



KONTROLLI I LARTË I SHTETIT  
DEPARTAMENTI I AUDITIMIT TË PERFORMANCËS



# AUDITIMI I PERFORMANCËS NË KLSH

Eksperienca 2018

Vëllimi III

Tiranë, 2018

*Seria: botime KLSH - 15/2018/99*

**REPUBLIKA E SHQIPËRISË**  
**KONTROLI I LARTË I SHTETIT**

**AUDITIMI I PERFORMANCËS 2018**

Tiranë, 2018

Titulli:

**AUDITIMI I PERFORMANCËS 2018**

Përgatitur nga: Ermira Vojka

Art Design: Aldo Kita

Seria botime KLSH : 15/2018/99

ISBN: 978-9928-159-79-3

Shtypur në Shtypshkronjën “Botime Morava”

Tiranë, 2018

## PËRMBAJTJA

| Nr.        |                                                                                | Faqe |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------|------|
|            | Hyrje                                                                          | 5    |
| <b>I</b>   | <b>Projektet Mjedisore &amp; Energjitike</b>                                   | 7    |
| 1          | Cilësia e Ajrit                                                                | 8    |
| 2          | Zonat e Mbrojtura Detare                                                       | 27   |
| 3          | Menaxhimi i mbetjeve spitalore                                                 | 43   |
| <b>II</b>  | <b>Projektet Socio-Ekonomike</b>                                               | 65   |
| 4          | Varfëria në Shqipëri dhe roli i shtetit                                        | 66   |
| 5          | Cilësia e godinave të shkollave parauniversitare                               | 81   |
| 6          | Efektiviteti i granteve në AZHBR                                               | 103  |
| 7          | Performanca e ISHTI                                                            | 130  |
| 8          | Performanca e institucioneve përgjegjëse për Urgjencën Mjekësore               | 147  |
| 9          | Performanca e administratës doganore në vlerësimin doganor të mallrave         | 170  |
| <b>III</b> | <b>Projektet Social Kulturore</b>                                              | 187  |
| 10         | Performanca e Arkivit të Shtetit                                               | 188  |
| 11         | Performanca e Ministrisë së Arsimit Sportit dhe Rinisë në Zhvillimin e Sportit | 223  |
| <b>IV</b>  | <b>Reformat Qeveritare</b>                                                     | 237  |
| 12         | Performanca e menaxhimit të borxhit publik                                     | 238  |
| 13         | Kostimi i shërbimeve spitalore                                                 | 263  |
| 14         | Receta dhe nënshkrimi elektronik                                               | 293  |
| 15         | Strategjia antikorruption                                                      | 319  |
| 16         | Funksionimi i bashkive, në kuadër të reformës administrative-territoriale      | 345  |
| 17         | Unifikimi i pikave doganore të Shqipërisë me Kosovën                           | 391  |
| <b>V</b>   | <b>Auditime në proces</b>                                                      | 427  |



## HYRJE

Kontrolli i Lartë i Shtetit pasqyron nëpërmjet këtij botimi një nga dimensionet e modernizimit institucional, i cili përbën edhe një nga drejtimit kryesore të zhvillimit strategjik për vitet e ardhshme.

Auditimi i Performancës është konceptuar si një nga shtyllat moderne të zhvillimit të KLSH-së. Në Dhjetor 2011, Kandidati i nominuar për Kryetar i KLSH-së, Dr. Bujar Leskaj do të cilësonte se: *...KLSH është përpara një sfide të fortë për ta përqendruar punën tek auditimi i performancës, pse ai i shërben vlerësimit të përgjegjshmërisë publike. Përqendrimi i vëmendjes tek auditimi i performancës do të jetë ndër shtyllat kryesore të planit të ri strategjik..*<sup>1</sup>, ide kjo e konkretizuar në një nga qëllimet strategjike të Planit të Zhvillimit për periudhën 2013-2017. Gjithashtu, përbën fokusin në rritje për zhvillimet Strategjike për periudhën vijuese 2018-2022.

Prandaj, ky libër, nuk përbën thjeshtë një botim por një instrument të transparencës dhe të përgjegjshmërisë në radhë të parë të institucionit duke pasqyruar filozofinë e ndërtimit, realizimit si dhe produktin e punës audituese me fokus performancën e qeverisjes. Por, më e rëndësishme është realizmi i komunikimit dhe i transparencës me publikun mbi përgjegjshmërinë dhe performancën e politikave dhe të sistemeve qeverisëse që zbatojnë këto politika me efekt të drejtpërdrejtë në mirëqenien e çdo shqiptari.

Auditimi i performancës i shërben vlerësimit të përgjegjshmërisë publike, duke lidhur objektivat strategjike të qeverisë me fondet publike. Sfida më e madhe për këtë lloj auditimi është që ai mos të zbatohet thjesht si procedurë, por të konceptohet si një filozofi e të menduarit dhe vepruarit nga i gjithë stafi i KLSH-së. Një filozofi pune që konsideron se auditimi nuk është një qëllim në vetvete, por në rradhë të parë një instrument i vlerësimit të eficiencës dhe efektivitetit të sistemeve hartuese dhe zbatuese të politikave me synimin e parandalimit të keq-qeverisjes, instrument korrigjimi dhe këshillimi për institucionin që auditohet.

Në rrugëtimin e realizimit të objektivave të modernizimit institucional, Kontrolli i Lartë i Shtetit është bërë pjesë e Organizatës Ndërkombëtare të institucioneve Supreme të auditimit, jo vetëm si një pjesëtare, por një anëtare aktive e networkut nëpërmjet veprimit në një linjë me konkluzionet dhe rekomandimet e rezolutave dhe kongreseve të INTOSAI-t “*për një qasje gjithëpërfshirëse drejt auditimeve të performancës dhe inkurajim për auditime të përbashkëta dhe për një shkëmbim më intensiv të njohurive mes SAI-ve*”.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Seria : Botime KLSH 11/2016/62, 2016 “ 4 Vjet Auditim i Jashtëm Publik”, fq.21

<sup>2</sup> Seria: Botime KLSH-16/2017/83 Kongresi i XXII i INTOSAIT në Abu d’Habi, “40-VJET Deklarata e Limës 1977-2017”

Ky botim është produkt i departamentit të performancës, i cili megjithëse i krijuar në vitin 2012 është rritur shëndetshëm përgjatë kësaj periudhe, me rrënjë në Standardet Ndërkombëtare të Auditimit dhe Ligjin e ri nr.154/2014, trung të ushqyer nga puna e kolegëve auditues, bashkëpunëtorëve vendas dhe të huaj dhe degë të shtrira në të gjithë sektorët që ushtrojnë aktivitet ekonomiko-social publik. Auditimet e performancës të pasqyruar në këtë libër spikaten për llojshmërinë dhe sensibilitetin e çështjeve që mbuluan reformat ekonomike, sociale e kulturore, problematika energjetike e mjedisore, aspekte makro dhe mikro të realitetit shqiptar, duke i shërbyer në këtë mënyrë, zinxhirit të vlerës, që nga nevoja e qytetarit, deri tek vendim-marrja e ekzekutivit e më pas tek implementimi i strukturave përkatëse.

Objektivat për auditimin e përfomancës shkojnë përtej nxitjes së ndryshimit, duke synuar në rritjen e impaktit që këto auditime duhet të sjellin në interes të palëve të përfshira. Kërkesa në rritje nga Kuvendi i Shqipërisë për njohjen me raporte të auditimeve të performacës, si dhe impakti i tyre nga publikimi në median e shkruar, mjediset akademike, rrjetet sociale profesionale apo përdorimi i raporteve të këtyre auditimeve nga bashkëpunëtorët e huaj, përbën një tregues konkret të vlerës së shtuar të aktivitetit të KLSH-së për palët e interesit si dhe për publikun e gjerë.

Ky produkt i Departamentit të Auditimit të Performancës është rrjedhojë e vizionit dhe e strategjisë së rritjes të ndjekur nga Kryetari i KLSH-së, z.Bujar Leskaj dhe Drejtori i këtij departamenti, z. Rinald Muça, nëpërmjet bashkëpunimit të suksesshëm në auditime paralele dhe të pilotuara nga të huajt, angazhimit të ekspertëve në fushat e mjedisit, sportit, gazetarisë, energjisë, sociologjisë dhe ekonomisë, organizimit të *workshop*-eve e konferencave me akademikë, profesorë e kërkues të rinj shkencorë, ngritjes së grupeve të përbashkëta të punës me audituesit e departamenteve të tjera, si dhe auditimeve të përbashkëta me SAI-et rajonale.

Në mënyrë specifike fusha e auditimit të performancës përballet me risqe mjaft domethënëse, si ndryshimi i filozofisë dhe vizionit të hierarkisë drejtuese për rolin që duhet të mbartë auditimi i performancës brenda e jashtë institucionit.

Auditimi i Performancës në KLSH, në këtë moment ndodhet në një moment vendimtar, pasi synon të rritet duke u bërë promotor i zhvillimit institucional dhe konsoliduar në një auditim analitik, këshillues, bashkëpunues e vlerë-shtues. Vizioni i hierarkisë drejtuese, Kryetarit dhe Drejtorit të Departamentit, ka gjetur pasqyrim në objektivat SMART për të ardhmen 5-vjeçare të Departamentit, të cilat synojnë që numri i auditimeve të performancës të shkojë në 30-35% të punës audituese institucionale.

*Prof.Dr. Lindita Milo (Lati)*

*Drejtor i Përgjithshëm*

## **I. Projektet Mjedisore & Energjitike**



## 1. CILËSIA E AJRIT

### Të dhënat e auditimit:

- Auditimi është kryer në bazë të Programit të Auditimit, miratuar nga Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit, nr. 682/4 Prot., datë 06.10.2017.
- Auditimi ka filluar më datë 16.06.2017 dhe ka përfunduar më datë 30.11.2017.
- Auditimi është kryer nga grupi i auditimit: Artur Hasanbelliu, Aulent Guri, Xhuljeta Çelaj, dhe Eksperte e Jashtme Ada Mehmeti.
- Auditimi u krye në këto institucione:
  - Ministrisë së Turizmit dhe Mjedisit;
  - Agjencisë Kombëtare të Mjedisit;
  - Inspektoriatit Shtetëror të Mjedisit dhe Pyjeve;
  - Institutit të Shëndetit Publik.
- Auditimi i Cilësisë së Ajrit u realizua në kuadër të auditimit paralel ndërkombëtar “EUROSAI - Cooperative Audit on Air Quality”, i cili udhëhiqet nga SAI i Hollandës në bashkëpunim me SAI e Polonisë, ku marrin pjesë 16 SAI nga vende të ndryshme të Europës.
- Subjektet e audituara gjeneruan observacione, të cilat u reflektuan në raportin final rast pas rasti, duke u argumentuar qëndrimin zyrtar të KLSH-së për to.
- Auditimi u finalizua me vendimin e Kryetarit të KLSH-së, nr. 203, datë 29.12.2017, nr. 682/13 Prot.
- Raporti përfundimtar iu përcoll institucioneve të audituara me shkresën përcjellëse nr.682/14 Prot, datë 08.01.2018.

### Konteksti i Auditimit:

Institucionet përgjegjëse për çështjet mjedisore në Shqipëri janë të mirë-konceptuara, por degradimi mjedisor në përgjithësi dhe përkeqësimi i cilësisë së ajrit në veçanti nuk mund të injorohet. Ndërsa kemi me dhjetëra *hotspot*-e të dokumentuara apo të padokumentuara, të trashëguara nga sistemi komunist, kemi po dhjetëra *hotspot*-e, apo probleme të tjera mjedisore të krijuara nga industritë ndotëse këto njëzet vitet e fundit. Megjithëse janë vënë re disa përmirësime në *landfill*-et e mbetjeve dhe trajtimin e ujërave të ndotura, progresi ka qenë përgjithësisht minimal dhe në disa zona vërehet regres, duke vendosur bazat për një trend të rrezikshëm për mjedisin dhe përmbushjen e kriterëve mjedisore të BE-së. Politikat mjedisore të BE-së, drejt të cilave institucionet shqiptare po kërkojnë të afrohen gjithnjë e më shumë, synojnë të promovojnë zhvillimin e

qëndrueshëm dhe mbrojtjen e mjedisit për gjeneratat aktuale dhe të ardhshme. Këto politika kanë si qëllim kryesor parandalimin e ndotjes dhe degradimit të mjedisit. Ato janë të bazuara në integrimin e mbrojtjes së mjedisit dhe në parimin “ndotësi paguan”, duke luftuar dëmin mjedisor në burim dhe duke ndarë përgjegjësitë. Garantimi i zbatimit të politikave mjedisore kërkon investime madhore, por sjell edhe përfitime jetësore. Vetëm transpozimi i bazës ligjore të BE-së nuk është i mjaftueshëm për të përmbushur kriteret mjedisore për integrimin e Shqipërisë në BE<sup>1</sup>.

Në Progres-Raportin e BE-së të Nëntorit 2016, në Kapitullin 27, “Mjedisi dhe Ndryshimet Klimatike”, theksohet se: *“Kontrolli dhe monitorimi i shkarkimeve industriale, cilësisë së ujit dhe menaxhimit të mbetjeve ende mbeten të dobëta. Burimet dhe investimet mbeten të kufizuara. Në vitet e ardhshme, vendi duhet në veçanti: të përmirësojë kuadrin ligjor lidhur me mjedisin dhe ndryshimet klimatike duke miratuar strategjitë përkatëse sektoriale kombëtare; të forcojë monitorimin e cilësisë së mjedisit duke rritur kapacitetet administrative dhe financiare, numrin e stacioneve matëse, cilësinë e të dhënave dhe frekuencën, transparencën dhe qasjen publike në këto të dhëna. Sa i përket legjislacionit, Strategjia Mjedisore 2013-2020 nuk është miratuar ende. Shqipëria është në një fazë të hershme të ndërtimit të kapaciteteve administrative sa i përket zbatimit të legjislacionit. Inspektimi është zhvilluar por duhet të forcohet edhe më tej. Përafrimi me Direktivën e Vlerësimit të Ndikimit në Mjedis (VNM) është në një fazë të hershme. Duhet të përmirësohet cilësia dhe zbatimi i VNM-ve, veçanërisht në sektorët e hidrocentraleve dhe minierave. Kërkesat e vlerësimit strategjik mjedisor nuk zbatohen në sektorin e energjisë dhe duhet të zgjerohen për të mbuluar të gjitha planet dhe programet e zhvillimit. Përshtatja dhe zbatimi i Direktivës mbi Përgjegjësinë Mjedisore janë në një fazë të hershme. Direktiva INSPIRE<sup>2</sup> dhe Direktiva për Krimin Mjedisor nuk janë transpozuar ende. Harmonizimi legjislativ me acquis-in për cilësinë e ajrit është relativisht i avancuar. Direktiva e Këshillit në lidhje me përmbajtjen e squfurit të disa lëndëve djegëse të lëngëta është transpozuar së fundmi, duke ndrequr shkeljet për shkak të transpozimit të vonshëm. Direktiva mbi normat Kombëtare të Emetimeve për disa ndotës ende nuk është transpozuar. Strategjia kombëtare për cilësinë e ajrit u miratua në vitin 2014, por nuk është zbatuar ende. Plani i veprimit kombëtar për cilësinë e ajrit është duke u përgatitur. Monitorimi i cilësisë së ajrit nuk i përmbush plotësisht standardet e vendosura nga direktivat përkatëse të BE-së.*

<sup>1</sup> Auditimi i Performancës me temë “Implementimi i Politikave Mjedisore”.

<sup>2</sup> Directive 2007/2/EC of March 2007 establishing an Infrastructure for Spatial Information in the European Community.

*Nuk ka plane lokale për cilësinë e ajrit të mjedisit dhe nuk janë iniciuar aktivitete për të parandaluar shkeljet e njohura të vlerave kufi.”*

**Tab.1:** Vdekjet si pasojë e ndotjes së ajrit 2012

| Shtetet              | Numri i vdekjeve |           |                             |            |                             |             | Vdekje<br>/100.00<br>0<br>banorë |
|----------------------|------------------|-----------|-----------------------------|------------|-----------------------------|-------------|----------------------------------|
|                      | AL<br>R          | COP<br>D  | Kanceri i<br>mushkëri<br>së | IHD        | Hemorrag<br>ji<br>cerebrale | Total       |                                  |
| <b>Shqipë<br/>ri</b> | <b>8</b>         | <b>20</b> | <b>184</b>                  | <b>850</b> | <b>780</b>                  | <b>1842</b> | <b>64</b>                        |
| Gjerma<br>ni         | 5                | 569       | 6821                        | 1339<br>2  | 5372                        | 2616<br>0   | 33                               |
| Greqi                | 1                | 70        | 844                         | 2388       | 1705                        | 5008        | 45                               |
| Serbi                | 4                | 88        | 1341                        | 2049       | 1952                        | 5435        | 61                               |
| Itali                | 2                | 558       | 6391                        | 8292       | 5814                        | 2105<br>7   | 35                               |
| Mali i<br>ZI         | 0                | 1         | 77                          | 160        | 145                         | 382         | 61                               |

*Burimi: Raporti i OBSH, 2016*

**Tab.2:** Vitet e humbura të jetës (YLL) si pasojë e ndotjes së ajrit

| Shtetet              | Numri i YLL |            |                                |              |                                 |                   | YLL/100.<br>000<br>banorë |
|----------------------|-------------|------------|--------------------------------|--------------|---------------------------------|-------------------|---------------------------|
|                      | AL<br>RI    | COP<br>D   | Kanceri<br>i<br>mushkër<br>isë | IHD          | Hemorra<br>gji<br>cerebral<br>e | Total             |                           |
| <b>Shqipë<br/>ri</b> | <b>736</b>  | <b>346</b> | <b>4553</b>                    | <b>16575</b> | <b>14364</b>                    | <b>3657<br/>5</b> | <b>1270</b>               |
| Gjerm<br>ani         | 462         | 9482       | 156,418                        | 226.8<br>78  | 84821                           | 4780<br>60        | 594                       |

|              |     |      |        |            |       |            |      |
|--------------|-----|------|--------|------------|-------|------------|------|
| Greqi        | 92  | 1030 | 18944  | 43084      | 26883 | 9003<br>3  | 810  |
| Serbi        | 366 | 1711 | 37806  | 47899      | 38856 | 1266<br>37 | 1410 |
| Itali        | 209 | 6796 | 130442 | 13151<br>3 | 79372 | 3483<br>33 | 583  |
| Mali i<br>ZI | 30  | 14   | 2392   | 3343       | 2758  | 8537       | 1368 |

*Burimi: Raporti i OBSH, 2016*

### **Mesazhi i Auditimit:**

“Masat e marra nga qeverisja qendrore dhe lokale për përmirësimin e cilësisë së ajrit në vendin tonë nuk kanë qenë efektive dhe eficiente. Strategjia Kombëtare për Cilësinë e Ajrit (SKCA) e miratuar në vitin 2014, ende nuk është zbatuar. Ministria e Turizmit dhe Mjedisit nuk ka raportuar asnjëherë mbi zbatimin e SKCA – së. Plani Kombëtar i Veprimit për Cilësinë e Ajrit nuk është miratuar dhe si rrjedhojë asnjë Bashki në Shqipëri nuk ka miratuar Planet Vendore të Veprimit të Cilësisë së Ajrit. Monitorimi i cilësisë së ajrit nuk i përmbush plotësisht standardet e vendosura nga direktivat përkatëse të BE-së. Vlerat e publikuara për Tiranën, ashtu si edhe për qytetet e tjera të Shqipërisë nga stacioni i lëvizshëm i AKM-së nuk janë përfaqësuese si vlera mesatare të tyre. Numri i stacioneve fikse të monitorimit të cilësisë së ajrit në Shqipëri nuk është i mjaftueshëm për të prodhuar të dhëna përfaqësuese dhe të besueshme për qytetet përkatëse. ISHMP nuk kryen inspektime sa i përket tejkalimit të normave të shkarkimeve të elementëve ndotës të ajrit sepse nuk zotëron asnjë mjet/laborator për matjen e këtyre shkarkimeve në terren. ISHP nuk ka kryer asnjë studim epidemiologjik që të vlerësojë lidhjen shkak pasojë mbi ndikimin e cilësisë së ajrit në shëndetin e popullatës.”

### **Përmbledhje në formë vendimi e auditimit**

Në zbatim të planit vjetor, Kontrolli i Lartë i Shtetit, në kuadër të përmbushjes së funksionit të tij Kushtetues, zbatimit të Udhëzimeve dhe Standardeve Ndërkombëtare të Auditimit (INTOSAI, EUROSAT, etj.), sipas programit të auditimit nr. 682/4, datë 06.10.2017 realizoi auditimin e performancës me temë “Cilësia e Ajrit”. Ky auditim u ushtrua në Ministrinë e Turizmit dhe Mjedisit,

Agjencinë Kombëtare të Mjedisit, Inspektoriatin Shtetëror të Mjedisit dhe Pyjeve, Institutin e Shëndetit Publik, si dhe në Agjencinë Rajonale të Mjedisit Berat, Inspektoriatin Shtetëror të Mjedisit dhe Pyjeve Berat, Drejtorinë Rajonale Shëndetësore Berat. Pas përfundimit të punës paraprake audituese u përgatit programi auditues. Në përfundim të punës audituese në terren, më datë 30.11.2017 iu dërgua projekt-raporti i auditimit institucioneve subjekt auditimi.

Raporti i auditimit është hartuar pasi janë shqyrtuar observacionet e dërguara nga Agjencia Kombëtare të Mjedisit, Ministria e Turizmit dhe Mjedisit, Inspektoriati Shtetëror i Mjedisit dhe Pyjeve Qarku Berat, dhe Inspektoriati Shtetëror i Mjedisit dhe Pyjeve.

### **Për sa më lart, Kryetari i KLSH-së konkludoi:**

Ndotja e ajrit është një çështje shumë e rëndësishme me ndikim jo vetëm social dhe mjedisor, por edhe ekonomik. Në të njëjtën kohë është një problem kompleks i cili parashtron sfida të shumta në aspektin e menaxhimit dhe reduktimit të substancave ndotëse. Substancat që ndikojnë në cilësinë e ajrit në Shqipëri të përcaktuara nga OBSH<sup>3</sup> dhe direktiva e Cilësisë së Ajrit 2008/50/EC, janë pothuajse të njëjta me ato të vendeve të tjera evropiane. Substancat kryesore që ndikojnë në ndotjen e ajrit në Shqipëri janë: *Lënda e ngurtë pezull (PM<sub>10</sub> dhe PM<sub>2.5</sub>); Dioksidi i squfurit (SO<sub>2</sub>); Dioksidi i azotit (NO<sub>2</sub>) dhe oksidet e azotit (NOx; Benzeni (C<sub>6</sub>H<sub>6</sub>); Monoksidi i karbonit (CO); Plumbi (Pb); Ozoni (O<sub>3</sub>).*

*Problemi i Cilësisë së Ajrit në Shqipëri* është analizuar pjesërisht në Strategjinë Kombëtare të Cilësisë së Ajrit e miratuar me VKM 594 datë 10.09.2014 ku tregohen disa nga mangësitë për situatën aktuale të cilësisë së ajrit: ekziston në një farë mase një fragmentizim i përgjegjësive ndërmjet Agjencisë Kombëtare të Mjedisit (AKM) dhe Institutit të Shëndetit Publik (ISHP) në veçanti sa lidhet me arritjen e objektivave të CAM-it; praktika e tanishme e monitorimit nuk është në linjë me kërkesat e BE-së; kontrolli i shkarkimeve të gazeve nga automjetet është i pamundur të kryhet nga institucionet përkatëse përgjegjëse; kontrolli dhe reduktimi i shkarkimeve të substancave ndotëse nga impiantet industriale nuk mund të arrihet për sa kohë nuk kryhet inspektimi i kontrollit të monitorimit të shkarkimeve industriale nga Inspektoriati Shtetëror i Mjedisit; Kontrolli dhe reduktimi i ndotjes së shkaktuar nga industria e ndërtimit është një sfidë e madhe në rastin e Shqipërisë; mungojnë Planit Kombëtar dhe planet lokale për menaxhimin e cilësisë së ajrit; sistemi i inspektimit mjedisor ka një mungesë të kapaciteteve profesionale; mungon një sistem efektiv për ndjekjen penale të

---

<sup>3</sup> Organizata Botërore e Shëndetësisë

thyerjeve të legjislacionit mjedisor; transpozimi i ligjit të krimit mjedisor është një domosdoshmëri për Shqipërinë.

*Probleme të tjera* që janë evidentuar nga ky auditim janë si më poshtë: qeveria nuk ka të dhëna konkrete mbi pasojat që ka ndotja e ajrit në shëndetin human dhe në mjedis; asnjë analizë nuk është kryer mbi pritshmëritë e politikave të cilësisë së ajrit lidhur me përfitimet ekonomike, sociale e mjedisore.

Aktualisht, vlerat e cilësisë së ajrit në vendin tonë nuk janë reale pasi ato nuk janë gjithëpërfshirëse. Sot, në të gjithë Shqipërinë kemi vetëm 7 stacione monitorimi të cilësisë së ajrit, të cilat monitorojnë pa ndërprerje, por 2 prej tyre për një periudhë 2 vjeçare nuk kanë qenë në gjendje pune. Të gjitha këto stacione janë të pa akredituara, një pjesë e tyre të pakalibruara çka dëshmon qartë për nivelin e ulët të besueshmërisë së të dhënave që ato paraqesin.

Institucionet përgjegjëse për cilësinë e ajrit në vendin tonë janë: *Ministria e Turizmit dhe Mjedisit (MTM)*; *Agjencia Kombëtare e Mjedisit (AKM)*; *Inspektoriati Shtetëror i Mjedisit (ISHMP)*; *Instituti i Shëndetit Publik (ISHP)*.

*Bashkëpunimi midis institucioneve kryesore* si Ministria e Turizmit dhe Mjedisit, Agjencia Kombëtare e Mjedisit, Inspektoriati shtetëror i Mjedisit e Pyjeve si dhe Instituti i Shëndetit Publik jo gjithmonë ka qenë i frytshëm dhe në nivelet e duhura. Një fakt i rëndësishëm është që Instituti i Shëndetit Publik nuk ka akses në të dhënat e monitorimeve për cilësinë e ajrit që bën Agjencia Kombëtare e Mjedisit.

*Sanksionet lidhur me cilësinë e ajrit* janë parashikuar në Kodin Penal, në Kreun IV Vepra penale kundër mjedisit, neni 201 Ndotja e ajrit “Ndotja e ajrit përmes çlirimit të tymrave, gazrave dhe lëndëve të tjera toksike radioaktive e bërë tej kufirit të normave të lejuara, kur vepra nuk përbën kundërvajtje administrative, përbën kundërvajtje penale dhe dënohet me gjobë ose me burgim gjer në dy vjet. Po kjo veprë, kur ka shkaktuar pasoja të rënda për jetën e shëndetin e njerëzve, dënohet me burgim gjer në dhjetë vjet”. Në Ligjin nr. 8897, datë 16.5.2002 “Për mbrojtjen e ajrit nga ndotja”, Kreu IX, neni 19 parashikohen gjithashtu sanksionet e ndotësve të ajrit. Ligji nr. 10431, datë 9.6.2011 “Për Mbrojtjen e Mjedisit”, Neni 69 “Kundërvajtjet” parashikon të gjitha rastet në të cilat Inspektoriati Shtetëror i Mjedisit e Pyjeve mund të marrë dhe të vendosë masa administrative për subjektet që ndotin cilësinë e ajrit. Ligji nr. 10 433, datë 16.6.2011 “Për inspektimin në Republikën e Shqipërisë Kreu VII Kundërvajtjet Administrative”, është ligji kryesor mbi të cilin Inspektoriati Shtetëror i Mjedisit e Pyjeve operon shoqëruar gjithashtu edhe bazuar në ligjet e mësipërme.

ISHMP është organi i vetëm në Ministrinë e Turizmit dhe Mjedisit i cili vendos masa administrative kur ato nuk përbëjnë vepra penale ose në raste kur ato përbëjnë vepra penale mund të bëjë kallëzim në prokurori/polici. ISHMP gjithashtu ushtron kontrolle bazuar në kushtet e lejeve të Mjedisit të Tipit A, B dhe C të vendosura nga Agjencia kombëtare e Mjedisit nëse kushtet dhe normat për emetimin dhe shkarkimin e elementëve ndotës në ajër janë respektuar nga subjektet private apo jo.

Auditimi i performancës me temë “Cilësia e ajrit” jep një panoramë të plotë mbi situatën legjislativë në vend, përafrimin e legjislacionit shqiptar me BE-në dhe gjendjen reale të cilësisë së ajrit në Shqipëri, duke analizuar masat e marra nga institucionet që kanë për detyrë monitorimin, inspektimin dhe raportimin e cilësisë së ajrit të mjedisit. Ky auditim u fokusua në parimet e eficiencës dhe efektivitetit i cili ka të bëjë me nivelin në të cilin objektivat e menaxhimit të cilësisë së ajrit të mjedisit janë arritur si rezultat i “*output-eve*”, me qëllim përmirësimin aty ku është e mundur të situatës aktuale në tërësi. Gjithashtu, ky auditim u përqendrua edhe në parimin e eficiencës duke u fokusuar mbi përdorimin optimal ose të dobishëm të burimeve. Në këtë mënyrë kemi pasqyruar një tablo më të qartë midis cilësisë dhe sasisë së shërbimeve të ofruara nga njëra anë dhe kostos së aktiviteteve dhe burimeve të përdorura për t’i prodhuar ato nga ana tjetër.

Grupi i Auditimit të KLSH-së është përpjekur t’i japë përgjigje pyetjes: *A kanë qenë efektive dhe eficiente masat e marra nga qeverisja lokale dhe qendrore për përmirësimin e cilësisë së ajrit dhe a janë këto masa në përputhje me legjislacionin kombëtar dhe ndërkombëtar?*

#### **Për sa më lart, Kryetari i KLSH-së vendosi:**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A ka probleme me zbatimin e ligjeve të caktuara dhe nëse po, pse?*

Këshilli i Ministrave ende nuk ka miratuar Planin Kombëtar të Veprimit për Cilësinë e Ajrit.

Asnjë NjVQV në Shqipëri nuk ka miratuar Planin Vendor të Veprimit për cilësinë e Ajrit.

#### ***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

- Këshilli i Ministrave të miratojë Planin Kombëtar të Veprimit të Cilësisë së Ajrit.

**Brenda vitit 2018**

- Pas miratimit të Planit Kombëtar të Veprimit të Cilësisë së Ajrit, çdo NJVQV të hartojë dhe miratojë Planet Lokale të Veprimit të Cilësisë së Ajrit.

**Pas miratimit të Planit Kombëtar të Veprimit të Cilësisë së Ajrit**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *Cilat janë detyrimet për informimin e qytetarëve për cilësinë e ajrit nëse ndodh një problem?*

AKM ka miratuar Programin e Transparencës në përputhje me Ligjin nr 119/2014 “Për të drejtën e informimit”, neni 7.

Në Programin e Transparencës, Kapitulli III, “Informacion që bëhet publik pa kërkesë”, nuk është reflektuar detyrimi për informimin e qytetarëve nëse ndodh një problem lidhur me cilësinë e ajrit.

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

- AKM të rishikojë Programin e Transparencës duke përfshirë në të informimin e qytetarëve nëse ndodh një problem lidhur me cilësinë e ajrit, në përputhje me Ligjin nr 119/2014 “Për të drejtën e informimit”, neni 7, pika 1 germa l.

**Menjëherë**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A kanë qenë efektive politikat për cilësinë e ajrit në Shqipëri dhe çfarë masash përmbajnë ato?*

- ✓ Strategjia Kombëtare e Cilësisë së Ajrit (SKCA) pavarësisht miratimit në vitin 2014, nuk është vënë në zbatim dhe nuk është e shoqëruar me Planin e Veprimit.
- ✓ SKCA nuk ka përcaktuar periudhën e saj të vlefshmërisë.
- ✓ SKCA nuk parashikon asnjë investim shtesë për rritjen e numrit të stacioneve të monitorimit të cilësisë së ajrit.
- ✓ MTM nuk ka raportuar asnjëherë mbi zbatimin e SKCA.
- ✓ Kostot totale të cilësisë së ajrit të mjedisit të parashikuara në SKCA janë 594.5 milionë €.
- ✓ Sistemi i monitorimit të cilësisë së ajrit vazhdon të jetë i pa akredituar.



- ✓ Shumë laboratorë (për shembull  $PM_{10}$  &  $PM_{2.5}$  në dy stacionet e Tiranës) të stacioneve fikse të monitorimit të cilësisë së ajrit janë të pa kalibruar.
- ✓ Në Shqipëri numri total i stacioneve fikse të monitorimit të cilësisë së ajrit është shtatë nga të cilat njëri prej tyre është vetëm për  $PM_{10}$ .
- ✓ Inspektoriati Shtetëror i Mjedisit e Pyjeve nuk ka vendosur asnjë gjobë ndaj ndotësve të ajrit në periudhën 2014 - 2016.

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

- MTM të marrë masa për të vendosur në zbatim Strategjinë Kombëtare të Cilësisë së Ajrit.

**Menjëherë**

- MTM të hartojë dhe të propozojë pranë Këshillit të Ministrave Planin e Veprimit të SKCA.

**Menjëherë**

- Duke qenë se, SKCA nuk ka të përcaktuar periudhën e vlefshmërisë, MTM të marrë masa për të propozuar këtë pranë instancave përkatëse. Nëse kjo nuk mund të arrihet, atëherë, MTM të hartojë dhe propozojë një strategji të re të përmirësuar për cilësinë e ajrit, ku të jenë përcaktuar qartë afatet kohore të vlefshmërisë së saj dhe analiza kosto përfitim sipas një metodologjie të qartë të përlogaritjes së saj.

**Qershor 2018**

- Me qëllim rritjen e efektivitetit të sistemit të monitorimit të cilësisë së ajrit, MTM të parashikojë dhe të vendosë si objektiv afat-shkurtër akreditimin/kalibrimin e stacioneve ekzistuese fikse të monitorimit të cilësisë së ajrit si dhe shtimin e numrit të tyre.

**Qershor 2018**

- Me qëllim rritjen e efektivitetit të sistemit të inspektimit të cilësisë së ajrit, MTM të propozojë ndryshime në kuadrin ligjor për diferencimin e ndëshkimit ndaj ndotësve bazuar në nivelin e tejkalimit të pragut të lejuar.

**Qershor 2018**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A ka tregues për të matur efektivitetin e politikave dhe legjislacionit në luftën ndaj ndotjes së ajrit?*

- ✓ ISHP nuk ka kryer asnjë studim për të vlerësuar impaktin dhe përfitimet shëndetësore nga zbatimi i politikave të cilësisë së ajrit.
- ✓ ISHP nuk ka njohuri mbi kostot dhe përfitimet shëndetësore lidhur me politikat e cilësisë së ajrit.
- ✓ ISHP nuk ka asnjë të dhënë mbi treguesit cilësisë ajrit - shëndet të miratuara nga OBSH si për shembull “Vitet e humbura të jetës –*Years of Live Lost*”, “Vitet e jetuara me paafësi -*Year lived with disability*”.
- ✓ Drejtoritë Rajonale Shëndetësore raportojnë në ISHP statistika mbi sëmundshmërinë dhe vdekshmërinë e popullatës, por, me këto ISHP nuk bëjnë lidhjen shkak pasojë midis ndotjes së ajrit dhe impaktin në shëndetin e popullatës.
- ✓ Treguesit e vetëm që përdor MTM lidhur me efektivitetin e politikave të cilësisë së ajrit janë vlerat mesatare vjetore të elementëve kryesorë të ndotjes së ajrit, numri vjetor i ditëve me tejkalim të normës së lejuar.
- ✓ Në Raportet e Gjendjes së Mjedisit AKM nuk pasqyrohet sa përqind e popullatës ekspozohet ndaj ndotjes së ajrit.  
AKM nuk ka kryer asnjë vlerësim lidhur me përlogaritjen në terma monetarë të përfitimeve nga politikat e cilësisë së ajrit.

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

- MTM të marrë masa për të propozuar ndryshime në kuadrin ligjor me qëllim kryerjen e analizës kosto-përfitim për çdo politikë dhe legjislacion mjedisor para miratimit të tyre.

**Dhjetor 2018 dhe në vazhdimësi**

- ISHP të përfitojë njohuri mbi analizën kosto – përfitim të politikave të cilësisë së ajrit dhe ndikimit në shëndet përmes konsolidimit të bashkëpunimeve ndërinstitucionale brenda dhe jashtë vendit me institucione kërkimore shkencore homologe duke realizuar dhe duke marrë pjesë në seminare me ekspertë të fushës.

**Menjëherë dhe në vazhdimësi**

- ISHP të realizojë një studim pilot (duke përfshirë MTM dhe AKM, si dhe Ministrinë e Shëndetësisë) mbi vlerësimin e impaktit që ka ndotja e cilësisë së ajrit në shëndetin e popullatës duke përdorur treguesit cilësi e ajrit - shëndet të miratuara nga OBSH si për shembull “Vitet e humbura të jetës –*Years of Live Lost*”, “Vitet e jetuara me paafësi -*Year lived with disability*”.

### **Dhjetor 2018**

- AKM të marrë masa dhe të pasurojë Raportin e Gjendjes në Mjedis me të dhëna mbi përqindjen e ekspozuar të popullatës ndaj ndotjes së ajrit.

#### **Për Raportin pasardhës të Gjendjes së Mjedisit**

- AKM të përfitojë njohuri mbi analizën kosto – përfitim të politikave të cilësisë së ajrit përmes konsolidimit të bashkëpunimeve ndërinstitucionale brenda dhe jashtë vendit me institucione monitoruese homologe duke realizuar dhe duke marrë pjesë në seminare me ekspertë të fushës.

### **Menjëherë dhe në vazhdimësi**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A është i koordinuar legjisllacioni nëse ka qasje të ndryshme?*

- ✓ ISHP si institucion kërkimor shkencor jo gjithmonë është ftuar në diskutime lidhur me propozime apo hartimin e politikave të cilësisë së ajrit.
- ✓ Monitorimi i cilësisë së ajrit bëhet nga AKM dhe ISHP.
- ✓ ISHP nuk ka akses në të dhënat e treguesve të cilësisë së ajrit që monitorohen nga AKM.
- ✓ Rregullorja e ISHMP-së nuk parashikon në dispozitat e saj detyra specifike për inspektimin e cilësisë së ajrit.
- ✓ Inspektorët e ISHMP-së nuk e bëjnë dallimin midis veprave penale dhe kundravajtjeve administrative për shkelësit e normave të cilësisë së ajrit në veçanti dhe treguesve të tjerë mjedisorë në përgjithësi.
- ✓ Ligji mineral dhe ligji për lejet e mjedisit<sup>4</sup> nuk e kanë të përcaktuar distancën midis zonës së shfrytëzimit mineral me zonat e banuara.

#### ***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

- MTM, në cilësinë e institucionit përgjegjës në hartimin e politikave të cilësisë së ajrit, të marrë masa dhe të përfshijë në diskutime ISHP si institucion kërkimor shkencor dhe përgjegjës për kryerjen e vlerësimit të impaktit mjedis-shëndet.

### **Në vazhdimësi**

- Me qëllim rritjen e transparencës dhe bashkëpunimit midis dy institucioneve përgjegjëse për monitorimin e cilësisë së ajrit, AKM të

---

4 Ligji nr 10448, datë 14.07.2011 “Për lejet e mjedisit”.

marrë masa që t'i sigurojë ISHP-së akses on line të vazhdueshëm në të gjitha të dhënat e treguesve të cilësisë së ajrit që ajo disponon nga monitorimet e kryera.

### **Menjëherë**

- ISHMP të hartojë dhe të ndryshojë rregulloren e brendshme të funksionimit të saj duke përfshirë detyra specifike për inspektimet e cilësisë së ajrit.

### **Mars 2018**

- Me qëllim qartësimin midis veprave penale dhe kundravajtjeve administrative në mbrojtjen e cilësisë së ajrit, MTM të marrë masa dhe të propozojë ndryshime ligjore përkatëse.

### **Menjëherë**

- MTM dhe MIE të marrin masa për të propozuar ndryshimet e nevojshme në ligjin për lejet e mjedisit dhe ligjin minerar me qëllim përcaktimin e distancave midis zonave të shfrytëzimit minerar dhe zonave të banuara.

### **Qershor 2018**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *Cilat janë burimet e financimit të politikave për cilësinë e ajrit?*

- ✓ Ministria e Turizmit dhe Mjedisit nuk i ka të përcaktuara shpenzimet buxhetore në lidhje me monitorimin e cilësisë së ajrit.
- ✓ Fondi i mjedisit ende nuk është krijuar<sup>5</sup>.
- ✓ MTM nuk ka parashikuar fonde buxhetore për akreditimin dhe kalibrimin jashtë vendit<sup>6</sup> të stacioneve të monitorimit të cilësisë së ajrit në vitet 2014 - 2016.

### ***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

- Ministria e Turizmit dhe Mjedisit të përcaktojë dhe të specifikojë në zëra të veçantë shpenzimet buxhetore në lidhje me monitorimin e cilësisë së ajrit.

### ***Buxheti i vitit 2019***

<sup>5</sup> Ligj nr.10 431, datë 9.6.2011 "Për Mbrojtjen e Mjedisit", Neni 67

<sup>6</sup> Në Shqipëri nuk ka asnjë subjekt të licensuar për të bërë kalibrimin e laboratorëve të monitorimit të cilësisë së ajrit.

- Të krijohet fondi i mjedisit në përputhje me Ligj nr. 10431, datë 09.06.2011 “Për Mbrojtjen e Mjedisit”, Neni 67.

#### **Shtator 2019**

- MTM, në bashkëpunim me AKM, të ngrenë një grup pune për të vlerësuar kostot për akreditimin dhe kalibrimin jashtë vendit të stacioneve të monitorimit të cilësisë së ajrit.

#### **Menjëherë**

- MTM të veprojë për të kërkuar fondet e nevojshme për akreditimin dhe kalibrimin jashtë vendit të stacioneve të monitorimit të cilësisë së ajrit pranë Ministrisë së Financave.

#### **Qershor 2018**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A kanë njohuri institucionet përgjegjëse mbi kostot dhe përfitimet (ekonomike-sociale e mjedisore) e politikave lidhur me cilësinë e ajrit dhe cilat janë këto?*

- ✓ ISHP nuk ka njohuri mbi kostot dhe përfitimet lidhur me politikat e cilësisë së ajrit.
- ✓ AKM nuk ka njohuri mbi kostot dhe përfitimet lidhur me politikat e cilësisë së ajrit.

#### ***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

- AKM dhe ISHP si institucione kërkimore shkencore duhet të marrin masa që në vitet e ardhshme të realizojnë analiza kosto - përfitim në sferat ekonomike-sociale e mjedisore. Analizat kosto përfitim duhet të jenë në fokusin dhe në vizionin e tyre duke shoqëruar raportet/studimet që ato prodhojnë me analiza të tilla.

#### **Qershor 2019**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A janë vlerësuar kostot dhe përfitimet nga institucionet përgjegjëse?*

- ✓ Raportet e Gjendjes së Mjedisit të viteve 2014, 2015 dhe 2016 nuk reflektojnë përdorimin e analizës kosto-përfitim për të gjithë treguesit mjedisorë dhe në veçanti për cilësinë e ajrit.

- ✓ Shqipëria ka numrin më të vogël<sup>7</sup> të stacioneve të monitorimit të cilësisë së ajrit në raport me sipërfaqen e saj.
- ✓ ISHP nuk ka bërë asnjë studim për periudhën 2014-2016 që të vlerësojë përfitimet shëndetësore që supozohen të arrihen nga politikat që kanë patur për qëllim përmirësimin e cilësisë së ajrit.

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

- MTM të marrë të gjitha masat e nevojshme me qëllim eliminimin e inefficiencës dhe inefektivitetit të procesit të monitorimit të cilësisë së ajrit.

**Menjëherë**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A është funksional sistemi i monitorimit të cilësisë së ajrit?*

- ✓ Ka mospërputhje midis programeve vjetore të monitorimit të mjedisit<sup>8</sup> (për kapitullin e ajrit), me Raportet e Gjendjes së Mjedisit (për kapitullin e ajrit).
- ✓ Në Raportin e Gjendjes së Mjedisit (RGJM) 2015, rezultatet e matjeve të kryera nuk përcaktojnë qartë llojin e stacionit (nëse është stacion automatik fiks apo i lëvizshëm, si për shembull stacionet e Korçës, Vlorës, Shkodrës, Elbasanit, Durrësit) që ka kryer këto matje<sup>9</sup>.
- ✓ Në RGJM, 2015 nuk specifikohet nëse është zbatuar kriteri i Programit të Monitorimit të Mjedisit 2015 për PM<sub>10</sub> dhe PM<sub>2.5</sub> sa i përket mbulimit të kohës së monitorimit në masën 90 % dhe përfutimit të të dhënave në masën 90%<sup>10</sup>.
- ✓ Përcaktimi i zonave të kampionimit dhe monitorimit të cilësisë së ajrit për periudhën 2014 - 2016 nuk është përshkruar në Raportet e Gjendjes së Mjedisit.
- ✓ Për sistemin e monitorimit të cilësisë së ajrit nuk kryhet kontrolli dhe sigurimi i cilësisë.

<sup>7</sup> Ky krahasim është bërë me të gjitha SAI-t që janë pjesë e këtij auditimi paralel ndërkombëtar.

<sup>8</sup> Programi Kombëtar i Monitorimit (PKM) për vitin 2014, fq 3, 4 dhe PKM 2015, fq 18.

<sup>9</sup> RGJM, 2015, fq. 4, 5 dhe RGJM 2014 fq 16, 17.

<sup>10</sup> RGJM, 2015, fq 5 dhe RGJM 2014 fq 16, 17.

- ✓ Aktualisht në të gjithë Shqipërinë ka vetëm 7 stacione automatike statike të cilët monitorojnë 365 ditë/vit. Stacionet e tjera janë stacione të lëvizshme të cilat monitorojnë në periudha 2 - 3 javore në sezone të ndryshme.
- ✓ Në qytetin e Tiranës, AKM nuk ka stacion automatik fiks të monitorimit të ajrit.
- ✓ ISHMP për periudhën 2014 - 2016 nuk ka kryer inspektime të subjekteve apo operatorëve që ushtrojnë veprimtari me ndikim në mjedis për cilësinë e ajrit.
- ✓ ISHMP nuk mund të verifikojë tejkalimin e normave pasi mungojnë pajisjet matëse laboratorike për të vlerësuar tejkalimin e shkarkimeve mbi normat e lejuara.
- ✓ Në kundërshtim me Ligjin nr. 10433 datë 16.06.2011, “Për inspektimin në Republikën e Shqipërisë”, Neni 24, pika 3, për vitet 2014 dhe 2016 nuk ka hartuar Programin Vjetor të Inspektimeve, nuk e ka dërguar atë për mendim në Inspektoriatin Qendror dhe nuk ka marrë miratimin përkatës nga Ministri i Mjedisit. Ndërsa për vitin 2015 Programi Vjetor i inspektimeve është hartuar dhe është marrë mendimi nga Inspektoriatin Qendror, por ky program nuk është miratuar nga Ministri i Mjedisit.
- ✓ ISHMP nuk ka vënë në dispozicion të grupit të auditimit asnjë Program Vjetor të Inspektimeve për vitet 2014, 2015 dhe 2016, por kanë dorëzuar vetëm planet e punës të cilat nuk janë të mjaftueshme për të përmbushur detyrimin ligjor.
- ✓ ISHMP nuk respekton normat metodologjike të vendosura nga Inspektoriatin Qendror.
- ✓ ISHMP nuk përdor portalin e inspektime “on line” (e-inspection) pavarësisht faktit se është trajnuar për përdorimin e tij nga Inspektoriatin Qendror. Inspektoriatin Qendror ka shpërndarë 62 paketa portabël për kryerjen e inspektimeve on line të cilat nuk janë përdorur asnjëherë nga ISHMP.
- ✓ ISHMP gjatë kryerjes së inspektimeve nuk përdor “badget” identifikues i cili është lëshuar posaçërisht nga Inspektoriatin Qendror.
- ✓ Inspektorët e ISHMP-së jo gjithmonë pajisen me autorizimin përkatës në kundërshtim me metodologjinë e aprovuar nga Inspektoriatin Qendror.

- ✓ ISHMP nuk ka kërkuar dhe as nuk i janë akorduar fonde për blerjen e pajisjeve matëse laboratorike.
- ✓ Në planet vjetore të punës së ISHMP-së nuk parashikohet inspektimi i cilësisë së ajrit.
- ✓ ISHMP jo gjithmonë administron dosjet e inspektimit në përputhje me ligjin për arkivat<sup>11</sup>.
- ✓ ISHMP nuk ka krijuar një “data base” të inspektimeve për cilësinë e ajrit.
- ✓ MTM nuk ka transpozuar ende Direktivën Evropiane të ligjit të krimit mjedisor.

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

- AKM të hartojë Raportet e Gjendjes së Mjedisit në përputhje të plotë me Programet Kombëtare të Monitorimit të Mjedisit.

**Për Raportin e ardhshëm të Gjendjes në Mjedis**

- Sistemi i monitorimit të cilësisë së ajrit të shoqërohet me kryerjen e kontrollit dhe sigurimit të cilësisë.

**Brenda 2018 dhe në vazhdimësi**

- MTM të marrë të gjitha masat e nevojshme për shtimin e numrit të stacioneve fikse të monitorimit të cilësisë së ajrit në shkallë vendi dhe veçanërisht në qytetin e Tiranës.

**Qershor 2019**

- ISHMP të miratojë Programin Vjetor të Inspektimeve për vitin e ardhshëm.
- ISHMP të ndjekë udhëzimet e vazhdueshme nga Inspektoriati Qendror lidhur me metodologjinë e inspektimit, përdorimin e portalit “e-inspection”, përdorimin e “badge” identifikues etj.

**Menjëherë dhe në vazhdimësi**

- Inspektorët e ISHMP-së, gjatë inspektimeve në terren, të pajisen gjithmonë me autorizimin përkatës në përputhje me metodologjinë e aprovuar nga Inspektoriati Qendror.

<sup>11</sup> Ligji nr. 9154 datë 06.11.2003 “Për arkivat”



### **Menjëherë dhe në vazhdimësi**

- Në planet vjetore të punës, ISHMP të parashikojë inspektimin e cilësisë së ajrit

### **Brenda 2018 dhe në vazhdimësi**

- ISHMP të marrë masa dhe të kërkojë fonde nga MTM për të plotësuar mangësitë që ka në pajisje logjistike si laboratorë matës të treguesve të ajrit etj.

### **Mars 2018**

- ISHMP të respektojë kriteret ligjore për administrimin e dosjeve të inspektimeve në përputhje me ligjin për arkivat.

### **Menjëherë dhe në vazhdimësi**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A është efektiv plotësimi i të dhënave dhe përpilimi i raporteve?*

- ✓ Raportimi nuk është i besueshëm.
- ✓ Ka mospërputhje midis Programeve Vjetore të Monitorimit të Mjedisit dhe Raporteve të Gjendjes së Mjedisit.
- ✓ Nuk respektohet dhe nuk përshkruhet saktë metodologjia e ndjekur për raportimin e rezultateve të monitorimit të cilësisë së ajrit.

### ***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

- Duke qenë se përpilimi i Raporteve të Gjendjes së Mjedisit është pasojë dhe varet nga i gjithë procesi i monitorimit të cilësisë së ajrit, rekomandimi kryesor lidhur me këtë çështje është zbatimi me përpikmëri i Programeve të Monitorimit të Cilësisë së Mjedisit gjatë matjes dhe monitorimit të cilësisë së ajrit të cilat më pas publikohen në Raportin e Gjendjes së Mjedisit për vitin përkatës.

### ***Dhjetor 2018***

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A janë të gjitha të dhënat e cilësisë së ajrit në dispozicion të qytetarëve?*

- ✓ Të dhënat e cilësisë së ajrit janë në dispozicion të qytetarëve vetëm në formën e Raporteve të Gjendjes së Mjedisit të cilat janë vjetore.
- ✓ AKM nuk i siguron akses “on line” qytetarëve të Shqipërisë për të patur të dhënat e gjendjes së cilësisë së ajrit në kohë reale (p.sh. çdo 1 orë etj).

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

- AKM duhet të mundësojë që çdo qytetar të ketë akses në të dhënat e cilësisë së ajrit në Shqipëri në kohë reale si në të gjitha vendet e tjera.

**Dhjetor 2018**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A ka mekanizma në dispozicion të institucioneve përgjegjëse për të përfutur njohuri për problemet në të ardhmen?*

- ✓ MTM si dhe institucionet e saj në varësi AKM dhe ISHMP janë të varura nga asistencë e projekteve të donatorëve kombëtarë dhe ndërkombëtarë.
- ✓ ISHP nuk disponon mekanizma për të përfutur njohuri për problemet në të ardhmen, si rezultat i mungesës së kapaciteteve infrastrukturore, mos përfshirjes në diskutime ligjshmërie apo dhe dhënies së kompetencave të plota për realizimin e procesit të monitorimit.
- ✓ ISHP është duke bashkëpunuar me Institutin Superior Sanitar Romë dhe përfaqësues të Komisionit Evropian lidhur me vlerësimin e sistemit të monitorimit të cilësisë së ajrit dhe nivelit të problemeve shëndetësore të lidhura me këtë cilësi, për të bërë të mundur nxjerrjen në pah të mangësive të këtij sistemi ndotje/shëndet, për të gjetur rrugët e vendosjes së një sistemi monitorimi, vlerësimi dhe parashikues për cilësinë e ajrit dhe nivelin e sëmundshmërisë në të ardhmen.

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

- ✓ ISHP pas përfundimit të bashkëpunimit me Institutin Superior Sanitar Romë të mundësojë zbatimin e vlerësimit të sistemit ndotje e ajrit-shëndet.

**Pas përfundimit të partneritetit me Institutin Superior Sanitar Romë**

***Për Rastin Studimor: Aktiviteti i Shfrytëzimit të Karrierave Sipërfaqësore në Urën Vajgurore***

- ✓ ISHMP Berat nuk ka vendosur asnjëherë gjopa ndaj subjekteve ekonomike, mjetet e të cilëve qarkullojnë në rrugët e fshatit duke mos respektuar normat përkatëse të sigurisë dhe të mbrojtjes së ajrit.

- ✓ ISHMP Berat nuk ka vendosur asnjë gjobë ndaj subjekteve ekonomike për tejkalim të normave të lejuara të emetimeve në ajër.
- ✓ ISHMP nuk ka inspektuar dhe nuk ka marrë asnjë masë sa i përket rehabilitimit të mjedisit, rrethimit të karrierave sipërfaqësore me bimë dekorative, përdorimin e shihedhësve gjatë shfrytëzimit të tyre etj.
- ✓ ISHMP Berat ka marrë një Vendim për dënim Administrativ me nr. 12 datë 05.09.2014 ndaj subjektit me vlerë 500,000 lekë.

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

- ISHMP Berat të inspektojë dhe të marrë masa duke ndëshkuar të gjitha subjektet ekonomike, automjetet e të cilave bëhen shkaktarë për ndotjen e ajrit.

**Menjëherë dhe në vazhdimësi**

- ISHMP Berat të marrë masa dhe të kërkojë fonde nga MTM për të plotësuar mangësitë që ka në pajisje logjistike si laboratorë matës të treguesve të ajrit etj.

**Mars 2018**

- ISHMP Berat të inspektojë dhe të marrë masa duke ndëshkuar të gjitha subjektet ekonomike të cilat nuk respektojnë kushtin e rehabilitimit të vendosur në Lejen e Mjedisit.

**Menjëherë dhe në vazhdimësi**

- ISHMP Berat të marrë masa dhe të pezullojë aktivitetin e subjektit deri në momentin e pajisjes me Leje Mjedisit.

**Menjëherë**

## 2. ZONAT E MBROJTURA DETARE

### Të dhënat e auditimit:

- Auditimi është kryer në bazë të Programit të Auditimit, miratuar nga Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit, nr. 1035/3, datë 31.01.2018.
- Auditimi ka filluar më datë 06.10.2017 dhe ka përfunduar më datë 30.06.2018.
- Auditimi është kryer nga grupi i auditimit: Ermira Vojka, Redina Karapici dhe Eksperti i Jashtëm Sazan Guri.
- Auditimi u krye në këto institucione:
  - Ministria e Turizmit dhe Mjedisit;
  - Ministria e Bujqësisë dhe Zhvillimit Urban;
  - Agjencia Kombëtare e Zonave të Mbrojtura;
  - Agjencia Rajonale e Zonave të Mbrojtura, Vlorë.
- Subjektet e audituara gjeneruan observacione, të cilat u reflektuan në raportin final rast pas rasti, duke u argumentuar qëndrimin zyrtar të KLSH-së për to.
- Ky auditim u krye si auditim i përbashkët i realizuar nga grupi i SAI-ve të vendeve të Mesdheut ku morën pjesë: SAI-t e Maltës, Qipros, Greqisë, Sllovenisë, Portugalisë dhe Spanjës.
- Auditimi u finalizua me vendimin e Kryetarit të KLSH-së, nr. 149, datë 28.09.2018, nr. 1035/7 Prot.
- Raporti përfundimtar iu përcoll institucioneve të audituara me shkresën përcjellëse nr. 1035/8 Prot, datë 07.10.2018.

### Konteksti i Auditimit:

Parku Kombëtar i Ekosistemit Natyror Detar pranë Gadishullit të Karaburunit dhe ishullit të Sazanit është shpallur nga Këshilli i Ministrave “Park Kombëtar” me VKM nr. 289 datë 28 prill 2010, me propozimin e Ministrisë të Mjedisit, Pyjeve dhe Administrimit të Ujërave. Sipërfaqja e përgjithshme e Parkut Kombëtar “Karaburun-Sazan” është 12.570,82 ha, ku zona detare pranë Karaburunit përbëhet nga 9.848,95 ha dhe zona detare pranë ishullit të Sazanit përbëhet nga 2.721,87 ha. Për rreth 4 vite, ky park ka qenë nën juridiksionin e Ministrisë së Mjedisit dhe Inspektoratit Shtetëror të Pyjeve, në mungesë të një administrate menaxhuese për parkun, të një strategjie zhvillimi dhe mbrojtjeje, si dhe të një plani menaxhimi konkret. Plani i Menaxhimit për Zonën e Mbrojtur Detare “Karaburun-Sazan” është miratuar vetëm në nëntor të viti 2015, pas

krijimit të Agjencisë Kombëtare të Zonave të Mbrojtura, po në këtë vit. Në kuadër të projektit “Përmirësimi i Mbulimit dhe Efektivitetit të Menaxhimit të Zonave të Mbrojtura Detare dhe Bregdetare” të Programit për Zhvillim të Kombeve të Bashkuara (UNDP), dhe u drejtohet të gjitha grupeve të interesit të ZMDB-së “Karaburun-Sazan” dhe do të zbatohet nga Administrata e Menaxhimit të PKD “Karaburun-Sazan”, që ende edhe sot nuk është krijuar. Administrimi dhe menaxhimi i parqeve kombëtare si pjesë e zonave të mbrojtura nënkupton shpalljen, ruajtjen e biodiversitetit dhe vlerave të tjera natyrore, përdorimin e burimeve natyrore e biologjike, lehtësimin e kushteve për zhvillimin e turizmit mjedisor, informimin dhe edukimin e publikut e sektorit publik e privat, për përfitime ekonomike.

PKD njihet si zona më e mirë dhe më mbresëlënëse e bregdetit shqiptar për zhvillimin e veprimtarive detare, si ato të zhytjeve, veprimtarive të peshkimit, zhvillimit të turizmit, si dhe larmisë së diversitetit biologjik relativisht të lartë, me specie të rralla dhe një florë dhe faunë shumë të zhvilluar. Ai është cilësuar një ekosistem i rëndësishëm si rezultat i klimës, përbërjes gjeologjike dhe gjeomorfologjike si dhe burimeve të shumta të biodiversitetit ku mund të përmendim peisazhet nënujore me shkëmbinjtë dhe shpellat nënujore, livadhet e Posidonia Oceanica, algat koralogjene, llojet e shpendëve të ujit etj. Në ujërat detare të kësaj zone janë rregjistruar habitate detare me interes kombëtar e ndërkombëtar që janë të renditura në konventat ndërkombëtare dhe në Listën e Kuqe Shqiptare si lloje që duhet të mbrohen. Kjo zonë njihet gjithashtu edhe për vlerat e saj historike dhe arkeologjike. Menaxhimi i shëndoshë i PKD do të sjellë ruajtjen e biodiversitetit, ruajtjen dhe mbrojtjen e llojeve dhe habitateve detare, ruajtjen e trashëgimisë kulturore dhe peisazhit, përfitime social - ekonomike siç janë peshkimi i qëndrueshëm, veprimtaritë turistike të kontrolluara apo mundësitë për studime dhe kërkime shkencore. Në ditët e sotme, ky thesar i natyrës kërcënohet me humbjen e vlerave për shkak të zbatimit të dobët të ligjit dhe veprimtarive të paligjshme. Ndër kërcënimet më të mëdha ndaj ruajtjes së vlerave mund të rendisim peshkimin e paligjshëm, akuakulturën, mbledhjen e midhjeve shkëmbshpuese, ankorimin në zonat e paautorizuara, urbanizimin, zhvillimin e turizmit të paligjshëm (baret dhe restorantet), ndotjen, llojet invasive, etj.

Pavarësisht zhvillimeve pozitive që administrata e zonave të mbrojtura ka ndërmarrë dy vitet e fundit, faza studimore e auditimit tregon se menaxhimi i këtij parku ende nuk është plotësisht në harmoni me parimin e efektivitetit. Kjo njësi ende ka vështirësi në ushtrimin e kompetencave dhe arritjes së objektivave

të menaxhimit. Po ashtu përpjekjet për ndërgjegjësimin dhe edukimin e palëve të interesit dhe publikut të gjerë për rëndësinë e kësaj zone janë ende pa ndikim.

Për këtë arsye, KLSH ka ndërmarrë këtë auditim performance me synim gjenerimin e rekomandimeve që do të sillnin përmirësime të mundshme në funksion të ruajtjes së vlerave dhe peisazhit unik dhe ose jo zhvillimit të mëtejshëm të këtij potenciali me rëndësi mjedisore kombëtare.

### **Mesazhi i Auditimit:**

Parku Kombëtar Detar Karaburun-Sazan nuk ka qenë plotësisht në vëmendjen e Qeverisë dhe aktorëve të përfshirë në menaxhimin e tij. Kanë kaluar 17 vite nga krijimi i këtij parku por problemet janë pothuajse të njëjta. Gjendja dhe qëndrueshmëria e këtij parku vijon të kërcënohet nga ushtrimi i veprimtarive të pakontrolluara dhe të pa rregulluara dhe ka një mungesë ndërgjegjësimi të përdoruesve të tij. Megjithatë disa nga faktorët kërcënues të përkeqësimit të ekosistemeve janë reduktuar, puna për administrimin e tij nuk ka qenë e koordinuar dhe jo të gjithë palët e përfshira në administrimin e PKD janë angazhuar maksimalisht. I gjithë ekosistemi i vijës bregdetare jug-perëndimore të vendit po kërcënohet vazhdimisht nën moton “Ekosistemet t’i përdorim, por jo t’i mbrojmë”, si pasojë e politikave kontradiktore që janë hartuar deri më sot mbi këtë zonë.

### **Përmbledhje në formë vendimi e auditimit**

Në zbatim të planit vjetor, Kontrolli i Lartë i Shtetit, në kuadër të përmbushjes së funksionit të tij Kushtetues, zbatimit të Udhëzimeve dhe Standardeve Ndërkombëtare të Auditimit (INTOSAI, EUROSAT, etj.), sipas programit të auditimit nr. 1035/3, datë 3.08.2018 realizoi auditimin e performancës me temë “Menaxhimi i Zonave të Mbrojtura Detare”. Ky auditim u ushtrua në Ministrinë e Turizmit dhe Mjedisit, Agjencinë Kombëtare të Zonave të Mbrojtura, Agjencinë Rajonale të Zonave të Mbrojtura, Vlorë dhe Ministrinë e Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural. Pas përfundimit të punës paraprake audituese u përgatit programi auditues. Në përfundim të punës audituese në terren, me shkresat nr. 1035/4 datë 18.07.2018 iu dërgua projekt-raporti i auditimit institucioneve subjekt auditimi.

Raporti Përfundimtar i auditimit është hartuar pasi janë shqyrtuar observacionet e dërguara nga Drejtoria e Peshkimit dhe Akuakulturës pranë Ministrisë së Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural.

**Për sa më lart, Kryetari i KLSH-së konkludoi:**

Organet që kryesisht ushtrojnë funksionet e tyre administrative në parkun detar dhe përreth tij janë Ministria e Turizmit dhe Mjedisit, Ministria e Mbrojtjes, Agjencia Kombëtare e Zonave të Mbrojtura me degën e saj rajonale AdZM Vlorë, Agjencia Kombëtare e Bregdetit, Agjencia Kombëtare e Turizmit, Inspektorati i Peshkimit, dhe Inspektorati Rajonal Mjedisor. Të gjithë këto organe, sipas përkatësisë juridiksionale, në thelb kanë si qëllim ruajtjen e ZM. Megjithëse qëllimi është i përbashket, këto njësi më së shumti punojnë më vete, pa u koordinuar mes tyre dhe vihet re se ka një mungesë shkëmbimi informacioni duke cënuar kështu nivelin e eficiencës së procesit administrues të parkut. Gjithashtu, konstatohet se ka një mungesë bashkëpunimi më së shumti nga ana e inspektorateve të cilët duke qenë se ligji u jep kompetenca ndëshkuese ndaj shkelësve, konsiderohen si hallkë më “autoritare” duke e kërkuar ndihmën dhe bashkëpunimin e AdZM, por jo anasjelltas, kryesisht në shkëmbimin e informacioneve. Po kështu, problematike është edhe niveli i bashkëpunimit me AKB, pasi një milje nga vija bregdetare në drejtim të tokës, AKB ushtron funksion monitorimi njësoj si AKZM, por shkëmbimi i informacionit është në nivele shumë të dobëta, madje nga AKZM cilësohet se me këtë organ nuk ka pothuajse fare komunikim. I gjithë ky kaos në administrimin e PKD dhe mbivendosjeve apo mos bashkëpunimit mes aktorëve të përfshirë, ka ardhur si pasojë e mungesës së një kuadri rregullator të mirëfilltë për zonat e mbrojtura prej vitesh. Në mungesë të një administrate të posaçme përgjegjëse për zonat e mbrojtura, administrimi i tyre është bërë në copëza, sipas kuadrit ligjor të aktorëve të përfshirë. Është fakt se që prej vitit 2010, vendi ynë edhe pse me potencial të konsiderueshëm, ka mbetur vetëm me një zonë të mbrojtur detare, pra nuk i është kushtuar vëmendja e duhur kësaj kategorie. Ky fakt vihet re edhe në të dhënat që i janë vënë në dispozicion grupit të auditimit, ku për periudhën objekt auditimi 2015-2017, fondet për investime për AKZM kanë qenë në rënie, ndërsa për AdZM Vlorë në rastin konkret, buxheti i akorduar për periudhën objekt auditimi mbulon vetëm paga, sigurime dhe shpenzime operative dhe nuk është parashikuar asnjë investim. Vetëm në vitin 2015, ky park arriti të ketë një dokument specifik me objektiva të qarta për menaxhimin e tij. Megjithatë që nga viti 2010 edhe në vazhdim, për shkak të kompleksitetit administrativ që shfaq kjo zonë, kanë munguar planet e veprimit konkrete dhe protokollet e bashkëpunimit. Vihet re një bashkëpunim formal institucional i detyruar nga ligji, por një mungesë vullneti për ta konkretizuar atë në veprime konkrete. Parku Kombëtar i Ekosistemit Natyror Detar pranë Gadishullit të Karaburunit dhe Ishullit të Sazanit është krijuar të ofrojë një qasje pragmatiste që synon vendosjen e ekuilibrit ndërmjet zhvillimit të qëndrueshëm ekonomik dhe ruajtjes

së burimeve natyrore duke siguruar mbrojtjen afatgjatë dhe mirëmbajtjen e biodiversitetit, teksa ofron në të njëjtën kohë një rrjedhë të qëndrueshme të produkteve natyrore dhe shërbimeve për të mbështetur zhvillimin e komuniteteve bregdetare<sup>1</sup>. Objektivat kryesore të krijimit të tij janë përkthyer në një plan menaxhimi, i cili i zbërthen këto kategori në nën objektiva të parashikuara për tu realizuar në një periudhë 10 vjeçare. Referuar periudhës së miratimit të planit të menaxhimit dhe periudhës objekt auditimi, grupi i auditimit është përqendruar në shqyrtimin e përmbushjes së objektivave që kanë si afat realizimi vitin e parë dhe të dytë të implementimit (2016-2017).

Plani i menaxhimit është hartuar me objektiva të qarta, të grupuara në kategori sipas interesit dhe vlerave që mbart kjo zonë, si dhe të skeduluara në afate kohore, por nuk shoqerohet me një plan veprimi, pra nuk janë të pasqyruara masat dhe veprimet konkrete që do ndërmarrë kjo administratë për arritjen e këtyre objektivave. Po ashtu, në planin e menaxhimit janë parashikuar aktorët që do përfshihen për realizimin e secilit objektivi, por AKZM/AdZM nuk ka marrë masa për nënshkrimin e marrëveshjeve të bashkëpunimit me këta aktorë që të garantojnë përfshirjen e tyre.

Hartimi i planit të menaxhimit është bërë në kuadër të projektit “Përmirësimi i Mbulimit dhe Efektivitetit të Menaxhimit të Zonave të Mbrojtura Detare dhe Bregdetare” të Programit për Zhvillim të Kombeve të Bashkuara (UNDP) financuar nga Fondi Global për Mjedisin (GEF) dhe bashkë-financuar nga Ministria e Mjedisit dhe UNDP, pra është hartuar duke u bazuar në planet e investimeve që kjo organizatë ka parashikuar. Mirë administrimi i këtij parku nuk rezulton të ketë qenë në fokusin e qeverisë dhe në rast se ky plan menaxhimi nuk do të mbështetej nga projekti, këto objektiva do të ishin tepër ambicioze për tu realizuar vetëm nga AdZM Vlorë. Duke marrë parasysh kapacitetet tepër të limituara të AdZM Vlorë, si në burime njerëzore ashtu edhe financiare (referuar buxhetit të AdZM për vitet 2015-2017 nuk është parashikuar asnjë investim), nuk ka patur një studim SMART gjatë përpilimit të objektivave nëse ato mund të përmbushen me kushtet që kjo administratë ka, krahas mbështetjes së projektit. Deri më tani, plani i menaxhimit të PKD është realizuar me ndihmën e projekteve dhe me përkushtimin e një stafi shumë të vogël të cilët shpesh ndërmarrin edhe iniciativa private në funksion të përmbushjes së qëllimit të tyre mbrojtës dhe konservues (duhet mbajtur parasysh se vetëm me një staf prej rreth 17 rangers, nga të cilët 4 janë financuar nga projekti, kjo administratë duhet të menaxhojë të gjithë zonat e mbrojtura Vlorë-Sarandë). Për shkak të

---

<sup>1</sup> Plani i Menaxhimit të PKD



kompetencave dhe burimeve të kufizuara që kjo administratë ka, ajo nuk arrin të realizojë një monitorim dhe kontroll efektiv të zonës nën juridiksion. Konkretisht AdZM Vlorë nuk ka të dhëna dhe statistika të sakta dhe zyrtare mbi numrin e vizitorëve dhe zhytësve që aksesojnë parkun, specieve të peshkuara, etj, pasi:

- së pari mungon një mekanizëm financiar i cili përveç se do të sillte të ardhura nga shitja e biletave do të bënte të mundur edhe kontrollin e flukseve të përdoruesve në park. Lidhur me këtë, përmendim edhe faktin se që në fillim të hartimit të planit të menaxhimit, nuk janë marrë masa për realizimin e një studimi mbi kapacitetet mbajtëse për përdoruesit.
- së dyti, kuadri rregullator i deri tanishëm për këtë administratë, nuk parashikon marrjen e lejeve paraprake nga individë apo operatorë të ndryshëm të cilët duan të ushtrojnë veprimtari të çdo lloji në park.
- së treti, ka një mungesë bashkëpunimi me aktorët e tjerë të përfshirë në këtë zonë (trajtuar në nën pyetjen e parë).

Progresi i deri tanishëm lidhur me zbatimin e planit të menaxhimit, është realizuar me mbështetjen e vazhdueshme të financimit nga projekte të ndryshme. Megjithëse nga vlerësimi i bërë nga MEET<sup>2</sup>, vihet re një përmirësim i konsiderueshëm në përmbushjen e planit të menaxhimit, për disa objektiva të cilat trajtohen gjerësisht më poshtë, hasen edhe vonesa. Zonat e mbrojtura detare janë një koncept i ri jo vetëm për komunitetet dhe përdoruesit por edhe për institucionet. Për rrjedhojë baza ligjore, njohuritë e institucioneve dhe praktikat e ngritura nuk janë të plota. Ende nuk ka një bashkëpunim eficient midis administratës dhe institucioneve të tjera ligjzbatuese, lidhur kryesisht me: dhënien e lejeve për ushtrim aktivitetesh, leje mjedisore, ndjekjen e mëtejshme të rasteve të shkeljeve të konstatuara nga AdZM, si dhe shkëmbim informacioni mbi përdorues të detit. Baza materiale në funksion të menaxhimit dhe monitorimit të parkut është ende e kufizuar, kryesisht lidhur me mjetet detare, pikat e ankorimit, shenjat kufizuese të parkut etj. Gjithashtu ekspertiza shkencore dhe studimet e realizuara janë të pamjaftueshme për të përcaktuar qartë masat mbrojtëse që duhen ndjekur dhe në vazhdim impakti i tyre. Një pengesë të konsiderueshme përbën edhe stafi i kufizuar për menaxhimin e PKD dhe në mënyrë të veçantë në periudhën e sezonit turistik. Nën pyetjet më poshtë, shtjellojnë ecurinë e objektivave kryesore të parashikuara për tu implementuar gjatë dy viteve të para të planit të menaxhimit.

---

<sup>2</sup> Metoda e Vlerësimit të Efektivitetit të Menaxhimit – një instrument vlerësimi i përgatitur nga Komisioni Botëror për Zonat e Mbrojtura.

Grupi i Auditimit të KLSH-së është përpjekur t'i japë përgjigje pyetjes: *A ka rezultuar efektiv Plani i Menaxhimit të Parkut Kombëtar të Ekosistemit Natyror Detar pranë Gadishullit të Karaburunit dhe Ishullit të Sazanit në funksion të ruajtjes dhe mbrojtjes së këtij ekosistemi?*

**Për sa më lart, Kryetari i KLSH-së vendosi:**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A janë të përcaktuara qartë detyrat dhe përgjegjësitë e secilit prej institucioneve që përfshihen në mbrojtjen e parkut detar?*

- Nuk ka pasur të hartuar apo të miratuar asnjë ligj apo politikë veçanërisht për zonat e mbrojtura detare, deri në maj 2017, kur me miratimin e ligjit të ri nr. 81/2017 “Për zonat e mbrojtura”, kësaj kategorie i'u dedikua një hapësirë edhe pse fare e vogël, nëpërmjet nenit 22.
- Deri në vitin 2015, ka patur një ligj për zonat e mbrojtura, por jo një administratë të mirëfilltë për zonat e mbrojtura. Megjithëse ngritja e kësaj administrate parashikohej në ligjin për zonat e mbrojtura të miratuar në vitin 2002, kjo administratë nuk ka ekzistuar deri në vitin 2015.
- AKZM/AdZM, kryen inspektime për veprimtaritë që ndodhin në zonën e mbrojtur, por në rast konstatimesh të shkeljeve të parashikuara në ligj, ajo duhet të njoftojë menjëherë inspektoratet përkatëse që kanë kompetenca vendimarrëse dhe ndëshkuese ndaj shkelësve dhe këtu përfundon misioni i asaj në mbrojtje të zones, pasi AdZM nuk merr më asnjë feedback nga këto inspektorate mbi masat e marra ndaj kundravajtësve.
- AKZM nuk ka kompetenca për të ushtruar një kontroll të mirëfilltë mbi veprimtaritë që ndodhin në zonën e mbrojtur. AdZM Vlorë e ka të pamundur të kontrollojë vizitorët, turistët, zhytësit, mjetet e vogla lundruese, apo përdorues të tjerë të cilët hyjnë në park, pasi ata paraprakisht nuk paraqiten askund për të përfituar një leje për hyrjen dhe përdorimin e parkut.
- Ministria e Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural, në Strategjinë Kombëtare të Peshkimit 2016-2021, në asnjë rast nuk ka përfshirë si partnere ndihmëse Agjencinë Kombëtare të Zonave të Mbrojtura, duke qenë se ajo është përgjegjëse edhe për shumë zona të tjera bregdetare të mbrojtura në të cilat zhvillohen aktivitete peshkimi.
- AdZM nuk vihet në dijeni mbi urdhrat e ndalimit të peshkimit të lëshuara nga Ministria/inspektorati përkatës për periudhat e ripopullimit të specieve,

shpalljen e zonave të ndaluara të peshkimit, etj. Po kështu, AKZM/AdZM Vlorë nuk janë përfshirë për konsultim gjatë diskutimeve për draftimin e Ligjit nr. 103/2016 “Për akuakulturën”.

- Në Strategjinë Kombëtare për Turizmin, megjithëse ende një draft, në aktivitetet kryesore për realizimin e objektivave nuk parashikohet asnjë bashkëpunim me AKZM, sidomos për drejtimit e përbashkëta strategjike që lidhen me zonat që ajo administron
- Komiteti i Menaxhimit të Zonave të Mbrojtura, për periudhën e auditimit 2015-2017 është mbledhur vetëm 3 herë (Janar 2015, Janar 2016, Shtator 2016), ndërkohë që ka detyrimin të mbledhet jo më pak se dy herë në vit.

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

- Ministria e Turizmit dhe Mjedisit, AKZM dhe AdZM Vlorë, të marrin masa për hartimin e protokolleve apo marrëveshjeve të bashkëpunimit me grupet e interesit që operojnë në Parkun Kombëtar Detar Karaburun-Sazan (qoftë njësi publike, apo shoqëri civile), ku të pasqyrohen veprime konkrete dhe të koordinuara nga secila palë në funksion të një procesi monitories sa më eficient. Kjo praktikë të ndiqet jo vetëm për këtë rast, por edhe për parqet detare që janë në pritje të miratimit të statusit “Zonë e Mbrojtur Detare”.

**Brenda fillimit të sezonit të ardhshëm turistik**

- Komiteti i Menaxhimit të PKD, të fuqizojë rolin e tij llogari kërkues, jo vetëm në shqyrtimin e implementimit të Planit të Menaxhimit të PKD, por edhe në nxitjen e bashkëpunimit mes aktorëve të përfshirë në administrimin e këtij parku, duke qenë se ka në përbërje anëtar nga çdo njësi që ushtron funksion administrues në park.

**Në vijimësi**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A janë marrë masa nga aktorët e përfshirë në mbrojtjen e parkut për përafrimin e legjislacionit në përgjigje të ndryshimeve thelbësore që kanë ndodhur në administrimin e parkut detar në vitet e fundit?*

- Çdo përdorues i zonës së mbrojtur, qoftë turist, visitor, peshkatar, apo zhytës mund të hyjë lirisht në këtë park dhe të ushtrojë veprimtari të pakontrolluar, pasi AdZM nuk ka kompetenca për dhënie leje për përdoruesit e parkut.
- Ligji nr. 81/2017 për Zonat e Mbrojtura, njeh dhe parashikon bashkërendimin e veprimeve me të gjithë palët e përfshira në veprimtari të

zhvilluara brenda zonave të mbrojtura, ndërkohë që pjesa tjetër e kuadrit rregullator që përfshihen në këtë çështje ende nuk kanë marrë masa për përditësimin e akteve ligjore përkatëse.

- Në nenin 33 të ligjit 81/2017 “Për zonat e mbrojtura” i cili përcakton veprimtaritë që lejohen në këto zona, nuk parashikohet asnjë procedure pajisje me leje apo qoftë edhe konsultimi paraprak me AdZM përkatëse, përpara ndërhyrjeve.
- Në afërsi të zonës së mbrojtur prej vitesh zhvillojnë aktivitetin 6 subjekte akuakulture të cilat bien ndesh me statusin e zonës dhe për të cilat nuk dihen efektet që shkakton në këtë zonë, pasi mungojnë studimet e nevojshme për impaktin e tyre në det dhe në tokë. Po kështu, nuk janë marrë masa për vlerësimin e pranisë së tyre në këtë zonë pas miratimit të Ligjit nr. 103/2016, datë 20.10.2016, sipas të cilit pritet të përpilohen aktet nënligjore përkatëse për përcaktimin e zonave për ushtrimin e aktiviteteve të akuakulturës.
- Nuk janë marrë masa për hartimin e akteve nënligjore në funksion të Ligjit nr. 103/2016, datë 20.10.2016 “Për akuakulturën” dhe konkretisht ende nuk janë vendosur “Zonat e Përcaktuara për Akuakulturë”.
- Kuadri rregullator që lidhet me mbrojtjen e mjedisit detar nga ndotja, peshkimin, aktivitetet ushtarake brenda zonës së mbrojtur, apo ushtrimi i sporteve nënujore, nuk është përditësuar pas ngritjes së AKZM, duke e përfshirë këtë të fundit si një nga organet kryesore bashkëpunuese në administrimin e PKD.
- Megjithëse me hyrjen në fuqi të ligjit të ri mbi zonat e mbrojtura, AdZM ka të drejtën e ngritjes së padive penale ndaj veprimtarive në shkelje të këtij ligji, ende nuk ka akte nënligjore dhe referenca që përcaktojnë mënyrat e vlerësimit të dëmeve të shkaktuara.

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

- AKZM dhe AdZM Vlorë, të nisin procedurat për propozimin e akteve nënligjore në funksion të Ligjit nr. 81/2017 për Zonat e Mbrojtura, ku të përcaktohen qartë kompetencat e AKZM/AdZM-ve në lejimin apo ndalimin e ushtrimit të aktiviteteve apo sporteve ujore brenda zonës, vizitat në pikat që përbëjnë atraksion turistik, etj. Me miratimin e këtij kuadri rregullator, të merren masa për realizimin e fushatave të nevojshme informuese mbi faktin

se për aksesimin e PKD Karaburun-Sazan, më parë duhet të vihet në dijeni edhe administrata menaxhuese e tij.

#### **Brenda sezonit të ardhshëm turistik**

- AKZM dhe AdZM Vlorë, me ndihmën edhe të ekspertëve të fushës, të marrin masa për propozimin e akteve nënligjore në funksion të Ligjit nr. 81/2017 për Zonat e Mbrojtura, ku të përcaktohen qartë referencat dhe mënyrat e vlerësimit të dëmeve të shkaktuara nga shkelësit në zonën e mbrojtur. Gjithashtu, të merren masa për propozimin e kategorizimit të penaliteteve ndaj shkelësve, duke vendosur penalizime më të mëdha për shkeljet që ndodhin brenda zonave të mbrojtura.

#### **Brenda vitit 2019**

- Drejtoria e Peshkimit dhe Akuakulturës pranë Ministrisë së Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural dhe AdZM Vlorë, të marrin masa për krijimin e një komunikimi të ndërsjelltë për çdo rast nxjerrjesh njoftimesh, urdhërash, apo akte të tjera administrative që lidhen me lejimin apo ndalimin e aktiviteteve të peshkimit dhe akuakulturës brenda apo në afërsi të zonë së mbrojtur, si dhe nëpërmjet inspektorëve përkatës të verë në dijeni AdZM mbi ecurinë dhe rezultatet e masave të marra ndaj shkelësve, që vijnë nga sinjalizimet e AdZM.

#### **Menjëherë dhe në vijimësi**

- Ministria e Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural së bashku me Ministrinë e Turizmit dhe Mjedisit, AKZM, AdZM dhe me ndihmën e ekspertëve të fushës, të marrin masa për realizimin e studimeve të thelluara shkencore mbi zhvillimin e aktiviteteve të akuakulturës në afërsi të zonave të mbrojtura detare, që nga studimi i kapaciteteve mbajtëse të gjirit të Vlorës, e deri në vlerësimin e dëmeve të akumuluar dhe ato potenciale në të ardhmen. Në këtë kontekst, këto organe të marrin masa për mos dhënien e lejeve të ushtrimit të kësaj veprimtarie deri në publikimin e rezultateve përfundimtare të studimeve. Në rast se nga këto studime del e nevojshme, të merren masa edhe për pezullimin e aktiviteteve që operojnë aktualisht në afërsi të kësaj zone. Po kështu, të veprohet edhe për rastet e Zonave të Përcaktuara të Akuakulturës referuar Ligjit nr. 103/2016, datë 20.10.2016 “Për Akuakulturën”, të cilat të përcaktohen vetëm pas zhvillimit të studimeve shkencore dhe jo sipas interesit të subjekteve private.

#### **Brenda vitit 2019**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A është realizuar ruajtja dhe mbrojtja e biodiversitetit dhe vlerave kulturore e historike të parkut detar në përputhje me objektivat e vendosura?*

- Prioriteti kohor që i është dhënë disa prej objektivave nuk është i duhuri, pasi sipas këtij plani menaxhimi në dy vitet e para do kryhen aktivitete monitoruese, vëzhguese apo rregulluese dhe më pas do kryhen studime apo kërkime për shtrirjen dhe nivelin e kërcënimit të këtyre habitateve dhe hartëzimit të tyre.
- Pjesa nënujore e Karaburun-Sazanit nuk është eksploruar shumë. Studimet kryesore në zonë janë kryer nga organizata të huaja ose me mbështetjen e tyre, pasi AKZM/AdZM nuk ka kapacitetet e nevojshme financiare apo logjistike për zhvillimin e tyre individualisht.
- Ende nuk është implementuar një skemë për rregullimin e varkave turistike edhe për faktin se AdZM Vlorë ende nuk ka një studim mbi kapacitetet mbajtëse të zonës apo një mekanizëm kontrolli për përdoruesit e saj.
- Ende nuk është hartuar një kod sjellje për soditjen e specieve të egra. Aktualisht AdZM ka një protokoll për monitorimin e tyre, i cili shërben si orientues për këtë veprimtari.
- Është realizuar identifikimi dhe inventarizimi i shpellave tokësore por jo i atyre nënujore.
- Nuk janë marrë masa për ngritjen e strukturave të nevojshme (bova) për ankorimin e mjeteve që sjellin vizitorë në shpella, si dhe mungon një rregullore për përdorimin e tyre nga vizitorët, distancat e lejuara për hyrjen në shpella, etj.
- Është vonuar së tepërmi procesi i shpalljes së zonës së Porto Palermos dhe Kepit të Rodonit si ekosisteme të propozuara për tu shpallur zonë e mbrojtur detare. Miratimi i ZPA në këto hapësira do të ishte në kundërshtim me potencialin që këto zona kanë për vlerat e tyre të ekosistemit.
- Nga Inspektoriati Kombëtar për Mbrojtjen e Territorit nuk janë marrë masa për vlerësimin e pranisë apo shkatërrimin e subjekteve të shërbimit të ngritura brenda zonës së mbrojtur në sezonin veror dhe që sinjalizohen rregullisht nga AdZM Vlorë.

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

- AKZM dhe AdZM Vlorë të marrin masa për përmbushjen plotësisht të objektivave të parashikuara për zbatim në dy vitet e para, të cilat janë realizuar pjesërisht deri në periudhën objekt auditimi. Për këtë, të merren masa për nënshkrimin e marrëveshjeve të bashkëpunimit me Universitetin e Vlorës dhe atë Bujqësor të Tiranës, për kryerjen e studimeve të nevojshme në mënyrë që të përcaktohen më tej masat mbrojtëse dhe rregulloret e duhura për përdorimin e ekosistemit.

#### **Brenda nisjes së sezonit të ardhshëm turistik**

- Ministria e Turizmit dhe Mjedisit, AKZM dhe AdZM të llobojnë në nivel kombëtar dhe ndërkombëtar mbi vlerat dhe rëndësinë e këtij ekosistemi në rajonin e Mesdheut, në mënyrë që të përthithen sa më tepër projekte në mbrojtje të kësaj zone.

#### **Në vijimësi**

- Ministria e Turizmit dhe e Mjedisit, të shqyrtojë mundësinë e riallokimit të buxhetit në dispozicion, në mënyrë që në të ardhmen të përcaktohen fonde për investime edhe për AdZM Vlorë.

#### **Me hartimin e buxhetit për vitin pasardhës**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *Çfarë masash janë marrë për të mbështetur zhvillimin e komunitetit vendas nëpërmjet peshkimit dhe turizmit të qëndrueshëm?*

- Ende nuk ka një studim të plotë social-ekonomik mbi peshkimin lokal. Është zhvilluar një studim mbi llojet dhe trendet e këtyre specieve në zonën Karaburun-Sazan, megjithatë AdZM ende nuk zotëron një vlerësim të plotë të bazës së rezervave të peshkut.
- Shkeljet kryesore lidhen me zjarr vënien, ngritjen e strukturave të lehta të shërbimit gjatë sezonit veror, gjueti e paligjshme dhe gjueti nga peshkarexha me mjete ndriçuese të tipit fenerë.
- Numri më i madh i inspektimeve kryhet nga toka, për pamundësi financiare për të përdorur rregullisht mjetin lundrues dhe vetëm gjatë orarit zyrtar të punës, ndërkohë që pjesa më e madhe e aktivitetit peshkues zhvillohet gjatë natës.
- Është hartuar një listë me atraksionet kryesore turistike, por ende nuk ka një hartë të plotë të tyre pasi lista ka nevojë për përditësime.

- Është arritur një marrëveshje me Ministrinë e Mbrojtjes për lehtësimin e procedurave të aksesit në park nga deti, megjithatë, për aksesin nga toka ende ka problematika dhe paqartësi mbi procedurën që duhet ndjekur.
- AdZM nuk ka të identifikuar plotësisht subjektet që ushtrojnë sportin e zhytjes dhe statistika të sakta mbi numrin e vizitorëve të atraksioneve nënujore. Një fakt i tillë haset edhe nga Drejtoria e Peshkimit dhe Akuakulturës nën varësinë e Ministrisë së Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural.
- Nuk është krijuar infrastruktura e duhur për ushtrimin e sportit të zhytjes si, hartimi i shtigjeve nënujore, identifikimi i shpellave nënujore, vendosja e bovave në pikat e parashikuara për zhytje, etj.
- Ka një mos përputhje mes pikave të përcaktuara për zhytje nga AdZM si pika me interes historik e kulturor, me ato të përcaktuara nga VKM nr. 321, datë 28.5.2014, i ndryshuar, “Për sigurinë në det, plazhe, në ujërat e brendshme në thellësi të territorit dhe gjatë ushtrimit të sporteve ujore”. Po kështu, referuar këtij vendimi, është e pa qartë mënyra e përdorimit të pjesës perëndimore të gadishullit të Karaburunit si zonë për përdorim publik nga vizitorët dhe pushuesit, pasi AdZM nuk ka një bashkëpunim produktiv me Agjencinë Kombëtare të Bregdetit.

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

- Ministria e Turizmit dhe Mjedisit, AKZM dhe AdZM të marrin masa për miratimin dhe zbatimin sa më parë të një mekanizmi financiar nëpërmjet shitjes së biletave për vizitorët e parkut, në mënyrë që të krijojnë edhe një burim të ardhurash. Për këtë, këto organe të ndërmarrin një studim fizibiliteti për përcaktimin e kostove dhe përfitimeve, si dhe të kryejnë një analizë mbi mundësinë e vendosjes së këtyre mekanizmave, duke studiuar pikat më me fluks nga mbërrijnë vizitorët. Nëpërmjet këtij mekanizmi do të bëhej e mundur edhe kontrolli i numrit të përdoruesve duke përfutur shifra më të sakta.

**Brenda nisjes së sezonit të ardhshëm turistik**

- Për sa më lart, organet e mësipërme të marrin masa për vendosjen e sinjalistikave dhe shpërndarjen e informacioneve mbi pikat e vendosura si në plazhet e pjesës lindore ashtu edhe të asaj perëndimore të Karaburunit, gjithashtu edhe nëpërmjet operatorëve turistikë.

**Brenda nisjes së sezonit të ardhshëm turistik**



- AKZM dhe AdZM Vlorë të marrin masa për zhvillimin e një studimi mbi kapacitetet mbajtëse të Parkut në tërësi dhe sipas aktiviteteve që ushtrohen në të në veçanti.

#### **Brenda vitit 2019**

- Ministria e Turizmit dhe Mjedisit, AKZM dhe AdZM, të marrin masa për të zhvilluar konsultime me të gjithë palët e prekura nga VKM nr. 321, datë 28.05.2014, “Për sigurinë në det, plazhe, në ujërat e brendshme në thellësi të territorit dhe gjatë ushtrimit të sporteve ujore”, lidhur me mos përputhjet që konstatohen për sa i përket përcaktimit të pikave të zhytjes të cilat përbëjnë atraktivitet turistik, kulturor e historik, si dhe përdorimit të zonës përëndimore të Karaburunit (mbi plazhin e Dhërmiut) si zonë publike për pushim dhe plazh.

#### **Brenda nisjes së sezonit të ardhshëm turistik**

- Ministria e Turizmit dhe Mjedisit, AKZM, AdZM dhe me ndihmën e Komitetit të Menaxhimit të Zonës së Mbrojtur, të ndërmarrin diskutime edhe me palët e interesit për hartimin e një kuadri rregullator të dedikuar sportit të zhytjes, duke përcaktuar qartë identifikimin dhe regjistrimin e këtyre subjekteve, lejinim/licensimin apo mënyrat e çertifikimit, zonat e përcaktuara për ushtrimin e këtij sporti, mënyrat dhe pajisjet e lejuara apo të ndaluara, etj.

#### **Menjëherë**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A janë marrë masa për ndërgjegjësimin dhe edukimin e publikut, vizitorëve dhe përdoruesve të parkut detar lidhur me ruajtjen e biodiversitetit dhe përdorimit të qëndrueshëm të burimeve?*

- Veprimet e ndërmarra në funksion të ndërgjegjësimit të komunitetit vendas dhe publikut, janë kufizuar në nivel lokal edhe pse vizitorët dhe përdoruesit e këtij parku janë në nivele kombëtare dhe ndërkombëtare gjithashtu. Aktivitetet që vetë AdZM ka zhvilluar, i janë dedikuar kryesisht nxënësve dhe studentëve të qytetit të Vlorës.
- Pavarësisht se qendra e vizitorëve është kompletuar me informacione e fletëpalosje informuese dhe është në dispozicion të turistëve për pyetjet që ata kanë, këto të dhëna mbeten për tu marrë vetëm në rast se vizitorët zgjedhin të paraqiten pranë kësaj qendre. Në këtë aspekt, ka munguar përfshirja maksimale edhe e vetë AKZM.

- Pavarësisht përpjekjeve për të rritur nivelin e ndërgjegjësimit, shkeljet e konstatuara në këtë zonë vijojnë të jenë të njëjtat.

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

- Krahës AdZM Vlorë edhe AKZM, me ndihmën e shoqatave apo grupeve të interesit, të marrë masa që të përfshihet maksimalisht në realizimin e fushatave promovuese mbi vlerat, pasuritë dhe përfitimet që sjell mbrojtja e këtij ekosistemi, si dhe fushata informuese mbi veprimtaritë e lejuara, ato të ndaluara, dhe penalizimet që vijnë në rast shkeljesh, jo vetëm në zonën e Vlorës, por në të gjithë territorin e Republikës dhe për të gjithë grupmoshat. Në këtë kontekst, AKZM të marrë masa për realizimin e publiciteteve audio dhe vizive gjatë të gjithë periudhës dhe më intensive në prag të fillimit të sezonit turistik veror.

**Në vijimësi**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A ka AdZM Vlorë kapacitetet dhe burimet e nevojshme financiare për menaxhimin efektiv të parkut?*

- Puna e administratës ndesh vështirësi në monitorimin e flukseve në PKD kryesisht gjatë sezonit veror.
- AdZM Vlorë i ka munguar mbështetja e duhur e grupeve të interesit apo universiteteve lidhur me monitorimet shkencore të habitateve dhe llojeve.
- Në mungesë të fondeve për investim, si dhe të ngritjes së një mekanizmi financiar për vendosjen e tarifave për përdoruesit e parkut, kjo administratë nuk zotëron një burim krijimi të ardhurash, të cilat do ti vinin në ndihmë në përmbushje të funksioneve të saj.
- AdZM nuk zotëron mjete dhe pajisje të mjaftueshme për të monitoruar një hapësirë kaq të madhe dhe me distancë të konsiderueshme.
- Ka vështirësi në mbulimin e kostove të përdorimit dhe mirëmbajtjes së mjetit lundrues, si dhe në mënyrë të veçantë për mbulimin e pjesës përëmdimore të parkut, e cila është më e vështirë për tu arritur në kohë me det të trazuar.

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

- Ministria e Turizmit dhe Mjedisit të shikojë mundësinë për vënie në dispozicion të AdZM Vlorë të një buxheti më të lartë në vitet në vijim, për periudhat që përkojnë me rritjen e flukseve, të paktën për të përballuar një monitorim të rregullt me anë të mjetit lundrues.

#### **Me hartimin e buxhetit për vitin pasardhës**

- AKZM dhe AdZM Vlorë, duke ju referuar VKM nr. 1703, datë 24.12.2008 “Për vendosjen e standardeve të shërbimeve dhe të veprimtarive sezonale/të përkohshme për Ministrinë dhe institucionet buxhetore”, sipas nevojës të marrin masa për propozimin e vënies në dispozicion të një stafi sezonal (rangers) me kontratë të përkohshme, për përballimin e fluksit dhe rritjen e aktiviteteve monitoruese, për periudhat Qershor-Shtator.

#### **Çdo vit për periudhën qershor-shtator**

- AKZM dhe Ministria e Turizmit dhe Mjedisit, referuar edhe praktikave më të mira ndërkombëtare, të analizojnë mundësinë dhe të propozojnë krijimin e administrative të dedikuara për zonat e mbrojtura, për arritjen e një procesi menaxhues sa më efektiv të këtyre zonave.

#### **Brenda një periudhe dy vjeçare**

### 3. MENAXHIMI I MBETJEVE SPITALORE

#### Të dhënat e auditimit:

- Auditimi është kryer në bazë të Programit të Auditimit, miratuar nga Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit, nr. 90/8 Prot., datë 07.04.2018.
- Auditimi ka filluar më datë 25.01.2018 dhe ka përfunduar më datë 13.07.2018.
- Auditimi është kryer nga grupi i auditimit: Aulent Guri, Rejlond Sinani.
- Auditimi u krye në këto institucione:
  - Ministria e Turizmit dhe Mjedisit;
    - Agjencia Kombëtare e Mjedisit;
    - Inspektoriati Shtetëror i Mjedisit e Pyjeve në nivel qendror;
    - Inspektoriati Shtetëror i Mjedisit e Pyjeve të qarqeve Tiranë, Fier e Kukës.
  - Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale;
    - Inspektoriati Shtetëror Shëndetësor.
    - Inspektoriati Shtetëror Shëndetësor të qarqeve Tiranë, Fier e Kukës.
    - Qendra Spitalore Universitare “Nënë Tereza”, Tiranë.
    - Spitali Rajonal i Fierit.
    - Spitali Rajonal i Kukësit.
- Subjektet e audituara gjeneruan observacione, të cilat u reflektuan në raportin final rast pas rasti, duke u argumentuar qëndrimin zyrtar të KLSH-së për to.
- Auditimi u finalizua me vendimin e Kryetarit të KLSH-së, nr. 142, datë 28.09.2018.
- Raporti përfundimtar iu përcoll institucioneve të audituara me shkresën përcjellëse nr.90/20 Prot, datë 07.10.2018.

#### Konteksti i Auditimit:

Mbetjet spitalore përmbajnë mikroorganizma potencialisht të dëmshme të cilat mund të infektojnë pacientët në spital, punonjësit e kujdesit shëndetësor dhe publikun e gjerë. Rreziqe të tjera të mundshme infektive mund të përfshijnë përhapjen e substancave kimike rezistente në mjedis nga djegia e tyre; helmimet nga ndotja që lëshojnë produktet farmaceutike, në veçanti, antibiotikët dhe barna të veçanta; helmimet dhe ndotja përmes ujërave të përdorura; helmimet dhe ndotja nga elemente toksike ose komponimet, të tilla si: mërkuri ose dioksina që

çlirohen në ajër gjatë procesit të trajtimit apo asgjësimit të tyre. Në vendet në zhvillim, rreziqet shitesë ndodhin edhe nga të ushqyerit e bagëtive me mbeturina në vendgrumbullimet e mbetjeve, si dhe nga klasifikimi manual i mbeturinave të rrezikshme nga qendrat e kujdesit shëndetësor.<sup>1</sup> Shembull konkret i këtij përkufizimi është edhe Shqipëria. Vitet e fundit dhe më konkretisht në vitin 2017 të gjithë ishim dëshmitarë të një skandali të madh që doli në pah falë mediave dhe shoqërisë civile, lidhur me hedhjen ilegale në vende të pa miratuara ligjërisht të sasive të mëdha të mbetjeve spitalore. Kjo është edhe një ndër arsyet kryesore nga ku KLSH mori iniciativën për të zhvilluar një auditim performance lidhur me menaxhimin e mbetjeve spitalore në disa prej spitaleve kryesore të vendit tonë. Mbetjet spitalore të gjeneruara në spitale kanë pasoja direkte dhe indirekte për çdo funksion menaxhues të rëndësishëm në spitale. Ato kanë një ndikim shumë të rëndësishëm financiar si në buxhetin operacional, ashtu edhe në atë kapital. Ato përbëjnë një shqetësim shumë të madh nga pikëpamja e burimeve njerëzore duke qenë se përfshijnë aktivitete trajnimi specifike shoqëruar kjo me menaxhimin e riskut, si dhe me detyrimin për zbatimin e kriterëve ligjore e rregullatore. Menaxhimi i mbetjeve spitalore është një çështje me përgjegjësi shumë të madhe nga spitalet, duke qenë se ato mund të dëmtojnë seriozisht jetën e komunitetit nëse nuk menaxhohen efektivisht. Sfidat kryesore e përmirësimit të efektivitetit të sistemit operacional të spitaleve qëndron në natyrën e tyre ndër-departamentale. Gjenerimi, menaxhimi dhe asgjësimi i mbetjeve spitalore kërkon një përfshirje të gjerë të çdo departamenti në spital.<sup>2</sup>

Mbetjet spitalore janë një produkt i pamënjatshëm i sistemit të kujdesit shëndetësor. Ato duhen menaxhuar me qëllim promovimin e shëndetit publik dhe mbrojtjen nga infeksionet, garantimin e sigurisë në punë dhe shëndetit të punonjësve, minimizimin e dëmeve në mjedis si dhe reduktimin e kostove të panevojshme. Disa mbetje spitalore si: shiringat e përdorura, materialet radioaktive, indet njerëzore, materialet me përmbajtje gjaku etj., janë të dëmshme për njerëzit dhe mjedisin në të cilin jetojmë. Mbetjet spitalore janë rreth dhjetë herë më të kushtueshme për t'u trajtuar dhe asgjësuar sesa mbetjet urbane.<sup>3</sup> Krahas mbetjeve spitalore në spitale prodhohen gjithashtu edhe mbetje urbane, të cilat nuk klasifikohen si mbetje të rrezikshme. Për këtë arsye është shumë e rëndësishme të bëhet ndarja e mbetjeve spitalore në burim me qëllim që mbetjet urbane mos të hidhen në të njëjtët kosha/konteinerë ku mblidhen mbetjet

---

<sup>1</sup>Raport tregues vlerësimi mbi menaxhimin e mbetjeve spitalore në 5 qytete të vendit, REC Albania, 2014. fq.11.

<sup>2</sup>Dr. James Studnicki, The medical waste audit, 1992. page 68.

<sup>3</sup>Performance Audit Report: Managing hospital waste, The Audit Office of New South Wales. page 16.

spitalore. Po ashtu, mbetjet spitalore nuk duhet të përzihen me mbetjet urbane për shkak të cënimit të shëndetit publik, shkeljet e të cilave mund të çojnë në ndjekje penale personat përgjegjës. Për të menaxhuar efektivisht mbetjet spitalore, godinat e spitaleve duhet të jenë ndërtuar/ndërtohen në mënyrë të tillë që të përmbajnë ambiente që garantojnë një magazinim të sigurtë të mbetjeve spitalore, riciklimin, larjen e koshave të grumbullimit të mbetjeve si edhe peshimin e tyre.<sup>4</sup>

Menaxhimi i duhur i mbetjeve spitalore është një pjesë e rëndësishme për funksionimin e sistemit të menaxhimit mbetjeve dhe mbrojtjen e mjedisit e të shëndetit të popullatës. Keqmenaxhimi i mbetjeve spitalore, që nga grumbullimi dhe ndarja brenda qendrave spitalore e deri te asgjësimi final i tyre, paraqet një rrezik të madh si për shëndetin e stafit mjekësor (mjekët, infermierët, stafin ndihmës mjekësor, stafin mbështetës/teknik), ashtu edhe të pacientëve dhe qytetarëve. Rreziqet potenciale nga mbeturinat e rrezikshme spitalore kryesisht ndërlidhen me sëmundjet infektive (SIDA, Hepatiti B dhe C, infeksionet e zorrëve, infeksionet e traktit respirator/frymëmarrjes, infeksionet e gjakut, infeksionet e lëkurës dhe të tjera), intoksikimet dhe efektet e substancave radioaktive dhe aerosoleve (kancerogjene, mutagjene, teratogjene). Për t'i reduktuar këto rreziqe në një nivel të pranueshëm është e domosdoshme të ndërmerren masa që lidhen kryesisht me përdorimin e veshjeve mbrojtëse dhe pajisjeve të tjera, klasifikimin e mbeturinave në përputhje me dispozitat ligjore, mbajtjen e higjienës pas kontaktit të drejtpërdrejtë me mbeturina, transportimin e sigurtë të mbeturinave deri në vendin e asgjësimit, si dhe trajnimin e vazhdueshëm të stafit në lidhje me menaxhimin e tyre.<sup>5</sup> OBSH vlerëson se, në vitin 2000, injeksionet me shiringa të ndotura shkaktuan 21 milionë të infektuar me virusin e hepatitit B (HBV), 2 milionë infeksione të virusit të hepatitit C dhe 260.000 të infektuar me HIV në mbarë botën. Shumë prej këtyre infeksioneve ishin të shmangshme nëse shiringat do të ishin asgjësuar në mënyrë të sigurtë. Mbetjet infektive dhe anatomike përfaqësojnë shumicën e mbetjeve të rrezikshme, deri në 15% të totalit të mbetjeve nga aktivitetet e kujdesit shëndetësor. Shiringat dhe aget përfaqësojnë rreth 1% të totalit të mbetjeve, por nëse nuk menaxhohen si duhen, ato kthehen në burim kryesor të transmetimit të sëmundjeve. Substancat kimike dhe farmaceutike përbëjnë rreth 3% të mbetjeve

<sup>4</sup>Performance Audit Report: Managing hospital waste, The Audit Office of New South Wales. page 9.

<sup>5</sup>Raport i Auditimit mbi Menaxhimin e Mbeturinave Medicinale, ZAP, Republika e Kosovës, 2013. fq. 7.

nga aktivitetet e kujdesit shëndetësor, dhe 1% e përbëjnë substancat radioaktive të totalit të mbetjeve të kujdesit shëndetësor.<sup>6</sup>

Në Progres-Raportin e BE-së të vitit 2015, në Kapitullin 27, “Mjedisi dhe Ndryshimet Klimatike”, thuhet se: *“Planifikimi, koordinimi dhe zbatimi i politikave të menaxhimit të mbetjeve po përparojnë shumë ngadalë dhe kapaciteti administrativ mbetet shumë i kufizuar. Shumica e mbetjeve vazhdojnë të depozitohen në dampa të pasigurta të ligjshme dhe jo të ligjshme dhe në disa raste edhe të digjen. Mbetjet spitalore janë një problem madhor”*.<sup>7</sup> Ndërsa në Progres-Raportin e BE-së të vitit 2016 citohet se “në shtator të vitit 2016, ligji kryesor i menaxhimit të integruar të mbetjeve u ndryshua. Zbatimi i tij kërkon që Shqipëria të zhvillojë infrastrukturën, institucionet dhe sistemin e nevojshëm për kontrollin, monitorimin dhe raportimin e lëvizjeve të mbetjeve”.<sup>8</sup>

### **Mesazhi i Auditimit:**

Menaxhimi i mbetjeve spitalore vuan mungesën jo vetëm të efektivitetit sa i përket zbatimit të politikave, por dhe përditësimit të vetë politikave lidhur me mbetjet spitalore. Ministria e Turizimit dhe Mjedisit (MTM) dhe Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrotjes Sociale (MSHMS) nuk kanë kapacitetet e duhura për të përditësuar dhe shoqëruar me akte nënligjore të mjaftueshme të gjithë kuadrin ligjor në lidhje me menaxhimin e mbetjeve spitalore. Edhe pse ekzistojnë një sërë aktesh nënligjore, ato janë të bazuara në ligje tashmë të shfuqizuara, çka sjell pamundësi në zbatimin e tyre.

Të tre spitalet pjesë e këtij auditimi dhe veçanërisht Spitali Rajonal i Kukësit dhe i Fierit kanë mangësi në respektimin e kuadrin ligjor e rregullator për të arritur standardet e kërkuara të menaxhimit të mbetjeve spitalore. Diferencimi, magazinimi dhe trajtimi i mbetjeve spitalore nuk bëhet në përputhje me kriteret ligjore dhe praktikatat e mira. Mangësi të theksuara vërehen edhe gjatë raportimit dhe dokumentimit të mbetjeve spitalore, shoqëruar kjo edhe me indiferencën e MSHMS, MTM dhe Inspektoriatit Shtetëror të Mjedisit, Pyjeve e Ujërave (ISHMPU).

Jo të gjitha subjektet private të licensuar nga MTM për trajtimin/asgjësimin e mbetjeve spitalore kanë qenë pjesë e insepktimeve dhe kontrolleve të rrepta që duhet të kryhen nga inspektoriatet përkatëse (e veçanërisht

---

<sup>6</sup>Raport tregues vlerësimi mbi menaxhimin e mbetjeve spitalore në 5 qytete të vendit, REC Albania, 2014. fq.10.

<sup>7</sup>Albania 2015 Report, European Commission, page 67.

<sup>8</sup>Albania 2016 Report, European Commission, page 79.

ISHMPU). MTM, AKM dhe ISHMPU nuk kanë asnjë informacion se ku përfundon hiri pas procesit të djegies së mbetjeve spitalore i cili konsiderohet ende si mbetje e rrezikshme.

### **Përmbledhje në formë vendimi e auditimit**

Në zbatim të Planit Vjetor Institucional 2018, Kontrolli i Lartë i Shtetit, në kuadër të përmbushjes së funksionit të tij Kushtetutes, zbatimit të Udhëzimeve dhe Standardeve Ndërkombëtare të Auditimit (INTOSAI, EUROSAT, etj.), sipas Programit të Auditimit me nr. prot. 90/8, përcjellë në datë 07/04/2018, ndërmori auditimin me temë “Menaxhimi i Mbetjeve Spitalore”. Ky auditim u ushtrua në Ministrinë e Turizmit dhe Mjedisit, Ministrinë e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale, Agjencinë Kombëtare të Mjedisit, Inspektoratin Shtetëror të Mjedisit dhe Pyjeve, Qendrën Spitalore Universitare “Nënë Tereza” Tiranë, Spitalin Rajonal të Fierit dhe Spitalin Rajonal të Kukësit. Pas përfundimit të punës paraprake audituese, 25.01.2018-05.04.2018, u përgatit programi auditues. Në përfundim të punës audituese në terren, më datë 13.07.2018 iu përcoll projekt-raporti i auditimit subjekteve nën auditim.

Raporti i auditimit është hartuar pasi janë shqyrtuar observacionet e dërguara nga Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale dhe nga Agjencia Kombëtare e Mjedisit.

### **Për sa më lart, Kryetari i KLSH-së konkludoi:**

Raporti i auditimit të performancës me temë “Menaxhimi i mbetjeve spitalore” krahas evidentimit të kornizës legislative mbi të cilën duhet të përputhet menaxhimi i mbetjeve spitalore ka synuar në vlerësimin situatës aktuale të menaxhimit të këtyre mbetjeve, duke analizuar performancën e spitaleve që kanë për detyrë menaxhimin e mbetjeve spitalore si dhe institucionet që kanë për detyrë të kontrollojnë spitalet dhe operatorët privatë lidhur me të gjithë procesin e trajtimit/asgjësimit të këtyre mbetjeve. Ky auditim është fokusuar në nivelin në të cilin janë arritur objektivat e menaxhimit të mbetjeve spitalore si rezultat i output-eve, me qëllim përmirësimin aty ku është e mundur të situatës aktuale në tërësi. Kushtet të cilat janë të nevojshme për të siguruar efektivitetin kanë të bëjnë me nivelin e performancës së subjekteve nën auditim. Gjithashtu, ky auditim është përqendruar edhe në burimet (paratë) e shpenzuara në lidhje me menaxhimin e mbetjeve spitalore, nëse këto burime janë vënë në përdorim optimal dhe të kënaqshëm. Duke prekur dhe duke analizuar këto çështje të përmendura më sipër është pasyqruar një tablo më e qartë midis cilësisë dhe



sasisë së shërbimeve të ofruara nga njëra anë dhe kostos së aktiviteteve dhe burimeve të përdorura për t'i prodhuar ato nga ana tjetër. Në këtë auditim përqëndrimi kryesor ka shkuar në menaxhimin mbetjeve spitalore që gjenerohen në spitalet publike duke përzgjedhur QSUT, Spitalin Rajonal të Fierit dhe Spitalin Rajonal të Kukësit. Krahas këtyre spitaleve, subjekte auditimi kanë qenë edhe Ministria e Turizimit dhe Mjedisit si dhe Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale (së bashku me inspektoriatet përkatëse dhe Agjencinë Kombëtare të Mjedisit). Objektivi kryesor i auditimit ka qenë përcaktimi nëse kuadri ligjor dhe rregullator për menaxhimin e mbetjeve spitalore është i përshtatshëm si dhe vlerësimi nëse subjektet nën auditim kanë performuar me efektivitet përgjatë periudhës 2015-2017.

Menaxhimi i mbetjeve spitalore krahas vonesës së përditësimit dhe përputhjes së akteve ligjore e nënligjore me njëri-tjetrin por në disa raste edhe mungesës totale të tyre vuan edhe mungesën e zbatimit të këtyre politikave. Ministria e Turizimit dhe Mjedisit (MTM) dhe Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale (MSHMS) nuk kanë kapacitetet e duhura për të përditësuar dhe shoqëruar me akte nënligjore të mjaftueshme të gjithë kuadrin ligjor në lidhje me menaxhimin e mbetjeve spitalore. Ky është një konkluzion i pohuar para së gjithash nga vetë këto institucione. Edhe pse ekzistojnë një sërë aktesh nënligjore, një pjesë e tyre të përshkruara gjerësisht gjatë raportit të auditimit të performancës janë bazuar në ligje tashmë të shfuqizuara, çka sjell pamundësi në zbatimin e tyre. Të tre spitalet pjesë e këtij auditimi dhe veçanërisht Spitali Rajonal i Kukësit dhe i Fierit kanë mangësi në respektimin e kuadrit ligjor e rregullator për të arritur standardet e kërkuara të menaxhimit të mbetjeve spitalore. Diferencimi, magazinimi dhe trajtimi i mbetjeve spitalore nuk bëhet në përputhje me kriteret ligjore dhe praktikat e mira. Mangësi të theksuara vërehen sidomos gjatë raportimit dhe dokumentimit të mbetjeve spitalore, shoqëruar kjo edhe me indiferencën e MSHMS, MTM dhe Inspektoriatit Shtetëror të Mjedisit, Pyjeve e Ujërave (ISHMPU). Një tjetër aspekt delikat dhe problematik është roli që kanë subjektet private të licensuar nga MTM për trajtimin/asgjësimin e mbetjeve spitalor. Gjatë auditimit grupi i auditimit ka evidentuar mjaft parregullsi (të përshkruara gjerësisht në raport) sa i përket përmbushjes së kriterëve ligjore të këtyre subjekteve. MTM, AKM dhe ISHMPU nuk kanë asnjë informacion se ku përfundon hiri pas procesit të djegies së mbetjeve spitalore i cili konsiderohet ende si mbetje e rrezikshme.

Grupi i Auditimit të KLSH-së është përpjekur t'i japë përgjigje pyetjes: *A ka sektori Mjedisor-Shëndetësor politika të përshtatshme për menaxhimin e mbetjeve spitalore?*

**Për sa më lart, Kryetari i KLSH-së vendosi:**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A janë hartuar aktet nënligjore të menaxhimit të mbetjeve spitalore në përputhje me kuadrin ligjor?*

- VKM nr. 798 datë 29.9.2010 Për miratimin e rregullores “Për administrimin e mbetjeve spitalore” e cila është akoma në fuqi është miratuar në përputhje me Ligjin nr. 9010, datë 13.2.2003 “Për administrimin mjedisor të mbetjeve të ngurta” Ligjin nr.9537, datë 18.5.2006 “Për administrimin e mbetjeve të rrezikshme”. Të dy këto ligje janë shfuqizuar me miratimin e Ligjit nr. 10463, datë 22.9.2011, "Për menaxhimin e integruar të mbetjeve", ku, në nenin 69 “Shfuqizimet” specifikohet se ligji nr. 9010, datë 13.2.2003 “Për administrimin e mbetjeve të ngurta” dhe Ligji nr. 9537, datë 18.5.2006 “Për administrimin e mbetjeve të rrezikshme”, shfuqizohen. Përkufizimi në pikën 8.3, 8.7, 8.12, 13, si dhe në paragrafin e parafundit të Shtojcës 5 të VKM nr. 798 datë 29.9.2010 Për miratimin e rregullores “Për administrimin e mbetjeve spitalore”, Kreu III, është bazuar gjithashtu në ligje të shfuqizuara dhe konkretisht në Ligjin nr. 9010, datë 13.2.2003 “Për administrimin mjedisor të mbetjeve të ngurta”, Ligjin nr. 8094, datë 21.3.1996 “Për largimin publik të mbeturinave” dhe në Ligjin nr. 9537, datë 18.5.2006 “Për administrimin e mbetjeve të rrezikshme”.
- VKM nr. 371 datë 11.06.2014, “Për miratimin e rregullave për dorëzimin e mbetjeve të rrezikshme dhe të dokumentit të dorëzimit të tyre” është në kundërshtim me VKM nr. 798 datë 29.9.2010 Për miratimin e rregullores “Për administrimin e mbetjeve spitalore”, lidhur me kodin unik ose numrin e regjistrimit të prodhuesve të mbetjeve spitalore (institucioneve shëndetësore).
- Pika 6.1 e VKM nr. 798 datë 29.9.2010 Për miratimin e rregullores “Për administrimin e mbetjeve spitalore” i detyron të gjithë gjeneruesit e mbetjeve spitalore që të regjistrohen në Ministrinë e Turizimit dhe Mjedisit e cila vendos një numër regjistrimi për secilin prodhues të mbetjeve spitalore. Ndërsa në pikën 20 të VKM nr. 371 datë 11.06.2014, “Për miratimin e rregullave për dorëzimin e mbetjeve të rrezikshme dhe të dokumentit të dorëzimit të tyre” çdo qendër shëndetësore duhet të pajiset

me kodin unik që jepet nga Agjencia Kombëtare e Mjedisit pas kërkesës së tyre.

- Pika 5 e VKM nr. 371 datë 11.06.2014, “Për miratimin e rregullave për dorëzimin e mbetjeve të rrezikshmedhe të dokumentit të dorëzimit të tyre” është burimi ose origjina për mos pajisjen e institucioneve shëndetësore me kodin unik të identifikimit të tyre.<sup>9</sup>
- Rregullorja e Brendshme mbi Administrimin e mbetjeve spitalore në QSUT e miratuar nga Drejtori i Përgjithshëm i QSUT më datë 20.03.2015 me nr. prot 1622/1 është bazuar gjithashtu në ligje të shfuqizuara (Ligji nr. 9010, datë 13.2.2003 “Për administrimin mjedisor të mbetjeve të ngurta” dhe Ligji nr. 9537, datë 18.5.2006 “Për administrimin e mbetjeve të rrezikshme”).
- Spitali Rajonal i Fierit nuk disponon Rregulloren e Brendshme të Funksionimit si institucion shëndetësor.
- Spitali Rajonal i Fierit nuk disponon Rregulloren e Brendshme mbi Administrimin e mbetjeve spitalore.
- QSUT dhe Spitali Rajonal i Fierit nuk disponojnë Planin e Administrimit të mbetjeve spitalore.<sup>10</sup>
- Spitali Rajonal i Fierit nuk ka krijuar Grupin e Administrimit të mbetjeve spitalore.<sup>11</sup>
- Spitali Rajonal i Kukësit ka hartuar dhe ka dërguar për miratim në MSHMS Rregulloren e Brendshme të Funksionimit si institucion shëndetësor me shkresën me nr. prot. 803 datë 24.11.2017 por deri më sot nuk ka marrë asnjë kthim-përgjigje nga MSHMS.
- Spitali Rajonal i Kukësit ka hartuar Planin e Administrimit të mbetjeve spitalore jo në përputhje me Udhëzuesin Kombëtar të Administrimit të Sigurt të mbetjeve spitalore të miratuar nga MSHMS dhe me VKM nr. 798 datë 29.9.2010 “Për miratimin e rregullores “Për administrimin e mbetjeve spitalore”.
- Në të tre spitalet subjekt auditimi në organikën e tyre nuk ka asnjë punonjës me formim dhe eksperiencë në fushën mjedisore.

---

<sup>9</sup>Kodi unik është trajtuar gjerësisht në pyetjen audituese 3.2.3.

<sup>10</sup>Urdhër i Ministrit të Shëndetësisë nr. 15, datë 12.01.2012, Për përgatitjen nga prodhuesit e mbetjeve të rregullores dhe planit të veprimit për administrimin e mbetjeve spitalore, të institucionit, pika1.

<sup>11</sup> Urdhër i Ministrit të Shëndetësisë nr. 14, datë 12.01.2012, Për ngritjen e Strukturës Për monitorimin e zbatimit të masave për trajtimin e mbetjeve spitalore, pika 1.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Ministria e Turizmit dhe Mjedisit si dhe Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale, si institucionet kyesore në hartimin e politikave lidhur me mbetjet spitalore të propozojnë në Këshillin e Ministrave një VKM të re për administrimin e mbetjeve spitalore me qëllim që ajo të jetë në përputhje me Ligjin Nr. 10463, datë 22.9.2011, "Për menaxhimin e integruar të mbetjeve" dhe mos të jetë në kundërshtim me VKM nr. 371 datë 11.06.2014, "Për miratimin e rregullave për dorëzimin e mbetjeve të rrezikshme dhe të dokumentit të dorëzimit të tyre".

**Qershor 2019**

- Ministria e Turizmit dhe Mjedisit të propozojë në Këshillin e Ministrave për ndryshimin e pikës 5 të VKM-së nr. 371 datë 11.06.2014, "Për miratimin e rregullave për dorëzimin e mbetjeve të rrezikshme dhe të dokumentit të dorëzimit të tyre" me qëllim pajisjen e të gjitha spitaleve me kodin unik të identifikimit të tyre. Në paragrafin e pikës 5 të VKM nr. 371 lidhësa "dhe" duhet ndryshuar me "ose". Dorëzuesi, transportuesi dhe marrësi i mbetjeve të rrezikshme janë persona, fizikë ose juridikë, të pajisur me lejen e mjedisit sipas fushës III.1, të shtojcës së ligjit nr. 10081, datë 23.2.2009, "Për licencat, autorizimet dhe lejet në Republikën e Shqipërisë", dhe (duhet zëvendësuar me ose) me licencën III.2.B, të fushës III të vendimit nr. 538, datë 26.5.2009, të Këshillit të Ministrave, "Për licencat dhe lejet që trajtohen nga/apo nëpërmjet Qendrës Kombëtare të Licencimit (QKL) dhe disa rregullime të tjera nënligjore të përbashkëta".

**Dhjetor 2018**

- Rregullorja e Brendshme mbi Administrimin e mbetjeve spitalore në QSUT të përditësohet duke u bazuar në akte ligjore e nënligjore aktive dhe kryesisht në Ligjin nr. 10463, datë 22.9.2011, "Për menaxhimin e integruar të mbetjeve", VKM nr. 371 datë 11.06.2014, "Për miratimin e rregullave për dorëzimin e mbetjeve të rrezikshme dhe të dokumentit të dorëzimit të tyre", Udhëzuesin Kombëtar të Administrimit të Sigurt të mbetjeve spitalore etj.

**Nëntor 2018**

- Spitali Rajonal i Fierit të hartojë dhe të dërgojë për miratim në MSHMS Rregulloren e Brendshme të Funkcionimit si institucion shëndetësor.

**Nëntor 2018**

- Spitali Rajonal i Fierit të hartojë dhe miratojë Rregulloren e Brendshme mbi Administrimin e mbetjeve spitalore duke u bazuar në akte ligjore e nënligjore aktive.

#### **Nëntor 2018**

- QSUT dhe Spitali Rajonal i Fierit të hartojnë dhe miratojnë Planin e Administrimit të mbetjeve spitalore në përputhje me Udhëzuesin Kombëtar të Administrimit të Sigurt të mbetjeve spitalore dhe VKM nr. 798 datë 29.9.2010 Për miratimin e rregullores “Për administrimin e mbetjeve spitalore”.

#### **Nëntor 2018**

- Spitali Rajonal i Fierit të krijojë Grupin e Administrimit të mbetjeve spitalore<sup>12</sup> në përputhje me Rregulloren e Brendshme të Funkcionimit si institucion shëndetësor dhe me Rregulloren e Brendshme mbi Administrimin e mbetjeve spitalore.

#### **Dhjetor 2018**

- MSHMS t’i kthejë përgjigje zyrtare shkresës së dërguar nga Spitali Rajonal i Kukësit me nr. prot. 803 datë 24.11.2017 duke miratuar Rregulloren e Brendshme të Funkcionimit si institucion shëndetësor ose duke argumentuar mbi arsyet e mos miratimit të saj.<sup>13</sup>

#### **Shtator 2018**

- Spitali Rajonal i Kukësit të rishikojë dhe të përditësojë Planin e Administrimit të mbetjeve spitalore në përputhje me “Udhëzuesin Kombëtar të Administrimit të Sigurt të mbetjeve spitalore” dhe VKM nr. 798 datë 29.9.2010 Për miratimin e rregullores “Për administrimin e mbetjeve spitalore”.

#### **Nëntor 2018**

- QSUT, Spitali Rajonal i Fierit dhe Spitali Rajonal i Kukësit të punësojnë të paktën një punonjës me formim dhe eksperiencë në fushën mjedisore i cili duhet të mbulojë zbatimin e të gjitha kërkesave ligjore mjedisore jo vetëm

---

<sup>12</sup>Urdhër i Ministrit të Shëndetësisë nr. 14 datë 12.01.2012, “Për ngritjen e strukturës për monitorimin e zbatimit të masave për trajtimin e mbetjeve spitalore”, pika I.

<sup>13</sup> Ligji nr. 9106, datë 17.7.2003 “Për shërbimin spitalor në Republikën e Shqipërisë”, neni 23, pika 2.

në fushën e menaxhimit të mbetjeve spitalore por dhe çështjeve të tjera të ngjashme.

### **Dhjetor 2018**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A janë monitoruar dhe inspektuar operatorët ekonomike që menaxhojnë mbetjet spitalore nga institucionet përgjegjëse?*

- ISHMPU në nivel qendror dhe ISHMPU qarku Tiranë nuk disponojnë listën e plotë e të saktë të kompanive private të cilat trajtojnë/asgjësojnë mbetjet spitalore.
- ISHMPU në nivel qendror dhe ISHMPU qarku Tiranë nuk kanë kryer asnjë inspektim në subjektin privat “Sani Service” dhe ECOMEDICA (ish Jamarbër Group).
- ISHMPU me anë të shkresës “Propozim të revokimit të Lejes së Mjedisit për subjektin “Euroteam” me nr. Prot 3359 datë 14.07.2017, si rezultat i shkeljeve të përsëritura të kushteve të Lejeve Mjedisore ka propozuar pranë Ministrisë së Mjedisit revokimin e të gjitha Lejeve Mjedisore për këtë subjekt. Ministri i Mjedisit me anë të Urdhërit nr. 242, datë 17.07.2017 ka urdhëruar Revokimin e Lejes Mjedisore Tipi B, Deklaratës Mjedisore, dhe Licencës së Kategorisë III.2.B që subjekti “Euroteam” dispononte deri atë kohë.
- Në vitin 2017, por dhe në vitin 2018 Spitali Rajonal i Kukësit ka lidhur marrëveshje me subjektin privat ECOMEDICA për trajtimin mbetjeve spitalore. ISHSH gjatë inspektimeve të kryera nga ana e tij, ka evidentuar se në subjektin ECOMEDICA (ish Jamarbër group) me adresë Rr. Brigada 10 Sulmuese, Pasuria nr. 146/18, Shijak Durrës (të përcaktuar në Lejen Mjedisore që subjekti disponon), nuk rezultojnë të kryhet asnjë veprimtari trajtimi/asgjësimi e mbetjeve spitalore. Për këtë problem, ISHSH ka njoftuar Ministrinë e Shëndetësisë dhe Mbrotjes Sociale, Ministrinë e Turizmit dhe Mjedisit si dhe Prokurorinë pranë Gjykatës së Shkallës së Parë Tiranë me anë të shkresës “Informacion për subjektet evaduese dhe trajtuese të mbetjeve të rrezikshme spitalore”, me nr. Prot 212/2, datë 19.02.2018.
- ISHSH nuk ka pajisur me Akt-Miratim higjieno sanitar kompaninë “ECOMEDICA” (ish Jamarbër Group), “Sani Service” dhe “V.A.L.E. Recycling”.

- ISHMPU nuk ka të dhëna se ku përfundon mbetja nga djegia ose hiri që përftohet nga procesi i trajtimit të mbetjeve spitalore nëpërmjet incenerimit.
- AKM si dhe Ministria e Turizmit dhe Mjedisit gjithashtu nuk kanë të dhëna mbi mbetjen nga djegia ose hiri që përftohet nga procesi i trajtimit të mbetjeve spitalore nëpërmjet incenerimit.
- AKM nuk ka vendosur në kushtet e lejeve mjedisore domosdoshmërinë e analizimit të hirit që përftohet nga djegia e mbetjeve spitalore duke mos patur në konsideratë VKM nr.798, datë 29.9.2010 Për miratimin e rregullores “Për administrimin e mbetjeve spitalore”, Shtojca 5.

#### **Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- ISHMPU në nivel qendror dhe ISHMPU qarku Tiranë të përditësojnë listën e plotë të të gjitha subjekteve private të cilat operojnë në fushën e trajtimit/asgjësimit të mbetjeve spitalore duke kërkuar informacione kur është e nevojshme edhe nga AKM.

#### **Deri në fund të muajit Janar të çdo viti**

- ISHMPU në nivel qendror dhe ISHMPU në qarqet përkatëse të ushtrojnë kontroll në subjektin privat “Sani Service” dhe veçanërisht në subjektin “ECOMEDICA” (ish Jamarbër Group) të cilit nuk i dihet adresa e saktë e ushtrimit të aktivitetit të tij edhe pse ka patur disa marrëveshje bashkëpunimi me institucione spitalore si për shembull Spitalin e Kukësit në vitin 2017 dhe 2018.<sup>14</sup>

#### **Tetor 2018**

- ISHMPU të kërkojë nga kompanitë private të cilat incenerojnë mbetjet spitalore destinacionin përfundimtar të hirit që përftohet nga procesi i incenerimit.<sup>15</sup>

#### **Deri në fund të muajit Janar të çdo viti**

- ISHSH të ndjek deri në fund procesin e pajisjes së “ECOMEDICA” (ish Jamarbër Group), “Sani Service” dhe “V.A.L.E. Recycling me Akt

---

<sup>14</sup>Ligji nr. 10 448, datë 14.7.2011 “Për lejet e mjedisit”, neni 4, pika 2, gërma d.

<sup>15</sup>Ligji nr. 10 448, datë 14.7.2011 “Për lejet e mjedisit”, neni 4, pika 2, gërma d dhe VKM nr.798, datë 29.9.2010 Për miratimin e rregullores “Për administrimin e mbetjeve spitalore”, Shtojca 5.

Miratimin higjeno sanitar. Në të kundërt, ISHSH të veprojnë duke marrë masa administrative sipas legjislacionit në fuqi.<sup>16</sup>

### **Tetor 2018**

- AKM të kërkojë analizimin e hirit që përftohet pas djegies së mbetjeve dhe ta vendosë në kushtet e lejes së mjedisit për të gjithë subjektet që aplikojnë për leje mjedisi dhe që do të kryejnë asgjësimin e mbetjeve spitalore nëpërmjet incenerimit.

### **Dhjetor 2018 e në vazhdim**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A kanë realizuar spitalet analiza dhe përlllogaritje të kostove të menaxhimit të mbetjeve spitalore?*

- QSUT, Spitali Rajonal i Fierit dhe Spitali Rajonal i Kukësit nuk kanë kryer asnjë analizë për të gjetur sasinë e mbetjeve spitalore që gjenerohet për çdo shtrat të zënë.
- QSUT, Spitali Rajonal i Fierit dhe Spitali Rajonal i Kukësit nuk kanë kryer asnjë analizë mbi koston për shtrat të zënë/ditë, ose koston që shkon për trajtimin e 1 kg mbetje spitalore.
- Kosto e trajtimit të mbetjeve spitalore në QSUT është më e efiente se në Spitalin Rajonal të Fierit dhe të Kukësit.
- Kosto e trajtimit të 1 kg mbetje spitalore në QSUT është 2-4 herë më e ulët se në Spitalin Rajonal të Fierit dhe të Kukësit.
- Kosto e trajtimit të mbetjeve spitalore për shtrat të zënë/ditë në QSUT është gjithashtu 3-5 herë më e ulët se në Spitalin Rajonal të Fierit dhe të Kukësit.

### **Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Personeli përgjegjës (sektori i kostos) në QSUT, Spitalin Rajonal të Fierit dhe Spitalin Rajonal të Kukësit të fokusohen në kryerjen e analizave të alokimit të kostos.

### **Në vazhdimësi**

- Personeli përgjegjës (sektori i kostos) veçanërisht në QSUT (i cili është një Institucion Shëndetësor Publik Kombëtar mjekimi, mësimdhënieje dhe

<sup>16</sup>Urdhër i Ministrit të Shëndetësisë, nr. 158, date 03.04.2015, "Për lëshimin e praktikës së Akt-Miratimit Higjeno-Sanitar".



kërkimi shkencor), Spitali Rajonal i Fierit dhe Spitali Rajonal i Kukësit të fitojë njohuritë e duhura duke kërkuar dhe aplikuar për trajnime nga MSHMS ose organizma të tjera lidhur me këtë çështje.

### **Dhjetor 2018 e në vazhdimësi**

- Në shembullin e përdorimit eficient të hidroklavës së QSUT e cila kursen para në menaxhimin e mbetjeve spitalore, MSHMS në bashkëpunim me spitalet Rajonale të Fierit dhe Kukësit (por edhe spitalet e tjera publike të vendit) nëpërmjet studimeve/analizave paraprake të ndërmarrin iniciativa për të pajisur çdo spital me hidroklavë ose një hidroklavë për disa spitale.

### **Mars 2019**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A grumbullohen, depozitohen, trajtohen, dhe asgjësohen siç duhet mbetjet spitalore nga spitalet?*

- Spitali Rajonal i Kukësit dhe Spitali Rajonal i Fierit nuk disponojnë asnjë teknologji trajtimi të mbetjeve spitalore por e kanë kontraktuar këtë shërbim te kompanitë private të trajtimit/asgjësimit të mbetjeve spitalore.
- Godinat e QSUT, Spitalit Rajonal të Fierit dhe Spitalit Rajonal të Kukësit nuk kanë infrastrukturën e duhur arkitekturore për të arritur një menaxhim efektiv të mbetjeve spitalore.
- Depozitimi i përkohshëm i mbetjeve spitalore në ambientet e QSUT, Spitalit Rajonal të Fierit dhe Spitalit Rajonal të Kukësit në mjaft raste bëhet në tualete, lavanderi, zyra të mjekëve apo ambiente të tjera të ngjashme të sajara ku personeli por dhe pacientët mund të kenë kontakt direkt me to.
- Në të tre spitalet e marra në auditim pjesa më e madhe e kontenierëve të mbetjeve spitalore nuk janë të pajisur me “etiketën e mbetjeve” siç është specifikuar në Shtojcën F të Udhëzuesit Kombëtar për Administrimin e Sigurt të Mbetjeve spitalore, fq 25.
- Magazina ku depozitohen mbetjet spitalore në Spitalin Rajonal të Kukësit para se të merren nga operatori privat është tërësisht jashtë të gjitha normave dhe standardeve.
- Magazina ku depozitohen mbetjet spitalore në Spitalin Rajonal të Fierit gjithashtu nuk arrin standardet e kërkuara.<sup>17</sup>
- Sistemet e kullimit të dyshemesë së magazinave të Spitalit Rajonal të Fierit dhe të Kukësit nuk mundësojnë shkarkimet në një sistem kanalizimesh

---

<sup>17</sup>Udhëzuesi Kombëtar për Administrimin e Sigurt të Mbetjeve spitalore, fq 26 & 27 dhe VKM nr.798, datë 29.9.2010 Për miratimin e rregullores “Për administrimin e mbetjeve spitalore”, pika 8.9.

sanitar për asgjësimin e ujërave të ndotura, në përputhje me ligjin nr. 9115, datë 24.7.2003 “Për trajtimin mjedisor të ujërave të ndotura”, ose në një impianti grumbullimi që parandalon derdhjen e lëngjeve dhe rënien në kontakt me mjedisin.<sup>18</sup>

- QSUT, Spitali Rajonal i Fierit dhe Spitali Rajonal i Kukësit nuk kanë informacion lidhur me sasinë e mbetjeve citotoksike që prodhohen gjatë funksionimit të tyre, mënyrat e trajtimit etj.<sup>19</sup>
- Në të tre spitalet subjekt i këtij auditimi nga investigimi në terren i grupit të auditimit (në ambientet e brendshme të tyre) nuk janë vërejtur në asnjë rast mbetje citotoksike të ambalazuara me qese tëkuqe në përputhje me diagramën e kodimit me ngjyra të Udhëzuesit Kombëtar për Administrimin e Sigurt të Mbetjeve Spitalore.

#### **Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- QSUT, Spitali Rajonal i Fierit dhe i Kukësit të krijojnë ambiente për depozitim të përkohshëm të mbetjeve spitalore para se ato të shkojnë në magazinën kryesore të vet spitalit respektiv. Këto ambiente të jenë të destinuara vetëm për depozitim të mbetjeve spitalore.

#### **Dhjetor 2018**

- Spitali Rajonal i Kukësit të marrë masa urgjente për mbylljen e magazinës aktuale ku magazinohen mbetjet spitalore ose rikonstruktimin e saj duke përmbyshur standardet e vendosura në Udhëzuesin Kombëtar për Administrimin e sigurt të mbetjeve spitalore dhe VKM nr. 798, datë 29.9.2010 Për miratimin e rregullores “Për administrimin e mbetjeve spitalore”.

#### **Nëntor 2018**

- Spitali Rajonal i Fierit të marrë masa për rishikimin e kushteve të magazinës aktuale ku magazinohen mbetjet spitalore duke përmbyshur standardet e vendosura në Udhëzuesin Kombëtar për Administrimin e sigurt të mbetjeve spitalore dhe VKM nr. 798, datë 29.9.2010 Për miratimin e rregullores “Për administrimin e mbetjeve spitalore”.

#### **Mars 2019**

<sup>18</sup>VKM nr.798, datë 29.9.2010 Për miratimin e rregullores “Për administrimin e mbetjeve spitalore”, pika pika 8.5, gërma f.

<sup>19</sup>Edhe pse grupi i auditimit vendosi të mos fokusohet gjerësisht në mbetjet citotoksike dhe farmaceutike në fillim të auditimit, gjatë “fazës studimore” dhe sidomos gjatë “fazës së terrenit” nga vizitat në terren dhe diskutimeve me subjektet nën auditim u pa se informacionet që ata kishin lidhur me këto mbetje (veçanërisht mbetjet citotoksike) ishte shumë i vakët. Kjo bëri që gjatë fazës së terrenit të preleshin çështje që kishin të bënin edhe me mbetjet citotoksike.

- QSUT, Spitali Rajonal i Fierit dhe i Kukësit të pajisin me “Etiketën e mbetjeve” çdo kontenier të mbetjeve spitalore.

**Nëntor 2018**

- Të tre spitalet subjekt auditimi duhet të ndajnë mbetjet citotoksike nga mbetjet e tjera spitalore, të kenë informacion të detajuar mbi sasinë e tyre të gjeneruar dhe trajtimin e veçuar të tyre nga mbetjet e tjera spitalore.

**Tetor 2018**

- Mbetjet citotoksike duhet të ambalazhohen me qese ngjyrë të kuqe referuar diagramës së kodimit me ngjyra për ndarjen në burim dhe ambalazhim të mbetjeve spitalore në Udhëzuesin Kombëtar për Administrimin e sigurt të mbetjeve spitalore faqe 21.

**Tetor 2018**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A është trajnuar stafi lidhur me ndarjen, grumbullimin, depozitimin/ asgjësimin e sigurt të mbetjeve spitalore?*

- Punonjësit e QSUT-së kanë marrë pjesë vetëm në trajnime të brendshme të organizuar nga Sektori i Kontrollit të Infeksioneve Spitalore në bashkëpunim me Sektorin e Infermieristikës në QSUT.
- Punonjësit e Spitalit Rajonal të Kukësit nuk kanë marrë pjesë në asnjë trajnim lidhur me menaxhimin e mbetjeve spitalore.
- Punonjësit e Spitalit Rajonal të Fierit nuk kanë marrë pjesë në asnjë trajnim lidhur me menaxhimin e mbetjeve spitalore.
- Stafi i *Drejtorisë së Planifikimit Spitalor* në MSHMS nuk ka marrë pjesë në asnjë trajnim lidhur me menaxhimin e mbetjeve spitalore.
- Stafi i *“Sektorit të përgatitjes dhe fizibilitetit të projekteve për pastrimin e mjedisit dhe trajtimin e mbetjeve”* në MTM kanë marrë pjesë në trajnime të ndryshme lidhur me menaxhimin e mbetjeve në përgjithësi, *por jo specifikisht në menaxhimin e mbetjeve spitalore.*
- Stafi i ISHSH në nivel qendror ka marrë pjesë në trajnime të ndryshme organizuar nga ekspertë të huaj, ndërsa stafi i ISHSH të qarqeve Tiranë, Fier e Kukës kanë marrë pjesë vetëm në trajnime të brendshme organizuar nga ISHSH.
- Stafi i ISHMPU në nivel qendror ka marrë pjesë në trajnime të ndryshme organizuar nga ekspertë të huaj nëpërmjet projekteve të financuara nga Bashkimi Evropian.
- Stafi i ISHMPU në qarkun Tiranë nuk kanë marrë pjesë në asnjë trajnim lidhur me mbetjet spitalore.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- QSUT të marrë masa për të trajnuar stafin që merret me menaxhimin e mbetjeve spitalore jo vetëm në trajnime të brendshme por dhe në trajnime të jashtme referuar praktikave të mira të ndjekura nga ISHSH dhe ISHMPU në nivel qendror.

**Janar 2019 e në vazhdimësi**

- Spitali Rajonal i Fierit dhe i Kukësit gjithashtu të marrin masa për të trajnuar stafin që merret me menaxhimin e mbetjeve spitalore në trajnime të brendshme dhe të jashtme duke kërkuar asistencë në MSHMS ose dhe në organizma të tjera ndërkombëtare.

**Janar 2019 e në vazhdimësi**

- MSHMS dhe MTM si dy institucionet lider në hartimin e politikave lidhur me menaxhimin e mbetjeve spitalore të marrin masa për të trajnuar personelin e tyre respektiv përgjegjës për mbetjet spitalore.

**Janar 2019 e në vazhdimësi**

- ISHSH në nivel qendror të marrë masa për të dërguar në trajnime të jashtme<sup>20</sup> edhe stafin e ISHSH në nivel qarqesh.

**Janar 2019 e në vazhdimësi**

- ISHMPU në nivel qendror të marrë masa për të dërguar në trajnime të jashtme edhe stafin e ISHMPU në nivel qarqesh e veçanërisht inspektorët e ISHMPU qarku Tiranë.

**Janar 2019 e në vazhdimësi**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A janë monitoruar dhe inspektuar spitalet nga institucionet përgjegjëse lidhur me menaxhimin e mbetjeve spitalore?*

- Ministri i Turizmit dhe Mjedisit dhe Ministri i Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale nuk kanë miratuar “Programin për Monitorimin e mbetjeve spitalore” të detyrueshëm për zbatim nga prodhuesit e këtyre mbetjeve.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Termi trajnim i brendshëm është përdorur për trajnime të organizuara nga vet institucioni, ndërsa trajnim i jashtëm është përdorur për trajnime të organizuara nga institucione, organizata apo ekspertë të pavarur.

<sup>21</sup>VKM nr. 798 datë 29.9.2010 Për miratimin e rregullores “Për administrimin e mbetjeve spitalore”, pika 11.2.

- Spitali Rajonal Fier nuk ka kthyer përgjigje ndaj shkresës (me email datë 19.09.2017) të MSHMS mbi zbatimin e Urdhërit të Ministrit të Shëndetësisë nr. 15, datë 12.01.2012 “Për përgatitjen nga prodhuesit e mbetjeve, të rregullores dhe planit të veprimit për administrimin e mbetjeve spitalore të institucionit.
- Monitorimi i mbetjeve spitalore nuk ka qenë pjesë e Programit Kombëtar të Monitorimit të Mjedisit për vitin 2015, 2016 dhe 2017.<sup>22</sup>
- AKM ka dhënë mendim pozitiv për miratimin e Lejes së Mjedisit Tipi B për Spitalin Rajonal të Fierit edhe pse ky spital nuk ka patur Rregulloren dhe Planin e Veprimit për administrimin e mbetjeve spitalore.
- Nga tre spitalet pjesë e këtij auditimi, vetëm QSUT ka bërë kërkesë për pajisje me kodin unik pranë AKM.<sup>23</sup>
- QSUT, Spitali Rajonal i Fierit dhe Spitali Rajonal i Kukësit nuk kanë bërë asnjëherë Vet-Monitorimin dhe Raportimin e treguesve mjedisorë të vendosura respektivisht në Kushtin 11 “Monitorimi” dhe 12 “Dokumentimi dhe Raportimi” të Lejes së Mjedisit Tipi B që këto spitale zotërojnë.
- QSUT ka bërë vetëm një herë monitorimin e ujërave të shkarkuara nga hidroklava në vitin 2015 me anë të Institutit të Shëndetit Publik.
- Inspektoriati Shtetëror i Mjedisit, Pyjeve e Ujërave gjatë inspektimeve të kryera në vitet 2015-2017 në spitalet subjekt auditimi nuk ka patur në fokusin kryesor dhe nuk ka kërkuar gjithmonë dokumentin e dorëzimit të mbetjeve spitalore.<sup>24</sup>
- Spitali Rajonal i Fierit dhe Spitali Rajonal i Kukësit nuk kanë plotësuar asnjëherë dokumentin e dorëzimit të mbetjeve spitalore.
- QSUT, Spitali Rajonal i Fierit dhe Spitali Rajonal i Kukësit nuk kanë dorëzuar dokumentin e dorëzimit të mbetjeve spitalore në AKM dhe ISHMPU.<sup>25</sup>
- Inspektoriati Shtetëror i Shëndetësisë Qarku Kukës ka vendosur masë administrative me vlerë 1,000,000 lekë ndaj Spitalit Rajonal të Kukësit me Vendimin Përfundimtar nr. 13, datë 04.10.2017, si rezultat i

---

<sup>22</sup>VKM nr. 798 datë 29.9.2010 Për miratimin e rregullores “Për administrimin e mbetjeve spitalore”, pika 11.1.

<sup>23</sup>Shkresë “Kërkesë për pajisjen me kodin unik”, nr. prot 2087, datë 08.04.2015.

<sup>24</sup>VKM nr. 371, datë 11.6.2014 “Për miratimin e rregullave për dorëzimin e mbetjeve të rrezikshme dhe të dokumentit të dorëzimit të tyre”, Shtojca 1.

<sup>25</sup>VKM nr. 371, datë 11.6.2014 “Për miratimin e rregullave për dorëzimin e mbetjeve të rrezikshme dhe të dokumentit të dorëzimit të tyre”, Pika 9

shkeljes së ligjit nr. 10463, datë 22.09.2011, Për menaxhimin e integruar të mbetjeve, neni 62, pika 33.

- ISHSH nuk ka pajisur me Akt-Miratimin higjeno sanitar asnjë prej spitaleve pjesë të këtij auditimi si pasojë e mos plotësimit të kushteve higjeno sanitare që këto spitale duhet të plotësojnë.
- Pyetëtori për Prodhimin dhe administrimin e mbetjeve spitalore nuk është dërguar çdo muaj në MSHMS nga QSUT, Spitali Rajonal i i Fierit dhe i Kukësit.<sup>26</sup>
- QSUT, Spitali Rajonal i i Fierit dhe i Kukësit nuk kanë kryer asnjë auditim të mbetjeve.<sup>27</sup>
- QSUT, Spitali Rajonal i Fierit dhe i Kukësit nuk kanë dorëzuar në Ministrinë e Turizmit dhe Mjedisit dhe Ministrinë e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale Raportin e Monitorimit të Administrimit të Mbetjeve Spitalore çdo 3 muaj si specifikohet në VKM nr. 798 datë 29.9.2010, Për miratimin e rregullores “Për administrimin e mbetjeve spitalore”, Kreu “V”, pika 11.3.

#### **Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Ministri i MTM-së në bashkëpunim me Ministrin e MSHMS-së të miratojnë programin e monitorimit të mbetjeve spitalore në përputhje me VKM nr. 798 datë 29.9.2010 Për miratimin e rregullores “Për administrimin e mbetjeve spitalore”, pika 11.2.

#### **Dhjetor 2018**

- AKM në bashkëpunim me MTM të përfshijnë në Programin Kombëtar të Monitorimit të Mjedisit monitorimin e mbetjeve spitalore.

#### **Për Programin e Monitorimit të Mjedisit për vitin 2019**

- Spitali Rajonal i Fierit të kthejë përgjigje çdo shkresë zyrtare ndaj subjekteve që kërkojnë informacione për zbatimin e akteve ligjore/nënligjore në lidhje me menaxhimin e mbetjeve spitalore.
- AKM para se të japë mendim pozitiv për miratimin e Lejeve të Mjedisit për çdo qendër shëndetësore që kërkon të pajiset me Leje Mjedisit, të kërkojë prej tyre të kenë të miratuar Rregulloren dhe Planin e Veprimit për Administrimin e mbetjeve spitalore.

#### **Në vazhdimësi**

<sup>26</sup>Urdhër i Ministrisë të MSHMS nr. 16, datë 12.01.2012, “Për miratimin e pyetësit për prodhimin dhe administrimin e mbetjeve spitalore, pika 2.

<sup>27</sup>Udhëzuesi Kombëtar për Administrimin e Sigurt të Mbetjeve spitalore, fq 51

- Edhe pse aktualisht VKM nr. 371 datë 11.6.2014 “Për miratimin e rregullave për dorëzimin e mbetjeve të rrezikshme dhe të dokumentit të dorëzimit të tyre”, nuk lejon pajisjen e spitaleve me kodin unik (e trajtuar në pyetjen 3.1.2). QSUT, Spitali Rajonal i Fierit dhe i Kukësit të kontaktojnë zyrtarisht me AKM dhe në momentin e parë që kjo VKM do të përditësohet, të pajisen me kodin unik të identifikimit të tyre.

#### **Dy muaj pas përditësimit të VKM nr. 371**

- QSUT, dhe veçanërisht *Spitali Rajonal i Fierit dhe i Kukësit* (duke qenë se nuk e kanë plotësuar asnjëherë gjatë periudhës 2015-2017) të plotësojnë dokumentin e dorëzimit të mbetjeve spitalore për çdo dërgesë që bëjnë tek operatori privat i trajtimit/asgjësimit të tyre.

#### **Tetor 2018 e në vazhdimësi**

- QSUT, Spitali Rajonal i Fierit dhe Spitali Rajonal i Kukësit të kryejnë Vet-Monitorimin dhe Raportimin në AKM të treguesve mjedisorë të vendosura respektivisht në Kushtin 11 “Monitorimi” dhe 12 “Dokumentimi dhe Raportimi” të Lejes së Mjedisit Tipi B që këto spitale zotërojnë.

#### **Tetor 2018 e në vazhdimësi**

- ISHMPU në inspektimet që bën në lidhje me menaxhimin e mbetjeve spitalore të fokusohet më shumë në dokumentin e dorëzimit të mbetjeve spitalore si një element kyç në transparencën e menaxhimit të këtyre mbetjeve.<sup>28</sup>

#### **Tetor 2018 e në vazhdimësi**

- Pyetësi për Prodhimin dhe administrimin e mbetjeve spitalore të dërgohet çdo muaj në MSHMS nga QSUT, Spitali Rajonal i Fierit dhe Spitali Rajonal i Kukësit.

#### **Tetor 2018 e në vazhdimësi**

- QSUT, Spitali Rajonal i Fierit dhe i Kukësit të kryejnë auditim të mbetjeve në përputhje me Udhëzuesin Kombëtar për Administrimin e Sigurt të Mbetjeve spitalore, fq 51 & Shtojca L.

#### **Dhjetor 2018**

---

<sup>28</sup>VKM nr. 371, datë 11.6.2014 “Për miratimin e rregullave për dorëzimin e mbetjeve të rrezikshme dhe të dokumentit të dorëzimit të tyre”, Shtojca 1.

- QSUT, Spitali Rajonal i Fierit dhe i Kukësit të dorëzojnë në Ministrinë e Turizmit dhe Mjedisit dhe Ministrinë e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale, Raportin e Monitorimit të Administrimit të Mbetjeve Spitalore çdo 3 muaj si specifikohet në VKM 798 datë 29.9.2010, Për miratimin e rregullores “Për administrimin e mbetjeve spitalore”, Kreu “V”, pika 11.3.

**Nëntor 2018 e në vazhdimësi**

- ISHSH Qarku Fier në inspektimet e ardhshme në Spitalin e Fierit të ashpërsojë masat e marra duke qenë se në vitet 2015-2017 ka lënë të njëjta rekomandime dhe asgjë nuk ka ndryshuar.

**Nëntor 2018 e në vazhdimësi**





## **II. Projektet Socio-Ekonomike**

## 4. VARFËRIA NË SHQIPËRI DHE ROLI I SHTETIT NË ZBUTJEN E SAJ

### Të dhënat e auditimit:

- Auditimi është kryer në bazë të Programit të Auditimit, miratuar nga Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit, nr. 134/1 dhe datë. 25.04.2018.
- Auditimi ka filluar më datë 31.01.2018 dhe ka përfunduar më datë 30.05.2018.
- Auditimi është kryer nga grupi i auditimit: Miranda Berdo dhe Krisi Anastas.
- Auditimi u krye në këto institucione:
  - Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale (MSHMS);
  - Bashkia Tiranë;
  - Bashkia Fier;
  - Bashkia Vlorë.
- Subjektet e audituara gjeneruan observacione, të cilat u reflektuan në raportin final rast pas rasti, duke u argumentuar qëndrimin zyrtar të KLSH-së për to.
- Auditimi u finalizua me vendimin e Kryetarit të KLSH-së, nr. 144, datë 28.09.2018 nr. 134/12 Prot.
- Raporti përfundimtar iu përçoll institucioneve të audituara me shkresën përcjellëse nr. 134/17 Prot, datë 07.10.2018.

### Konteksti i Auditimit

*“Varfëria është uri. Varfëria është mungesa e një strehe. Varfëria është të qenit i sëmurë dhe të mos kesh mundësi për t’u vizituar nga doktori. Varfëria është të mos kesh akses në edukim dhe të mos dish të lexosh. Varfëria është të mos kesh një vend pune dhe të kesh frikë për të ardhmen.”<sup>1</sup>*

Por varfëri është edhe mungesa e mjeteve të mjaftueshme financiare për të plotësuar nevojat bazë të individit referuar standardit të jetesës. Kjo pamjaftueshmëri ndikon thellësisht në formimin social dhe kulturor të një individi, duke influencuar formimin e tij të përgjithshëm.

Sistemi i mbrojtjes shoqërore në Shqipëri është themeluar në vitet 1992-1993 në përbërje të së cilit është programi i sigurimit shoqëror, programi i ndihmës

---

<sup>1</sup> [http://www.gnb.ca/content/gnb/en/departments/esic/overview/content/what\\_is\\_poverty.html](http://www.gnb.ca/content/gnb/en/departments/esic/overview/content/what_is_poverty.html)

ekonomike, programi i kujdesit social dhe programi i zhvillimit të tregut të punës. Në këtë sistem, programi i ndihmës ekonomike ka si qëllim mbrojtjen financiare të personave në nevojë, të cilët nuk janë në gjendje të sigurojnë një standard të përshtatshëm jetese. Ky sistem bazohet në tre parime kryesore:

- plotësim i të ardhurave;
- mbajtjen e standardit të jetesës;
- sigurimin e përfitimeve jo-kontributive

i cili synon në radhë të parë mbrojtjen, arsimimin, mirëushqyerjen me qëllim zvogëlimin e përjashtimit shoqëror dhe ri-integrimin e individit në shoqëri. Reforma e ndihmës ekonomike orientohet drejt targetimit më të mirë të individëve dhe familjeve më në nevojë, si dhe rishikimin e masës financiare për lehtësimin e jetesës së familjeve në përgjithësi. Kushtet historike, si dhe vështirësitë e tranzicionit ekonomik kanë provokuar paqëndrueshmëri dhe pabarazi ekonomike e sociale. Si rrjedhojë e këtyre ndryshimeve dhe ekspozimit të gjerë ndaj risqeve të mjedisit, në popullsinë shqiptare është thelluar hendeku i përdorimit të shërbimeve të domosdoshme shoqërore, duke shtuar edhe rrezikun e përjashtimit social të individëve në nevojë. Kjo përket në nivel më të ulët të të ardhurave për frymë për familjet në nevojë. Nëse do ta krahasojmë me vende të tjera të rajonit, programi i ndihmës ekonomike siguron një shumë të ardhurash shtesë pas vlerësimit të burimeve të tjera të siguruara nga: kapitale, tokë bujqësore, sigurime sociale, dërgesa nga emigracioni, me qëllim plotësimin e tyre deri tek niveli minimal i jetesës.

Grupi i auditimit, duke vlerësuar si fushë me risk procesin e përfshirjes së individëve në skemën e ndihmës ekonomike, masën e vlerësimit financiar për familjet, informalitetin dhe gabimet e mundshme me akordimin e NE, gjykoj të auditonte në mënyrë eksplicite vetëm programin e ndihmës ekonomike në funksion të efektivitetit të rezultateve të pritshme.

**Tab.1 – Numri i përfituesve të ndihmës ekonomike**

| Vitet     | Nr. aplikimeve të reja në NE | Nr. daljeve nga NE | Nr i realizuar si mesatare vjetore | Nr i planifikuar |
|-----------|------------------------------|--------------------|------------------------------------|------------------|
| Viti 2012 | 20,102                       | 20,207             | 98,788                             | 100,381          |
| Viti 2013 | 20,750                       | 20,475             | 104,266                            | 101,000          |
| Viti 2014 | 11,831                       | 24,782             | 80,600                             | 76,088           |
| Viti 2015 | 8,268                        | 12,047             | 80,572                             | 81,621           |
| Viti 2016 | 12,814                       | 10,857             | 80,120                             | 80,560           |
| Viti 2017 | 14,982                       | 15,954             | 80,946                             | 79,100           |

Burimi: SHSSH

Në të dhënat e regjistrit elektronik siguruar nga SHSSH për periudhën objekt auditimi vihet re një trend rënës i numrit të aplikimeve të reja për NE dhe numrit të daljeve nga skema. Për vitet 2014-2017 numri i familjeve si përfituese të NE vlerësohet të jetë i qëndrueshëm mesatarisht 80.500. Kjo shifër nuk mund të lexohet e vetme për të dhënë opinione mbi lehtësimin e varfërisë, por duhet të shoqërohet me të dhëna të tjera statistikore të indikatorëve të varfërisë, analizë të cilën grupi i auditimit e zhvilloi gjatë fazës së terrenit.

### Mesazhi i Auditimit

Në Shqipëri nuk ekziston një vlerë e miratuar nga qeveria për minimumin jetik dhe kufirin e varfërisë, mbi të cilën të bazohen studimet dhe politikat e përkujdesit social.

Skema aktuale e Ndihmës Ekonomike, si instrument i MSHMS dhe institucioneve të varësisë për përkujdesjen sociale, nuk është efektive në zbutjen e varfërisë referuar numrit të familjeve që dalin nga skema për shkak të punësimit dhe përmirësimit të kushteve social-ekonomike të tyre. Masa e pamjaftueshme e përfituar nga skema e Ndihmës Ekonomike bën që individët të sigurojnë të ardhura me mënyra alternative, gjë e cila stimulon krimin ekonomik dhe jo vetëm.

Mungesa e komunikimit dhe raportimeve ndërmjet Shërbimit Kombëtar të Punësimit dhe Shërbimit Social shtetëror bën që shifrat e raportuara në lidhje me punësimin e punëkërkuarve të papunë që përfitojnë ndihmë ekonomike të mos përputhen dhe kjo bën që të cenohen të dhënat e sakta statistikore të nevojshme për matjen e objektivit strategjik

Ineficiencia e sistemit elektronik lidhet me aplikimin e formulës së unifikuar të pikëzimit, e cila nuk është vlerësuar në bazë të kushteve koherente të familjeve në nevojë.

Mbështetja e qeverisë me programin e Ndhmës Ekonomike do të ishte efektive nëse kontributi do të vlerësohej paralelisht me nivelin e përgjithshëm të çmimeve, me produktet e shportës së konsumit dhe me studime dinamike për riintegrimin e individëve në shoqëri.

### **Përmbledhje në formë vendimi e auditimit**

Në zbatim të planit vjetor 2018, Kontrolli i Lartë i Shtetit, në kuadër të përmbushjes së funksionit të tij Kushtetues, zbatimit të Udhëzimeve dhe Standardeve Ndërkombëtare të Auditimit (INTOSAI, EUROSAT etj.), sipas programit të auditimit përcjellë përmes shkresës nr. 134/1 prot, datë 25.04.2018, ndërmori auditimin me temë “Varfëria në Shqipëri dhe roli i shtetit në zbutjen e saj”.

Ky auditim u programua për t’u ushtruar në Ministrinë e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale. Nisur nga rëndësia ekonomike dhe impakti social, KLSH në zbatim të politikave të saj, të sanksionuara në Planin Strategjik, Ligjin nr. 154/2014 “Për funksionimin dhe organizimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit”, e ka parë si të rëndësishëm trajtimin e varfërisë si një problem ekonomiko-social i shfaqur kudo, i cili lidhet me mungesën jetike të pasurisë materiale të popullatës, për të përballuar ekzistencën dhe ruajtjen e një gjendje fizike të shëndetshme. Hartimi dhe zbatimi i politikave efektive në nivel vendor, rajonal dhe kombëtar ndikojnë në zbutjen e këtij problemi, shpërndarjen e drejtë të shpenzimeve publike, si dhe në parandalimin e ri përsëritjes së saj.

Në përfundim të punës audituese në terren, me shkresën nr. 134/5 prot. datë 21.06.2018, iu dërgua projekt - raporti i auditimit subjekteve të audituara.

Raporti i auditimit është hartuar brenda afatit ligjor, pasi janë shqyrtuar shpjegimet dhe komentet e dërguara nga institucionet e përfshira në këtë auditim.

### **Për sa më lart, Kryetari i KLSH-së konkludoi:**

Skema e Ndhmës Ekonomike përbën një nga instrumentet me të cilat shteti mbështet shtresat në nevojë dhe individët e varfër. Krahas procedurës për përfitimin e kësaj ndihme, është shumë e rëndësishme të dihet nëse kjo e fundit

mjafton për të mbuluar nevojat jetësore bazë të personave përfitues. Ky tregues shërben për të matur edhe efektivitetin e kësaj skeme në zbutjen e varfërisë. Aktet ligjore në fuqi përcaktojnë se shuma maksimale që mund të përfitojë një familje në nevojë nga skema është 8.000 lekë dhe natyrshëm lind pyetja nëse një vlerë e tillë mjafton për të plotësuar nevojat jetike të këtyre individëve.

Skema e re e Ndhmës Ekonomike është projektuar si një skemë aktive, e cila krahas ndihmës financiare që i jep individëve në nevojë, tenton t'i riintegrojë ata duke krijuar mundësi për punësim. Integrimi shoqëror duhet parë si një proces dinamik dhe i vazhdueshëm, që synon nxjerrjen e njerëzve nga varfëria dhe krijimin e një shoqërie të qëndrueshme. Krijimi i një skeme dinamike ishte një ndër synimet strategjike të reformimit të NE dhe një gjë e tillë u testua që në periudhën e pilotimit të skemës në qarqet e Tiranës, Durrësit dhe Elbasanit.

Ndryshe nga strategjia e mëparshme, SKMS 2015-2020 orientohet kah një sistemi të ri që shënjestron familjet më të varfra në bazë të Formulës së Unifikuar të Pikëzimit, e cila përfshin parametra të lidhur në mënyrë empirike me vlerësimin e situatës ekonomike të familjeve. Këto kritere të pranueshmërisë së familjeve për ndihmë ekonomike, vlerësohen bashkërisht sipas nevojave dhe mbajnë parasysh gjendjen e varfërisë në vend dhe vlerën e minimumit jetik duke dhënë pesha specifike të qarta, objektive dhe transparente për familjet përfituese dhe taksapaguesit shqiptar.

Për të arritur në një vlerësim profesional, të pavarur dhe objektiv, auditimi është kryer në përputhje me Kodin Etik të Kontrollit të Lartë të Shtetit dhe me Standardet Ndërkombëtare të Auditimit INTOSAI, duke përfshirë analizimin, krahasimin, kontrollimin e evidencave të grumbulluara si dhe komunikimin e vazhdueshëm dhe të drejtpërdrejtë me drejtuesit e departamenteve respektive dhe specialistët e institucioneve të audituara.

Kontrolli i Lartë i Shtetit auditoi Ministrinë e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale, Bashkinë Tiranë, Bashkinë Vlorë dhe Bashkinë Fier për t'iu përgjigjur pyetjes kryesore audituese:

*“A është efektive skema e Ndhmës Ekonomike si një ndër instrumentet për të zbutur varfërinë?”*

**Për sa më lart, Kryetari i KLSH-së vendosi:**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: “A është vlerësuar skema e NE në raport me nevojat e minimumit jetik?”

- Shuma e përcaktuar nga skema e Ndhmës Ekonomike nuk reflekton nevojat reale dhe aktuale të individëve dhe familjeve, duke qenë se nuk ka një vlerë zyrtare të përditësuar të minimumit jetik në Shqipëri.
- Studimet e tjera të kryera mbi vlerën e minimumit jetik nga institucione publike nuk janë marrë dhe nuk mund të merren si shifra zyrtare, për aq kohë sa nuk janë miratuar me akte ligjore apo nënligjore.
- Masa e pamjaftueshme e përfituar nga skema e Ndhmës Ekonomike bën që individët të sigurojnë të ardhura me mënyra alternative, gjë e cila stimulon krimin ekonomik.

#### **Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale të marrë masa që së bashku me Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë, INSTAT dhe aktorët e tjerë të përfshirë të përcaktojnë metodologjinë e përlllogaritjes së vlerës së minimumit jetik në Shqipëri.

#### **Deri në Mars 2019**

- Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale të propozojë pranë Komisionit Parlamentar për Punën, Çështjet Sociale dhe Shëndetësinë miratimin e metodologjisë për përlllogaritjen e minimumit jetik, në linjë me Ligjin 9355, datë 10.03.2005 dhe detyrimin e institucioneve përgjegjëse për ta përditësuar atë periodikisht.

#### **Deri në Tetor 2018**

- Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale të propozojë pranë Këshillit të Ministrave miratimin e vlerës zyrtare të minimumit jetik.

#### **Pas miratimit të metodologjisë për përlllogaritjen e minimumit jetik, sipas rekomandimit më sipër**

- Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale së bashku me Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë të planifikojnë për vitet në vazhdim një rritje të zërit të buxhetit për ndihmën ekonomike, vlerësuar kjo në bazë të metodologjisë për minimumin jetik.

#### **Pas miratimit të minimumit jetik me akte ligjore apo nënligjore**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *“A ofron skema e NE dinamizëm në riintegrimin e individëve në nevojë?”*

- Mungesa e vlerësimit të ndikimeve të skemës së re në zonat pilot në lidhje me riintegrimin bën që problemet e hasura gjatë fazës së pilotimit në lidhje me riintegrimin e individëve ekzistojnë ende tani që skema aplikohet në të



gjithë vendin duke cenuar përmbushjen e një kërkesë të këtij objektivit strategjik<sup>2</sup>.

- Mungesa e një programi të miratuar nga Këshilli i Ministrave për shënjestrimin në mënyrë specifike të punëkërkuësve të papunë përfitues të Ndhmës Ekonomike ka cenuar efektivitetin e programeve të nxitjes së punësimit, gjë e cila reflektohet edhe tek numri i ulët i individëve të punësuar që kanë qenë pjesë e skemës së NE gjatë viteve 2014-2017. Kjo kategori paraqet nevojën për trajtim specifik nga programet e punësimit për shkak një pjesë e madhe e punëkërkuësve të saj nuk kanë arsim të mjaftueshëm ose nuk janë në gjendje të punojnë.
- Numri i familjeve që kanë dalë nga skema e Ndhmës Ekonomike nëpërmjet përfshirjes në tregun e punës vazhdon të jetë shumë i ulët, duke mos arritur objektivin A5 të Strategjisë Kombëtare për Mbrojtjen Sociale 2015-2020. Objektivi strategjik përcakton se brenda vitit 2017 do të përfshiheshin në politikat aktive të tregut të punës 5% e përfituesve të ndihmës ekonomike, ndërsa sipas të dhënave të SHSSH për këtë vit kjo shifër nuk kalon 4%.
- Mungesa e komunikimit dhe raportimeve ndërmjet Shërbimit Kombëtar të Punësimit dhe Shërbimit Social shtetëror bën që shifrat e raportuara në lidhje me punësimin e punëkërkuësve të papunë që përfitojnë ndihmë ekonomike të mos përputhen dhe kjo bën që të cenohen të dhënat e sakta statistikore të nevojshme për matjen e objektivit strategjik.

#### **Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- MSHMS së bashku me Shërbimin Social Shtetëror dhe Shërbimin Kombëtar të Punësimit të hartojë dokumentin që evidenton problemet dhe vështirësitë e hasura në fazën e pilotimit në lidhje me riintegrimin e individëve, me qëllim eliminimin apo zbutjen e ndikimit të tyre në skemën aktuale të NE.

#### **Deri në Tetor 2018**

- Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale të hartojë një studim për nxitjen e punësimit, i cili të ketë në fokus vetëm përfituesit e ndihmës ekonomike dhe rritjen e mundësive të tyre për punësim.

#### **Brenda vitit 2018**

- Shërbimi Social Shtetëror dhe Shërbimi Kombëtar i Punësimit të sigurojnë shkëmbim periodik të informacionit në lidhje me punëkërkuësit e papunë që janë pjesë e skemave sociale, në zbatim të marrëveshjes së bashkëpunimit ndërmjet tyre nr. 308 prot, datë 15.02.2018 të SHSSH, me qëllim që të krijohet një panoramë e qartë dhe e vërtetë e shifrës së të punësuarve.

---

<sup>2</sup> Objektivi A.5.4, pika c i Planit të Veprimit të SKMS 2015 – 2020

**Në vazhdimësi**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *“A është eficient reformimi i programit të MSHMS mbi ndihmën ekonomike?”*

- Iniciativa për trajtimin me ndihmë ekonomike të familjeve aplikante sipas një formule të pikëzuar përmendet në VKM nr. 904, datë 12.12.2012 “Për përcaktimin e kriterëve, të procedurave dhe dokumentacionit të përfitimit të ndihmës ekonomike, në zonat pilot”, pika 12 e saj. Kjo formulë e vazhdueshme që identifikon aplikantët përfitues, përfshin parametra të lidhur në mënyrë empirike me vlerësimin e situatës social-ekonomike të familjeve, të tilla si: kushtet e jetesës, zotërimi i pasurive, të ardhurat nga remitancat etj, duke marrë parasysh karakteristika të ndryshme strukturore të familjeve urbane dhe rurale. Kjo VKM, në shtojcën 3 të saj, liston qartësisht 54 variablat mbi të cilën do të bazohet sistemi i pikëzimit, hyrja në fuqi dhe fillimi i efekteve financiare të të cilit bëhet pas përcaktimit të formulës së pikëzimit dhe ngritjes së Regjistrit Elektronik Kombëtar. Mirëpo fillimi i sistemit të reformuar të ndihmës ekonomike në qarqet pilot fillon të vihet në zbatim në Korrik 2014, ku deri në këtë periudhë nga evidencat e siguruar nga grupi i auditimit (Monitorimet e buxhetit 2013-2014) është realizuar vetëm zëri i investimit me financim të brendshëm të “Regjistrit Elektronik të NE”.

Në kërkesat e herëpashershme për Informacion që grupi i auditimit ka dërguar pranë MSHMS dhe SHSSH në lidhje me Formulën e Unifikuar të Pikëzimit, subjektet janë përgjigjur se *“nuk kanë dijeni për formulën që aplikohet, pasi është përcaktuar nga Banka Botërore në kuadër të Projektit “Modernizimi i Asistencës Sociale” dhe e miratuar me VKM nr. 956, datë 7.12.2016 “Për përcaktimin e kriterëve dhe të detajeve të formulës së unifikuar të pikëzimit për përfitimin e ndihmës ekonomike”, rishikimi i përmbajtjes të së cilës nuk ofron aspak Formulën e Unifikuar të Pikëzimit por thjesht listën e 38 variablave që do të aplikohen në formulë, të pashoqëruar as me peshat respektive apo me marrëdhënien empirike të tyre për të shpallur aplikantët përfitues të ndihmës ekonomike.*

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale të propozojë plotësimin e VKM nr. 956, datë 7.12.2016 “Për përcaktimin e kriterëve dhe të detajeve të formulës së unifikuar të pikëzimit për përfitimin e ndihmës ekonomike” duke bërë transparente Formulën e Unifikuar të Pikëzimit që përcakton përfituesit e ndihmës ekonomike, duke përfshirë peshat specifike që vlerësojnë variablat dhe përqindjet e tyre.

### **Deri në Dhjetor 2018**

Referuar VKM-së<sup>3</sup> për procedurat e aplikimit të NE në zonat pilot, në të cilin përzgjidhen Qarku i Tiranës, Qarku i Durrësit dhe Qarku i Elbasanit si zona ku do të pilotohet skema e re e programit të NE si dhe Udhëzimit<sup>4</sup> përkatës, kjo skemë do të pilotohet vetëm për një periudhë **2-vjeçare**. Realisht këto qarqe janë vendosur në funksion të skemës së re të NE në **Korrik 2016** dhe kanë vazhduar të funksionojnë në kornizat e skemës së pilotuar deri në **Dhjetor 2017**, periudhë e cila përkon me zbatimin në nivel kombëtarë të skemës së reformuar të NE<sup>5</sup>. Si e tillë vlerësimi i ndikimeve të pritshme të skemës së reformuar nga ana e MSHMS ka tejkaluar afatet ligjore dhe ato të përcaktuara në SKMS 2015-2020 duke sjellë shtyrje të afatit të shtrirjes së skemës në rang vendi dhe ulje të eficiencës së MSHMS në kuadër të reformimit të programit të NE.

### **Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Struktura e auditit në MSHMS të identifikojë dhe argumentojë shkaqet e zgjatjes së afatit për sistemin e pilotuar të skemës së NE në qarqet Tiranë, Durrës dhe Elbasan dhe zbatimit në nivel kombëtar të skemës së reformuar, duke evidentuar strukturat përgjegjëse dhe efektet financiare.

### **Deri në Dhjetor 2018**

- MSHMS të miratojë Raportin e Vlerësimit të kriterëve të përfitimit të NE duke marrë në konsideratë edhe gjetjet dhe vlerësimet e projekteve pilot.

### **Deri në Tetor 2018**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *“A ndihmon skema e NE në daljen reale të individëve nga varfëria?”*

- Skema e re e NE tenton të targetojë individin më të varfër, duke i ofruar ndihmën ekonomike dhe kryqëzimin elektronik të të dhënave, si edhe duke evidentuar rastet abuzive. Duke shqyrtuar vendimet e Drejtorive Rajonale të Shërbimit Social si subjekte të këtij auditimi, mund të rendisim si më poshtë arsyet e daljes së aplikantëve nga skema e NE, sipas aplikimit të sistemit të pikëzimit.

---

<sup>3</sup> VKM nr. 904, datë 12.12.2012 “Për përcaktimin e kriterëve, të procedurave dhe dokumentacionit të përfitimit të ndihmës ekonomike, në zonat pilot”, pika 1

<sup>4</sup> Udhëzimit nr. 9, datë 23.6.2014 “Mbi zbatimin e VKM nr. 904, datë 12.12.2012, “Për përcaktimin e kriterëve, të procedurave dhe të dokumentacionit të përfitimit të ndihmës ekonomike, në zonat pilot” pika 14

<sup>5</sup> Strategjia Kombëtare e Mbrojtjes Sociale 2015-2020, objektivi A1.5

| <b>Nr.</b> | <b>Arsyet e daljes nga skema e NE</b>                                                |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1</b>   | Deklarim i remë                                                                      |
| <b>2</b>   | Nuk ka marrë pikët e mjaftueshme                                                     |
| <b>3</b>   | Refuzuar automatikisht nga sistemi. Nuk është paraqitur për të bërë deklaram 3-mujor |
| <b>4</b>   | Nuk u paraqit në zyrën e punësimit                                                   |
| <b>5</b>   | Mosdeklarim pensioni të anëtarëve të familjes                                        |
| <b>6</b>   | Ka gjetur punë vetë                                                                  |
| <b>7</b>   | Mosdeklarim i saktë i shumës së pensioneve                                           |
| <b>8</b>   | Ka mjet automobilistik                                                               |
| <b>9</b>   | Ka përfunduar periudha e vlefshmërisë                                                |
| <b>10</b>  | Mosdeklarim page                                                                     |
| <b>11</b>  | Ndërmjetësim në punë                                                                 |
| <b>12</b>  | Nuk ka tërhequr NE brenda afatit 10-ditor                                            |
| <b>13</b>  | U gjetën ndryshime                                                                   |
| <b>14</b>  | Qytetari jashtë shtetit                                                              |

Si e tillë arsytet të cilat zënë peshën më të madhe të refuzimeve janë: “Nuk ka marrë pikët e mjaftueshme” (80% e refuzimeve) “Nuk u paraqit në zyrën e punësimit”; “Refuzuar automatikisht nga sistemi dhe “Nuk është paraqitur për të bërë deklaram 3 mujor”. Në verifikimet me listat e përfituesve sipas skemës së vjetër pjesa më e madhe e këtyre aplikantëve figurojnë të kenë qenë përfitues nga programi i NE. Njëkohësisht në funksion të monitorimit dhe kontrollit, familjet e refuzuara nga skema sipas formulës së unifikuar të

pikëzimit do të trajtohen nëpërmjet bllok-ndihmës ekonomike prej 6% të fondit të kushtëzuar. Ky fond iu alokohet Bashkive të rretheve në masën 6% të fondit total për pagesat e NE. Për përfitimin prej kësaj bllok-ndihme aplikantët duhet të kenë rezultuar jo fitues nga skema e pikëzimit tek të cilët do të procedohet duke kryer paraprakisht vlerësimi social-ekonomik në familje nga administratori shoqëror sipas shtojcës 2, të Vendimit nr. 955, datë 7.12.2016, të Këshillit të Ministrave, “Për përcaktimin e kriterëve, të procedurave, dokumentacionit dhe masës së përfitimit të ndihmës ekonomike” si dhe të miratohen kriteret nga Këshillat Bashkiakë. Mirëpo monitorimi edhe një herë në terren nga administratori social i gjendjes social-ekonomike të këtyre familjeve të dala nga sistemi, ri konfirmon opinionin fillestar të shprehur nga ky administrator sipas shtojcës 2 të VKM 955/2016 mbi gjendjen e varfër dhe ekstremisht të varfër të këtyre familjeve. Pra mosrakordimi në sistem i deklaratës së administratorit me rezultatin e pikëzimit, identifikojnë se daljet e familjeve nga skema e NE nuk janë realisht si shkak i daljes së familjes nga gjendja e varfërisë.

- Kategoritë e veçanta të përfitimit të NE si: Viktimat e dhunës në marrëdhënie familjare, jetimët që nuk janë në institucion si dhe fëmijët nën kujdestarinë e një familjeje kujdestare, kategorizohen si të tilla në bazë të vendimit të Gjykatës së Apelit. Mos zbardhja në kohë e vendimit të gjykatës, e penalizon individin të aplikojë në skemën e NE për të gjithë periudhën e mbulimit nga ky vendim. Kjo sepse sistemi nuk e parashikon dhënien e NE nëse individ i nuk paraqitet pranë administratorit me këtë vendim. Për këtë arsye individ i nuk e përfiton në kohë ndihmën ekonomike.
- Një pjesë e daljeve të familjeve nga sistemi i NE, vjen si shkak i problemeve me pamundësinë e bashkëlidhjes së “Vërtetim nga Universiteti” dhe ndryshimin e rezultatit mbi pranueshmërinë e familjes në skemën e NE edhe pse në deklaratën e aplikantit nuk është ndryshuar asnjë kusht i gjendjes social-ekonomike. Rrjedhimisht, skema e NE nuk ndihmon në daljen e familjeve nga varfëria.

#### **Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- MSHMS së bashku me institucionet e tjera të listuara në Udhëzimin nr.3, datë 17.02.2017, pika 15<sup>6</sup>, të kryqëzojnë në kohë reale të dhënat në regjistrin elektronik kombëtar, duke përcaktuar një procedurë të

---

<sup>6</sup> Udhëzimi nr.3, datë 17.02.2017 “Mbi zbatimin e Vendimit nr. 955, datë 7.12.2016, të KM, “Për përcaktimin e kriterëve, të procedurave, dokumentacionit dhe masës së përfitimit të ndihmës ekonomike”.

standardizuar dhe afate të sakta për ndërhyrjen dhe përditësimin e të dhënave në të.

### **Menjëherë dhe në vazhdimësi**

- MSHMS të ndërhyjë në sistemin elektronik të pikëzimit, në të cilin të shtohet:
  - fushë e veçantë me datën e fillimit dhe datën e mbarimit të aktit ligjor që shpall qytetarin pjesë e kategorive të veçanta;
  - fushë e veçantë e vërtetimit të shkollës së lartë;

### **Menjëherë pas marrjes së këtij raporti përfundimtar**

Duke marrë në vëmendje rezultatet e gjeneruara nga opinioni i familjeve mbi kontributin e skemës së NE në reduktimin e varfërisë, shprehur në pyetësorin e zhvilluar nga grupi i auditimit, gjykojmë se ndihet i nevojës përcaktimi i standardit ligjor të varfërisë për të ndarë pjesën e popullsisë të varfër nga popullsia jo e varfër në shkallë kombëtare, nivel qarku dhe NJQV. Të bazuarit e politikës së re (2014-2018) të skemës së NE, mbi modalitetin dhe vlerën e saj, tek një vlerësues i “vjetër” dhe i pa korrigjuar me indikatorët e tjerë të varfërisë prej 14.3% për vitin 2012, tregon qartë për ndryshime joreale dhe mungesë të theksuar transparence të ministrisë lidhur me objektivat dhe targetat që kërkojnë të përmbushin referuar SKMS 2015-2020.

### **Varfëria në vite**

| <b>Vitet</b> | <b>Varfëria në %</b> |
|--------------|----------------------|
| <b>2002</b>  | 25,4                 |
| <b>2005</b>  | 17,9                 |
| <b>2008</b>  | 12,5                 |
| <b>2012</b>  | 14,3                 |

Burimi:INSTAT

### **Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- MSHMS, në bashkëpunim me institucionet e lidhura, të përcaktojë nivelin real të varfërisë në vend, analizuar sipas nivelit të çmimeve, shportës së konsumit, nivelit të shpenzimeve dhe nivelit të inflacionit, me qëllim për të

vlerësuar drejtë kontributin në reduktim të varfërisë dhe ruajtjes së transparencës mbi shpenzimin e fondeve publike për reduktimin e saj.

**Pas miratimit të nivelit të minimumit jetik dhe në vazhdimësi**

- MSHMS, në bashkëpunim me institucionet e varësisë, të ndërtojë dhe përditësojë hartën e varfërisë në nivel kombëtar, në nivel qarku dhe në nivel NJQV, në mënyrë që ulja fiktive e numrit të familjeve të varfra në vend përmes daljes nga skema, të mos kthehet si qëllim në vetvete.

**Menjëherë pas marrjes së këtij raporti përfundimtar**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *“A është eficient procesi i monitorimit të skemës së Ndhmës Ekonomike?”*

- Nga evidencat e shqyrtuara mbi procesin e monitorimit të skemës së NE, MSHMS ka mangësi në monitorimin e prioritetit strategjik të “zbutjes dhe lehtësimit të varfërisë” referuar Urdhrit në fuqi nr. 139, datë 01.07.2010 “Për zbatimin e procesit të monitorimit të strategjive sektoriale e ndërsektoriale”, duke mos respektuar formatin e Matricës së Vlerësimit të Rezultateve dhe brendinë në lidhje me: treguesit SMART, arritjet në % dhe peshat specifike që mbulon secili objektiv dhe mjetet me të cilat do të monitorohen. MVR-të ekzistuese nuk ofrohen në vazhdimësi periodike, duke qenë se për grupin e auditimit janë ofruar si evidencë zyrtare vetëm dy të tilla.
- Drejtoria e Auditimit të Brendshëm në MSHMS, pas kërkesave të njëpasnjëshme nga grupi i auditimit, nuk ka dorëzuar asnjë raport të auditimit të brendshëm për skemën e NE në njësinë qendrore dhe asnjë raport auditimi të ushtruar tek njësitë e varësisë si SHSSH mbi programin e ndihmës ekonomike për periudhën **2012-2015**, funksion i cili rregullohet sipas Ligjit nr. 9720, datë 23.04.2007 "Për Auditimin e Brendshëm në Sektorin Publik". Në këtë situatë grupit të auditimit të KLSH-së nuk i është vendosur në dispozicion dokumentacioni zyrtare sipas Ligjit Nr.154/2014 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit", Kreu II, Neni 15, pika dh, e duke mos lejuar ushtrimin e detyrave funksionale kushtetuese për grupin e auditimit.
- Ministria përgjegjëse për çështjet sociale së bashku me strukturat e SHSSH dhe NJQV në funksion të përbushjes së objektivit strategjik mbi *“rritjen e kapaciteteve të strukturave qendrore, rajonale dhe vendore, në fusha që përfshijnë administrimin, monitorimin dhe vlerësimin e skemës së NE”* dhe *“përmirësimin e shërbimeve të kontrollit/auditit për të reduktuar numrin e*

*abuzimeve*”, duhet të hartonte planet e monitorimit së bashku me Manualët dhe Udhëzimet e harmonizuara sipas një metodologjie monitorimi bazuar në kriteret, rezultate dhe tregues të standardizuar<sup>7</sup>. Mungesa e tyre ka detyruar SHSSH të ushtrojë funksionin e saj auditues për Ndhimën Ekonomike mbi Drejtoritë Rajonale të Shërbimit Social dhe Njësitë Administrative sipas një urdhri të brendshëm, nr. 1361, datë 25.06.2014 “Mbi procedura të kryerjes së kontrollit të ndihmës ekonomike dhe të aftësisë së kufizuar”, por të pa miratuar ende nga ministria përgjegjëse për çështjet sociale.

- Shqyrtimi i Raporteve Finale të auditimit, kryer nga SHSSH pranë NJQV gjatë periudhës 2012-2018 për ndihmën ekonomike, nxori një problematikë në zgjerim mbi zbulimin e rasteve të shumta të përvetësimit padrejtësisht nga aplikantët të ndihmës ekonomike dhe mungesa e rikthimit mbrapsht të shumës në degën e thesarit

#### **Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale të zbatojë Urdhrin 139/2010 “Për zbatimin e procesit të monitorimit të strategjive sektoriale e ndërsektoriale” duke siguruar plotësimin e Matricës së Vlerësimit të Rezultateve në mënyrë të vazhdueshme.

#### **Menjëherë pas marrjes së këtij raporti përfundimtar**

- MSHMS në bashkëpunim me SHSSH dhe NJQV, të marrë masa për të hartuar dhe miratuar dokumentin bazë Udhëzuesin dhe Manualin e harmonizuar të kontrollit/auditimit dhe monitorimit të skemës së NE, përcaktuar në planin e veprimit të objektivave strategjike, për të reduktuar numrin e abuzimeve dhe gabimeve në këtë skemë.

#### **Brenda vitit 2018**

- MSHMS në bashkëpunim me SHSSH dhe NJQV, të marrë masa për të hartuar dhe miratuar Planet Vjetore të Monitorimit të skemës së ndihmës ekonomike.

#### **Menjëherë**

- MSHMS të marrë masa për krijimin e Modullit të analizës së riskut të regjistrimit elektronik kombëtar, bazuar në profilet e përfutuesve si dhe integrimin e tyre në këtë regjistrim.

#### **Menjëherë pas marrjes së këtij raporti përfundimtar**

- MSHMS në bashkëpunim me SHSSH dhe NJQV, të marrë masa për të ndryshuar Udhëzim nr. 3, datë 17.2.2017 Mbi zbatimin e vendimit nr. 955,

<sup>7</sup> Strategjia Kombëtare e Mbrojtjes Sociale 2015-2020, plani i veprimit objektiv A3 dhe A4.



datë 7.12.2016, të Këshillit të Ministrave, “Për përcaktimin e kritereve, të procedurave, dokumentacionit dhe masës së përfitimit të ndihmës ekonomike” për të përcaktuar procedurën e rikthimit të shumave të përvetësuara padrejtësisht nga përfituesit e NE.

#### **Brenda vitit 2018**

- Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale të analizoj dhe të fillojë procedurën për masë disiplinore ndaj Sekretarit të Përgjithshëm të MSHMS z. Arian Kraja, Drejtoreshës së Përgjithshme të Politikave dhe Zhvillimit të Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale, Drejtoreshës së Programeve të Zhvillimit të Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale znj. Denada Seferi, për mosbashkëpunim dhe mosdhënie informacioni grupit të auditimit të KLSH-së në lidhje me Formulën e Unifikuar Të Pikëzimit dhe Drejtorit të Drejtorisë së Auditimit të Brendshëm për mosdhënie informacioni në lidhje me raportet e auditimit të brendshëm z. Skënder Dreni, në zbatim të nenit 26, pika 1 dhe pika 2 të Ligjit 154/2014 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit”.

#### **Menjëherë pas marrjes së këtij Raporti Përfundimtar**

## 5. CILËSIA E GODINAVE TË SHKOLLAVE PARAUNIVERSITARE

### Të dhënat e auditimit:

- Auditimi është kryer në bazë të Programit të Auditimit, miratuar nga Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit, nr. 688/1 Prot., datë 09.10.2017.
- Auditimi ka filluar më datë 19.06.2017 dhe ka përfunduar më datë 25.11.2017.
- Auditimi është kryer nga grupi i auditimit: Rinald Muça, Alfred Zylfi, Elfrida Agolli,
- Auditimi u krye në këto institucione:
  - Bashkinë Tiranë;
  - Bashkinë Shkodër;
  - Bashkinë Korçë;
  - Bashkinë Fier;
  - Bashkinë Vlorë;
  - Bashkinë Berat;
  - Bashkinë Dibër;
  - Bashkinë Durrës;
  - Bashkinë Elbasan;
  - Bashkinë Gjirokastrë;
  - Bashkinë Kukës;
  - Bashkinë Lezhë.
- Ky auditim është realizuar edhe me ndihmesën e në bashkëpunim të ngushtë me Zyrën Kombëtare të Auditimit (SAO) të Republikës së Kroacisë, në kuadër të Projektit të Binjakëzimit “Forcimi i kapaciteteve të auditimit të jashtëm në Shqipëri”, me financim të fondeve IPA 2013 të Bashkimit European.
- Subjektet e audituara gjeneruan observacione, të cilat u reflektuan në raportin final rast pas rasti, duke u argumentuar qëndrimin zyrtar të KLSH-së për to.
- Auditimi u finalizua me vendimin e Kryetarit të KLSH-së, nr. 208, datë 29.12.2017, nr. 688/11 Prot.
- Raporti përfundimtar iu përcoll institucioneve të audituara me shkresën përcjellëse nr.688/12 Prot, datë 08.01.2018.

### **Konteksti i Auditimit:**

Sot sfida për arsimim sa më cilësor gjithëpërfshirës e të barabartë qëndron në rritjen bashkëpunimit të gjithanshëm të institucioneve qendrore e vendore, sipërmarrjeve e bizneseve, partnerëve të tjerë zhvillimorë, publikut, etj., për të kërkuar e përshtatur edhe lidhjen e godinave shkollore me shkallën arsimore, për të ndërtuar një sistem të godinash shkollore të hapur me zhvillimet e teknologjinë bashkëkohore që të lehtësojë arsimimin, sot e në të ardhmen në përputhje me sistemin e BE.

KLSH ka ndërmarrë këtë auditim performance dhe dhënien e opinioneve, për përmirësimin, modernizimin cilësor të sistemit të godinave shkollore, vlerësimin të rezultateve dhe objektivave të vendosura, në përputhje me politikat e ndërmarra, sepse ato ende nuk janë plotësisht në harmoni me parimet e efektivitetit, pavarësisht zhvillimeve të kohëve të fundit, përpjekjeve dhe iniciativave për ndryshime ligjore, etj. Auditimi do të synojë krijimin e kushteve për mbështetje të vazhdueshme dhe cilësore që i duhet dhënë arsimit shqiptar, si dhe angazhimit të gjithë strukturave ku arsimi dhe vendi ku arsimohen të rinjtë të vazhdojë të jetë përparësi absolute.

Nëpërmjet këtij auditimi ne synojmë që investimet në infrastrukturën shkollore të jenë të orientuara jo vetëm nga emergjencat dhe zgjidhja e tyre, por drejt prioriteteve, cilësisë së tyre, rritjes së fondeve për arsimin parauniversitar, duke i afruar ato me vendet e rajonit dhe me mesataren e vendeve të BE, për një arsim sa më cilësor dhe krijimit të kushteve për të mësuar gjatë të gjithë jetës. Gjithashtu arritjen e kryerjes së studimeve gjithëpërfshirëse mbi rentabilitetin dhe të përshtatshmërisë për të gjykuar mbi plotësimin e kënaqësive të palëve të interesit, qeverisë, nxënësve, të rinjve, individëve, dhe sipërmarrjeve e biznesit në fushën e arsimit i cili të bazohet në:

- parimet e vlerës për para;
- në përputhshmërinë e sistemit të arsimit me objektivat strategjike kombëtare dhe objektivat strategjike të tij;
- rentabilitetin ekonomik të mundshëm;
- aftësinë e sistemit për të tërhequr financime buxhetore e financime private;
- Aftësinë e sistemit për të shlyer detyrimet.

### **Mesazhi i Auditimit:**

“Nxitje e reformave për vlerësimin e cilësisë së godinave shkollore parauniversitare, duke i cilësuar si “mësuesi i tretë” për ndikimin e tyre shumë të rëndësishëm në mbarëvajtjen e procesit aq delikat të mësimdhënies e mësimnxënies në sistemin e arsimit.

### **Përmbledhje në formë vendimi e auditimit**

Në zbatim të planit vjetor, Kontrolli i Lartë i Shtetit, në kuadër të përmbushjes së funksionit të tij Kushtetues, zbatimit të Udhëzimeve dhe Standardeve Ndërkombëtare të Auditimit (INTOSAI, EUROSAT, etj.), sipas programit të auditimit nr. 688/1, datë 09.10.2017 realizoi auditimin e performancës me temë “Cilësia e godinave të shkollave parauniversitare”. Ky auditim u programua për t’u ushtruar konkretisht Bashkinë Tiranë, Shkodër, Korçë, Fier, Vlorë, si dhe u shtri edhe në Bashkitë Berat, Dibër, Durrës, Elbasan, Gjirokastrë, Kukës, Lezhë. Në përfundim të punës audituese në terren, me shkresën nr. 688/8, datë 25.11.2017 u dërgua projekt-raporti i auditimit në Bashkinë Tiranë, Shkodër, Korçë, Fier, Vlorë si dhe në formë elektronike Bashkive Berat, Dibër, Durrës, Elbasan, Gjirokastrë, Kukës, Lezhë të përfshira në këtë auditim, për të përthithur sa më shumë opinione dhe observacione në drejtim të përmirësimit të mëtejshëm të sistemit arsimor, me fokus kryesor “Cilësia e godinave të shkollave parauniversitare”.

Gjithashtu në këtë auditim, hartimi i programit, auditimi, hartimi i projekt-raportit dhe raportit, është realizuar edhe me ndihmesën e në bashkëpunim të ngushtë me Zyrën Kombëtare të Auditimit (SAO) të Republikës së Kroacisë, në kuadër të Projektit të Binjakëzimit “Forcimi i kapaciteteve të auditimit të jashtëm në Shqipëri”, me financim të fondeve IPA 2013 të Bashkimit Evropian.

Raporti i auditimit është hartuar pasi janë shqyrtuar dhe u morën parasysh të dhënat sipas pyetësorëve dhe shpjegimeve të dërguara nga institucionet e përfshira në këtë auditim të cilat janë trajtuar në mënyrë të hollësishme në Raport Auditimit.

### **Për sa më lart, Kryetari i KLSH-së konkludoi:**

Në politikat shoqërore të një vendi, vend të rëndësishëm zë ngritja e një sistemi sa më cilësor të arsimit.

*Njeriu para së gjithash duhet të mësojë shkallën e paditurisë së tij.*

***Sami Frashri***

Roli i arsimit është parësor për çdo vend që synon një zhvillim të qëndrueshëm ekonomik, kulturor dhe social dhe ai gjatë gjithë jetës është vendimtar në ndërtimin e një shoqërie të tillë. Arsimi pajis nxënësit me njohuri, shkathtësi vlera dhe qëndrime që iu mundësojnë atyre t'i plotësojnë nevojat e të sotmes dhe sfidat e së nesërme.

Arsimimi dhe shkalla e tij është e lidhur ngushtësisht edhe me ndërtesat shkollore, të cilat kanë ndikimin e tyre shumë të rëndësishëm në mbarëvajtjen e këtij procesi kaq delikat. Nga rëndësia mjaft e madhe që kanë ndërtesat e shkollave në edukimin e fëmijëve, shpesh janë quajtur si *“mësuesi i tretë”*. Hapësirat e shkollës, ku fëmijët kalojnë pjesën më të madhe të ditës, përcakton mënyrën se si ata reagojnë brenda këtij dimension, e ndikon drejtpërsëdrejti në sjelljen e tyre, procesin e marrjes e dhënies së mësimi e gjithashtu në kushtet shëndetësore të tyre. Asnjë godinë nuk lidhet aq fort e nuk ndikon aq shumë sa ndërtesat e shkollave tek nxënësit, komuniteti dhe pamja urbane. Pikërisht rëndësia që ka ndërtesa e shkollës dhe numri i madh i strukturave shkollore që ekzistojnë, rikonstruktohen e që kërkojnë të ndërtohen në të ardhmen, lind nevojën që të njohim, të kuptojmë e të arsyetojmë mbi evoluimin, historikun e tipologjitë e tyre në mënyrë që mos përsërisim gabimet e të shkuarës në të ardhmen. Ndërtesat shkollore kanë një zhvillim të ulët nga pikëpamja cilësore, megjithëse këto vitet e fundit ka patur një rritje sasiore për shkak të disa politikave stimuluese që kërkojnë domosdoshmërisht të ushtrojnë një “presion” pozitiv në nivelet politike për të kaluar nga “riparimet e pjesshme sipas nevojave të çastit” drejt “zgjidhjeve të plota e afatgjata”.

Ndërmjet këtij auditimi jemi munduar të skicojmë dhe adresojmë rrugën për përmbushjen dhe plotësimin e përparësive strategjike gjithëpërfshirëse të faktorit “Ndërtesë” në arsimimin e nxënësve, kaq të rëndësishëm për sigurimin e mbarëvajtjen e këtij procesi kaq delikat. Gjithashtu, kemi kërkuar të promovojmë bashkëveprimin ndërmjet qeverisjes qendrore, pushtetit vendor, shoqërisë civile, grupeve të interesuara, komunitetit të biznesit dhe publikut të gjerë, se rritja e performancës së vendit ku zhvillohet procesi mësimor është investimi që ndikon në zhvillimin tërësor të vendit.

Nëpërmjet auditimit të performancës KLSH synon të promovojë përmirësime në performancën e shërbimeve publike. Filozofia e re drejtuese në KLSH e ka vënë auditimin e performancës në qendër të vëmendjes si motor të zhvillimit institucional. Misioni i KLSH-së në Planin Strategjik 2013-2017 përkufizohet: “Informimi i publikut dhe i Kuvendit të Shqipërisë në lidhje me përdorimin e burimeve me ekonomicitet, eficiencë dhe efektivitet nga pushteti qendror dhe

lokal e nga njësi të tjera publike”, si dhe nxitja e përgjegjshmërisë në të gjithë sektorin publik, në përputhje me direktivat e praktikave të mira të BE-së dhe me standardet ndërkombëtare të INTOSAI-t, duke kontribuar për qeverisjen e mirë, nëpërmjet luftës kundër korrupsionit. Gjithashtu KLSH tashmë ka promovuar një përvojë të re nëpërmjet auditimit të performancës, atë të realizimit të auditimeve të përbashkëta si një mundësi e pazëvendësueshme për të avancuar si dhe përfitimit nga përvojat e përbashkëta për të përmirësuar cilësinë e këtij auditimi, i cili ndonëse është i ri për këtë institucion, vetëm pesë vjeç, po ecën me hapa të sigurtë e të shpejtë në zhvillimin e tij. Në këtë kontekst, KLSH e ka kryer këtë auditim në bashkëpunim të ngushtë edhe me Zyrën Kombëtare të Auditimit (SAO) të Republikës së Kroacisë, (Bozo Vuletic-Antic/Assistant Auditor General, SAO Croatia & Silvija Dorotic/Head of the Department, SAO Croatia) në kuadër të Projektit të Binjakëzimit “Forcimi i kapaciteteve të auditimit të jashtëm në Shqipëri”, me financim të fondeve IPA 2013 të Bashkimit Evropian.

Godinat shkollore parauniversitare kanë marrë vëmendjen e duhur këto vitet e fundit kryesisht në drejtim të rritjes së cilësisë tyre, megjithatë ajo vazhdon të ndeshet me problematikat, që kanë të bëjnë me;

- përcaktimin e legjislacionit dhe përgjegjësitë, kompetencat, vendim-marrjen, nëpërmjet bashkëpunimit midis institucioneve qendrore;
- përcaktimi i fushave të përgjegjësisë ndërmjet institucioneve qendrore e lokale;
- mungesën e strategjisë për godinat shkollore parauniversitare;
- mungesën e studimeve për ndërtimin, zhvillimin dhe mirëmbajtjen e godinave shkollore parauniversitare;
- marrëdhënie të dobëta e inefektive të partneritetit me palët e interesit;
- hartimin e projekteve jocilësore në ndërtimin dhe rikonstrukcione e objekteve arsimore;
- mungesën e praktikave më të mira që sjellin risi dhe modernizim;
- mungesën e shkollave dhe amortizimi i tyre;
- mungesën e mjediseve shkollore, klasa, laboratorë, palestër, ndërtimet pa leje në ambientet shkollore, zënia e ambienteve shkollore dhe të oborreve të tyre;
- mungesën e vlerësimit dhe certifikimit të tyre sipas standardeve

evropiane në hapësira, në numër nxënësish, ventilim dhe ajrim të klasave, ndriçimit të tyre në kushtet natyrale dhe nëpërmjet dritës elektrike, etj.;

- mungesën e vlerësimit të shkollave sipas karakteristikave dhe standardeve të tyre në përputhje me ciklet e mësimdhënies si të arsimit fillor, nëntë-vjeçar dhe të mesëm;
- mungesën e përcaktimit e nevojave dhe prioriteteve si për godina të reja shkollore, ashtu dhe rikonstruksionin e tyre cilësor në funksion të kohës;
- mungesën e përcaktimit të kostove për çdo shkollë për mirëmbajtjen dhe miradministrimin e tyre;

KLSH tashmë ka promovuar një përvojë të re nëpërmjet auditimit të performancës, atë të realizimit të auditimeve të përbashkëta si një mundësi e pazëvendësueshme për të avancuar në auditimet e performancës, për të thelluar më tej bashkëpunimin rajonal, si dhe përfitimit nga përvojat e përbashkëta për të përmirësuar cilësinë e këtij auditimi, i cili ndonëse është i ri për këtë institucion, vetëm pesë vjeç, po ecën me hapa të sigurtë e të shpejtë në zhvillimin e tij. KLSH ashtu si dhe Institucionet Supreme të Auditimit të rajonit e më gjerë, gjithnjë e më tepër, ka kuptuar se sa e rëndësishme është të mësojmë nga njëri-tjetri, në mënyrë që të jemi në një hap me ndryshimet e shpejta që ndodhin në sektorin e menaxhimit publik, në standardet e auditimit apo të financave, si dhe me pritshmërinë që ka publiku për punën tonë audituese. Në këtë kontekst, KLSH e ka kryer këtë auditim në bashkëpunim të ngushtë edhe me Zyrën Kombëtare të Auditimit (SAO) të Republikës së Kroacisë, në kuadër të Projektit të Binjakëzimit “Forcimi i kapaciteteve të auditimit të jashtëm në Shqipëri”, me financim të fondeve IPA 2013 të Bashkimit Evropian,

Rëndësia e këtij auditimi ka të bëjë me cilësinë e godinave shkollore si institucione të arsimit dhe formimit të brezit të ri në procesin e të mësuarit gjatë gjithë jetës, duke bërë vlerësimin e reformave të ndërmarra nga Qeveria Shqiptare dhe pushteti vendor, mbi performancën e shkollimit në Shqipëri, nëpërmjet përmirësimit të vazhdueshëm dhe promovuar eksperiencën efikase në zhvillimin e gjithanshëm të tij. Auditimi gjithashtu do të bazohet në parimin e partneritetit Qeveri – Pushtet vendor – Arsimim dhe do të ndërtohet në frymën e konstruktivitetit dhe të bashkëpunimit mes tyre. Në konkluzione do të pasqyrohet mendimi më bashkëkohor ku nevojat për një arsim më cilësor janë të lidhura ngushtë edhe me cilësisë e godinave shkollore.

Auditimi është përqendruar pikërisht dhe kryesisht në rezultate, po aq sa edhe në procese, duke theksuar nevojën për ndryshim e përmirësim të vazhdueshëm me synimin që të trajtojë një përpjekje e angazhim profesional, për të siguruar mirëkuptimin ndërmjet aktorëve të ndryshëm, garantuar dhe ndihmuar sistemin e arsimit për një mësimdhënie dhe mësimnxënie që u siguron nxënësve të ardhmen e tyre.

Godinat shkollore të sistemit parauniversitar, si objekte në të cilat mësojnë nxënësit dhe punojnë mësuesit e personeli ndihmës, duhet të plotësojnë standardet për objektet shkollore në shumë aspekte, si pozicioni, orientimi, ndriçimi, ajrosja e hapësirave, ngrohja dhe mirëmbajtja e higjienës në objektin shkollos si dhe orenditë, mjetet mësimore ndihmëse dhe mbingarkesa në programit mësimor, sepse ato ndikojnë direkt në shëndetin fizik të nxënësve.

Për të gjitha këto apo dhe të tjera duhet të kryhen studime që të konsistojë në zhvillimin e politikave dhe hapave ligjorë që duhen ndërmarrë për reformimin dhe modernizimin menaxhimit të godinave shkollore në sistemin e arsimit parauniversitar, përcaktimin e kriterëve të përgjithshme, organizimin dhe funksionimin e institucioneve, në përputhje me kërkesat e perspektivën e zhvillimit ekonomik, kombëtar dhe rajonal, normave dhe standardeve dhe drejtimeve evropiane të zhvillimit të vendit. Për të gjitha këto Bashkitë në bashkëpunim me Qeverinë duhet të marrin masa për të plotësuar të gjitha boshllëqet ligjore dhe institucionale duke bërë dhe përmirësimet përkatëse në mënyrën e menaxhimit të godinave shkollore parauniversitare në sistemin e arsimit e cila duhet të përqendrohet në:

- përmirësimi i cilësisë së ligjit ekzistues;
- përcaktimit të saktë dhe të plotë mbi vartësitë e sistemit të arsimit dhe menaxhimit të administrimit të godinave shkollore;
- përcaktimit të përgjegjësive dhe kalimit të kompetencave dhe pronësive të sistemit të godinave të arsimit parauniversitar nga qeverisja vendore;
- përmirësimin e të gjithë kuadrit ligjor ekzistues në lidhje me këtë sistem përmes rritjes së bashkërendimit të legjislacionit dhe heqjes së pengesave të ndërmjetme;
- përgatitjen e infrastrukturës dhe personelin administrues që merret me sistemin e godinave të arsimit parauniversitar ;
- përmirësimin e monitorimit dhe vlerësimit të sistemit të menaxhimit dhe administrimit të godinave të arsimit parauniversitar;



- përcaktimin e strukturave përkatëse nga nivel qendror e deri tek niveli më i ulët të cilat do të merren jo vetëm me politikat e tij por edhe me administrimin e gjithë këtij sistemi;

Auditimet e performancës në KLSH udhëhiqen nga Udhëzuesi i Auditimit të Performancës, Manuali i tij, Indikatorët e tyre si dhe Hartat Konjitive të cilat konsiderohen si dokumente dinamike, që përditësohen me progresin praktik. Ato nuk janë thjesht dokumente normative apo teknike, apo një referencë e shpejtë, por përmbajnë një numër udhëzimesh dhe informacionesh me implikime praktike, që marrin në konsideratë kushtet specifike dhe karakteristikat e çdo auditimi performance. Udhëzimet e reja të auditimit të performancës në Standardet Ndërkombëtare të Institucioneve Supreme të Auditimit (ISSAI 3000-3100) nxisin një orientim drejt nevojave të qytetarëve.

Grupi i Auditimit të KLSH-së është përpjekur t'i japë përgjigje pyetjes: *A garantojnë godinat shkollore të sistemit parauniversitar një proces efficient mësimdhënës e mësimnxënës ?*

#### **Për sa më lart, Kryetari i KLSH-së vendosi:**

- Megjithëse ekzistojnë standarde dhe norma për ndërtimin e shkollave apo godinave shkollore nga auditimi i ndërtesave shkollore në përgjithësi rezultojnë se:
  - madhësitë e tyre shpeshherë janë shumë të vogla për numrin e nxënësve, gjë që bën që në shumë shkolla të organizohet mësim në dy apo tri ndërrime,
  - vendndodhja e tyre është në distanca të papërshtatshme nga fshatrat,
  - klasat e specializuara të mësimit shumë shpesh mungojnë për nivelet e mesme,
  - shumë ndërtesa shkollore janë në kushte jo të mira fizike;
  - në disa zonat rurale ku popullsia është e shpërndarë, sistemi i arsimit zhvillohet në “klasa të bashkuara” ku janë brenda edhe cikli fillor i mesëm i ulët dhe i mesëm i lartë (niveli fillor me klasat 1 deri 5).
  - shumë shkolla nuk i posedojnë laboratorë që korrespondojnë me kurrikulat, kështu mësimdhënësit japin vetëm mësim teorik.
- Godinat shkollore parauniversitare ekzistuese të shpërndara në të gjithë vendin si në zonat rurale dhe urbane janë në mbi 90 % e tyre 40-60

vjeçare, të konceptuara mbi të tjera standarde të cilat nuk përafrohen me standardet që kërkon koha dhe me ato të BE;

- Pothuajse të gjitha bashkitë kanë mënyrë menaxhimi të sistemit të godinave shkollore të ndryshme nga njëri tjetri duke krijuar vështirësi në bashkërendimin e veprimeve;
- Sistemi i arsimit ka varësi të dyfishtë nga DAR dhe bashkitë e rretheve të cilat nuk i kanë në kompetencat plotësisht të ndara;
- Sipas strategjisë por dhe plotësimit të pyetësorëve nga bashkitë pranohet se, financimi i sistemit të arsimit parauniversitar përballet me sfida si:
  - niveli jo i kënaqshëm i financimit të arsimit parauniversitar, kundrejt objektivave të miratuar në programin e Qeverisë, për të realizuar funksionet e përcaktuara me ligj;
  - kapacitete të munguara për menaxhim financiar në nivelet e njësisë arsimore vendore / njësisë bazë të qeverisjes vendore/institucionit arsimor;
  - mos përcaktimi në aneks më vete i transfertës së pakushtëzuar që përfitojnë NJBQV-të në ligjin vjetor të buxhetit, që përdorimi i fondeve për arsimin të realizohet sipas formulës “fonde për nxënës”;
  - kujdes i pamjaftueshëm nga NJBQV për të realizuar funksionimin dhe mirëmbajtjen e mjediseve të arsimit parauniversitar, sipas nenit 28 të ligjit nr. 69/2012;
  - reagim i ngadaltë i sektorit publik për të mbështetur me investime shtimin e godinave dhe të mjediseve shkollore;
  - migrimi nga fshati në qytet ka bërë që shkollat në qytete dhe në zonat periferike urbane të punojnë mbi kapacitetin e tyre;
  - nivel jociësor i hartimit të projekteve për ndërtime dhe rikonstruksione të objekteve arsimore (ndërtimet e reja dhe rehabilitimet janë në pronësi dhe në administrim të plotë të NJBQV-ve dhe, në disa raste, janë bërë edhe kur studimet parashikonin që këto shkolla të bashkohen me shkolla të tjera).
  - mos shoqërimi i investimeve të realizuara në arsim (që janë fokusuar kryesisht në ndërtimin dhe rikonstruksionin e objekteve arsimore-ndërtime të reja dhe rehabilitime) edhe me mjetet didaktike, laboratorë informatike etj., të nevojshme;
  - mungesa e autonomisë ligjore reale së institucioneve arsimore për realizimin/ arkëtimin e të ardhurave të siguruara nga prindërit, biznesi, si dhe donatorët e ligjshëm për plotësimin e nevojave të

- tyre, menaxhimin/mbartjen e fondeve, si dhe transferimin nga viti pasardhës;
- pamundësia për çeljen e llogarive bankare për çdo shkollë, për të siguruar menaxhim autonom të buxhetit për mallra dhe shërbime arsimore, për përcaktimin e buxheteve shkollore sipas formulës për planifikimin e buxhetit shkollor, që të përputhet me sistemin e buxhetimit të MF-së;
  - infrastruktura e dobët e sistemit rrugor dhe e transportit që nuk mundëson përqendrimin e shkollave, duke rënduar koston e shërbimit arsimor; në disa zona rurale raporti nxënës/mësues është shumë i ulët, një punonjës mësimor për 10 nxënës.
- Strukturat përgjegjëse për sistemin e godinave shkollore parauniversitare nuk e njohin plotësisht strategjinë e MASR për arsimin edhe me pretendimin se ajo është kompetence e drejtorive arsimore në rrethe DAR të cilat janë në varësi të MASR dhe merren me politikat e arsimit;
- Nuk ka strategji dhe objektiva në drejtim për menaxhimin dhe administrimin e godinave shkollore parauniversitare në drejtim të edukimit mësimor dhe zhvillimit të nxënësve në përputhje me kërkesat e kohës, përveç Bashkisë Tiranë cila një ka studim fizibiliteti “Përmirësimi i infrastrukturave arsimore në Bashkinë e Tiranë” që do të konsistojë në ndërtimin e disa shkollave të reja në bazë të standardeve bashkohore;
- Gjithashtu nga auditimi dhe marrja e opinioneve nëpërmjet bashkëbisedimeve me specialistë të fushës dhe përgjigjet e pyetësorëve për sistemin e godinave shkollore parauniversitare rezulton se:
- nuk është përmirësuar ndarja e saktë e kompetencave si një ri konceptim për mbështetje financiare të sistemi arsimor parauniversitar i cili ka ndërrarësi institucionale midis bashkisë dhe DAR, MASR, MF gjë që reflektohet dhe tek sistemi i godinave shkollore, pajisjeve, terreneve sportive, etj.;
  - ndërrarësitë dhe kompetencave ligjore për sistemin e shkollave profesionale kanë ndryshuar këtë periudhë nga MAS në MMSR dhe së fundi në varësi me MF si dhe gjë e cila ka krijuar vështirësi në mirë menaxhimin e tyre;
  - bashkitë nuk kanë zyra të veçanta si planifikues dhe monitorues i mbarrëvajtjes së sistemit të godinave shkollore, bazë ligjore të veçantë për rregullimin e veprimtarisë së tyre, sepse kanë mënyra

- të ndryshme të menaxhimit të godinave shkollore dhe ndërvlerësi institucionale në disa drejtori brenda institucionit të bashkisë;
- bashkitë nuk paraqesin të dhëna ku të jenë të përcaktuara drejtimet, politikat për reformimin dhe modernizimin e administrimit të sistemit të godinave shkollore parauniversitare tuaj, në përputhje me drejtimet e strategjinë e Qeverisë apo në përputhje me drejtimet e strategjinë e Ministrisë së Arsimit Sporteve dhe Rinisë, por vetëm thonë se jemi në një drejtim me to;
  - bashkitë nuk paraqesin të dhëna ku të jenë të përcaktuara drejtimet, politikat për reformimin dhe modernizimin e mbarrëvajtjes së sistemit të godinave shkollore parauniversitare, si institucioni që merret me administrimin e tyre përveç Bashkisë Tiranë e cila paraqet studimin e fizibilitetit për ndërtimin e disa shkollave të reja cituar dhe me sipër;
  - bashkitë nuk paraqesin të dhëna ku të kenë audituar apo matur plotësimin e standardeve dhe kritereve në sistemin e godinave shkollore parauniversitare në bazë të normave dhe kapacitetet e shkollave;
  - bashkitë nuk paraqesin të dhëna ku të kenë audituar apo matur performancës e shërbimit të ofruar nga sistemi i godinave parauniversitare në drejtim të rritjes së cilësisë së mësimdhënies e mësimnxënies, shërbimit të ofruar nga sistemi i godinave parauniversitare në drejtim të ofrimit të kapaciteteteve, laboratorëve, terreneve apo palestrave sportive në shkollat e sistemit parauniversitar
  - bashkitë nuk kanë dijeni a monitorojnë strukturat në vartësi të Ministrisë së Arsimit Sportit dhe Rinisë, administrimin e sistemit të godinave shkollore parauniversitare;
- Institucionet përgjegjëse në bashkitë e vendin nuk kanë bërë një planifikim të mirë të sasisë dhe vlerës apo (kostos) së mirëmbajtjes, restaurimit dhe të ndërtimeve të reja, për godinat shkollore parauniversitare, të domosdoshme për një zhvillimin normal të procesit mësimor sipas drejtimeve të tij, ato realizohen në bazë të kuotave të një viti më parë ose të buxheteve të planifikuara dhe realizuar në një vit më parë;
- Nuk ka studime mbi analizën e rentabilitetit dhe të përshtatshmërisë për të gjykuar mbi plotësimin e kënaqësive të palëve të interesit, qeverisë, nxënësve, të rinjve, prindërve, dhe sipërmarrjeve e biznesit në fushën e sistemit të godinave shkollore parauniversitare e cila të bazohet në:
- parimet e vlerës për para;

- në përputhshmërinë e sistemit të arsimit me objektivat strategjike kombëtarë dhe objektivat strategjike të tij;
  - rentabilitetin ekonomik të mundshëm;
  - aftësinë e sistemit për të tërhequr financime buxhetore e financime private;
- Fondet për furnizimin me bazë materiale të laboratorëve ku realizohen praktikat mësimore pothuajse janë të pamjaftueshme po të kihet parasysh dhe nevojat që kanë institucionet e këtij sistemi dhe për materiale të tjera;
  - Fondet në zërin investimeve janë minimale duke patur parasysh nivelin jo të mirë në të cilin ndodhen laboratorët e praktikave mësimore si nga ambientet ashtu dhe pajisjet të cilat duhet të rinovohen në mënyrë të vazhdueshme me kërkesat e kohës.
  - Të gjitha bashkitë nuk zotërojnë apo nuk paraqesin dokumentacion të akteve të pronësisë së institucioneve të arsimit parauniversitar konform legjislacionit në fuqi;
  - Në përgjithësi në shkolla mungojnë edhe si ambiente laboratorët e fizikës, kimisë, biologjisë, gjeografisë, etj.;
  - Mos bashkërendimi i mirë i kompetencave për fondet në krijimin e laboratorëve të shkollave me fondet për zhvillimin e proceseve mësimore në laboratorë ndërmjet MASR dhe NJQV;
  - Mungesa e palestrave, terreneve sportive në territorin e jo në përgjithësi në parametra e standardeve në sistemin e godinave shkollore parauniversitare;
  - Ka fonde të pamjaftueshme në drejtim të përmirësimit të sistemit të godinave shkollore parauniversitare ;
  - Godinat dhe ndërtesat e shkollave janë krijuar e vazhdojnë të mbeten kryesisht, në të njëjtat forma prej shumë kohësh;
  - Ndërtesat edukative duhet të shihen si një koleksion mjedisesh, grumbullim hapësirash të cilat influencojnë mësimin, mësuesin, nxënësit, etj.;
  - Arkitektura e shkollave në vendin tonë është derivat i modeleve të vjetra, të ngurta, jo fleksible, dhe jashtë parametrave të komoditetit; modele të papërshtatshme me ndryshimet drastike në sektorin e edukimit, të teknologjisë, pedagogjisë, politikës e shoqërisë;
  - Sistemi i godinave të arsimit parauniversitar në vendin tonë ka një shpërndarje të madhe gjeografike si në zonat rurale ashtu dhe urbane por ka shumë institucione të arsimit në zonat rurale të cilat kanë një

numër të ulët banorësh për shkak të lëvizjeve të popullsisë drejt qendrave urbane;

➤ Strukturat përgjegjëse të bashkive kanë disa mangësi në administrimin dhe menaxhimin e sistemit të godinave shkollore parauniversitare si:

- janë njësi amorfë, pa ndarje kompetencash dhe përcaktim rolesh të qarta mes saj dhe drejtorive të tjera;
- vendimet ato i marrin mbi bazën e kushteve emergjente dhe jo mbi një proces planifikimi;
- nuk kanë politika të veçanta për matjen dhe përdorimin me ekonomikitet dhe eficencë të fondeve që i vihen në dispozicion;
- nuk kanë qasje analitike llogaridhënëse në aspektin e gjenerimit dhe përdorimit të matësve për vlerësimin e përshtatshmërisë së rikonstruksioneve, meremetimeve apo investimeve në sistemin e godinave në raport me objektivat e procesit mësimor apo edhe ato të strategjisë së arsimit parauniversitar;
- nuk kanë bashkëpunim me grupet e interesit në identifikimin e problemeve/nevojave në administrimin e sistemit të godinave;
- në përgjithësi ndërhyrjet në sistemin e godinave arsimit parauniversitar nuk janë bërë duke vlerësuar prioritetet por kryesisht duke zgjidhur ato më emergjentet;
- nuk kanë plane veprimi në bashkëpunim me sektorin publik dhe privat për sistemin e godinave shkollore parauniversitare;
- nuk paraqesin tregues mbi matjen e përshtatshmëritë të meremetimeve, restaurimeve dhe investimeve të kryera në sistemin e godinave të arsimit parauniversitar me objektivat e strategjisë së arsimit parauniversitar;
- nuk është vënë si një nga objektivat kryesore të bashkive për sistemin e godinave shkollore parauniversitare termoizolimi i tyre nga jashtë me material termoizolues;

➤ Rezulton se ka mangësi në sistemin e godinave shkollore parauniversitare krahasuar me normat, standardet dhe kriteret në drejtim të:

- Kapaciteteve;
- Madhësi të Klasave;

- Numër nxënës për Klasë;
  - Kushteve të Ndërtimit;
  - standardeve për ndërtimin e objekteve të ujit dhe kanalizimeve;
  - Hapësirave jo- akademike;
  - Hapësirave sportive;
  - Gjendjes së elektricitetit dhe ndriçimit;
  - Gjendjes së ndriçimin artificial;
  - Sistemeve të Ngrohjes në Ndërtesat e Shkollave;
  - Efikasitetit të energjisë;
  - Burimeve të ngrohjes;
  - Transportit;
  - Mobilimi, orenditë dhe aparaturat në shkolla.
- Nuk ka plan veprimi për sistemin e godinave shkollore parauniversitare arsimin në bashkëpunim me bashkitë për evidentimin e profesioneve sipas nevojave dhe prioritetëve të tyre;
- Rezultatet e nxënësve përfaqësojnë treguesin kryesor të cilësisë dhe të performancës së sistemit arsimor i cili është i lidhur ngushtësisht me menaxhimin e sistemit të godinave shkollore parauniversitare, sidomos sot kur kjo lidhet me synimin për pajisjen e nxënësve me njohuri dhe me kompetenca për përballimin e kërkesave të kohës.
- Përmirësimi dhe unifikimi i administrimit të godinave në sistemin arsimor parauniversitar për të gjitha bashkitë e vendit duhet kryer apo realizuar, mirë sepse është e nevojshme të ketë një zgjidhje që ti rezistojë kohës e të mundësojë qasjen më efikase dhe gjithëpërfshirëse në këtë fushë, duke u mbështetur në:
- vlerësimet dhe zbatimin e legjislacionit të mëparshëm, në bazë të përvojës së fituar;
  - përvojën e të punësuarve në institucionet e sistemit të arsimit që ballafaqohen çdo ditë me probleme;
  - konsultime individuale dhe me përfaqësues të gjitha institucioneve e ministrive, grupeve të interesit që përfaqësojnë sektorin joqeveritar/civil në lidhje me sistemin e arsimit;

- bashkëpunim me partnerë privatë dhe organizata jo qeveritare (OJQ) potenciale të shquara e të njohura të cilat me përvojën dhe kapacitetin e tyre mund të kontribuojnë në mënyrë të konsiderueshme si në përcaktimin ashtu edhe në implementimin e qëllimeve dhe masave të përcaktuara për përmirësimin e sistemit të arsimit;
  - konsultim dhe me strategji e dokumente tjera rajonale, që kanë të bëjnë me arsimin në vendet e tjera evropiane, në mënyrë që njohuritë e këtyre vendeve të përdoren për të dhënë rezultatet më të mira të mundshme në sistemin e arsimit.
- Hartimi i strategjive dhe përmirësimeve ligjore mbi mënyrën e menaxhimit dhe administrimit të godinave shkollore prauniversitare të sistemit arsimit duhet të realizohet për të siguruar që shkolla, si objekte në të cilat mësojnë nxënësit dhe punojnë mësuesit e personeli ndihmës, duhet të plotësojnë standardet për objektet shkollore në shumë aspekte, si pozicioni, orientimi, ndriçimi, ajrosja e hapësirave, ngrohja dhe mirëmbajtja e higjienës në objektin shkollor si dhe orenditë, mjetet mësimore ndihmëse dhe mbingarkesa në programit mësimor, sepse ato ndikojnë direkt në shëndetin fizik të nxënësve.
- Kryerja e studimeve dhe zhvillimi i politikave për reformimin dhe modernizimin menaxhimit të godinave shkollore në sistemin e arsimit parauniversitar, në përcaktimin e kriterëve të përgjithshme, organizimin dhe funksionimin e institucioneve, në përputhje me kërkesat e perspektivën e zhvillimit ekonomik, kombëtar dhe rajonal, normave dhe standardeve e drejtimeve evropiane të zhvillimit të vendit, sepse kanë ndikim në:
- përmirësimin e cilësisë së ligjit ekzistues;
  - përcaktimin e saktë dhe të plotë mbi vartësitë e sistemit të arsimit dhe menaxhimit të administrimit të godinave shkollore;
  - përcaktimin e përgjegjësive dhe kalimit të kompetencave dhe pronësive të sistemit të godinave të arsimit parauniversitar nga qeverisja vendore;
  - përmirësimin e të gjithë kuadrit ligjor ekzistues në lidhje me këtë sistem përmes rritjes së bashkërendimit të legjislacionit dhe heqjes së pengesave të ndërmjetme;
  - përgatitjen e infrastrukturës dhe personelin administrues që merret me sistemin e godinave të arsimit parauniversitar ;



- përmirësimin e monitorimit dhe vlerësimit të sistemit të menaxhimit dhe administrimit të godinave të arsimit parauniversitar;
  - përcaktimin e strukturave përkatëse nga nivel qendror e deri tek niveli më i ulët të cilat do të merren jo vetëm me politikat e tij por edhe me administrimin e gjithë këtij sistemi;
- Përshtatja, përmirësimet ligjore dhe plotësimi i strategjisë për sistemin godinave arsimore parauniversitare bëjnë që ky sistem të ecin me ritmin e kohës, duke e reformuar nëpërmjet adresim të plotë të fenomeneve që rregullojnë organizimin, funksionimin, institucionalizimit, rritjen e cilësisë, rritjen e transparencës, përgjegjshmërisë dhe efektivitetit, të tij në funksion të transformimit të sistemit të arsimit.
- Puna e bërë për rivitalizimin e sistemit të godinave shkollore parauniversitare, për t'u përshtatur ndryshimeve shoqërore duhet të jetë; një proces dinamik dhe i vazhdueshëm, me objektiva të përcaktuara, për të përshtatur sa më tepër të jetë e mundur ofertën me kërkesat e ndryshimeve shoqërore dhe lëvizjet e popullsisë; ndryshimet e përshtatja e sistemit duhet të jetë një proces dinamik dhe i vazhdueshëm sepse teknologjia dhe ekonomia janë gjithnjë në evoluim; ofertat e ofruesve të jetë sa më cilësore dhe mundësisht ti paraprijë kërkesave të teknologjisë nëpërmjet përditësimit dhe pasurimit të përmbajtjes kurrikulare dhe programeve, kualifikimit të burimet njerëzore, kompletimit me infrastrukturë më moderne etj.,
- Pa një sistem mëndje hapur menaxhimi e administrimit të sistemit të godinave shkollore parauniversitare do të jetë i pamundur trajtimi dhe zgjidhja e shumë problemeve, të cilat kanë ngadalësuar përparimin në drejtimin cilësor të sistemit të arsimit në vendin tonë.
- Zhvillimi normal i procesit mësimor realizohet cilësisht sipas objektivave vetëm duke patur ambiente shkollore të përshtatshme e cila mund të arrihet edhe duke përcaktuar drejtë saktë koston që duhet për çdo lloj materiali që do të duhet për mirëmbajtjen dhe restaurimin apo dhe ndërtimin e godinave të reja, gjithashtu është e domosdoshme dhe për programim sa më të saktë të fondeve buxhetore që duhen por edhe kërkesave që mund tu bëhen donatorëve të ndryshëm për fonde;
- Me mirëmbajtjen e duhur të objektit shkollor, me shfrytëzimin racional të burimeve energjetike dhe me instalimin e materialeve me ekonomicitet energjetik, shkolla do të kurseje energji, çka do të thotë se do të harxhojë me pak mjete financiare gjatë aktivitetit të saj, të cilat mund të investohet në përmirësimin e kushteve për të qëndruar në shkollë, si dhe në modernizimin dhe zhvillimin e procesit arsimor;

- Përcaktimi i kostove është e domosdoshme për çdo drejtues të suksesshëm dhe bazë e mirë për të garantuar një ecuri cilësore, të qëndrueshme, afatgjatë të mësimdhënies dhe mësim nxënies gjatë realizimit të procesit mësimor;
- Mungesa e fondeve çon në zhvillimin me mangësi të procesit mësimor dhe aq më tepër në realizimin e laboratorëve mësimor aq të nevojshme për një mësim nxënie cilësore;
- Mirëmbajtja e objekteve shkollore që të organizohen dhe të veprojnë në mënyre të dobishme, duhet të bëhet në bazë të një plani për mirëmbajtje, i cili duhet ti përgjigjet katër pyetjeve – CFARË? KUR? KUSH? SI? Nëse përgjigjet e këtyre katër pyetjeve jepen saktë, evidentohen qartë dhe zbatohen në mënyrë praktike, atëherë mirëmbajtja e sistemit të godinave shkollore parauniversitare do të jetë shumë më i suksesshëm. Mirëmbajtja e godinave shkollore parauniversitare i mbron investimet kapitale, kujdeset për shëndetin dhe për sigurinë e fëmijëve dhe të punësuarve dhe siguron kushte për zhvillimin e procesit arsimor;
- Faktorë të ndryshëm në procesin arsimor kanë role dhe përgjegjësi të ndryshme në mirëmbajtjen e sistemit të godinave shkollore parauniversitare e konkretisht:

*Zyrat përgjegjëse e ngarkuar për sistemin e mirëmbajtjes së godinave shkollore duhet ta dinë se:*

- ✓ mirëmbajtja e objekteve shkollore kontribuon për mirëqenien fizike dhe financiare të shkollës;
- ✓ mirëmbajtja e objekteve shkollore ndikon mbi dukjen e objektit, funksionimin e pajisjeve, shëndetin e nxënësve dhe personelit dhe zhvillimin e cilësor të procesit mësimor;
- ✓ për mirëmbajtjen e objekteve shkollore nevojiten mjete financiare;
- ✓ organizimi i realizimit të planifikimit strategjik për mirëmbajtjen e objekteve shkollore është punë ekipore, dhe për këtë arsye nevojitet kontribut dhe ekspertizë e faktorëve të ndryshëm;

*Të punësuarit në shkollë të cilët janë përgjegjës për mirëmbajtje duhet të:*

- ✓ kuptojnë se ndjekja e një numri të madh procedurash në lidhje me mirëmbajtjen e objekteve shkollore dhe zbatimit e tyre çon drejt mirëmbajtjes se suksesshme;

- ✓ të jenë të gatshëm për trajnim të vazhdueshëm për t'i përmirësuar njohuritë e tyre dhe aftësitë e tyre lidhur me mirëmbajtjen e godinave shkollore;
- ✓ tua përcjellin njohuritë dhe përvojat e tyre të punësuarve të tjerë që të mund edhe ata të ndihmojnë gjatë mirëmbajtjes së objekteve shkollore;
- ✓ të bashkëpunojnë me personat drejtues të cilët i sjellin vendimet buxhetore;
- ✓ të dinë se nevojat për zhvillimin e suksesshëm të procesit mësimor drejtpërdrejt ndikojnë mbi vendimet për mirëmbajtjen e godinave shkollore.

*Mësimdhënësit duhet:*

- ✓ ta ngrenë nivelin e rëndësisë së ndikimit të drejtpërdrejt të mirëmbajtjes së objekteve shkollore mbi procesin mësimor;
- ✓ t'i edukojnë nxënësit se si duhet të sillen brenda dhe jashtë objekteve të sistemit shkollor parauniversitar;
- ✓ t'i bartin pritjet e tyre për atë se si duhet të jenë kushtet e brendshme në sistemin e godinave shkollore parauniversitare, pasi ato ndikojnë mbi përmirësimin e procesit të mësimin për nxënësit;
- ✓ t'i respektojnë procedurat për mirëmbajtje.

*Nxënësit duhet:*

- ✓ t'i konsiderojnë objektet shkollore si mjedis i tyre për mësim dhe zhvillim;
- ✓ të sillen me respekt ndaj pronës shkollore;
- ✓ të krijojnë shprehje pozitive të cilat do t'i pasurojnë përvojat e tyre jetësore.

*Prindërit dhe bashkësia përmes përfaqësuesve tyre në Këshillin shkollor duhet të:*

- ✓ dinë se objektet shkollore janë vend ku krijohen qytetarët dhe liderët e ardhshëm;
- ✓ t'i respektojnë vendimet në lidhje me përdorimin dhe mirëmbajtjen e objekteve shkollore;
- ✓ të japin kontributin e tyre në procesin e sjelljes së vendimeve në lidhje me mirëmbajtjen e objekteve shkollore, kur të kërkohej një gjë e tillë prej tyre.

- Arsimi është faktor kryesor i zhvillimit të qëndrueshëm të burimeve njerëzore, mirëqenies ekonomike, krijimit të paqes dhe sigurisë, zhvillimit të vlerave universale dhe përmirësimit të cilësisë së jetës në nivelin individual, familjar, shoqëror e më tej. Arsimi përveç që është e drejtë

njerëzore themelore, ai është motor për zhvillimin ekonomik të vendit ku theksi duhet vënë në arsimimin sa më cilësor sepse ka një ndikim të drejtpërdrejtë mbi këtë zhvillimin;

- Mos-njohja, përshtatja dhe analizimi i zhvillimit të veprimtarisë së menaxhimit dhe administrimit arritjes së objektivave të sistemit të godinave të arsimit parauniversitar ndikon negativisht; në cilësinë e procesin e mësimdhënies e mësimnxënies; në cilësinë e jetës dhe shëndetit të nxënësve, (sepse kanë të bëjnë më ndriçimin, qarkullimin e ajrit, ngrohjen, kondicionimin, hapësirat për nxënës e mësues, hapësirat për proceset ndihmëse, hapësirat për edukim fizik, etj.), në përcaktimin e nevojat për mësues e specialistë të kualifikuar e të trajnuar mirë që garantojnë cilësinë e mësimdhënies nxënies; në përcaktimin e nevojave për fonde për përmirësimin e kushteve të shkollave dhe kompletimi me laboratorë; përcaktimin e nevojave për pajisje e materiale në laboratorë apo kabinete të lëndëve; përfundimit dëm të investimeve të kryera në vite; krijimin e vështirësive në plotësimin me kurrikula sa më cilësore dhe në zhvillim për të reflektuar në kohë kërkesat dinamike të kohës; etj. ;
- Realizimi i një mjedisi të shëndetshëm nga sistemi i godinave shkollore parauniversitar do të garantonte nxënësve mundësi dhe performancë të mësuarit dhe zhvillimit të tyre kulturor e social. Cilësia e ajrit, ndriçimit, hapësirave, etj., në mjedisin shkollor është shqetësim i veçantë për nxënësit, të cilët kalojnë një kohë të gjatë në shkollë dhe karakteristikat fiziologjike i bëjnë ata një grup veçanërisht të ndjeshëm krahasuar me pjesën tjetër të popullsisë;
- Ndikimet e dëmshme në shëndet që gjenden në mjediset e mbyllura, ku përfshihen edhe shkollat, ndikojnë në mirëqenien e përgjithshme dhe kanë efekte shëndetësore, shkollat janë një mjedis veçanërisht problem për këtë grup të popullsisë. Mungesa e studimeve mbi pasojat e tyre në shëndet dhe hartimi i metodologjive të standardizuara për të mundësuar që këto çështje të përqasen në një mënyrë gjithëpërfshirëse duhet të jetë parësore si vlerësim për të ndikuar në politikat e ndryshme vendore lidhur me mjedisin e brendshëm të ndërtesave të shkollës që të zbatojnë veprime të matshme me qëllim arritjen e objektivave për një proces cilësor mësimdhënie e mësimnxënie;
- Matja e objektivave duhet të sigurojnë në mënyrë koherente dhe gjithëpërfshirëse, drejtimet kryesore dhe strategjitë e parandalimit, kontrollit, rehabilitimit dhe komunikimit për një mjedis të shëndetshëm shkollor të japë këshilla, të cilat mund të konsiderohen të zbatueshme në pjesën më të madhe të mjediseve të shkollave, me qëllim të një qasje

parandaluese dhe me kosto efektive, në kuadër të përpjekjeve dhe të kostove shtesë të nevojshme për arritjen e cilësisë në një mjedis shkollor - në kundërshtim me qasjen bazuar te problemi që kërkon zgjidhjen e problemit vetëm pasi ai është shfaqur,;

- Realizimi i objektivave për mjedise të shëndetshme në shkollat duhet të jenë të drejtuara kryesisht tek politikë bërësit si në nivel kombëtar dhe tek ato të pushtetit vendor, me qëllim të përmirësimit të mjedisit shkollor, duke respektuar specifikat (mjedisore, sociale, ekonomike).

### **Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Bashkia Tiranë në bashkëpunim me Bashkitë e rretheve, MASR dhe qeverinë të marrin masa për përmirësimin e gjithë paketës ligjore në përputhje me kushtet realitetin të kësaj qasje të re të administrimit, kompetencave, aseteve, burimeve njerëzore dhe financiare të menaxhimit dhe administrimit të sistemit të godinave shkollore parauniversitare.
- Bashkia Tiranë në bashkëpunim me Bashkitë e rretheve të hartojnë strategji në rritjen cilësorë të sistemin të godinave shkollore parauniversitare, si baza për një mësimnxënie dhe mësimdhënie në sistemi bashkëkohor të arsimit
- Bashkia Tiranë dhe Bashkitë e rretheve të marrin masa në përmirësimin e standarde, kriterëve normave të përcaktuara për godinat shkollore ekzistuese si dhe ndërtimin e shkollave të reja në përputhje me to të cilat të përmirësojnë:
  - madhësitë e tyre në përputhje me numrin e nxënësve,
  - vendndodhjen e tyre në distanca të përshtatshme nga fshatrat,
  - kushtet e ndriçimit, ajrimit, ngrohjes, mbrojtje nga zjarri, etj.;
  - laboratorët dhe bazën materiale të tyre që korrespondojnë me kurrikulat;
- Bashkia Tiranë në bashkëpunim me Bashkitë e rretheve, MASR në bashkëpunim me qeverinë të marrë masa për krijimin e institucioneve të hartimit të politikave, mbikëqyrjes, monitorimit, të sistemit të godinave shkollore parauniversitare.

### **Menjëherë dhe në mënyrë të vazhdueshme**

- Bashkia Tiranë si dhe Bashkitë e vendin të realizojnë planifikim të sasisë dhe vlerës apo (kostos) së mirëmbajtjes, restaurimit dhe të ndërtimeve të reja, për godinat shkollore parauniversitare, të domosdoshme për një zhvillimin normal të procesit mësimor sipas drejtimeve të tij;

- Bashkia Tiranë si dhe Bashkitë e vendin të realizojnë studime mbi analizën e rentabilitetit dhe të përshtatshmërisë për të gjykuar mbi plotësimin e kënaqësive të palëve të interesit, qeverisë, nxënësve, të rinjve, prindërve, dhe sipërmarrjeve e biznesit në fushën e sistemit të godinave shkollore parauniversitare e cila të bazohet në:
  - parimet e vlerës për para;
  - në përputhshmërinë e sistemit të arsimit me objektivat strategjike kombëtare dhe objektivat strategjike të tij;
  - rentabilitetin ekonomik të mundshëm;
  - aftësinë e sistemit për të tërhequr financime buxhetore e financime private;
- Bashkia Tiranë në bashkëpunim me Bashkitë e rretheve dhe Qeverinë të marrin masa për plotësimin e dokumentacionit dhe pajisjen me akteve të pronësisë të institucioneve të arsimit parauniversitar konform legjislacionit në fuqi;
- Bashkia Tiranë në bashkëpunim me Bashkitë e rretheve dhe Qeverinë të marrin masa për rritjen e fondeve në përmirësimin e sistemit të godinave shkollore parauniversitare si dhe plotësimin e shkollave me ambiente, pajisjet e mjetet përkatëse për laboratorët e fizikës, kimisë, biologjisë, gjeografisë, etj.;
- Bashkia Tiranë në bashkëpunim me Bashkitë e rretheve dhe Qeverinë të marrin masa për rritjen e fondeve në krijimin dhe përmirësimin e palestrave, terreneve sportive në territorin e sistemit të godinave shkollore parauniversitare;

### **Menjëherë dhe në mënyrë të vazhdueshme**

- Bashkitë në bashkëpunim me MASR, qeverinë, grupet e interesit etj., të studiojnë në krijimin e një klime sa më të favorshme, e afatgjatë në administrimin dhe menaxhimin e sistemit të godinave shkollore parauniversitare, në përputhje me kushtet realitetin, nevojat ku ato veprojnë, përvojave me të mira si dhe standardet e BE.
- Bashkitë dhe institucionet përgjegjëse për administrimin e menaxhimin e sistemit të godinave shkollore parauniversitare të punojnë urdhra dhe rregullore për ndarje kompetencash dhe përcaktim rolesh të qarta mes drejtorive të bashkive tjera; në hartimin e politikave të veçanta për matjen dhe përdorimin me ekonomicitet dhe eficence të fondeve që i vihen në dispozicion; krijimin e një qasje analitike llogaridhënëse në aspektin e gjenerimit dhe përdorimit të matësve për vlerësimin e përshtatshmërisë se rikonstruksioneve, meremetimeve apo investimeve në sistemin e godinave

në raport me objektivat e procesit mësimor apo edhe ato të strategjisë së arsimit parauniversitar; në hartimin e planeve të veprimit në bashkëpunim me sektorin publik dhe privat për sistemin e godinave shkollore parauniversitare;

- Bashkitë në bashkëpunim me MASR, qeverinë të vënë në prioritet si një nga objektivat kryesore për sistemin e godinave shkollore parauniversitare termoizolimi i tyre nga jashtë me material termoizolues;
- Bashkitë të marrin masa konkrete për plotësimin e mangësive në sistemin e godinave shkollore parauniversitare krahasuar me normat, standardet dhe kriteret në drejtim të: Kapaciteteve; Madhësive të Klasave; Numër nxënës për Klasë;

Kushteve të Ndërtimit; standardeve për ndërtimin e objekteve të ujit dhe kanalizimeve; Hapësirave jo-akademike; Hapësirave sportive; Gjendjes së elektricitetit dhe ndriçimit; Gjendjes së ndriçimit artificial; Sistemeve të Ngrohjes në Ndërtesat e Shkollave; Efikasitetit të energjisë; Burimeve të ngrohjes; Transportit; Mobilimi, orëditë dhe aparaturat në shkolla.

- Bashkitë të hartojnë plan veprimi afatgjatë për administrimin dhe menaxhimin e sistemit të godinave shkollore parauniversitare sipas nevojave dhe prioriteteve të tyre;

**Menjëherë dhe në mënyrë të vazhdueshme**

## 9. EFEKTIVITETI I GRANTEVE NË AZHBR

### Të dhënat e auditimit:

- Auditimi është kryer në bazë të Programit të Auditimit, miratuar nga Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit, nr. 639/1 Prot., datë 09.10.2017.
- Auditimi ka filluar më datë 12.06.2017 dhe ka përfunduar më datë 20.11.2017.
- Auditimi është kryer nga grupi i auditimit: Gjovalin Preçi dhe Klejvis Kule.
- Auditimi u krye në subjektin Agjencia për Zhvillim Bujqësor dhe Rural (AZHBR).
- Subjekti i audituar gjeneroi observacione, të cilat u reflektuan në raportin final rast pas rasti, duke u argumentuar qëndrimin zyrtar të KLSH-së për to.
- Auditimi u finalizua me vendimin e Kryetarit të KLSH-së, nr. 209, datë 29.12.2017, nr. 639/5 Prot.
- Raporti përfundimtar iu përcoll institucioneve të audituara me shkresën përcjellëse nr.639/7 Prot, datë 30.12.2017.

### Konteksti i Auditimit:

Bujqësia shqiptare luan një rol të rëndësishëm në ekonomi, pasi është një prej sektorëve potencial në zhvillimin e vendit. Në periudhën 2013 -2015 kontributi i bujqësisë në GDP përfaqëson mesatarisht 17 % të totalit dhe vazhdon të mbetet sektori kryesor i punësimit për rreth 45 % të të punësuarve (viti 2016)<sup>1</sup>, ndërsa sipas INSTAT, në vitin 2014 popullsia banuese në zonat rurale ka qenë 52.3 % me prirje në rënie në vitin 2016 me 42.59 %<sup>2</sup>, me rënie të theksuar krahasuar me vitin 1990 që ishte 63,6 %<sup>3</sup>. Veç kësaj, vlera e produkteve bujqësore dhe blegtorale në periudhën 2013-2016 zë mesatarisht 34 % të importeve dhe 2.28 % të eksporteve gjë që tregon se ekonomia jonë bujqësore nuk është akoma konkurruese me atë të vendeve të tjera.

Veç këtyre, gati gjysma e popullsisë shqiptare (45.5 %) jeton me 5 dollarë në ditë, një kufi që konsiderohet varfëri nga Banka Botërore, e matur kundrejt nivelit të standardizuar rajonal<sup>4</sup>, ose tre herë më pak se niveli i krahasuar me vendet e tjera të Ballkanit Perëndimor. Shkalla e varfërisë në zonat rurale është rritur nga 15,0

<sup>1</sup> [www.instat.gov.al](http://www.instat.gov.al) dhe përlogaritje të grupit të auditimit.

<sup>2</sup> <https://tradingeconomics.com/albania/rural-population-percent-of-total-population-wb-data.html>.

<sup>3</sup> [www.opendata.al](http://www.opendata.al)

<sup>4</sup> “Ribalancim për një rritje më të fortë” World Bank Group, Pranverë 2016.



% në 2008 në 15,5 % në vitin 2012, duke shfaqur që nuk është më e përqendruar në zonat malore rurale<sup>5</sup>.

Në këto kushte, bujqësia konsiderohet një nga sektorët kryesor për zhvillimin ekonomik dhe social të vendit, për të cilën, krahas politikave të tjera mbështetëse, është financuar nga buxheti i shtetit. Pra një numër fermerësh kanë përfituar nga grantet e skemave kombëtare me synime të ndryshme: që nga nxitja e prodhimit, të përpunimit, të tregtimit deri tek rritja e konkureshmërisë bujqësore. Në këtë kuadër AZHBR ka për detyrë, midis të tjerave të vëre në zbatim masat e politikave bujqësore dhe të zhvillimit rural<sup>6</sup>, si dhe është përgjegjëse për administrimin e fondeve të programit për bujqësinë dhe për zhvillimin rural<sup>7</sup>.

Aktualisht, sektori i bujqësisë është përfshirë në prioritetet strategjike të qeverisë për zhvillim, duke i ofruar edhe lehtësira procedurale<sup>8</sup>, ndërkohë, vazhdon të mbetet një nga sektorët më informal të ekonomisë, i cili vihet re në nivele të ndryshme në të gjitha hallkat e zinxhirit të prodhimit, grumbullimit, përpunimit dhe tregtimit të produkteve bujqësore e blegtorale.

### **Mesazhi i Auditimit:**

*Agjencia për Zhvillim Bujqësor dhe Rural nuk ka arritur efektivitetin e synuar nga menaxhimi dhe administrimi i fondeve buxhetore për skemat kombëtare, për shkak se:*

- Menaxhimi i burimeve njerëzore ka shfaqur mangësi në strukturimin organik, formimin bazë, rekrutimin, trajnimin dhe vlerësimin e performancës së tyre etj.;
- Kanë shfaqur mangësi vetë procedurat e subvencionimit për skemat kombëtare të analizuar në dinamikë për kushtet dhe kriteret e përfitimit, si dhe zbatimit të tyre nga ana e AZHBR;
- Fondet e dhëna për informim kanë rezultuar jo efektive, pasi mjetet e komunikimit kanë qenë të kufizuara, informacioni i pamjaftueshëm dhe jo cilësor, nuk është menaxhuar siç duhet etj.;
- Financimet për mbrojtjen e ullirit nuk rezultojnë efektive, pasi nuk janë zbatuar siç duhet procedurat e prokurimit, nuk është vepruar në përputhje

---

<sup>5</sup> Shqipëria: trendi i varfërisë 2002-2005-2008-2012, INSTAT.

<sup>6</sup> Ligji nr. 9817, datë 22.10.2007 “Për bujqësinë dhe zhvillimin rural”, neni 21.

<sup>7</sup> VKM Nr. 719, datë 31.10.2014 “Për organizimin dhe funksionimin e Agjencisë për Zhvillim Bujqësor dhe Rural”, i ndryshuar, pika 4.

<sup>8</sup> Ligji nr. 55/2015 “Për Investimet Strategjike”.

me kuadrin rregullator, verifikimet dhe monitorimet për këtë skemë nga AZHBR kanë qenë me mangësi, duke rritur premisat për abuzime nga ana e institucionit;

- Fondet e investimeve të përfituara nuk janë shfrytëzuar si duhet në aspektin ekonomik, për të gjeneruar më pas të ardhura të mjaftueshme për të mbështetur zhvillimin e zinxhirit të vlerës që të mund të zhvillojnë projekte të besueshme për financim;
- Ka munguar sektori i monitorimit për një periudhë 4-vjeçare, e si pasojë edhe monitorimi i skemave kombëtare të vogla dhe investimeve, duke e ulur ndjeshëm efektivitetin e fondeve të dhëna për ato.

### **Përmbledhje në formë vendimi e auditimit**

Në zbatim të planit vjetor 2017, Kontrolli i Lartë i Shtetit, në kuadër të përmbushjes së funksionit të tij Kushtetues, zbatimit të Udhëzimeve dhe Standardeve Ndërkombëtare të Auditimit (INTOSAI, EUROSAT etj.), sipas shkresës nr. 639/1 prot., datë 09.10.2017, Program Auditimi, ndërmori auditimin me temë “Efektiviteti i granteve në AZHBR”.

Ky auditim u programua për t’u ushtruar në Agjencinë për Zhvillim Bujqësor dhe Rural (AZHBR) për efektivitetin e granteve të dhëna nga buxheti i shtetit. AZHBR është në varësi të Ministrisë së Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural, e cila një ndër detyrat kryesore ka administrimin e fondeve të programeve për bujqësinë dhe për zhvillimin rural, me burim buxhetin e shtetit dhe fondet kundërparti të projektit 2KR. Me propozimin e Ministrit të Bujqësisë, Këshilli i Ministrave për çdo vit përcakton kriteret bazë të sektorëve që do të mbështeten dhe të masës së përfitimit nga fondi i programit për bujqësinë dhe zhvillimin rural. Gjithashtu, kriteret, procedura dhe mënyra e administrimit të fondit të programit për bujqësinë dhe zhvillimin rural përcaktohen në udhëzimin e përbashkët të Ministrisë së Financave dhe të Ministrisë së Bujqësisë.

AZHBR është krijuar me VKM nr. 1443, datë 30.10.2008, si dhe rregullat e procedurat e funksionimit të brendshëm të AZHBR, së bashku me ndarjen e detyrave, përgjegjësi dhe kompetencave mes saj, Drejtorive Rajonale të Bujqësisë dhe aktorëve të tjerë të sistemit të bujqësisë janë vendosur në Udhëzimin e Ministrit të Bujqësisë nr. 3, datë 30.12.2008. AZHBR është një institucion publik relativisht i ri, me një historik aktiviteti prej afër një dekade, funksionimi i së cilës bazohet në një kuadër rregullator specifik, jo vetëm për fushën e bujqësisë dhe të zhvillimit rural, por më shumë mpleksjen e këtyre çështjeve me ato të karakterit financiar. Gjithashtu, AZHBR ka për mision

zhvillimin bujqësisë dhe rural në Shqipëri, duke mbështetur sipërmarrësit në sektorin ushqimor, përgatitjen e institucionit për përfitimin e fondeve nga buxheti i Bashkimit Evropian, rristur strukturim, modernizim dhe specializim në produktet dhe tregjet specifike bazuar në avantazhet konkurruese të vendit. Ligji nr. 9817, datë 22.10.2007 “Për Bujqësinë dhe Zhvillimin Rural”, në nenin 21 ka përcaktuar themelimin e Agjencisë së Pagesave me statusin e personit juridik, duke i vënë detyra për zbatimin e masave të politikave bujqësore dhe të zhvillimit rural; hartimin e raporteve dhe analizave, në përputhje me zhvillimin e bujqësisë; organizimin, ngritjen dhe funksionimin e sistemeve të integruara të administrimit dhe të kontrollit; krijimin dhe mirëmbajtjen bazës së të dhënave të nevojshme; zbatimin e masave të kontrollit dhe auditit të brendshëm; ngritjen dhe zbatimin e sistemeve të informimit të tregut; dhe inspektimin e fermerëve dhe subjekteve, që kanë përfituar nga fondet e programeve për zhvillimin bujqësor dhe rural

AZHBR ka aktualisht 123 specialistë dhe punonjës të strukturuar në 6 drejtori, si ajo e përzgjedhjes së dhe aprovimit të projekteve; e kontrollit; autorizimit të pagesave; ekzekutimit të pagesave etj., të cilat janë të ndarë në 2 deri në 4 sektorë. Në varësi të drejtpërdrejtë të Drejtorit të Përgjithshëm është Sektori i Auditit të Brendshëm dhe Sektori i Riskut, Parandalimit të Mashtrimit, Analizës dhe Raportimit. Marrëdhëniet e punës së nëpunësve të AZHBR-së rregullohen në bazë të legjislacionit për nëpunësin civil, ndërsa për punonjësit administrativë në bazë të dispozitave të Kodit të Punës.

Në përfundim të punës audituese në terren, iu dërgua Projekt-raporti i Auditimit subjektiv të audituar AKU më datë 25.11.2017. Pas respektimit të afatit një muaj për observacione mbi Projekt-raportin nga subjekti i audituar AZHBR nuk solli vërejtje apo sugjerime.

### **Për sa më lart, Kryetari i KLSH-së konkludoi:**

Zhvillim i bujqësisë është një çështje ekonomike, financiare e sociale me shtrirjen më të gjerë gjeografike e demografike dhe që ndikon në tërësi mirëqenien e qytetarëve shqiptar. Në periudhën 2013 - 2015 kontributi i bujqësisë në ekonominë shqiptare përfaqëson mesatarisht 17 % të GDP-së, popullsia banuese në zonat rurale ka shfaqur prirje në rënie nga 63.6 % (1990) në 42.59 % në vitin 2016, si dhe vazhdon të mbetet sektori kryesor i punësimit për rreth 45 % të të punësuarve gjithsej. Veç kësaj, vlera e produkteve bujqësore dhe blegtorale në periudhën 2013-2016 zë mesatarisht 34 % të importeve dhe 2.28 % të eksporteve, gjë që tregon se ekonomia jonë bujqësore nuk është akoma konkurruese me atë të vendeve të tjera. Gjithashtu, gati gjysma e popullsisë shqiptare (45.5 %) jeton me

5 dollarë në ditë, një kufi që konsiderohet varfëri nga Banka Botërore, e matur kundrejt nivelit të standardizuar rajonal, ose trefishi i nivelit krahasuar me vendet e tjera të Ballkanit Perëndimor. Shkalla e varfërisë në zonat rurale është rritur nga 15,0 % në 2008 në 15,5 % në vitin 2012, gjë që tregon se varfëria nuk është më e përqendruar vetëm në zonat malore rurale.

Megjithëse sektori i bujqësisë është përfshirë në prioritetet strategjike të qeverisë për zhvillim, duke i ofruar edhe lehtësira procedurale, vazhdon të mbetet një nga sektorët më informal të ekonomisë, i cili vihet re në nivele të ndryshme në të gjitha hallkat e zinxhirit të prodhimit, grumbullimit, përpunimit dhe tregtimit të produkteve bujqësore e blegtorale. Në këto kushte, bujqësia konsiderohet një nga sektorët kryesor dhe potencial për zhvillimin ekonomik dhe social të vendit, për të cilën, krahas politikave të tjera mbështetëse, është financuar nga buxheti i shtetit. Pra një numër fermerësh kanë përfituar nga grantet (subvencionet) e skemave kombëtare me synim që të nxitet prodhimi, përpunimi, tregtimi dhe të rritet konkureshmëria në sferën bujqësisë. Në këtë kuadër AZHBR ka për detyrë, midis të tjerave të vëre në zbatim masat e politikave bujqësore dhe të zhvillimit rural, si dhe është përgjegjëse për administrimin e fondeve buxhetore të vëna në dispozicion për këtë qëllim. Rritja e subvencioneve për bujqësinë dhe burimet buxhetore të kufizuara kërkojnë domosdoshmërisht rritjen e efektivitetit të përdorimit të fondeve në skemat kombëtare. Në këtë mënyrë, mbështetja e fermerëve dhe zhvillimi rural kërkojnë sisteme të forta menaxhimi dhe kontrolli.

AZHBR është një nga institucionet më të rëndësishme publike në menaxhimin dhe administrimin e pjesës më të madhe të fondeve buxhetore për zhvillimin e bujqësisë dhe të zonave rurale. Për më tepër, që Shqipëria ka mundësi të kufizuara të burimeve financiare të brendshme për shkak të kapaciteteve të dobëta dhe nivelit të lartë të ekonomisë informale.

Nevoja e miradministrimit dhe mirmenaxhimit të granteve nga AZHBR bëhet më e domosdoshme në kushtet kur bujqësia e vendit tonë vuan akoma pasoja të copëzimit të parcelave të tokës, çështjet madhore të pronësisë, mungesën e informimi dhe këshillimit të fermerëve në të gjithë territorin, largimin e fuqisë punëtore aktive etj., të cilat të gjitha së bashku kërkojnë rritjen e efektivitetit të granteve nga AZHBR. AZHBR gjatë kryerjes së aktivitetit të saj, duhet të zbatojë përcaktimet në VKM për kriteret bazë të sektorëve që do të mbështeten dhe të masës së përfitimit nga fondi i programit për bujqësinë dhe zhvillimin rural. Qeveria shqiptare ka një program të dedikuar në buxhetin e shtetit për skemat mbështetëse në bujqësi që zbatohet nga MBZHRAU nëpërmjet AZHBR-së.

Fondi i akorduar i skemave kombëtare për periudhën 2013 - 2016 ka ardhur vazhdimisht në rritje, duke bërë që këto fonde të dyfishohen në fund të kësaj periudhe: nga 967 milion lekë në 2013 në 1,8979.7 milion lekë në 2016. Përdorimi në fakt i këtij buxheti ose aftësia thithëse nga ana e sektorit bujqësor ka qenë mesatarisht 92.2% për këtë periudhë, me një rënie në nivelin e 83.4 % në vitin 2016.

Në periudhën e aktivitetit të audituar të AZHBR 2013-2017, numri gjithsej i llojeve të masave është 23, por që disa prej tyre janë alternuar gjatë viteve të kësaj periudhe me një mesatare prej 15-19 skema. Këto skema janë të orientuara në nxitjen e investimeve, përmirësimin e teknologjisë, prodhimin e produkteve bujqësore dhe blegtorale, rritjen e cilësisë, e standardeve të produkteve si dhe mbështetje për formalizim dhe bashkëpunim bujqësor. Vlerën më të madhe të fondeve për gjithë periudhën konstatohet se i përket financimit në masën 50-60% të investimeve prej 39.2 %, prodhimit të qumështi nga të imtat 25.9 %, mbrojtjes së ullishtave nga miza e ullirit 5.9 % etj. Nuk konstatohen prioritetet ndryshme gjatë kësaj periudhe, me përjashtim të vitit 2013 ku përparësi ka pasur mbjellja e ullinjve (23.6%). Në nivel qarku në periudhën 2013-2016, konstatohet se qarku Fier ka përfituar 16.6 % të fondeve të skemave kombëtare; Gjirokastra 12.9%; Vlora 12.1 % dhe Berati 11.9 %, pa ndryshime të theksuara në vite.

Numri i përfituesve të skemave mbështetëse ka ardhur në rritje nga viti në vit (me përjashtim të rënies në vitin 2016), duke u ndarë në 5-9 mijë 2013-2014 dhe 11-13 mijë në 2015-2016. Numri më i lartë i përfituesve është për masën e mbrojtjes së ullishtave nga miza me 65.8 %, dhe në vijim prodhimi i qumështit nga të imtat 16.9 %, mbjellje ullinj 4.5 % etj. Ndërsa në nivel rajoni 34.5 % të projekteve i kanë përfituar në qarkun e Fierit, 25.4 % në atë të Beratit, 16.2 % në Vlorë etj. Pavarësisht luhatjes së numrit të përfituesve, fondet buxhetore për zhvillimin e bujqësisë dhe atë rajonal kanë prirje të rriten, por interesat e vendit kërkojnë rritjen e vazhdueshme dhe me ritme të shpejta të financimit të bujqësisë në përputhje me strategjinë ndërsektoriale për zhvillimin rural dhe bujqësor.

Veprimtaria e AZHBR-së 2013-2017 gjatë gjithë procesit të aplikimit: informimi, pranimi, kontrolli administrativ i aplikimeve, kontrolli në terren para dhe pas financimit; më pas të monitorimit të ecurisë së financimit përgjatë një periudhe kohore të caktuar, në miradministrimin e fondeve të buxhetit të shtetit për zhvillimin e bujqësisë dhe të rajoneve, përbëjnë objektin e këtij auditimi.

Grupi i Auditimit të KLSH-së është përpjekur t'i japë përgjigje pyetjes: *Sa ka kontribuar performanca e AZHBR në efektivitetin e granteve në zhvillimin bujqësor dhe rural?*

**Për sa më lart, Kryetari i KLSH-së vendosi:**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *Si ka ndikuar menaxhimi i stafit dhe specialistëve të AZHBR në funksion të zbatimit të procedurave të granteve?*

- Numri i inspektorëve të kontrollit në nivel qarku nuk ka qenë i mjaftueshëm për të kontrolluar dosjet e aplikuesve dhe përfituesve potencial brenda afatit të caktuar për vitet 2013-2014, duke krijuar në këtë mënyrë vonesa në DEP, për ekzekutimin e pagesave ndaj përfituesve, për pasojë ndikim negativ në besimin e fermerëve ndaj granteve në skemat kombëtare të bujqësisë.
- Konstatohet një prirje negative e zvogëlimit të numrit të inspektorëve dhe specialistëve që angazhohen direkt me kontrollin dhe monitorimin e skemave kombëtare, dy nga aktivitetet e një rëndësie të veçantë për AZHBR, në raport me numrin e skemave kombëtare, numrin e përfituesve që duhet të kontrollojnë, shtrirjen e gjerë territoriale të investimeve që financohen, si dhe rritjes së përvitshme të vlerës së fondeve buxhetore, me pasoja në uljen e efektivitetit të granteve të dhëna.
- Mungesa e studimeve, analizave dhe të planeve të veprimit për përcaktimin e numrit të punonjësve në strukturën totale të AZHBR, por edhe të drejtorive në veçanti, si dhe të llojit të profesionit që duhet të mbizotërojë në strukturë, ka shkaktuar ulje të efikasitetit në kryerjen e detyrave dhe uljen e efektivitetit në realizimin me sukses të objektivave.
- Për vitin 2015 AZHBR, si pasojë e mungesave në staf, kryesisht në drejtorinë e kontrollit, ka pasur performancë të ulët, duke ndikuar negativisht edhe në efektivitetin e granteve.
- Për një pjesë të konsiderueshme të punonjësve të AZHBR, 23 për totalit, ka munguar vlerësimi i performancës, gjë që përbën shkak për uljen e motivimit në punë, mos evidentimin e problematikave si dhe mos realizimin me sukses të detyrave funksionale.
- Kalimi i statusit të punonjësve nga shërbimi civil në kod pune në AZHBR, përbën një risk të konsiderueshëm në marrëdhëniet e punës së punonjësve me institucionin, sepse në këtë mënyrë Titullari ka liri veprimi në rekrutimin, seleksionimin dhe largimin nga puna të punonjësve. Gjithashtu trajtimi i marrëdhënieve të punës nëpërmjet kodit të punës rrit pasigurinë e punonjësit për vendin e punës, ndikon negativisht në motivimin si dhe ul performancën e tij në punë.
- Mbizotërimi i profesioneve që nuk kanë lidhje të drejtpërdrejtë me aktivitetet kryesore të AZHBR, afërsisht 64 % e profesioneve, si dhe rekrutimi i një pjesë të konsiderueshme të punonjësve në sektorin e kontrollit përgjatë viteve 2013-2017

në kundërshtim me kriteret e përcaktuara nga vetë AZHBR për pozicionin e Inspektorit të Kontrollit, ka ndikuar negativisht në realizimin me sukses të objektivave të AZHBR, kryesisht atë të përzgjedhjes, kontrollit dhe monitorimit të projekteve, duke i bërë këto të fundit jo efektive.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- AZHBR të kryejë analiza, studime, si dhe të hartojë dhe të kërkojë zbatimin e planeve të veprimit për numrin e punonjësve në strukturën e saj, llojet e profesioneve, veçanërisht në sektorin e kontrollit dhe të monitorimit të skemave kombëtare, sektorin e përzgjedhjes dhe aprovimit të projekteve për të rritur performancën e tyre, si dhe efektivitetin e granteve.

***Brenda gjashtëmujorit të parë 2018***

- Mungesa e një sektori në AZHBR, për informimin dhe këshillimin e fermerëve për procedurat që duhet të ndjekin dhe dokumentacionin standard që duhet të dorëzojnë në AZHBR, e cila ka ndikuar negativisht në numrin e aplikuesve, duke ulur numrin e tyre, të përfituesve nga skemat kombëtare, është përgjegjësi e drejtimit të institucionit.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- AZHBR të marri masat e nevojshme për krijimin e sektorit që shërben për informimin dhe këshillimin e fermerëve, me qëllim shmangien e gabimeve, vonesave gjatë përgatitjes së dokumentacionit si dhe penaliteteve që ndodhin gjatë kontrollit të aplikimeve.

***Brenda gjashtë mujorit të parë të 2018***

- Rritja e numrit të stafit sipas strukturës së re të miratuar në vitin 2015, kryesisht në sektorin e kontrollit të skemave kombëtare, përball mungesës së infrastrukturës së nevojshme për të realizuar në mënyrë të saktë, të plotë dhe brenda kohës së caktuar kontrollin e skemave kombëtare, ka ulur ndjeshëm eficientësinë dhe efektivitetin e këtij funksioni.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- AZHBR të hartojë dhe të zbatojë një program të veçantë investimi me prioritetë të evidentuara për të siguruar infrastrukturën e nevojshme për kontrollin dhe monitorimin e skemave kombëtare si: GPS, Odometër, kuti e ndihmës së shpejtë etj., në funksion të rritjes së efektivitetit të granteve në bujqësi.

***Brenda gjashtë mujorit të parë të 2018***

- Trajnimet nuk kanë rezultuar eficiente dhe efektive, për shkak se: nuk janë në përputhje me nevojat e çdo drejtorie të AZHBR, inspektorë të kontrollit të skemave kombëtare, trajnohen për tema të cilat nuk ndihmojnë drejtpërdrejtë në rritjen e performancës, duke ulur efektivitetin e aktivitetit të kontrollit, janë të përqendruara në një numër punonjësish, janë të pabarabarta referuar viteve të eksperiencës, nuk kanë lidhje logjike me vitet e punës në AZHBR dhe ditët e trajnimit, duke ndikuar negativisht në performancën e atyre punonjësve që përbëjnë vazhdimësinë e institucionit, çka ka sjell uljen e performancës së punonjësve, kryesisht të inspektorëve të kontrollit në nivel qarku, duke ulur edhe efektivitetin të kontrollit dhe monitorimit të granteve të dhëna.

#### **Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

➤ AZHBR të kryejë trajnime jo në numër të përqendruar punonjësish, por të jenë gjithë përfshirëse. Inspektorëve të kontrollit në nivel qarku t'u kushtohet më shumë vëmendje në këtë drejtim. Gjithashtu trajnimet të kenë një lidhje logjike midis eksperiencës në AZHBR, midis vlerësimit të performancës dhe nevojës për trajnime. Gjithashtu të kryejë vlerësimet e performancës dhe të marri masat e nevojshme për punonjësit që kanë më shumë se dy masa disiplinore.

#### ***Vazhdimisht***

- Afërsisht 62% e të larguarve janë nga Drejtoria e Kontrollit, ku një pjesë e konsiderueshme (30 prej tyre) janë me 3-6 vite eksperiencë në AZHBR në pozicionet përkatëse dhe me formimin e duhur profesional. Këto veprime nga ana e Titullarit të Institucionit kanë ndikuar negativisht në vazhdimësinë e ushtrimit të aktiviteteve të AZHBR, por kryesisht në aktivitetin e kontrollit, ku kanë qenë edhe largimet më të larta, të cilat kanë sjellë uljen e performancës por edhe performancën e munguar, si pasojë e vendeve pune bosh të krijuara, duke ulur efektivitetin në kontrollin dhe monitorimin e granteve.

- Një pjesë e konsiderueshme e buxhetit të AZHBR është shpenzuar në mënyrë jo efektive për proceset gjyqësore, dukuri, e cila ka ardhur prej largimeve nga puna pa kriter, pa shkaqe të arsyeshme, kryesisht në muajt Nëntor-Dhjetor 2013 dhe Janar-Shkurt 2014, një periudhë e cila përkon me ndryshimin e drejtimit të institucionit.

#### **Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

➤ AZHBR të analizojë dhe të evidentojë përgjegjësinë për largimet nga puna pa shkaqe ligjore, duke marrë masat e nevojshme për të shmangur përsëritjen e tyre në të ardhmen.

#### ***Vazhdimisht***



Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A është ndikuar efektiviteti i granteve nga performanca e AZHBR në zbatimin procedurës së dhënies së granteve?*

- Viti 2017, konsiderohet një vit i mos-realizimit të objektivave, për shkak se:
  - është ndikuar nga lëvizja e stafit në nivelet e larta drejtuese të AZHBR,
  - ende nuk është përgatitur relacioni për planifikimin e fondeve sipas skemave kombëtare për këtë vit. Mospërgatitja e relacionit në vitin 2017 për mënyrën e shpërndarjes së fondit, sipas qarkut, rrethit dhe skemave, duke mos respektuar pikën 3 të Udhëzimit të 2017<sup>9</sup>, është pasojë e performancës së ulët të AZHBR, e cila ka sjellë mungesën e orientimit të duhur të fondit për skemat kombëtare, duke ndikuar negativisht efektivitetin e tyre.
  - sipas vizitave në terren dhe intervistave të zhvilluara, procesi i aplikimit, kontrolli në terren, kontrolli administrativ kanë zgjatur tej mase, nga 2-3 muaj, mangësi e cila do të sjellë si pasojë ekzekutimin me vonesë të pagesave, si dhe do të rrisë numrin e përfituesve të prapambetur në vitin 2018.
  - Performanca e ulët e AZHBR gjatë ushtrimit të detyrave, do të çenojë besimin e fermerëve si dhe do të ndikojnë negativisht në efektivitetin e skemave kombëtare.
- Keq planifikimi, keq administrimi si dhe rialokimet e shpeshta të fondeve për skemat kombëtare brenda vitit, si pasojë e mungesës së kriterëve për planifikimin e tyre, mungesës së përcaktimit të afateve për verifikimin në terren, kontrollit administrativ të aplikantit/përfituesit, si dhe paaftësia e AZHBR për të përthithur të gjitha fondet e vëna në dispozicion nga buxheti i shtetit për skemat kombëtare, e ka shndërruar atë në një “debitore” të rregullt ndaj përfituesve të këtyre skemave, duke krijuar përfitues të prapambetur çdo vit, duke ulur efektivitetin e skemave kombëtare dhe besimin e fermerëve se mund të përfitojnë nga buxheti i shtetit.
- Ulja e fondeve nga viti në vit për skemat e vogla dhe rritja e tyre për skemën e investimeve, ndërkohë që fondi total për bujqësinë ka ardhur në rritje, si dhe ndryshimet e shpeshta brenda vitit të buxheteve për këto skema, kanë ulur efektivitetin e AZHBR, kanë ndikuar negativisht tek aplikantët e këtyre skemave, duke i favorizuar më pak fermerët dhe më shumë aplikantët e investimeve, si dhe duke zvogëluar efektin e skemave të vogla në zhvillimin e bujqësisë dhe atë rural.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

---

<sup>9</sup> Udhëzim nr. 8, datë 31.03.2017 “Për procedurat dhe mënyrën e administrimit të fondit të programit për bujqësinë dhe zhvillimin rural”, të ndryshuar.

- AZHBR të marrë masat e nevojshme për të përgatitur menjëherë relacionin për fondin e vitit 2017, gjithashtu të kryejë një planifikim dhe administrim më të mirë dhe më të saktë të buxhetit për skemat kombëtare, kryesisht të skemave të vogla, në momentin kur ka mbaruar procesi i aplikimit, duke rritur mundësinë që fondi i alokuar për skemat të mos pësojë ndryshime të shpeshta dhe të konsiderueshme gjatë vitit, të rriti aftësitë e saj për të përhithur të gjitha fondet që akordohen nga buxheti i shtetit për bujqësinë, me qëllim që të mos të krijohen përfitues të prapambetur dhe skemat kombëtare të jenë efektive.

#### ***Vazhdimisht***

- Udhëzimi i vitit 2017 ka penalizuar aplikantët me kriteret e vendosura, kryesisht ata të skemës së blegtorisë, lidhur me përfitimin financiar prej saj, pasi: nëse një fermer me 200 krerë dele/dhi në periudhën 2014-2016 përfitonte 240,000 lekë ( $200 \times 1,200$ ), në vitin 2017 përfiton 180,000 [ $(1,200 \times 100) + (600 \times 100)$ ], pra duket qartë që ulet ndjeshëm financimi dhe përfitimi. Këto ndryshime kanë rritur mundësitë për uljen e besimit ndaj skemave dhe uljen e efektivitetit të tyre, duke i bërë blegtorët të paimentuar ose në kërkimin e formave jo të rregullta për përfitimin e fondeve në këtë masë.

#### **Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- AZHBR t'i propozojë Ministrisë së Bujqësisë rregullimet e nevojshme në udhëzimin e përbashkët të zbatimit të skemave kombëtare në përgjithësi dhe atyre të blegtorisë në veçanti në drejtim të përputhjes së tyre me politikat ndërsektoriale të zhvillimit të bujqësisë dhe rural.

#### ***Në udhëzimin për skemat kombëtare 2018***

- Studimet e MBZHRAU janë të vjetra në kohë dhe të pa përditësuara me ndryshimet e faktorëve (klimaterik, mjedisor), duke ndikuar negativisht në udhëzimet për përcaktimin e procedurave për skemat kombëtare si dhe në hartat e rajonizimit, duke rritur tek këto të fundit mundësinë për pasaktësi dhe në uljen e efektivitetit të fondeve buxhetore për skemat kombëtare.

#### **Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Ministria e Bujqësisë dhe AZHBR të marrin masat e nevojshme që të përditësojnë studimet mbi të cilat ndërtohen hartat e rajonizimit, si dhe të kryejnë analiza vjetore mbi ecurinë e skemave kombëtare dhe problematikën që i shoqëron, me qëllim rritjen e efektivitetit të granteve për zhvillimin e bujqësisë.

#### ***Brenda vitit 2018***

- Mungesa e statistikave për arsyet e skualifikimit për periudhën 2013 - 2014, statistikave për ankesat që kanë fermerët ndaj AZHBR, si dhe mungesa e

koordinimit, bashkëpunimit midis drejtorive të saj, tregon mungesë efektiviteti në veprimtarinë e këtij institucioni.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- AZHBR të krijojë një databasë të saktë dhe të plotë me informacionin për skualifikimet, ankesat, të kryejë përpunime statistikore, me qëllim përgatitjen e informacionit të saktë për tu raportuar, si dhe të forcohet bashkëpunimi midis drejtorive të saj.

***Vazhdimisht***

- Në udhëzimet 2013-2016 nuk kanë qenë të formuluar saktësisht, kriteret e përfitimit nëpërmjet intervaleve me vlerat përkatëse, si dhe formula e saktë për llogaritjen e pikëve ndaj aplikantëve, duke rritur mundësinë për t'i penalizuar ata dhe ulur efektivitetin e skemave.
- Mungojnë kriteret e penalizimit për të gjithë përfituesit e mbështetjes financiare, për rastet në të cilat, ata nuk pranojnë të kontrollohen nga AZHBR, duke ndikuar negativisht në efencën dhe efektivitetin e punës së inspektorëve të kontrollit.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Ministria e Bujqësisë në bashkëpunim me AZHBR të marrin masat e nevojshme për përcaktimin e penaliteteve, në rastet kur përfituesit e fondeve të skemave kombëtare nuk pranojnë të kontrollohen prej inspektorëve të AZHBR.

***Duke filluar nga skemat e vitit 2018***

- Në udhëzimet 2013-2017 kanë munguar kriteret e detajuara për mënyrën e strukturimit të plan-biznesit, për paraqitjen e informacionit të saktë, real dhe të qëndrueshëm, dukuri e cila ka rritur riskun e ecurisë së biznesit dhe të fondeve të dhëna për mbështetjen e tyre.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Ministria e Bujqësisë dhe AZHBR të marrin masat e nevojshme që të përcaktojnë kriteret specifike dhe të qarta, për mënyrën e përgatitjes, vlerësimit dhe monitorimit të plan-biznesit në rastin e financimit të projekteve të që kërkohet ky dokument, me qëllim të paraqitet informacion real dhe të qëndrueshëm, për të minimizuar riskun e dështimit të projektit.

***Duke filluar nga skemat e vitit 2018***

- Nga shqyrtimi i procedurave të dhënies së granteve, si dhe nga pyetësorët zhvilluar me aplikantët dhe përfitues të skemave kombëtare, numri i dokumenteve

për tu plotësuar ka ardhur në rritje nga viti në vit, duke rritur kostot financiare dhe atyre kohore për fermerin, për më tepër vështirësinë në fazën e aplikimit, me ndikim në efektivitetin e skemave kombëtare.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Ministria e Bujqësisë dhe Ministria e Financave të marrin masat e nevojshme që një pjesë të dokumenteve (kryesisht vërtetimet, OSHEE, sigurimet shoqërore) që i kërkojnë aplikantit për tu plotësuar, të verifikohen prej AZHBR vetë, nëpërmjet aksesit që duhet ti jepet në institucionet që japin këto vërtetime, me qëllim lehtësimin e aplikantit në kosto financiare dhe në kohë për përgatitjen e tyre.

***Duke filluar nga skemat e vitit 2018***

- Disa prej skemave (prodhimi i mishit, akuakultura) nuk janë mbështetur në mënyrë konstante me fonde, duke i lënë të “varfra” për nga zhvillimi i tyre dhe duke u mospërbushur objektivat e SNZHBR 2014-2020 në lidhje me këta sektorë.<sup>10</sup>
- Në disa raste, skemat kombëtare të cilësuar të vogla për shkak të vlerës së financimit në periudha të ndryshme kanë rezultuar të dështuara, nuk kanë pasur jetëgjatësi dhe nuk kanë qenë frytdhënëse, që tregon për një punë të dobët monitoruese të AZHBR.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Ministria e Bujqësisë dhe AZHBR të shmangin lancimin e skemave për të cilat fermerët nuk janë të interesuar, si dhe të marrin masat e nevojshme, që të mbështeten financiarisht në mënyrë të qëndrueshme disa prej sektorëve të cilat janë përcaktuar dhe si objektiva në SNZHBR 2014-2020.

***Menjëherë***

- Nga vizitat në terren, si dhe nga intervistat e realizuara me inspektorët e kontrollit të AZHBR dhe specialistët e DB, administrimi i regjistrit RUDA kryhej vetëm nga DB. Mungesa e aksesit të AZHBR në këtë regjistrë, pasaktësitë e informacionit në RUDA, kanë ndikuar negativisht në punën e inspektorëve të kontrollit, duke ulur efencën dhe efektivitetin gjatë identifikimit dhe vlerësimit të numrit të kafshëve të gjalla për vitet 2013 - 2017.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Ministria e Bujqësisë të marrë masa për përditësimin e regjistrit të blegtorisë (RUDA), si dhe t'i krijojë akses AZHBR në marrjen e të dhënave të

<sup>10</sup>Strategjia Ndërsëktorale për Zhvillimin Rural dhe Bujqësor 2014-2020.

nevojshme, për të shmangur kostot e tepërta të fermerëve në aplikimin për përfitimin nga grantet buxhetore për zhvillimin e bujqësisë.

### ***Menjëherë***

- Nga intervistat e zhvilluara me punonjësit e AZHBR si dhe pyetësorët me aplikantët, arrihet në konkluzionin se faza më e vështirë në të gjithë procesin e dhënies së granteve, është ajo e aplikimit, si pasojë e mungesës së informacionit të duhur dhe në kohën e duhur, si dhe numrit të lartë të dokumentacionit për tu plotësuar, duke e vështirësuar aplikimin si dhe duke ndikuar negativisht në cilësinë e tij.
- Mungesa e informacionit për inspektorët e kontrollit në qark ndaj investimeve 50-60% ka ndikuar negativisht në performancën e punonjësve të AZHBR në qark.
- Mungesa e manualeve të implementimit të procedurave për skemat kombëtare për vitet 2014 dhe 2016, mungesa e hartimit të procedurave të veçanta për disa nga skemat në vitin 2015 sipas përcaktimeve të bëra në udhëzim<sup>11</sup>, si dhe mangësitë në manualet e 2013-2015-2017, ka ulur efencën dhe efektivitetin e AZHBR në zbatimin me korrektësi të procedurave për administrimin e fondeve për zhvillim bujqësor dhe rural.
- Mungesa për vitet 2013-2016 e matrikullimit të koshereve të bletëve ka krijuar mundësi për subjektivizëm dhe liri veprimi për AZHBR në identifikimin e koshereve të bletëve, skualifikimin e aplikantëve dhe pagesa të pa drejta të ndjekura për këtë periudhë, ndërkohë që për vitin 2016, mungesa e planifikimit të afateve për kontrollin dhe pagesën e përfituesve të kësaj skeme, nga AZHBR, ka sjell shpërqendrimin e tyre ata dhe ka ulur efektivitetin e kësaj skeme.

### **Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- AZHBR të marri masat e nevojshme që në manualet për implementimin e procedurave të skemave kombëtare, të jenë në përputhje me udhëzimet e cdo viti që nxjerr Ministria e Bujqësisë dhe Ministria e Financave, si dhe të përcaktojnë saktësisht afatet për realizimin e detyrave nga çdo drejtori, me qëllim shmangien e krijimit të vonesave dhe rritjen e korrektësisë ndaj aplikantëve.

### ***Menjëherë***

- Pasaktësitë e sistemit që gjeneron automatikisht vlerën e autorizuar për tu paguar, kryesisht pas pagesës së 70% të vlerës, si dhe puna e kryer manualisht nga DAP dhe DEP, ul ndjeshëm efencën e këtyre drejtorive si dhe rrit kostot në kohë.

---

<sup>11</sup>Udhëzim i MBZHRAU dhe MF Nr. 4, datë 25.02.2015 "Për procedurat dhe mënyrën e administrimit të fondit të programit për bujqësinë dhe zhvillimin rural".

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- AZHBR të marri masat e nevojshme për të rregulluar pasaktësitë që rezultojnë prej sistemit që gjeneron vlerën për tu financuar ndaj përfituesve, me qëllim shmangien e punës manuale, gabimeve njerëzore që mund të krijohen prej punës manual si dhe për rakordim të plotë e të saktë.

***Menjëherë***

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A kanë ndikuar fondet për publicitet në efektivitetin e granteve të dhëna?*

- Nga analiza në dinamikë e fondeve për informim konstatohet se në 2014 janë shtuar 87 % në krahasim me një vit më parë, rriten gati trefish në 2015, e shoqëruar kjo dhe me një rritje të konsiderueshme në përbërje të buxhetit të shpenzuar gjithsej nga 0.5 % në vitin 2013 në 2.3 % në vitin 2016. Të dhënat tregojnë se rritja e parave buxhetore për informim mediatik nuk ka lidhje me numrin e skemave përfituese, pasi numri i tyre për çdo vit ka qenë midis 15-19 skemave. Për më tepër, që në vitin 2014 dhe 2016 ndërsa rriten fondet për informimulet nga 19 në 15 numri i skemave përfituese. Gjithashtu, duhet theksuar se në periudhën 2013 - 2017, në pjesën më të madhe nuk kemi ndryshim as të llojit të skemave. Të gjitha këto demonstrojnë se nuk është synuar dhe nuk ka pasur një përdorim me efektivitet të fondeve për informimin mediatik të publikut për skemat kombëtare të zhvillimit të bujqësisë dhe rural.

- Sipas të dhënave të AZHBR, në vitin 2014 fondet për informimin e publikut janë rritur 2.6 herë ndërsa aplikuesit 3.25 herë, gjë që nuk ndodh në periudhat e mëvonshme. Kështu, në vitin 2015 vazhdojnë të rriten shpenzimet për publicitet gati 2.7 herë, ndërsa numri i aplikuesve ka rënie të ndjeshme në krahasim me një vit më parë, mbi 8 mijë. Luhatje të tilla tregojnë se nuk ka një lidhje të fortë midis informacionit të shpërndarë publikut dhe aplikuesve për grante në skemat kombëtare.

- Në periudhën 2013-2016 ka ndryshime të theksuara të raportit aplikues:përfitues nga 41.5 % në vitin 2014 në 98 % në 2015, duke demonstruar më së paku cilësi të dobët informacioni ose shpenzimet për këtë qëllim nuk kanë pasur ndonjë efekt të dukshëm dhe të matshëm në arritjen e objektivave për të cilën shpenzohen.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- AZHBR të hartojë një relacion të veçantë mbi mënyrën e përdorimit të fondit për informimin e publikut për të argumentuar nevojat e domosdoshme, duke

e lidhur me numrin e skemave, numrin e aplikuesve, ndryshimet, numrin e përfituesve etj., me synim ofrimin e informacionit sasior dhe cilësor për fermerët, duke rritur efektivitetin e këtyre shpenzimeve buxhetore.

#### ***Çdo vit, menjëherë pas alokimit të buxhetit***

- Nga ana e AZHBR, nuk ka pasur ndonjë relacion mbi motivet e rritjes së këtij fondi, por është parë thjeshtë si fond që duhet shpenzuar sipas destinacionit të përcaktuar në VKM. AZHBR nuk ka përgatitur strategji komunikimi për të përcaktuar objektivat, grupet e synuara, mjetet, treguesit etj., dhe një set indikatorësh për të matur efektivitetin e kësaj pjese të rëndësishme të fondeve buxhetore.

#### **Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- AZHBR të hartojë, të miratojë dhe të zbatojë strategjinë e komunikimit, duke përcaktuar objektivat, grupet e synuara, mjetet, treguesit etj., si dhe një set indikatorësh për të matur efektivitetin e kësaj pjese të rëndësishme të fondeve buxhetore.

#### ***Brenda tremujorit të parë 2018***

- Megjithëse duke filluar nga viti 2015, në VKM-të për përcaktimin e kriterëve bazë të sektorëve që do të mbështeten dhe të masës së përfitimit nga fondi i programit për bujqësinë dhe zhvillimin rural, vlera e fondeve për informacionin mediatik të publikut është zgjeruar në koncept në fonde për aktivitete informuese për publikun, AZHBR ka vazhduar me zbatimin e VKM nr. 1195 datë 05.08.2008 “Për blerjen, zhvillimin, bashkëprodhimin e programeve dhe reklamave për transmetim nga operatorët radiotelevizive ose botim në mediane dhe shkruar, dhe për kontratat, për kohë transmetimi, nga organet e administratës shtetërore”, megjithëse ka pasur mundësitë ligjore që të zgjerohet mjetet e komunikimit me publikun edhe me fletëpalosje, broshura, postera, takime informative rajonale, workshop-e etj., për të mos u kufizuar vetëm në spote televizive dhe botim njoftimesh në gazeta.

#### **Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- AZHBR ta përdorë fondin për informimin e publikut duke zgjeruar mjetet e komunikimit edhe me fletëpalosje, broshura, postera, takime informative rajonale, workshop-e etj., për të mos u kufizuar vetëm në spote televizive dhe botim njoftimesh në gazeta.

***Çdo vit, para periudhës së aplikimit***

- Veprimtaria menaxhuese e AZHBR në periudhën 2013-2016 për fondin e informimit është shoqëruar me mangësi të natyrave të ndryshme si: kanë munguar në këtë proces specialistë të komunikimit; ka raste të nisjes me shumë vonesë të zbatimit të procedurës; nuk janë përcaktuar tregues të efektivitetit të fondit; diferenca në tregues të ndryshëm (periudhë, kohëzgjatje, numër spotesh etj) midis urdhrat të nisjes së procedurës, përcaktimeve të komisionit dhe kontratës së nënshkruar për këtë qëllim; gjatë monitorimit kanë rezultuar mangësi në transmetimin e spoteve të cilat kanë ndikuar në rezultatet e informacionit; në përcaktimin e fondit limit, komisioni pretendon të jetë bazuar në studimin e tregut për prodhimin e spoteve duke marrë oferta nga 3 subjekte, të cilat janë pa datë dhe pa numër protokolli, pra nuk plotësojnë kushtet e një dokumenti justifikues dhe argumentues për një çështje të tillë monetare; vonesa në zbatimin e urdhrave për këtë procedurë etj.

- Në vitin 2015, çmimi mesatar për sekondë krahasuar me ofertat e vitit 2014 në vitin 2015 është 6.6 herë më i lartë, që do të thotë se mbi 9 milion lekë janë shpenzime pa efektivitet; janë transmetuar spote në dy periudha (faza) jashtë afatit të aplikimit, çka tregon se këto shpenzime nuk kanë qenë në funksion të informimit të fermerëve.

- Për vitin 2016, ndryshe nga një vit më parë, kur spoti institucional është vlerësuar 2,000,000 lekë, në vitin 2016 është përcaktuar 5,000,000 lekë, me të njëjtat kushte, pra 3,000,000 lekë më shumë, të cilat janë plotësisht pa asnjë lloj efektiviteti, si dhe është paguar shfaqja e spotit jashtë afatit të aplikimeve për promovimin e AZHBR, dhe jo të skemave kombëtare, aq më tepër që është mbyllur 3 ditë para aplikimeve.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- AZHBR të marrë masat e nevojshme për të siguruar zbatimin rigoroz të procedurës së ideimit, prodhimit dhe shfaqjes së spoteve publicitare, duke përfshirë specialistë të komunikimit, në funksion të emetimit të informacionit të nevojshëm dhe cilësor për skemat kombëtare, duke rritur efektivitetin e përdorimit të këtyre fondeve.

***Vazhdimisht***



- Ministria e Bujqësisë dhe AZHBR nuk kanë hartuar dhe zbatuar një plan informimi dhe ndërgjegjësimi me të gjithë grupet e interesit për skemat e përfitimit, kriteret dhe kushtet që duhet të plotësojnë të gjithë përfituesit potencialë për të përfituar mbështetje financiare nga fondi i programit për mbështetjen e prodhimit bujqësor dhe zhvillimin rural, sipas kërkesës së vendosur në udhëzimin përbashkët për zbatimin e skemave kombëtare.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Ministria e Bujqësisë dhe AZHBR të hartojnë dhe të zbatojnë planin e informimit dhe ndërgjegjësimi të grupeve të interesit për skemat, kriteret dhe kushtet e përfitimit të mbështetjes financiare nga fondi buxhetor për zhvillimin e bujqësisë dhe të rajoneve.

***Brenda muajit shkurt 2018***

- Megjithëse fondet për informim përbëjnë mbi 2% të fondeve gjithsej ato nuk kanë qenë objekt auditimi nga ana e sektorit përkatës në AZHBR.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Sektori i auditit të brendshëm në AZHBR të ushtroj një auditim tematik mbi menaxhimin e fondit për informimin e publikut, duke evidentuar dhe adresuar problematikat përkatëse.

***Çdo vit, pas përfundimit të përdorimit të fondeve për informim***

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *Sa efektive kanë qenë financimet buxhetore për mbrojtjen e ullirit në vendin tonë?*

- Mungesë qëndrueshmërie në treguesit e përfitimit të skemës së mbrojtjes ullaisteve nga dëmtimi i mizës, pasi në periudhën 2014 - 2016 ka ndryshuar përcaktimin e fermerëve përfitues nga Ministria e Bujqësisë në DB, në përcaktimin e numrit të rrënjëve për ha, ndryshimit të formës dhe afatit të paraqitjes së listave etj., duke sjellë si pasojë çorientimin e përfituesve dhe ulje të efektivitetit të kësaj skeme.

- Sipas të dhënave në vitin 2014 sipërfaqja e trajtuar prej 2109.73 ha është e shtrirë në 5 qarqe me pjesën më të madhe në Berat 38.4 %; në 2015 në 6 qarqe 3081.27 ha me përqendrim në Fier me 42.5 % dhe në vitin 2016 vetëm në 2 qarqe Vlorë dhe Fier një sipërfaqe prej 3687.6 Ha nga 5,352 të përcaktuar nga DB në qarqe. Pra, nëse konsiderohen domosdoshmëri përcaktimet e DB ato në fakt nuk janë

zhvilluar sipas kërkesës, duke ulur ndjeshëm efektin e kësaj mase në shkallë vendi si dhe në aplikimin e të gjithë fondit të akorduar.

Gjatë zbatimit të procedurës së prokurimit janë shfaqur mangësi në përcaktimin e fondit limit mbi bazën e ofertave të cilët nuk plotësojnë kërkesat përkatëse të një dokumentacioni zyrtar argumentues për këtë qëllim por kanë vendosur kufirin maksimal prej 35,000 lekë të përcaktuar në VKM për këtë skemë.

- Në përcaktimin e fondit limit, komisioni nuk ka marrë në konsideratë numrin e rrënjëve për ha, i cili është përcaktues në vendosjen e pesticidit që lufton mizën e ullirit. Kjo pasi sipas metodikës së sjellë nga Universiteti Bujqësor i Tiranës, për çdo dy rrënjë ullinj përdoret një pako pesticid (ECO TRAP-kurth), për një efekt sa më të mirë dhe me ndikime sa më të vogla në mjedis.

- Sipas dokumentacionit të sjellë nga DB konstatohet se nënshkrimet e fermerëve pothuajse janë të njëjta, dmth fiktive; hartat kadastrale nuk provojnë se janë blloqe mbi 50 ha; nuk ka datën e fillimit dhe të përfundimit të trajtimit për secilin bllok; Lezha nuk ka paraqitur harta kadastrale por harta administrative, po kështu dhe Vlora. Pra dokumentacioni i sjellë nga DB nuk është në përputhje me udhëzimin përkatës duke ulur ndjeshëm efektivitetin e kësaj mase për efekt të përcaktimit të fondit limit dhe monitorimit të kryerjes së këtij shërbimi.

- Efektiviteti i luftimit të mizës së ullirit varet në mënyrë të konsiderueshme nga monitorimi i dëmtuesit si dhe vlerësimi i dendësisë së tij, i cili fillon në fund të muajit qershor, në fakt listat e DB janë dorëzuar që në mesin e muajit maj, pra para se të kryhet ky monitorim.

- KVO e ka shpallur fituesin, pa marrë shpjegime lidhur me vendosjen ecotrapeve numrit mesatar të rrënjëve të ullirit sipas loteve jo mbi bazën e faktit, por mbi bazën e ofertës. Kështu, në vitin 2014, në DB Vlorë, në fakt janë mesatarisht 150 rrënjë për ha, tenderi është shpallur fitues duke vendosur 240 rrënjë për ha, pra 90 rrënjë më shumë ose 37 %; për Fierin janë në fakt 153 rrënjë mesatarisht për ha dhe në tender janë marrë për 240 rrënjë për ha, ose 36 %; për Tiranën nga 191 rrënjë për ha në fakt, janë kontraktuar 240 ose 21 % më shumë, ndërsa në Fier nuk janë përcaktuar numër rrënjësh për sipërfaqe; Oferta fituese ka të kontraktuar me furnizuesin 250,000 “kurthe” dhe në kontratën me AZHBR për 253,296 copë, pra për 53,296 copë më shumë ose 12,946,553 lekë të përfituara, por të pajustificuara (53,296 x 243 lekë/copë) me kontratën e furnizimit; Megjithatë në kontratën e furnizimit të datës 20.05.2014 çmimin e një ecotrapit e ka të përcaktuar jo më shumë se 200 lekë për copë, bashkimi i operatorëve është shpallur fitues me çmimin e ofertuar 218 lekë për copë, sipas metodikës dhe etiketës së ofertuesit të shpallur fitues, eco-trap siguron një efekt më të mirë kur vendoset në fazën e

forcimit të bërthamës së ullirit (mesi i qershorit, ditët e para të korrikut) në një kohë që tenderi është zhvilluar me date 23.07.2014 dhe kontrata është nënshkruar më datë 12 gusht 2014, duke ulur ndjeshëm efektivitetin e përdorimit të tij; sipas TV “Ora news” në tetorin e vitit 2014 në zonën e Lushnjës ka qene problem miza e ullirit, megjithëse ka qenë përfshirë në trajtim për luftimin e mizës së ullirit, gjë që tregon për efektivitet të ulët të këtij investimi.

- Në fazën e monitorimit janë shfaqur mangësi në lidhje me sjelljen e listave të nënshkruara para përfundimit të kryerjes së shërbimit; janë përfshirë në Vlorë 12 ha të QTTB Vlorë, e cila nuk ka dhe nuk duhet të ketë prodhim ullinj, si dhe 1 ha fshati Aliban pa adresë fare. pra 13 nga 85.47 ha ose 15.2 % e fondit për këtë sipërfaqe është fiktiv; për sipërfaqen tjetër prej 410.916 ha; në Berat, sipas dokumentacionit në dosje listat nuk janë nënshkruar nga zyra e kadastrës dhe ato vendore, nënshkrimet pothuajse janë të njëjlojta dhe janë të nënshkruara 119 raste të pronës shtet, e cila përbën 9.4 % të sipërfaqes gjithsej të trajtuar për Beratin prej 810.9241 ha nuk janë shënuar fare emrat e përfituesve, por inicialet e emrit dhe mbiemri, firmat janë të njëjta, nuk ka datë se kur është nënshkruar; si dhe numri kadastral/emërtimi i parcelës janë pakuptim, pasi Vlora nuk ka dorëzuar së bashku me listën hartë kadastrale; verifikimi nga përfaqësuesit e AZHBR është kryer për një ditë, datë 03.09.2014, të cilët janë shprehur për numrin e rrënjëve dhe numrin e ecotrapeve, sipërfaqen, duke verifikuar brenda ditës veprimtarinë e disa ditore dhe të një grupi punonjësish, gjë që është e pamundur; Fituesi i lotit të Beratit ka kontraktuar blerjen e 80 mijë eco-trape dhe i kontraktuar dhe paguar për 81873 cop; fotot janë të copëzuara që i përkasin vetëm një blloku dhe jo të gjitha blloqeve.

- Në vitin 2017, Ministria e Bujqësisë në kundërshtim me VKM nr. 137, datë 22.02.2017 “Për përcaktimin e kriterëve bazë të sektorëve që do të mbështeten dhe të masës së përfitimit nga fondi i programimit për bujqësinë dhe zhvillimin rural për vitin 2016”, si dhe Udhëzimit të përbashkët të Ministrisë së Bujqësisë dhe të Financave nr. 8, datë 31.03.2017, më datë 16.05.2017 ka kërkuar që shuma 202,256,506 lekë e akorduar për mbrojtjen e ullishteve nga dëmtimi i mizës së ullirit të kalojë në aparatin e Ministrisë së Bujqësisë. Kjo pasi vetëm 100 milion lekë do të vihen në dispozicion për mbrojtjen nga miza e ullirit dhe pjesa e tjetër për dëmtuesit e bujqësisë, duke i ka kaluar Ministrisë së Bujqësisë më datë 31.07.2017, pra jashtë afateve për të dhënë efektin e duhur në interes të fermerëve dhe zhvillimit rural.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- AZHBR të studioj dhe të analizojë me hollësi aplikimin dhe rezultatet e kësaj skeme, të evidentojë të metat, mangësitë dhe dobësitë e saj, duke parë mundësinë e kalimit në subvencionimin e ecotrapeve drejtpërdrejtë e fermerëve aplikues, mbi bazën e numrit të rrënjëve dhe faturës së rregullt tatimore për blerjen e tyre. Kjo gjë bëhet më e domosdoshme në kushtet e shkrirjes së DB në qarqe dhe rrethe.

### ***Brenda tremujorit të parë 2018***

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A është përdorur me ekonomicitet mbështetja financiare e investimeve në bujqësi?*

- Brenda një periudhe 5 vjeçare ka pasur ndryshime të mëdha të nivelit të financimit, vlerës dhe aq më tepër të drejtimeve të investimit, tregon se nuk ka një strategji me objektiva të qarta dhe të matshme për të orientuar zhvillimin e bujqësisë në përputhje me strategjinë ndërsektoriale 2014-2020.

- Renditje e zonës së Tiranës dhe Durrësit me vlerën e investimit më të lartë në periudhën 2014-2016 tregon se më shumë ka përfituar zhvillimi i biznesit në tërësi, se sa ai i lidhur me rajonet bujqësore të zhvilluara, ndërkohë që ka qarqe si ai Dibrës që nuk ka fare apo Kukësi, të cilat edhe si pasojë e mungesës së aplikimeve, kanë vetëm një përfitues në vitin 2015.

- Vlera mesatare më e lartë e një projekti është në vitin 2015 në shumën 18,146,985 lekë. Duke i kategorizuar investimet në tre drejtime: ngritje/rikonstruksion ambientesh për grumbullim dhe ruajtje të prodhimit; blerje linja prodhimi dhe blerje traktori dhe makineri e pajisje bujqësore, në përgjithësi midis 67-80 % janë projekte të financuara në fushën e ndërtimit dhe diferenca linja prodhimi dhe agregate bujqësore. Kjo tregon se ose kriteret e vendosura nuk kanë siguruar mbështetje prioritare intensifikimit të bujqësisë ose veprimtaria informuese e AZHBR ka qenë kuptuar e diferencuar. Veç këtyre paraqitja e projekteve të fryra dhe në pjesën më të madhe me zëra shpenzimesh të fshehta, të pamundura për tu verifikuar nga ana e specialistëve të AZHBR, si dhe mungesa e inxhinierëve të fushës, e bën joshëse këtë formë mbështetjeje me investime, por që deformon arritjen e objektivave të zhvillimit bujqësor dhe rural.

### **Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- AZHBR të marrë masat e nevojshme për sigurimin e qëndrueshmërisë së kësaj skeme, si dhe të sigurojë shpërndarje territoriale dhe drejtimet e projektit të investimeve në favor të zhvillimit të bujqësisë dhe atij rural,

nëpërmjet propozimit të kriterëve dhe dokumentacionit të duhura për këtë qëllim.

### ***Brenda muajit shkurt 2018***

- Përfitimi i investimeve sipas subjektit, llojit territorit, shumës etj., nuk shoqërohet me pasqyrimin e kësaj liste pranë AZHBR ose drejtorive dhe zyrave të bujqësisë në rrethe, ose paraqitja në website-n zyrtar të këtyre institucioneve, përfshirë dhe Ministrinë e Bujqësisë.

### **Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- AZHBR të rrisë transparencën e veprimtarisë së saj, duke pasqyruar në website-n zyrtar të dhëna mbi aplikuesit, përfituesit, projektin e investimit, vendndodhjen etj., duke i shërbyer njëkohësisht dhe rritjes së efektivitetit të kësaj mase.

### ***Vazhdimisht***

- Duke analizuar 133 përfituesit gjithsej në periudhën 2014-2016, konstatohet se në 13 raste ose 10% e tyre janë të njëjtët subjekte që kanë përfiturar nga dy raste në dy vite edhe të njëpasnjëshme, kryesisht në Lezhë dhe Korçë. Kjo për shkak edhe të mungesës së kufizimeve në kriterë që të mos lejojë aplikimin për një periudhë të caktuar 5-7 vjeçare, për të siguruar jo vetëm një shpërndarje më të gjerë, por në të njëjtën kohë për të zbutur riskun e dështimit të investimeve, mjaft i pranishëm në fushën e bujqësisë. Për më tepër që një pjesë e konsiderueshme e tyre janë përfitues dhe në skemat e tjera të ashtuquajtura “të vogla”, si dhe janë kreditorë në banka të ndryshme, duke shkaktuar për pasojë mungesën e masivizimit të përfitimeve si dhe rritjen e riskut të dështimit.

### **Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- AZHBR të analizojë me hollësi përfituesit e investimit të deritanishëm mbi bazë risku, duke ndihmuar me monitorime dhe këshillime më të shpeshta, përfituesit më të rrezikuar, si dhe të shmangë përsëritjen e këtyre rasteve në të ardhmen, duke krijuar mundësinë e shembullit të mirë në investime dhe rritjen e efektivitetit të tyre.

### ***Vazhdimisht***

- Nga dy auditime të Sektorit të Auditit të Brendshëm dhe nga shqyrtimi i dosjeve të përfituesve ka rezultuar se ka mangësi në dokumentacionin përkatës në lidhje me lejet, planbizneset etj.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Sektori i auditit të brendshëm në AZHBR të kryejë auditimin e çdo periudhe aplikimi, pas përfundimit të procedurës së shqyrtimit dhe shpalljes së përfituesve, duke evidentuar mangësitë dhe përgjegjësitë përkatëse.

***Për çdo vit, menjëherë pas shpalljes së përfituesve.***

- Nga ana e inspektorëve rajonal të AZHBR nuk njihet vendndodhja dhe ecuria e investimeve në territorin përkatës duke ulur ndjeshëm monitorimin e zhvillimit të projekteve të tilla në dobi të zhvillimit bujqësor dhe rural.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- AZHBR të njohë inspektorët rajonal me të gjitha projektet e financuara të investimeve, duke ju vënë detyrë përgatitjen dhe dorëzimin e një raporti periodik mbi aktivitetin dhe përputhjen e tij me plan-biznesin e paraqitur.

***Vazhdimisht***

- AZHBR ka arritur të vërë në përdorim të zhvillimit të bujqësisë vetëm 60.2% të fondit gjithsej kundërparti të vënë në dispozicion, ose nuk janë përdorur për investime 120,911,079 lekë, në një kohë që burimet dhe rrugët e financimit të zhvillimit rural konsiderohen të pamjaftueshme.

- Bazuar në shpërndarjen gjeografike konstatohet se kanë përfutur kredi pa interes 7 nga 12 qarqet, si dhe numrin (3) dhe vlerën më të madhe prej 26% të fondit është dhënë në qarkun e Gjirokastrës, Fier, Lezhë etj., gjë që nuk përputhet me zhvillimin bujqësor dhe rural në të gjithë vendin dhe me nivelin e zhvillimit brenda tij.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- AZHBR të analizojë në mënyrë të hollësishme shkaqet mos thithjes së investimeve si dhe të forcojë kapacitetet e veta njerëzore dhe institucionale për të bërë të mundur përdorimin e të gjitha burimeve të mundshme të financimit në dobi të zhvillimit bujqësor dhe rural në të gjithë territorin e vendit.

***Brenda tremujorit të parë 2018***

- Dokumentacioni dhe procedura e dhënies së kredisë pa interes është shoqëruar me mangësi të shumta të cilat kanë sjellë pasoja në efektivitetin e ulët deri dhe të munguar të kësaj skeme.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- AZHBR të marrë masa që të shmangë të gjitha mangësitë dhe të metat e evidentuara në këtë auditim, duke u shoqëruar me evidentimin e përgjegjësive, për të siguruar suksesin e projektit të financuar me kredi pa interes dhe rritjen e efektivitetit të masë së investimeve në bujqësi.

***Vazhdimisht***

- Përfituesit e kredisë pa interes për vitin 2013, deri në maj 2017 nuk kanë shlyer detyrimet korrente për shumën 25,368,500 lekë ose 80 % të detyrimit, ndërsa përfituesit 2014 – 2015 nuk janë korrekt me këstet e shlyerjes për 11,549,563 lekë ose 60 % të detyrimit të periudhës. Duhet theksuar se nga 5 përfitues në vitin 2014, 3 prej tyre nuk kanë shlyer asnjë këst nga kredia pa interes e marrë prej tyre, ndërsa për vitin 2013, 2 përfitues nuk kanë shlyer asnjë këst dhe 11 të tjerët kanë shlyer shumë pak, duke detyruar AZHBR që të hapë procese gjyqësore për 6 prej tyre. Në mos shlyerjen e detyrimeve ka ndikuar negativisht dhe lançimet e titullarëve të Ministrisë së Bujqësisë, për iniciativa për amnisti të këtyre detyrimeve, heqjen nga lista e debitorëve për t'ju krijuar mundësi aplikimi dhe përfitimi në të ardhmen.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Ministria e Bujqësisë dhe AZHBR duhet të shprehen dhe të zbatojnë politika të qarta lidhur me zbatimin e detyrimeve në investime, me qëllim që të shmangët deformimi i objektivave për financimin e bujqësisë dhe zhvillimin rural dhe rritjen e efektivitetit të fondeve buxhetore në këtë drejtim.

***Vazhdimisht***

- Në periudhën korrik 2016-nëntor 2017 janë kryer kontrole për 20 subjekte përfitues në mbështetje të investimeve 50% të vlerës së projektit të vitit 2014. Nga këto kontrole ka rezultuar se në 4 raste ose 20 % të projekteve ka mangësi të ndryshme si mospërputhje të makinerive me kërkesën për autorizimin e pagesës, operacioni nuk funksionon sipas kontratës, subjekti nuk vazhdon aktivitetin sipas objektit të financimit etj., çka do të thotë në fund të fundit se 1/5

e projekteve të financuara nuk kanë ndihmuar në zhvillimin e bujqësisë dhe atë rural.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Sektori i monitorimit në AZHBR të hartojë dhe të zbatojë një plan monitorimi periodik, me objektiva të qarta duke u përqendruar në ecurinë e projekteve të investimeve mbi bazën e plan-bizneseve të paraqitura, si dhe të koordinojë veprimtarinë tij me drejtoritë tjera brenda AZHBR për rregullimin dhe përmirësimin e situatës.

***Brenda muajit janar dhe vazhdimisht***

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *Sa i ka shërbyer monitorimi i granteve zhvillimit të bujqësisë?*

- Mungesa e përcaktimit në udhëzimet e përbashkëta të MBZHRAU dhe MF në periudhën 2013-2017, funksionit të monitorimit për skemat kombëtare të vogla, përveç verifikimit para financimit dhe pas financimit 70 % të vlerës së investimit, ka ulur efektivitetin e fondeve të dhëna ndaj fermerit.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Ministria e Bujqësisë dhe Ministria e Financave në udhëzimin e përbashkët që miratojnë çdo vit për skemat kombëtare, të përcaktojnë edhe monitorimin e skemave kombëtare të vogla, me qëllim matjen e efektivitetit të fondeve të dhëna për këto skema.

***Menjëherë***

- Mungesa e sektorit të monitorimit për periudhën 2013-2015, mungesa e analizës për përcaktimin e numrit të duhur të stafit të kësaj strukture, me qëllim mbulim sa më të mirë të monitorimit të investimeve, si dhe fillimi i aktivitetit të kësaj strukture rreth 10 muaj me vonesa nga momenti i krijimit, ka sjell ulje të efikasitetit dhe efektivitetit të AZHBR në ushtrimin e këtij funksioni, ka ndikuar negativisht në efektivitetin e fondeve të dhëna për skemat kombëtare.
- Mungesa e manualit të detajuar për sektorin e monitorimit, metodologjisë për kryerjen e monitorimit, ka sjell ulje të efektivitetit gjatë ushtrimit të detyrave të këtij sektori dhe ulje të efektivitetit të fondeve të dhëna.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Sektori i monitorimit AZHBR, të kryejë analiza për përcaktimin e numrit të nevojshëm të stafit ,të marri masat e nevojshme për përgatitjen e një manuali



specifik për këtë aktivitet, ku të përmbajë metodologjinë, kalendarin, frekuencën e monitorimit (minimalisht një investim të monitorohet 1 herë në vit) dhe analizën e riskut mbi bazën e të cilit do të përzgjidhen investimet për tu monitoruar, me qëllim rritjen e efikasitetit dhe efektivitetit të këtij sektori.

#### ***Menjëherë***

- Mungesa e informacionin për indikatorët gjatë monitorimit të investimeve të cilët sigurojnë të dhëna reale dhe të qëndrueshme se sa efektive janë fondet e dhëna, p.sh se sa ka qenë numri i të punësuarve në momentin e fillimit të aktivitetit dhe sa ka qenë në momentin e monitorimit, ecuria e të ardhurave të biznesit në ulje apo në rritje, ecuria e prodhimit në ulje apo rritje, etj, ka ulur efektivitetin e funksionit të monitorimit.

#### **Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Sektori i monitorimit gjatë kryerjes së aktivitetit të tij, të monitoroj disa indikatorë të rëndësishëm, si rritja e fuqisë punëtore për biznesin, ecuria e të ardhurave, ecuria e prodhimit të aktivitetit, si dhe të rrisë numrin e monitorimeve gjatë 1 viti, me qëllim vlerësimin e efektivitetit të fondeve të dhëna.

#### ***Vazhdimisht***

- Mungesa e auditimit të pagesave për skemat kombëtare të vogla për vitet 2013 dhe 2016 nga SAB, gjetjet dhe rekomandimet e varfra në përmbajtjen e tyre, si dhe auditimi rreth 3 % të totalit të përfituesve nga skemat e vogla, një vlerë shumë e ulët në krahasim me periudhën prej 4 vitesh, tregon për një performancë të ulët të këtij sektori, duke ndikuar negativisht edhe në matjen e efektivitetit të AZHBR ndaj skemave kombëtare.

#### **Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- SAB të kryejë auditimin e skemave kombëtare çdo vit sipas përcaktimit në Udhëzimin e përbashkët të Ministria e Bujqësisë dhe Ministria e Financave, si dhe gjatë këtyre auditimeve trendi i dosjeve të përfshira për t'u audituar të jetë në rritje, me qëllim identifikimin e problematikave gjatë zbatimit të skemave kombëtare nga ana e AZHBR.

#### ***Vazhdimisht***

- Mungesa e monitorimit të objektivave (ku më kryesori është zbatimi i skemave kombëtare) të AZHBR, nga sektori i raportimit për periudhën 2013-2017, ka ndikuar negativisht në efikasitetin dhe efektivitetin e këtij institucioni në realizimin e zbatimit të skemave kombëtare.

- Mungesa e bashkëpunimit dhe koordinimit në kohë midis sektorit të monitorimit dhe sektorëve të tjerë të AZHBR (sektori i autorizimit të pagesave), ka ndikuar negativisht në punën e sektorit të monitorimit.
- Mos përfitësimi me informacion i treguesve të monitorimit sipas SNZHRB 2014-2020, si normën e rritjes reale ekonomike të sektorit bujqësor, produktivitetin e këtij sektori, ka sjellë mungesën e këtyre statistikave të rëndësishme, të cilat janë elementë të rëndësishëm që ndikojnë në vendimmarrjen e institucioneve përgjegjëse për zhvillimin rural dhe të bujqësisë.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Sektori i raportimit AZHBR, të monitoroj zbatimin dhe ecurin e objektivave të AZHBR, gjithashtu të përfitësojë informacionin lidhur me indikatorët e monitorimit të përcaktuar në SNZHRB 2014-2020, me qëllim përgatitjen e informacionit të saktë dhe të plotë për tu raportuar ndaj Ministrisë së Bujqësisë dhe Autoritetit Menaxhues.

***Vazhdimisht***

- Mos vënia në dispozicion të AZHBR të strategjisë ndërsektoriale për zhvillim rural dhe bujqësor 2014-2020, nga institucionet përgjegjëse, tregon një mungesë bashkëpunimi ndërmjet tyre, duke sjell efekte negative për të dyja palët.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Ministria e Bujqësisë dhe AZHBR të kenë koordinim dhe bashkëpunim sa më të ngushtë midis tyre, si dhe AZHBR-së t'i vihet në dispozicion nga Ministria e Bujqësisë "SNZHRB 2014-2020", me qëllim identifikimin dhe zgjidhjen e problematikave të ndeshura nga eksperiencat e mëparshme gjatë aktivitetit të saj.

***Menjëherë***

## 7. PERFORMANCA E ISHTI

### Të dhënat e auditimit:

- Auditimi është kryer në bazë të Programit të Auditimit, miratuar nga Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit, nr. 91/1 Prot, datë 03.04.2018.
- Auditimi ka filluar më datë 25.01.2018 dhe ka përfunduar më datë 23.05.2018.
- Auditimi është kryer nga grupi i auditimit: Gjovalin Preçi dhe Klejvis Kule.
- Auditimi u krye në këto institucione:
  - Ministria e Infrastrukturës dhe Energjetikës;
  - Inspektorati Shtetëror Teknik dhe Industrial.
- Subjektet e audituara gjeneruan observacione, të cilat u reflektuan në raportin final rast pas rasti, duke u argumentuar qëndrimin zyrtar të KLSH-së për to.
- “Performanca e ISHTI” ishte një auditim pilot, në kuadër të asistencës për Shqipërinë, IPA 2013, Projekti “Forcimi i kapaciteteve të auditimit të jashtëm”, për të cilin kanë kontribuar ekspertët e Gjykatës Holandeze të Auditimit.
- Auditimi u finalizua me vendimin e Kryetarit të KLSH-së, nr. 147, datë 28.09.2018, nr. 91/7 Prot.
- Raporti përfundimtar iu përçoll institucioneve të audituara me shkresën përcjellëse nr.91/10 Prot, datë 06.10.2018.

### Konteksti i Auditimit:

Kushdo që ka një makinë ka shtruar pyetjen: A përdorim për makinat tona, karburant me cilësinë e duhur dhe në përputhje me çmimin të cilin e paguajmë për këtë produkt?

Çdo ditë në rrugët e Shqipërisë lëvizin rreth 536 mijë mjete të transportit rrugor, ku 80% e tyre përdorin naftën për të qarkulluar. Infrastruktura e tregut të nënprodukteve të naftës (karburanteve dhe lëndëve djegëse) paraqitet e shpërndarë në të gjithë territorin e vendit, ku ndodhen impiante me kapacitete të konsiderueshme për depozitimin e këtyre produkteve, të cilat zotërohen nga shoqëri të ndryshme, që janë licencuar për të kryer aktivitet të tregtimit me shumicë. Këto shoqëri administrojnë dhe kanë në përdorim edhe një numër të konsiderueshëm të stacioneve të shitjes me pakicë të karburanteve dhe lëndëve

djegëse. Furnizimi i ekonomisë me nënprodukte nafte dhe gazi realizohet nga importi dhe përpunimi i prodhimit vendas, i cili ka sasi të ulët, rreth 12.5%, kjo për shkak të mos përpunimit të gjithë sasisë së naftës bruto të prodhuar në vend<sup>1</sup>. Në sektorin publik të naftës dhe gazit operon shoqëria Albpetrol SHA përgjegjëse për aktivitetin e kërkimit, prodhimit, shërbimeve, etj., e cila vepron kryesisht mbi bazën e marrëveshjeve hidrokarbure me shoqëri të huaja për prodhimin e hidrokarbureve dhe zhvillimin e vendburimeve ekzistuese. Shoqëria ARMO SHA, në të cilën 85% të aksioneve të saj janë të privatizuara, ka qenë përgjegjëse për rafineritë (Ballsh dhe Fier) si dhe në aktivitetet e saj të shitjes me shumicë dhe pakicë të karburanteve (bazuar në burimet e brendshme), tashmë e transferuar në shoqëri të tjera private vendase dhe të huaja. Referuar bombolave të gazit që përdoren për ngrohje apo gatim, mbetet problematik rregullimi i duhur ligjor e institucional, që do garantojë sigurinë e bombolave të gazit, të përcaktuar në direktivat përkatëse të BE si ajo 2000/9/EC, të cilat janë disa nga sfidat afat-shkurtra në përgjegjësi të MIE.<sup>2</sup> Shqipëria, duke qenë një vend prodhues i naftës ka 4 rafineri, të cilat kanë kapacitetin më të ulët në rajon, si dhe për shkak të teknologjisë së vjetruar ndikon negativisht tregun e karburanteve me pasojë të drejtpërdrejta në jetën ekonomike dhe sociale të qytetarëve shqiptarë.

MIE në observacionin me shkresën nr. 10309 prot., datë 24.08.2018 në lidhje me konstatimin e mësipërm, shprehet se në territorin e Republikës së Shqipërisë pas vitit 2016 operojnë 4 rafineri dhe jo dy rafineri. Grupi i auditimit pranon sugjerimin nga MIE për saktësimin e informacionit të mësipërm.

Në shkurt 2016, ISHTI ka ushtuar 700 kontrolle në gjithë vendin dhe janë mbajtur akte bllokimi, ndalimi apo konstatimi për 332 subjekte, me vlerë të gjobave rreth 37 milionë lekë. Nga kontrollet e bëra në periudhën kohore shtator-nëntor 2016, devijimet e standardit të naftës rezultojnë shumë të larta. Konkretisht, në Elbasan, Fier dhe Shkodër janë konstatuar norma tepër të larta të sqfurit në naftë: nga 10 mg/kg që është sasia e lejuar e sqfurit, në Elbasan ky parametër i ka kaluar shifrat e 210 mg/kg; në Fier 295 mg/kg dhe në Shkodër është konstatuar shkelja më e madhe prej 301 mg/kg sqfur (afërsisht 30 herë më shumë se norma e lejuar). Në muajin korrik të vitit 2016 është regjistruar norma më e lartë e sqfurit në një pikë karburanti në Berat prej 2330 mg/kg, ose mbi 200-fishin e normës. Sipas Organizatës Botërore të Shëndetësisë, sqfuri ka ndikime të drejtpërdrejta në shëndet. Dyoksidi i sqfurit ndikon në sistemin respirator dhe funksionet e mushkërive duke shkaktuar edhe kancer. Sasitë e tij

<sup>1</sup> Strategjia Kombëtare e Energjisë 2013-2020

<sup>2</sup> Strategjia e mbrojtjes së konsumatorit dhe mbikëqyrjes së tregut 2020

të mëdha sjellin raste të shtuara të bronkitit kronik dhe rrisin vdekshmërinë tek personat me sëmundje kardiale. Kur dyoksidi i squfurit bashkohet me ujin, formon acidin sulfurik, komponentin kryesor të shiut acid, cilësohet në raportin e OBSH-së për vitin 2016. Sipas Raportit të gjendjes së mjedisit në Shqipëri, në vitin 2016, në Tiranë, në intervalet e trafikut të rënduar, grimcat në ajër janë  $65 \mu\text{m}^3$  në një kohë kur standardi e BE-së është  $40 \mu\text{m}^3$ . Sipas specialistëve të shëndetit publik, mbi 2100 persona humbin jetën çdo vit në vendin tonë si pasojë e ndotjes së ajrit, si dhe shifra e personave të sëmurë nga problemet respiratore apo kardiale është disa herë më e lartë. Kjo situatë e krijuar ndikon kryesisht tek konsumatori final, në rritjen e shpenzimeve për shëndetin nga sëmundjet që vijnë prej ndotjeve; shpenzimeve nga mospërputhja e çmimit të vendosur me cilësinë e karburantit; shpenzimeve për mirëmbajtjen e automjeteve dhe pajisjeve industriale tej.

Referuar Strategjisë së Mbrojtjes së Konsumatorit dhe Mbikëqyrjes së Tregut 2020, disa nga objektivat që do të ndikonin veçanërisht në përmirësimin e dhe garantimin e cilësisë së karburanteve janë:

- Ulja me 4% e mos konformiteteve të naftës, gazit dhe nënprodukteve të tyre ndaj kërkesave ligjore lidhur me treguesit cilësorë;
- Rritja me 12% e kontrolleve të ushtruara në subjektet e tregtimit me shumicë dhe pakicë të naftës, gazit dhe nënprodukteve të tyre;
- Ndërgjegjësimi i subjekteve që operojnë në këtë sektor.

### **Mesazhi i Auditimit:**

Kontrolli i Lartë i Shtetit konstaton se ka progres të moderuar në garantimin e cilësisë së karburanteve për periudhën 01.06.2015 - 31.12.2017, i cili mund të ishte më i lartë nëse Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë do të ishte mjaftueshëm efektive në këtë fushë, si dhe ISHTI nuk do të kishte mangësi në plotësimin e logjistikës së nevojshme për të realizuar aktivitetet e planifikuara.

### **Përmbledhje në formë vendimi e auditimit**

Në zbatim të planit vjetor 2018, Kontrolli i Lartë i Shtetit, në kuadër të përmbushjes së funksionit të tij Kushtetues, zbatimit të Udhëzimeve dhe Standardeve Ndërkombëtare të Auditimit (INTOSAI, EUROSATI etj.), sipas Programit të auditimit me nr. 91/1 prot., datë 03.04.2018, të miratuar nga Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit, ndërmori auditimin me temë “Performanca e ISHTI”.

Ekonomia e vendit dhe e gjithë shoqëria shqiptare kanë nevojë për përdorimin me ekonomicitet, eficiencë dhe efektivitet të fondeve dhe pronës publike apo shtetërore. Konsumatorët shqiptarë janë të mbrojtur me ligj, jo vetëm për të marrë shërbime me cilësi, por në të njëjtën kohë, midis të tjerave kanë të drejtën e mbrojtjes së shëndetit, mjedisit dhe sigurisë së jetës si dhe të drejtën e mbrojtjes së interesave ekonomikë etj. Inspektimi është një hallkë e rëndësishme e shtetit ligjor për përmirësimin e jetesës së qytetarëve, rritjen e sigurisë së jetës, klimës së biznesit dhe ndërgjegjësimin e subjekteve në zbatimin e rregullave dhe standardeve ligjore të vendosura. Inspektimi do të mund të arrijë efektivitet maksimal nëse kryhet në kushtet e një bashkëpunimi reciprok dhe me përgjegjshmëri midis institucioneve të inspektimit dhe subjekteve që do të inspektohen. Në këndvështrim më të gjerë, funksioni i inspektimit në vendin tonë, bazohet në ligjin e përgjithshëm për inspektimin në Republikën e Shqipërisë. Pikërisht në këtë Ligj në nenin 4, përcaktohet qëllimi i inspektimit dhe në nenin 11, përcaktohet krijimin i inspektorateve shtetërore, ku një prej tyre është edhe Inspektorati Shtetëror Teknik dhe Industrial për garantimin e cilësisë së naftës dhe nënprodukteve të saj.

Në procesin e inspektimit të karburanteve, marrin pjesë disa subjekte, publike dhe private. Subjektet publike për nga rëndësia e tyre në këtë proces ndahen në dy nivele. Në nivelin e parë janë ato institucione që përfshihen drejtpërdrejtë në inspektim, si Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë dhe ISHTI, dhe në nivelin e dytë janë ato institucione me të cilat ISHTI bashkëpunon në rastet kur ka nevojë për realizimin e inspektimeve, por që nuk janë të përfshira direkt në këtë funksion, si Dogana, Komisariati Rajonal i Policisë, etj. Në krye të procesit është MIE, si institucioni kryesor përgjegjës për inspektoratin, që harton dhe miraton aktet nënligjore për rregullimin e funksionit të inspektimit (Urdhra, Udhëzime, Rregullore), monitoron veprimtarinë e ISHTI-t, pajisjen me lejen e tregtisë, ose autorizimin për subjektet që operojnë në fushën e tregtimit, përpunimit dhe transportimit të naftës. Më pas është ISHTI, si institucioni kryesor për zbatimin e akteve nënligjore të nxjerra nga MIE, por jo vetëm, por edhe për kryerjen e inspektimeve për cilësinë e karburantit, pajisjeve dhe instalimeve elektrike dhe atyre nën presion, në subjekte publike dhe private. Në nivelin e fundit të skemës janë subjektet të cilat inspektohen prej ISHTI-t, si rafineritë kompanitë e karburanteve (SHA) dhe pikat e karburantit (SHPK).

Krahas objektivit të përgjithshëm të auditimit të performancës për të evidentuar dhe ndërgjegjësuar nëpërmjet rekomandimeve nëse janë bërë gjërat e duhura në mënyrën dhe kohën e duhur, objektivi specifik ishte që të auditojmë performancën e ISHTI-t si institucion shtetëror, pra u analizua shkalla e

realizimit të objektivave të planifikuara, rezultatet e matura kundrejt synimeve dhe atje ku është e mundur edhe burimet e shpenzuara për të arritur këto objektiva, pra efektiviteti. Gjithashtu u analizua raporti burime-rezultate i veprimtarisë së inspektimit të tregut të karburanteve, analizave të laboratorit, në të gjithë procese dhe strukturat, pra eficienta. Parë në tërësi, rezulton se objektivi i auditimit ishte edhe ekonomikiteti, pasi u analizua kostoja e veprimtarisë publike e ISHTI-t, në çdo rast e harmonizuar ngushtë dhe pa cenuar cilësinë e këtij shërbimi. Në këtë auditim u vlerësua dhe MIE, pra nëse aktivitetet e saj, ishin të mjaftueshme për garantimin dhe përmirësimin e cilësisë së karburanteve për periudhën 01.06.2015-31.12.2017. Qasja e përdorur në këtë auditim, ishte pragmatike, si një miks i qasjes sasiore dhe cilësore. Ky aplikim siguroi një trajtim shterues të performancës institucionale të ISHTI-t në kryerjen e inspektimeve, analizave laboratorike, vendosjen e gjobave dhe nivelin e arkëtimit të tyre si dhe të politikave dhe aktiviteteve të ndërmarra nga MIE. Kjo qasje u përzgjedh në varësi të të dhënave dhe dokumentacionit të grumbulluar.

Në përfundim të punës audituese në terren, më datë 24.07.2018 iu dërgua Projekt-raporti i Auditimit subjekteve të audituara MIE dhe ISHTI.

Raporti Përfundimtar i auditimit është hartuar pasi janë shqyrtuar observacionet e dërguara nga MIE dhe ISHTI, i cili është shprehur se është plotësisht dakord me gjetjet, konkluzionet dhe rekomandimet e lëna në auditim, si dhe puna e kryer nga grupi auditues do të ndihmojë në rritjen e treguesve të performancës në vazhdimësi.

### **Për sa më lart, Kryetari i KLSH-së konkludoi:**

Veprimtaria ekonomiko-financiare e ISHTI-t në periudhën 2015-2017 është karakterizuar nga një performancë e lartë, krahasuar me vitet e mëparshme.

Kështu, për këtë periudhë (2015-2017) ISHTI ka kryer një numër të konsiderueshëm inspektimesh, të cilat janë rritur nga viti në vit: 6641 inspektime për 2015.; në vitin 2016 janë kryer 7561 inspektime duke arritur numrin më të lartë 10887 në vitin 2017.

Gjithashtu:

- Mostrat me tregues jashtë standardit kanë ardhur në rënie, konkretisht në vitin 2015 janë 317 mostra në total, në vitin 2016 janë 128, në vitin 2017 janë 44. Gjithashtu numri i mostrave jashtë standardit për naftën vjen në rënie të konsiderueshme sipas viteve 2015-2016-2017, nga 197 - 85 – 23, pra me rreth 80 %.

- Zonat më problematike, të cilat kanë numrin më të lartë të mostrave me tregues jashtë standardit për periudhën Qershor 2015 – Dhjetor 2017 janë Tiranë-Durrës-Elbasan dhe Fier-Vlorë-Berat.

- Ka mungesa në infrastrukturën e nevojshme (makina, karburant, pajisje kompjuterike dhe internet), si dhe të zyrave rajonale, për kryerjen e inspektimeve fizike dhe atyre on-line.

- Ka problematika në organizimin e inspektorëve sipas sektorëve dhe shpërndarjen e formimit profesional të tyre në këta sektor.

- Përgjatë kësaj periudhe janë vendosur gjoba sipas viteve 2015, 2016 dhe 2017 përkatësisht: 271, 257 dhe 76 gjoba, të cilat ndjekin trendin e uljes së subjekteve me tregues të mostrave jashtë standardeve të cilësisë, ku arkëtimi i tyre vjen në rritje, megjithëse ngelet problematik arkëtimi vullnetar i vlerës së gjobave.

- Në lidhje me zbatimin e rekomandimeve të lëna nga auditimi i mëparshëm rezultoi se: 24 prej rekomandimeve nga 28 në total, janë zbatuar plotësisht, si dhe pjesa tjetër është në proces zbatimi, sepse kërkohet edhe bashkëpunimi nga ana e Ministrisë së Infrastrukturës dhe Energjisë.

Politikat si dhe vendimmarrja e Ministrisë së Infrastrukturës dhe Energjisë, përgjatë periudhës nën auditim Qershor 2015 - Dhjetor 2017, kanë patur efektivitet të ulët, për shkak se, Ministria ka treguar papërgjegjshmëri në zbatimin e detyrave të saj që burojnë prej dokumenteve strategjike dhe ligjore, gjithë veprimtaria e MIE-s është fokusuar vetëm në plotësimin e kuadrit rregullator, dhe jo në ndërmarrjen e aktiviteteve konkrete për përmirësimin e këtij sektori në bashkëpunim me ISHTI-n, me sektorin privat si dhe në mungesën e monitorimit të veprimtarisë së Inspektoratit Shtetëror Teknik dhe Industrial.

- Akoma nuk është kryer një studim mbi rezervat e sigurisë së karburanteve nga MIE, përcaktuar sipas Strategjisë Kombëtare të Energjisë 2013-2020.

- Nuk janë ushtruar kontrole për sasinë e rezervës së sigurisë në rafineritë, impiantet dhe SHA përgjatë periudhës 01.06.2015-31.12.2017.

- Një pjesë e akteve nënligjore në zbatim të Ligjit të Naftës kanë dalë me vonesa.

- Ka patur mungesë monitorimi dhe mbikqyrje nga Ministria ndaj ISHTI-t.

- Vazhdon të ngelet problematike mos përcaktimi si detyrim ligjor se si duhet të vepohet me karburantin kur ai rezultoi jashtë standardit.

Grupi i Auditimit të KLSH-së është përpjekur t'i japë përgjigje pyetjes: *A kanë performuar mjaftueshëm institucionet përgjegjëse në garantimin e cilësisë së karburanteve përgjatë periudhës 01.06.2015-31.12.2017?*



**Për sa më lart, Kryetari i KLSH-së vendosi:**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A ka qenë efektiv MIE në rritjen e cilësisë së karburanteve?*

Politikat si dhe vendimmarrja në të gjitha drejtimet e mësipërme të Ministrisë së Infrastrukturës dhe Energjisë, përgjatë periudhës nën auditim 2015-2017, kanë patur efektivitet të ulët, për shkak se, Ministria ka treguar papërgjegjshmëri në zbatimin e detyrave të saj që burojnë prej dokumenteve Strategjike dhe Ligjor, gjithë veprimtaria e MIE-s është fokusuar vetëm në plotësimin e kuadrit rregullator, dhe jo në ndërmarrjen e aktiviteteve konkrete për përmirësimin e këtij sektori në bashkëpunim me ISHTI-n, me sektorin privat si dhe në mungesën e monitorimit të veprimtarisë së Inspektoratit Shtetëror Teknik dhe Industrial me qëllimin kryesor rritjen e cilësisë së karburanteve.

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A ka ndërmarrë MIE aktivitetet e duhura për rritjen e cilësisë së karburanteve?*

Mungesa e një studimi mbi rezervat e sigurisë së karburanteve, nga Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë (ish Ministria e Energjisë dhe Industrisë), përcaktuar sipas SKE 2013-2020, për të cilin, kryerja dhe arritja në konkluzione, ka shumë rëndësi për organizimin dhe funksionimin e këtij sektori, tregon papërgjegjshmëri të MIE për këtë sektor, si dhe gjatë gjithë kësaj periudhe 2013 – 2018 siguria dhe mbrojtja e konsumatorëve nga rreziku i ndërprerjes së furnizimit me energji e vendit si dhe rritje të ndjeshme dhe të menjëhershme të çmimit të karburantit ka qenë e cenuar dhe asnjëherë e garantuar.

Raportimi në MIE vetëm nga SHA dhe jo edhe nga rafineritë, impiantet e përpunimit siç e kërkon Ligji i Naftës, gjatë periudhës 2015-2017, si dhe raportimi jo i plotë mbi ecurinë e aktivitetit të tyre në asnjë prej viteve 2015-2016-2017 (pra sa sasi kanë blerë, prodhim vendas apo import, sa kanë shitur, sa sasi kanë në dispozicion në fund të vitit, etj), por vetëm se sa kanë shitur dhe moszbatimi i penaliteteve që përcaktohen Ligjin e mësipërm për këto mosveprime, tregon për një punë të dobët të MIE-s, raportime me shifra jo të sakta të Ministrisë në Qeveri për rezervën e karburanteve, mungesë bashkëpunimi midis sektorit publik dhe privat si dhe rritjen e mundësisë së ndikimit negativ në mbrojtjen e interesave të konsumatorëve, por edhe në rregullimin e konkurrencës së tregut.

Mungesa e një dokumenti në të cilin të pasqyrohet informacioni mbi punën e kryer për rezervën e sigurisë së karburanteve, në arritjen e konkluzioneve si dhe

në masat që duhet të merren për përmirësimin e situatës nga grupi ndërinstitucional ngritur me Urdhër të Kryeministrit në vitin 2013, pjesë e të cilit është edhe MIE, mund të ndikojë negativisht në mirëfunksionimin e këtij sektori si dhe zhvillimin normal të tregut të karburanteve.

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

➤ MIE, si një vend anëtar i Sekretariatit të Komunitetit të Energjisë, të marrë masat e nevojshme që të kryejë studimin sipas përcaktimit të SKE 2013-2020 mbi rezervat e karburanteve, ku të krijojë dhe të përshkruajë në mënyrë të detajuar bilancin e hidrokarbureve në tregun vendas (sasia në fillim të vitit, sasia e importuar, sasia e prodhuar në vend, ajo e eksportuar), të nxjerrë konkluzione të qarta dhe specifike se ku janë pikat e dobëta dhe të forta si dhe të marrë masat e nevojshme në përputhje me konkluzionet e arritura, me qëllimin final stabilitetin e tregut të karburanteve dhe sipas gjykimit të grupit të auditimit, arritjen në evidentimin më shpejtë të burimit se prej nga mund të dali karburanti me rezultate jashtë standardit për mbrojtjen e konsumatorit.

**Brenda vitit 2018**

➤ MIE si anëtare e grupit ndërinstitucional të ngritur me Urdhër të Kryeministrit në vitin 2013, të marrë masat e nevojshme, të njoftojë Qeverinë se në çfarë faze të punës ndodhet ky grup, si dhe të bashkëpunojë me anëtarët e tjerë për përfundimin e materialit mbi rezervën e sigurisë së karburanteve.

**Brenda vitit 2018**

Mungesa e informacionit nga ana e MIE për grupin e auditimit mbi kontrollat e ushtruara apo jo në subjektet që operojnë në sektorin e karburanteve (146 SHA, 4 rafineri dhe 4 impiante përpunimi), krijon bindjen e arsyeshme, se nuk janë ushtruar kontrole të tilla përgjatë periudhës 01.06.2015-31.12.2017, ku me shumë mundësi sipas gjykimit të grupit të auditimit, do të ishte reduktuar edhe madhësia e dëmit të shkaktuar nga falimentimi para pak muajsh, i njërit prej kompanive më të mëdha në tregtimin e karburanteve në vendin tonë, ku rezultoi se depozitat e saj nuk kishin asnjë litër naftë, si dhe me qëllimin kryesor mbrojtjen e konsumatorit.

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

➤ MIE të marrë masat e nevojshme që të hartojë një bazë të dhënash me informacion të saktë dhe të plotë për të gjithë subjektet mbi ecurinë e aktivitetit të tyre, kontrollat e ushtruara, masat e mara, etj., (SHA; Rafineri dhe Impiante

Përpunimi), që operojnë në këtë sektor si dhe të ushtrojë kontrollet sipas përcaktimeve të bëra në Ligjin e Naftës, të ndryshuar.

### **Brenda 3-mujorit të katërt të vitit 2018 për databasën dhe Vazhdimisht për kontrollet**

Mos përcaktimi konkret dhe i saktë i detyrimeve ligjore se si duhet të veprohet me karburantin që ka tregues jashtë standardit, në Ligjin e Naftës dhe Udhëzimin e përbashkët midis MF-së, MZHETTS, MIE dhe MPB “Për kontrollin cilësor, sasior dhe fiskal të naftës dhe nënprodukteve të saj”, rrit mundësitë për ekzistencën në treg të naftës me tregues jashtë standardit, shton kostot financiare të konsumatorit në riparimin dhe mirëmbajtjen e makinës dhe pajisjeve të tjera si dhe ndikon negativisht në shëndetin e tij si pasojë e ndotjes së mjedisit nga karburanti jo cilësor.

#### ***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

➤ MIE të marrë masat e nevojshme që në Ligjin e Naftës të përcaktojnë se si duhet të veprohet me karburantin, kur nga kontrollet e ushtruara rezulton se ka tregues jashtë standardit. Këtë përcaktim ta pasqyrojë në çdo akt nënligjor që del në zbatim të këtij Ligji. Gjithashtu në Udhëzimin e mësipërm, në rastin e prodhimit vendas, importit tokësor dhe në tregtimin me shumicë të naftës bruto dhe nënprodukteve të saj, të përcaktohet edhe kryerja e kontrollit sasior për naftën dhe nënproduktet e saj.

### **Brenda vitit 2018**

Mos plotësimi në kohë me akte nënligjore i Ligjit të naftës, me vonesa 2 muaj deri në 1 vit, si dhe nxjerrja rreth 4 muaj me vonesë e Urdhrit të Ministrit për përcaktimin e tarifave dhe afateve të kontrolleve periodike në subjektet e këtij sektori, kohë e gjatë në krahasim me dinamikën e këtij sektori, ka ndikuar negativisht në efektivitetin e inspektimeve të ISHTI-t për periudhën Shtator 2015 – Janar 2016.

#### ***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

➤ MIE të tregohet më e përgjegjshme në ndërmarrjen e veprimeve nga ana e saj, konkretisht në plotësimin brenda afateve të kërkuara të kuadrit rregullator për këtë sektor, në momentin kur sipas ligjit i lind një detyrim i tillë. Gjithashtu MIE të marrë masat për hartimin dhe miratimin e rregullores së re institucionale, duke pasqyruar të gjitha ndryshimet në ristrukturimin e saj të bërë në vitin 2017.

### **Brenda 3-mujorit të katërt të vitit 2018 për Rregulloren dhe Vazhdimisht për bazën ligjore në tërësi.**

Zhvillimi i politik-bërjes nga ana e Ministrisë për ISHTI-n, vetëm në sferën e plotësimit dhe përafrimit të kuadrit rregullator me atë BE-së, mungesa e përcaktimit të objektivave afatmesëm, vjetor dhe treguesve specifik të Inspektoratit, tregon për dobësi në zbatimin e detyrimeve ligjore nga institucioni epror, mungesë monitorimi dhe mbikqyrje nga MIE ndaj ISHTI-t, e cila mund të ndikojë në mënyrë direkte në uljen efektivitetit të inspektimit të cilësisë së karburanteve.

Mungesa e aktiviteteve të Ministrisë përgjatë periudhës 2015-2017, për ndërgjegjësimin e subjekteve që operojnë në këtë sektor, si dhe mungesa e bashkëpunimit midis Drejtorisë së Hidrokarbureve në Ministri me ISHTI-n, gjatë kësaj periudhe, për zhvillimin e këtij tregu, me standarde teknike e cilësore në nivelin e vendeve evropiane, tregon bashkëpunim të dobët midis institucioneve publike me njëra-tjetrën që mbikqyrin cilësinë e karburanteve si dhe midis këtyre me sektorin privat, duke rritur ndikimin negativ në përditësimin dhe plotësimin e saktë të standardeve në këtë sektor dhe në cilësinë e karburanteve që tregtohen në vendin tonë.

#### ***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

- MIE në kuadër të politik-bërjes në këtë sektor, ta zhvillojë atë jo vetëm në plotësimin e kuadrit rregullator, por të rrisë nivelin e bashkëpunimit me ISHTI-n për çdo problematik të evidentuar, të ndihmojë në forcimin e kapaciteteve inspektuese me trajnime, shkëmbime eksperiencash me vendet e BE-së, të garantojë fondet për investime në pajisjet laboratorike.
- Gjithashtu MIE, të kryejë aktivitete në bashkëpunim me ISHTI-n dhe operatorët privat, të cilat duhet të konsistojnë në rregullat ligjore dhe standardet që duhet të respektohen prej subjekteve, cilësinë e karburanteve që tregtojnë, transparencën e tyre në lidhje me çmimet, reklamimin e llojit të karburantit që tregtojnë (vendas apo importi), etj., me qëllim zhvillimin me ritme të qëndrueshme të këtij tregu, përafrimin në çdo drejtim me vendet e BE-së si dhe garantimin cilësisë së produkteve që përdoren nga konsumatorët.
- Ministria përgjegjëse për hidrokarburet, duhet të raportojë në Komisionet përkatëse të Parlamentit, minimalisht një herë në vit, mbi ecurinë e aktivitetit të saj. Kësaj çështje t'i jepet zgjidhje nga MIE në bashkëpunim me Kuvendin e Shqipërisë.

## Vazhdimisht

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A ka zbatuar MIE rekomandimet e auditimit të mëparshëm të performancës realizuar nga KLSH në Dhjetor 2015?*

Nga bashkëbisedimi realizuar midis grupit të auditimit dhe stafit përgjegjës në MIE për këtë sektor si dhe shqyrtimit të dokumentacionit vënë në dispozicion rezultoi se: për 4 rekomandimet e auditimit të mëparshëm të performancës, për realizimin e të cilëve kërkohej bashkëpunimi i Ministrisë, nuk është marrë asnjë masë nga Ministria përgjegjëse, por edhe nga Inspektorati, konkretisht:

- Rregullorja e brendshme e ISHTI-t është dërguar në fund të vitit 2015 për miratim në Ministri, dhe nga kjo e fundit nuk ka asnjë vendimmarrje;
- Në lidhje me strategjinë afat-mesme për uljen e numrit të pikave të karburantit, me qëllim mbulim sa më të mirë të tyre me inspekte, rezultoi se ISHTI nuk e ka përgatitur;
- Për përmirësimin e Ligjit të Naftës, si kriteret e emërimit dhe të largimit nga puna të Kryeinspektorit, ISHTI ka dërguar sugjerimet e veta në Ministri, por nuk ka marrë përgjigje;

### ***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

➤ Në funksion të rekomandimeve të lëna në auditimin e mëparshëm, ku përfshihet edhe Ministria, si dhe në përputhje me konkluzionet dhe rekomandimet e këtij auditimi që po zhvillohet aktualisht, ku këto rekomandime jepen përsëri, të merren masat e nevojshme nga të dyja Institucionet (MIE dhe ISHTI) për realizimin e tyre.

## **Brenda 3-mujorit të katërt të vitit 2018**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A i ka shërbyer laboratorit i ISHTI-it rritjes së cilësisë së karburanteve?*

Me gjithë rritjen e numrit të mostrave gjithsej në periudhën 2015-2017, vërehet se krahas prirjes së përgjithshme për rënien e mostrave dhe treguesve jashtë standardit në periudhën 2015-2017, kjo gjë nuk ndodh për standardin e përmbajtjes së squfurit më pak se 1 % tek lëndët djegëse, përmbajtjes së squfurit në gazoil dhe benzinë mbi pesëfishin, për pikën e flakërimit midis 4° dhe 7° si dhe të squfurit tek lëndët djegëse mbi 3-fishin e normës së lejuar.

Gjithashtu nga luhatjet e përmbajtjes së squfurit prej 1 % e lart në vitin 2015, i cili rezultonte në 6.3 % të totalit të analizave jashtë standardit, pothuajse trefishohet në 2016 dhe është treguesi më i lartë në 2017, i cili përfaqëson 45.5 % të mostrave me tregues jashtë standardit, që mund të tregoj për një mosorientim të mirë të punës midis DING dhe DLQK.

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

➤ ISHTI të përqendrojë aktivitetin e tij për mostër-marrjen rastësore në subjektet që konsumojnë lëndë djegëse, duke marrë masa të ashpra ndëshkuese ndaj atyre me tregues jashtë standardit deri në mbylljen e tyre. Gjithashtu DLQK duhet të bashkëpunojë me drejtoritë e tjera për të analizuar shkaqet e prirjes së këtij treguesi, dhe për ta përqendruar vëmendjen në inspektimin dhe mostër-marrjen-në ato subjekte që i përkasin kësaj kategorie të përdorimit të naftës dhe nënprodukteve të saj.

**Vazhdimisht**

Përmirësimet e dukshme të cilësisë së Dizelit dhe Benzinës përgjatë periudhës 2015-2017, pasi rezultojnë gjithnjë e më pak mostra jashtë standardit, tregon se nga DING dhe DLQK është bërë një punë e mirë në këtë drejtim, duke ndikuar pozitivisht në cilësinë e karburanteve të mësipërm, por kjo gjë nuk ndodh për të tjerat (lubrifikantë, naftë brut etj.), rezultatet e të cilave kanë luhatje nga viti 2015 deri në vitin 2017.

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

➤ ISHTI duhet të kryejë një analizë të mirë-detajuar, përse ndodh kjo dukuri, me qëllim thellimin dhe përqendrimin në atë segment të subjekteve që operojnë dhe shkaktojnë këtë përkeqësim të prirjes së përmirësimit të cilësisë së karburanteve në tërësi, kryesisht për lubrifikantët dhe naftën brut.

**Brenda gjashtë muajve të dytë të vitit 2018 dhe Vazhdimisht**

Mospërputhjet e evidentuara nga grupi i auditimit në raportet e ndryshme të drejtorive për disa tregues të aktivitetit si nga viti në vit për ato që janë të krahueshëm, si numri i mostrave të marra gjithsej; numri i mostrave të detyrueshme dhe atyre për sondazh, mostra nga importet etj, mund të ndikojë negativisht në pasqyrimin e saktë të situatës së këtij sektori, në raportet që mund të kërkohen nga institucioni epror ose dhe palë të tjera të interesuara.

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

➤ Drejtoritë e Inspektoratit të tregohen të kujdesshme në pasqyrimin e saktë të informacionit të aktivitetit të tyre, në raportimet mujore dhe ato vjetore, me qëllim që edhe nëse do të ketë nevojë për marrjen e masave, këto të fundit të jenë sa më afër realitetit.

**Vazhdimisht**

Luhatjet e konsiderueshme të mostrave të analizuar nga Laboratori midis muajve të ndryshëm gjatë periudhës 2015-2017, tregon për një mungesë analize dhe bashkërendimi të mirë të punës midis drejtorive për marrjen dhe analizën e mostrave, që mund të ndikoj negativisht në regjistrimin e saktë të rezultateve të analizave.

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

➤ Të dy drejtoritë të cilat janë përgjegjëse për cilësinë e karburanteve, të kryejnë një analizë të detajuar, për të bashkërenduar sa më mirë aktivitetin e tyre, duke patur një ecuri konstante si në marrjen e mostrave edhe në testimin e tyre si dhe për të rritur besueshmërinë e analizave.

**Vazhdimisht**

Qëndrueshmëria e stafit të DLQK si dhe formimi profesional në përputhje të plotë me aktivitetin që kryhen kjo drejtori përgjatë periudhës 01.06.2015 - 31.12.2017, ka ndikuar pozitivisht në mbarëvajtjen e punës së kësaj drejtorie si dhe në rritjen e besueshmërisë së mostrave të analizuar. Problematikë sipas gjykimit të grupit të auditimit mbeten trajnimet, të cilat janë të pakta në krahasim me Drejtoritë e tjera të ISHTI-t si edhe me zhvillimet e shpejta në këtë sektor (shtimi dhe ndryshimet e standardeve, zhvillimet teknologjike, etj).

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

➤ ISHTI t'i kushtojë më tepër vëmendje trajnimit të stafit të Laboratorit, me qëllim forcimin e njohurive të tyre, reduktimin e diferencave midis drejtorive, duke ndikuar në këtë mënyrë në performancën e stafit si dhe në rritjen e mëtejshme të besueshmërisë së analizave.

**Vazhdimisht**

Defektet e shkaktuara në disa prej pajisjeve të ndryshme të laboratorit (rreth 5 prej tyre nga 32 në total) përgjatë periudhës 2015-2017, kanë patur ndikim negativ në aktivitetin e tij, duke sjellë edhe pengesa për disa ditë me radhë në

punën e përditshme të laboranteve, moskryerjen e analizave dhe mos deklarimin e rezultateve për treguesit përkatës, ku vlen të theksohet defekti i aparatit të matjes së squfurit në vlera të ulëta. Veç këtyre, konstatohet mungesa e investimeve drejtim të dixhitalizimit të të dhënave të analizave laboratorike të naftës dhe nënprodukteve të saj si dhe në infrastrukturën e ndërtimit ku mungesa e ventilimit të laboratorit është problematike, gjë që rrezikon dëmtimin e mostrave referuese.

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

➤ ISHTI të marrë masat e nevojshme për të rregulluar defektet e pajisjeve të laboratorit, çdo pajisje e tij të jetë e dubluar, me qëllim që në momentin kur ka defekt një aparaturë, të vihet në përdorim tjetra, për të mos penguar aktivitetin si dhe të kryejë investimet e duhura për dixhitalizimin e të dhënave laboratorike, si dhe për përmirësimin e infrastrukturës, konkretisht ventilimin e laboratorit.

**Brenda gjashtë muajve të dytë të vitit 2018**

Kryerja jo e balancuar e analizave ndaj numrit të treguesve për mostrat e detyrueshme dhe të sondazheve, (gazoil mostra të detyrueshme 17 tregues, sondazhet 8 tregues; si dhe për benzinën 11 tregues për kampionet e detyrueshme dhe 9 tregues për sondazhet), sipas gjykimit të grupit të auditimit mund të ndikojë negativisht në besueshmërinë e analizave.

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

➤ Me qëllim përforcimin e besueshmërisë së analizave, ISHTI duhet të sigurojë mbulimin e plotë duke testuar të gjithë treguesit si për mostrat e detyrueshme edhe për sondazhet.

**Vazhdimisht**

Përfundimi i marrëveshjes kuadër “Shërbim inspektimi e mirëmbajtje preventive, riparim dhe kalibrim të pajisjeve të laboratorit të naftës dhe të gazit” në Dhjetor të vitit 2017 e vë në vështirësi laboratorin për reagentë, mostrat referuese, kolaudimin dhe riparimin e pajisjeve që pësojnë defekte.

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

➤ ISHTI të marrë masat e nevojshme (lidhjen e marrëveshjes ose sigurimin e financimeve) që të disponojë gjithë bazën materiale (reagentë, mostrat referuese,



kolaudimin dhe riparimin e pajisjeve që pësojnë defekte) për funksionimin e plotë dhe në nivelin e duhur të Laboratorit.

### **Brenda tre mujorit të tretë të vitit 2018**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A disponon ISHTI logjistikën e nevojshme për të realizuar aktivitetet e planifikuara?*

Rritja e numrit të inspektimeve, si në mostër-marrje të detyrueshme dhe në sondazhe, përgjatë periudhës 01.06.2015-31.12.2017, trajnimi, qëndrueshmëria e stafit të DING dhe plotësimi i vendeve vakante në kohë të shkurtër, ka ndikuar pozitivisht rritjen e performancës së kësaj drejtorie, në uljen e mostrave me tregues jashtë standardit (nafta, benzina dhe lëndë të tjera djegëse) duke sjellë përmirësimin e cilësisë së karburanteve në tërësi në tregun Shqiptar.

Ekzistenca në pjesën më të madhe të profesioneve që nuk lidhen me aktivitetin e DING, shpërndarja jo e drejtë këtyre profesioneve si dhe organizimi jo i duhur i numrit të inspektorëve sipas sektorëve, ka krijuar disbalanca në punën e inspektorëve, duke e vënë në vështirësi atë.

#### ***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

➤ ISHTI, me qëllim organizimin e duhur të inspektorëve, ndarjen e drejtë të ngarkesës në punë si dhe përmirësimin e vazhdueshëm të inspektimeve, të kryejë një analizë të detajuar për organizimin e burimeve njerëzore në DING si dhe të vazhdojë të kryejë trajnime për inspektorët e këtij sektori.

### **Brenda gjashtë mujorit të dytë të vitit 2018**

➤ DING duhet të fokusojë më shumë punën e tij inspektuese në kontrollin cilësor të lëndëve të tjera djegëse si dhe në zonat në të cilat, nga kontrollet e ushtruara rezultojnë më shumë mostra jashtë standardit në krahasim me zonat e tjera.

#### **Vazhdimisht**

Mungesa e infrastrukturës së nevojshme (makina, karburant, pajisje kompjuterike dhe internet), si dhe zyrave rajonale, ka penguar në realizimin në nivele të larta të aktivitetit të inspektimit të DING, kryesisht në inspektimet on-line përgjatë periudhës 2015-2017 (kosto financiare dhe kosto në kohë).

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

➤ ISHTI të marri masat e nevojshme në bashkëpunim edhe me MIE, për të siguruar infrastrukturën që përmendet më sipër, ku të paktën një sektor të ketë një makinë si dhe pjesën tjetër të logjistikës për një ecuri normale të aktivitetit dhe garantimin e pavarësisë së inspektorit ndaj subjektit privat.

**Brenda gjashtë muhorit të dytë të vitit 2018**

Luhatjet e numrit të inspektimeve të DING për dokumentacionin tekniko-ligjor, mund të ndikojë negativisht duke krijuar hapësira për subjektet e këtij sektori që të neglizhojnë në këtë drejtim, çka pasojat finale do ti kishte në mungesën e konkurrencës së ndershme në treg dhe abuzimin me cilësinë e karburanteve.

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

➤ ISHTI, por kryesisht DING të vazhdojë me të njëjtat ritme që ndjek në kontrollin e cilësisë edhe për kontrollin e dokumentacionit tekniko-ligjor, me qëllim shmangien e dukurive të mësipërme.

**Vazhdimisht**

Mungesa e një manuali të detajuar për kryerjen e inspektimeve nga ISHTI, ku do të sillte një unifikim dhe përforcim të punës së inspektorëve, ka patur ndikimin e vet negativ letrat e punës së inspektorëve, si p.sh në mungesën në disa raste të autorizimit të titullarit të institucionit për inspektim dhe marrje mostrash; pasaktësi në dhënien e informacionit për rezultatet e analizave, mungesën e njoftimit të subjektit para se të shkojë për inspektim, etj.

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

➤ ISHTI të marri masat e nevojshme për përgatitjen e një manuali të detajuar për procesin e inspektimeve, ku ti referohet edhe detajimit të përmbajtjes që duhet të ketë ai, që ka bërë grupi i auditimit gjatë shtjellimit të kësaj çështje.

**Brenda gjashtë muhorit të dytë të vitit 2018**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A janë efektive penalitetet e vendosura nga ISHTI?*

Respektimi i ligjit nga inspektorët, objektiviteti në vendosjen e gjobave, operativiteti në vjeljen e tyre si dhe rritja e arkëtimit të tyre, veçanërisht në mënyrë vullnetare, ka ndikuar pozitivisht në rritjen e efektivitetit të penalizimeve, rritjen e ndërgjegjësimit të subjekteve, e cila përkethehet në

përmirësim të cilësisë së karburanteve. Problematike ngelet, që një pjesë e konsiderueshme e vendimeve të ISHTI-t, rrëzohen në gjykatë, ku një ndër shkaqet kryesore është, se në momentin kur shkohet për inspektim, subjekti nuk njoftohet paraprakisht, e cila shpesh herë sjellë pasoja në vendimmarrje të gabuar.

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

➤ ISHTI të tregojë kujdes në momentin që vendos për kryerjen e inspektimit në subjekt, duke e njoftuar atë në përputhje me afatin që përcaktohet në ligj, duke bërë në këtë mënyrë që çdo vendim për penalizim të jetë më i qëndrueshëm dhe më efektiv.

**Vazhdimisht**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A ka zbatuar ISHTI rekomandimet e auditimit të mëparshëm të performancës realizuar nga KLSH në Dhjetor 2015?*

Zbatimi i rekomandimeve të lëna në auditimin e mëparshëm të performancës në drejtim të ISHTI-t, si dhe nga analizat e kryera nga grupi auditimit, përpunimet statistikore, për të vërtetuar më mirë zbatimin e rekomandimeve, kanë sjellë ndikimin e tyre në rritjen e performancës institucionale të Inspektoratit, veçanërisht në inspektimet, mostër-marrjet, aplikimin e penaliteteve. Problematike ngelet pjesa e rekomandimeve ende të pa zbatuara prej Inspektoratit, ku me rëndësi të veçantë është mos miratimi i rregullores së brendshme institucionale së tij.

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

➤ ISHTI të marri masat e nevojshme për zbatimin e rekomandimeve të lëna nga auditimi i mëparshëm i performancës, të cilat ende nuk janë realizuar.

**Brenda gjashtë mujorit të dytë të vitit 2018**

## 8. PERFORMANCA E INSTITUCIONEVE PËRGJEGJËSE PËR URGJENCËN MJEKËSORE

### Të dhënat e auditimit:

- Auditimi është kryer në bazë të Programit të Auditimit, miratuar nga Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit, nr. 97/4 Prot., datë 20.04.2018.
- Auditimi ka filluar më datë 26.01.2018 dhe ka përfunduar më datë 30.05.2018.
- Auditimi është kryer nga grupi i auditimit: Xhuljeta Çelaj dhe Erieta Këlliçi.
- Auditimi u krye në këto institucione:
  - Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale;
  - Qendra Kombëtare e Urgjencës Mjekësore.
- Subjektet e audituara gjeneruan observacione, të cilat u reflektuan në raportin final rast pas rasti, duke u argumentuar qëndrimin zyrtar të KLSH-së për to.
- Auditimi u finalizua me vendimin e Kryetarit të KLSH-së, nr. 145, datë 28.09.2018, nr. 97/16 Prot.
- Raporti përfundimtar iu përcoll institucioneve të audituara me shkresën përcjellëse nr. 97/18 Prot, datë 07.10.2018.

### Konteksti i Auditimit:

Institucionet përgjegjëse për urgjencën mjekësore në vendin tonë janë përcaktuar në Ligjin 147/2014, “Për Shërbimin e Urgjencës Mjekësore”. Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale në rolin e institucionit politik-bërës dhe Qendra Kombëtare e Urgjencës Mjekësore janë dy institucionet kyçe që duhet të sigurojnë që shërbimi i urgjencës të ofrohet me efektivitet në të gjitha nivelet e tij në përfitim të qytetarëve taksapagues.

Pavarësisht detyrimeve dhe përgjegjësi ligjore, ende vërehen problematika të përsëritura në shërbimin e urgjencës të cilat evidentojnë qartësisht një mungesë lidërshpi, koordinimi, bashkëpunimi dhe transparence midis institucioneve shtetërore.

Pacientët vazhdojnë të raportojnë se shërbimi që u ofrohet nuk është në kohën e duhur dhe me cilësinë e kërkuar kjo edhe për arsye se:

- Ende numri i autoambulancave është i pamjaftueshëm;

- Shërbimi i urgjencës mjekësore nuk është i shtrirë në të gjithë territorin;
- Infrastruktura rrugore përbën një problem thelbësor në ofrimin e këtij shërbimi;
- Personeli i urgjencës mjekësore nuk është i mjaftueshëm;
- Autoambulancave u mungojnë pajisjet bazë për të shpëtuar jetën e pacientëve.<sup>1</sup>

Nga ana tjetër, institucionet shëndetësore të cilat çdo ditë përballen me pacientët sjellin në vëmendje se:

- Ende nuk ka protokolle të posaçme të urgjencës mjekësore të miratuara nga MSHMS;
- Sistemi i referimit nuk funksionon, duke krijuar ngarkesë të panevojshme në sportelet e urgjencës;
- Ende mungon certifikimi i profesioneve të urgjencës mjekësore<sup>2</sup>;
- Nuk janë përcaktuar kriteret për infrastrukturën, pajisjet, barnat dhe burimet njerëzore nga MSHMS;
- Në disa raste në nivel parësor institucioni nuk është në dijeni të detyrimit për të ofruar shërbim urgjence 24/24, 7 ditë në javë;
- Jo të gjitha strukturat shëndetësore publike që ofrojnë shërbim urgjence janë në dijeni të detyrimit për raportim pranë QKUM;
- Strukturat shëndetësore private simotra, të cilat kanë të njëjtin detyrim nuk e kryejnë farë atë<sup>3</sup>.

### **Mesazhi i Auditimit:**

Veprimtarisë ë institucioneve përgjegjëse për organizimin dhe funksionimin e urgjencës mjekësore në vendin tonë për periudhën objekt auditimi i ka munguar efektiviteti në disa aspekte kyçe të saj.

---

<sup>1</sup> Pyetësor Studimor on line mbi Shërbimin e Urgjencës Mjekësore me Autoambulancë, hartuar nga KLSH në bashkëpunim me OJF Together for Life.

<sup>2</sup> *The Readiness of Emergency and Trauma Care in Low and Middle-Income Countries: A Cross-Sectional Descriptive Study of 42 Hospitals in Albania*, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/27718129>

<sup>3</sup> Inspektim zhvilluar nga Avokati i Popullit dhe KLSH pranë Poliklinikës e Specialiteteve nr. 3, datë 19.03.2018;

Inspektim zhvilluar nga Avokati i Popullit dhe KLSH pranë QKUM, datë 27.02.2018;

Inspektim zhvilluar nga Avokati i Popullit dhe KLSH pranë Spitalit Universitar “Shefqet Ndroqi”, datë 21.03.2018;

Inspektim zhvilluar nga Avokati i Popullit dhe KLSH pranë Spitalit Universitar të Traumës, datë 05.03.2018;

Inspektim zhvilluar nga Avokati i Popullit dhe KLSH pranë Urgjencës Pediatrike QSUT, datë 02.03.2018.

Edhe pas 4 vitesh nga hyrja në fuqi e Ligjit për urgjencën mjekësore, MSHMS nuk ka miratuar standardet për infrastrukturën fizike, barnat, pajisjet mjekësore, si dhe burimet njerëzore të nevojshme për ofrimin e këtij shërbimi në vendin tonë. Mosveprimi i MSHMS evidenton një mungesë përgjegjshmërie institucionale për të përmirësuar situatën e Urgjencës Mjekësore në Shqipëri, sidomos kundrejt veprimtarisë së vakët në drejtim të miratimit të protokolleve të urgjencës mjekësore, si edhe sa i takon rishikimit dhe përafrimit të legjislacionit të vendit tonë me atë evropian. MSHMS ka qenë totalisht ineffektive për ato pak iniciativa që ka ndërmarrë në këtë fushë, për periudhën objekt auditimi.

Që nga momenti i krijimit, QKUM, pavarësisht përpjekjeve, nuk ka vepruar në mënyrë efektive me qëllim identifikimin e prioriteteve kyçe sa i takon planifikimit, drejtimit, pjesëmarrjes dhe bashkërendimit të të gjitha aseteve ekzistuese në një sistem mbarështetëror të unifikuar, duke arritur të ofrojë vetëm koordinim të pjesshëm për qytetin e Tiranës. QKUM nuk ka kryer rishikim të cilësisë së shërbimit të urgjencës në shkallë vendi dhe nuk ka ushtruar kontroll të brendshëm në të gjithë shërbimin e urgjencës mjekësore, duke penalizuar zhvillimin e këtij shërbimi, si edhe aktivitetin e vet në këtë drejtim. Ky institucion nuk ka qenë i aftë të ndërtojë një kanal komunikimi zyrtar me MSHMS, me qëllim përcjelljen e të gjitha problematikave të ndeshura në shtrirjen e shërbimit në shkallë vendi dhe në mbarëvajtjen e tij. Mosveprimi dhe neglizhenca e treguar shpreh qartë që ky institucion nuk ka gjeneruar impaktin e përcaktuar nga Ligji për përmirësimin e shërbimit të urgjencës mjekësore.

MSHMS dhe QKUM duhet fillimisht të veprojnë për të plotësuar me akte nënligjore Ligjin nr. 147/2014, “Për Shërbimin e Urgjencës Mjekësore”, me qëllim zbatimin e tij në rang vendi, në përfitim ekskluziv të qytetarëve taksapagues.

### **Përmbledhje në formë vendimi e auditimit**

Në zbatim të planit vjetor, Kontrolli i Lartë i Shtetit, në kuadër të përmbushjes së funksionit të tij Kushtetues, zbatimit të Udhëzimeve dhe Standardeve Ndërkombëtare të Auditimit (INTOSAI, EUROSAT, etj.), sipas programit të auditimit nr. 97/4, datë 20.04.2018 realizoi auditimin e performancës me temë “Performanca e Institucioneve Përgjegjëse për Urgjencën Mjekësore”. Ky auditim u ushtrua në Ministrinë e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale dhe në Qendrën Kombëtare të Urgjencës Mjekësore. Pas përfundimit të punës paraprake audituese u përgatit programi auditues. Në përfundim të punës

audituese në terren, me shkresat nr. 97/10, 11 datë 29.06.2018 iu dërgua projekt-raporti i auditimit institucioneve subjekt auditimi.

Raporti i auditimit është hartuar pasi janë shqyrtuar observacionet e dërguara nga subjektet nën auditim, Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale dhe Qendra Kombëtare e Urgjencës Mjekësore.

### **Për sa më lart, Kryetari i KLSH-së konkludoi:**

Institucionet përgjegjëse për urgjencën mjekësore në vendin tonë janë përcaktuar në ligjin 147/2014, “Për Shërbimin e Urgjencës Mjekësore”. Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale në rolin e institucionit politik - bërës dhe Qendra Kombëtare e Urgjencës Mjekësore janë dy institucionet që duhet të sigurojnë që shërbimi i urgjencës të ofrohet me efektivitet në të gjitha nivelet e tij në përfitim të qytetarëve taksapagues. Pavarësisht detyrimeve dhe përgjegjësiwe ligjore, ende vërehen problematika të përsëritura në shërbimin e urgjencës të cilat evidentojnë qartësisht një mungesë lidërshipi, koordinimi, bashkëpunimi dhe transparence midis institucioneve shtetërore. Pacientët vazhdojnë të raportojnë se shërbimi që u ofrohet nuk është në kohën e duhur dhe me cilësinë e kërkuar kjo edhe për arsye se: ende numri i autoambulancave është i pamjaftueshëm; shërbimi i urgjencës mjekësore nuk është i shtrirë në të gjithë territorin sipas kërkesave të ligjit të ri; infrastruktura rrugore përbën një problem thelbësor në ofrimin e këtij shërbimi; personeli i urgjencës mjekësore nuk është i mjaftueshëm; autoambulancave u mungojnë pajisjet bazë për të shpëtuar jetën e pacientëve.<sup>4</sup>

Nga ana tjetër, institucionet shëndetësore të cilat çdo ditë përballen me pacientët sjellin në vëmendje se ende nuk ka protokolle të posaçme të urgjencës mjekësore të miratuara nga MSHMS; sistemi i referimit nuk funksionon duke krijuar ngarkesë të panevojshme në sportelet e urgjencës; ende mungon certifikimi i profesioneve të urgjencës mjekësore<sup>5</sup>; nuk janë përcaktuar kriteret për infrastrukturën, pajisjet, barnat dhe burimet njerëzore nga MSHMS; madje në disa raste në nivel parësor institucioni nuk është në dijeni të detyrimit për të ofruar shërbim urgjence 24/24, 7 ditë në javë; jo të gjitha strukturat shëndetësore publike që ofrojnë shërbim urgjence janë në dijeni të detyrimit për raportim

---

<sup>4</sup> Pyetësor Studimor on line mbi Shërbimin e Urgjencës Mjekësore me Autoambulancë, hartuar nga KLSH në bashkëpunim me OJF Together for Life.

<sup>5</sup> The Readiness of Emergency and Trauma Care in Low and Middle – Income Countries: A Cross - Sectional Descriptive Study of 42 Hospitals in Albania, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/27718129>

pranë QKUM; strukturat shëndetësore private simotra të cilat kanë të njëjtin detyrim nuk e kryejnë farë atë<sup>6</sup>.

Shërbimi i urgjencës mjekësore ke qenë dhe mbetet ende një nga sektorët me risk më të lartë në vendin tonë, për shkak se politikat, strategjitë dhe legjislacioni i miratuar për mbrojtjen e shëndetit të individit nëpërmjet lëvrimit të shërbimeve shëndetësore në urgjenca janë implementuar në mungesë të kushteve bazike për garantimin e funksionimit të tij; e rëndom në mungesë të studimeve të mirëfillta për garantimin e një niveli cilësor të kënaqshëm të këtij shërbimi<sup>7</sup>. Gjithashtu, UM në të gjitha nivelet e saj së fundmi ka rezultuar të jetë ndër temat më të pasqyruara në mediat shqiptare.

Grupi i Auditimit të KLSH-së është përpjekur t'i japë përgjigje pyetjes: *A ka qenë efektive veprimtaria e institucioneve përgjegjëse për organizimin dhe funksionimin e Urgjencës Mjekësore në vendin tonë?*

#### **Për sa më lart, Kryetari i KLSH-së vendosi:**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A janë përcaktuar standardet për infrastrukturën fizike të UM në të gjitha nivelet e shërbimit sipas kërkesave ligjore?*

- Nuk janë miratuar me urdhër të ministrit përgjegjës për shëndetësinë standardet për infrastrukturën fizike të urgjencës mjekësore në vendin tonë.
- Nuk është miratuar urdhri përkatës i ministrit përgjegjës për shëndetësinë, i cili duhet të përcaktojë organizimin e shërbimit të urgjencës mjekësore në spitalet rajonale dhe ato universitare.<sup>8</sup>
- Pas vitin 2016, MSHMS nuk ka pasur më një njësi përgjegjëse për urgjencën mjekësore, siç ishte më parë Drejtoria e Administrimit Spitalor, por çështjet lidhur me zbatimin e ligjit për urgjencën mjekësore kanë kaluar nën mbikëqyrjen e drejtpërdrejtë të Sekretarit të Përgjithshëm të MSHMS.
- Konkretisht, nuk janë vendosur standarde infrastrukturore për asnjë nivel të urgjencës mjekësore në vendin tonë, pra niveli parësor, spitalor, spitalor

<sup>6</sup> Inspektim zhvilluar nga Avokati i Popullit dhe KLSH pranë Poliklinikës e Specialiteve nr. 3, datë 19.03.2018; Inspektim zhvilluar nga Avokati i Popullit dhe KLSH pranë QKUM, datë 27.02.2018; Inspektim zhvilluar nga Avokati i Popullit dhe KLSH pranë Spitalit Universitar “Shefqet Ndroqi”, datë 21.03.2018; Inspektim zhvilluar nga Avokati i Popullit dhe KLSH pranë Spitalit Universitar të Traumës, datë 05.03.2018; Inspektim zhvilluar nga Avokati i Popullit dhe KLSH pranë Urgjencës Pediatrike QSUT, datë 02.03.2018.

<sup>7</sup> Pyetësor Studimor on line mbi Shërbimin e Urgjencës Mjekësore me Autoambulancë, hartuar nga KLSH në bashkëpunim me OJF Together for Life.

<sup>8</sup> Ligji nr. 147/2014, “Për Shërbimin e Urgjencës Mjekësore”, neni 14, pika 2. Kthim përgjigje pyetësorit të KLSH datë 19.02.2018, nr. prot. 716/1, datë 13.03.2018.



universitar dhe trauma të cilat të reflektojnë për shembull standardet: për mbrojtjen sizmike; për mbrojtjen nga zjarri; për ndërtimin dhe sigurimin e rrjetit elektrik dhe furnizimin me energji të vazhdueshme; për impiantet hidraulike të strukturave të urgjencës mjekësore (*si për shembull impiantet e ujit të ngrohtë dhe të ftohtë sanitar, impiantet e shkarkimeve të ujerave të zeza dhe të përdorura, impiantet e shkarkimit të ujerave të shiut dhe të bardha*); standarde të miratuara sigurie brenda strukturave të urgjencës mjekësore të cilat parandalojnë dëmtimet e mundshme në sende dhe individë; për mbrojtjen nga radioaktiviteti; për eliminimin e pengesave strukturore në urgjencën mjekësore; për shpërndarjen e gazeve mjekësorë; për ventilimin dhe klimatizimin e mjediseve të urgjencave mjekësore; për kushtet minimale higjieno-sanitare të strukturave të urgjencës mjekësore.

- Ekzistojnë standarde evropiane të cilat zbatohen në fushën e ndërtimit të strukturave me karakteristika të ndryshme bazuar në funksionet që ato do të kryejnë dhe që janë të zbatueshme edhe për strukturat e urgjencës mjekësore.<sup>9</sup>
- Në funksion të reflektimit të këtyre standardeve evropiane, Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë (Ish-Ministria e Zhvillimit Urban) ka hartuar dhe publikuar në vitin 2017: Standarde për Projektimin e Banesave; Standarde për Projektimin e Çerdheve; Standarde për Projektimin e Kopshteve; Standarde për Projektimin e Shkollave.
- VKM nr. 237 datë 06.03.2009 “Për përcaktimin e kriterëve për hapjen dhe mbylljen e spitaleve”, nuk është akti nënligjor i cili përcakton standardet infrastrukturore të UM –së sipas ligjit nr. 147/2014.
  - VKM nr. 237 është hartuar dhe miratuar në zbatim të Ligjit nr. 9106, datë 17.07.2003, “Për shërbimin spitalor në Republikën e Shqipërisë”, e jo në zbatim të Ligjit nr. 147/2014 “Për Shërbimin e Urgjencës Mjekësore”.
  - Për sa i takon standardeve infrastrukturore të UM në nivelin parësor, kjo VKM nr. 237, nuk e përfshin këtë nivel, pasi i referohet vetëm nivelit spitalor.
  - VKM nr. 237 përcakton parimisht, por jo konkretisht dhe në mënyrë të detajuar, se spitalet duhet të sigurojnë: burimet e furnizimit me ujë të pandërprerë, si dhe rezerva ujore të mjaftueshme në raste të ndërprerjes së burimeve; të sigurojnë burimet e furnizimit të pandërprerë me energji elektrike dhe të jenë të pajisura me sistem të pavarur ushqimi

---

<sup>9</sup> cfr. referenca nr. 36.

elektrik (gjenerator) për të mbuluar nevojat thelbësore spitalore; të plotësojnë kushtet për klimatizimin dhe ventilimin e mjediseve spitalore, të marrin masat për mbrojtjen nga zjarri, të marrin masat për parandalimin dhe mbrojtjen nga infeksionet spitalore, trajtimin dhe eliminimin e mbeturinave spitalore etj.<sup>10</sup>

- Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale nuk ka vepruar dhe mbajtur përgjegjësi për miratimin e këtyre standardeve.<sup>11</sup>
- Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale, me urdhrin nr. 630, datë 29.12.2017, “Për Miratimin e Standardeve të Akreditimit të Strukturave të Kujdesit Shëndetësor Publik dhe Jo Publik” ka nisur punën për hartimin e standardeve të akreditimit të strukturave të kujdesit shëndetësor publik dhe jo publik në vendin tonë.<sup>12</sup>
- Qendra Kombëtare e Cilësisë, Sigurisë dhe Akreditimit të Institucioneve Shëndetësore (QK-CSA), përsa i takon mjeteve për akreditim publikon se, kjo qendër kryen procedurat e akreditimit të institucioneve publike dhe jo publike sipas: Standardeve të Cilësisë dhe Akreditimit për Kujdesin Spitalor-Miratur nga MSH; Standardet e Cilësisë dhe Akreditimit për Kujdesin Parësor-Miratur nga MSH; Standardet e Cilësisë dhe Akreditimit për Kujdesin Dentar-Miratur nga MSH.
- Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale nuk ka miratur me urdhër përkatës këto standarde akreditimi.<sup>13</sup>
- Në faqen zyrtare të QK-CSA nuk rezultojnë në listën e institucioneve shëndetësore të akredituara Spitali Universitar “Shefqet Ndroqi”, i cili është spitali i vetëm publik i akredituar nga QK-CSA në vendin tonë.<sup>14</sup>

#### ***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

- MSHMS të marrë të gjitha masat e nevojshme për të përcaktuar përgjegjësitë përkatëse të ish-Drejtorisë së Administrimit Spitalor dhe QKUM sa i takon mosveprimin në drejtim të hartimit dhe propozimit për

<sup>10</sup> Aneksi I, Kriteret e ndërtimit, Kriteria të përgjithshme të infrastrukturës, VKM nr. VKM nr. 237, datë 06.03.2009 “Për përcaktimin e kriterëve për hapjen dhe mbylljen e spitaleve”

<sup>11</sup> Përgjigje Pyetësorit të KLSH të datës 27.04.2018, dërguar me email më datë 11.05.2018.

<sup>12</sup> Sipas urdhrin të sipërcituar këto standarde parashikohet të përmbajnë norma për akreditimit e institucioneve të kujdesit parësor, spitalor dhe strukturore shëndetësore universitare institucione. Gjithashtu do të kenë edhe standarde bazë për institucione apo klinika shëndetësore private dhe standardet e shërbimeve të kujdesit spitalor.

<sup>13</sup> Përgjigje Pyetësorit të KLSH të datës 27.04.2018, dërguar me email më datë 11.05.2018.

<sup>14</sup> Rezultojnë të akredituar (sipas faqes zyrtare të QK-CSA) në vendin tonë 4 struktura shëndetësore spitalore private plus 1 shtetërore siç është specifikuar më lart. <http://qkcsaish.gov.al/rreth-akreditimit/institucione-te-akredituara>

miratim të standardeve për infrastrukturën fizike të urgjencës mjekësore në vendin tonë.

#### **Deri në Dhjetor 2018**

- MSHMS të hartojë dhe miratojë standardet për infrastrukturën fizike të urgjencës mjekësore në të gjitha nivelet e urgjencës mjekësore, përcaktuar nga Ligji nr. 147/2014, “Për shërbimin e Urgjencës Mjekësore”.

#### **Deri në Dhjetor 2018**

- MSHMS të bashkëpunojë me Ministrinë e Infrastrukturës dhe Energjisë, me qëllim identifikimin e saktë të normave evropiane për standardet infrastrukturore të urgjencës mjekësore.

#### **Deri në Dhjetor 2018**

- MSHMS të evidentojë dhe të hartojë një raport të hollësishëm për procedurat e ndjekura deri më tani për akreditimin e strukturave shëndetësore publike dhe jo publike në vendin tonë, e ta paraqesë atë pranë Komisionit Parlamentar për Punën, Çështjet Sociale dhe Shëndetësinë në funksion të transparencës dhe mirëfunksionimit të këtij procesi në të ardhmen.

#### **Brenda vitit 2018**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A janë vendosur standardet për barnat, pajisjet mjekësore, autoambulancat dhe mjetet e tjera të transportit të UM?*

- Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale nuk ka vendosur me urdhër të ministrit përgjegjës për shëndetësinë standardet për barnat, pajisjet mjekësore në përdorim në të gjitha nivelet e shërbimit të urgjencës mjekësore (parësor, spitalor, spitalor universitar dhe trauma).
- Lista esenciale e medikamenteve të urgjencës e publikuar nga OBSH në mars të vitit 2017 përmban 433 medikamente të ndryshme të nevojshme për të adresuar nevojat bazë në fushën e shëndetësisë<sup>15</sup>; Lista e medikamenteve për urgjencën mjekësore sipas VKM nr. 237, datë 06.03.2009, “Për përcaktimin e kriterëve për hapjen dhe mbylljen e spitaleve” parashikon vetëm 89 medikamente në dispozicion të strukturave të urgjencës mjekësore në vendin tonë.

---

<sup>15</sup> [http://www.who.int/medicines/publications/essentialmedicines/20th\\_EML2017.pdf](http://www.who.int/medicines/publications/essentialmedicines/20th_EML2017.pdf)

- Lista e medikamenteve për urgjencën mjekësore sipas VKM nr. 237, datë 06.03.2009 nuk ka pësuar asnjë ndryshim nga momenti i miratimit të këtij akti nën ligjor.
- VKM nr. 237, datë 06.03.2009, “Për përcaktimin e kriterëve për hapjen dhe mbylljen e spitaleve” nuk ka parashikuar specifika lidhur me garantimin e cilësisë së barnave në përdorim në strukturat e urgjencës mjekësore deri më tani.
- OBSH<sup>16</sup>, përveç sugjerimit të listës së emërtimeve të substancave farmaceutike në përdorim në nivel ndërkombëtar, vendos në dispozicion të shteteve anëtare edhe burime të tjera informacioni dhe praktika më të mira mbi garantimin e cilësisë së barnave që duhet të përdoren në përfitim të jetës së pacientëve.<sup>17</sup>
  - VKM nr. 237, datë 06.03.2009, “Për përcaktimin e kriterëve për hapjen dhe mbylljen e spitaleve” parashikon përveç paketës së urgjencës mjekësore, pajisjet e autoambulancave (sipas Modelit të autoambulancës A dhe B), listën e medikamenteve, materialeve dhe aparaturave mjekësore në të. VKM nr. 237 nuk reflekton standardet dhe direktivat evropiane sa i takon kërkesave për projektimin, mënyrat e kolaudimit, performancën, pajisjet dhe ambulancat e tipit A dhe B të përdorura për transportin dhe kujdesin e pacientit.<sup>18</sup> VKM nr. 237 nuk parashikon autoambulanca të tipit C.<sup>19</sup>
  - MSHMS ka miratuar urdhrin nr. 87, datë 02.03.2016 “Për Miratimin e Akteve Rregullatore për Funkcionimin e Shërbimit të Urgjencës Mjekësore” i cili liston nivelin standard për pajisjet mjekësore, listën e medikamenteve dhe personelin mjekësor në dispozicion të autoambulancës dhe të mjeteve të tjera ajrore dhe detare të urgjencës mjekësore. Bashkëlidhur urdhrin të sipër cituar gjendet një dokument i përkthyer pjesërisht nga gjuha italiane, i cili nuk i plotëson kriteret për të qenë një dokument i rregullt (nga këndvështrimi gjuhësor, gramatikor, drejtshkrimor dhe strukturor), i kuptueshëm dhe i

<sup>16</sup> OBSH publikon çdo vit, përveç listës së medikamenteve e cila përditësohet periodikisht, edhe listën e emërtimeve të substancave farmaceutike ndërkombëtare. International Nonproprietary Names for Pharmaceutical Substances (INN),

<http://www.who.int/medicines/publications/druginformation/innlists/RL79.pdf>

<sup>17</sup> [http://www.who.int/medicines/areas/quality\\_safety/quality\\_assurance/expert\\_committee/WHO\\_TR\\_S\\_1003\\_full-version.pdf?ua=1](http://www.who.int/medicines/areas/quality_safety/quality_assurance/expert_committee/WHO_TR_S_1003_full-version.pdf?ua=1)

Raport Teknik i Prodhuar nga Komiteti i Ekspertëve për Specifikimet e Preparateve Farmaceutike në të cilin përmbahen praktikat më të mira aktualisht në zbatim mbi sigurimin dhe garantimin e cilësisë së barnave në përdorim nga strukturat shëndetësore.

<sup>18</sup> EN 1789:2014 Automjetet Mjekësore dhe Pajisjet e tyre. Direktiva 70/156/CEE.

<sup>19</sup> Sipas EN 1789: 2014, autoambulancat e tipit C janë njësi transporti të cilat projektuar dhe pajisura për transportin, trajtimin dhe monitorimin e pacientëve në gjendje të rëndë shëndetësore.

përshtatshëm për t'u zbatuar nga strukturat e urgjencës mjekësore. Dokumenti bashkëlidhur urdhrit nr. 87 i është dorëzuar grupit të auditimit nëpërmjet protokollit të MSHMS.<sup>20</sup>Kjo problematikë është trajtuar edhe në Raportin Përfundimtar të Auditimit Performanca të KLSH “Performanca e Shërbimit të Urgjencës Mjekësore në Sistemin Shëndetësor Shqipëtar” evaduar në vitin 2016.

- Për këtë çështje grupi i ahershëm i auditimit ka lënë rekomandime të posaçme të cilat rezultojnë aktualisht të pazbatuara.
- Vetëm në vitin 2018, QKUM ka nisur për rishikim me shkresën nr. prot. 303, datë 10.05.2018 të këtij materiali, një material të dytë të ripunuar me qëllim rregullimin e versionit të parë.
- Rezulton se Urdhri nr. 87, datë 02.03.2016 është nënshkruar nga ministri përgjegjës për shëndetësinë pa u riparë nga strukturat përkatëse, si në MSHMS, ashtu edhe në QKUM.
- Urdhri nr. 87, datë 02.03.2016 nuk është zbatuar asnjëherë.

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

- MSHMS të marrë të gjitha masat e nevojshme për të përcaktuar përgjegjësitë përkatëse të ish-Drejtorisë së Administrimit Spitalor dhe QKUM sa i takon mosveprimet në drejtim të hartimit dhe propozimit për miratim të standardeve për barnat, pajisjet mjekësore, autoambulancat dhe mjetet e tjera të transportit të UM të urgjencës mjekësore në vendin tonë.

**Deri në Dhjetor 2018**

- MSHMS të propozojë rishikim të VKM nr. 237, datë 06.03.2009, “Për përcaktimin e kriterëve për hapjen dhe mbylljen e spitaleve” në të gjithë elementët e tij, me qëllim reflektimin e praktikave dhe standardeve evropiane më të mira për shërbimin spitalor.

**Deri në Dhjetor 2018**

- MSHMS të marrë masa të menjëhershme për të:
  - a) ngritur një grup pune sa i takon barnave dhe pajisjeve mjekësore (lista dhe cilësi e tyre) në strukturat e urgjencës mjekësore në vendin tonë, me qëllim vlerësimin e gjendjes aktuale dhe përcaktimin e nevojave për zhvillim në të ardhmen.

**Deri në Dhjetor 2018**

---

<sup>20</sup> Problematikë e trajtuar nga KLSH edhe në Raportin Përfundimtar të Auditimit të Performancës “Performanca e Shërbimit të Urgjencës Mjekësore në Sistemin Shëndetësor Shqipëtar” evaduar në vitin 2016.

b) hartuar një raport të detajuar mbi rezultatet e gjetjeve të grupit të punës e ta publikojë atë, si edhe ta prezantojë pranë Komisionit Parlamentar për Punën, Çështjet Sociale dhe Shëndetësinë.

#### **Deri në Dhjetor 2018**

- MSHMS të marrë të gjitha masat e nevojshme ligjore me qëllim përafrimin e legjislacionit aktual shqiptar me EN 1789:2014 Automjetet Mjekësore dhe Pajisjet e tyre dhe Direktivës 70/156/CEE.<sup>21</sup>

#### **Deri në Dhjetor 2018**

- MSHMS, në bashkëpunim me QKUM, të veprojnë me qëllim korrigjimin e gabimeve dhe mangësive të evidentuara në urdhrin nr. 87, datë 02.03.2016, “Për Miratimin e Akteve Rregullatore për Funksonimin e Shërbimit të Urgjencës Mjekësore”.

#### **Deri në Dhjetor 2018**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A janë ndërmarrë hapat e duhur për plotësimi i standardeve lidhur me kapacitetet, personelin, trajnimin dhe certifikimin e profesioneve të UM?*

- Nuk është miratuar urdhri i përbashkët i Ministrit të Shëndetësisë dhe Ministrit të Arsimit i cili duhet të përcaktojë kurrikulat për certifikimin e profesioneve të urgjencës mjekësore: paramedikalët, dhënësit e ndihmës së parë dhe personelit ndihmës të urgjencës mjekësore.
- Në vendin tonë ende nuk ekziston figura profesionale e paramedikut, dhënësit të ndihmës së parë dhe personelit ndihmës të urgjencës mjekësore.
- Mjekët, të cilët aktualisht ofrojnë shërbim urgjence në vendin tonë, nuk kanë specializim specifik në urgjencë mjekësore.
- Vetëm këtë vit do të diplomohen 18 specializantët e parë urgjentistë në vendin tonë.<sup>22</sup>
- Urdhri nr. 87, datë 02.03.2016 “Për miratimin e akteve rregullatore dhe funksionimin e shërbimit të urgjencës mjekësore”, ka parashikuar standardet e trajnimit të mjekëve, infermierëve, psikologëve dhe punonjësve ndihmës, por edhe për këto tema dokumenti rezulton i papërfunduar e nuk pasqyron në asnjë pjesë të tij kërkesat e nenit 8, germa “e”, të Ligjit nr. 147/2014.

<sup>21</sup> Në përputhje me dispozitat e nenit 81 Procesi Legjislativ, pika 1, Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë.

<sup>22</sup> Inspektim zhvilluar nga Avokati i Popullit dhe KLSH pranë Urgjencës Pediatrike QSUT, datë 02.03.2018.

- Urdhri nr. 87, datë 02.03.2016 “Për miratimin e akteve rregullatore dhe funksionimin e shërbimit të urgjencës mjekësore”, liston mënyrën e ofrimit të ndihmës së parë mjekësore të dhënësve të ndihmës së parë. Edhe për këtë çështje dokumenti rezulton papërfunduar e nuk pasqyron në asnjë pjesë të tij kërkesat e nenit 23, pika 2, Ligji nr. 147/2014.
- Shërbimi i urgjencës mjekësore në qytetin e Tiranës nuk disponon burimet njerëzore të mjaftueshme për të përballuar fluksin e pacientëve.
- Urgjenca pediatrike pranë QSUT raporton se ka mungesë në personel mjekësor dhe infermierë: 4 infermierë dhe 1 mjek më pak.<sup>23</sup>
- Për vitin 2018, vetëm urgjenca pediatrike e QSUT ka pritur 108.000 pacientë, me një mesatare prej 104 pacientë në ditë për muajin shkurt 2018.
- Aktiviteti i Urgjencës Mjekësore të QSUT për pesë vitet e fundit është rritur me rreth 120 mijë pacientë të vizituar për harkun kohor pesë vjeçar 2013 - 2017, ndërkohë që burimet njerëzore nuk kanë ndryshuar në numër.<sup>24</sup>

| Vitet | Vizita | Kthime | Shtrime | Vdekje%     |
|-------|--------|--------|---------|-------------|
| 2013  | 192758 | 156540 | 35895   | 323 (0.17%) |
| 2014  | 246797 | 218967 | 27689   | 141 (0.05%) |
| 2015  | 258094 | 209694 | 48265   | 135 (0.05%) |
| 2016  | 302624 | 252977 | 49522   | 125 (0.04%) |
| 2017  | 313189 | 271978 | 41075   | 136 (0.04%) |

Burimi: Qendra Spitalore Universitare Nënë Tereza

- MSHMS ka miratuar urdhrat për organizimin e urgjencës paraspitalore sipas 12 prefekturave<sup>25</sup>, pa respektuar kriterin e vendndodhjes së ekipit të urgjencës mjekësore dhe autoambulancës sipas numrit të popullsisë.

<sup>23</sup> Inspektim zhvilluar nga Avokati i Popullit dhe KLSH pranë Urgjencës Pediatrike QSUT, datë 02.03.2018.

<sup>24</sup> Kthim Përgjigje nga QSUT nr. prot. 2178/3, datë 11.05.2018, shkresës së grupit të auditimit protokolluan në QSUT me nr. prot 2178/1, datë 03.05.2018 me lëndë “Informacion-Statistikë

<sup>25</sup> Urdhri nr. 379, datë 31.08.2016 “Për organizimin e shërbimit të urgjencës mjekësore paraspitalore në Prefekturën e Tiranës”; Urdhri nr. 373, datë 31.08.2016 “Për organizimin e shërbimit të urgjencës mjekësore paraspitalore në Prefekturën e Kukësit”; Urdhri nr. 372, datë 31.08.2016 “Për organizimin e shërbimit të urgjencës mjekësore paraspitalore në Prefekturën e Shkodrës”; Urdhri nr. 374, datë 31.08.2016 “Për organizimin e shërbimit të urgjencës mjekësore

- MSHMS ka përfshirë po në të njëjtët urdhra për urgjencën mjekësore paraspitalore edhe shërbimin e urgjencës që duhet të ofrojnë institucionet e urgjencës mjekësore spitalore dhe parësore sipas orarit 24/24 ose 12/24.
- MSHMS nuk ka specifikuar në këto urdhra mënyrën e shpërndarjes së pacientëve nëpër strukturat shëndetësore në varësi të gjendjes së tyre shëndetësore.

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

- MSHMS të ndërmarrë të gjitha hapat e nevojshme me qëllim hartimin dhe miratimin e kurrikulave të profesioneve të urgjencës, në bashkëpunim me Ministrinë e Arsimit, Sportit dhe Rinisë.

**Deri në Dhjetor 2018**

- MSHMS të angazhohet dhe të bëjë një vlerësim të burimeve njerëzore aktuale në dispozicion të strukturave të urgjencës mjekësore në të gjitha nivelet e shërbimit dhe të përcaktojë nevojat e tij për të ardhmen.

**Deri në Dhjetor 2018**

- MSHMS të rishikojë urdhrat “Për riorganizimin e shërbimit të urgjencës mjekësore paraspitalore sipas prefekturave”, me qëllim rregullimin e tyre në mënyrë që të reflektojnë saktë kërkesat e ligjit për urgjencën mjekësore në vendin tonë.

**Deri në Dhjetor 2018**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A janë përcaktuar dhe miratuar protokollet mjekësore të UM-së?*

- Nuk janë miratuar me urdhër të ministrit përgjegjës për shëndetësinë protokollet standarde të urgjencës mjekësore, të cilat të përcaktojnë nevojën e shërbimit të urgjencës spitalore në varësi të popullsisë, faktorëve demografikë, numrit të pacientëve të asistuar në ditë dhe distancës midis shërbimeve.

---

paraspitalore në Prefekturën e Korçës”; Urdhri nr. 376, datë 31.08.2016 “Për organizimin e shërbimit të urgjencës mjekësore paraspitalore në Prefekturën e Fierit”; Urdhri nr. 355, datë 19.08.2016 “Për organizimin e shërbimit të urgjencës mjekësore paraspitalore në Prefekturën e Dibrës”; Urdhri nr. 378, datë 31.08.2016 “Për organizimin e shërbimit të urgjencës mjekësore paraspitalore në Prefekturën e Beratit”; Urdhri nr. 293, datë 11.07.2016 “Për organizimin e shërbimit të urgjencës mjekësore paraspitalore në Prefekturën e Elbasanit”; Urdhri nr. 375, datë 31.08.2016 “Për organizimin e shërbimit të urgjencës mjekësore paraspitalore në Prefekturën e Gjirokastrës”; Urdhri nr. 380, datë 31.08.2016 “Për organizimin e shërbimit të urgjencës mjekësore paraspitalore në Prefekturën e Lezhës”; Urdhri nr. 377, datë 31.08.2016 “Për organizimin e shërbimit të urgjencës mjekësore paraspitalore në Prefekturën e Durrësit”; Urdhri nr. 317, datë 26.07.2016 “Për organizimin e shërbimit të urgjencës mjekësore paraspitalore në Prefekturën e Vlorës”.



- Në urdhrin 87, datë 02.03.2016 parashikohen si të miratuara standardet e shërbimit të urgjencës, protokollin e urgjencës mjekësore, kategorizimi i zonave dhe intensiteti i kohës së përgjigjes ndaj thirrjes për ndihmë mjekësore, si dhe kodifikimin e urgjencës mjekësore, por në ngjashmëri me tematikat e tjera edhe për këto çështje materiali nuk quhet i përfunduar. MSHMS nuk ka miratuar protokollin e njësisë së koordinimit të QKUM.
  - Protokollin e njësisë së koordinimit funksionojnë aktualisht në QKUM, por ato janë të miratuara me urdhër të brendshëm të Drejtorit të Përgjithshëm të QKUM nr. 23, datë 31.03.2017, “Për Miratimin e Protokolleve të Njesisë së Koordinimit”.
  - QKUM ka përcjellë me shkresë nr. prot. 63, datë 02.02.2018 në MSHMS protokollin për regjistrin e urgjencës me qëllim miratimin e tyre nga ky institucion<sup>26</sup>, por këto ende nuk janë miratuar.
  - Nuk janë miratuar me urdhër të ministrit përgjegjës për shëndetësinë protokollin për përcaktimin e përparësisë së urgjencës në përgjigje të telefonatave.
  - MSHMS nuk ka miratuar urdhrin përkatës për regjistrimin e komunikimeve individuale dhe transmetimeve që njësia e koordinimit ka për detyrë të regjistrojë.
- Është hartuar dhe publikuar Udhëzuesi Klinik i Urgjencës Mjekësore, por nuk është miratuar me urdhrin përkatës të ministrit përgjegjës për shëndetësinë.
- Udhëzuesi Klinik i Urgjencës Mjekësore<sup>27</sup> nuk është hartuar në përputhje me dispozitat e Ligjit nr. 147/2014 “Për Shërbimin e Urgjencës Mjekësore”.
- Udhëzuesi Klinik i Urgjencës Mjekësore nuk është përdorur nga strukturat e shërbimit të urgjencës në vendin tonë.
- Nuk është kryer nga grupi i punës procedura e pre-testit dhe post-testit për vlerësimin e njohurive të përdoruesve me qëllim vlerësimin në përgjithësi të njohurive të personelit në këtë shërbim.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Protokollin e Skedës së Traumës Paraspitalore (parametrat dhe shkallët e vlerësimit), Protokollin e Raportimit Ditor i Vizitave në Urgjencën Spitalore, Protokollin e Raportimit Mjor i Vizitave në Urgjencën Spitalore, Protokollin e Skedës së Raportimit Ditor Shtrime në Spital, Protokollin e Skedës së Raportimit Ditor të Spitalit Obsetrik Gjinekologjik “Mbretëresa Geraldinë”, Protokollin e Skedës së Raportimit Mjor të Spitalit Obsetrik Gjinekologjik “Mbretëresa Geraldinë”, Protokollin e Skedës së Raportimit Ditor të Spitalit Obsetrik Gjinekologjik “Koço Gliozheni”, Protokollin e Skedës së Raportimit Mjor të Spitalit Obsetrik Gjinekologjik “Koço Gliozheni”, Protokollin e Skedës së Raportimit Ditor Misione në Urgjencën Paraspitalore (Trauma, Dinamika), Protokollin e Skedës së Raportimit Mjor Misione në Urgjencën Paraspitalore (Trauma, Dinamika).

<sup>27</sup> Shih Kapitulli 1, Shërbimi i Emergjenc-Urgjencave, fq. 9-14.

<sup>28</sup> Urdhër nr. 146, datë 11.04.2016 “Për Ngritjen e Grupit të Punës për Hartimin e Manualit të Udhëzuesve Klinikë të Urgjencës Mjekësore”, pika 2.

- Urgjenca Pediatrike pranë QSUT, Spitali Universitar “Shefqet Ndroqi” dhe Spitali Universitar i Traumë kanë vepruar sipas protokolleve klinike dhe rregulloreve të brendshme të miratuara me urdhra të brendshëm.
- MSHMS deri më tani nuk ka parashikuar protokolle mjekësore për 74 strukturat e sistemit shëndetësor parësor të cilat duhet të ofrojnë shërbim urgjence 24 ose 12 orësh.<sup>29</sup>

| Nr.          | Prefekturat | Nr.Q.Sh.  |
|--------------|-------------|-----------|
| 1            | Tiranë      | 14        |
| 2            | Elbasan     | 6         |
| 3            | Fier        | 7         |
| 4            | Shkodër     | 5         |
| 5            | Kukës       | 2         |
| 6            | Lezhë       | 6         |
| 7            | Korçë       | 3         |
| 8            | Berat       | 3         |
| 9            | Durrës      | 7         |
| 10           | Gjirokastrë | 4         |
| 11           | Dibër       | 3         |
| 12           | Vlorë       | 14        |
| <b>Total</b> |             | <b>74</b> |

<sup>29</sup> Urdhri nr. 379, datë 31.08.2016 “Për organizimin e shërbimit të urgjencës mjekësore paraspitalore në Prefekturën e Tiranës”; Urdhri nr. 373, datë 31.08.2016 “Për organizimin e shërbimit të urgjencës mjekësore paraspitalore në Prefekturën e Kukësit”; Urdhri nr. 372, datë 31.08.2016 “Për organizimin e shërbimit të urgjencës mjekësore paraspitalore në Prefekturën e Shkodrës”; Urdhri nr. 374, datë 31.08.2016 “Për organizimin e shërbimit të urgjencës mjekësore paraspitalore në Prefekturën e Korçës”; Urdhri nr. 376, datë 31.08.2016 “Për organizimin e shërbimit të urgjencës mjekësore paraspitalore në Prefekturën e Fierit”; Urdhri nr. 355, datë 19.08.2016 “Për organizimin e shërbimit të urgjencës mjekësore paraspitalore në Prefekturën e Dibrës”; Urdhri nr. 378, datë 31.08.2016 “Për organizimin e shërbimit të urgjencës mjekësore paraspitalore në Prefekturën e Beratit”; Urdhri nr. 293, datë 11.07.2016 “Për organizimin e shërbimit të urgjencës mjekësore paraspitalore në Prefekturën e Elbasanit”; Urdhri nr. 375, datë 31.08.2016 “Për organizimin e shërbimit të urgjencës mjekësore paraspitalore në Prefekturën e Gjirokastrës”; Urdhri nr. 380, datë 31.08.2016 “Për organizimin e shërbimit të urgjencës mjekësore paraspitalore në Prefekturën e Lezhës”; Urdhri nr. 377, datë 31.08.2016 “Për organizimin e shërbimit të urgjencës mjekësore paraspitalore në Prefekturën e Durrësit”; Urdhri nr. 317, datë 26.07.2016 “Për organizimin e shërbimit të urgjencës mjekësore paraspitalore në Prefekturën e Vlorës”. Bashkëngjitur urdhrat më hartat përkatëse.

- MSHMS nuk ka parashikuar kryerjen kontekstuale të një studimi të mirëfilltë të kostove të zbatimit të protokolleve mjekësore të urgjencës mjekësore, me qëllim vlerësimin e impaktit ekonomik dhe përballueshmërisë së tyre nga buxheti i shtetit.  
Me urdhër nr. 375, datë 08.05.2018, “Për Ngritjen e Grupit të Punës për Ndjekjen dhe Zbatimin e Legjislacionit në Shërbimin e Urgjencës në Shërbimin Spitalor, Emergjencat Civile dhe Krizat, si dhe Statistikat Zyrtare në Spitalet Universitare, Rajonale dhe Bashkiake”, MSHMS ka nisur punën për evidentimit të zbatimit të ligjit për UM.

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

- MSHMS të hartojë dhe miratojë në përputhje me dispozitat e Ligjit nr. 147/2017 “Për Shërbimin e Urgjencës Mjekësore” protokollat standarde të urgjencës mjekësore, të cilat të përcaktojnë nevojat e shërbimit të urgjencës spitalore në varësi të popullatës që mbulon, faktorëve demografikë, numrit të pacientëve të asistuar në ditë dhe distancës midis shërbimeve.

**Deri në Dhjetor 2018**

- MSHMS të vlerësojë kontekstualisht hartimin dhe miratimin me protokolleve mjekësore edhe kostot e zbatimit të protokolleve mjekësore të urgjencës mjekësore, me qëllim vlerësimin e impaktit ekonomik dhe përballueshmërisë së tyre nga buxheti i shtetit.

**Deri në Dhjetor 2018**

- MSHMS të ndërmarrë hapat e duhura për të rishikuar dhe miratuar protokollat e njësisë së koordinimit të QKUM, si edhe protokollat e regjistrimit të urgjencës.

**Deri në Dhjetor 2018**

- MSHMS të rishikojë procedurat e ndjekura në hartimin dhe publikimin e Udhëzuesi Klinik të Urgjencës Mjekësore, si dhe të hartojë një relacion ku të identifikohen arsyet e mosmiratimit të tij dhe detajimin e shpenzimeve nga buxheti i shtetit dhe nga fondet e partnerëve ndërkombëtarë, e ta prezantojë atë pranë Komisionit Parlamentar për Punën, Çështjet Sociale dhe Shëndetësinë.

**Deri në Dhjetor 2018**

- MSHMS të identifikojë përgjegjësitë institucionale në drejtim të mosrespektimit të urdhrat të ministrit përgjegjës për shëndetësinë nr. 146, datë 11.04.2016, “Për Ngritjen e Grupit të Punës për Hartimin e Manualit të

Udhëzuesve Klinikë të Urgjencës Mjekësore”, sa i takon moskryerjes së procedurës së pre- dhe post-testit, si edhe mungesës së miratimit final të këtij Udhëzuesi.

### **Deri në Dhjetor 2018**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A ka bashkërendim të unifikuar të aseteve ekzistuese nga QKUM?*

- QKUM nuk ka hartuar dhe miratuar një Plan Strategjik Institucional për periudhën 2015-2017, në të cilin të shtjellonte prioritetet strategjike zhvillimore të institucionit në funksion të përmbushjes së detyrimeve ligjore.
- QKUM ushtron aktivitetin e saj të koordinimit të autoambulancave vetëm për qytetin e Tiranës. QKUM nuk ka shtrirë sistemin e koordinimit të mjeteve në të gjithë territorin e vendit tonë, për të krijuar një sistem mbarështetëror të unifikuar.
- QKUM nuk ka shtrirë në rang vendi përdorimin e numrit unik 112 sipas kërkesave, por vazhdon me përdorimin e numrit historik të Urgjencës së Tiranës 127. Numri unik i urgjencës mjekësore 112 përdoret aktualisht nga Policia e Shtetit, pa autorizimet përkatëse nga MSHMS.<sup>30</sup>
- QKUM aktualisht ende nuk kryen planifikim, drejtim, pjesëmarrje apo bashkërendim të aseteve ekzistuese të urgjencës mjekësore në vendin tonë.
- QKUM ka mundur të sigurojë vetëm një kontroll me GPS të 215 autoambulancave (të spitaleve) në shkallë vendi, ndërkohë që përdorimi dhe koordinimi i tyre kryhet nga spitalet përkatëse.
- Në qytetin e Tiranës, QKUM administron më sot vetëm 7 autoambulanca të shpërndara sipas 6 vendndodhjeve, nga të cilat 3 janë në inventarin ekonomik të QKUM dhe 4 janë vendosur në dispozicion nga QSUT, Trauma dhe “Shefqet Ndroqi”.
- QKUM nuk mund të mbulojë me autoambulanca 9 pikat për vendndodhjen e tyre sipas përcaktimeve të Urdhrit nr. 379, datë 31.08.2016 “Për organizimin e shërbimit të urgjencës mjekësore paraspitalore në Prefekturën e Tiranës”.
- Bazuar në inventarin ekonomik për periudhën 2015-2017, QKUM, për vitin 2015 dispononte 7 helikopterë dhe 1 autoambulancë; për vitin 2016 dispononte vetëm 1 autoambulancë; për vitin 2017 ka disponuar 3 autoambulanca.

<sup>30</sup> Përgjigje zyrtare e MSHMS mbi përdorimin e numrit unik 112 nga Policia e Shtetit.

- Me VKM nr. 964, datë 02.12.2015, “Për Kalimin e Helikopterëve e të Pajisjeve të tyre nga Ministria e Punëve të Brendshme dhe Ministria e Shëndetësisë tek Ministria e Mbrojtjes” Njësia e Transportit Mjekësor me Helikopter nuk është më pjesë e QKUM.
- Autoambulancat që koordinohen nga QKUM për qytetin e Tiranës jo gjithmonë janë të rregulluara dhe në gjendje pune (nuk kanë kolaudim, mungojnë siguracione pagesa detyrime/taksa apo kanë nevojë për riparim).<sup>31</sup>
- QKUM ka kryer një studim paraprak, i cili nuk i është përcjellë zyrtarisht MSHMS, mbi gjendjen e autoambulancave që menaxhohen nga qendrat shëndetësore në shkallë vendi nga ku ka rezultuar se për 416 qendra shëndetësore totali i autoambulancave është 74, nga të cilat në gjendje pune janë vetëm 41. Pjesa tjetër janë jashtë përdorimit, u mungon kolaudimi ose janë në proces riparimi.<sup>32</sup>
- Pozicionimi i autoambulancave sipas vendndodhjeve të përcaktuar është problematik pasi shumë qendra shëndetësore nuk kanë dhoma në dispozicion të ekipit të autoambulancës, si dhe nuk disponojnë as parkim të përshtatshëm për të.
- Në qytetin e Tiranës për vendndodhjen ISHP (ASHR), Poliklinika e Specialiteteve nr. 3 dhe Pika Shëndetësore “Ali Demi” nuk është vendosur ekipi i urgjencës mjekësore dhe autoambulanca përkatëse.
- Poliklinika e Specialiteteve nr. 3 nuk kishte dijeni për detyrimin e ofrimit të kushteve për ekipin e urgjencës dhe autoambulancën, si edhe nuk kishte dijeni për detyrimin e ofrimit të shërbimit të urgjencës në këtë qendër me orar 24/24.<sup>33</sup>
- Për prefekturën e Tiranës, QKUM nuk ofron koordinim të aseteve të urgjencës mjekësore me qendrat e tjera të cilat janë: Kamëz, Vorë, Pezë-Helmës, Farkë, Bërzhitë, Baldushk, Golem, Rrogozhinë, si dhe në Shërbimin Spitalor Kavajë.
- Aktualisht nuk ofrohet shërbim urgjence me autoambulancë i koordinuar nga QKUM për qendrat shëndetësore Kamëz, Vorë, Pezë-Helmës, Farkë, Baldushk dhe Bërzhitë, Golem pasi përveç qendrave shëndetësore Kamëz dhe Bërzhitë që kanë nga 1 autoambulancë secila (1 jashtë përdorimit dhe 1 në proces kolaudimi, në inventar të Autoritetit Shëndetësor Rajonal Tiranë).

---

<sup>31</sup> Intervistë me Drejtorin e Përgjithshëm të QKUM më datë 08.05.2018.

<sup>32</sup> Të dhëna të mbledhura dhe përpunuara nga QKUM.

<sup>33</sup> Urdhrit nr. 379, datë 31.08.2016 “Për organizimin e shërbimit të urgjencës mjekësore paraspitalore në Prefekturën e Tiranës”, pika 1, germa c. Intervistë me Drejtoreshën e Poliklinikës së Specialiteteve nr. 3, zj. Benereta Hoxha më datë 11.05.2018.

Asnjë nga qendrat e sipërpërmendura nuk është e pajisur me mjete që të mund të vendosen në dispozicion të QKUM.

- Qendra shëndetësore Rrogzhinë ka në inventarin ekonomik 2 mjete, nga të cilat një rezulton i pakolauduar.<sup>34</sup>

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

- QKUM të hartojë dhe të miratojë një Plan Strategjik Institucional 3-vjeçar ku të specifikohen objektivat zhvillimore të institucionit në përputhje me kërkesat e Ligjit nr. 147/2014, “Për Shërbimin e Urgjencës Mjekësore”.

**Deri në Dhjetor 2018**

- QKUM dhe MSHMS të vlerësojnë situatën aktuale sa i takon bashkërendimit dhe koordinimit të aseteve të urgjencës mjekësore dhe të hartojnë e miratojnë një Plan Kombëtar për shtrirjen e këtij shërbimi në të gjithë vendin sipas dispozitave të Ligjit 147/2017.

**Deri në Dhjetor 2018**

- QKUM të hartojë një raport të detajuar mbi situatën e bashkërendimit dhe koordinimit të aseteve të urgjencës mjekësore për Prefekturën e Tiranës dhe të raportojë për të pranë MSHMS, me qëllim evidentimin e ngërçeve organizative dhe institucionale që kanë penguar QKUM në përmbushjen e detyrimit ligjor.

**Deri në Dhjetor 2018**

- QKUM, në përputhje me dispozitat e Ligjit nr. 147/2014, të marrë të gjitha hapat e nevojshme për të ushtruar kontroll të brendshëm të strukturave të urgjencës mjekësore.

**Deri në Dhjetor 2018**

- QKUM zyrtarisht të marrë kontakte dhe të komunikojë me të gjitha institucionet e shërbimit shëndetësor ku është përcaktuar se do të vendosen pikat e vendndodhjeve të ambulancave dhe ekipi i urgjencës, me qëllim krijimin e kushteve për ekipin dhe autoambulancën.

**Deri në Dhjetor 2018**

<sup>34</sup> Të dhëna të mbledhura dhe përpunuara nga QKUM.

- QKUM, në bashkëpunim me MSHMS, të përcaktojë kushtet e nevojshme në të cilat duhet të gjendet ekipi i urgjencës dhe autoambulanca për të ofruar një shërbim cilësor dhe në kohën e duhur.

### **Deri në Dhjetor 2018**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A siguron QKUM përdorim efektiv të personelit, pajisjeve dhe aparaturave në çdo njësi që ofron shërbim të urgjencës mjekësore?*

- Personeli i aktivizuar në ekipet e urgjencës mjekësore me autoambulancë në qytetin e Tiranës është pjesë e organikave të spitaleve e jo pjesë e strukturës së QKUM dhe organizohet sipas turneve të përcaktuara nga shefi i shërbimit të urgjencës së Tiranës.<sup>35</sup>
- QKUM mbikëqyr përdorimin e pajisjeve dhe aparaturave të 7 autoambulancave të cilat koordinohen nga ky institucion.
- QKUM ofron trajnime për stafin mjekësor të urgjencave mjekësore në rang vendi sipas 6 kurseve të trajnimit të akredituara nga Qendra Kombëtare e Edukimit në Vazhdim.
- QKUM nuk disponon mjete bashkëkohore për të kryer trajnime sa më profesionale në përfitim të personelit shëndetësor të angazhuar në shërbimin e urgjencës mjekësore.
- QKUM ka hasur problematika lidhur me figurat profesionale të parashikuara nga Ligji nr. 147/2014 sa i takon paramedikaleve dhe dhënësve të ndihmës së parë, të cilat nuk janë ende krijuar si figura profesionale, por këto problematika nuk i ka përcjellë asnjëherë zyrtarisht pranë MSHMS.
- QKUM ka kryer një studim paraprak për qytetin e Elbasanit mbi përdorimin e personelit në shërbimin e urgjencës mjekësore, i cili nuk është përcjellë zyrtarisht për diskutim në MSHMS.<sup>36</sup>
  - ✓ Shërbimet e urgjencës mjekësore në strukturat private nuk raportojnë periodikisht pranë Qendrës Kombëtare të Urgjencës Mjekësore, bazuar në kërkesat e Regjistrisë Kombëtare të Urgjencës Mjekësore.

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

---

<sup>35</sup> Urdhër nr. 38, datë 01.02.2016, “Për Transferimin e Personelit të Shërbimit të Urgjencës Mjekësore, Tiranë”

<sup>36</sup> Nga Intervista me Drejtorin e Përgjithshëm të QKUM më datë 08.05.2018.

- QKUM t'i drejtohet MSHMS me qëllim përcaktimin e kushteve që duhet të plotësojë personeli, pajisjet dhe aparaturat për të siguruar një shërbim efektiv në të gjitha nivelet.

**Deri në Dhjetor 2018**

- QKUM t'i drejtohet MSHMS dhe të kërkojë zyrtarisht fonde për t'u pajisur me mjetet e duhura trajnuese me qëllim rritjen e cilësisë së tij.

**Deri në Dhjetor 2018**

- QKUM të marrë kontakte zyrtare me strukturat shëndetësore private që ofrojnë shërbim urgjence me qëllim raportimin për efekt të plotësimit të Regjistrit Kombëtar të Urgjencës Mjekësore.

**Deri në Dhjetor 2018**

- QKUM të kryejë një rishikim të mirëfilltë të personelit të angazhuar në shërbimin e urgjencës mjekësore në vendin tonë, për të evidentuar aftësitë profesionale, nevojat për trajnim, numrin e nevojshëm të figurave profesionale të urgjencës mjekësore, e ta paraqesë e diskutojë atë zyrtarisht pranë MSHMS, bashkëlidhur me një plan masash të propozuara nga QKUM për përmirësimin e këtij aspekti.

**Deri në Dhjetor 2018**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A siguron QKUM një rishikim periodik, të gjithanshëm të shtrirjes dhe cilësisë së shërbimit të UM?*

- QKUM nuk ka kryer asnjëherë rishikim të cilësisë së shërbimit të urgjencës në shkallë vendi.
  - QKUM nuk i ka përcjellë asnjëherë zyrtarisht MSHMS problematikat e shtrirjes së shërbimit, mungesës së mjeteve, etj.
  - QKUM nuk ka burime financiare dhe njerëzore për të kryer rishikim periodik të gjithanshëm të shtrirjes dhe cilësisë së shërbimit të UM.
  - QKUM nuk ka marrë masa për hartimin dhe miratimin e një metodologjie të përshtatshme për përmbushjen e këtij detyrimi ligjor.
- ✓ Në Raportin Vjetor për Ecurinë e Punës së Shërbimit të Urgjencës Mjekësore hartuar nga QKUM dhe dërguar në MSHMS me nr. prot. 25, datë 12.01.2018 nuk është kryer një vlerësim i saktë dhe i mirëfilltë i ecurisë së punës së shërbimit të urgjencës mjekësore.



***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

- QKUM të marrë masa për të nisur punën me qëllimi kryerjen e rishikimit të cilësisë së shërbimit të urgjencës në shkallë vendi.

**Deri në Dhjetor 2018**

- QKUM të marrë masa për hartimin dhe miratimin e një metodologjie të përshtatshme për përmbushjen e këtij detyrimi ligjor.

**Deri në Dhjetor 2018**

***II. B. Sa i takon bashkëpunimit të subjekteve nën auditim me grupin e auditimit për vënien në dispozicion të dokumentacionit të nevojshëm për fazën e terrenit ka rezultuar si më poshtë:***

- ✓ MSHMS, edhe gjatë fazës së terrenit nuk është treguar profesionale dhe bashkëpunuese në prodhimin e informacionit të kërkuar dhe përgjigjen e pyetësorëve në afatin e duhur. Për këtë arsye grupi i auditimit ka njoftuar fillimisht koordinatorin e përcaktuar nga institucioni për mbarëvajtjen e marrëdhënieve me grupin e auditimit, Drejtorin e Drejtorisë së Auditit të Brendshëm, e në mungesë të reagimit zyrtar nga ky institucion i është drejtuar zyrtarisht institucionit sa i takon shkeljes së Ligjit nr. 154/2014, “Për organizimin dhe Funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit” Në përfundim të fazës së terrenit, grupi i auditimit ka mundur të sigurojë pjesërisht informacionin e kërkuar, pasi MSHMS arriti të identifikojë punonjësin me njohuri të përshtatshme për t’iu përgjigjur kërkesave të grupit të auditimit.
- ✓ Mosrespektimi i përsëritur i afateve të përcaktuara nga strukturat përgjegjëse të MSHMS kanë sjellë pasoja shumë të rënda e kanë rezultuar në pengimin e realizimit të procesit të auditimit të performancës “Performanca e Institucioneve Përgjegjëse për Urgjencën Mjekësore” nga Kontrolli i Lartë i Shtetit.

***II. C. Masa Disiplinore***

Bazuar në Ligjin nr. 152/2013, “Për Nëpunësin Civil”, i ndryshuar, neni 59, pika 4, germa b, **i rekomandoj** Titullarit të Ministrisë së Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale:

- Marrjen e masave disiplinore - kundrejt Drejtores së Përgjithshme të Drejtorisë së Përgjithshme të Politikave dhe Zhvillimit të Shëndetësisë dhe

Mbrojtjes Sociale në cilësinë e ish - Sekretarit të Përgjithshëm të Komanduar të MSHMS, dhe Drejtorit të Drejtorisë së Auditimit të Brendshëm, në cilësinë e koordinatorit me audituesit e KLSH, në përputhje me neni 57, pika 2, germa b, të Ligjit nr. 152/2013, “Për Nëpunësin Civil”, VKM nr. 115, datë 05.03.2014 “Për përcaktimin e procedurës disiplinore dhe të rregullave për krijimin, përbërjen e vendimmarrjen në komisionin disiplinor në shërbimin civil”, kreu II, pika 3 - për mosrespektimin e përsëritur të afateve të caktuara në përmbushjen e detyrave, të cilat kanë sjellë pasoja shumë të rënda e që kanë rezultuar në pengimin e realizimit të procesit të auditimit të performancës “Performanca e Institucioneve Përgjegjëse për Urgjencën Mjekësore” nga Kontrolli i Lartë i Shtetit.

**Deri në Dhjetor 2018**

## **9. PERFORMANCA E ADMINISTRATËS DOGANORE NË VLERËSIMIN DOGANOR TË MALLRAVE**

### **Të dhënat e auditimit:**

- Auditimi është kryer në bazë të Programit të Auditimit, miratuar nga Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit, nr. 402/1 Prot., datë 30.11.2016.
- Auditimi ka filluar më datë 31.03.2016 dhe ka përfunduar më datë 13.10.2017.
- Auditimi është kryer nga grupi i auditimit: Vullnet Karafilaj, Brunilda Zeneli, Artan Mirashi, dhe Altin Dinaj.
- Auditimi u krye në subjektet:
  - Ministria e Financave;
  - Drejtoria e Përgjithshme e Doganave;
  - Dega Doganore Tiranë;
  - Dega Doganore Durrës;
  - Dega Doganore Fier;
  - Dega Doganore Kapshticë;
  - Dega Doganore Korçë;
  - Dega Doganore Qafë Thanë;
  - Dega Doganore Lezhë;
  - Laboratori Doganor.
- Subjektet e audituara gjeneruan observacione, të cilat u reflektuan në raportin final rast pas rasti, duke u argumentuar qëndrimin zyrtar të KLSH-së për to.
- Auditimi u finalizua me vendimin e Kryetarit të KLSH-së, nr. 227, datë 31.12.2017.
- Raporti përfundimtar iu përçoll institucioneve të audituara me shkresën përcjellëse nr.402/8 Prot, datë 25.01.2018.

### **Konteksti i Auditimit:**

Në kohën e sotme gjithmonë e më tepër zënë vend idetë e Adam Smithit për tregtinë e lirë, duke ndryshuar edhe qëllimin për të cilin mbledheshin detyrimet doganore. Tashmë detyrimet doganore konceptohen jo më si një pengesë për futjen e mallrave të huaja në tregun e brendshëm por si një mjet për të mbledhur të ardhura për financat publike, duke profilizuar kështu rolin fiskal të detyrimeve doganore.

Në fillimet të shekullit XX dhe sidomos në dekadat e para të tij, filloi të ridimensionohet roli që duhet të luante dogana, duke i dhënë një profil ekonomik, dhe në kuadër të saj edhe vetë detyrimeve doganore, ide kjo që pas Luftës së Dytë Botërore mbështeti gjithë frymën e integritit ekonomik dhe tregtar që ka arritur kulmin në konceptin e ekonomisë globale dhe shprehjen e vet në Organizatën Botërore të Tregtisë<sup>1</sup>.

Mangësitë dhe shpesh problematika mjaft komplekse në përcaktimin e vlerës së mallit në momentin e importimit të mallrave dhe mbledhja sa me reale e taksave doganore në import, kanë qënë sinjal për nisjen e këtij auditimi nga KLSH.

Këto dobësi përfshijnë gjithë sistemin doganor, Degët Doganore, Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave, Ministrinë e Financave e cila harton politikat Fiskale, si dhe struktura dhe aktorë të tjerë. Gama e gjerë e këtyre strukturave, moskordinimi i tyre e vështirëson zgjidhjen e problemeve në vlerësimin doganor, që shkakton mos vjeljen e drejtë e sasiore të taksave doganore në momentin e importimit të mallrave.

Operatorët ekonomikë kërkojnë nga administrata doganore që të trajtohen në mënyrë të barabartë, përsa i përket vlerësimit të mallrave për qëllime doganore. Kjo është pjesë e kërkesave edhe e legjislacionit doganor. Administrata doganore ka të drejtën diskrecionale mbi mënyrën e vlerësimit doganor të mallrave, për përdorimin e një prej 6 metodave të vlerësimit doganor, përfshirë edhe përdorimin e “dosjes së të dhënave të disponueshme” për vlerësimin doganor të mallrave, por gjithmonë e drejta diskrecionale duhet të jetë në përputhje me legjislacionin dhe procedurat e përcaktuara.

Për arsytet e mësipërme puna e administratës doganore gjatë vlerësimit doganor të mallrave, ka një rëndësi të veçantë parë kjo në dy aspekte:

- Së pari, shmangie të pabarazisë dhe unifikim të vlerës doganore nga të gjithë strukturat doganore për mallra të njëjtë;
- Së dyti, rritja e të ardhurave doganore, si rezultat i zbatimit rigoroz të procedurave të vlerësimit të mallrave për qëllime doganore.

Bazuar në informacionin e mbledhur gjatë fazës së studimit në terren, problematikat e ndeshura gjatë punës së administratës doganore, pasqyrojnë një nivel jo të kënaqshëm të menaxhimit të administratës doganore qendrore dhe lokale. Gjatë zbatimit të procedurave të zhdoganimit të mallrave, është evidentuar se përdorimi i metodave alternative të vlerësimit të mallrave për

---

<sup>1</sup>Wikipedia-Detyrimet doganore

qëllime doganore është në nivele tepër të ulta, ose zero. Po kështu përdorimi i metodës së vlerësimit të mallrave sipas “Dosjes së të dhënave të disponueshme”, ka hasur vështirësi në disa raste për shkak të inkoherencës me ndryshimet e ndodhura në fushën e doganave dhe një globalizimi rajonal e më tej përherë e më të madh.

Strukturat e administratës doganore, të cilat janë pjesë e këtij procesi, nuk kanë patur bashkëpunimin e duhur. Ka rezultuar një pjesëmarrje e dobët e degëve doganore në këtë proces, ndërkohë që do të ishte e rëndësishme pjesëmarrja aktive e tyre, duke reklamuar problematikat për arsye se degët doganore janë përdoruesit realë të “vlerësimit doganor”. Stafit menaxherial i këtyre institucioneve nuk është përfshirë në mënyrën e duhur dhe me përgjegjshmëri për menaxhimin e këtij procesi, me synim përmirësimin e cilësisë, përfshirjen dhe përdorimin e praktikave më të mira, përditësimin e të dhënave të disponueshme, duke ulur kostot dhe rritur të ardhurat kërkohet:

- Përdorimin hirearkik të metodave të vlerësimit doganor, duke zbatuar me rigorozitet plotësimin e kërkesave për çdo metode të vlerësimit;
- Vlerësimi i kënaqësisë së operatorëve ekonomikë të cilët operojnë në sistemin doganor;
- Përditësimin e vazhdueshëm, në koherencë me ndryshimet e tregut dhe të politikave në fushën e doganave, të dosjes së të dhënave të disponueshme;
- Menaxhimi i burimeve njerëzore, kërkesat për çdo vend pune;
- Kualifikimi i vazhdueshëm i stafit doganor, të cilët janë të lidhur drejtpërsëdrejti me vlerësimin dhe klasifikimin tarifor të mallrave.

### **Mesazhi i Auditimit:**

Përmirësimi i performancës së Administratës Doganore, në të gjitha nivelet e saj, Drejtori e Përgjithshme e Doganave dhe Degë Doganore, kërkon rritjen e nivelit të shërbimit të Administratës Doganore ndaj subjekteve tregtare, vendosjen e standardeve sa më të drejta, unifikim të vlerësimit doganor në të gjitha degët doganore për rastet identike, rritjen e transparencës me qëllim sigurimin e barazisë në treg nëpërmjet zbatimit të procedurave dhe metodave sa më të drejta të vlerësimit të mallrave për qëllime doganore, kërkesa që nuk mund të realizohen pa përfshirjen e gjithë aktorëve që kanë një rol kyç në zinxhirin e këtij shërbimi. Konkretisht:

- MF: Hartimin e legjislacioni të drejtë, të thjeshtë dhe të kuptueshëm për administratën dhe biznesin, si dhe sigurimin dhe zbatimin e procedurave sa më të drejta në azhurnimin e dosjes së të dhënave të disponueshme.
- DPD: Hartimin e udhëzuesve dhe sigurimin e procedurave sa më të drejta në përcaktimin e vlerës doganore të mallrave, arritjen e standardeve sa më të mira dhe unifikim të saj.
- DD: Zbatimin sa më rigoroz të procedurave të përcaktuara, shërbim sa më transparent dhe efikas ndaj subjekteve tregtare.

### **Përmbledhje në formë vendimi e auditimit**

Në zbatim të planit vjetor 2016-2017, Kontrolli i Lartë i Shtetit, në kuadër të përmbushjes së funksionit të tij Kushtetues, zbatimit të Udhëzimeve dhe Standardeve Ndërkombëtare të Auditimit (INTOSAI, EUROSAT etj.), sipas shkresës nr. 402, datë 31.03.2016, “Njoftim për fillim auditimi”, ndërmori auditimin me temë “Performanca e Administratës Doganore në vlerësimin doganor të mallrave, 2014-2016” Ky auditim u programua për t’u ushtruar në Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave dhe disa prej Degëve Doganore në varësi të saj, të cilat zënë një peshë specifike të lartë në krijimin e të ardhurave doganore. Pas përfundimit të punës paraprake audituese u përgatit programi auditues me 402/1, datë 30.11.2016.

Nisur nga rëndësia e këtij shërbimi si dhe ndjeshmëria e lartë publike, KLSH në zbatim të politikave të saj, të sanksionuara në Planin Strategjik, ligjin “Për funksionimin dhe organizimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit”, ka marrë indicie dhe e ka parë si të rëndësishëm vlerësimin e performancës së vlerësimit doganor të mallrave nga Administrata Doganore.

Politikat e qeverisë për shëndetin përbëjnë një nga temat më delikate dhe shpesh të nxehta, që kanë tërhequr kritikën dhe pakënaqësitë e qytetarëve, të mediave, ligjvënësve, shoqërisë civile dhe palëve të tjera të interesit.

Rritja e kërkesës për përmirësimin e performancës së administratës doganore është një nga kriteret bazë të integritetit në BE. Qëllimi dhe misioni i doganave nuk është vetëm mbledhja e të ardhurave, si një prej indikatorëve të performancës së saj, por edhe perceptimi i bizneseve shqiptare dhe klientëve të tjerë të Shërbimit Doganor, mbi nivelin dhe cilësinë e shërbimeve doganore shqiptare.

Të ardhurat nga doganat, janë burimi i të ardhurave të buxhetit të shtetit, ato kanë një peshë specifike të rëndësishme me rreth 40 % kundrejt të ardhurave buxhetore. Buxheti është plan vjetor për financimin e funksioneve dhe detyrimeve të qeverisë dhe pa realizimin e të ardhurave qeveria nuk do të mund të realizojë funksionet dhe objektivat e saj. Kjo tregon rëndësinë e realizimit të të ardhurave buxhetore në tërësi, por edhe të të ardhurave doganore në veçanti si një e ardhur me ndikim në të ardhurat totale. Mosrealizimi i tyre ndikon drejtpërdrejtë në realizimin e shërbimeve dhe investimeve, ku përfitues është publiku.

Është e rëndësishme që qeveria, në këtë rast e përfaqësuar nga strukturat e saj, si Ministria e Financave, Drejtoria e Përgjithshme e Doganave dhe Degët Doganore të shtrira në territorin e RSH, të sigurojnë standarde të një cilësie të lartë të shërbimit doganor. Kjo kërkon që strukturat e shërbimit doganor të kenë një qëllim dhe mision të qartë, si dhe të përcaktojnë objektiva dhe detyra të matshme dhe indikatorë performance të cilët, të reflektojnë qëllimet e Administratës Doganore, të kufizohen në ato më thelbësoret për të arritur qëllimet e saj, të jenë vendimtarë në suksesin e organizatës të jenë të përcaktueshme nga ana sasiore (të matshëm).

Përdoruesit e shërbimeve doganore, kryesisht subjektet tregtare, gjatë ushtrimit të veprimtarisë së tyre tregtare ndeshen edhe me problematika dhe vështirësi që vijnë si rezultat imungesës së disa standardeve gjatë procedurave të vlerësimit të mallrave për qëllime doganore, të cilat konsistojnë në:

- Cilësinë dhe nivelin profesional, nivelin e etikës dhe sjelljes së personelit doganor, me ndikim negativ në perceptimin e biznesit;
- Trajtimin e diferencuar të konsumatorëve të këtij shërbimi (biznesit), me pasojë krijimin e pakënaqësisë ndaj bizneseve dhe me ndikim negativ në vjeljen e të ardhurave doganore;
- Moszbatimin e procedurave të përcaktuara mbi vlerësimin e mallrave për qëllime doganore, përdorimin e standardeve të dyfishta, trajtime të diferencuara, favorizim të bizneseve, mungesën e transparencës së administratës doganore në procesin e përditësimit të “dosjes me të dhëna të disponueshme”, si dhe të hartimit dhe përdorimit të procedurave të qarta dhe të thjeshta;

Nisur nga rëndësia e shërbimit doganor, me efekte të drejtpërdrejta në nivelin e realizimit të të ardhurave buxhetore, por po kaq i rëndësishëm për krijimin e një klime bashkëpunimi me biznesin, duke siguruar transparencë dhe barazi ndaj

biznesit në zbatimin e procedurave doganore, KLSH në zbatim të politikave të saj, të sanksionuara në Planin Strategjik, ligjin “Për funksionimin dhe organizimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit”, ka marrë indicie dhe e ka parë si të rëndësishëm vlerësimin e performancës së shërbimit doganor gjatë procesit të vlerësimit të mallrave për qëllime doganore.

Nëpërmjet këtij auditimi KLSH, do të japë opinionin e saj mbi realizimin e synimeve strategjike, arritjen e objektivave, proceseve dhe mjeteve që duhet të angazhohen për realizimin e tyre.

KLSH, do përqendrojë auditimin e performancës pikërisht dhe kryesisht në rezultate, më tepër se sa në procese, duke theksuar nevojën për ndryshim, si dhe për përmirësim të përgjegjshëm dhe të vazhdueshëm të menaxhimit publik, për sigurimin e shërbimeve publike nga përdorimi me ekonomicitet, me efikasitet dhe efektiviteti fondeve publike.

Pas përmbylljes së punës audituese në terren, iu dërgua Projektraporti i Auditimit subjektit të audituar më datë 30.06.2017. Nga Drejtoria e Përgjithshme e Doganave si subjekt nën auditim janë paraqitur disa observacione, por në përgjithësi janë pranuar gjetjet dhe konkluzionet e grupit të auditimit të KLSH-së. Më pas, pas shqyrtimit të observacioneve të subjektit të audituar mbi Projektraportin e Auditimit, është hartuar Raporti Përfundimtar i Auditimit, në të cilin janë pasqyruar gjetjet, konkluzionet dhe rekomandimet e grupit të auditimit të KLSH-së.

### **Për sa më lart, Kryetari i KLSH-së konkludoi:**

Mangësitë dhe shpesh problematika mjaft komplekse në përcaktimin e vlerës së mallit në momentin e importimit të mallrave dhe mbledhja sa me reale e taksave doganore në import, kanë qënë sinjal për nisjen e këtij auditimi nga KLSH.

Këto dobësi përfshijnë gjithë sistemin doganor, Degët Doganore, Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave, Ministrinë e Financave e cila harton politikat Fiskale, si dhe struktura dhe aktorë të tjerë. Gama e gjerë e këtyre strukturave, moskordinimi i tyre e vështirëson zgjidhjen e problemeve në vlerësimin doganor, që shkakton mos vjeljen e drejtë e sasiore të taksave doganore në momentin e importimit të mallrave.

Operatorët ekonomikë kërkojnë nga administrata doganore që të trajtohen në mënyrë të barabartë, për sa i përket vlerësimit të mallrave për qëllime doganore. Kjo është pjesë e kërkesave edhe e legjislacionit doganor. Administrata doganore ka të drejtën diskrecionale mbi mënyrën e vlerësimit doganor të



mallrave, për përdorimin e një prej 6 metodave të vlerësimit doganor, përfshirë edhe përdorimin e “dosjes së të dhënave të disponueshme” për vlerësimin doganor të mallrave, por gjithmonë e drejta diskrecionale duhet të jetë në përputhje me legjislacionin dhe procedurat e përcaktuara.

Për arsytet e mësipërme puna e administratës doganore gjatë vlerësimit doganor të mallrave, ka një rëndësi të veçantë parë kjo në dy aspekte:

- Së pari, shmangie të pabarazisë dhe unifikim të vlerës doganore nga të gjithë strukturat doganore për mallra të njëjtë;
- Së dyti, rritja e të ardhurave doganore, si rezultat i zbatimit rigoroz të procedurave të vlerësimit të mallrave për qëllime doganore.

Bazuar në informacionin e mbledhur gjatë fazës së studimit në terren, problematikat e ndeshura gjatë punës së administratës doganore, pasqyrojnë një nivel jo të kënaqshëm të menaxhimit të administratës doganore qendrore dhe lokale. Gjatë zbatimit të procedurave të zhdoganimit të mallrave, është evidentuar se përdorimi i metodave alternative të vlerësimit të mallrave për qëllime doganore është në nivele tepër të ulta, ose zero. Po kështu përdorimi i metodës së vlerësimit të mallrave sipas “Dosjes së të dhënave të disponueshme”, ka hasur vështirësi në disa raste për shkak të inkoherencës me ndryshimet e ndodhura në fushën e doganave dhe një globalizimi rajonal e më tej përherë e më të madh.

Strukturat e administratës doganore, të cilat janë pjesë e këtij procesi, nuk kanë patur bashkëpunimin e duhur. Ka rezultuar një pjesëmarrje e dobët e degëve doganore në këtë proces, ndërkohë që do të ishte e rëndësishme pjesëmarrja aktive e tyre, duke reklamuar problematikat për arsye se degët doganore janë përdoruesit realë të “vlerësimit doganor”. Staf i menaxherial i këtyre institucioneve nuk është përfshirë në mënyrën e duhur dhe me përgjegjshmëri për menaxhimin e këtij procesi, me synim përmirësimin e cilësisë, përfshirjen dhe përdorimin e praktikave më të mira, përditësimin e të dhënave të disponueshme, duke ulur kostot dhe rritur të ardhurat kërkohet:

- Përdorimin hirearkik të metodave të vlerësimit doganor, duke zbatuar me rigorozitet plotësimin e kërkesave për çdo metode të vlerësimit;
- Vlerësimi i kënaqësisë së operatorëve ekonomikë të cilët operojnë në sistemin doganor;
- Përditësimin e vazhdueshëm, në koherencë me ndryshimet e tregut dhe të politikave në fushën e doganave, të dosjes së të dhënave të disponueshme;

- Menaxhimi i burimeve njerëzore, kërkesat për çdo vend pune;
- Kualifikimi i vazhdueshëm i stafit doganor, të cilët janë të lidhur drejtpërsëdrejti me vlerësimin dhe klasifikimin tarifor të mallrave.

Në përfundim të këtij auditimi, grupi i auditimit të KLSH-së është përpjekur t'i japë përgjigje pyetjes: *A ka qenë në nivelin e kërkuar performanca e Administratës Doganore gjatë procesit të vlerësimit të mallrave për qëllime doganore?*

#### **Për sa më lart, Kryetari i KLSH-së vendosi:**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A ka qenë në nivelin e kërkuar performanca e Administratës Doganore gjatë procesit të vlerësimit të mallrave për qëllime doganore?*

Administrata Doganore, si dhe shërbimet që ofron kanë një rëndësi të lartë publike, doganat shërbejnë si barrierë mbrojtëse në ruajtje të interesave financiarë dhe ekonomikë të vendit. Ato duhet të garantojnë sigurinë dhe mbrojtjen e shoqërisë dhe të biznesit duke u mbështetur në menaxhimin e riskut dhe kontrolle efikase dhe efektive. Gjithashtu, pesha që zënë në realizimin e të ardhurave buxhetore me rreth 42 % kundrejt totalit, e bën vlerësimin doganor të mallrave një shërbim me rëndësi dhe me ndikim të drejtpërdrejtë në plotësimin e funksioneve të shtetit dhe performancën e qeverisjes për plotësimin e programeve dhe projekteve. Për të vlerësuar performancën e vlerësimit doganor grupi i auditimit ka ngritur pyetjen e mësipërme dhe disa nën pyetje, në përgjigje të të cilave do të japë konkluzionet dhe rekomandimet mbi përmirësimin e punës së administratës doganore për një performancë sa më të mirë të vlerësimit doganor.

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A ekzistojnë procedura të qarta, të thjeshta, të miratuara dhe të unifikuara për vlerësimin doganor të mallrave?*

- Metoda e transaksionit zbatohet kryesisht për mallra me origjinë nga EU, për të cilat niveli i riskut për shmangien nga vlera reale dhe për vërtetësinë e dokumentacionit është i ulët dhe për të cilat ekzistojnë marrëveshje dypalëshe për konfirmim të dokumentacionit.
- Metoda 6 dhe “indiktorët”, kanë gjetur zbatim në rreth 20 % të rasteve, për mallra me origjinë NEU (vende jashtë Bashkimit Evropian), pasi vlerësohet

se ka një risk të lartë, për shkak të vërtetësisë së dokumentacionit dhe shmangies nga vlera reale e mallit.

- Cilësia e Dosjes me të Dhëna të Disponueshme, e cila shërben si referencë për 20% të deklaratave doganore, ndikon drejtpërsëdrejti në vlerësimin sa më real të vlerës doganore e për rrjedhojë në detyrimet që subjektet duhet të derdhin në buxhetin e shtetit në raport me vlerën e përlogaritur mallit.
- Përgjithësisht metoda 6 “DDHD”, përdoret për mallrat të cilën origjinën e tyre e kanë nga vende NEU, gjë e cila sjell vështirësi në procesin e verifikimit të vërtetësisë së dokumentacionit shoqërues të praktikës, për shkak të mungesës së marrëveshjeve të shkëmbimit të informacionit.
- Pavarësisht se kundrejt totalit të rekordeve të përpunuara, metoda e transaksionit, zë një peshë specifike të lartë ka rezultuar se, nga DD jo gjithmonë dokumentacioni bashkëngjitur praktikës doganore e justifikon aplikimin e kësaj metode.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Administrata Doganore të marrë masa për fillimin e negociatave për lidhjen e marrëveshjeve dy paleshe për shkëmbim informacioni, me vendet NEU, ku volumi i importeve është i konsiderueshëm.

***Menjëherë dhe vijimësi***

- Administrata Doganore të marrë masa për minimizimin e praktikave të tilla, të përcaktohet qartë lista e dokumentacionit të duhur bashkëngjitur deklaratës doganore, përmbajtja, forma (origjinale apo fotokopje të noterizuara) etj.

***Menjëherë dhe vijimësi***

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A janë ndjekur dhe zbatuar nga strukturat e vlerësimit, Drejtoria e Vlerës dhe komisioni AD-Hoc në MF, kritere të drejta dhe transparente gjatë procesit të përditësimit të dosjes me të dhëna të disponueshme?*

- Shfuqizimi i të dhënave, një prej procedurave të përditësimit të DDHD, kryhet nga Drejtoria e Vlerës në DPD, e cila pas plotësimit dhe vlerësimit të informacionit të mbledhur së bashku me argumentimin e propozimeve, ja përcjell Komisionit Ad-Hoc pranë Ministrisë së Financave për miratim. Drejtoria e Vlerës nuk ka justifikuar sa duhet dhe nuk ka paraqitur

argumente të detajuara dhe për të gjithë mallrat e propozuar për shfuqizim, si dhe nuk i ka shoqëruar me të dhëna statistikore në mënyrë që të mbështesë argumentet e paraqitura, por është mjaftuar vetëm duke bashkëngjitur printime nga sistemi për mallrat e zhdoganuara, të cilat nuk janë përpunuar, si dhe nuk japin të dhëna të mjaftueshme dhe të lexueshme, si dhe konkluzione për vendimmarrësit.

- Në analizat e AD, mbi reduktimin e “Dosjes së të Dhënave të Disponueshme” cilësohet se reduktimi i DDHD, do jetë një proces i vazhdueshëm në të cilin një rol të rëndësishëm do të ketë bashkëpunimi dhe me komunitetin e biznesit. Nga përgjigjet e pyetësorëve të zhvilluar me stafin e Degëve Doganore Tiranë, Shkodër, Lezhë, Durrës, Fier, Elbasan Morinë-Kukës etj, ka rezultuar si problematikë, mosbashkëpunimi me biznesin, si palë me interes të drejtpërdrejtë, në propozimet e bëra në lidhje me përditësimin e DDHD.
- Rivlerësimi i mallrave kryhet në dy mënyra nga AD për publikimet periodike dhe nga Komisioni Ad-Hoc, sipas propozimeve të AD për artikujt jo periodikë.
- Nga auditimi mbi rivlerësimin e të dhënave periodike të vlerës së mallrave dhe grup mallrave të përcaktuar në udhëzimin nr. 25, datë 30.11.2007, pika 11.4 (sa herë ka ndryshim të çmimit aktual  $\pm 10$  % të çmimit të publikuar) rezultoi:
- Nga ky sektor nuk është bërë ndjekje periodike e tyre, për artikujt e kodit 3901 dhe 3902 nuk ka gjurmë dokumentare, për ndryshimet e çmimeve nga një publikim i ri në atë paraardhës, për të faktuar ndryshimet me  $\pm 10$  % të vlerës midis tyre, në kundërshtim me ligjin nr. 10296, datë 08.07.2010 “Për menaxhimin financiar dhe kontrollin”, neni 3 dhe neni 12 “Përgjegjshmëritë menaxheriale të nëpunësve zbatues”, germa (dh), ku thuhet: “*Mban përgjegjësi përpara NA për, dokumentimin e të gjitha transaksioneve financiare dhe të tjera dhe garantimin e gjurmës së auditimit për të gjitha proceset që ndodhin në njësi*”.
- Nga auditimi ka rezultuar se, nuk ka afate të përcaktuara, mbi kohën e shqyrtimit të vlerës së mallit nga sektori i vlerës, kohës që duhet në dispozicion të komisionit Ad-Hoc në Ministrinë e Financave, si dhe afatit kur i përcillet për zbatim degëve doganore. Nga auditimi i të gjithë korrespondencës, që DPD ka patur me Ministrinë e Financave, për këto raste është vërejtur se koha që prej propozimit deri në dërgimin për zbatim të ndryshimeve të propozuara është nga 20-30 ditë, por ka raste edhe më

shumë, pa marrë në konsideratë momentin se kur është identifikuar nevoja për një ndryshim dhe kohës për shqyrtim nga sektori i vlerës.

- Nga grupi i auditimit është konstatuar se mungojnë të dhënat dhe dokumentacioni përkatës, mbi indicien për rivlerësim të të dhënave të disponueshme për një mall të caktuar. Ndryshimet e dosjes së të dhënëve të disponueshme nuk janë të argumentuara dhe të mbështetura.
- Nga auditimi ka rezultuar se për përditësimin e DDHD, si rivlerësim artikujsh, shfuqizim artikujsh, si dhe futjen e artikujve të rinj, nga AD, nuk janë përcaktuar procedura të qarta, nuk ka ndonjë rregullore, udhëzim apo manual ku të përcaktohen kriteret, mbi afatet, mbi rastet (indiciet) ku referohet ky sektor për vlerësimin doganor, informacionin e nevojshëm mbi të cilin mbështetet për marrjen e një vendimi, aktet formale që duhet të mbahen, personat që duhet të përfshihen në një vendimarrje për ndryshim të vlerës doganore të një malli, afatet për shqyrtim të tij nga sektori i vlerës, afatet e miratimit, si dhe aftin e përcjelljes në Degët Doganore për zbatim.

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

- AD, duhet që gjatë procesit të përditësimit të DDHD, të përfshijë dhe të bëjë pjesë të këtij procesi edhe propozimet dhe mendimin e biznesit, si një faktor i rëndësishëm i cili do të ndikonte në përcaktime sa më të sakta dhe koherente me tregun.

***Në vijimësi***

- AD të marrë masat e menjëhershme për krijimin e aksesit të plotë në të dhënat e publikuara nga burimet e informacionit sipas përcaktimeve të bëra në udhëzimin nr. 25, datë 30.11.2007, për përditësimin e të dhënave sa herë çmimet e këtyre artikujve pësojnë ndryshime në masën +/- 10%.

***Menjëherë dhe vijimësi***

- AD të marrë masa të menjëhershme për hartimin e Manualit të procedurave, ku të përcaktohen rregullat dhe kriteret që duhet të ndiqen për përditësimin e DDHD, në lidhje me: rastet (indiciet) ku referohet ky sektor për përditësimin e DDHD; informacionin e nevojshëm mbi të cilin mbështetet për marrjen e një vendimi; aktet formale që duhet të mbahen; personat që duhet të përfshihen në një vendimarrje për ndryshim përditësim të DDHD; afatet për shqyrtim e përditësimeve nga sektori i vlerës, afatet e miratimit, si dhe aftin e përcjelljes në Degët Doganore për zbatim.

**Menjëherë**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A ka vepruar AD gjatë procesit të vlerësimit doganor të mallrave në përputhje me procedurat dhe bazuar në risk?*

- Nga Drejtoria e Analizës së Riskut dhe Monitorimit (DARM) janë ndërtuar gjatë viteve 2014, 2015 dhe 2016 rreth 200 profile risku. Referuar këtyre profileve të riskut sipas sistemit, Degët Doganore kanë për detyrë që të kryejnë kontrolle bazuar në këto profile riskut. Nga të dhënat e marra nga DPD ka rezultuar se nga kontrolli i deklarave doganore të përfshira në këto profile risku, janë evidentuar me mangësi 0.91-3.42 % e tyre, ç' ka flet për një nivel i ulët i gjetjeve bazuar në këto profile risku.
- Nga të dhënat e mësipërme vërehet se nga Degët Doganore gjatë viteve 2014-2016, bazuar në dokumentacionin bashkëngjitur praktikës doganore, janë vlerësuar me risk dhe janë ri kanalizuar për kontroll të mëtejshëm 297 DAV. Numri i ri kanalizimeve për këtë periudhë ka patur trend rritës nga 1468 ri kanalizime në vitin 2014 në 1668 ri kanalizime në vitin 2016, por efektiviteti i tyre gjatë kësaj periudhe ka patur trend rënës. Nga 113 raste në vitin 2013, të cilët pas kontrollit kanë rezultuar me shkelje dhe janë penalizuar, në vitin 2016 kanë rezultuar me shkelje dhe janë vendosur penalitete për vetëm 78 raste. Me rritjen e numrit të ri kanalizimeve pa efektivitet, nga degët doganore është shpenzuar kohë pune dhe burime njerëzore pa efektivitetin e duhur, për më tepër nga ana e subjekteve kemi rritje të shpenzimeve dhe për rrjedhojë të kostos së mallit.

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

- Administrata Doganore të marrë masa për rishikim të herëpashershëm të profileve të riskut, përditësimin e tyre në koherencë me realitetin, duke ju referuar gjithë informacionit të mbledhur nga degët doganore, bizneset e palë të treta, me qëllim rritjen e efektivitetit të kontrollit bazuar në këto profile risku.

***Menjëherë dhe vijimësi***

- Nisur nga fakti se e indikatorit më i zakonshëm, përveç mbledhjes së të ardhurave, është koha e zhdoganimit, duhet që gjatë përzgjedhjes për rikanalizim të praktikave doganore nga DD, me qëllim rritjen e efektivitetit të përcaktimit të deklarave me risk, kërkohet një bashkëpunim dhe

bashkërendim i strukturave në DD me strukturat më të specializuara në DPD (Drejtoria e Analizës së Riskut dhe Monitorimit; Drejtoria e Vlerësimit Doganor)

### ***Menjëherë dhe vijimësi***

*Në përgjigje të pyetjes së auditimit: A ka ekzistuar bashkëpunimi në nivelin e duhur midis DPD dhe DD, për rastet e rivlerësimit doganor të mallrave të kërkuara nga DPD dhe sa është niveli i shqyrtimit dhe zbatimit nga degët doganore?*

- Nga të dhënat për vitin 2014, rezulton se nga 708 raste të kërkuara për rishikim të vlerësimit doganor të mallrave nga DPD nga DD janë marrë në shqyrtim 549 raste, ose 77.5 % e tyre, si dhe janë kryer ndërhyrje në 123 raste, ose 17.4 % të tyre. Referuar të dhënave sipas DD, Dega Doganore Durrës ka marrë në shqyrtim vetëm 17.5 %, Dega e Doganës Vlorë 52.7 %, Dega e Doganës Fier 33.4 % dhe Dega e Doganës 50%.
- Nga të dhënat për vitin 2015, nga 819 raste të kërkuara për rivlerësim nga degët doganore, në 561 raste janë kthyer përgjigje prej tyre dhe për 258 raste degët doganore nuk kanë kthyer përgjigje. Dega Doganore Fier nga 34 raste të kërkuara për trajtim vetëm në 3 raste ka kthyer përgjigje dhe për 31 raste nuk ka kthyer përgjigje, Dega Doganore Tiranë nuk ka kthyer përgjigje për 126 raste, Dega Doganore Durrës nuk ka kthyer përgjigje për 61 raste, Dega e Doganës Vlorë nuk ka kthyer përgjigje në 15 raste etj.
- Nga të dhënat për vitin 2016, nga 1174 raste të kërkuara për rivlerësim nga degët doganore, në 788 raste janë kthyer përgjigje prej tyre dhe për 196 raste degët doganore nuk kanë kthyer përgjigje. Dega Doganore Fier nga 53 raste të kërkuara për rivlerësim vetëm në 17 raste ka kthyer përgjigje për 31 raste dhe ka bërë rivlerësim për 4 raste, Dega Doganore Tiranë nga 616 raste të kërkuara, ka kthyer përgjigje për 469 raste dhe ka rivlerësuar 77 raste, Dega Doganore Durrës nga 167 raste të kërkuara ka kthyer përgjigje për 108 raste dhe ka kryer rivlerësim vetëm për 21 raste, etj.
- Rezultatet e mësipërme tregojnë se midis Sektorit të Mbikëqyrjes dhe Degëve Doganore nuk ka rezultuar bashkëpunim në masën e duhur, bashkërendimin e punës në vlerësimin dhe kanalizimin e rasteve realisht me risk, me qëllim rritjen e efektivitetit të strukturave të vlerësimit doganor, gjë për të cilën nuk është marrë asnjë masë nga DPD.

- Nga auditimet e kryera nga KLSH, por edhe nga Sektori i Mbikëqyrjes është evidentuar se nga DD për rastet e rivlerësimeve të shqyrtuara, ka mangësi e konkretisht:
- Në shumë raste komentet dhe shpjegimet për metodologjinë e përdorur mungojnë;
- Ka raste që metoda e përdorur është metoda 6, pra sipas çmimit në dosjen e të dhënave të disponueshme, ndërsa përlllogaritja e vlerës pas ndërhyrjes është nën çmimin referues.
- Ka raste kur akti i kontrollit nuk është i plotësuar me të dhëna dhe informacion të mjaftueshëm dhe shpjegues;
- Ka raste kur përshkrimi i mallit “kutia 31” nuk plotësohet me të dhëna detajuese në përputhje me kodin 8 shifror;
- Nuk plotësohet qartë dhe saktë kur duhet “kutia 41” sasia e njësisë plotësuese;
- Nuk gjejnë përdorim metodat e tjera alternative, por kryesisht ose vlera e transaksionit nisur nga vlera e deklaruar nga importuesi ose aplikimi i çmimit sipas dosjes së të dhënave të disponueshme nga doganieri i vlerës;
- Rubrika informacion e “Aktit të kontrollit” nuk plotësohet me përshkrime dhe të dhëna të mjaftueshme.
- Mos vlerësimi nga DD i kërkesave për verifikim, të kërkuara nga Sektori i Mbikëqyrjes së Drejtorisë së Vlerës në DPD, por dhe mungesa e argumenteve dhe arsyeve për 788 rastet e shqyrtuara prej tyre, ndikon në mos marrjen e feedback-ut të pritur nga DD si struktura të cilat duhet të përcjellin në DPD problematikat reale të procesit të zhdoganimit të mallrave.

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

- DPD, të aplikojë marrjen e masave për Kryetarët e Degëve Doganore, të cilat nuk përmbushin detyrimet e tyre të përcaktuara në Rregulloren e Brendshme të Degëve Doganore nr. 19095/2, datë 12.11.2012, neni 13 ku thuhet se: “Kryetari i Degës Doganore raporton dhe informon pranë Drejtorit të Përgjithshëm dhe Zv/Drejtorëve të Përgjithshëm si dhe bashkëpunon me të gjitha strukturat në DPD duke respektuar edhe varësitë direkte teknike”.



### ***Menjëherë dhe vijimësi***

- DPD duhet të marrë masa ndaj DD, me qëllim që nga ana e tyre të merren në shqyrtim të gjitha rastet e kërkuara për rivlerësim, si dhe t'ju kërkohej që të paraqesin argumentet dhe arsyet e mos rivlerësimit të tyre edhe për rastet e shqyrtuara, duke u nisur edhe nga fakti që mungon në informacioni që DD duhet të hedhin në sistem për çdo deklaratë doganore.

### ***Menjëherë dhe vijimësi***

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A janë në nivelin e duhur profesional burimet njerëzore të klasifikimit/vlerësimit doganor të mallrave?*

- Nga Drejtoria e Përgjithshme e Doganave, nuk ka një politikë të qartë e të përcaktuar më parë për rekrutimin e personelit në pozicionin e Kontroll Aposterior dhe as në pozicionin e Doganier Klasifikim/Vlerësimit.
- Nga shqyrtimi i dokumentacionit në Drejtorinë e Burimeve Njerëzore për periudhën objekt auditimi shtrirë në vitet 2014, 2016 dhe 2016 në sistemin doganor përkatësisht degët doganore: Shkodër, Fier, Lezhë, Kapshticë, Vlorë, Tiranë, Durrës, Korçë, Qafë Thanë dhe Elbasan, kanë punuar 94 persona personel doganor në pozicionet Kontroll Aposteriori dhe doganier Klasifikim/Vlerësimi nga të cilët 16 persona personel kontrolli aposterior dhe 78 persona personel doganier Klasifikimi/Vlerësimi. Nga personeli i mësipërm në fund të vitit 2016 vazhdonin në detyrat e mëparshme vetëm 67 persona, nga të cilët 11 persona në pozicionin e Kontroll Aposterior dhe 56 persona në pozicionin e doganier Klasifikim/Vlerësimit dhe janë larguar nga këto detyra për çdo vit të audituar përkatësisht: 15 persona në vitin 2014; 16 persona në vitin 2015 dhe 7 persona në vitin 2016.
- Nga shqyrtimi i kryerjes së trajnimit të dokumentuar pranë Drejtorisë së Burimeve Njerëzore në vitet që shtrihet auditimi konstatojmë se nga personeli në pozicionin e Doganierit Klasifikim/Vlerësimit si dhe në pozicionin e Kontroll Aposteriori kanë marrë pjesë në trajnime të shkurtra por të pa dokumentuara mbi temat dhe afatet vetëm 39 persona.

### ***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

- Nga Drejtoria e Përgjithshme e Doganave të merren të gjitha masat që në rekrutimin e nëpunësve në pozicionin e Kontroll Aposteriori si dhe në pozicionin e Doganier Klasifikim/Vlerësimit të konkurrentët duhet të

plotësojnë kriteret: të jenë diplomuar me DND në degët Ekonomi; të kenë një eksperiencë pune mbi 5 vjet në sistemin doganor; të plotësojnë kushtet e përcaktuara në VKM nr. 205, datë 13.4.1999 “Për miratimin e dispozitave zbatuese të kodit doganor”.

***Menjëherë dhe vijimësi***

- Drejtoria e Menaxhimit të Burimeve Njerëzore në bashkëpunim me Departamentin Teknik, Drejtorinë e Vlerës Doganore, Departamentin Operativ e Hetimor Drejtorinë e Kontrollit pas Zhdoganimit, të përcaktojë me plan të detajuar nevojat për trajnim të personelit që punon në pozicionet e Kontroll Aposterior si dhe pozicionin e Doganier Klasifikim/Vlerësimit; të organizojë trajnime në fushat më me risk dhe sipas nevojave të personelit.

***Menjëherë dhe vijimësi***



### **III. Projektet Social Kulturore**

## 10. PERFORMANCA E ARKIVIT TË SHTETIT

### Të dhënat e auditimit:

- Auditimi është kryer në bazë të Programit të Auditimit, miratuar nga Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit, nr. 94/1 Prot., datë 24.04.2018.
- Auditimi ka filluar më datë 25.01.2018 dhe ka përfunduar më datë 25.05.2018.
- Auditimi është kryer nga grupi i auditimit: Rinald Muça dhe Dorel Balliu.
- Auditimi u krye në këto institucione:
  - Drejtoria e Përgjithshme e Arkivave;
  - Ministria e Brendshme;
  - Ministria e Drejtësisë;
- Subjektet e audituara gjeneruan observacione, të cilat u reflektuan në raportin final rast pas rasti, duke u argumentuar qëndrimin zyrtar të KLSH-së për to.
- Auditimi u finalizua me vendimin e Kryetarit të KLSH-së, nr. 148, datë 28.09.2018.
- Raporti përfundimtar iu përçoll institucioneve të audituara me shkresën përcjellëse nr.94/9 Prot, datë 08.10.2018.

### Konteksti i Auditimit:

Arkivi i një shteti është një thesar i paçmueshëm, është kujtesa e një populli dhe e një kombi. Vendi ynë ka pësuar fraktura të shumta në kujtesën historike, sidomos gjatë periudhës së diktaturës. Duke mos e njohur atë, rrezikojmë të përsërisim gabimet e mëparshme.

Konteksti në të cilin ndërfitet ky auditim, është ai i një rrjeti arkivor me probleme akute në infrastrukturën teknike dhe sigurinë fizike të ruajtjes së dokumenteve, e cila bëhet në vendruajtje që janë jashtë standardeve arkivore<sup>1</sup>. Personeli që kujdeset për to, por edhe për arkivat apo sekretari-arkivat e institucioneve, është tejet i reduktuar dhe me një buxhet vjetor që rezulton të jetë i ulët për të garantuar ruajtjen, përpunimin, shfrytëzimin dhe pasurimin e trashëgimisë historike, kulturore e administrative. Takimet dhe vëzhgimet e grupit auditues në Arkivat Vendore të Vlorës e të Shkodrës konfirmuan kushtet

---

<sup>1</sup> Shih “Normat tekniko-profesionale dhe metodologjike të shërbimit arkivor në Republikën e Shqipërisë”, 2004.

e vështira fizike të ruajtjes së dokumentacionit. Në disa salla vendruajtjes lagështia cenon rëndë gjendjen fizike të dosjeve (foto 1 dhe 2), nuk respektohen standardet që rrjedhin nga ligji për arkivat dhe normat tekniko-profesionale e metodologjike të shërbimit arkivor, logjistika është e cunguar, sikundër edhe personeli<sup>2</sup>.

Sigurisht, vullneti dhe dëshira e mirë e personave përgjegjës si në nivel qendror, ashtu edhe lokal, për ruajtjen dhe përcjelljen e kujtesës sonë kolektive brez pra brezi, nuk mungon. Ata janë ndodhur përballë dëmtimeve dhe zhdukjeve të patjetërsueshme të dosjeve gjatë periudhës 1944-1991, një buxheti ekstremisht të reduktuar, si dhe vendimeve sistematike të qeverive të ndryshme për ta lënë në harresë (pikërisht atë) kujtesën e kombit dhe mos investuar. Megjithatë, viti 2018 i solli ata përpara një udhëkryqi, atë të reformave thelbësore si në strukturë, ashtu edhe në rikonceptim të kuadrit rregullator të arkivave e “të të bërit” të tyre.

1. Kështu, me VKM nr. 35, datë 24.01.2018, Këshilli i Ministrave vendosi miratimin e rregullores “Për licencimin e arkivave private”. Qëllimi i saj është përcaktimi i dokumentacionit, afatit të procedurave, institucionit përgjegjës për vendimarrjen, afateve të vlefshmërisë së licencës për ushtrimin e veprimtarisë së arkivave private, si dhe përcaktimin e institucionit përgjegjës për inspektimin, pezullimin e revokimin e licencës së këtyre arkivave. Në këtë mënyrë, në nenin 2 të këtij ligji përcaktohet se të gjithë personat fizikë dhe juridikë që dëshirojnë të ushtrojnë veprimtarinë si arkiv privat<sup>3</sup>, detyrohen të pajisen me licencën e këtij lloji pranë Qendrës Kombëtare të Biznesit.

Për licencimin e tyre, arkivat private duhet të përmbushin një sërë kriteresh teknike<sup>4</sup> dhe të kalojnë në procedurën e detajuar në rregullore, ku

<sup>2</sup> Disa prej kompjuterave ishin personale të vetë arkivistëve, printerat në disa raste nuk punonin, sikurse nuk figuronte as edhe një punonjës sanitar dhe të sigurisë fizike të ndërtesave gjatë ditës e natës.

<sup>3</sup> Koncepti i arkivit privat, me rregulloren e re, është i ndryshëm nga ai i mëparshmi në ligjin për arkivat. Në rastin e parë “arkiv privat” i referohet çdo personi fizik a juridik, pjesë e rrjetit arkivor në RSH, i pajisur me licencën “Arkiv Privat”, kodi VI.1.A. që administron, ruan, përpunon e shërben dokumente me prejardhje joshitetërore, **si dhe dokumentacion të institucioneve shtetërore**, për periudhën përpara plotësimit të afateve të përcaktuara për dorëzimin në arkivin e përhershëm. Ky koncept ndryshon me atë të ligjit nr. 9154, datë 06.11.2003 “Për arkivat” pasi ky i fundit i referohej atyre arkivave, të licencuar nga KLA me propozim të DPA, që në pasurinë e tyre arkivore mund të kishin dokumente RHK dhe të gëzonin të njëjtën mbrojtje nga Shteti si atë të arkivave publike. Pra, këto mund të ishin familje të rëndësishme apo edhe individë me profesione a status të caktuar (si noter), shoqata, grupime, komunitete fetare, koleksionistë etj., të cilët do të administrojnë pasurinë e tyre arkivore **private**.

<sup>4</sup> Neni 4 i Rregullores “Për licencimin e arkivave private”.

dokumentet dorëzohen pranë QKB-së. Pas marrjes së kërkesës për licencim, QKB shqyrton dokumentacionin e paraqitur dhe nëse ky rezulton i rregullt, njofton DPA për të vlerësuar përmbushjen e kriterëve të licencimit të vendruajtjes. Nëse janë përmbushur këto kriterë, struktura përgjegjëse e inspektimit pranë DPA i dorëzon Drejtorit të Përgjithshëm raportin përfundimtar, i cili ia përcjell Këshillit të Lartë të Arkivave (kryesuar nga vetë DP), sëbashku me rekomandimin e tij. Në fund do të jetë KLA e cila do të miratojë, me shumicë votash, dhënien ose jo të licencës “Arkiv Privat”.

Nëse do ta përkthejmë situatën e sapopërshtuar në problem apo mëdyshje performance, do të lindin disa pyetje për t’u dhënë përgjigje. Ekspertët e fushës dhe arkivistë të ndryshëm ngrejnë, kështu, çështjet emergjente të mëposhtme:

- Ligjshmëria e kësaj reforme në përputhje me ligjin për arkivat dhe parimet arkivore;
  - Natyra e kompanisë apo biznesit që do të përfitojë licencën “arkiv privat” dhe çmimet që ajo do të përdorë për ofrimin e shërbimeve;
  - Nëse fondet e shpenzuara (kostoja) nga shteti në rastin e administrimit të arkivit të institucioneve shtetërore do të jenë më të larta apo më të ulëta se sa ato të tanishmet; pra, ekonomiciteti i këtij ndryshimi legjislativ me fondet publike;
  - Eficiënca në kryerjen e veprimtarisë arkivore nga subjekti privat për të dhënë një rezultat maksimal me mbajtjen minimale të kostos;
  - Lloji dhe tipi i dokumenteve që mund të mbledhë, ruajë e përpunojë ky arkiv;
2. Në kohështirjen e ndryshimeve ligjore e nënligjore të arkivave dhe në vazhden e reformimit të tyre, kërkoi vëmendje edhe Vendimi nr. 11, datë 27.12.2017 i Këshillit të Lartë të Arkivave dhe Urdhri nr. 27, datë 02.02.2018, i Kryeministrit. I pari i hap rrugën riorganizimit të Drejtorive Rajonale të Arkivave Shtetërore, sipas të cilit, vendruajtjet e tyre mund të transferohen përkohësisht në vendruajtje më cilësore, por jo domosdoshmërisht brenda rajonit në të cilin dorëzohen dokumentet e përpunuara; i dyti materializon të parin dhe miraton strukturën dhe organikën e Drejtorisë së Përgjithshme të Arkivave.

Nëse struktura në nivel qendror të DPA-së nuk ka ndryshime thelbësore, këtyre ndryshimeve i nënshtrohen pikërisht arkivat vendore. Sipas urdhërit të KM, vendruajtjet e 12 ASHV-ve sipas qarqeve, do të riorganizohen tashmë në 4 të tilla: 1. Sektori i ASHV-ve Tiranë dhe Durrës, 2. Sektori i ASHV-ve Fier, Vlorë dhe Gjirokastrë me bazë në Lushnjë, 3. Sektori i ASHV-ve Elbasan, Berat dhe Korçë, 4. Sektori i ASHV-ve Shkodër, Lezhë, Dibër dhe Kukës me bazë në Rrëshen. Përpos tyre, do të ketë edhe një sektor të pestë, ai i përpunimit të dokumenteve, me godinë në Durrës. Në momentin e përgatitjes së projekt-raportit të këtij auditimi<sup>5</sup>, kanë qenë duke u propozuar edhe disa ndryshime në ligjin për arkivat; tanimë, projekt-ligji i ri ka marrë formë përfundimtare.

Kjo “reformë territoriale” e vendruajtjeve të ASHV-ve është shoqëruar me debate të shumta në mbledhjet pranë DPA-së dhe kontestime sidomos nga ana e drejtuesve dhe punonjësve të ASHV-ve. Disa nga arsyet, që iu parashtruan grupit të auditimit gjatë takimeve dhe intervistave në drejtoritë e arkivave vendore, renditen si më poshtë:

- Mospajtimi me ligjin për arkivat dhe rënia ndesh me nenin 22 të tij, sipas të cilit arkivat vendore administrojnë dhe ruajnë arkivat e trashëguara të institucioneve vendore brenda njësisë administrativo-territoriale;
- Rreziku i kaosit dhe humbjes së dokumentave gjatë transferimit të tyre, sikurse kanë dëshmuar edhe praktika të tilla të mëparshme;
- Kushtet më të mira dhe hapësirë më e bollshme në disa prej ASHV-ve aktuale se sa në godinat ku do të transferohen;
- Rritja e shpenzimeve për qytetarët që ende shkojnë fizikisht dhe pyesin apo studiojnë pranë arkivave, të cilëve do t’u duhet të përshkojnë largësi të mëdha duke shkuar në qytete të ndryshme nga ku jetojnë;
- Transferimi/shkurtimi i burimeve njerëzore sipas organikës së re.

Siç duket qartazi, reformat në proces e sipër dhe problematikën e shqyrtuara në këtë raport auditimi, janë jetike për të ardhmen e rrjetit arkivor. Ekziston një risk i madh i cenimit të 3 E-ve të performancës (efektivitet, ekonomicitet, eficiensë) dhe këto çështje trajtohen gjerësisht më poshtë në raport.

## **Mesazhi i Auditimit:**

---

<sup>5</sup> Maj 2018



Rrjeti arkivor shfaq probleme të theksuara në infrastrukturën teknike dhe sigurinë fizike të ruajtjes së dokumenteve. Arkivat Vendore Shtetërore përfaqësojnë një sistem të amortizuar për shkak të mungesës së investimeve dhe të kulturës menaxheriale joefektive të Drejtorisë së Përgjithshme të Arkivave.

“Reforma territoriale” e arkivave vendore dhe licencimi i arkivave private janë miratuar jo në përputhshmëri me Ligjin për arkivat dhe mbartin risqe të mëdha që minojnë efikasitetin dhe ekonomicitetin sa i përket ruajtjes, përpunimit dhe shërbimit të pasurisë dokumentare; për pasojë, Urdhri për ristrukturimin e arkivave vendore<sup>6</sup> duhet të shfuqizohet, ndërsa VKM për licencimin e arkivave private<sup>7</sup> duhet të ndryshohet.

Arkivi i Sistemit të Ministrisë së Drejtësisë, megjithëse respekton Normat tekniko-profesionale, nuk ka kapacitete ruajtëse të mjaftueshme; Arkivi i Sistemit të Ministrisë së Brendshme nuk përmbush as kushtet minimale të standardeve arkivore, duke patur nevojë për ndërhyrje të menjëhershme.

### **Përmbledhje në formë vendimi e auditimit**

Në zbatim të Planit Vjetor Institucional 2018, Kontrolli i Lartë i Shtetit, në kuadër të përmbushjes së funksionit të tij Kushtetues, zbatimit të Udhëzimeve dhe Standardeve Ndërkombëtare të Auditimit (INTOSAI, EUROSAT, etj.), sipas Programit të Auditimit nr. prot. 94/1, datë 24.04.2018, ndërmori auditimin me temë “PERFORMANCA E ARKIVIT TË SHETIT”.

Faza studimore e auditimit nisi më datë 25.01.2018 me shkresën njoftim-fillim auditimi, drejtuar Drejtorisë së Përgjithshme të Arkivave, me nr. prot. 94, datë 25.01.2018.

Faza në terren e auditimit nisi më datë 25.04.2018 me programin e auditimit të sipërcituar, i cili iu përcoll edhe Ministrisë së Drejtësisë dhe Ministrisë së Brendshme për t’i përfshirë në auditim dhe përfundoi më datë 25.05.2018.

Në përfundim të punës audituese në terren më datë 24.07.2018 u përcoll projekt-raporti i auditimit subjekteve nën auditim.

Raporti Përfundimtar i auditimit është hartuar pasi janë shqyrtuar observacionet e dërguara nga Drejtoria e Përgjithshme e Arkivave pasi subjektet e tjera, Ministria e Drejtësisë dhe ajo e Brendshme, nuk përcollën observacione.

---

<sup>6</sup> Urdhri i Kryeministrit nr. 27, datë 02.02.2018, “Për miratimin e strukturës dhe organikës së Drejtorisë së Përgjithshme të Arkivave

<sup>7</sup> VKM nr. 352, datë 24.01.2018, “Për miratimin e rregullores për licencimin e arkivave private”.

### **Për sa më lart, Kryetari i KLSH-së konkludoi:**

Auditimi me temë “Performanca e Arkivit të Shtetit” merr një rëndësi jetike duke patur parasysh se arkivi i shtetit është rrjeti kryesor që mundëson ruajtjen, përpunimin, administrimin dhe pasurimin e trashëgimisë historiko-kulturore të vendit, si dhe përbën bazën e kujtesës kolektive të një kombi. Në këtë plan, ky auditim shprehet si domosdoshmëri e tejçimit të mesazhit se si po zbatohen politikat arkivore dhe si një detyrë ligjore dhe morale, të trashëguar nga brezat, për të mos fshirë të kaluarën tonë si komb.

Arkivi i një shteti është një thesar i paçmueshëm, është kujtesa e një populli dhe e një kombi. Duke mos e njohur atë, rrezikojmë të përsërisim gabimet e së kaluarës. Konteksti në të cilin ndërfitet ky auditim, është ai i një rrjeti arkivor me probleme akute në infrastrukturën teknike dhe sigurinë fizike të ruajtjes së dokumenteve, e cila bëhet në vendruajtje që janë jashtë standardeve arkivore. Personeli që kujdeset për to, por edhe për arkivat apo sekretari-arkivat e institucioneve, është tejet i reduktuar dhe me një buxhet vjetor që rezulton të jetë i ulët për të garantuar ruajtjen, përpunimin, shfrytëzimin dhe pasurimin e trashëgimisë historike, kulturore e administrative.

Natyrisht, vullneti dhe dëshira e mirë e personave përgjegjës si në nivel qendror, ashtu edhe lokal, për ruajtjen dhe përcjelljen e kujtesës sonë kolektive brez pra brezi, nuk mungon, por nuk mjafton. Ata janë ndodhur përballë dëmtimeve dhe zhdukjeve të patjetërsueshme të dosjeve gjatë periudhës 1944-1991, një buxheti ekstremisht të reduktuar, si dhe vendimeve sistematike të qeverive të ndryshme për ta lënë në harresë (pikërisht atë) kujtesën e kombit dhe mos investuar. Megjithatë, viti 2018 i solli ata përpara një udhëkryqi, atë të reformave thelbësore si në strukturë, ashtu edhe në rikonceptim të kuadrit rregullator të arkivave e “të të bërit” të tyre.

1. Kështu, me VKM nr. 35, datë 24.01.2018, Këshilli i Ministrave vendosi miratimin e rregullores “Për licencimin e arkivave private”, ku në nenin 2 të këtij ligji përcaktohet se të gjithë personat fizikë dhe juridikë që dëshirojnë të ushtrojnë veprimtarinë si arkiv privat<sup>8</sup>, detyrohen të pajisen me licencën e këtij lloji pranë Qendrës Kombëtare të Biznesit.

<sup>8</sup> Koncepti i arkivit privat, me rregulloren e re, është i ndryshëm nga ai i mëparshmi në ligjin për arkivat. Në këtë rregullore, “arkiv privat” i referohet çdo personi fizik a juridik, pjesë e rrjetit arkivor në RSH, i pajisur me licencën “Arkiv Privat”, kod V.I.1.A. që administron, ruan, përpunon e shërben dokumente me prejardhje joshitetërore, **si dhe dokumentacion të institucioneve shtetërore**, për periudhën përpara plotësimit të afateve të përcaktuara për dorëzimin në arkivin e përhershëm. Ky koncept ndryshon me atë të ligjit nr. 9154, datë 06.11.2003 “Për arkivat” pasi ky i fundit i referohej atyre arkivave, të licencuar nga KLA me propozim të DPA, që në pasurinë e tyre arkivore mund të

Nëse do ta përkthejmë situatën e sapopërshkruar në problem apo mëdyshje performance, do të lindin disa pyetje për t'u dhënë përgjigje. Ekspertët e fushës dhe arkivistë të ndryshëm me përvojë të gjatë ngrejne, kështu, disa çështje emergjente si: përputhshmëria e kësaj reforme me ligjin e arkivave; natyra e kompanisë/biznesit që do të përfitojë licencën “arkiv privat” dhe çmimet që ajo do të përdorë për ofrimin e shërbimeve; nëse fondet e shpenzuara (kostoja) nga shteti në rastin e administrimit të arkivit të institucioneve shtetërore do të jenë më të larta apo më të ulëta se sa ato aktualet, pra, ekonomiciteti i kësaj reforme me fondet publike; eficiency në kryerjen e veprimtarisë arkivore nga subjekti privat për të dhënë një rezultat maksimal me mbajtjen minimale të kostos; lloji dhe tipi i dokumenteve që mund të mbledhë, ruajë e përpunojë ky arkiv, etj.

2. Në kohështirjen e ndryshimeve ligjore e nënligjore të arkivave dhe në vazhden e reformimit të tyre, kërkoi vëmendje edhe Vendimi nr. 11, datë 27.12.2017 i Këshillit të Lartë të Arkivave dhe Urdhri nr. 27, datë 02.02.2018, i Kryeministrit. I pari i hapi rrugën riorganizimit të Drejtorive Rajonale të Arkivave Shtetërore, sipas të cilit, vendruajtjet e tyre mund të transferohen përkohësisht në vendruajtje më cilësore, por jo domosdoshmërisht brenda rajonit në të cilin dorëzohen dokumentet e përpunuara; i dyti materializoi të parin dhe miratoi strukturën dhe organikën e Drejtorisë së Përgjithshme të Arkivave. Sipas këtij urdhri, vendruajtjet e 12 arkivave shtetërore vendore, të ndara sipas qarqeve territoriale, u riorganizuan dhe u shkrinë tashmë në 4 të tilla: 1. Sektori i ASHV-ve Tiranë dhe Durrës, 2. Sektori i ASHV-ve Fier, Vlorë dhe Gjirokastrë me bazë në Lushnjë, 3. Sektori i ASHV-ve Elbasan, Berat dhe Korçë, 4. Sektori i ASHV-ve Shkodër, Lezhë, Dibër dhe Kukës me bazë në Rrëshen. Përpos tyre, do të ketë edhe një sektor të pestë, ai i përpunimit të dokumenteve, me godinë në Durrës.

Kjo “reformë territoriale” e vendruajtjeve të ASHV-ve është shoqëruar me debate të shumta në mbledhjet pranë DPA-së dhe kontestime sidomos nga ana e drejtuesve dhe punonjësve të ASHV-ve. Disa nga arsyet, që iu parashtruan grupit të auditimit gjatë takimeve dhe intervistave në drejtoritë e arkivave vendore, arkivistë të DPA-së dhe ekspertë të fushës, renditen si më poshtë:

- Mospajtimi me ligjin për arkivat dhe rënia ndesh me nenin 22 të tij, sipas të cilit arkivat vendore administrojnë dhe ruajnë arkivat e trashëguara të

---

kishin dokumente RHK dhe të gëzonin të njëjtën mbrojtje nga Shteti si atë të arkivave publike. Pra, këto mund të ishin familje të rëndësishme apo edhe individë me profesione a status të caktuar (si noter), shoqata, grupe, komunitete fetare, koleksionistë etj., të cilët do të administrojnë pasurinë e tyre arkivore **private dhe jo shtetërore**.

institucioneve vendore që veprojnë brenda njësisë administrativo-territoriale;

- Rreziku i kaosit dhe humbjes së dokumentave gjatë transferimit të tyre, sikurse ka dëshmuar edhe praktika e mëparshme;
- Kushtet më të mira dhe hapësirë më e bollshme në disa prej ASHV-ve aktuale se sa në godinat ku do të transferohen;
- Rritja e shpenzimeve për qytetarët që ende shkojnë fizikisht dhe pyesin apo studiojnë pranë arkivave, të cilëve do t'u duhet të përshkojnë largësi të mëdha duke shkuar në qytete të ndryshme nga ku jetojnë;
- Transferimi/shkurtimi i burimeve njerëzore sipas organikës së re, etj.

Siç duket qartazi, reformat në proces e sipër dhe problematikat e shqyrtuara, janë jetike për të ardhmen e rrjetit arkivor. Ekziston një risk i madh i cenimit të 3 E-ve të performancës (efektivitet, ekonomicitet, eficiensë) dhe këto çështje trajtohen gjërësisht në raportin përfundimtar të auditimit.

Paradigma e këtij auditimi mori këtë trajtë: *“Përmirësimi i rrjetit arkivor në vend përbën bazën e ruajtjes së kujtesës sonë kolektive, si shtet e si komb, si dhe hedh themelet e një organizmi shtetëror modern dhe të konsoliduar, ku arkivat sigurojnë vazhdimësinë e tij për brezat e ardhshëm”*.

Auditimi pati si objektiv matjen e performancës së Drejtorisë së Përgjithshme të Arkivave dhe të Arkivave të Sistemit të Ministrisë së Drejtësisë dhe Ministrisë së brendshme, me fokus nevojën e rikonceptimit ose jo të kuadrit ligjor për arkivat. U vlerësua, kështu: 1. Performanca e subjekteve nën auditim kah përmirësimet e shërbimit arkivor; 2. Ligjshmëria e reformave të fundit organizative dhe strukturore në arkivin e shtetit; 3. Eficiensa dhe ekonomiciteti i ndryshimeve të ndërmarra në drejtim të ruajtjes dhe pasurimit të trashëgimisë historike, kulturore dhe administrative të vendit.

Grupi i Auditimit të KLSH-së është përpjekur t'i japë përgjigje pyetjes: *“A është i nevojshëm një rikonceptim i legjislacionit dhe një “reformë territoriale” në rrjetin arkivor?”*

### **Për sa më lart, Kryetari i KLSH-së vendosi:**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *“A janë arritur objektivat e vendosura për rritjen e cilësisë në shërbimin arkivor nga DPA?”*

Drejtoria e Përgjithshme e Arkivave, në periudhën e auditimit 2014-2018, është gjendur përballë vështirësive të trashëguara nga e shkuara dhe të mbartura me kalimin e viteve, edhe në periudhën e sistemit demokratik. Këto problematika mund të përmbliidhen si: kalimi i afateve ligjore të institucioneve fondkrijuese për të dorëzuar dokumentet në arkivat në varësi të drejtpërdrejtë administrative të DPA-së; mospërpunimi sistematik i fondeve arkivore nga ana e këtyre institucioneve; pranimi (i ligjshëm dhe i paligjshëm) i fondeve të papërpunuara nga ana e Arkivit Qendror Shtetëror dhe Arkivave Shtetërore Vendore; rrjeti tejet i amortizuar i infrastrukturës së arkivave; si dhe cenimi i sigurisë fizike të dokumenteve nga faktorët njerëzorë dhe biologjikë. Institucionet në varësi administrative të DPA-së janë AQSH dhe Drejtoritë Rajonale të Arkivave Vendore (tanimë të përqendruar në 4 sektorë). Nga nenet 24 dhe 42 të Ligjit “Për arkivat”, rrjedh qartë se dokumentacioni arkivor i ardhur nga institucionet duhet të jetë i përpunuar dhe i inventarizuar, në mënyrë që të ruhet dhe shërbehet nga arkivat e DPA-së.

Një risi në historinë shumëvjeçare të arkivave është edhe marrëveshja e bashkëpunimit midis DPA-së dhe Postës Shqiptare, në të cilën u ra dakord që Posta të merrte përsipër shërbimin e aplikimeve të qytetarëve nëpërmjet filialeve të saj të shtrirë në të gjithë vendin. Megjithatë, jo çdo filial i postës mundëson kryerjen e këtij shërbimi, duke shkelur kështu edhe nenin 4.1.1. të kontratës së nënshkruar midis DPA-së dhe Postës Shqiptare SH.A.: në Qarkun e Vlorës, përshembull, aplikimet mund të kryhen vetëm në zyrën qendrore në Vlorë dhe Sarandë. Për këto arsye, kontrata midis DPA-së dhe Postës Shqiptare duhet të rishikohet dhe zbatohet në tërësinë e saj, për të garantuar një shërbim eficient dhe ekonomik për të gjithë qytetarët.

Sa i përket ruajtjes së dokumenteve në vendruajtjet e DPA-së, ajo mbetet një nga problemet kryesore e që kërkon zgjidhje të menjëhershme dhe afatgjatë. Vendruajtja e AQSH në Shkozë, siç mund të shihet në fotot e mëposhtme, ndodhet në kushte ekstremisht të amortizuara, jashtë çdo standardi arkivor.



Foto 1 dhe 2: Vendruajtja e dokumenteve në Shkozë  
*Burimi: Grupi i auditimit*

- Mbi 70% e fondit arkivor të DPA-së ruhet jashtë standardeve arkivore të parashikuara nga Normat Tekniko-Profesionale të Republikës së Shqipërisë, sa i përket, kryesisht, parametrave të temperaturës dhe lagështirës. Një nga vendruajtjet kryesore, ajo e Shkozës, ndodhet në kushte tejet të amortizuara.
- Shumica e institucioneve fondkrijuese kanë tejkaluar afatin normal të dorëzimit të dokumenteve në arkivin e përhershëm (neni 43 i Ligjit për

arkivat), duke mos përpunuar fondet arkivore dhe duke akumuluar dokumentacion shkresor gjithnjë e më të madh.

- Mesatarja e mosdorëzimit të dokumentacionit nga institucionet shtetërore është mbi 26 vjet, nga 10 vjet që parashikon ligji për arkivat. Nga 24 kilometër linear dokumentacion që gjenden aktualisht në AQSH dhe ASHV, është dorëzuar i papërpunuar në arkiv, nga viti 2003 deri më 2016, rreth 8 kilometër linear dokumentacion.
- AQSH ka vepruar në kundërshtim me nenin 42 të Ligjit për arkivat duke pranuar ndër vite dhe duke përpunuar dokumentet e papërpunuara të institucioneve shtetërore. Rrjedhimisht, DPA nuk ka zbatuar standardin arkivor ndërkombëtar ISAD(G), të miratuar nga Këshilli Botëror i Arkivave (ICA), në vitin 2002.
- DPA nuk ka kapacitet të mjaftueshëm mbajtës për fondet arkivore. Hapësirat aktuale bëjnë që dokumentacioni të mund të pranohet deri në fund të vitit 2018, ndërsa është miratuar edhe projekti për ndërtesën e re arkivore në Shkozë.
- Sistemi i alarmit në DRASH Shkodër nuk funksionon, ndërsa tek ai i Vlorës funksionon vetëm një sirenë nga dy dhe sistemi i lajmërimit me mesazh është jofunksional. Ndërkohë, mungojnë edhe rojet fizike gjatë natës për sigurinë e dokumenteve në arkiv, sipas përcaktimeve të normave tekniko-profesionale.
- Inspektimi në DPA është kryer rregullisht duke filluar nga hyrja në fuqi e VKM nr. 360, datë 26.4.2017, “Për miratimin e rregullores për organizimin dhe funksionimin e Drejtorisë së Përgjithshme të Arkivave”. Deri në atë periudhë, nuk ishin miratuar specifikimet e nevojshme ligjore, për të mundësuar që inspektimi i parashikuar nga Ligji “Për arkivat” të kryhej në përputhje me Ligjin “Për inspektimet në RSH”.
- Këshilli i Lartë i Arkivave nuk ka përfunduar ende Strategjinë Afatmesme të Zhvillimit të Arkivave, sikundër përcakton neni 14, pika 2, e Ligjit për Arkivat.
- DPA-së, si organ bazë i rrjetit arkivor, nuk i është marrë mendim për krijimin e Autoritetit për Informimin mbi Dokumentet e ish-Sigurimit të Shtetit dhe miratimin e ligjit përkatës.
- VKM nr. 81/2008 “Për përcaktimin e kritereve dhe të procedurave për asgjësimin e informacionit të klasifikuar sekret shtetëror” ka shkelur nenin

3, pika 2, të Ligjit nr. 9154, datë 06.11.2003, “Për Arkivat”, si dhe nenin 25 të Ligjit nr. 8457, datë 11.02.1999, “Për informacionin e klasifikuar sekret shtetëror”.

- Deri në vitin 2017, DPA ka funksionuar pa rregullore të brendshme. Vetëm pas hyrjes në fuqi të VKM-së 26.04.2017, u miratuan “*Rregullorja për funksionimin e brendshëm të strukturave të DPA*”, “*Rregullorja e kërkesave social-juridike*”, “*Rregullorja e shfrytëzimit të dokumenteve arkivore në AQSH dhe ASHV*”, “*Rregullorja e ruajtjes dhe restaurimit*”, “*Rregullorja e digjitalizimit dhe evidencës*”, “*Rregullorja e Biliotekës së AQSH*”, etj., çka tregon vëmendje dhe punë të mirë nga drejtuesi aktual.
- Gjatë viteve 2014-2016, Këshilli i Lartë i Arkivave ka funksionuar në shkelje të përcaktimeve të VKM nr. 158, datë 25.03.2005 “Për miratimin e rregullores së organizimit e të funksionimit të KQE, pranë DPA. Në vitin 2014, KLA nuk është mbledhur asnjëherë, ndërsa për vitin 2016, vetëm 2 herë. Neni 9 i Rregullores së mëparshme përcaktonte që KLA mbledhej të paktën 3 herë në vit. Gjithashtu, në atë periudhë, KLA nuk ka miratuar: 1. Programet e kualifikimit profesional të punonjësve të shërbimit arkivor; 2. Raportet e analizës vjetore; 3. Projekt-buxhetin vjetor; 4. Projektet botuese të DPA-së; 5. Marrëveshjen-tip të bashkëpunimit me institucionet e ngjashme me jashtë.
- Komisioni Qendror i Ekspertizës, në periudhën 2014-2016, ka funksionuar në kundërshtim me Rregulloren “Për organizimin dhe funksionimin e KQE” sa i përket: 1. përbërjes së saj (sipas normës KQE përbëhet nga 15 anëtarë: 7 të brendshëm, 8 të jashtëm) ku ka patur 6 anëtarë të brendshëm dhe 9 të jashtëm, jo të gjithë anëtarët e saj të brendshëm kanë patur 10 vite vjetërsi në shërbimin arkivor, si dhe jo të gjithë anëtarët e jashtëm janë zgjedhur sipas Rregullores; 2. numrit të mbledhjeve gjatë një viti (nuk është mbledhur asnjëherë në vitin 2014).
- DPA nuk ka patur në strukturën e saj asnjë Drejtor i ose Sektor të Auditimit të Brendshëm, duke shkelur nenin 3 të Ligjit nr. 114/2015 “Për auditimin e brendshëm në sektorin publik”. Vetëm me nënshkrimin e marrëveshjes me Institutin e Sigurimeve Shoqërore, u mundësua ekzistenca e një strukture të veçantë për auditimin e brendshëm të DPA-së.
- Digjitalizimi i fondeve të AQSH përpara nisjes së digjitalizimit *on-demand*, sipas përlogaritjeve të përafërta të DPA-së, është kryer në masën 0,2 %.



- Sipas inspektimeve të DPA-së, jo të gjithë punonjësit e sekretarive, sekretari-arkivave dhe arkivave të institucioneve fondkrijuese, kanë kualifikimin e duhur për të kryer veprimtarinë arkivore. DPA nuk ka kryer përpjekje të mjaftueshme për përafrimin e legjislacionit të saj me atë të vendeve të zhvilluara të BE-së dhe/ose për ndjekjen e modeleve evropiane të suksesshme në fushën e arkivave

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Drejtoria e Përgjithshme e Arkivave të kërkojë pranë institucioneve përkatëse, sipas shembullit të projektit të Shkozës, financim për ndërtimin e vendruajtjeve arkivore të reja dhe rehabilitimin e atyre ekzistuese, që nuk përmbushin standardet e Normave tekniko-profesionale në Republikën e Shqipërisë.

***Brenda muajit Tetor 2018***

- Drejtoria e Përgjithshme e Arkivave të marrë masa për të kërkuar pranë institucioneve përgjegjëse shtimin e burimeve njerëzore në sekretari-arkivat e institucioneve shtetërore që nuk realizojnë tërësisht përpunimin dhe inventarizimin e dokumentacionit të tyre shkresor.

***Brenda muajit Tetor 2018***

- Drejtoria e Përgjithshme e Arkivave të marrë masa për të parashikuar në ndryshimet për Ligjin nr. 9154, datë 06.11.2003, “Për arkivat”, dorëzimin e dokumentacionit të prodhuar nga fondkrijuesit privatë (të tillë si noterë, përmbarues gjyqësorë, banka, universitete private, etj.).

***Në vijimësi***

- Drejtoria e Përgjithshme e Arkivave të marrë masa administrative sipas Ligjit nr. 9154, datë 06.11.2003, “Për arkivat” dhe Ligjit nr. 10433, datë 16.06.2011, “Për inspektimin në RSH”, për ato institucione shtetërore që nuk përmbushin detyrimet ligjore mbi ruajtjen, përpunimin dhe administrimin e dokumenteve.

***Në vijimësi***

- Drejtoria e Përgjithshme e Arkivave, në bashkëpunim me Këshillin e Lartë të Arkivave, të përfundojnë së hartuari dhe të miratojnë Strategjinë Afatmesme të Zhvillimit të Arkivave.

***Brenda muajit Nëntor 2018***

- Drejtoria e Përgjithshme e Arkivave të marrë masat e nevojshme për të kërkuar pranë Këshillit të Ministrave, shfuqizimin e VKM nr. 81/2008 “Për përcaktimin e kritereve dhe të procedurave për asgjësimin e informacionit të klasifikuar sekret shtetëror”, si në kundërshtim me nenin 3, pika 2, të Ligjit nr. 9154, datë 06.11.2003, “Për arkivat” dhe me nenin 5 të Ligjit nr. 8457, datë 11.02.1999, “Për informacionin e klasifikuar sekret shtetëror”, i ndryshuar.

***Brenda muajit Nëntor 2018***

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *“A janë përmirësuar kushtet fizike të ruajtjes, përpunimit dhe administrimit të dokumenteve në Arkivat Vendore Vlorë dhe Shkodër?”*

Gjendja në të cilën ruhen dokumentet, jo vetëm në vendruajtjet e AQSH, por edhe në ato të Drejtorive Rajonale të Arkivave Shtetërore, i tejkaloi pritshmëritë e grupit auditues. Shumë prej tyre janë në gjendje të rrënuar dhe nuk përmbushin as standardet minimale që lipset të ketë arkivi i një shteti modern. Dy ASHV-të që u vëzhguan në terren, Shkodër dhe Vlorë (fotot si më poshtë), paraqesin mungesa të theksuara në pajisje ajruese dhe kondicionuese kundër dëmtuesve biologjikë, probleme elektrike dhe hidraulike (çarje tubacionesh në mure dhe dysheme dhe pikime nga tavani), sisteme alarmi që nuk funksionojnë dhe mungesë të rojeve fizike për të monitoruar arkivin gjatë natës.



Foto 3 dhe 4 : Ambjentet në DRASH Shkodër dhe Vlorë  
*Burimi: Grupi i auditimit*

Ndërkohë që në DRASH Vlorë, pranimi i fondeve arkivore është pezulluar për arsye të mungesës së kapaciteteve mbajtëse të vendruajtjes, në DRASH Shkodër është hasur fenomeni i anasjelltë. Jo të gjitha institucionet vendore të qarkut kanë dorëzuar dokumentet e tyre, megjithëse sallat e vendruajtjes së Shkodrës kanë hapësirë të mjaftueshme mbajtëse. Për të patur arkiva në standardet minimale të ruajtjes, administrimit dhe shërbimit të dokumenteve, ka nevojë, më së paku, për investime rrënjësore në ndërtimin e godinave të reja (ose vënien në dispozicion të godinave të tjera, por që përmbushin kushtet e normave tekniko-profesionale) për ato ASHV pa kapacitete ruajtëse të mjaftueshme; për ASHV-të me hapësirë të bollshme për nxënien e fondeve arkivore, nevojitet restaurimi i krejt godinave dhe vendruajtjeve të dokumenteve.

- Dokumentet në Drejtorinë Rajonale të Arkivit Shtetëror Vlorë dhe Shkodër nuk ruhen sipas Normave tekniko-profesionale të RSH: mungojnë raftet

metaliqe (DRASH Vlorë), pajisjet ajruese e kondicionuese kundër lagështisë, ndriçimi është jashtë normave, impianti elektrik problematik, sistemi i alarmit me defekte, ka probleme hidraulike, si dhe mungon shërbimi sanitar.

- DRASH Vlorë nuk ka objekte apo hapësira të mjaftueshme për depozitimin e dokumenteve nga institucionet që duhet t'i dorëzojnë në të, sikundër parashikon legjislacioni për arkivat.
- Dorëzimi i dokumenteve me Rëndësi Historike Kombëtare, nga arkivi/sekretari-arkivi i subjekteve shtetërore dhe joshtetërore në DRASH Vlorë, është ndërprerë për shkak të mungesës së kapaciteteve ruajtëse të mjaftueshme.
- Dorëzimi i dokumenteve RHK në DRASH Shkodër është kryer vetëm pjesërisht (kryesisht nga organet e pushtetit vendor, shkollat e mbyllura të Shkodrës, Pukës, Malësisë së Madhe), në kundërshtim me përcaktimet e nenit 42 të Ligjit për arkivat.
- DRASH Vlorë, nga krijimi i saj deri në vitin 2014, ka pranuar fonde arkivore të papërpunuara e pa inventarë; vetëm disa prej fondeve janë pranuar të përpunuara e me inventarë, por në çdo rast kanë qenë pa inventarë të brendshëm për dosjet RHK pronësore.
- Nga fondet e ardhura deri në vitin 2014 në DRASH Vlorë, rreth 98% e tyre ka qenë e papërpunuar ose pjesërisht e përpunuar, në kundërshtim me nenin 24 të Ligjit për arkivat.
- Në DRASH Shkodër, fondet e papërpunuara dhe të painventarizuara janë rreth 2843 kuti ose 426 ml dokumente, nga të cilat të përkohshme janë 1302 kuti ose 19 ml. Sipas normave tekniko-profesionale, me burimet aktuale njerëzore, do të duheshin së paku 10 vjet për sistemimin e plotë të tyre.
- DRASH Vlorë ka zhvilluar rreth 65% të volumit të punës së kryer nga 2014 deri më tani, sipas planeve të miratuara nga DPA, vetëm për përpunimin e fondeve në ruajtje.
- Procesi i përpunimit në DRASH Vlorë është ndërprerë pas nxjerrjes së Urdhrit të DPA-së nr. 51, datë 29.01.2018, mbi transferimin e fondeve arkivore në vendruajtje më cilësore.
- Institucionet vendore të qarkut Vlorë dhe Shkodër nuk kanë zbatuar detyrimet normative për punën me dokumentet, sipas Normave tekniko-profesionale. Ka gjurmë inspektimesh nga DRASH-të, por nuk është marrë asnjë masë administrative nga ana e tyre për shkak të mospërshtatjes së akteve nënligjore të detyrueshme për aplikimin e masave.
- DRASH-të Vlorë dhe Shkodër kanë sinjalizuar vazhdimisht DPA, me anë të korrespondencës dhe relacioneve, në lidhje me garantimin e sigurisë fizike

të dokumenteve (mungon një sistem alarmi funksional/roje fizike) dhe të kushteve teknike të ruajtjes së tyre, por procesi ka ngecur për shkak të mungesës së fondeve buxhetore.

- Prej vitit 2016, aplikimi për vënien në dispozicion të dokumenteve kryhet në sportelet e Postës Shqiptare, por qytetarët kanë shpesh paqartësi dhe padijeni sa i përket gjurmëve arkivore të dokumenteve pronësore që DRASH-të disponojnë (leje ndërtimi, akt-shitje, akt-dhurime, shpronësime, kredi, lista pronësie kadastrale, etj.) dhe ndodh që të aplikojnë më shumë se një herë deri sa të marrin aktin që dëshirojnë.<sup>9</sup> Përqindja e përgjigjeve negative ndaj qytetarëve të qarkut Vlorë sa i përket njohjes së tyre me dokumentet e administratës, ka pësuar rritje në krahasim me periudhën kur dokumentet shërbeheshin pranë DRASH-ve (nga 14,4% në 17,8%).
- Aplikimi për dokumente pronësie dhe biografike kryhet vetëm në filialet qendrore të Postës Shqiptare, duke krijuar vështirësi për qytetarët që jetojnë në të njëjtin qark, por larg filialit qendror.
- Në DRASH-të Vlorë dhe Shkodër, ka patur vështirësi me shërbimin e dokumenteve për çështje të tilla si gjetja e dokumenteve të pronësisë dhe atyre biografike (vite/vjetërsi pune, dosje personeli, certifikata apo amza të shkollave 8-vjecare e të mesme), pasi fondet nuk kanë patur indekse emrash dhe skedarë çështjesh.
- Studiuesit pranë DRASH Vlorë janë tejet të pakët në numër dhe salla e studimit nuk ka kushte logjistike të përshtatshme për t'u konsultuar me dokumentet. Gjithashtu, edhe në DRASH Shkodër, numri i studiuesve është tejet i vogël, megjithëse janë siguruar kushtet normale të studimit.
- Komisioni i Ekspertizës në Arkivin e Shkodrës ka funksionuar vetëm formalisht, pasi anëtarët nga institucionet e tjera vendore nuk kanë qenë të pranishëm në mbledhje; nga ana tjetër, nuk ka patur kërkesa nga to, për vlerësim të dokumentacionit për asgjësim dhe afatet e tyre të ruajtjes.
- Detyrat e sekretari-arkivit në institucionet vendore të qarkut Shkodër njihen pjesërisht dhe gjatë inspektimeve të vitit 2017-2018 janë hasur raste të mosrespektimit të normave tekniko-profesionale, kryesisht në mbajtjen e regjistrave të korrespondencës.

<sup>9</sup> Kjo ndodh edhe për arsye objektive të qytetatarëve, të cilët nuk kanë dijeni të saktë të akteve që janë të disponueshme për shkak motivesh historiko-politike dhe të periudhave të vështira nëpër të cilat ka kaluar pasuria dokumentare shqiptare ndër vite.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Drejtoria e Përgjithshme e Arkivave të marrë masat e nevojshme për të kërkuar pranë institucioneve përgjegjëse, rehabilitimin e kushteve teknike të ruajtjes së dokumenteve në Drejtoritë Rajonale të Arkivave Shtetërore, sipas normave tekniko-profesionale, sigurinë fizike nga ndërhyrjet e individëve, si dhe shtimin e kapaciteteve ruajtëse për dokumentet në Drejtorinë Rajonale të Arkivit Shtetëror Vlorë.

***Brenda muajit Tetor 2018***

- Drejtoria Rajonale e Arkivit Shtetëror Shkodër të marrë masa organizative dhe administrative sipas legjislacionit në fuqi, për institucionet lokale të qarkut Shkodër që nuk dorëzojnë dokumentet RHK që ata zotërojnë, të përpunuara dhe të inventarizuara, brenda afateve ligjore.

***Brenda muajit Nëntor 2018 dhe në vijimësi***

- Drejtoritë Rajonale të Arkivave Shtetërore të mos pranojnë më nga institucionet lokale të qarqeve përkatëse, asnjë fond arkivor të papërpunuar dhe të painventarizuar.

***Në vijimësi***

- Drejtoritë Rajonale të Arkivave Shtetërore të marrin të gjitha masat e nevojshme që institucionet e pushtetit vendor të zbatojnë me përpikmëri detyrimet normative të punës me dokumentet.

***Brenda muajit Tetor 2018 dhe në vijimësi***

- Drejtoria e Përgjithshme e Arkivave të ndërmarrë të gjitha hapat e nevojshme që pala “Ofruese e Shërbimit” Posta Shqiptare SH.A., të respektojë çdo detyrim që rrjedh nga kontrata e nënshkruar midis tyre për shërbimin social-juridik ndaj qytetarëve, në veçanti nenin 4, pika 1.1.

***Brenda muajit Tetor 2018***

- Drejtoria Rajonale e Arkivit Shtetëror Shkodër të ndërmarrë të gjitha masat e nevojshme për funksionimin e rregullt të Komisionit të Ekspertizës, duke thirrur anëtarët e tjerë të institucioneve lokale.

***Brenda muajit Tetor 2018***

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: “A ishte i ligjshëm Urdhri nr. 27/2018 i KM “Për miratimin e strukturës dhe organikës së DPA?”

Në mbledhjen e Këshillit të Lartë të Arkivave të datës 27.12.2017, me qëllimin e mirë të përmirësimit të punës, paraqitet relacioni “Për riorganizimin e Drejtorive Rajonale të Arkivave Shtetërore”, i cili i hap rrugë përqendrimit të godinave të vendruajtjeve të 12 ASHV-ve në 5 godina të tilla (Lushnje, Durrës, Elbasan, Tiranë, Mirditë). Në përfundim të kësaj mbledhjeje, KLA vendos se

*“vendruajtjet e ASHV-ve mund të transferohen, përkohësisht, në vendruajtje më cilësore, por jo domosdoshmërisht brenda rajonit në të cilin dorëzohen dokumentet e përpunuara, sipas Ligjit “Për Arkivat.”* Pas vendimeve të këtyre ndryshimeve strukturore, Kryeministri urdhëron ngritjen e një grupi pune për ndryshimin e Ligjit të arkivave. Urdhri i KM nr. 27, datë 02.02.2018, “Për miratimin e strukturës dhe të organikës së Drejtorisë së Përgjithshme të Arkivave” ka pasuar Urdhrin e brendshëm nr. 51, datë 29.01.2018, “Për ngritjen e grupit të punës për zhvendosjen e materialeve arkivore nga vendruajtjet e ASHV-ve që rristrukturohen”, i cili i hapi rrugë zhvendosjes konkrete të fondeve të DRASH Gjirokatër në vendruajtjen e Lushnjes, si dhe atë të dokumenteve arkivore të Beratit dhe Korçës, në DASHV Elbasan. Këto dy urdhra janë edhe pikënisja praktike e jetësimit të “reformës administrative”, nëpër të cilën po kalojnë arkivat vendore shtetërore. Neni 22 i Ligjit nr. 9154, datë 06.11.2003, “Për Arkivat”, parashikon se arkivat shtetërore vendore administrojnë dhe ruajnë dokumentet e trashëguara, si dhe dokumentet e arkivave të institucioneve vendore shtetërore dhe të organeve të qeverisjes vendore që veprojnë brenda njësisë administrativo-territoriale përkatëse. Pra, ruajtja dhe administrimi i fondeve arkivore në çdo vendruajtje tjetër që nuk është në njësinë territoriale-administrative të një ASHV-je, është në kundërshtim të drejtpërdrejtë me nenin e mësipërm. Konkretisht, me urdhrin e ri të sipërcituar, sektori i ASHV Tiranë dhe Durrës do ta ketë vendruajtjen në Tiranë; pra, vendruajtja e ASHV-së së qarkut Durrës, me bazë në qarkun Tiranë, do të ruajë, administrojë e shërbejë dokumente të institucioneve vendore të qarkut Durrës; në të njëjtën mënyrë do të veprohet edhe e arkivat e tjera vendore. Riorganizimi i disa DRASH-ve në një DASHV ndikon në vendndodhjen territoriale të një arkivi vendor shtetëror (ASHV): nëse pjesë të fondit të tij transferohen, transferohet dhe ASHV-ja. Kështu, struktura e re e DPA-së bie ndesh me nenin 22 të Ligjit nr. 9154, datë 06.11.2003, “Për Arkivat”. Pavarësisht vullnetit dhe dëshirës për punë të mirë me dokumentet shtetërore nga ana e Drejtorisë së Përgjithshme të Arkivave, grupi i auditimit konstaton se kjo reformë nuk është studiuar mirë dhe ka nevojë për vendimmarrje gjithëpërfshirëse.

- Vendimi nr. 11, datë 27.12.2017, i Këshillit të Lartë të Arkivave mbi riorganizimin e Drejtorive Rajonale të Arkivave dhe Urdhri nr. 27, datë 02.02.2018, i Kryeministrit “Për miratimin e strukturës dhe organikës së DPA” bien ndesh me nenin 22 të Ligjit nr. 9154, datë 06.11.2003, “Për Arkivat”, si dhe parimet arkivore.
- Urdhri nr. 51, datë 29.01.2018, “Për ngritjen e grupit të punës për zhvendosjen e materialeve arkivore nga vendruajtjet e ASHV-ve që rristrukturohen” i DPA, i cili ka bërë të mundur zhvendosjen e disa fondeve

dhe materialeve arkivore nga ASHV Gjirokastrë në vendruajtjen e Lushnjes dhe nga ASHV Berat dhe Korçë në Elbasan, është në kundërshtim me nenin 22 të Ligjit nr. 9154, datë 06.11.2003, “Për Arkivat”.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Drejtoria e Përgjithshme e Arkivave të marrë masat për të kërkuar pranë institucioneve përgjegjëse shtimin e burimeve njerëzore në organikën e saj dhe në atë të Drejtorive Rajonale të Arkivave Shtetërore, për vitin 2019.

***Brenda muajit Dhjetor 2018***

- Drejtoria e Përgjithshme e Arkivave të ndërmarrë të gjitha hapat e nevojshme që Këshilli i Lartë i Arkivave të shfuqizojë vendimin nr. 11, datë 27.12.2017, “Për riorganizimin e Drejtorive Rajonale të Arkivave Shtetërore”, si jo konform nenit 22 të Ligjit nr. 9154, datë 06.11.2003, “Për Arkivat”.

***Brenda muajit Tetor 2018***

- Drejtoria e Përgjithshme e Arkivave të ndërmarrë të gjitha hapat e nevojshme për të kërkuar shfuqizimin e Urdhrit nr. 27, datë 02.02.2018 të Kryeministrit “Për miratimin e strukturës dhe organikës së DPA”, si jo konform nenit 22 të Ligjit nr. 9154, datë 06.11.2003, “Për Arkivat”.

***Brenda muajit Tetor 2018***

- Për sa më sipër, Drejtoria e Përgjithshme e Arkivave të pezullojë zhvendosjen e fondeve dhe materialeve arkivore nga vendruajtjet e ASHV-ve që ristrukturohen, deri në vendimmarrjen e re.

***Brenda muajit Tetor 2018***

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *“A është i bazuar në ligjin për arkivat VKM nr. 35/2018 për miratimin e Rregullores “Për licencimin e arkivave private”?*

Çështja tjetër që grupi i auditimit ka ngritur në lidhje me reformimet më të fundit të rrjetit arkivor, është ajo e ligjshmërisë së VKM nr. 35, datë 24.01.2018, mbi miratimin e rregullores “Për licencimin e arkivave private”. “Rrugëtimi” i arkivave private nis nga raportet 6-mujore dhe relacionet e Drejtorisë së Përgjithshme të Arkivave, në të cilat theksohet problemi i përpunimit të dokumentacionit shkresor, të lënë pas dore ndër vite. Me vendimin nr. 9, datë 19.06.2017, KLA miraton projekt-vendimin e Këshillit të Ministrave “Për miratimin e Rregullores për licencimin e arkivave private”, për ta paraqitur, në vijim, pranë Këshillit të Ministrave. Në përfundim të këtij iter-i legjislativ,



Këshilli i Ministrave miraton rregulloren e licencimit të arkivave private me vendimin nr. 35, datë 24.01.2018.

Në këtë mënyrë, arkiv privat do të quhet personi juridik ose fizik, pjesë e rrjetit arkivor të Republikës së Shqipërisë, i cili është pajisur me licencën “Arkiv privat”, me kodin VI.1.A., dhe që administron, përpunon, ruan e shërben dokumente me prejardhje joshitetërore, si dhe dokumentacion të institucioneve shtetërore, për periudhën përpara plotësimit të afateve të përcaktuara për dorëzimin në arkivin e përhershëm, sipas ligjit “Për arkivat”. Megjithatë, në ligjin aktual për arkivat (nenet 25-35), nuk specifikohet në asnjë normë se arkivi privat mund të administrojë dhe përpunojë dokumente të institucioneve shtetërore. Ai i referohet atyre arkivave që në pasurinë e tyre arkivore mund të kenë dokumente RHK dhe të gëzojnë të njëjtën mbrojtje nga Shteti si atë të arkivave publike. Pra, ligji nënkupton se këta mund të jenë familje të rëndësishme apo edhe individë me profesione a status të caktuar (si noter), shoqata, grupime, komunitete fetare, koleksionistë, etj., të cilët do të administrojnë pasurinë e tyre arkivore **private**, por kurrësi të institucioneve shtetërore.

- Rregullorja “Për licencimin e arkivave private” bie në kundërshtim me nenet 25-35 të Ligjit nr. 9154, datë 06.11.2003 “Për arkivat”, në pjesën ku parashikohet se arkivi privat mund të administrojë, përpunojë, ruajë dhe shërbejë dokumentacion të institucioneve shtetërore (neni 2 i Rregullores).
- Rregullorja “Për licencimin e arkivave private” dhe VKM përkatëse nuk kanë respektuar frymën e Ligjit për arkivat, si dhe disa prej parimeve arkivistike ndërkombëtare.

#### **Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Drejtoria e Përgjithshme e Arkivave të ndërmarrë hapat përkatëse ligjore për të kërkuar ndryshimin e VKM nr. 35/2018 për miratimin e Rregullores “Për licencimin e arkivave private”, duke hequr pjesën **“si dhe dokumentacion të institucioneve shtetërore, për periudhën para plotësimit të afateve të përcaktuara për dorëzimin në arkivin e përhershëm”** (neni 2 i Rregullores), si në kundërshtim me Ligjin nr. 9154, datë 06.11.2003, “Për Arkivat”. **Brenda muajit Tetor 2018**
- Drejtoria e Përgjithshme e Arkivave të ndërmarrë të gjitha hapat e nevojshme që Këshilli i Lartë i Arkivave të hartojë projekt-rregullore për t’u miratuar nga Këshilli i Ministrave, vetëm në përputhje me legjislacionin në fuqi për arkivat dhe me parimet ndërkombëtare arkivore.

**Në vijimësi**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *“A është i nevojshëm ristrukturimi dhe riorganizimi i arkivave vendore?”*

Në vijim të Vendimit të KLA-së mbi riorganizimin e Drejtorive Rajonale të Arkivit Shtetëror, DPA nxjerr Urdhrin nr. 51, datë 29.01.2018, “Për ngritjen e grupit të punës për zhvendosjen e materialeve arkivore nga vendruajtjet e ASHV-ve që ristrukturohen”. Ky urdhër do të shtrijë gradualisht fushëveprimin e tij në të gjitha ASHV-të, për të vënë në praktikë atë që mund të cilësohet edhe si “reformë territoriale” e DRASH-ve.

Ngritja e pikëpyetjeve dhe e risqeve për një reformë të tillë gjithëpërfshirëse të arkivave vendore është e pashmangshme. Përpos anës formale e ligjore të trajtuar në nënpyetjen 2, vlen për t’u theksuar fillimisht se Urdhri i mësipërm, duke patur parasysh se nënkupton një reformim të thellë, nuk është diskutuar paraprakisht me drejtuesit e arkivave vendore. Drejtuesve dhe punonjësve të DRASH-ve u është bërë e njohur ligjërisht ndërmarrja e kësaj nisme, vetëm *post factum*, pasi ishte vendosur tashmë nga KLA dhe DPA. Përpara këtyre ndryshimeve, që shumë mirë mund të ishin pjesë e një strategjie afatshkurtër apo afatmesme si politikë arkivore e shtetit sipas përcaktimit ligjor në ligjin e arkivave, DPA dhe KLA duhej të vilnin mendimet e titullarëve të arkivave vendore dhe arkivistëve të tjerë me përvojë. Në takimet dhe intervistat që ka kryer grupi i auditimit, pjesa më e madhe e specialistëve të fushës, arkivistëve vendorë dhe ekspertëve kombëtarë të shkencës së arkivistikës, nuk është pajtuar me një reformim të tillë. Dyshimet që kanë shprehur, sikurse janë përmendur edhe në pjesë të tjera të këtij raporti, variojnë nga paligjshmëria e strukturës së re, tek shkurtimi i burimeve njerëzore; nga nevoja për një vendimarrje gjithëpërfshirëse, tek kaosi që lind nga zhvendosja e fondeve arkivore (praktika e mëparshme e ka vërtetuar).

Pikësëdyti, Urdhri nr. 27, datë 02.02.2018, i KM “Për miratimin e strukturës dhe të organikës së Drejtorisë së Përgjithshme të Arkivave” parashikon shkrirjen e 12 DRASH-ve në 4 sektorë të DASHV-ve dhe 1 sektor përpunimi. Ndër të tjera, DPA ka deklaruar se punonjësit e DRASH-ve të ristrukturuara do të sistemohen në pozicione pune të tjera, në qarkun e vendbanimit të tyre. Megjithatë, gjatë auditimit, nuk u vu në dispozicion të grupit të auditimit asnjë dokument apo vërtetim pune që të faktej punësimin e tyre në institucione të tjera lokale. Nga 51 punonjës që AQSH kishte në vitin paraardhës, për vitin 2018 janë parashikuar 37 të tillë (sikurse shihet në tabelën në vijim); gjithashtu, numri i punonjësve në DRASH (që shndërrohen në DASHV) është zvogëluar me 15,

nga 46 në 31, në krahasim me vitin 2017. Rritje ka pësuar vetëm organika e drejtorive dhe sektorëve të brendshëm të DPA-së, nga 93 në 108.

Për sa më sipër, çështja e godinave arkivore dhe e kapacitetit mbajtës të tyre rezulton të jetë komplekse; jo më pak është edhe zgjidhja e saj. Vullneti i mirë i të gjitha palëve për të nisur një epokë të re në rrjetin arkivor shqiptar, me arkiva të qëndrueshme si pasqyrë e asaj çka duhet të jetë një Shtet modern, nuk mungon. Megjithatë, grupi i auditimit gjykon se kjo reformë ristrukturuese duhet të marrë mendimin dhe dakordësimin e shumicës së titullarëve të ish drejtorive vendore, si aktorët kryesorë të përfshirë në këtë proces shkrirje/ristrukturimi. Edhe pse anëtarët e KLA-së kanë qenë dakord mbi çështjen në fjalë, duke marrë Vendimin e datës 27.12.2017, vetë KLA nuk ka hartuar anjë strategji për politikën e re arkivore.

- Vendimi i KLA-së për riorganizimin e DRASH-ve, datë 27.12.2017, nuk ka marrë parasysh mendimet e të gjithë drejtuesve të arkivave vendore, si aktorët kryesorë të përfshirë në këtë vendimmarrje dhe nuk ka hartuar asnjë strategji arkivore mbi këtë reformim, sipas nenit 14, pika 2, e Ligjit “Për arkivat”.
- Urdhri i DPA-së nr. 51, datë 29.01.2018, “Për ngritjen e grupit të punës për zhvendosjen e materialeve arkivore nga vendruajtjet e ASHV-ve që ristrukturohen” nuk është diskutuar paraprakisht me të gjithë titullarët e Drejtorive Rajonale të Arkivave Vendore.
- Në intervistat dhe takimet e shumta që ka patur grupit i auditimit, pjesa më e madhe e specialistëve të fushës, përfaqësuesve të arkivave dhe ekspertëve të shkencës arkivistike, janë skeptikë për suksesin e kësaj reforme dhe shprehen kundër saj (publikisht dhe jo).
- Edhe pse në takimet me titullarin dhe përfaqësues të DPA është pohuar se punonjësit e mbetur jashtë organikës së re do të transferohen në institucione të tjera lokale, grupit të auditimit nuk i është vënë në dispozicion asnjë vërtetim pune/dokument që të dëshmojë ripunësimin e këtyre burimeve njerëzore.
- Urdhri nr. 27, datë 02.02.2018, i KM “Për miratimin e strukturës dhe të organikës së Drejtorisë së Përgjithshme të Arkivave”, ka sjellë:
  - shkurtimin e burimeve njerëzore të AQSH, nga 51 punonjës në vitin 2017, në 37 të tillë këtë vit;
  - shkurtimin e burimeve njerëzore në ASHV: nga 46 në 31; rritjen e numrit të punonjësve në drejtoritë/sectorët brenda DPA-së: nga 93 në 108.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Drejtoria e Përgjithshme e Arkivave të shfuqizojë menjëherë Urdhrin e brendshëm nr. 51, datë 29.01.2018, “Për ngritjen e grupit të punës për zhvendosjen e materialeve arkivore nga vendruajtjet e ASHV-ve që rristrukturohen”.

***Brenda muajit Tetor 2018***

- Drejtoria e Përgjithshme e Arkivave, në bashkëpunim me Këshillin e Lartë të Arkivave, të hartojë një strategji apo studim mbi reformën administrative të arkivave vendore, duke përcaktuar qartë efektet ekonomike dhe sociale që ajo do të sjellë për rrjetin arkivor dhe burimet njerëzore.

***Në vijimësi***

- Drejtoria e Përgjithshme e Arkivave të vjelë mendimet e titullarëve dhe arkivistëve të tjerë me përvojë për çdo nismë ligjore e nënligjore që ndërmerr, si dhe të bëjë transparencë mbi qëllimet dhe politikat arkivore të Këshillit të Lartë të Arkivave.

***Brenda muajit Nëntor 2018 dhe në vijimësi***

- Drejtoria e Përgjithshme e Arkivave të marrë masat e nevojshme për t’u kërkuar instancave përgjegjëse, shtimin e burimeve njerëzore dhe financiare për arkivat e rrjetit arkivor që zotërojnë, në mënyrë të konsiderueshme, dokumentacion shkresor të papërpunuar.

***Brenda muajit Dhjetor 2018***

- Drejtoria e Përgjithshme e Arkivave të hartojë një plan pune apo strategji mbi nevojat specifike të investimeve në godinat arkivore, si dhe të marrë masat e nevojshme për realizimin e tij nga ana e institucioneve përgjegjëse.

***Brenda muajit Nëntor 2018***

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: “A është dobiprurës licencimi i arkivave private për pasurinë arkivore?”

Licencimi i arkivave private është parë nga Drejtoria e Përgjithshme e Arkivave dhe Këshilli i Lartë i Arkivave si zgjidhja më e mirë, më e shpejtë dhe më ekonomike për rikthimin në normalitet të situatës së dokumentacionit arkivor. Megjithatë, projekt-rregullorja e miratuar nga KLA dhe vendimi përkatës i Këshillit të Ministrave mbi miratimin e Rregullores “Për licencimin e arkivave private” rezultojnë të jenë në shkelje të ligjit për arkivat. Përpos mosrespektimit të ligjit në pikën ku parashikohet administrimi, përpunimi dhe shërbimi i dokumentacionit shkresor të institucioneve shtetërore, licencimi i arkivave private paraqet në vetvete një rrugë të pasigurtë dhe plot risqe.

Së pari, vlen për t'u theksuar se kryerja e punës arkivore të institucioneve shtetërore nga arkivat private mund të arrihet, përveç se me anë të një kontrate publike, me anë dy lloje marrëveshesh: koncesionare ose me Partneritet Publik Privat (PPP). Sipas Ligjit nr. 125/2013, *“Për koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat”, “Koncesioni i shërbimeve publike është një marrëveshje me interes financiar në formë të shkruar ndërmjet autoritetit kontraktues dhe një ose më shumë operatorëve ekonomikë, objekti i së cilës është sigurimi i shërbimeve, ku shpërblimi për shërbimet që do të sigurohen përbëhet nga e drejta për të shfrytëzuar shërbimet që janë objekt i kontratës ose nga kjo e drejtë së bashku me pagesën”*; ndërsa kontrata e PPP *“ka kuptimin e një kontrate pune publike apo kontrate të shërbimit publik që plotëson kushtet të cilat e përcaktojnë atë si një partneritet publik privat, sikurse rregulluar në këtë ligj dhe që nënshkruhet ndërmjet autoritetit kontraktues në njërën anë, dhe operatorit ekonomik të zgjedhur si ofertuesi më i suksesshëm”*. Në nenin 4 të të njëjtit ligj renditen sektorët në të cilët mund të jepen koncesionet/partneritetet publike private, ndërsa pika 2 e këtij neni parashikon se Këshilli i Ministrave mund të vendosë për koncesione/PPP edhe në sektorë të tjerë, me propozimin e ministrive të linjës apo propozime që këto i marrin nga autoritete të njëjësive të qeverisjes vendore apo të organeve qendrore të politikës së koncesioneve/partneriteteve publike private.

- Pa dashur të paragjykohet natyra dhe rezultatet e mundshme të një koncesioni apo PPP-je në fushën e arkivave, grupi i auditimit vëren se vetë KLSH ka konstatuar vazhdimisht shkelje në kontratat koncesionare në disa sektorë kyç të ekonomisë, si dhe dëme të konsiderueshme ekonomike dhe të ardhura të munguara.
- Një qëndrim skeptik ndaj koncesioneve dhe Partneriteve Publike Private, mban edhe institucioni suprem i kontrollit ekonomik dhe financiar të llogarive të Bashkimit Evropian. Sipas një raporti të fundit të Gjykatës Evropiane të Audituesve, *“Partneritetet Publike Private (PPP-të) nuk mund të konsiderohen si një opsion ekonomikisht i mundshëm sa i përket infrastrukturës publike. PPP-të e audituara vuanin nga mangësi të përhapura dhe përfitime të kufizuara, duke rezultuar në 1.5 miliardë shpenzime joeficiente dhe joefektive. Përveç kësaj, vlera për para dhe transparenca u dëmtua gjerësisht nga politika dhe strategjia e paqartë, analiza e papërshtatshme, regjistrimi jashtë bilancit i PPP-ve dhe rregullimet e pabalancuara të ndarjes së riskut.”*<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Njoftimi për shtyp i raportit të auditimit përkatës të ECA-s:  
[https://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1803\\_20/INSR\\_PPP\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1803_20/INSR_PPP_EN.pdf)

Sikurse shihet qartë, praktika dhe raportet e certifikuara nga Kontrolli i Lartë i Shtetit dhe homologia evropiane, Gjykata Evropiane e Audituesve, dëshmojnë për risqe të mëdha financiare në rastin kur një sektor i ri në ekonomi apo në fushën e shërbimeve lidh marrëveshje koncesionare/PPP. Këto raporte duhet të mbahen parasysh nga çdo subjekt shtetëror, në mënyrë që të mos përsëriten të njëjtat pasoja dhe që mund të rezultojnë të pakthyeshme.

- Në të njëjtën mënyrë, raporte të ndryshme të Fondit Monetar Ndërkombëtar<sup>11</sup>, kanë theksuar se *“programi ambicioz i autoriteteve për investime publike nëpërmjet PPP-ve, paraqet risqe të konsiderueshme fiskale”*, duke rekomanduar një zbatim më të mirë të kuadrit ligjor dhe se *“në dallim nga praktika e deritanishme, ndikimi që kanë PPP-të në llogaritë fiskale dhe borxhin publik, duhet të reflektohet me transparencë dhe në përputhje me normat ndërkombëtare të kontabilitetit publik”*. Po sipas FMN format koncesionare të Partneritetit Publik Privat (PPP) mund të ofrojnë përfitime pozitive vetëm nëse janë të mirëplanifikuara dhe mirëmenaxhuara. Në të kundërt, ato paraqesin rreziqe për ekonominë e një vendi.<sup>12</sup>

Së dyti, kemi të bëjmë me një interes publik sikurse është ai i administrimit, ruajtjes, përpunimit dhe shërbimit të pasurisë dokumentare kombëtare nga ana e arkivave shtetërore, përballë interesit privat fitimprurës të subjektit arkivor. Këto dokumente përbëjnë bazën e trashëgimisë historike, kulturore dhe administrative të vendit, bazë e cila duhet të administrohet nga subjektet shtetërore përkatëse. Veprimtaria e një subjekti privat me këtë pasuri shtetërore, mbart një risk të lartë sa i përket performancës së tij, sigurisë dhe përdorimit të dokumenteve, si dhe zbatimit me korrektësi të të gjitha përcaktimeve të legjislacionit për arkivat. Përpunimi i dokumenteve shtetërore është detyrim normativ vetëm i fondkrijuesit publik. Kjo sanksionohet nga norma në fuqi, përvojat më të mira evropiane, si dhe parimet ndërkombëtare të arkivistikës. Arkivat private mund të përfshihen (sikurse njihen raste të vendeve të tjera) vetëm në digjitalizimin e dokumenteve të përpunuara/inventarizuara, si dhe në ruajtjen/shërbimin e këtyre dokumenteve (vendruajtje me qira). Për të siguruar një raport sa më të mirë midis kostove dhe *output*-eve (eficiensë), si dhe ulje të risqeve për abuzime me pasurinë dokumentare të vendit, është e nevojshme që përpunimi/inventarizimi të kryhet nga fondkrijuesit. Pasi të jetë kryer përpunimi dhe inventarizimi i

<sup>11</sup> IMF Country Report No. 17/374, November 14, 2017

<http://www.imf.org/external/ns/search.aspx?NewQuery=PPP+albania&submit=>

<http://www.imf.org/en/news/articles/2018/05/21/pr18188-albania-imf-executive-board-concludes-first-post-program-monitoring>

<sup>12</sup> <http://albanianfreepress.al/news/2018/04/fmn-ppp-te-me-rrezik-shqipëria-po-i-aplikon-shume-88139/>

fondeve arkivore dhe vetëm nëse studimet specifike përkatëse vërtetojnë ekonomikitetin dhe efikasitetin e punës arkivore të kryer nga një subjekt privat, subjektet shtetërore mund të kontraktojnë ato private për të kryer digjitalizimin dhe ruajtjen e dokumentacionit. Studimet dhe analizat kosto-përfitim, të orientuara kah shkenca e arkivistikës, janë jetike për ndërmarrjen e një hapi të tillë në fushën e arkivave.

- Këshilli i Lartë i Arkivave nuk ka hartuar asnjë strategji arkivore sipas nenit 14, pika 2, e Ligjit “Për arkivat” dhe nuk ka kryer asnjë studim mbi licencimin e një arkivi privat dhe mundësinë e kontraktimit të tij nga ana e subjekteve shtetërore.
- Në intervistat dhe takimet e shumta që ka patur grupit i auditimit, pjesa më e madhe e specialistëve të fushës, përfaqësuesve të arkivave dhe ekspertëve të shkencës arkivistike, janë skeptikë mbi licencimin e arkivave private dhe përpunimin e dokumentacionit shtetëror nga ana e tij, duke u shprehur kundër tij.
- Raportet e Kontrollit të Lartë të Shtetit, Gjykatës Evropiane të Llogarive dhe Fondit Monetar Ndërkombëtar evidentojnë risqe të larta që:
  1. dëshmojnë për dëmet e shkaktuara, të ardhurat e munguara dhe efektet negative në buxhetin e shtetit, të kontratave koncesionare me pronën publike;
  2. cenojnë ekonomikitetin në rast marrëveshjeje Partneriteti Publik Privat;
  3. kanë ndikim negativ në llogaritë fiskale, transparencën dhe borxhin publik të vendit.
- Praktika e vendeve të zhvilluara evropiane njih vetëm raste sporadike të arkivave private që merren me administrimin, përpunimin dhe inventarizimin e dokumentacionit arkivor të institucioneve shtetërore (shih Aneks II në raportin e auditimit), por që në kontekstin shqiptar do të kishin një shkelje të ligjit të arkivave.
- Përvoja dhe konteksti aktual në vend tregojnë, gjithashtu, për ekzistencën e risqeve që cenojnë efikasitetin dhe ekonomikitetin e mbajtjes së kostove më të ulëta se shpenzimet e buxhetit të shtetit, në rastin e kontratave koncesionare/PPP me arkivat private.

#### **Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Drejtoria e Përgjithshme e Arkivave dhe Këshilli i Lartë i Arkivave të kryejnë gjithmonë studime, përllogaritje dhe/ose të miratojnë strategji afatmesme apo afatgjata në raste reformash dhe ndryshimesh të

rëndësishme në aktet ligjore dhe nënligjore për arkivat, sikurse janë ato mbi licencimin e arkivave private.

#### ***Në vijimësi***

- Drejtoria e Përgjithshme e Arkivave dhe Këshilli i Lartë i Arkivave të marrin parasysh dhe të ndjekin: 1. Praktikën më të mira evropiano-perëndimore në fushën e arkivave, si dhe standardet ndërkombëtare arkivistike; 2. Raportet vjetore dhe rekomandimet e Kontrollit të Lartë të Shtetit dhe të organizmave ndërkombëtare (Gjykata Evropiane e Audituesve, Fondi Monetar Ndërkombëtar, etj.), sa i përket kontratave koncesionare/me Partneritet Publik Privat.

#### ***Në vijimësi***

- Për sa më sipër, Drejtoria e Përgjithshme e Arkivave të marrë të gjitha masat e nevojshme pranë institucioneve përgjegjëse për të: 1. përjashtuar të drejtën e një arkivi privat për të administruar dhe përpunuar dokumentacion shkresor të institucioneve shtetërore; 2. parashikuar licencimin e arkivave private sa i përket procesit të digjitalizimit, ruajtjes dhe shërbimit të dokumenteve të institucioneve shtetërore (pasi ato janë përpunuar, inventarizuar dhe indeksuar nga vetë arkivi shtetëror), vetëm pas ndryshimeve ligjore të nevojshme dhe në rast se studimet dhe analizat nga profesionistë të paanshëm, provojnë e certifikojnë ekonomicitetin dhe eficiencën e kësaj reforme.

***Brenda muajit Tetor  
2018 dhe në vijimësi***

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *“A ka sjellë krijimi i arkivit gjyqësor rezultatin e pritur nga VKM-ja përkatëse?”*

Krijimi i Arkivit Shtetëror të Sistemit të Drejtësisë është parashikuar fillimisht në Ligjin për arkivat, i cili thekson se ky arkiv që administron arkivat e gjykatave dhe prokurorive, funksionon pranë Ministrisë së Drejtësisë. Ky ligj nuk u respektua për një kohë të gjatë duke bërë që arkivat e institucioneve të drejtësisë të tejmbusheshin me dosje procesesh, pa u përpunuar dhe duke u lënë në kushte të papërshtatshme ruajtjeje dhe administrimi. Arkivi Shtetëror i Sistemit Gjyqësor krijohet me VKM nr. 903, datë 17.12.2014 dhe jetësohet me Urdhrin e Kryeministrit nr. 69, datë 18.04.2016, i cili miraton strukturën dhe organikën e tij (e përbërë nga 11 punonjës). Kështu, ASHSGJ ka për mision ruajtjen, përpunimin dhe administrimin e dokumentacionit gjyqësor, i cili i nënshtrohet procedurës së arkivimit nga gjykatat e shkallës së parë dhe të dytë.

Që në krye të herës, bie në sy ndryshimi *mot-à-mot* me përcaktimin e ligjit të vitit 2003 për arkivat. Pikësepari, emërtimi që i bëhet këtij arkivi sistemi në



Ligjin për arkivat, është “Arkivi i Sistemit të Ministrisë së Drejtësisë”; ndryshe ndodh në aktin nënligjor përkatës, i cili e kufizon fushëveprimin e këtij arkivi në “Arkiv Shtetëror i Sistemit Gjyqësor”. Së dyti, VKM e lartpërmendur nuk ka përfshirë në objektin e saj dokumentacionin e prokurorive, që janë organe të sistemit të drejtësisë dhe me të njëjtat problematika të gjykatave sa i përket sekretari-arkivave.

Mjediset e godinës arkivore të ASHSGJ shfaqin një realitet të ndryshëm nga ai i shumicës së vendruajtjeve të DPA-së, ASHV-ve dhe veçanërisht arkivave që janë marrë në shqyrtim nga grupi auditues në këtë auditim. Dokumentet e ASHSGJ-së ruhen sipas normave tekniko-profesionale të RSH. Megjithatë, edhe pse godina arkivore e ASHSGJ plotëson kushtet teknologjike të ruajtjes dhe shërbimit të dokumenteve, ajo nuk ka kapacitet të mjaftueshëm për tërheqjen e të gjitha fondeve të gjykatave. Arkivi i Sistemit të Ministrisë së Drejtësisë ka nevojë për hapësira të mjaftueshme për të funksionuar rregullisht dhe në përputhje me aktet ligjore dhe nënligjore në fuqi. Ndërkaq, me vullnetin e mirë të përfaqësuesve të ASHSGJ dhe investimin nga ana e Qeverisë për rritjen e kapaciteteve ruajtëse, arkivat e çdo gjykate dhe prokurorie do të mund të sistemohen dhe të rimëkëmbin këtë pjesë të rrjetit arkivor shqiptar.

- VKM për krijimin e ASHSGJ ka shkelur nenin 20, pika 4, të Ligjit për arkivat, për shkak se nuk ka parashikuar që organi i Prokurorisë të dorëzojë dokumentacionin e tij në Arkivin e Sistemit të Ministrisë së Drejtësisë.
- Ministria e Drejtësisë nuk ka marrë ende masat për ndryshimin e VKM nr. 903, datë 17.12.2014, në mënyrë që të respektohet Ligji për arkivat, duke përfshirë edhe prokuroritë.
- Arkivi Shtetëror i Sistemit Gjyqësor nuk ka hapësira të nevojshme për përthithjen e të gjitha fondeve arkivore të të gjitha gjykatave të shkallës së parë dhe të apeleve të RSH.
- Gjykatat kanë hasur vështirësi në dorëzimin e plotë të dokumentacionit në ASHSGJ, sipas neneve 42-43 të Ligjit për arkivat, për shkak të burimeve njerëzore të pakta dhe mungesës së bazës materiale.
- Në shumicën e gjykatave dhe prokurorive, burimet njerëzore të pamjaftueshme kanë bërë që puna e tyre arkivore të mos zhvillohet normalisht dhe të ndahet midis detyrave të tjera (sekretaria, arkëtimi, pritja me qytetarët).
- Arkivi Shtetëror i Sistemit Gjyqësor nuk ka marrë asnjë masë administrative gjatë inspektimeve të kryera në gjykata, duke filluar nga viti 2017.

- ASHSGJ ka ngritur Komisionin e Ekspertizës në bazë të Urdhrit të brendshëm nr. 2, datë 05.01.2018, por duke qenë një institucion i ri, nuk janë plotësuar ende afatet e dokumentacionit arkivor.
- ASHSGJ nuk zotëron laborator për restaurimin, mikrofilmimin dhe digjitalizimin e dokumenteve (por është kërkuar në instancat përkatëse).

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Ministria e Drejtësisë të ndërmarrë të gjitha hapat e nevojshme për të kërkuar pranë Këshillit të Ministrave, ndryshimin e VKM nr. 903, datë 17.12.2014, “Për krijimin e arkivit gjyqësor”, duke njëzuar emërtesën e arkivit sipas Ligjit përkatës për arkivat, si dhe duke përfshirë në objektin e tij edhe organin e Prokurorisë.

***Brenda muajit Nëntor 2018***

- Ministria e Drejtësisë të marrë të gjitha masat e nevojshme për rikonstruksionin e sipërfaqes prej 430,25 m<sup>2</sup>, pranë godinës arkivore aktuale në Lundër, dedikuar posaçërisht Arkivit Shtetëror të Sistemit Gjyqësor.

***Brenda muajit Mars 2019***

- Arkivi Shtetëror i Sistemit Gjyqësor të informojë me shkrim Drejtorinë e Përgjithshme të Arkivave në çdo rast që konstaton shkelje ligjore të institucioneve që dorëzojnë dokumentacion në këtë arkiv.

***Në vijimësi***

- Arkivi Shtetëror i Sistemit Gjyqësor, në bashkëpunim me Drejtorinë e Përgjithshme të Arkivave, të organizojë tryeza të përbashkëta me Dhomën Kombëtare të Noterëve dhe Drejtorinë e Përgjithshme të Përmbaruesve, për të shqyrtuar mundësinë e dorëzimit të arkivit të noterëve dhe përmbaruesve gjyqësorë në Arkivin e Sistemit të Ministrisë së Drejtësisë, duke propozuar ndryshimet e nevojshme ligjore dhe nënligjore.

***Në vijimësi***

- Ministria e Drejtësisë, në bashkëpunim me Drejtorinë e Përgjithshme të Arkivave, të shqyrtojë mundësinë e ndërtimit të godinave arkivore moderne ose rehabilitimin e atyre ekzistuese, si dhe të shtimit të numrit të arkivistëve të specializuar në kryerjen e përpunimit të dokumentacionit për: 1) Agjencinë e Trajtimit të Pronave 2) Zyrat e Regjistrimit të Pasurive të Paluajtshme dhe 3) Agjencitë e Legalizimit Urbanizimit dhe Integritimit të Zonave/Ndërtimeve Informale.

***Brenda muajit Dhjetor 2018***

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *“A ka mundësuar arkivi i MB ruajtjen, përpunimin dhe shfrytëzimin efektiv dhe eficient të dokumenteve?”*

Arkivi i Sistemit të Ministrisë së Brendshme funksionon si një drejtori në strukturën administrative të MB, i cili administron, ruan, përpunon dhe shërben dokumentet e krijuara nga viti 1944 e deri më sot të kësaj ministrie. Vendruajtjet e “Shkollës së Qenve” në Tufinë dhe ajo e Kërrabës, janë jashtë çdo standardi arkivor, ekstremisht të amortizuara dhe dokumentet e papërpunuara të ardhura dhe të vendosura stivë në këtë arkiv prej mungesës së kapaciteteve fizike dhe njerëzore, cenojnë rëndë vetë ekzistencën e këtij arkivi kaq të rëndësishëm.

- Zyrat e administratës vazhdojnë të kenë të njëjtat probleme si më parë. Ato kanë mungesa të mjeteve më elementare si tavolina, karrige, perde, etj. Nuk ka akoma një sallë leximi të pajisur me kushtet më të thjeshta të saj. Mementalisht, godina ka dalë jashtë shërbimi.
- Në vendruajtjen e Tufinës ruhet dhe administrohet dokumentacioni i veprimtarisë së Ministrisë së Punëve të Brendshme nga viti 1945-1991 me vlerë dhe rëndësi historike kombëtare RHK, të cilat janë të klasifikuara “sekret shtetëror”. Ky objekt është tejte i amortizuar, duke krijuar probleme të rënda dhe si rrjedhojë, fondi arkivor mbetet i rrezikuar.
- Sa i përket vendruajtjes së komunës Kërrabë, ajo vazhdon të jetë ende në kushte tërësisht të papërshtatshme, e dëmtuar gjatë vitit 1997, e rehabilituar pjesërisht (vetëm tarraca) në vitin 2008. Çështja e statusit të objektit (ORV) dhe pamundësisë së administrimit mbetet një problem permanent.

Sikurse mund të shihet, Arkivi i Sistemit të Ministrisë së Brendshme është ndër më problematikët në rrjetin arkivor të vendit. Si çdo arkiv tjetër që ndodhet në këtë gjendje, ASMB ka nevojë për ndërhyrje të menjëhershme në infrastrukturë dhe në sigurinë e ruajtjes së dokumenteve.



Foto 5 dhe 6: Pamje nga vendruajtja e ASMB në Tufinë  
*Burimi: ASMB*

Përpos performancës së këtij arkivi në drejtim të ruajtjes, administrimit dhe shërbimit të dokumentacionit shkresor të MB, grupi i auditimit analizoi edhe raportin me një institucion tjetër të krijuar rishtazi: atë të Autoritetit për Informimin mbi Dokumentet e ish-Sigurimit të Shtetit (AIDSSH). Ky autoritet është krijuar me Ligjin nr. 45/2015 “Për të drejtën e informimit për dokumentet e ish-Sigurimit të Shtetit të Republikës Popullore Socialiste të Shqipërisë”. Nga

kompetencat e AIDSSH vërehet se ky ligj është krijuar në kundërshtim me Ligjin nr. 9154, datë 6.11.2003, “Për arkivat”, pasi i jep Autoritetit të drejtën e tërheqjes së dokumentacionit origjinal nga vendruajtjet e arkivave të ndryshme të RSH. Ligji nr. 45/2015, në nenet 13 dhe 14, i jep AIDSSH-së të drejtën e pakufizuar për të përdorur dokumente origjinale, si dhe kopje e dublikata. Këto përcaktime cenojnë parimin e arkivistikës për pandashmërinë e fondeve arkivore dhe për pasojë, dëmtojnë veçanërisht funksionimin e Arkivit të Sistemit të MB-së. AIDSSH, për shkak të misionit të rëndësishëm për të cilin është krijuar, i ka të gjitha mundësitë të shfrytëzojë dokumentet e ish-Sigurimit në çdo arkiv, por vetëm nëpërmjet fotokopjeve e dublikatave dhe jo përdorimit të drejtpërdrejtë të dokumenteve autentike. Sipas nenit 20, pika 1, e Ligjit të arkivave, dokumentacioni i ASMB funksionon pranë MB dhe, si rrjedhim, duhet të administrohet nga një arkiv, ai i Sistemit të MB-së. Çdo përcaktim tjetër është cenim i këtij neni dhe i nenit 26 të Normave Tekniko-Profesionale. Tërheqja selektive e dosjeve nga fondet e degëve të përpunuara sipas parimit kronologji-strukturë, cenon dhe gjymton strukturën organizative të tyre.

- Dokumentet që administrohem nga Arkivi i Sistemit të Ministrisë së Brendshme, nuk ruhen sipas kriterëve të Normave tekniko-profesionale në RSH.
- Ambientet e ndërtesës arkivore nuk plotësojnë parametrat dhe kërkesat teknologjike për ruajtjen dhe mbrojtjen fizike të dokumenteve arkivore. Ndërkaq, dy vendruajtjet, ajo e “Shkollës së Qenve” në Tufinë dhe ajo e Kërrabës, janë jashtë çdo standardi arkivor dhe ekstremisht të amortizuara. Dyert dhe dritaret janë të dëmtuara; tavanet dhe muret kanë prezencë të theksuar të lagështirës; raftet metalike ku vendosen dokumentet janë të ndryshkura, çka ndikon në dëmtimin fizik dhe jetëgjatësinë e dokumentit.
- Vendruajtjet e sipërpërmendura të arkivit të MB nuk janë të pajisura me asnjë sistem alarmi funksional apo roje, duke cenuar sigurinë fizike të dokumenteve që përmbajnë.
- Përgjatë viteve 1993-2007, Arkivi i Sistemit të MB ka pranuar dosje të papërpunuara në kundërshtim me nenin 43 të Ligjit nr. 9154, datë 06.11.2003, “Për arkivat”.
- Sektori i Përpunimit Shkencor të dokumenteve në ASMB nuk funksionon prej Janarit të vitit 2017 dhe është në pritje të plotësimit të vendeve vakante, ndërsa procesi i inventarizimit të dokumenteve për vitet 1975 e në vazhdim, nuk është kryer në përputhje me nenin 30 të Normave tekniko-profesionale.
- Aktualisht, Drejtoria e Arkivit të MB ka 3 vende vakante në organikën aktuale, 1 specialist në sektorin fondkrijues dhe 2 specialistë të sektorit të

përpunimit shkencor të dokumenteve; numri i punonjësve të kësaj drejtorie është 3.

- Pranë ASMB nuk funksionon normalisht Komisioni i Ekspertizës, si dhe nuk është hartuar lista konkrete me afatet e ruajtjes së dokumenteve, sipas përcaktimeve në Ligj dhe në Normat tekniko-profesionale.
- Ekziston një numër i madh dokumentesh në sekretari-arkivat të Drejtorive Vendore të Policisë për të cilat, nëpërmjet komisioneve të ekspertizës pranë çdo drejtorie, duhet vlerësuar afati i përkohshëm i tyre dhe që duhet të ruhen dhe administrohen në Arkivin e MB-së. Megjithatë, ky dokumentacion nuk është tërhequr që nga viti 1991 për mungesë hapësirash dhe ruhet i papërpunuar, jashtë çdo kriteri, në këto drejtori.
- Drejtoria e ASMB ka kërkuar vazhdimisht shqyrtimin e mundësive të një objekti të ri të arkivit, për sistemimin e fondeve të pritshme, por këto kërkesa kanë rezultuar të pafrytshme.
- Gjatë procesit të hartimit të Ligjit mbi Autoritetin për Informimin mbi Dokumentet e ish-Sigurimit të Shtetit, Drejtoria e ASMB është informuar për ligjin vetëm pas publikimit të tij.
- Aktiviteti i Autoritetit për Informimin mbi Dokumentet e ish-Sigurimit të Shtetit (AIDSSH) bie ndesh me nenin 9 dhe nenin 20 të Ligjit për arkivat.
- Shërbimi i dokumenteve në ASMB ka hasur vështirësi të theksuara për shkak të: 1) mungesës së një automjeti për të kryer shërbimet 2) mungesës së kushteve të punës në dispozicion të studiuesve 3) mungesa e mjeteve digjitale 4) ndërprerja e procesit të deklasifikimit të dokumenteve “sekret shtetëror”.

#### **Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Ministria e Brendshme të kërkojë pranë instancave përgjegjëse, financimin dhe ndërtimin e një objekti të ri arkivor, me të gjitha parametrat optimale teknike për mirëruajtjen dhe mirëpërdorimin e fondeve aktuale dhe të pritshme arkivore.

#### ***Brenda muajit Tetor 2018***

- Ministria e Brendshme të ndërmarrë të gjitha hapat e nevojshme për t'i kërkuar Kryeministrit një zgjidhje afatgjatë për çështjen e godinës arkivore në Krrabë, si Objekt i Rëndësisë së Veçantë (ORV) dhe i dhënë në përdorim për Ministrinë e Brendshme nga ish-Këshilli i Mbrotjtjes.

#### ***Brenda muajit Tetor 2018***

- Ministria e Brendshme, në bashkëpunim me Departamentin e Administratës Publike, të marrë masa për të plotësuar me arkivistë të specializuar organikën aktuale të Arkivit të Sistemit të Ministrisë së Brendshme, si dhe të parashikojë shtimin e burimeve njerëzore të këtij arkivi për vitin 2019.

#### ***Brenda muajit Nëntor 2018***

- Ministria e Brendshme të marrë masat për funksionimin e rregullt të Komisionit të Ekspertizës pranë arkivit të sistemit, në përputhje me nenin 7 të Ligjit për Arkivat dhe nenet 32, 33, 34 të Normave tekniko-profesionale në RSH.

#### ***Në vijim të plotësimit të organikës aktuale***

- Arkivi i Sistemit të Ministrisë së Brendshme të ndjekë me përparësi procesin e përpunimit dhe dorëzimit të dokumenteve që e kanë plotësuar afatin e maturimit në institucionet shtetërore dhe që sipas ligjit, e dorëzojnë pasurinë arkivore pranë Arkivit të Sistemit, duke ushtruar kontrolle të vazhdueshme të shoqëruara me gjurmë procesverbalesh përkatëse.

#### ***Brenda një muaji pas plotësimit të organikës aktuale***

- Arkivi i Sistemit të Ministrisë së Brendshme të hartojë listën konkrete me afatet e ruajtjes së dokumenteve (modeli 11), sikundër e përcakton neni 33 i Normave tekniko-profesionale, si dhe të kërkojë hartimin e saj edhe nga institucionet e tjera të varësisë.

#### ***Brenda vitit 2018***

- Deri në ndërtimin e një objekti të ri për arkivat, Ministria e Brendshme të marrë masa për të përmirësuar mjetet logjistike për funksionimin bashkëkohor të arkivit (skaner, printer, aparate digjitale), përpunimin dhe digjitalizimin e tij, me qëllim ndihmën ndaj publikut dhe studiuesve.

#### ***Brenda muajit Nëntor 2018 dhe në vijimësi***

- Ministria e Brendshme të marrë të gjitha masat e nevojshme për ta shndërruar Drejtorinë e Arkivit të Sistemit të Ministrisë së Brendshme në një institucion varësie të Ministrisë, sipas nenit 21 të Ligjit nr. 9154, datë 11.06.2003, “Për Arkivat”.

#### ***Brenda muajit Dhjetor 2018***

## 11. PERFORMANCA E MINISTRISË SË ARSIMIT SPORTIT DHE RINISË NË ZHVILLIMIN E SPORTIT

### Të dhënat e auditimit:

- Auditimi është kryer në bazë të Programit të Auditimit, miratuar nga Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit, nr. 638/1 Prot., datë 06.10.2017.
- Auditimi ka filluar më datë 05.06.2017 dhe ka përfunduar më datë 25.11.2017.
- Auditimi është kryer nga grupi i auditimit: Krisi Anastas, Dorel Balliu dhe Ekspertët e Jashtëm Migena Plasa dhe Eris Guri.
- Auditimi u krye në Ministrinë e Arsimit Sportit dhe Rinisë.
- Subjekti i audituar gjeneroi observacione, të cilat u reflektuan në raportin final rast pas rasti, duke u argumentuar qëndrimin zyrtar të KLSH-së për to.
- Auditimi u finalizua me vendimin e Kryetarit të KLSH-së, nr. 200, datë 29.12.2017, nr. 638/6 Prot.
- Raporti përfundimtar iu përcoll institucioneve të audituara me shkresën përcjellëse nr.638/7 Prot, datë 10.01.2018.

### Konteksti i Auditimit:

Fillesat e sportit në Shqipërinë e pas Luftës së Dytë Botërore shënohen në vitin 1945, kur edhe krijohet Federata Sportive Shqiptare (FSSH). Vetëm një vit më vonë, më 1946, përrurohet i pari stadium, stadiumi kombëtar “Qemal Stafa” dhe në të njëjtin vit Shqipëria shpallet kampione e Ballkanit në futboll. Një tjetër ngjarje me rëndësi ishte krijimi në vitin 1959 i Komitetit Olimpik Shqiptar, vit kur Shqipëria pranohet edhe në radhët e Komitetit Olimpik Ndërkombëtar. Në Shqipërinë e asaj kohe kishte disa sporte gjithashtu, të cilat në periudha të caktuara ishin të ndaluara, pasi cilësoheshin si sporte të dhunshme siç ishte p.sh Boksi<sup>1</sup>.

Kalimi nga sistemi komunist në sistemin demokratik u shoqërua me ndryshime të thella ideologjike mbi bazën e ekonomisë së tregut. Këto ndryshime përfshinë gjithë jetën e vendit dhe nuk kishin si të mos reflektoheshin dhe në zhvillimin e kulturës fizike dhe sportit. Kështu, në vitin 1992 shpërbëhej organizata e Bashkimit të Fizkulturistëve dhe Sportistëve Shqiptarë (BFSSH) dhe vendin e

<sup>1</sup> Sporti në Shqipëri 1945-1990 ( [http://bunkart.al/1/ekspozita\\_muzeale/sporti-ne-shqiperi-1945-1990](http://bunkart.al/1/ekspozita_muzeale/sporti-ne-shqiperi-1945-1990) )



saj do ta zinte një tjetër organizatë sportive, Komiteti Olimpik Kombëtar Shqiptar. Ai shënonte një kthesë në lëvizjen olimpike në përputhje të plotë me organizimin botëror të sportit dhe Kartën Olimpikë. Në vitin 1997 drejtimi i sportit i kaloi Ministrisë së Kulturës Rinisë dhe Sporteve. Gjatë periudhës 10-vjeçare 1990-2000, fizikultura dhe sporti u gjendën në një periudhë të vështirë tranzicioni. Jo vetëm struktura organizative, por edhe veçanërisht baza materiale dhe objektet sportive, u përkeqësuan. Në dhjetëvjeçarin e fundit 2000-2010, u bënë përmirësime të dukshme; u lëvruan fonde për sportin, u rikonstruktuan disa palestra, pallate sporti, stadione, si dhe u rritën shpenzimet për aktivitetet kombëtare<sup>2</sup>.

Megjithatë, historitë individuale të sportistëve shqiptarë janë dëshmia më e mirë e lënies pas dore të sportit në vend. Mbështetja e gjithanshme dhënë sportistëve dhe të angazhuarve në aktivitete sportive, si dhe ajo dhënë shumëllojshmërisë së aktiviteteve sportive është e mangët. Mjaft sportistë, të detyruar nga kushtet jo të mira të stërvitjes, ato financiare dhe mungesa e investimeve të rëndësishme, janë larguar për të përfaqësuar shtete të tjera në aktivitete ndërkombëtare. Një pjesë e tyre kanë arritur rezultate të larta, duke fituar edhe medalje në kampionate apo olimpiada.

Përfitimet nga zhvillimi i sportit nuk ndihen vetëm nga sportistët profesionistë, por edhe nga e gjithë shoqëria. Sportet e organizuara dhe aktiviteti fizik janë shumë të dobishëm për të rinjtë dhe jo vetëm. Eksperiencat pozitive që sjell një stil aktiv jetese luajnë një rol tejet të rëndësishëm në jetën e tyre. Aktiviteti fizik dhe sporti është thelbësor për mirëqenien e trupit, mendjes, shpirtit dhe ndihmon njerëzit të çimentojnë ndjenjën e përgjegjësisë, lidershit dhe dedikimit. Sportet kërkojnë memorizim, përsëritje, mësim dhe studimet<sup>3</sup> tregojnë që personat që merren me sport performojnë më mirë në planin akademik, rrisin aftësitë e punës në grup dhe të zgjidhjes së problemeve. Gjithashtu, përfitimet nga sporti shtrihen edhe në aspektin shëndetësor të njeriut, duke ulur mundësinë e prekjës nga sëmundjet, mbajtur peshën trupore nën kontroll, si dhe duke zvogëluar stresin dhe ankthin.

Në këto kushte, u bë e domosdoshme ndërmarrja e një auditimi performance sa i përket fushës së sportit. Institucionet përgjegjëse kanë detyrën thelbësore për të udhëhequr, rregulluar dhe përmirësuar procesin e zhvillimit të mtejshëm të sportit në vend.

---

<sup>2</sup> K. Miço, Vështrim historik: 85-vjetori i krijimit të Federatës Sportive dhe evoluimi i saj në vite, Panorama Sport, 2015.

<sup>3</sup> <https://www.muhealth.org/conditions-treatments/pediatrics/adolescent-medicine/benefits-of-sports>

### **Mesazhi i Auditimit:**

Gjendja aktuale e sportit në Shqipëri vuan mungesën e vizionit dhe joefektivitetin e politikave për zhvillimin e tij nga ana e qeverive të ndryshme dhe Ministrisë përkatëse, fondet e pakta të akorduara çdo vit në favor të tij nga Buxheti i Shtetit, si dhe joeficiencën në përdorimin e burimeve të ndryshme të fondeve për sportin.

Pushteti qendror dhe Ministria përgjegjëse i kanë dhënë sportit gjithmonë një rol dytësor, në jetën e qytetarëve shqiptarë dhe sportistëve, elitarë apo amatorë. Ministria e Arsimit Sportit dhe Rinisë, pavarësisht përpjekjeve, ka qenë joefektive sa i përket zhvillimit të sportit, duke bërë që shumat e vogla të granteve të alokuara për federatat, të mos përmbushin misionin e tyre në promovimin dhe ushtrimin normal të disiplinave përkatëse dhe rritjes së interesit nga ana e publikut. Institucionet qendrore dhe njësitë e qeverisjes vendore nuk garantojnë plotësisht kushtet për ushtrimin e aktiviteteve nga sportistët, nxënësit apo të rinjtë. Ministria e Arsimit Sportit dhe Rinisë nuk ka qenë plotësisht efiçiente në ndarjen e fondeve në dispozicion, duke mos kontribuar mjaftueshëm në përmirësimin e infrastrukturës sportive.

Drejtoria e Përgjithshme e Tatimeve dhe Autoriteti i Mbikëqyrjes së Lojërave të Fatit nuk kanë derdhur tërësisht për llogari të Fondit Kombëtar të Zhvillimit të Sportit, të ardhurat nga kompanitë e basteve përgjatë viteve 2013-2016, duke i shkaktuar buxhetit të MASR një efekt financiar negativ, jo ekonomikitet dhe të ardhura të munguara prej 22,964,841 lekësh. Të ardhurat e munguara të vitit korrent, deri në muajin Korrik 2017, janë 7,976,440 lekë, shumë kjo e destinuar për zhvillimin e sportit.

### **Përmbledhje në formë vendimi e auditimit**

Në zbatim të planit vjetor, Kontrolli i Lartë i Shtetit, në kuadër të përmbushjes së funksionit të tij Kushtetues, zbatimit të Udhëzimeve dhe Standardeve Ndërkombëtare të Auditimit (INTOSAI, EUROSAT, etj.), sipas Programit të Auditimit nr. 638/1, datë 06.10.2017 realizoi auditimin e performancës me temë “Performanca e Ministrisë së Arsimit Sportit dhe Rinisë në zhvillimin e sportit”. Ky auditim u programua për t’u ushtruar në Ministrinë e Arsimit Sportit dhe Rinisë. Pas përfundimit të punës paraprake audituese u përgatit programi auditues. Në përfundim të punës audituese në terren, më datë 25.11.2017 iu dërgua Projekt-Raporti i Auditimit Ministrisë së Arsimit Sportit dhe Rinisë.

Raporti Përfundimtar i auditimit është hartuar pasi janë shqyrtuar observacionet e dërguara nga Ministria e Arsimit Sportit dhe Rinisë.

**Për sa më lart, Kryetari i KLSH-së konkludoi:**

Ministria e Arsimit Sportit dhe Rinisë (MASR) është ministria përgjegjëse për sportin në Republikën e Shqipërisë. Krahas politikave që synojnë sigurimin dhe zhvillimin e një sistemi arsimor cilësor, ajo harton, programon, zhvillon dhe bashkërendon punën për politikat kombëtare në fushën e sportit, harton politikat mbrojtëse dhe promovuese, si dhe krijon hapësirat e nevojshme për zhvillimin dhe përmirësimin e sportit shqiptar. Në strukturën e Ministrisë ka patur një drejtori të veçantë, Drejtoria e Sportit, përgjegjëse për këtë fushë. Njëkohësisht, Agjencia e Shërbimit të Sportit, në varësi të MASR, ofron shërbime për federatat shqiptare të sportit, shoqatat dhe klubet sportive që kërkojnë mbështetjen e saj. Kjo agjenci asiston dhe mbështet me personel të specializuar dhe infrastrukturë, Federatat Sportive në Republikën e Shqipërisë për zhvillimin e aktiviteteve kombëtare dhe ndërkombëtare.

Prioritetet kryesore të MASR në zhvillimin e sportit janë zbatimi i politikave shtetërore për sportin elitare në drejtimin organizativ, teknik dhe funksional të të gjitha formave shtetërore të sportit, legjislacioni që rregullon marrëdhëniet midis shtetit dhe institucioneve sportive, si dhe hartimi i politikave dhe promovimi i lëndës së edukimit fizik në shkolla.

MASR menaxhon buxhetin e caktuar vjetor, me qëllim krijimin e një mjedisi të shëndetshëm për komunitetin sportiv, për ushtrimin e veprimtarive individuale dhe kolektive, të veçanta apo periodike, në mënyrë që të gjitha së bashku të jenë në ndihmë të lartësimit të imazhit të vendit dhe rritjes së cilësisë së jetesës prej burimeve të aktiviteteve sportive.

MASR, një pjesë të fondeve për sportin ua akordon organizatave sportive në bazë të kriterëve të përcaktuara në aktet rregullatore. Ministria, pas paraqitjes së dokumentacionit nga ana e organizatave sportive dhe vlerësimit të tij, shpërndan grantet për secilën prej tyre.

Fondi Kombëtar për Zhvillimin e Sportit është një fond i krijuar enkas për zhvillimin e sportit, i parashikuar fillimisht në nenin 37 të Ligjit nr. 9376 datë 21.04.2005, me ndryshime të mëtejshme në vitet 2007, 2008, 2010 e 2017, por që në thelb përcaktohej si fond që sigurohej nga të ardhurat e llotarive sportive, me qëllim financimin dhe zhvillimin e sportit në vend. Neni 40 i Ligjit aktual në fuqi nr. 79/2017 “Për Sportin”, e përkufizon si një fond që sigurohet nga të

ardhurat nga bastet sportive dhe lojërat e fatit. Drejtoritë që ngarkohen për shpërndarjen e këtij fondi janë Drejtoria e Sportit dhe Drejtoria e Financës në MASR.

Gjithashtu, Ministria duhet të ndjekë dhe mbikëqyrë zbatimin e legjislacionit në fuqi në organizatat që lidhen direkt me cilësinë sportive (siç janë Federatat sportive). Ligji 79/2017 “Për sportin” është ai që përcakton rregullat e funksionimit dhe organizimit të sportit në Shqipëri. Rishikimi i vazhdueshëm i kuadrit ligjor bëhet edhe për sportin në institucionet arsimore, si dhe organizimi dhe monitorimi i projekteve me qëllim afrimin e fëmijëve dhe të rinjve me kulturën sportive për të bërë të mundur edukimin e një stili jetese të shëndetshëm e aktiv.

Grupi i Auditimit të KLSH-së është përpjekur t’i japë përgjigje pyetjes: *“A janë vjelë dhe shpenzuar siç duhet nga ana e MASR fondet për ushtrimin dhe zhvillimin e sportit?”*

#### **Për sa më lart, Kryetari i KLSH-së vendosi:**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A janë respektuar kriteret e vendosura në ligj për alokimin e granteve në favor të organizatave sportive?*

Detyrimi ligjor i MASR për mbështetjen e organizatave sportive kombëtare me financim është realizuar vetëm pjesërisht në raport me kërkesat e këtyre organizatave. Plotësimi i kërkesave për financim në këtë nivel ka shkaktuar vështirësi konkrete për përmbushjen e detyrave dhe objektivave që federatat shqiptare të sportit kanë në zhvillimin e aktivitetit të tyre.

Buxheti i përgjithshëm për sportin, bazuar në analizën e raportit kërkesë-nevojë, rezulton i papërshtatshëm për të garantuar zhvillimin e sportit si detyrim i shtetit, në kuadër të përcaktimit të tij si aktivitet publik, me interes të përgjithshëm për gjithë shoqërinë.

- MASR nuk ka një strategji të mirëfilltë apo plan veprimi afatgjatë për zhvillimin e sportit, i cili të bazohet dhe mbështetet nga burime financimi publike apo të tjera, të mjaftueshme për realizimin e tij;
- Grantet e akorduara nga MASR për federatat përbëjnë rreth 20-40% të kërkesës së tyre vjetore të paraqitur (pika 1, Udhëzimi i Përbashkët nr. 4/2014);
- MASR nuk ka analizuar institucionalisht rezultatet e (pa)arritura nga organizatat sportive, si rezultat i financimit publik të tyre. Në organet

drejtuese të federatave, asamble vjetore apo mbledhje të komiteteve drejtuese nuk rezulton një analizë konkrete e këtij aspekti të rëndësishëm, një vlerësim i përbashkët i specialistëve të MASR me drejtuesit e federatave, për të evidentuar arritjet dhe problemet e këtij bashkëpunimi (pika 3, Udhëzimi i Përbashkët nr. 4/2014);

- MASR nuk ka marrëdhënie kontrolli dhe vlerësimi me Federatën Shqiptare të Futbollit, ashtu sikurse ka me federatat e tjera (Neni 8, pika 1, Ligji nr. 79/2017 “Për sportin”);
- FSHF nuk ka zbatuar kërkesën ligjore për të njoftuar MASR për çdo vendim të saj brenda 10 ditëve nga marrja e tij dhe kjo e fundit nuk ka një mekanizëm monitorimi për të. Kjo kërkesë e ligjit të mëparshëm të sportit, që ka qenë në fuqi nga viti 2007 deri në Korrik 2017, nuk është zbatuar nga FSHF dhe nuk është evidentuar si shkelje nga ana e MASR (Neni 14, pika 4, Ligji nr. 9376/2005 “Për sportin”);
- Rreth 20-45% e fondit të akorduar federatave shkon vetëm për pagat, shpenzimet e administratës dhe kualifikimin e tyre profesional;
- Federatat sportive kanë gjeneruar shumë pak ose aspak të ardhura nga aktiviteti tyre, donacionet, sponsorët, të drejtat televizive apo çdo burim tjetër të ligjshëm;
- Klubet shumësportëshe Studenti dhe Partizani marrin fonde nga Buxheti i Shtetit nëpërmjet Ministrisë, njësoj sikurse federatat e tjera apo Komiteti Olimpik.

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

- Ministria e Arsimit, Sportit dhe Rinisë të hartojë një dokument strategjik afatgjatë për zhvillimin e sportit në vend, ku të përcaktohen qartë objektivat sportive dhe burimet publike të financimit për realizimin e këtyre objektiveve.

**Brenda muajit Maj 2018**

- Ministria e Arsimit, Sportit dhe Rinisë të propozojë pranë Këshillit të Ministrave nxjerrjen e një akti nënligjor ku të përcaktojnë më qartë kriteret e alokimit të granteve për federatat, duke përcaktuar kufij minimalë për financimin e secilës prej tyre në përputhje me kërkesat e tyre.

**Brenda muajit Mars 2018**

- Ministria e Arsimit, Sportit dhe Rinisë të krijojë një marrëdhënie të standardizuar bashkëpunimi me Federatat sportive shqiptare, pa shfaqur trajtime preferenciale, duke mos emëruar Sekretarët e tyre të

Përgjithshëm (si e pabazuar në ligj) e duke respektuar autonominë e tyre.

### **Në vazhdimësi**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A ka qenë efektiv monitorimi i MASR për përdorimin e granteve nga ana e organizatave sportive?*

Bazuar në të dhënat e marra nga federatat shqiptare të sportit që u analizuan, rezulton që mungesa e financimeve buxhetore ka sjellë një reduktim të mundësive që këto federata kanë për organizimin e aktiviteteve sportive kombëtare dhe ndërkombëtare, për financimin e sportistëve elitare, trajnerëve të tyre, për mbështetjen e kërkesave për trajtim të përshtatshëm ushqimor, mjekësor e rekuperues.

Në auditim u konstatua se burimet alternative të financimit të federatave shqiptare të sportit janë pothuaj inekzistente dhe zënë një vend tejet të papërfillshëm në buxhetin e përgjithshëm të tyre. Në përgjithësi, i vetmi burim jashtë buxhetit publik të akorduar nga MASR, është kuotizacioni i klubeve anëtare, një pjesë e madhe e të cilit paguhet përsëri me fonde publike, duke qenë se klubet sportive, anëtare të federatave, janë klube në pronësi të bashkive dhe financohen nga fonde të buxhetit lokal. Ndërsa sa i përket financimit nga të drejtat televizive, shitja e biletave, reklamat, sponsorizimet e donacionet, ato janë të papërfillshme dhe zënë më pak se 5% të buxhetit të përgjithshëm të tyre. Të dhënat e marra nga federatat konfirmojnë një ulje të spektatorëve që shohin ndeshjet e kampionateve tona kombëtare. Arsyt kryesore janë kushtet aspak të përshtatshme të ambienteve sportive dhe cilësia e rezultateve sportive të shprehura në këto aktivitete.

- Federatat shqiptare të sporteve kanë një sërë mangësish në personel administrativ e teknik dhe në bazë materiale;
- Federatat nuk kanë në stafin e tyre më shumë se dy punonjës (përfshirë Sekretarin e Përgjithshëm);
- MASR financon me fonde buxhetore funksionimin e Klubeve Sportive Shumësportëshe Studenti dhe Partizani;
- Klubet sportive shumësportëshe nuk organizohen ende dhe të funksionojnë sipas legjislacionit në fuqi për tregtarët dhe shoqëritë tregtare ose për organizatat jofitimprurëse (Neni 21, pika 3 e Ligjit nr. 79/2017 “Për sportin”);

Federata e Atletikës:

- Ka patur disa raste ku FSHA nuk ka marrë pjesë në aktivitete ndërkombëtare të rëndësishme të organizuara nga Federata Botërore, Europiane dhe Ballkanike e Atletikës (përkatësisht IAAF, EAA, ABAF);
- FSHA, për disiplinat e pistës, aktualisht operon në 3 stadione të vendit: Korçë, Elbasan, Shkodër;
- Mungon baza materiale në disa terrene ku zhvillohen stërvitja dhe garat, si: Shtiza 500gr, 600gr dhe 800gr, gjyle 3kg, 4kg, 5kg, 6kg, 7.26kg, pedana për kërcim së gjati dhe 3-hapsh, pedana për shtytjen e gjyles, pedana për flakje çekiçi, kafaz sigurie kufizues, pengesa për garat e 100m, 110m, 400m, pengesat e mëdha për garat 2000m dhe 3000m për gropën e ujit, dyshek kërcimi për së larti, drushta dhe steka për kërcim së larti, shkop, drushta dhe steka për kërcim me shkop, shkopinj stafete, disk 1kg, 1.5kg, 1.75kg dhe 2 kg, çekiç 3kg, 4kg, 5kg, 6kg, 7.26kg, blloqe starti, si dhe tabela elektronike;
- Federata nuk ka mjekë në organikën e vet, por paguan me honorare mjekët e kontrollit mjekësor nga Agjencia e Shërbimit të Sportit;
- Drejtoria e Sportit pranë MASR ka vënë në dispozicion për FSHA programin Kids Athletics të Federatës Botërore të Atletikës me qëllim promovimin e këtij sporti tek të rinjtë; Për periudhën e viteve 2013-2016 FSHA ka licencuar gjithsej 3348 sportistë.
- FSHA ka një listë trajnerësh të licencuar pranë saj;
- FSHA ka mungesa në pista atletike, palestra dhe bazë materiale në stadium.

#### Federata e Basketbollit:

- FSHB-së i është akorduar zakonisht si fond grant rreth  $\frac{1}{4}$  e kërkesës vjetore që bën federata;
- FSHB, në disa raste, është frenuar në pjesëmarrjen në aktivitete për shkak të mungesës së fondeve.
- Ekipet e moshave nuk kanë patur mjekë apo fizioterapistë si pasojë e mungesës së fondeve në pagesën e honorareve të tyre;
- FSHB ka realizuar disa aktivitete promovuese për personat e aftë ndryshe, si dhe “Streetball” në Tiranë e qytete të tjera;

#### Federata e Volejbollit:

- FSHV ka patur raste të mospjesëmarrjes në aktivitete ndërkombëtare;
- FSHV ka patur vështirësi për organizimin e aktiviteteve kombëtare si pasojë e objekteve të pakta sportive;

- FSHV ka mungesa në bazë materiale si: rrjeta, shtylla, kulla arbitrimi, tabela elektronike të pikëve dhe topa.

#### Federata Shqiptare e Mundjes:

- Numri i vogël i stafit që parashikohet për federatat (maksimumi 2 punonjës): sipas rregullave ndërkombëtare, duke qenë se federata kujdeset për organizimin dhe mbarëvajtjen e aktiviteteve sportive kombëtare, duhet të ketë përfaqësues të saj në secilin nga këto aktivitete.
- Mungesa e fondeve ka penalizuar sportistët kombëtarë, duke penguar pjesëmarrjen e tyre në aktivitete evropiane.
- FSHM është gjobitur nga Federata Ndërkombëtare e Mundjes për mospjesëmarrjen në një aktivitet evropian.
- Palestat e klubeve të mundjes janë në gjendje krejtësisht të amortizuar, duke mos plotësuar as kushtet minimale të stërvitjes.
- Mungesa e bazës materiale pengon zhvillimin normal dhe brenda standardeve të aktiviteteve sportive kombëtare. Gjithashtu, nuk ka iniciativë për të krijuar ekipe të reja apo ekipe femrash në mundje (kusht i vendosur nga Federata Ndërkombëtare).
- Tapetet e mundjes janë në gjendje të amortizuar, ndërsa mungojnë mjete të tjera si manekinë për demonstrim, litarë për ngjitje, pesha për stërvitjen e forcës.
- Ekipi kombëtar nuk ka në përbërje mjek dhe fizioterapist gjatë përfaqësimit në gara ndërkombëtare, duke rënduar gjendjen fizike të sportistëve.
- FSHM ka gjithsej 15 ekipe dhe 455 sportistë në rang kombëtar. Tarifat e licencimit variojnë:
  - Klubi Sportiv – 2000 lekë/vit
  - Trajneri – 500 lekë/vit
  - Sportisti – 200 lekë/vit
- Edhe në FSHM ka mungesa të sponsorizimeve nga ana e kompanive private.

#### Klubi Shumësportësh Partizani:

- KS Partizani nuk ka patur mundësi për të marrë pjesë në Kupa Evropiane për ekipet e volejbollit të meshkujve dhe femrave, për shkak të mungesës së fondeve.
- KS Partizani ka mungesa në bazë materiale si topa basketbolli e volejbolli, rrjeta volejbolli, kosha basketbolli, pengesa etj.



- KS Partizani ka mungesa të mjekut dhe fizioterapistit në ekip, që është në kundërshtim me rregulloret teknike të federatave sportive përkatëse.
- Në ndeshjet e kampionateve kombëtare të basketbollit apo volejbollit ka patur disa herë përplasje oraresh.

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

- Ministria e Arsimit, Sportit dhe Rinisë të propozojë ndryshimin e Udhëzimit të Përbashkët nr. 4, datë 11.03.2014 “Për mënyrën e përdorimit të fondit “Grant transfertë korrente e brendshme” për federatat sportive dhe Komitetin Olimpik Shqiptar”, pika 4, në pjesën ku thuhet se financimi i kontratave të punësimit bëhet vetëm për dy punonjës (përfshirë Sekretarin e Përgjithshëm) dhe numri i tyre të përcaktohet në varësi të ngarkesës së punës, aktiviteteve apo arritjeve të secilës federatë.

**Menjëherë**

- Ministria e Arsimit, Sportit dhe Rinisë, në bashkëpunim me federatat, të paraqesë pranë Këshillit të Ministrave një projekt zhvillimi afatmesëm për rikonstruktimin e objekteve sportive ekzistuese, sipas standardeve më të mira, dhe krijimin e atyre të reja. Kjo do të lehtësonte gradualisht zhvillimin e aktiviteteve sportive të federatave, do të çonte në rritjen e ndjekjes së tyre nga ana e publikut dhe përmirësimin e sportit përkatës.

**Brenda muajit Mars 2018**

- Ministria e Arsimit, Sportit dhe Rinisë të gjejë një zgjidhje të qëndrueshme me pushtetin vendor sa i përket alokimit të fondeve për klubet shumësportëshe Partizani dhe Studenti. Kjo do të vinte në jetë një standard të vetëm, sikurse ndodh me klubet e tjera që financohen nga bashkitë përkatëse, dhe MASR do të alokonte fonde për federatat dhe Komitetin.

**Menjëherë**

- Ministria e Arsimit, Sportit dhe Rinisë të marrë të gjitha masat e nevojshme që klubet sportive shumësportëshe Partizani dhe Studenti të shndërrohen në shoqëri tregtare sipas kërkesave të nenit 21 të Ligjit 79/2017 “Për sportin”.

**Menjëherë**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A është vjelë në tërësinë e tij Fondi Kombëtar për Zhvillimin e Sportit?*

Neni 40 i Ligjit aktual nr. 79/2017 “Për Sportin”, e përkufizon Fondin Kombëtar për Zhvillimin e Sportit si një fond që sigurohet nga të ardhurat nga bastet sportive dhe lojërat e fatit. Autoriteti tatimor që ka tagër mbledhjen e të ardhurave në Republikën e Shqipërisë është Drejtoria e Përgjithshme e Tatimeve. Sa i përket Autoritetit të Mbikqyrjes së Lojërave të Fatit, ai është institucioni përgjegjës për licencimin, mbikëqyrjen dhe kontrollin e zbatimit të ligjshmërisë në ushtrimin e veprimtarisë së organizatorëve të lojërave të fatit. Të dyja këto institucione në varësi të MFE janë përgjegjëse për mosmbledhjen e të ardhurave nga kompanitë e lojërave të fatit, të destinuara në buxhetin e MASR. Nga ana tjetër, MASR nuk ka njoftuar Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë për mosderdhjen e plotë në llogari të saj të shumave objekte të FKZHS.

- Për vitet 2013 dhe 2014 kompanitë e basteve nuk kanë derdhur asnjë shumë për llogari të Fondit për zhvillimin e sportit.
- Për vitin 2013 të ardhurat e pavjela nga kompanitë e basteve për FKZHS pranë MAS-it kanë qenë 4,336,008 lekë.
- Për vitin 2014 të ardhurat e pavjela nga kompanitë e basteve për FKZHS pranë MAS-it kanë qenë 6,889,076 lekë.
- Për vitin 2015 kompanitë e basteve kanë derdhur lekë në llogari të Ministrisë përgjegjëse për FKZHS një tepëricë prej 925,350 lekësh.
- Për vitin 2016 të ardhurat e pavjela për FKZHS kanë qenë 12,665,107 lekë.
- Totali i të ardhurave të pavjela për Fondin e sportit për vitet 2013-2016 është 22,964,841 lekë.
- Për vitin 2017, deri në muajin Korrik, detyrimi i pavjelë i kompanive të basteve është 7,976,440 lekë.
- Drejtoria e Sportit dhe Drejtoria e Financës në MASR nuk i kanë vënë në dispozicion grupit të auditimit asnjë dokumentacion ku provohet se kanë alertuar AMLF-në për detyrimet e munguara të kompanive të basteve.
- Drejtoria e Financës në MASR nuk ka zbatuar me përpikmëri detyrat e veta sa i përket kontrollimit të të ardhurave të FKZHS.

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

- Ministria e Arsimit, Sportit dhe Rinisë të rakordojë me Drejtorinë e Përgjithshme të Tatimeve dhe Autoritetin e Mbikëqyrjes së Lojërave të Fatit shumën e prej 22,964,841 lekësh për vitet 2013-2016 dhe atë prej

7,976,440 lekësh për vitin korrent, me qëllim vjeljen e këtyre të ardhurave të munguara nga kompanitë e licencuara të basteve.

#### **Brenda tremujorit të parë të vitit 2018**

- Ministria e Financave dhe Ekonomisë, nëpërmjet Drejtorisë së Auditimit të Brendshëm, të auditojë Drejtorinë e Përgjithshme të Tatimeve dhe Autoritetin e Mbikëqyrjes së Lojërave të Fatit dhe të evidentojë personat përgjegjës, të cilët kishin për detyrë të garantonin vjeljen e plotë të FZHKS dhe mbikëqyrjen e këtij procesi, duke marrë masa disiplinore ndaj tyre.

#### **Menjëherë**

- Sektori i Politikave të Sportit pranë MASR, i krijuar rishtazi, të njoftojë me shkrim Drejtorinë e Përgjithshme të Tatimeve dhe Autoritetin e Mbikëqyrjes së Lojërave të Fatit çdo muaj që konstaton se të ardhurat nga kompanitë e basteve nuk janë vjelë sipas legjislacionit në fuqi, si dhe të kërkojë përmbushjen e të gjitha detyrimeve.

#### **Menjëherë dhe periodikisht**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A ofron infrastruktura sportive aktuale mundësi të përshtatshme për ushtrimin e sporteve?*

Miratimi i ligjit të ri të sportit, ka krijuar kushtet juridike dhe organizative për të intensifikuar dhe institucionalizuar sportin në shkolla dhe universitete, si një aktivitet i konceptuar brenda dhe jashtë kurrikulës së arsimit të ulët, të mesëm dhe të lartë.

Në këtë kontekst, koha e kaluar që nga ky miratim është e pamjaftueshme për të vlerësuar impaktin që këto rregullime ligjore do të kenë në një fushë shumë të ndjeshme të aktivitetit sportiv kombëtar. Sidoqoftë, këto rregullime ligjore mund të shërbejnë si një fillim pozitiv, duke vazhduar më pas me financimin e aktivitetit të këtyre federatave dhe krijimin e marrëdhënieve institucionale të tyre me infrastrukturën sportive të Sistemit Arsimor Kombëtar.

Si arritje e rëndësishme në këtë sistem, mund të konsiderohet rritja e orëve të lëndës së edukimit fizik në shkolla, nga klasa e parë deri në klasën e dymbëdhjetë, në tre orë edukim fizik në javë.

- MASR nuk ka kryer një studim të mirëfilltë për nevojat për burime njerëzore dhe infrastrukturë sportive të rritjes së orëve të edukimit fizik në shkolla.

- Nga pyetësorët e shkollave të marra në shqyrtim rezulton se vetëm 24% e tyre ishin të kënaqur me gjendjen e terreneve sportive dhe palestrave.
- 62 % e shkollave të marra në shqyrtim mendojnë se investimet për rikonstrukcione të terreneve sportive kanë qenë të pamjaftueshme.
- Në disa shkolla në Tiranë terrenet janë të dëmtuara, p.sh. koshat e basketbollit të thyer, rrjeta e volejbollit e këputur.
- Në rastet kur ka reshje shiu, nxënësit detyrohen të grumbullohen tek palestra e shkollës, gjë që e bën shumë të vështirë zhvillimin e një ore normale të edukimit fizik.
- Vetëm 14% e shkollave të marra në shqyrtim mendojnë se Ministria përgjegjëse për sportin ka investuar mjaftueshëm për sportin në shkolla.

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

- Ministria e Arsimit, Sportit dhe Rinisë të marrë nga Drejtoritë Arsimore Rajonale përkatëse të dhëna mbi gjendjen aktuale të terreneve sportive, të brendshme e të jashtme, të bazës materiale dhe të problematikave në lidhje me aktivitetin fizik e sportiv në shkolla, për ta integruar si informacion në projektet e saj për zhvillimin e sportit në Shqipëri dhe të informojë organet përgjegjëse.

**Brenda muajit Shkurt 2018**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A ka kontribuar Fondi Kombëtar i Zhvillimit të Sportit në përmirësimin e këtyre mundësive?*

Shuma e mbledhur nga Fondi Kombëtar i Zhvillimit të Sportit ka qenë e ulët, duke u përdorur kryesisht për shpërblime sportistësh dhe jo për zhvillimin e sportit dhe aktiviteteve sportive. Duke marrë parasysh faktin që zhvillimi i sportit është një veprimtari që kërkon shpenzime të shumta dhe stimulim nga ana e shtetit, atëherë çdo shumë që shkon në favor të sportit ndihmon për të bërë hapa përpara.

- Fondi Kombëtar i Zhvillimit të Sportit nuk është përdorur efektivisht për financimin e aktiviteteve të pambuluara nga buxheti i federatave, për shkak se të ardhurat e tij nuk janë vjelë plotësisht (Neni 40, Ligji nr. 79/2017 “Për Sportin”).
- Vjelja e FKZHS ka filluar të bëhet vetëm në vitin 2015, pavarësisht se fondi ka qenë i parashikuar që në ligjin e mëparshëm për sportin.
- Gjatë viteve 2013 – 2016, nuk është vjelë/transferuar 63% e fondit, shumë që mund të përdorej në dobi të sportit apo infrastrukturës sportive.

- Federatat e marra në shqyrtim nuk kanë kontrata sponsorizimi me sponsorët.
- Nuk ka asnjë vendim të ri të Këshillit të Ministrave për përcaktimin e kriterëve për shpërndarjen dhe përdorimin e FKZHS (Neni 40, Ligji nr. 79/2017 “Për Sportin”).

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

- Ministria e Arsimit, Sportit dhe Rinisë, në bashkëpunim me aktorë të tjerë të përfshirë në çështjen e sponsorizimeve, si federatat apo MFE, të kryejë një analizë ekonomike me qëllim përcaktimin e një formule të re sponsorizimi dhe krijimin e lehtësirave fiskale për kompanitë sponsorizuese në fushën e sportit.

**Brenda tremujorit të parë të vitit 2018**

- Ministria e Arsimit, Sportit dhe Rinisë të kërkojë pranë Këshillit të Ministrave dhe Kuvendit ndryshimin e ligjit të sponsorizimit, për të kthyer interesin e kompanive private për sponsorizimin e sporteve të ndryshme.

**Brenda tremujorit të parë të vitit 2018**

- Ministria e Arsimit, Sportit dhe Rinisë të nxisë Këshillin e Ministrave për të hartuar një vendim, me qëllim përcaktimin e kriterëve të shpërndarjes dhe përdorimit të Fondit Kombëtar të Zhvillimit të Sportit.

**Brenda muajit Shkurt 2018**

## **IV. Reformat Qeveritare**

## 12. PERFORMANCA E MENAXHIMIT TË BORXHIT PUBLIK

### Të dhënat e auditimit:

- Auditimi është kryer në bazë të Programit të Auditimit, miratuar nga Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit, nr. 31/3 Prot., datë 13.09.2017.
- Auditimi ka filluar më datë 06.01.2017 dhe ka përfunduar më datë 23.10.2017.
- Auditimi është kryer nga grupi i auditimit: Rinald Muça, Azmi Stringa, Miranda Berdo, Erieta Këlliçi dhe Eva Leka.
- Auditimi u krye në subjektet:
  - Ministria e Financave dhe Ekonomisë;
  - Banka e Shqipërisë.
- Subjektet e audituara gjeneruan observacione, të cilat u reflektuan në raportin final rast pas rasti, duke u argumentuar qëndrimin zyrtar të KLSH-së për to.
- Auditimi u finalizua me vendimin e Kryetarit të KLSH-së, nr. 201, datë 29.12.2017.
- Raporti përfundimtar iu përcoll institucioneve të audituara me shkresën përcjellëse nr.31/8 Prot, datë 19.01.2018.

### Konteksti i Auditimit:

Niveli i borxhit publik ka qenë dhe është një çështje e debatueshme, aq më tepër këtë dekadë me krizën financiare që përjetuan disa vende të Evropës. Borxhi publik u bë problematik dhe një barrë, jo vetëm për ekonominë e vendeve më pak të zhvilluara, por edhe të vendeve në zhvillim.

Kjo kërkoi menjëherë marrjen e masave për një menaxhim më të mirë dhe të kujdesshëm për ruajtjen e kufijve të pranueshëm të borxhit kundrejt PBB-së.

Për të minimizuar efektet negative të nivelit të lartë të borxhit për më tepër në kushtet e një rritje ekonomike me ritme të ulëta, mbajtja nën kontroll e borxhit u cilësua si objektiv i rëndësishëm, edhe nga organizmat ndërkombëtare.

Që prej vitit 2012, u vërejtën tendenca të rritjes së stokut të borxhit kundrejt PBB-së, mbi masën 60% të saj<sup>1</sup>, si një tregues i tij, i vendosur për vendet të cilat aderojnë për t'u bërë pjesë e BE. Borxhet publike shfaqen pasi qeveritë kryejnë më shumë shpenzime se niveli i të ardhurave të tyre korente. Gjatë periudhës

---

<sup>1</sup> Pakti i Stabilitetit dhe Rritjes Ekonomike, i nënshkruar në vitin 1997 si element i Traktatit të Maastricht.

nën auditim është operuar me nivele shpenzimesh më të larta se niveli i të ardhurave, gjë e cila kërkon financimin e këtij deficiti nëpërmjet huamarrjes së brendshme dhe të huaj.

Në kushtet e një ekonomie me ritme të ulëta rritjeje, si dhe nevojës së qeverive për financim të programeve të tyre ekonomike, niveli i borxhit publik u rrit dhe konkretisht për periudhën objekt auditimi treguesi i stokut të borxhit arriti në 73.97% për vitin 2016.

Një nivel i lartë i borxhit publik, në kushtet e një ekonomie që performon dobët, ka një ndikim të drejtpërdrejtë social, që do të thotë më shumë kosto shërbimi, rritje të peshës specifike kundrejt të ardhurave të cilat në rastin më të mirë do të angazhoheshin për investime publike, shërbime sociale etj.

Politikat makroekonomike, fiskale por edhe ato monetare të ndërmarra nga Banka Qendrore kanë ndikimin tyre në menaxhimin borxhit publik dhe si të tilla janë në qendër të vëmendjes së analizave, prognozave, kritikave dhe komenteve, mbi sfidat që paraqet menaxhimi i borxhit publik. Përfshirja e shumë specialistëve në trajtimin e kësaj tematike, ka të bëjë pikërisht me rëndësinë që ka menaxhimi i borxhit publik, me qëllim minimizimin e efekteve negative sot dhe në të ardhmen.

### **Mesazhi i Auditimit:**

Pavarësisht përpjekjeve të Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë, treguesit e përdorur për menaxhimin e borxhit publik, nuk përmbushin kërkesat e standardeve të 3 pranura në lidhje me vlerësimin e qëndrueshmërisë, kostos së borxhit dhe menaxhimin e tij me ekonomicitet dhe eficiensë. Rezultatet e treguesve përgjegjës për vlerësimin e qëndrueshmërisë dhe kostos së borxhit publik si: Borxh i Jashtëm/ Eksporte, Borxh i Jashtëm/ Rezervave Valutore dhe Indikatori i Hendekut Primar Afatshkurtër, tregojnë se aftësia ripaguese e ekonomisë sonë kundrejt borxhit publik, është në rënie. Këto rezultate lidhen drejtpërdrejtë me koston që përballon shteti për shlyerjen e interesave dhe principalit. Mos zbërthimi i strategjive afatmesme të menaxhimit të borxhit publik në plane konkrete veprimi dhe strategji alternative, nuk i mundësojnë Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë.

### **Përmbledhje në formë vendimi e auditimit**

Në zbatim të planit vjetor 2017, Kontrolli i Lartë i Shtetit, në kuadër të përmbushjes së funksionit të tij Kushtetues, zbatimit të Udhëzimeve dhe



Standardeve Ndërkombëtare të Auditimit (INTOSAI, EUROSAT etj.), sipas shkresës Nr. 31 prot, datë 06.01.2017 dhe Nr.31/2 prot, datë 19.06.2017 “Njoftim për fillim auditimi”, ndërmori auditimin me temë “Performanca e Menaxhimit të Borxhit Publik”. Ky auditim u programua për t’u ushtruar në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë dhe Bankën e Shqipërisë. Pas përfundimit të punës paraprake audituese u përgatit programi auditues më datë 13.09.2017. Nisur nga rëndësia ekonomike dhe impakti social, KLSH në zbatim të politikave të saj, të sanksionuara në Planin Strategjik, Ligjin Nr. 154/2014 “Për funksionimin dhe organizimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit”, e ka parë si të rëndësishëm trajtimin e huamarrjes, si një nga mënyrat për të plotësuar nevojat e qeverisë në realizimin e programeve ekonomike, shërbimin e borxhit si një instrument për të menaxhuar koston që shoqëron huamarrjen dhe eficiensën e përdorimit të borxhit publik në qëllim të rritjes së performancës ekonomike.

Në përfundim të punës audituese në terren, u dërgua Projekt-raporti i Auditimit subjekteve të audituara, Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë dhe Bankës së Shqipërisë. Raporti i auditimit është hartuar brenda afatit ligjor, pasi janë shqyrtuar shpjegimet dhe komentet e dërguara nga institucionet e përfshira në këtë auditim.

### **Për sa më lart, Kryetari i KLSH-së konkludoi:**

Huamarrja, është një ndër teknikat më të rëndësishme makroekonomike, e parë si një nga mënyrat për të plotësuar nevojat e qeverisë në realizimin e programeve ekonomike, shërbimin e borxhit si një instrumentet për të menaxhuar koston që shoqëron huamarrjen dhe eficiensën e përdorimit të borxhit publik në qëllim të rritjes së performancës ekonomike. Plotësimi i këtyre nevojave me kosto sa më të ulët të mundshme dhe kundrejt një shkalle të pranueshme risku, konsiston fillimisht në ndërtimin e një kuadri ligjor dhe normativ të plotë për menaxhimin efektiv të borxhit, zhvillimin e tregjeve të brendshme, veçanërisht atij sekondar për realizimin e marrëveshjeve konkurruese të huamarrjes, kryerjen e aktiviteteve operationale të emetimeve, shërbimeve, regjistrimeve dhe raportimeve të sakta të borxhit. Në perspektivën e politikave të qeverisë, rëndësia lidhur me borxhin publik, qëndron në garantimin e një portofoli të qëndrueshëm dhe të mirëvlerësuar ndaj ekspozimit të risqeve të jashtme dhe të brendshme. Si e tillë, gjenerimi i programe afatmesme efektive në menaxhimin dhe qëndrueshmërinë e borxhit, mbetet objektiv i rëndësishëm për t’u realizuar nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë. Këto programe duhet të jenë gjithëpërfshirëse dhe në koherencë të plotë me projeksionet makroekonomike të zhvillimit të vendit. Menaxhimi i borxhit publik, nënkupton

angazhimin e qeverisë për të garantuar nivelin dhe shkallën e rritjes së borxhit të qëndrueshëm konform skenarëve të ndryshëm, duke arritur objektivat e kostove dhe risqeve. Për të arritur në një vlerësim profesional, të pavarur dhe objektiv, auditimi është kryer në përputhje me Kodin Etik të Konstrollit të Lartë të Shtetit dhe me Standardet Ndërkombëtare të Auditimit INTOSAI, duke përfshirë analizimin, krahasimin, kontrollimin e evidencave të grumbulluara si dhe komunikimin e vazhdueshëm dhe të drejtpërdrejtë me drejtuesit e departamenteve respektive dhe specialistët e institucioneve të audituara.

Kontrrolli i Lartë i Shtetit auditoi Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë dhe Bankën e Shqipërisë për t'iu përgjigjur pyetjes kryesore audituese: *“A sigurohet me ekonomicitet borxhi publik dhe a përdoret me eficiensë ai?”*

### **Për sa më lart, Kryetari i KLSH-së vendosi:**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A është siguruar me kosto minimale të mundshme borxhi publik i jashtëm dhe i brendshëm?*

Raporti i borxhit të jashtëm ndaj eksporteve është një tregues i shpejtë mbi mundësinë e një ekonomie për të ripaguar borxhin e jashtëm në monedhë të huaj. Tabela e mëposhtme prezanton rritjen nga viti në vit duke treguar se për vitin 2017 borxhi i jashtëm është sa 4-fishi i eksporteve. Indikator i është në një marrëdhënie të zhdrejtë me kapacitetin e një vendi për të financuar borxhin me të ardhurat nga eksporti. Sa më i lartë të jetë ky indikator, aq më e ulët është aftësia ripaguese e ekonomisë. Ky është rasti i vendit tonë, i cili gjeneron vlera shumë më të larta se 1(një). Vlerat maksimale arrijnë në 4.98 për vitin 2016, për të vijuar në planifikimin e vitit 2017 me rënie të lehtë në vlerën 4.2. Në strategjitë afatmesme të manaxhimit të borxhit publik, përmendet mbajtja nën kontroll e risqeve që vijnë nga kurset e këmbimit (për emetimin e borxhit të jashtëm) por nuk janë parashtruar hapat fiskalë të nevojshëm për të rritur eksportet dhe për të siguruar aftësinë ripaguese të vendit në monedhë të huaj.

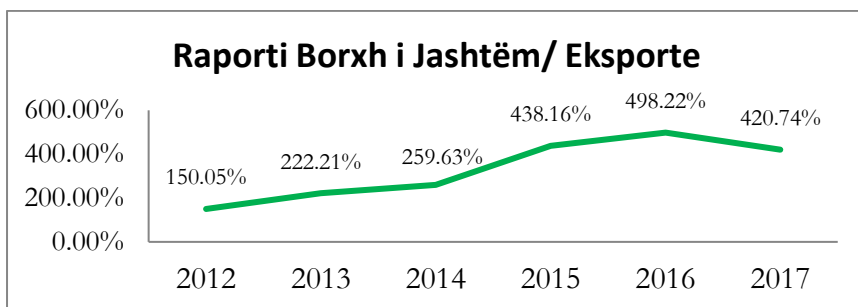
**Tabela 1: Raporti i borxhit të jashtëm ndaj eksporteve për periudhën 2012 – 2017***Në Milion Lekë*

|                                      | 2012               | 2013               | 2014               | 2015               | 2016               | 2017               |
|--------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| <b>Eksporte</b>                      | 1525,6             | 1067,3             | 931,7              | 771,2              | 713,7              | 877,7              |
| <b>Kursi i Këmbimit</b>              | 139,7              | 140,2              | 140,1              | 137,7              | 135,3              | 136,4              |
| <b>Eksporte në ALL</b>               | 213.12<br>6        | 149.63<br>5        | 130.53<br>1        | 106.19<br>4        | 96.564             | 119.71<br>8        |
| <b>Borxh i Jashtëm</b>               | 319.80<br>0        | 332.50<br>0        | 338.90<br>0        | 465.30<br>0        | 481.10<br>0        | 503.70<br>0        |
| <b>Borxh i Jashtëm/<br/>Eksporte</b> | <b>150,05</b><br>% | <b>222,21</b><br>% | <b>259,63</b><br>% | <b>438,16</b><br>% | <b>498,22</b><br>% | <b>420,74</b><br>% |

Burimi: Ministria e Financave dhe Ekonomisë

Punoi: Grupi i Auditimit, KLSH

Grafikisht, prirja e indikatorit të Borxhit të jashtëm ndaj Eksporteve, prezantohet si më poshtë:

**Grafik 1: Prirja e raportit të Borxhit të Jashtëm/ Eksporteve për periudhën 2012 – 2017**

Punoi: Grupi i auditimit, KLSH

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

Ministria e Financave dhe Ekonomisë, të kujdeset për të mbajtur nën kontroll aftësinë e saj paguese të borxhit të jashtëm, duke prezantuar paralelisht me planet e monitorimit të borxhit edhe planet fiskale, ekskluzivisht për të dhënat e eksporteve si variabël me peshë të rëndësishme për analizën e borxhit publik.

### Menjëherë dhe në vazhdimësi

Tabela e mëposhtme prezanton ndryshueshmërinë e këtij raporti ndër vite. Vihet re se raporti është mbi 1 përgjatë gjithë periudhës së auditimit. Viti 2016 arrin në vlerën maksimale në 1.2. Sa më i lartë të jetë ky raport, aq më i ndjeshëm është vendi ynë ndaj aftësisë paguese për të shlyer detyrimet e huaja. Është shumë e dukshme që vendi ynë me rezervat valutore që ka, nuk mund të mbulojë detyrimet e huaja, gjë që flet për probleme të mundshme me likuiditetin e vendit. Për pasojë, vendi do ketë 150.05% 222.21% 294.11% 438.16% 498.22% 420.74% 0.00% 100.00% 200.00% 300.00% 400.00% 500.00% 600.00% 2012 2013 2014 2015 2016 2017 Raporti Borxh i Jashtëm/ Eksporte 5 nevoja për financim për të mbuluar barrën e borxhit, duke ndikuar në rritjen e kostos së pritshme.

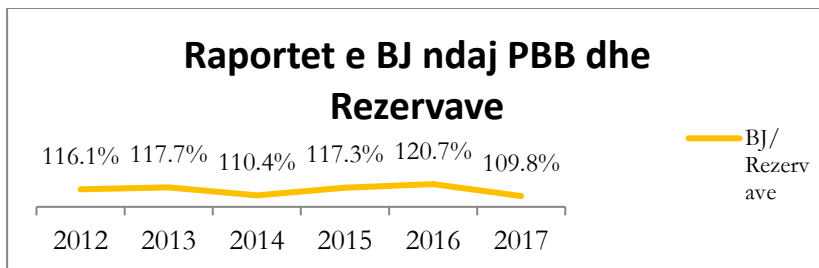
**Tabela 2: Të dhënat për Borxhin e Jashtëm dhe Nivelin e rezervave Valutore për 2012 – 2017**

|                                                | 2012              | 2013              | 2014              | 2015              | 2016              | 2017              |
|------------------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <b>Borxh i Jashtëm</b>                         | 319.8<br>00       | 332.5<br>00       | 338.9<br>00       | 465.3<br>00       | 481.1<br>00       | 503.7<br>00       |
| <b>Rezerva valutore në Eur</b>                 | 1.973             | 2.015             | 2.192             | 2.880             | 2.945             | 3.363             |
| <b>Kursi i Këmbimit</b>                        | 139,7             | 140,2             | 140,1             | 137,7             | 135,3             | 136,4             |
| <b>Rezerva valutore në ALL</b>                 | 275.5<br>58       | 282.5<br>45       | 307.0<br>57       | 396.5<br>76       | 398.4<br>59       | 458.6<br>72       |
| <b>Borxh i Jashtëm/<br/>Rezervave Valutore</b> | <b>116,1</b><br>% | <b>117,7</b><br>% | <b>110,4</b><br>% | <b>117,3</b><br>% | <b>120,7</b><br>% | <b>109,8</b><br>% |

Burimi: Ministria e Financave dhe Ekonomisë

Punoi: Grupi i Auditimit, KLSH

**Grafik 2: Prirja e raporteve të Borxhit të Jashtëm ndaj PBB-së dhe Rezervave Valutore.**



Punoi: Grupi i auditimit, KLSH

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

Ministria e Financave dhe Ekonomisë të kujdeset që në hartimin e politikave të krijojë mjedis favorizues për përmirësimin e rezultateve të eksporteve.

**Në vazhdimësi**

Grupi i auditimit ka identifikuar marrëdhënien ndërkohore midis bilancit fiskal, borxhit publik dhe pagesës së interesave i cili shprehet nëpërmjet formulës së mëposhtme:

$$Dt+1 = Dt \cdot (1 + rt) + BPt$$

Ku:

$D_t$  – Borxhi Publik gjatë periudhës  $t$

$r_t$  – Norma e interesit të borxhit

$BP_t$  – Bilanci primar fiskal në periudhën  $t$

Shumë studime mbi qëndrueshmërinë e borxhit publik janë bazuar në këtë kusht për të propozuar indikatorët kyçë. Në bazë të këtij raporti, kushti thelmor për qëndrueshmërinë shfaqet, duke kryqëzuar variabla të ndryshëm të politikave fiskale. Më poshtë prezantohen rezultatet e gjeneruara për periudhën objekt auditimi 2012 – 2017.

**Tabela 3: Kushti themelor për qëndrueshmërinë e borxhit publik**

|  | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|------|------|------|------|------|------|
|--|------|------|------|------|------|------|

|                                |               |              |              |              |              |              |
|--------------------------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Dt+1</b>                    | 950,60        | 1.005,20     | 1.043,20     | 1.066,60     | 1.112,20     | 1.133,90     |
| <b>Dt</b>                      | 829,30        | 950,60       | 1.005,20     | 1.043,20     | 1.066,60     | 1.112,20     |
| <b>Balanca primare aktuale</b> | -4,40         | -23,61       | -32,05       | -19,56       | 9,54         | 6,70         |
| <b>1+rt</b>                    | 1,1515676     | 1,08227      | 1,06969      | 1,04118      | 1,03381      | 1,01349      |
| <b>rt</b>                      | <b>15,16%</b> | <b>8,23%</b> | <b>6,97%</b> | <b>4,12%</b> | <b>3,38%</b> | <b>1,35%</b> |

Burimi: Ministria e Financave dhe Ekonomisë, Treguesit fiskalë të buxhetit të konsoliduar

Punoi: Grupi i auditimit, KLSH

Një nga indikatorët më të rëndësishëm është edhe Indikatori i Gap-it (hendekut) primar afatshkurtër, i cili përllogaritet sipas formulës së mëposhtme:

$$BP^* - BP = (rt - nt)b - BP$$

Ku:

BP\* - Bilanci primar i nevojshëm për të stabilizuar borxhin,

BP – Bilanci primar aktual

$r_t$  – tendenca e normës reale të interesit

n – norma e rritjes së popullsisë

b – raporti Borxh/ PBB

Në formë tabelare prezantohen përllogaritjet e këtij indikatorit.

**Tabela 4: Përllogaritje e Indikatorit të GAP-it (hendekut) primar afatshkurtër**

|                                | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016  | 2017  |
|--------------------------------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|
| <b>Balanca primare aktuale</b> | -4,40  | -23,61 | -32,05 | -19,56 | 9,54  | 6,70  |
| <b>rt</b>                      | 15,16% | 8,23%  | 6,97%  | 4,12%  | 3,38% | 1,35% |

|                                |               |               |               |               |               |               |
|--------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>Nr i popullsise</b>         | 2.900.<br>401 | 2.895.<br>092 | 2.889.<br>104 | 2.880.<br>703 | 2.876.<br>101 | 2.878.<br>977 |
| <b>nt</b>                      | -0,15%        | -0,18%        | -0,21%        | -0,29%        | -0,16%        | 0,10%         |
| <b>Borxh/PBB</b>               | 62,22<br>%    | 70,41<br>%    | 72,04<br>%    | 73,06<br>%    | 72,40<br>%    | 71,51<br>%    |
| <b>BP*-BP=(rt-nt)b-<br/>BP</b> | <b>4</b>      | <b>24</b>     | <b>32</b>     | <b>20</b>     | <b>-10</b>    | <b>-7</b>     |

Burimi: Ministria e Financave dhe Ekonomisë, Treguesit fiskalë të buxhetit të konsoliduar

Punoi: Grupi i auditimit, KLSH

Nëse bilanci primar i përherëshëm tejkalon bilancin aktual primar, intererari primar është pozitiv. Ky është rasti i vendit tonë. Vlera pozitive të interenarit primar janë gjeneruar deri në vitin 2016. Në rastin e vendit tonë, një intenerar i tillë, do të thotë se politika fiskale nuk është e qëndrueshme, pasi ajo tenton të rrisë raportin e borxhit ndaj PBB-së.

Për vitin 2016 (përfshirë këtu edhe parashikimin për vitin 2017) ku rezultatet tregojnë se bilanci primar i përherëshëm është më i ulët se ai aktual primar, politika fiskale tenton për të reduktuar borxhin në raport me PBB-në. Duke qenë se indikatorët e qëndrueshmërisë së borxhit nuk mund të trajtohen për periudha sporadike, por duan vlera të vazhdueshme për të patur kuptim, nuk mund të themi nëse politika fiskale e përdorur ka synin reduktimin e borxhit në raport me PBB-në. Efektet e një intenerari pozitiv gjithnjë në rritje deri në vitin 2015, tregojnë për një situatë riskoze ku politika fiskale nuk konsideron uljen e borxhit në raport me PBB-në. Ky raport jep indicje për rritje të mundshme të borxhit publik duke ndikuar në këtë mënyrë, në rritjen e kostos për mbulimin dhe shërbimin e tij.

#### **Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

Ministria e Financave dhe Ekonomisë të përfshijë në politikat e veta fiskale në funksion të minimizimit të kostos së mbulimit dhe shërbimit të borxhit, edhe monitorimin e Indikatorit të Gap-it (Hendekut) Primar si një nga indikatorët më të rëndësishëm lidhur me qëndrueshmërinë.

Ligjet e buxhetit për periudhën 2012-2017 objekt auditimi si dhe aktet normative të secilës prej tyre, parashikojnë në mënyrë eksplicite kufirin për rritjen vjetore të totalit ekzistues të borxhit të shtetit dhe atij të garantuar të shtetit, në dobi të palëve të treta përfituese shprehur në milionë lekë. Por rritja e vazhdueshme e stokut të borxhit prej strukturave përgjegjëse të MFE, ka shfaqur tejkalime të ndjeshme të këtij niveli, duke arritur në 73.97% në vitin 2016 dhe duke parashikuar përsëri devijime nga kufijtë ligjorë edhe për vitin 2017.

#### **Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

MFE të respektojë kufijtë vjetorë për rritjen e stokut të borxhit të brendshëm, borxhit të jashtëm dhe garancive shtetërore në dobi të palëve të treta përfituese, të përcaktuara me ligjin vjetor të buxhetit.

#### **Në vazhdimësi**

- Duke krahasuar nivelin e borxhit publik në secilën nga periudhat objekt auditimi me objektivat strategjik të SAMB 2012-2014/2013-2015/2014-2016/2015-2017 dhe 2016-2018, vërehet se niveli i borxhit publik nuk tenton drejt parametrave të synuar. Kjo rritje e raportit të borxhit kundrejt PBB me një trend mesatar rreth 0.47%, është larg vlerave që projektojnë synimet strategjike.
- Me rezultatet e gjeneruara nga analiza e qëndrueshmërisë së borxhit publik nëpërmjet treguesit të DSA, vërehet se projeksionet e borxhit nuk janë shtirë në intervale të qëndrueshme për të mos krijuar barra pagesash të mëdha si ajo e vitit 2013. Rritja e nivelit të borxhit më shumë sesa rritjet e raportit Borxh/PBB, krijojnë hapësira me rrezik për ekonominë.

#### **Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- MFE në bashkëpunim me strukturat përgjegjëse për menaxhimin e borxhit publik, të ruajë nivelet e borxhit sipas objektivit strategjik të miratuar për t'u arritur, duke mbajtur parasysh edhe përshtatjen e objektivave kryesorë strategjikë me projeksionet e treguesve makroekonomik.

#### **Menjëherë dhe në vazhdimësi**

- MFE të përfshirjë treguesin e DSA-së për zvogëlimin e rrezikut ekonomik të vendit në analizat e veta mbi nivelin e borxhit publik.

#### **Menjëherë**



- Bazuar në indikatorët e borxhit sipas standardeve ndërkombëtare të auditimit të borxhit publik, rezulton se ritmi i rritjes së të ardhurave totale krahasuar me ritmin e rritjes së shpenzimeve për periudhën objekt auditimi, nuk ofrojnë kapacitet financiarë për të siguruar mundësinë e pagesave të borxhit, me qëllim projektimin e realizimit të objektivit mbi reduktimin e tij. Si e tillë, është e vështirë sjellja në ekuilibër e sektorëve të lidhur me borxhin, për të mos përhapur probleme në sektorë të tjerë të ekonomisë.
- Evidentimi i diferencave të rëndësishme në treguesit real të borxhit publik, midis pasqyrave financiare, buletineve zyrtarë, strategjive dhe raporteve faktike të borxhit, cënon transparencën dhe sigurinë mbi të dhënat zyrtare objekt hartim politikash.

#### **Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- MFE në bashkëpunim me strukturat përgjegjëse të borxhit publik, të marrë në konsideratë një spektër më të gjerë indikatorësh të borxhit, me qëllim evidentimin e drejtë të stokut të borxhit publik.

#### **Menjëherë**

- MFE në bashkëpunim me strukturat përgjegjëse të borxhit publik, të evidentojnë dhe saktësojnë diferencat midis vlerave të publikuara në tabelën e treguesve fiskal, duke përmirësuar cilësinë e të dhënave të borxhit qeveritar, me qëllim evidentimin e gjendjes reale të tij dhe bërjen transparente të të dhënave me rëndësi financiare për ekonominë e vendit.

#### **Në vazhdimësi**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A janë siguruar objektivat e menaxhimit të borxhit publik me minimumin e përdorimit të burimeve?*

Strategjitë Afatmesme të Menaxhimit të Borxhit Publik 2015-2017 përmendin konceptin e tregut sekondar të titujve qeveritarë. SAMB 2015 – 2017 shpreh se tregu sekondar duhet të ruhet, të zhvillohet, të promovohet dhe të realizohet reforma për zhvillimin e këtij tregu. Nga komunikimi me stafin e Drejtorisë së Përgjithshme të Borxhit pranë Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë, grupi i auditimit është vënë në dijeni se “Në bashkëpunim me Bankën Botërore si dhe referuar programit: “Albania FIRST i cili ka nisur që prej vitit 2014 në lidhje me Menaxhimin e Borxhit Publik në qershor 2017 zhvillua konferenca 2 ditore e

përbashkët (koordinatore: Ministria e Financave, Banka e Shqipërisë si dhe Banka Botërore) me temë “Zhvillimi i tregut të titujve qeveritarë”. Qëllimi i kësaj konference ishte identifikimi i hapave kyçe që duhet të ndërmerren nga të gjitha palët përkatësisht sipas përgjegjshmërisë dhe rendit, në një periudhë afatmesme për përmirësimin e mëtejshëm të tregut primar që të arrijë një stad pjekurie referuar praktikave më të mira ndërkombëtare në tregun e brendshëm, si dhe hedhjen e hapave për fillimin e funksionimit të tregut sekondar. Rekomandimi kryesor mbas konferencës ishte ngritja e një grupi pune me përfaqësues të Bankës së Shqipërisë si dhe Ministrisë së Financave mbas dakordësimit në lidhje me hedhjen e hapave për fillimin e funksionimit të tregut sekondar.” Nga krahasimi i të gjitha SAMB për periudhat 2012-2014, 2013-2015 dhe 2014-2016, grupi i auditimit konstaton se në asnjërin nga këto strategji, tregut sekondar është përfshirë si objektivë e ardhshme për t’u përmbushur, duke bërë të dukshëm faktin se për zhvillimin e tregut sekondar të titujve qeveritarë nuk janë marrë hapa konkretë dhe nuk ka marrë vëmendjen e duhur nga Ministria e Financave dhe Ekonomia.

#### **Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Strukturat përgjegjëse në Ministrinë e Financave dhe Ekonomia të angazhohen për të marrë hapa konkretë në bashkëpunim të ngushtë me aktorët kryesorë (Banka e Shqipërisë, AMF, etj) për zhvillimin e tregjeve sekondare të titujve qeveritarë.

#### **Menjëherë**

Strategjitë afatmesme të menaxhimit të borxhit kanë për qëllim arritjen e objektivave strategjike. Përditësimi i tyre nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomia, bëhet çdo vit, në mënyrë që të mbahet një strategji afatmesme sa më koherente me zhvillimet ekonomike dhe risqet e mundshme. Është pjesë e kërkesave të vetë SAMBve që krahas strategjisë bazë të hartohen edhe strategjitë alternative duke prezantuar skenarët e mundshëm. Të gjitha këto strategji alternative duhen përditësuar në të njëjtën kohë dhe me të njëjtën saktësi çdo vit. Mungesa e tyre nuk jep skenarë të mbrojtjes nëse strategjia bazë nuk funksionon apo nuk implementohet e gjitha. Sipas Strategjisë Afatmesme të Menaxhimit të Borxhit, duke marrë në konsideratë objektivat e vendosura, alternativat e financimit në dispozicion të vendit, si dhe çdo eventualitet të

mundshëm në tregun e brendshëm dhe ndërkombëtar, kompozohen strategjia bazë dhe ato alternative<sup>2</sup>.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Ministria e Financave dhe Ekonomisë duhet të marrë masa e të kujdeset për të hartuar strategjitë alternative për strategjinë bazë në SAMB për periudhën 2016 – 2018. Strukturat përgjegjëse të Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të kujdesen që strategjitë alternative që do i bashkëngjiten Strategjisë bazë në SAMB, të përditësohen në të njëjtën kohë me SAMB 2016 – 2018.

**Menjëherë dhe në vazhdimësi**

Sipas Strategjisë Afatmesme të Menaxhimit të Borxhit, duke marrë në konsideratë objektivat e vendosura, alternativat e financimit në dispozicion të vendit, si dhe çdo eventualitet të mundshëm në tregun e brendshëm dhe ndërkombëtar, kompozohen strategjia bazë dhe ato alternative<sup>2</sup>. Si të tilla, për secilën strategji alternative duhet të prezantohen analizat kosto/risk dhe benchmarking i rasteve që ofron secila prej tyre. Prezantimi deskriptiv dhe mjaft i thjeshtë i disa strategjive alternative në SAMB nuk përmbush qëllimin e ekzistencës së tyre, për të diversifikuar risqet e mundshme të mos realizimit të strategjisë bazë.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Strukturat përgjegjëse në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë të kujdesen që të pasqyrojnë strategjitë alternative të detajuara me analizat respektive kosto/risk dhe ekonomiko financiare duke targetuar objektivat strategjike të SAMB.

**Menjëherë dhe në vazhdimësi**

- Strukturat përgjegjëse në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë të marrin masa në përditësimin e strategjive alternative në të njëjtën kohë që përditësohet edhe strategjia bazë. (1 herë në vit).

**Në vazhdimësi**

---

<sup>2</sup> SAMB 2015 - 2017

Vihet re se problemi me disa vende vakante në strukturën organizative të Drejtorisë së Përgjithshme të Borxhit Publik ka qenë i dukshëm që prej viti Shtatorit të vitit 2015. Ndryshimi i strukturës organizative nëpërmjet Urdhrit të Kryeministrit Nr. 115 datë 31.08.2015, shënon edhe shtimin e disa pozicioneve. Në tabelën e mëposhtme shfaqen me “X” vendet që figurojnë bosh. Pozicionet me “X” janë ato vende që janë shtuar në strukturë dhe që për periudhën në fjalë kanë qenë vakante.

**Tabela 5: Vende vakante në strukturën organizative të Ministrisë së Financave, Drejtoria e Përgjithshme e Borxhit Publik.**

| <b>Struktura organizative</b>             | <b>Shtator<br/>2015</b> | <b>2016</b> | <b>Qershor<br/>2016</b> | <b>201<br/>7</b> |
|-------------------------------------------|-------------------------|-------------|-------------------------|------------------|
| Drejtoria e Përgjithshme e Borxhit Publik |                         |             |                         |                  |
| Drejtor i Përgjithshëm                    |                         |             |                         |                  |
| Drejtoria e Huamarrjes                    |                         |             |                         |                  |
| Drejtor                                   | X                       | X           | X                       | X                |
| Spektori i Marrëveshjeve                  |                         |             |                         |                  |
| Përgjegjës sektori                        |                         |             |                         |                  |
| Specialist                                |                         |             | X                       |                  |
| Specialist                                |                         |             |                         |                  |
| Specialist                                |                         |             |                         |                  |
| Spektori i Tregjeve Financiare            |                         |             |                         |                  |
| Përgjegjës sektori                        | X                       |             |                         | X                |
| Specialist                                |                         |             |                         |                  |
| Specialist                                |                         |             |                         |                  |

|                                                    |   |   |   |   |
|----------------------------------------------------|---|---|---|---|
| Specialist                                         | X | X | X |   |
| Drejtoria e Strategjisë dhe Monitorimit të Borxhit |   |   |   |   |
| Drejtor                                            | X | X | X | X |
| Spektori i Strategjisë dhe Riskut                  |   |   |   |   |
| Përgjegjës sektori                                 | X | X | X |   |
| Specialist                                         |   |   |   |   |
| Specialist                                         | X |   |   |   |
| Specialist                                         |   |   |   |   |
| Spektori i Regjistrimit dhe Shërbimit të Borxhit   |   |   |   |   |
| Përgjegjës sektori                                 |   |   |   |   |
| Specialist                                         | X |   | X | X |
| Specialist                                         |   |   |   |   |
| Specialist                                         |   |   |   |   |

Burimi: Ministria e Financave dhe Ekonomisë

Punoi: Grupi i Auditimit, KLSH

Vetëm në strategjinë afatmesme të menaxhimit të borxhit 2016-2018 evidentohet se “Rreziku operacional gjatë viteve të fundit ka pasur një përmirësim në kuadër të shtimit të kapaciteteve dhe përmirësimit të mjeteve analitike të përdorura në menaxhimin e borxhit... Stafi ekzistues zotëron aftësi të mira teknike por është nën numrin optimal që kërkohet nga struktura, duke e rritur rrezikun e individëve kyç (key person risk).3” Në këtë mënyrë vëhet re, se vetë Drejtoria e Përgjithshme e Menaxhimit të Borxhit Publik, nuk i ka evidentuar saktë risqet e veta në SAMB 2015 – 2018 dhe për pasojë nuk i ka identifikuar problemet e mungesës së stafit për t’u dhënë zgjidhje sa më parë

dhe sa më mirë. Një menaxhim efektiv i borxhit publik ka nevojë fillimisht për staf profesional, të plotë dhe të qëndrueshëm në kohë.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Drejtoria e Përgjithshme e Menaxhimit të Borxhit Publik të marrë masat e nevojshme për plotësimin e të gjitha vendeve vakante për të fuqizuar kapacitetet e veta njerëzore.

**Brenda 6 muajorit të parë të vitit 2018**

Është e nevojshme që secila strategji afatmesme (periudhë 3 vjeçare) të sigurohet se do të arrijë qëllimin për të cilin është krijuar. Pa një zbërthim më të detajuar, pa plane veprimi ku të prezantohen qartë hapat, afatet dhe kriteret e vlerësimit të punës së realizuar, nuk mund të ketë implementim efektiv të strategjive të hartuara.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Ministria e Financave dhe Ekonomisë të marrë masa dhe të bashkëngjisë planet e veprimit për strategjinë afatmesme të menaxhimit të borxhit për periudhën 2016 – 2018.

**Menjëherë**

- MFE të kujdeset që për të gjitha strategjitë afatmesme të menaxhimit të borxhit të hartojë planet konkrete të veprimit, koherente me qëllimet dhe objektivat e identifikuar në strategji.

**Në vazhdimësi**

Gjatë shqyrtimit të evidencave nga grupi i auditimit, SAMB-të janë të vakëta në prezantimin e hapave konkretë drejt përmbushjes së objektivit të SKZHI 2015 – 2020 mbi parashikimin e nivelit të borxhit publik kundrejt PBB-së në masën 60%.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- MFE dhe strukturat përgjegjëse për menaxhimin e borxhit publik të përshtatin SMABtë konform linjës kryesore të SKZHI 2015 – 2020 mbi nivelin e borxhit publik, me tendencë uljen e tij deri në masën 60% të PBB-së.

**Në vazhdimësi**

Sektorë me kontribut të lartë në rritjen reale të PBB-së (referuar përmblendhjes së publikuar nga INSTAT dhe Ministria e Financave) sipas Kontributit të sektorëve ekonomikë në rritjen reale të PBB-së, janë mbështetur shumë pak me disbursime të borxhit të jashtëm për të vijuar më tej gjenerimin e rritjes së PBB-së. Për këta sektorë të ekonomisë të cilët nuk janë mbështetur me disbursimet e borxhit të jashtëm, vihet re reduktimi i kontributit të tyre të mëtejshëm në PBB për vitin 2016. Raste të tilla, treguar si në tabelën e mëposhtme, mund të përmendim: Sektori i Bujqësisë, pyjeve dhe peshkimit, Industria nxjerrëse dhe Industria përpunuese. Më poshtë tabela e rënies së kontributit të këtyre sektorëve në PBB:

**Tabela 6: Kontributi i sektorëve më kryesorë në PBB**

*Në pikë %*

|                                        | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|----------------------------------------|------|------|------|------|------|
| <b>Bujqësisë, pyjeve dhe peshkimit</b> | 1    | 0.2  | 0.4  | 0.2  | 0.1  |
| <b>Industria nxjerrëse</b>             | 0.6  | 0.6  | 0.6  | -0.4 | -0.4 |
| <b>Industria përpunuese</b>            | -0.9 | 0.5  | 0.5  | 0.4  | 0.1  |

Burimi: Ministria e Financave dhe Ekonomisë

Punoi: Grupi i auditimit, KLSH

Disbursimet e Borxhit të jashtëm për të financuar ekonominë përgjatë viteve 2014 – 2016 janë përqendruar masivisht për “Mbështetje Buxhetore”, duke shënuar vlerat respektivisht në masat: 56.8% për vitin 2014, 82.2% për vitin 2015 dhe 49.9% në vitin 2016. Bazuar në relacionin e Ministrisë të Financave për “Ratifikimin e Huamarrjes prej 295’420’000 SDR që FMN i akordon Shqipërisë për programin 36 mujor të ndihmës (EFF)” përmendet shprehimisht se ky borxh i jashtëm, ka pasur qëllim pagesën e borxheve të prapambetura të qeverisë ndaj biznesit nëpërmjet injektimit të flukseve të huaja të kapitalit prej institucioneve ndërkombëtare. Sipas këtij relacioni, ky program është në nxitje të rritjes ekonomike që prej vitit të parë të implementimit. Në fakt, rezultatet e gjeneruara tregojnë se sektorë të ekonomisë që kontribuojnë në rritjen ekonomike afatgjatë, janë financuar shumë më pak, duke dhënë efektet e tyre në mungesën e zhvillimit të qëndrueshëm të Investimeve publike.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Në rastet e marrëveshjeve të tilla, ku objekti i financimit është rritja ekonomike, të kujdeset që në marrëveshje të detajohen projeksionet e treguesve makroekonomike dhe disbursimet e tyre të injektohen në sektorë të ekonomisë proporcionalisht me kontributin e tyre në ekonomi, për një zhvillim të qëndrueshëm dhe afatgjatë.

**Në vazhdimësi**

Analiza e ekspozimit që kryhet nëpërmjet tyre nënkupton nevojën për të krijuar tregues që masin dhe parandalojnë çdo situatë e cila vë në vështirësi pagimin e borxhit në rrethana të zakonshme. Indikatorët e ekspozimit të borxhit (katër prej të cilëve përdorën gjerësisht nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë) kanë një tipar dallues, që e bën të pamundur gjykimin mbi to në mënyrë të ndarë, pasi këta indikatorë janë zakonisht statikë. Si të tillë, ata nuk lejojnë përshtjellim të perspektivave afatmesme, ashtu siç përgatiten dhe synojnë të shërbejnë edhe vetë strategjitë afatmesme të menaxhimit të borxhit publik të hartuara nga Ministria. Standardi ISSAI 5411 “Indikatorët e Borxhit”, shpreh se është thelbësore të mbikëqyret në mënyrë të vazhdueshme dhe dinamike aftësia paguese e borxhit në skenarë të kundërt, prandaj janë të dobishëm indikatorët e qëndrueshmërisë së borxhit, të cilët mungojnë në analizat dhe strategjitë e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë. Qëllimi i indikatorëve të qëndrueshmërisë është të analizojnë nëse është e mundur që qeveria të ruajë të njëjtin pozicion fiskal. Nëse raportet e borxhit të përdorura nga Ministria e Financave limitohen vetëm në pak tregues të ekspozimit pa marrë në konsideratë treguesit e tjerë, ku të dhënat e secilit të kryqëzohen për të gjeneruar informacion më të plotë dhe dinamik, atëherë strategjitë e përdorura për menaxhimin e borxhit publik dhe planet e veprimit respektive, do të jenë të cekëta duke mos përshkruar situatën e plotë dhe duke mos ndërmarrë të gjithë skenarët e mundshëm parasysh.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Ministria e Financave dhe Ekonomisë, nëpërmjet drejtorive përgjegjëse, të kujdeset që të përfshijë në analizat 3 mujore të borxhit, raportet vjetore të borxhit, publikimet e veta, strategjitë e menaxhimit të borxhit publik dhe tërë plan veprimet respektive, tërësinë e indikatorëve të borxhit cilësuar sipas ISSAI 5411 (Indikatorët e Ekspozimit, Qëndrueshmërisë dhe të Borxhit Financiar), për të prezantuar spektrin e gjerë të impakteve të borxhit publik në ekonomi.



**Menjëherë dhe në vazhdimësi**

Treguesi i Nivelit të taksave është një tregues i cili shërben për të kuptuar më qartë rritjen ekonomike. Ky raport nuk duhet parë i izoluar, por në kombinim me raporte të ndryshme. Grupi i auditimit e ka konsideruar këtë raport për vetë rëndësinë që ka. Raporti i nivelit të taksave është në rritje sepse në fakt, ka një mungesë koherence e rritjes së të ardhurave nga tatimet krahasuar me rritjen e PBB-së. Sa më shumë të rriten të ardhurat nga tatimet ndaj rritjes së PBB-së, aq më shumë do të rritet raporti në fjalë. Ky raport, tregon në mënyrë të tërthortë mbi efektivitetin e politikave fiskale të qeverive që kërkojnë të përdorin elementin “taksë/tatim” si një mënyrë të shpejtë për të rritur të ardhurat e vendit. Përdorimi i këtij elementi nuk gjeneron rritje ekonomike, por rritje të të ardhurave në duart e qeverisë. Një nga çështjet me shqetësuese në publikimin e të dhënave mbi borxhin publik, është të jetë i kuptueshëm për lexues të informuar por jo ekspertë. Ky raport është një ndër të cilët këshillohet nga ISSAI 5421 për t’u përdorur në mënyrë që të prezantojnë gjendjen e vërtetë financiare të vendit. Më poshtë prezantohen të dhënat e raportit të nivelit të taksave, për periudhën 2011- 2016, në formë tabelare.

**Tabela 7: Raporti i të ardhurave tatimore ndaj PBB-së***Në milion Lek*

|                            | 2011          | 2012          | 2013          | 2014          | 2015          | 2016          |
|----------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>Të ardhura tatimore</b> | 303,927       | 300,862       | 299,888       | 335,868       | 342,308       | 369,884       |
| <b>PBB</b>                 | 1,300,600     | 1,332,800     | 1,350,100     | 1,395,300     | 1,427,800     | 1,472,800     |
| <b>Raporti TR/PBB</b>      | <b>23.37%</b> | <b>22.57%</b> | <b>22.21%</b> | <b>24.07%</b> | <b>23.97%</b> | <b>25.11%</b> |
| <b>Ndryshimi në % i TR</b> |               | <b>-1.01%</b> | <b>-0.32%</b> | <b>12.00%</b> | <b>1.92%</b>  | <b>8.06%</b>  |

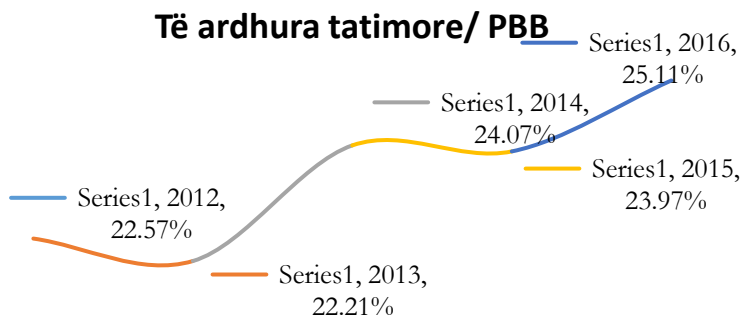
Burimi: Ministria e Financave, Treguesit fiskalë sipas buxhetit të konsoliduar

Punoi: Grupi i auditimit, KLSH

Vlen për t'u përmendur se raportet mbi borxhin publik nuk mund të jenë të mjaftueshme nëse nuk kryqëzohen dhe përfshihen edhe raportet e treguesve fiskalë. Në fakt, elementët që ndikojnë në rritjen ekonomike, janë ata që do të hedhin dritë mbi vështirësitë me të cilat do të përballet një ekonomi për shlyerjen e borxhit të vet publik.

Grafikisht rezultatet e raportit të nivelit të taksave, paraqiten si më poshtë:

**Grafik 3: Ecuria e raportit të të ardhurave tatimore ndaj PBB-së.**



Burimi: Ministria e Financave dhe Ekonomisë

Punoi: Grupi i Auditimit, KLSH

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

- Ministria e Financave dhe Ekonomisë, të kujdeset që në publikimet, analizat dhe raportimet vjetore të monitorimit të borxhit publik të përfshijë edhe indikatorë të tjerë fiskalë të cilët prezantojnë gjendjen ekonomike dhe vlerësojnë politikat fiskale njëherazi me nivelin e borxhit publik.

**Menjëherë dhe në vazhdimësi**

Fondi Monetar Ndërkombëtar, referon në studimin e vet “Debt and Reserve Related Indicators of External Vulnerability” tërësinë e indikatorëve të domosdoshëm për të monitoruar borxhin publik, në aspektin fiskal. Në studimin e vet, FMN këshillon se për një analizim sa më të drejtë dhe real të borxhit

publik dhe efektit të tij në ekonominë e një vendi, duhen kryqëzuar indikatorët statikë që rrjedhin nga treguesit e borxhit me indikatorët dinamikë që gjenerohen nga treguesit fiskalë (balanca e përgjithshme). Në vijim, grupi i auditimit prezanton disa nga këto raporte. ♣ Balanca e përgjithshme fiskale është një nga treguesit më të zakonshëm fiskalë. Kjo balancë përlllogaritet me diferencën mes të ardhurave totale (duke përfshirë grantet) dhe shpenzimeve totale (shtuar këtu edhe huadhënien neto). Në rastet kur shpenzimet tejkalojnë të ardhurat, kjo balancë negative shfaq nivelin e deficitet. Nëse balanca është pozitive, kemi të bëjmë me suficit. Analizimi horizontal i deficitit tregon mbi impaktin e tij në ekonomi. Duke qenë se është e pamundur të shpenzohet më shumë nga sa arkëtohen të ardhura, deficitin e gjeneruar ka nevojë të mbulohet me forma të ndryshme të financimit. Për këtë arsye, deficitin konsiderohet edhe si kërkesa për huamarrije neto. Financimi i aktiviteteve operative shërben për të njëjtat nevoja si edhe të ardhurat, pasi ndihmojnë mbulimin e shpenzimeve të një qeverie, por natyra e tyre është mjaft e ndryshme nga ajo e të ardhurave. Financimi operacional zakonisht krijon borxh të cilin qeveria duhet ta shlyejë. Duke pasur parasysh efektet e inflacionit në ekonomi, deficitin buxhetor shprehet në pasqyrat e treguesve fiskalë jo vetëm në vlerë nominale por edhe si raport ndaj Produktit të Brendshëm Bruto për të njehsuar më mirë impaktin e tij në madhësinë e ekonomisë.

Më poshtë është prezantimi i të dhënave për Deficitin Buxhetor për periudhën objekt auditimi si raport i PBB-së.

**Tabela 8: Deficitin Buxhetor dhe raportin e Financimit të Deficitit për 2012 – 2016**

*Në milion Lek*

|                           | 2012     | 2013     | 2014     | 2015     | 2016     |
|---------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| <b>Deficitin Buxhetor</b> |          |          |          |          |          |
|                           | (45,857) | (66,940) | (72,128) | (58,202) | (26,676) |
| <b>PBB</b>                |          |          |          |          |          |
|                           | 1,332,80 | 1,350,10 | 1,395,30 | 1,427,80 | 1,472,80 |
|                           | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        |
| <b>Raporti</b>            | <b>i</b> |          |          |          |          |
|                           | 3.4%     | 5.0%     | 5.2%     | 4.1%     | 1.8%     |

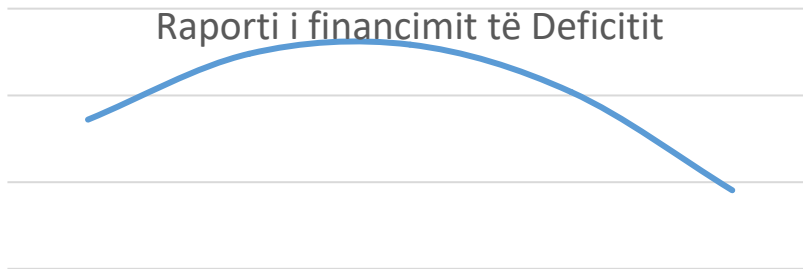
## **financimit të Deficitit**

Burimi: Ministria e Financave dhe Ekonomisë, treguesit fiskalë

Punoi: Grupi i auditimit, KLSH

Më poshtë është prezantimi grafik i financimit të Deficitit Buxhetor.

### **Grafiku 4: Raporti i financimit të Deficitit Buxhetor**



Punoi: Grupi i auditimit, KLSH

Koncepti i financimit bruto të nevojave dhe burimeve ndihmon në përqendrimin e çështjeve të likuiditetit. Vihet re se për periudhën në auditimit, qeveria shqiptare ka raportuar një deficit buxhetor në rritje për një periudhë 3 vjeçare duke arritur vlerën maksimale prej 5.2% në vitin 2014 në raport me PBB-në. Viti 2016 mbyllet me një 1.8% ndaj PBB-së duke shënuar vlerën më të ulët të gjeneruar brenda 7 viteve të fundit.

Paralelisht me raportin e mbulimit të Deficitit, analizohet edhe raporti i shpenzimeve, i cili përlogarit likuiditetin afatshkurtër të qeverisë. Ky tregues është një nga treguesit e thjeshtë të gjendjes së përgjithshme financiare të një qeverie. Raporti i Shpenzimeve shprehet si raport i shpenzimeve totale ndaj të ardhurave totale. Indikatori i këtij raporti tregon se vlera e tij nuk duhet të jetë vazhdimisht më shumë se 100.

Më poshtë është përmbledhja e këtij raporti:

**Tabela 9: Evoluimi i raportit të Shpenzimeve 2012 - 2016**

*Në milion Lek*

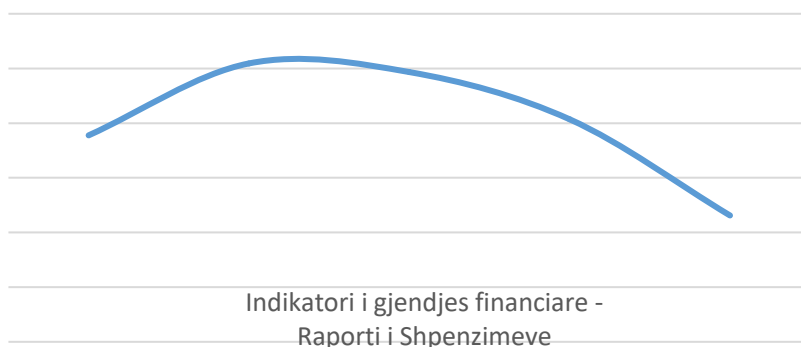
|                                      | 2012           | 2013           | 2014           | 2015           | 2016           |
|--------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>Shpenzime totale</b>              | 376,241        | 394,118        | 438,849        | 437,408        | 433,697        |
| <b>Të ardhura totale</b>             | 330,384        | 327,178        | 366,721        | 379,206        | 407,021        |
| <b>Raporti i Shpenzimeve</b>         | <b>113.9%</b>  | <b>120.5%</b>  | <b>119.7%</b>  | <b>115.3%</b>  | <b>106.6%</b>  |
| <b>Indikatori i Shpenzimeve 5421</b> | <b>&lt;100</b> | <b>&lt;100</b> | <b>&lt;100</b> | <b>&lt;100</b> | <b>&lt;100</b> |
| <b>i ISSAI</b>                       |                |                |                |                |                |

Burimi: Pasqyra e treguesve fiskalë, Ministria e Financave

Punoi: Grupi i auditimit, KLSH

Më poshtë është paraqitja grafike e raportit të Shpenzimeve në %.

**Grafik 5: Indikatori i gjendjes financiare**



Punoi: Grupi i Auditimit, KLSH

Rezultatet e këtij raporti pësojnë rritje maksimale gjatë vitit 2013 ku arrin në vlerën 120.5%, për të vijuar me një rënie të vazhdueshme. Edhe pse viti 2016

shënon një raport në vlerën 106.6%, vlen të theksohet se ka një korrelacion të fortë mes të ardhurave dhe nevojës për financim me borxh. Nëse të ardhurat nuk rriten në mënyrë të qëndrueshme, qeveria do të ketë nevojë për financime nëpërmjet borxhit.

Vlen të theksohet se ritmi i rritjes së të ardhurave tatimore përgjatë periudhës së auditimit prezantojnë luhatje ciklike të ndjeshme. Më poshtë është tabela me ndryshimet në % nga njëri vit në tjetrin për zërin e të ardhurave tatimore:

**Tabela 10: Të ardhurat tatimore dhe ndryshimi i tyre në % gjatë viteve 2012 - 2016**

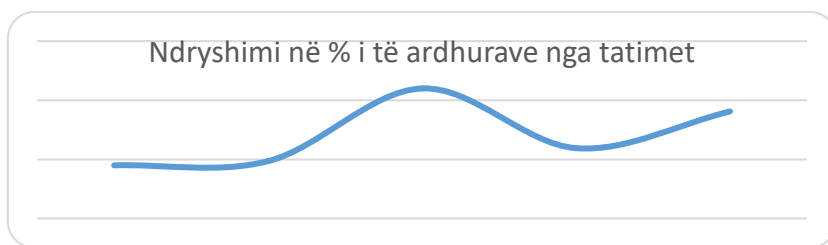
| Viti                                          | 2012      | 2013        | 2014      | 2015       | 2016       |
|-----------------------------------------------|-----------|-------------|-----------|------------|------------|
| <i>Ndryshimi në % i të ardhurave tatimore</i> | <i>-1</i> | <i>-0.3</i> | <i>12</i> | <i>1.9</i> | <i>8.1</i> |

Burimi: Ministria e Financave dhe Ekonomisë

Punoi: Grupi i Auditimit, KLSH

Prezantimi grafik i luhatjes së të ardhurave nga tatimet për periudhën 2012 – 2016.

**Grafiku 6: Ndryshimi në % i të ardhurave nga tatimet**



Punoi: Grupi i Auditimit

Këto luhatje të prezantuara në rezultatet e mësipërme nuk ofrojnë siguri në planifikimin dhe realizimin e të ardhurave në mënyrë të qëndrueshme, duke ndikuar në këtë mënyrë mbi aftësinë paguese dhe likuiditetin e qeverisë. Pikërisht për këtë arsye është e nevojshme që Raporti i Shpenzimeve i kombinuar me Raportin e Mbulimit të Deficitit të bëhet pjesë e listës së indikatorëve të MFE.

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

- Strukturat përgjegjëse të Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë, të përfshijnë në analizat e tyre, publikimet, buletinet dhe strategjitë afatmesme të menaxhimit të borxhit publik, raporte të indikatorëve të borxhit me zëra të ndryshëm të pasqyrave financiare, duke përmirësuar në këtë mënyrë cilësinë e raportimeve të ndryshme mbi nivelin e borxhit publik dhe nivelin e transparencës dhe llogaridhënies tek grupet e ndryshme të interesit.

**Menjëherë dhe në vazhdimësi**

Nga komunikimi me shkrim me stafin përgjegjës të Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë, dhe nëpërmjet takimeve zyrtare, grupi i auditimit u vu në dijeni se flukset monetare të siguruara nga borxhi nuk menaxhohen të ndara veçmas nga të ardhurat e tjera të qeverisë nga aktiviteti operacional. Mungesa e pasqyrave dhe analizave që hedhin dritë mbi mënyrën e përdorimit të parave të gjeneruara sipas aktiviteteve e bën akoma më të vështirë gjurmimin e tyre për të investiguar mënyrën e kthimit të mundshëm të borxhit publik në ekonominë e vendit.

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

- Strukturat përgjegjëse të MFE-së të përfshijnë në raportet e tyre periodike të monitorimit të borxhit publik edhe analiza të përdorimit të flukseve monetare të kategorizuara sipas aktiviteteve: Operacionale, Financuese dhe atyre Investuese.

**Menjëherë dhe në vazhdimësi**

- MFE të përgatisë periodikisht analiza specifike lidhur me gjurmimin dhe monitorimin e përdorimit të parave të gjeneruara nga emetimi i borxhit publik.

**Menjëherë dhe në vazhdimësi**

### 13. KOSTIMI I SHËRBIMEVE SPITALORE

#### Të dhënat e auditimit:

- Auditimi është kryer në bazë të Programit të Auditimit, miratuar nga Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit, nr. 637/6 Prot., datë 06.10.2017.
- Auditimi ka filluar më datë 05.06.2017 dhe ka përfunduar më datë 13.10.2017.
- Auditimi është kryer nga grupi i auditimit: Rinald Muça dhe Alfred Leskaj.
- Auditimi u krye në subjektet:
  - Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale;
  - Fondi i Sigurimeve të Detyrueshme të Kujdesit Shëndetësor;
  - Qendra Spitalore Universitare “Nënë Tereza”;
  - Spitali Rajonal Vlorë;
  - Spitali Rajonal Shkodër.
- Subjektet e audituara gjeneruan observacione, të cilat u reflektuan në raportin final rast pas rasti, duke u argumentuar qëndrimin zyrtar të KLSH-së për to.
- Auditimi u finalizua me vendimin e Kryetarit të KLSH-së, nr. 204, datë 29. 12. 2017, nr. 637/12.
- Raporti përfundimtar iu përcoll institucioneve të audituara me shkresën përcjellëse nr.637/13 Prot, datë 08.01.2018.

#### Konteksti i Auditimit:

Kujdesi shëndetësor sigurohet nga një sistem i integruar i shërbimeve shëndetësore dhe një rrjet institucionesh publike ose private dhe zbaton sistemin e referimit<sup>1</sup>. Kujdesi shëndetësor është një faktor i rëndësishëm i zhvillimit të vendit. Sistemi shëndetësor duhet të bëjë një koordinim të mirë midis shërbimit ambulator, spitaleve e klinikave të ndryshme, për të siguruar kujdes shëndetësor afatgjatë e me koston e duhur.

Perceptimi i qytetarëve shqiptarë është që cilësia e shërbimeve mjekësore është e ulët dhe kjo ka ndikuar në pakënaqësinë e tyre ndaj këtyre shërbimeve, të ofruara nga institucionet shëndetësore publike.

<sup>1</sup> Urdhëri i Ministrisë të Shëndetësisë nr. 28, datë 26.01.2016 “Për zbatimin e sistemit të referimit ...”.



Procedurat e zgjatura dhe me shumë hallka në sistemin e referimit për pacientët, pakënaqësia e pacientëve për cilësinë e dobët të shërbimeve shëndetësore, financimi i ulët i sistemit shëndetësor, rritja e kostove të shërbimeve në mungesë të protokolleve të miratuara, etj., përbëjnë problemet kryesore dhe tregojnë performancën e ulët të sistemit shëndetësor.

Mungesa e protokolleve të përshtatshme të mjekimit reflektohet në mënyrë të drejtpërdrejtë në cilësinë e ulët të kujdesit shëndetësor parësor dhe rritjen e kostove financiare të këtyre shërbimeve. Gjithashtu dhe mungesa e akreditimit të spitaleve publike dhe jopublike, ka ndikuar në sigurimin e cilësisë së kujdesit shëndetësor, sipas standardeve të kërkuara. Hartimi dhe zbatimi rigoroz i protokolleve bashkëkohore të mjekimit duhet të jetë prioriteti kryesor i reformimit të kujdesit shëndetësor parësor. Protokollet e mjekimit dhe procedurat standarde të punës nuk ekzistojnë akoma zyrtarisht në spitalet rajonale dhe universitare, duke ndikuar ndjeshëm në keqpërdorimin dhe abuzimin me furnizimin dhe përdorimin me barna dhe materiale mjekësore. Shërbimet spitalore universitare duhet të kenë rol parësor edhe në udhëheqjen profesionale të shërbimeve spitalore në të gjithë vendin. Hartimi korrekt e shkencor dhe zbatimi i protokolleve të mjekimit e procedurave standarde të punës është hap i domosdoshëm në rritjen e transparencës, verifikueshmërisë, përgjegjshmërisë dhe llogaridhënies, me qëllimin final rritjen dhe përmirësimin gradual të cilësisë së shërbimit spitalor. Nismat për hartimin e paketave<sup>2</sup> të ndryshme mjekësore, disa prej të cilave janë implementuar, kanë rezultuar deri diku të suksesshëm për pacientët.

Kontrolli i zbatimit të protokolleve klinike të paketave shëndetësore që paguesi i vetëm publik Fondi i Sigurimit të Detyrueshëm të Kujdesit Shëndetësor, ka blerë nga institucionet shëndetësore jopublike, përbën një kusht të nevojshëm për optimizimin e burimeve kundrejt cilësisë së shërbimit mjekësor.

*Karta e shëndetit* është një hap i rëndësishëm për të patur një informacion më të plotë shëndetësor të digjitalizuar, por është ende larg shtrirjes së plotë drejt programit për shëndetësisë elektronike (*E-Health*). Karta e shëndetit është mjeti që identifikon të siguruarit dhe me anë të saj përfitohen shërbimet shëndetësore të skemës së sigurimeve shëndetësore në të gjitha nivelet, duke zëvendësuar librezën e shëndetit. Aksesit i informacionit *on line* i kartës së shëndetit është i kufizuar në disa institucione publike, informacion ky i nevojshëm për konfirmimin *on line*, për statusin e pacientit nëse është i siguruar, në momentin kur ai kërkon shërbimin mjekësor. Karta e Shëndetit ngelet përsëri një dokument jo shumë efikas për marrjen e shërbimeve shëndetësore, pasi mungesa e shtrirjes të implementimit të

---

<sup>2</sup> Ofrimi i një shërbimi shëndetësor përmes financimit të tij.

sistemeve të reja të iniciuar nga Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale, si: kartela mjekësore elektronike, nënshkrimi elektronik, e-ekzaminime, etj., apo sistemet informatike për uljen e barrës administrative për dhënësit e shërbimit shëndetësor, kanë ndikuar në uljen e eficiencës për marrësit e shërbimit të kujdesit shëndetësor. Financimi i institucioneve të kujdesit shëndetësor, duhet gradualisht të kalojë nga financimi me buxhet historik, në financimin e shërbimeve spitalore sipas vlerësimit të kostove për procedurë, të bazuar në modelin DRG-ve (*Diagnosis – Related Group*).

Përmbledhtazi: Pas fazës studimore të auditimit, grupi i punës mendon se mungesa e hartimit dhe miratimit nga Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale e protokolleve sipas standardeve ndërkombëtare të sëmundjeve, ka rritur kostot për shërbimet dhe trajtimin e sëmundjeve në institucionet shëndetësore publike. Gjithashtu, mungesa e tyre ndikon dhe në mosgarantin e cilësisë së shërbimeve mjekësore. Gjatë realizimit të programit auditues, grupi i punës, pasi konsultoi dokumentat e fazës studimore dhe krijoi një perceptim fillestar të problemit duke e fokusuar atë përmes piramidës së pyetjeve, hodhi hipotezën se: Mungesa e kositimit të shërbimeve të kujdesit shëndetësor, bazuar në protokolle të miratuara sipas modelit DRG, ka ndikuar negativisht në ekonomikitetin dhe eficiencën e shërbimit mjekësor.

Grupi i auditimit, pasi ezauroi fazën analitike të auditimit, dokumentoi zyrtarisht qëndrimet e palëve të përfshira në proces, testoi informacionet e marrë nga burime të ndryshme gjeneroi mesazhin kryesor të këtij auditimi.

### **Mesazhi i Auditimit:**

Sistemi aktual i vlerësimit të kostove për shërbimet spitalore është një vlerësim që mbart shpenzime të tepërta dhe nuk reflekton kostot e vërteta, duke orientuar kërkesat e institucioneve shëndetësore spitalore drejt vlerësimit të shpenzimeve dhe jo sipas kostove të tyre. Mungesa e specialiteteve pranë shërbimeve në spitalet rajonale dhe bashkiake, si dhe mungesa e performancës së shërbimit parësor ka krijuar rritjen e kostove dhe përqendrimin e pacienteve në qendrën më të madhe universitare QSUT. Implementimi i paketave shëndetësore përbën një nismë të mirë për miratimin e protokolleve për këto paketa, por mënyra e vlerësimit financiar të tyre bie ndesh me ligjin e prokurimeve publike, duke rritur kostot e këtyre shërbimeve shëndetësore. Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale së bashku me Fondin edhe QSUT të angazhohen në hartimin dhe implementimin e protokolleve klinike për të gjitha shërbimet spitalore duke pasur si orientim modelin DRG dhe klasifikimin më të fundit ndërkombëtar të sëmundjeve ICD-

10. Riorganizimi i hartës së spitaleve mbi bazën e treguesve të performancës së shërbimit spitalor përbën një kusht të nevojshëm dhe të domosdoshëm për uljen e kostove të tepërta për sistemin shëndetësor. Premisat e krijimit të një tregu shëndetësor do të çonte në ekuilibrin e kërkesë - ofertës duke rritur eficiencën, cilësinë e shërbimeve nga ofruesit e kujdesit shëndetësor për pacientë.

### **Përmbledhje në formë vendimi e auditimit**

Në zbatim të planit vjetor 2017, Kontrolli i Lartë i Shtetit, në kuadër të përmbushjes së funksionit të tij Kushtetues, zbatimit të Udhëzimeve dhe Standardeve Ndërkombëtare të Auditimit (INTOSAI, EUROSAT etj.), sipas programit të auditimit Nr. 637/6 Prot., dt. 06/10/2017, realizoi auditimin me temë “Kostimi i shërbimeve spitalore”. Në respektim të afatit 1-mujor, grupi i auditimi priti observacionet nga subjektet nën auditim.

### **Për sa më lart, Kryetari i KLSH-së konkludoi:**

Institucionet shëndetësore publike sigurojnë pjesën më të madhe të shërbimeve shëndetësore që i ofrohen popullatës, të tilla si promocion, parandalim, diagnostikim dhe kurim. Sistemi Shëndetësor në Shqipëri është i organizuar në sektorin publik dhe jopublik. Kujdesi shëndetësor është një faktor i rëndësishëm i zhvillimit të vendit. Perceptimi i qytetarëve shqiptar është që cilësia e shërbimeve shëndetësore është e ulët dhe kjo ka ndikuar në pakënaqësinë e tyre ndaj këtyre shërbimeve, të ofruara nga institucionet shëndetësore publike.

Procedurat e zgjatura dhe me shumë hallka në sistemin e referimit për pacientët, pakënaqësia e pacientëve për cilësinë e dobët të shërbimeve shëndetësore, financimi i ulët i sistemit shëndetësor, rritja e kostove të shërbimeve në mungesë të protokolleve të miratuara, etj., përbëjnë problemet kryesore dhe tregojnë performancën e ulët të sistemit shëndetësor.

Problemi social i trajtuar si problem performance për institucionet shëndetësore nën auditim, u fokusua kryesisht në domosdoshmërinë e trajtimit të çështjeve të mëposhtme:

- a) Hartimin dhe miratimin e Protokolleve Klinike, sipas praktikave më të mira.
- b) Implementimin e modelit DRG.
- c) Rritjen e autonomisë së spitaleve
- d) Rritjen e transparencës së shpenzimeve.

- e) Optimizimin e përdorimit të burimeve te ndryshme.
- f) Zhvillimin dhe shtrirjen e projektit *e-health* mbi shëndetësinë elektronike.
- g) Zvogëlimin e procedurave të panevojshme dhe të shumëfishta për përfitimin e kujdesit shëndetësor, etj.

Mungesa e protokolleve klinike të përshtatshme sipas praktikave më të mira reflektohet në mënyrë të drejtpërdrejtë në cilësinë e ulët të kujdesit shëndetësor parësor dhe rritjen e kostove financiare të këtyre shërbimeve. Gjithashtu dhe mungesa e akreditimit të spitaleve publike dhe jopublike, ka ndikuar në mungesën e sigurimit të cilësisë së kujdesit shëndetësor, sipas standardeve të kërkuara. Hartimi dhe zbatimi rigoroz i protokolleve bashkëkohore të mjekimit kërkohet të jetë prioriteti kryesor i reformimit të sistemit të kujdesit shëndetësor. Protokollet klinike dhe procedurat standarde të punës nuk janë miratuar akoma zyrtarisht në spitalet rajonale dhe universitare, duke ndikuar ndjeshëm në keqpërdorimin dhe abuzimin me furnizimin dhe përdorimin me barna dhe materiale mjekësore. Hartimi korrekt e shkencor dhe zbatimi i protokolleve të mjekimit e procedurave standarde të punës është hap i domosdoshëm në rritjen e transparencës, verifikueshmërisë, përgjegjshmërisë dhe llogaridhënies, me qëllimin final rritjen dhe përmirësimin gradual të cilësisë së shërbimit spitalor. Nismat e ndërmarra nga Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale, si dhe Fondi i Sigurimit të Detyrueshëm të Kujdesit Shëndetësor për hartimin e paketave të ndryshme mjekësore, disa prej të cilave janë miratuar e realizuar, kanë rezultuar deri diku të suksesshëm për pacientët.

Kontrolli i zbatimit të protokolleve klinike të paketave shëndetësore që paguesi i vetëm publik Fondi i Sigurimit të Detyrueshëm të Kujdesit Shëndetësor, ka blerë nga institucionet shëndetësore jopublike, përbën një kusht të nevojshëm për optimizimin e burimeve kundrejt cilësisë së shërbimit mjekësor.

*Karta e shëndetit* është një hap i rëndësishëm për të patur një informacion më të plotë shëndetësor të digjitalizuar, por është ende larg shtrirjes së plotë në kuadrin e programit për shëndetësinë elektronike (*e-health*). Karta e shëndetit është mjeti që identifikon të siguarit dhe me anë të saj përfitohen shërbimet shëndetësore të skemës së sigurimeve shëndetësore në të gjitha nivelet, duke zëvendësuar librezën e shëndetit. Aksesit i informacionit *online* i kartës së shëndetit është i kufizuar në disa institucione publike, informacion ky i nevojshëm për konfirmimin *online*, për statusin e pacientit nëse është i siguar, në momentin kur ai kërkon shërbimin mjekësor. Karta e Shëndetit ngelet përsëri një dokument jo shumë efikas për marrjen e shërbimeve shëndetësore, pasi mungesa e shtrirjes të implementimit të sistemeve të reja të iniciuar nga Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale,

si: kartela mjekësore elektronike, nënshkrimi elektronik, e-ekzaminime, etj., apo sistemet informatike për uljen e barrës administrative për dhënësit e shërbimit shëndetësor, kanë ndikuar në uljen e eficiencës në marrjen<sup>3</sup> e shërbimit të kujdesit shëndetësor. Financimi i institucioneve të kujdesit shëndetësor, duhet gradualisht të kalojë nga financimi me buxhet historik, në financimin e shërbimeve spitalore sipas vlerësimit të kostove për diagnozë, të bazuar në modelin DRG-ve (*Diagnosis – Related Group*).

Grupi i Auditimit të KLSH-së është përpjekur t'i japë përgjigje pyetjes: “*A realizohet siç duhet kostifikimi i shërbimit shëndetësor/spitalor?*”

### **Për sa më lart, Kryetari i KLSH-së vendosi:**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A janë të miratuara ligjërisht të gjitha protokollet mjekësore?*

Hartimi dhe zbatimi i protokolleve klinik në sistemin shëndetësor duhet të jetë një parakusht i domosdoshëm për institucionet shëndetësore spitalore që të kontraktojnë me paguesin e vetëm publik FSDKSH-në, sipas metodave dhe praktikave më të mira ndërkombëtare. Mbështetur në rregulloren<sup>4</sup> e brendshme të Ministrisë së Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale, drejtoria e planifikimit spitalor në bashkëpunim me Fondin, QKCSA<sup>5</sup> dhe shërbimet universitare spitalore duhet të hartojnë protokollet klinike. Hartimi, miratimi dhe përdorimi i protokolleve klinike është shumë i rëndësishëm dhe në planin e kontrollit të cilësisë dhe parashikimit të financimit të këtyre shërbimeve mbi bazën e vlerësimit të kostove. Për këtë Fondi duhet të vendos në kontratat vjetore që lidh me institucionet shëndetësore, detyrimin që financimi i tyre të bëhet mbi bazën e protokolleve të miratuara nga Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale ku të jenë përcaktuar kostot e tyre sipas modelit të DRG-së. Pra në këtë mënyrë nga ana e FSDKSH do të kemi një shpërndarje më të mirë të buxhetit të disponueshëm dhe njëkohësisht do të ketë një përcaktim më të mirë të buxheteve sipas nevojës së shërbimit përkatës nga institucionet shëndetësore publike. Për ta sqaruar pozicionin zyrtar të QSUT, Spitalit Rajonal Shkodër dhe Spitalit Rajonal të Vlorës gjatë fazës së terrenit në lidhje me miratimin e protokolleve klinike nga MSHMS. Grupi i Auditimit realizoi një intervistë drejtuesve të këtyre institucioneve

<sup>3</sup> ose përfituesit e shërbimit shëndetësor

<sup>4</sup> nenin 9 i Rregullores së brendshme të funksionimit të ministrisë së shëndetësisë miratuar me urdhrin nr.498 datë 24.11.2015 të ministrit të shëndetësisë

<sup>5</sup> Qendrën kombëtare e cilësisë, sigurisë dhe akreditimit

shëndetësore dhe për pyetjen:

*A disponon Institucioni juaj protokolle mjekimi/diagnostikimi të miratuar nga Ministria e shëndetësisë?*

*N.q.s. po; A janë këto protokolle mjekimi/diagnostikimi sipas praktikave më të mira?*

QSUT<sup>6</sup>, Spitali Rajonal i Vlorës dhe Spitali Rajonal i Shkodrës<sup>7</sup> në përgjigjen zyrtare, lidhur me ekzistencën e mundshme të protokolleve klinike të miratuara nga MSHMS nuk vendosën në dispozicion të grupit të auditimit Urdhrin përkatës të miratimit të këtyre protokolleve nga Ministri i Shëndetësisë. QSUT, Spitali Rajonal Shkodër dhe Spitali Rajonal Vlorë u shprehën se protokollat klinike ekzistuese pranë shërbimeve të tyre, janë hartuar gjatë vitit 2010 dhe kanë nevojë që të rinovohen sipas zhvillimeve të fundit të shëndetësisë dhe praktikave më të mira.

Për sa më lart,

- Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale nuk ka zbatuar nenin 4 pika 4 të Ligjit nr.10107, datë 30.3.2009 “Për kujdesin shëndetësor në Republikën e Shqipërisë” për hartimin/përditësimin dhe miratimin e protokolleve mjekësore për të gjitha shërbimet shëndetësore.
- Protokollat e mjekimit dhe procedurat standarde të punës nuk ekzistojnë akoma zyrtarisht në shërbimet spitalore duke rritur ndjeshëm keqpërdorimin dhe abuzimin në barna dhe materiale mjekësore si dhe mungesën e evidentimin të përgjegjësisë të stafit mjekësor për trajtimin e pacientëve jo sipas protokolleve klinike të miratuara nga Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale.

#### **Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale në bashkëpunim me QKCSA-ISH, FDSKSH dhe QSUT, të hartojnë protokollat e trajtimit në shërbimet spitalore sipas përcaktimeve të nenit 4 pika 4 e ligjit nr.10107,

<sup>6</sup> Shkresa nr. 4031/3 Prot. Datë 10.11.2017 “Kthim përgjigje”

<sup>7</sup> Shkresa nr.2430 Prot. Datw 15.11.2017 “Kthim përgjigje”

datë 30.3.2009 “Për kujdesin shëndetësor në Republikën e Shqipërisë” për ato shërbime ku mungojnë.

#### **Sa më shpejt**

- Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale në bashkëpunim me QKCSA-ISH, FDSKSH dhe QSUT të filloj procesin e rinovimit të protokolleve që janë hartuar shumë kohë më parë dhe nuk përputhen me standardet e tanishme të zhvillimeve të shëndetësisë dhe praktikave më të mira

#### **Sa më shpejt**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A janë të akredituara institucionet shëndetësore?*

Institucionet shëndetësore akreditohen nëse përmbushin standardet e miratuara nga Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale. Rregullat që duhen të ndiqen për procesin e akreditimit të institucioneve të kujdesit shëndetësor janë përcaktuar në Vendimin nr. 315, datë 23.03.2011 të Këshillit të Ministrave në zbatim të pikës 2 të nenit 26 të Ligjit nr. 10107, datë 30.03.2009 “Për kujdesin shëndetësor në Republikën e Shqipërisë”. Institucioni, në varësi të Ministrisë së Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale, përgjegjës për përmirësimin e vazhdueshëm të cilësisë dhe sigurisë të kujdesit shëndetësor është Qendra Kombëtare e Cilësisë, Sigurisë dhe Akreditimit të Institucioneve Shëndetësore<sup>8</sup>, e cila ka si objektiva kryesore:

- Hartimin dhe përhapjen e mjeteve, metodave dhe metodologjive për përmirësimin e vazhdueshëm të cilësisë dhe të sigurisë së kujdesit shëndetësor, minimizimin dhe parandalimin e rreziqeve dhe gabimeve në kujdesin shëndetësor;
- Vendosjen e pacientëve në qendër të sistemit shëndetësor, fuqizimin e tyre si partnerë dhe aktorë parësorë;
- Koordinimin e punës për hartimin e udhërrëfyesve dhe protokolleve të praktikës klinike në kujdesin shëndetësor;
- Edukimin dhe trajnimin e personelit shëndetësor mbi konceptet e cilësisë, sigurisë dhe procesin e akreditimit.

Nëpërmjet Akreditimit garantohej një kujdes cilësor dhe i sigurt sipas standardeve të cilësisë të miratuara nga Ministria e Shëndetësisë. Procesi i akreditimit përfshin institucionet shëndetësore publike dhe jo publike të kujdesit spitalor, parësor dhe dentar. Fokusi ynë i auditimit është i orientuar mbi shërbimet spitalore dhe për

---

<sup>8</sup> VKM, nr. 230, datë 15/04/2005 për krijimin dhe funksionimin e QKCSA-ISH...

këtë qellim do të analizohet procesi i akreditimit të institucioneve shëndetësore spitalore. Procesi i akreditimit të tyre realizohet sipas procedurës së mëposhtme:

- a) *Aplikimi për akreditim*; Institucionet shëndetësore duhet të aplikojnë për akreditim pranë QKCSA-ISH-së, brenda 2 (dy) vjetëve nga momenti i hyrjes në fuqi të VKM<sup>9</sup>-së
- b) *Procesi i vetëvlerësimit*; Institucioni shëndetësor pas aplikimit pranë QKCSA-ISH-së, bëjnë vetëvlerësimin përkundrejt standardeve të akreditimit. Kohëzgjatja e vetëvlerësimit dhe e vetëpërmirësimit nuk duhet të kalojë 2 (dy) vjet.
- c) *Vlerësimi i jashtëm*; Institucioni Shëndetësor, pasi ka mbaruar procedurën e vetëvlerësimit, aplikon për vlerësim të jashtëm.
- d) *Hartimi i draftraportit të vlerësimit të jashtëm akreditues*; Grupi i vlerësuesve të jashtëm harton draft-raportin e vlerësimit lidhur me plotësimin e standardeve të vendosura nga Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale.
- e) *Vlerësimi nga Këshilli i Akreditimit*; pasi Këshilli i Akreditimit merr në shqyrtim raportin final nga grupi i vlerësuesve të jashtëm rekomandon: nëse spitalit a) i jepet statusi i institucionit të akredituar, b) i jepet akreditim i pjesshëm c) nuk i jepet akreditimi.

QSUT si qendra më e madhe dhe e vetme e shërbimeve universitare me numër shtretërish 1391, me 45 shërbime dhe me staf mjekësor, ndihmës mjekësor dhe mbështetës me 2967 punonjës.

QSUT ka aplikuar<sup>10</sup> në fund të vitit 2016 pranë QKCSA-ISH për fillimin e procesit të akreditimit sipas standardeve të miratuara nga Ministria e Shëndetësisë.

Spitali Rajonal Shkodër ka 478 shtretër, 14 shërbime shëndetësore dhe staf mjekësor, ndihmës mjekësor dhe mbështetës 718 punonjës.

Bazuar në përgjigjet e intervistës<sup>11</sup>, Spitali Rajonal Shkodër nuk ka ndërmarr asnjë hap për fillimin e akreditimit të sigurimit të cilësisë së kujdesit shëndetësor si një detyrim ligjor. Spitali Rajonal Vlorë ka 368 shtretër, 14 shërbime shëndetësore dhe staf mjekësor, ndihmës mjekësor dhe mbështetës 537 punonjës.

<sup>9</sup> VKM nr.315, datë 23.3.2011 "Për përcaktimin e rregullave dhe për mënyrën e realizimit të procesit të akreditimit të institucioneve shëndetësore"

<sup>10</sup> shkresa nr. 6183 date 09.11.2016 "kërkesë mbi fillimin e procesit të akreditimit të QSUT"

<sup>11</sup> Shkresa nr. 2430 Prot., datë 15.11.2017 "Kthim përgjigje"



Bazuar në përgjigjet e intervistës<sup>12</sup>, Spitali Rajonal i Vlorës nuk ka ndërmarr asnjë hap për fillimin e akreditimit të sigurimit të cilësisë si një detyrim ligjor.

Për sa më lart,

- QSUT nuk ka zbatuar nenin 26 pika 1 të ligjit nr.10107, datë 30.3.2009 “Për kujdesin shëndetësor në Republikën e Shqipërisë”
- QSUT, nuk ka zbatuar nenin 22 pika 1, 2 të VKM nr.315, datë 23.3.2011 "Për përcaktimin e rregullave dhe për mënyrën e realizimit të procesit të akreditimit të institucioneve shëndetësore"
- Spitali Rajonal Shkodër nuk ka zbatuar nenin 26 pika 1 të ligjin nr.10107, datë 30.3.2009 “Për kujdesin shëndetësor në Republikën e Shqipërisë”
- Spitali Rajonal Shkodër, nuk ka zbatuar nenin 22 pika 1 dhe 2 të VKM nr.315, datë 23.3.2011 "Për përcaktimin e rregullave dhe për mënyrën e realizimit të procesit të akreditimit të institucioneve shëndetësore"
- Spitali Rajonal Vlorë nuk ka zbatuar nenin 26 pika 1 të ligjin nr.10107, datë 30.3.2009 “Për kujdesin shëndetësor në Republikën e Shqipërisë”
- Spitali Rajonal Vlorë, nuk ka zbatuar nenin 22 pika 1 dhe 2 të VKM nr.315, datë 23.3.2011 "Për përcaktimin e rregullave dhe për mënyrën e realizimit të procesit të akreditimit të institucioneve shëndetësore"

#### **Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Qendra<sup>13</sup> Spitalore Universitare, Tiranë të përgatisë raportin e vetëvlerësimit për të gjitha shërbimet përkundrejt standardeve të akreditimit

**Deri në Dhjetor 2018**

- Spitali Rajonal i Shkodrës të fillojë procesin e aplikimit për akreditim

**Menjëherë**

- Spitali Rajonal i Vlorës të fillojë procesin e aplikimit për akreditim

**Menjëherë**

---

<sup>12</sup> Shkresa nr. 4472 Prot., datë 08.11.2017 Kthim përgjigje”

<sup>13</sup> Sipas vkm 315, datë 23.3.2011, neni 17 pika 2 "Për përcaktimin e rregullave dhe për mënyrën e realizimit të procesit të akreditimit të institucioneve shëndetësore"

- FSDKSH të vendosë në kontratë detyrimin për institucionet shëndetësore spitalore realizimin e procesit të akreditimit.

### Menjëherë

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A janë në përputhje paketat ekzistuese me praktikat e mira?*

Këshilli administrativ i Fondit miraton projektin e paketës shëndetësore të propozuar nga komisioni teknik dhe ia dërgon Ministrin të Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale për ta përcjell për miratim pranë Këshillit të Ministrave. Hartimi i protokolleve dhe kostove të paketës shëndetësore<sup>14</sup> realizohet nga një komision teknik i përbërë nga ekspertë, të cilët përfaqësojnë, në mënyrë të barabartë, ndarjen e kriterëve në mjekësor, ekonomik dhe social. Përbërja nominative e komisioni teknik përcaktohet nga këshilli administrativ i Fondit sipas rregullave të përcaktuara në statut. Paketa e propozuar shoqërohet nga një raport financiar i Drejtorit të Përgjithshëm të Fondit për të parashikuar mundësin e mbulimit financiar të paketës së propozuar. Ligji për Sigurimin e Detyrueshëm të Kujdesit Shëndetësor parashikon blerjen e shërbimit dhe nga ofruesit jo publik përmes kostove të përcaktuara nga këshilli i administrimit të FSDKSH. Për sa më lart me Vendim<sup>15</sup> të Këshillit të Ministrave, Fondi i Sigurimit të Detyrueshëm të Kujdesit Shëndetësor financon paketat shëndetësore të shërbimeve të kardiologjisë, kardiokirurgjisë, dializës, transplantim të veshkës dhe implantit koklear.

Për të sqaruar pozicionin zyrtar të Fondit gjatë fazës së terrenit grupi i auditimit ju drejtua me një pyetësor ku në lidhje me çështjen shumë të diskutuar të vendosjes së çmimit të paketave shëndetësore të propozuara nga Këshilli Administrativ i Fondi; për pyetjen:

Gjatë fazës së propozimit të një pakete shëndetësore:

a) *A shoqërohet me relacion mbi analizën e kostove, mbi vlerësimin financiar të paketës sipas protokolleve të miratuara nga Ministria e Shëndetësisë?*

b) *Cila është metodika që përdoret për vlerësimin financiar të paketave shëndetësore?*

c) *A është kjo praktikë konform akteve ligjore në fuqi dhe praktikave më të mira?*

<sup>14</sup> Neni 10 pika 4 e ligjit të FSDKSH

<sup>15</sup> Vkm nr.308 datë 21.05.2014, “Për miratimin e paketave të shërbimeve shëndetësore që do të financohen nga FSDKSH”

FSDKSH në përgjigjen<sup>16</sup> zyrtare ju referua kryesisht pikës 4, 3/b të nenit 10 të ligjit si dhe nenit 5 germa “ç” e Statutit. Referencat ligjore të mësipërme të paraqitura nga fondi dhe aktet e tjera ligjore në fuqi nuk parashikojnë, që përcaktimi i kostove të paketave shëndetësore të miratohet nga Këshilli i Administrativ i Fondit. Përcaktimi i këtyre kostove duhet të shërbej vetëm si fond limit për të mundur financimin e këtyre paketave nga buxheti i miratuar për FSDKSH. Gjatë intervistave me specialistë të drejtorisë spitalore kriteri *ekonomik* i nenit 10 pika 3/b e ligjit të fondit sipas tyre nënkuptonte detyrimin e fondit për vlerësimin e kostove të paketave të shërbimit shëndetësor. Në fakt ligji është shprehur shumë qartë në këtë pikë, pasi hartimi i një pakete duhet bëhet mbi bazën e analizës së shpenzimeve të paketës kundrejt burime financiare në dispozicion të Fondit, kjo e shprehur në domosdoshmërinë e hartimit të relacionit për parashikimin e kostove të paketës duke vlerësuar disponibilitetin e buxhetit të miratuar të Fondit për atë vit buxhetor. Kriteri ekonomik është një tregues i performancës dhe ka të bëjë me eficiencën<sup>17</sup> që nënkupton optimizimin e raportit burime-rezultate të veprimtarisë publike, duke modifikuar proceset, strukturat dhe gjithë zinxhirin ekonomik të vlerës, në përputhje me standardet kombëtare e ndërkombëtare dhe praktikat më të mira.

Më tej Fondi, në përgjigjen e vet është shprehur se komisioni teknik duhet të përbehet nga anëtarë përfaqësues të Fondit, QSUT dhe MSH, referuar nenit 18 pika 3 e statutit<sup>18</sup> anëtarët e komisioneve teknike do të jenë punonjës të Fondit, të Ministrisë së Shëndetësisë, të institucioneve të tjera shëndetësore, *pedagogë të shkencave ekonomike*, mjekësore ose sociale, përfaqësues të grupeve të interesit etj. Në relacionin e këshillit teknik të ngritur me VKA nr. 53 date 10.12.2013 për hartimin e protokolleve për trasplantin e veshkave, komisioni ka në përbërje 13 anëtarë nga të cilët 4 anëtarë janë përfaqësues të FSDKSH, një anëtar nga Ministria e Shëndetësisë dhe 8 anëtarë nga QSUT, pra siç shikohet nuk ka asnjë ekspert të fushës së ekonomisë. Kjo përbën një shkelje të këtij detyrimi duke ndikuar në mos vlerësimin e saktë të kostove të këtyre paketave. Në relacion e mësipërm anëtarët e këshillit teknik shprehen që kostot janë përcaktuar sipas udhëzimit<sup>19</sup> të vlerësimit të kostove duke u bazuar në shpenzimet e QSUT për konsumin e energjisë elektrike, ujit, pastrimit, hotelerisë, amortizim të ndërtesës, çmimet e barnave, medikamenteve të QSUT, etj.

<sup>16</sup> Shkresa nr. 5680/1 prot. Date 22.11.2017 “Kthim përgjigje”

<sup>17</sup> Përcaktimi sipas manualit të auditimit të performancës së KLSH

<sup>18</sup> VKM nr. 124, datë 5.3.2014 “Për miratimin e statutit të fondit të sigurimit të detyrueshëm të kujdesit shëndetësor në Republikën e Shqipërisë”

<sup>19</sup> Udhëzimi nr.19 datë 25.07.2014 “Mbi vlerësimin e kostove në QSUT”, i miratuar nga FSDKSH

*Përcaktimi i kostove nga këshilli teknik për hartimin e paketave duke marrë për bazë kostot direkte dhe indirekte të QSUT nuk mund të shërbejnë si kosto referencë për institucionet shëndetësore jopublike.*

Për sa më lart,

- Ndryshimi i protokolleve dhe procedurave klinike të reflektuara në VKM<sup>20</sup>; tregon që protokollet dhe procedurat klinike të paketave<sup>21</sup> të shërbimeve shëndetësore të miratuara nga Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale nuk janë aplikuar sipas standardeve ndërkombëtare dhe praktikave më të mira, kryesisht; a) për paketën e kardiokirurgjisë ku ka ndryshuar koha e qëndrimit mbas interventit; b) për paketën e implantit koklear, e cila rezulton jo efektive pasi nuk është realizuar asnjë intervent<sup>22</sup> si nga institucionet shëndetësore publike dhe jo publike. Të gjitha paketat shëndetësore që financohen nga FSDKSH mbas ndryshimeve të fundit të VKM nr. 308, kanë rritje të çmimit.
- Përcaktimi i kostove për paketën shëndetësore nga këshilli administrativ i Fondit është në kundërshtim me përcaktimin e nenit 10 të ligjit nr. 10383, datë 24.2.2011 “Për sigurimin e detyrueshëm të kujdesit shëndetësor në Republikën e Shqipërisë” dhe Nenin 18 të Statutit<sup>23</sup> të FSDKSH.
- Përcaktimi i kostove nga këshilli teknik për hartimin e paketave duke marrë për bazë kostot direkte dhe indirekte të QSUT nuk mund të shërbejnë si kosto referencë për institucionet shëndetësore jopublike.
- FSDKSH nuk ka ngritur komision për rishikimin e çmimeve të paketave për shërbimet shëndetësore sipas përcaktimit të pikës 8 në VKM nr. 308 date 12.05.2014 “Për miratimin e paketave të shërbimeve shëndetësore që do të financohen nga fondi i sigurimit të detyrueshëm të kujdesit shëndetësor në shërbimin spitalor”
- Përcaktimi i marzhit të fitimit për paketat shëndetësore nga këshilli teknik është arbitrar dhe jo i përcaktuar sipas ndonjë studimi të mirëfilltë të analizimit të kostove dhe përcaktimeve ligjore për vendosjen e tij.

<sup>20</sup> Vendimin nr. 373, datë 26.4.2017 për disa ndryshime në vendimin nr. 308, datë 21.5.2014, të Këshillit të Ministrave, “Për miratimin e paketave të shërbimeve shëndetësore që do të financohen nga fondi i sigurimit të detyrueshëm të kujdesit shëndetësor në shërbimin spitalor”

<sup>21</sup> vendim nr. 308, datë 21.5.2014 “për miratimin e paketave të shërbimeve shëndetësore që do të financohen nga fondi i sigurimit të detyrueshëm të kujdesit shëndetësor në shërbimin spitalor”.

<sup>22</sup> Referuar përgjigjes nr. 8 të përgjigjeve Fsdkshe ne shkresen 5680/1 Prot. Datë 22.11.2017

<sup>23</sup> VKM nr. 124, datë 5.3.2014 “Për miratimin e statutit të fondit të sigurimit të detyrueshëm të kujdesit shëndetësor në Republikën e Shqipërisë”.

- Mos realizimi i paketës së implantit koklear tregon inefektivitetin e procesit të propozimit, hartimit dhe miratimit të paketave shëndetësore nga Këshilli Administrativ i FSDKSH.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- FSDKSH duhet të aplikojë procedurën e prokurimeve publike për përfituesit e institucioneve shëndetësore jo publik për paketat shëndetësore.

**Menjëherë**

- Komisioni teknik pranë Fondit për hartimin e paketave të shërbimit shëndetësor duhet të ketë në përbërjen e tij anëtarë nga institucionet e arsimit të lartë në fushën e ekonomisë sipas përcaktimeve të nenit 18 pika 3 të statutit të FSDKSH.

**Gjithmonë**

- FSDKSH duhet të ngrejë komisionin për rishikimin e çmimeve të paketave për shërbimet shëndetësore sipas përcaktimit të pikës 8 në VKM nr. 308 datë 12.05.2014 “Për miratimin e paketave të shërbimeve shëndetësore që do të financohen nga Fondi i Sigurimit të Detyrueshëm të Kujdesit Shëndetësor në shërbimin spitalor”

**Menjëherë**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A gjurmohet efektivisht shërbimi spitalor/shëndetësor nga institucionet përkatëse?*

Procedurat lidhur me identifikimin e gjurmës së auditit për procesin e marrjes së shërbimit spitalor nga pacienti janë përshkruar në Urdhrin e Ministrit të Shëndetësisë Nr.28, datë 26.01.2016, “Për sistemin e referimit dhe tarifat e shërbimit shëndetësor publik”. Në këtë urdhër përshkruhet rruga që ndjek pacienti nga shërbimi parësor, në shërbimin spitalor bashkiak, rajonal e deri në nivelin universitar. Në pikën 1 të këtij urdhri parashikohet se: “Çdo person që ka nevojë të marrë shërbim në institucionet shëndetësore publike duhet të paraqitet fillimisht tek mjeku i familjes/mjeku i përgjithshëm”. Në pikën 2, parashikohet se: “Nëse mjeku i familjes/mjeku i përgjithshëm gjykon që diagnostikimi apo trajtimi i rastit kërkon konsultë më të specializuar, atëherë e rekomandon për tek specialisti përkatës”. Në pikën 7, parashikohet se: “Mjeku specialist pranë poliklinikës së specialiteteve, e trajton ambulatorisht ose e shtron pacientin në spitalin bashkiak ose e referon atë për konsultë më të specializuar në poliklinikën e specialiteteve të rajonit përkatës duke e pajisur me rekomandimin. Përrjashtim nga rregulli i mësipërm bëhet për Bashkinë Kamëz, Vorë dhe Tiranë. Në këto bashki, mjeku

specialist pranë poliklinikave të specialiteteve, e referon pacientin sipas rastit në shërbimet e konsultave përkatëse pranë QSUT”. Në pikën 9, parashikohet se: “Pacienti që trajtohet në një spital bashkiak dhe ka nevojë për diagnostikime, ekzaminime dhe trajtime që nuk sigurohen nga ky spital, dërgohet me epikrizë shoqëruese në spitalin rajonal pas konsultës së firmosur nga mjeku kurues dhe shefi i shërbimit spitalor”. Në pikën 10, parashikohet se: “Mjeku specialist pranë poliklinikës së specialiteteve në rajon, e trajton ambulatorisht ose e shtron pacientin në spitalin e rajonit ose e referon atë për konsultë apo trajtim me të specializuar në shërbimin e konsultave të Spitaleve Universitare të pajisur me rekomandimin përkatës”. Për mënyrën e trajtimit të pacientit në shërbimin spitalor (bashkiak, rajonal, universitar) informacioni duhet marrë nga këto shërbime.

*Drejtoria e Auditit të Brendshëm* në drejtorinë e përgjithshme të Fondit, auditon DSHSUKS mbi verifikimin dhe mbulimin me fonde për financimin e paketave të shërbimeve dhe likuidimin në kohë të detyrimeve ndaj dhënësve privat të shërbimeve të kontraktuara. DAB auditon kontrollat e realizuara nga DSHSUKS në spitalet publike nga ana tekniko-mjekësore dhe ekonomiko-financiare. Gjithashtu DAB auditon mbi kontrollat që realizojnë DRF<sup>24</sup> në spitalet publike. Drejtoritë Rajonale të Fondit ushtrojnë kontrole tematike për probleme të veçanta, si realizimi i buxhetit, realizimi dhe përdorimi i të ardhurave dytësore.

*Drejtoria e Shërbimeve Spitalore Universitare dhe Kontrollit Spitalor*<sup>25</sup> si drejtori varësie e Drejtorisë së përgjithshme e Fondit ushtron aktivitetin e vetë në bazë të rregullores ku ndër detyrat kryesore të saj janë: Zbatimi i skemës së sigurimeve të kujdesit shëndetësor; Ndjekja e zbatimit të kontratave spitalore midis DSHSUKS-së dhe spitaleve universitare; Identifikimi, zbatimi dhe kontrolli i sistemit të referimit të pacientit në shërbimin spitalor; kontrollin e zbatimit të procedurave për Regjistrin Kombëtar të Paketave që përfitojnë nga skema e sigurimeve shëndetësore; kontrollin e zbatimit të detyrimeve kontratuale për mirëmenaxhimin e fondeve që financohen nga Fondi; Ushtrimin e kontrollit mbi zbatimin e detyrimeve dhe përgjegjësive kontratuale me FSDKSH nga drejtoritë spitalore, etj.

*Drejtoria e Auditit të Brendshëm në MSH*, ushtron audit në institucionet shëndetësore spitalore në drejtim të zbatimit të ligjit, rregulloreve, etj. për të ndikuar në përmirësimin e performancës së veprimtarisë shërbimeve spitalore.

<sup>24</sup> Sipas Rregullores së FSDKSH, Nr.3 datë 22.10.2014, kapitulli IV “Për procedurën dhe mënyrën e kontrollit të dhënësve të shërbimit të kontraktuar me fondin”, i ndryshuar.

<sup>25</sup> Rregullore e funksionimit të drejtorisë së shërbimeve spitalore universitare dhe kontrollit spitalor.

Ministria e Shëndetësisë financon institucionet shëndetësore spitalore për investime dhe projekte.

QSUT ka në sektorin e auditit të brendshëm tre specialistë. Një strukturë e vogël për të audituar një aktivitet shumë të madhë. Rritja e numrit të specialisteve në këtë sektor apo kalimi i saj në nivel drejtorie do të sillte një gjurmim më efektiv të të gjitha proceseve të kujdesit shëndetësor në QSUT.

*Spitalet rajonale* përgjithësisht nuk kanë sektor të auditit. Spitali Rajonal Vlorë dhe Shkodër kanë vetëm një specialist të certifikuar për auditin e brendshëm, por kjo strukturë nuk është plotësuar në përputhje me VKM nr. 83 datë 3.2.2016 “Për miratimin e kriterëve të krijimit të njësive të auditimit të brendshëm në sektorin publik”, ku çdo njësi publike që plotëson kriteret përcaktuar në vkm duhet të ngrejë njësinë e auditimit të brendshëm e cila duhet të përbehet nga jo më pak se 3 (tre) punonjës, përfshirë dhe drejtuesin e njësisë.

Për sa më lart,

- Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale nuk ka zbatuar VKM nr. 83 datë 3.2.2016 “Për miratimin e kriterëve të krijimit të njësive të auditimit të brendshëm në sektorin publik” për Spitalin Rajonal të Shkodrës.
- Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale nuk ka zbatuar VKM nr. 83 datë 3.2.2016 “Për miratimin e kriterëve të krijimit të njësive të auditimit të brendshëm në sektorin publik” për Spitalin Rajonal të Vlorës

#### **Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale të krijoj pranë Spitalit Rajonal Shkodër njësinë e auditit të brendshëm në zbatim të VKM nr. 83 date 3.2.2016, pika 1 “Për miratimin e kriterëve të krijimit të njësive të auditimit të brendshëm në sektorin publik”

**Sa më shpejt**

- Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale të krijoj pranë Spitalit Rajonal Vlorë njësinë e auditit të brendshëm në zbatim të VKM nr. 83 date 3.2.2016, pika 1 “Për miratimin e kriterëve të krijimit të njësive të auditimit të brendshëm në sektorin publik”

**Sa më shpejt**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A ndiqet zbatimi rigoroz procedural i protokollit shëndetësor nga blerësi unik (FSDKSH)?*

Paketat shëndetësore të miratuara me Vendim të Këshillit të Ministrave<sup>26</sup> ofrohen në institucionet publike dhe jopublike. Institucioni shëndetësor jopublik i interesuar për të ofruar paketat e mësipërme duhej të plotësoj kriteret e vendosura nga Këshilli Administrativ<sup>27</sup>. Në rastet që institucioni shëndetësor jopublik kërkon të lidhin kontratë për herë të parë, me fondin si blerës unik për shërbimet shëndetësore, Fondi verifikon sipas kriterëve<sup>28</sup> të përgjithshme dhe specifike që duhet të plotësojnë institucionet shëndetësore jopublike për përfitimin e paketës shëndetësore. Kontratat për financimin e paketave të shërbimeve shëndetësore miratohen me VKA<sup>29</sup> për institucionet shëndetësore publike dhe jopublike dhe lidhen midis:

- a) Fondit dhe përfaqësuesit të institucionit shëndetësor jopublik, kur lidhen për herë të parë;
- b) DRF/DSHSUKS dhe institucionit shëndetësor publik dhe jopublik, kur do të rilidhet kontrata dypalëshe.

Referuar rregullores së brendshme dhe strukturës organizative të fondit, detyrimin për realizimin e kontrollit të zbatimit të kontratave e ka drejtorja e shërbimeve spitalore universitare dhe kontrollit spitalor; ku ndër detyrat<sup>30</sup> kryesore renditen:

- Të ndjek zbatimin e kontratave me QSUT dhe Spitalet Universitare për paketat shëndetësore që financohen nga FSDKSH
- Të ndjek zbatimin e kontratave me spitalet bashkiak dhe rajonal që financohen nga FSDKSH
- Të ndjek zbatimin e kontratave me institucionet shëndetësore jopublike, ofrues të paketave shëndetësore që financohen nga FSDKSH.
- Të identifikojë, zbatimin dhe kontrollin e sistemit të referimit të pacientit në shërbimin spitalor, etj.

<sup>26</sup> Vendimi i Këshillit të Ministrave Nr. 308, datë 21.05.2014, “Për miratimin e paketave të shërbimeve shëndetësore që do të financohen nga Fondi i Sigurimit të Detyrueshëm të Kujdesit Shëndetësor në shërbimin spitalor”, i ndryshuar.

<sup>27</sup> Nr. 8, datë 03.02.2017, “Për kriteret që duhet të plotësojnë institucionet shëndetësore private për lidhjen e kontratës me Fondin dhe procedurat për lidhjen e tyre”.

<sup>28</sup> Udhëzimin Nr. 4, datë 24.03.2017 “Për lidhjen e kontratës me Institucionet Shëndetësore Jopublike për ofrimin e paketave shëndetësore të financuara nga Fondi”.

<sup>29</sup> Vendim të Këshillit Administrativ.

<sup>30</sup> Rregulloren e Fondit Nr. 3, datë 22.10.2014 “Për procedurën dhe mënyrën e kontrollit të dhënësve të shërbimit të kontraktuar me Fondin e Sigurimeve të Detyrueshëm të Kujdesit Shëndetësor”, të ndryshuar.



FSDKSH<sup>31</sup> financon paketat shëndetësore në institucione shëndetësore publike, në përputhje me kapacitetet e tyre për ofrimin e shërbimeve të paketave, për rastet që janë përtej kapaciteteve mjekësore të institucioneve shëndetësore publike, Fondi lidh kontrata dhe financon shërbimet e paketave në institucione shëndetësore jopublike.

Për sa më lart kuptohet që Drejtoria e Shërbimeve Spitalore Universitare ka një funksion të rëndësishëm për Fondin, pasi duhet të kontrolloj respektimin e kontratave të institucioneve shëndetësore spitalore dhe institucioneve shëndetësore jopublik që kanë lidhur kontratë me FSDKSH. Nga analizimi i evidencës së mjaftueshme që grupi pati në dispozicion gjatë fazës studimore dhe të terrenit, grupi ka krijuar bindjen e arsyeshme që kjo drejtori nuk i ka ushtruar këto kompetenca në drejtim të garantimit dhe respektimit të kushteve të kontratave me këto subjekte duke mos përmbushur detyrimet që parashikohen në rregulloren e brendshme të Fondit.

*DSHSUKS nuk ka realizuar asnjë mision kontrolli pranë QSUT dhe spitaleve universitare për respektimin e kushteve të kontratës të lidhur midis tyre. Natyra e kontroleve<sup>32</sup> të DSHSUKS është kryesisht formale në drejtim të respektimit të kontratave duke ushtruar kontrole vetëm procedurale dhe në asnjë rast mbi respektimit e parametrave mjekësor të protokolleve dhe procedurave klinike të paketave të ofruara nga institucionet shëndetësore jopublike dhe pse në stafin e vet ka mjek specialist të specialiteteve të ndryshme. Kjo vjen pasi kjo Drejtori nuk ka një manual apo një metodikë të qartë për ushtrimin e kontrollit të këtyre paketave, duke u mjaftuar në zbatimin e disa detyra të përgjithshme që janë përshkruar në rregulloren e fondit.*

*Funksionet dhe emërtimi i DSHSUKS<sup>33</sup> bie ndesh me statutin<sup>34</sup> e Fondit. Në statut kjo drejtori është përgjegjëse vetëm për zbatimin e kontratës së lidhur me QSUT-në, si dhe me spitalet e tjera universitare të Tiranës. Pra funksionet e kësaj drejtorie bien ndesh me Ligjin dhe statutin e Fondit.*

Për të sqaruar pozicionin zyrtar të FSDKSH gjatë fazës së terrenit grupi i auditimit ju drejtua me një pyetësor ku në lidhje me kontrollin e zbatimit të kontratave nga

---

<sup>31</sup> bazuar në Aneksin Nr. 5 të kontratës spitalore për ekzaminimet unikale-terciare.

<sup>32</sup> Konkluzioni i mesiperm vjen sipas pergjigjes nr.21 të intervistës së KLSH me FSDKSH (shkresa 5680/1 Prot. dt. 22.11.17

<sup>33</sup> Sipas Rregullores së Fondit Nr. 3, datë 22.10.2014 “Për procedurën dhe mënyrën e kontrollit të dhënësve të shërbimit të kontraktuara me Fondin e Sigurimeve të Detyrueshëm të Kujdesit Shëndetësor”, të ndryshuar

<sup>34</sup> VKM nr.124 date 05.03.2014 “Per miratimin e Statutit te FSDKSH” neni 15

DSHSUKS mbi kontrollet e ushtruara në institucionet publike dhe jo publike përfitues të paketës shëndetësore; për pyetjen:

A ka ndikuar përfitimi i paketës tjetër shtesë nga ofruesit e institucioneve shëndetësore jopublik, bazuar në Vendimin e KA nr.21 date 18.05.2015 “Për një shtesë në vendimin nr. 88 datë 18.05.2015 “Për rregullat, kriteret dhe mënyrën e organizimit të regjistrit kombëtar të paketave të financuara nga Fondi, pika 1, në: a) rritjen e numrit të përfituesve; b) në mos plotësimin e vendimit të konsultës dhe formularit të prioritetit nga shërbimi përkatës i QSUT; c) në përftimin e më shumë se dy paketave shëndetësore; Sa raste rezultojnë sipas këtij vendimi, respektivisht sipas ofruesve jopublik për vitin 2015,2016,2017?

Sipas përgjigjeve, të FSDKSH “... Në vitin 2015 janë përfituar 144 procedura angioplastike si paketë shtesë. Në vitin 2016 janë përfituar 207 procedura angioplastike, 103 procedura bypass dhe 49 procedura interventesh si dhe 3 pacemaker. Në vitin 2017 janë përfituar 89 procedura angioplastike, 40 procedura bypass dhe 27 procedura interventi...”.

*Kjo tregon që protokollet klinike aktuale që zbatohen në paketat shëndetësore, nuk kanë parashikuar dhe përcaktuar rastet kur duhet kaluar nga paketa e parë në paketën e dytë ose të tretë. P.sh. rastet ku pacienti përfiton paketën e Angiografisë Koronare dhe ka nevojë për përftimin e paketës së By Passit Koronar si dhe të paketës tjetër atë të Interventit Valvular. Sipas FSDKSH kemi rritje të përfituesve të paketave shtesë pranë institucioneve shëndetësore jopublike duke shmangur sistemin e referimit.*

*Shërbimi i kardiologjisë në QSUT nuk ka plotësuar kushtet e kontratës me DSHSUKS dhe Udhëzimin Nr.26, datë 07.11.2014, “Për administrimin e Regjistrit Kombëtar të Paketave”, duke mos përcjell informacion të përditësuar për kapacitetet e lira pranë sektorit të paketave në DSHSUKS dhe si rezultat ky sektor nuk ka planifikuar asnjë angiografi koronare pranë këtij spitali publik.*

Paketa e implantit koklear ka rezultuar jo efektive. Kjo paketë është miratuar në muajin Maj 2014. Për realizimin e kësaj pakete shprehën interes dy spitale private të cilat kanë lidhur kontrate me FSDKSH. Në shtrojsa nr. 5 të VKM thuhet “Aparatura e implantit koklear sipas standardeve të BE-së, sigurohet në çdo rast nga MSH-ja.” Ky fakt tregon që kjo paketë nuk ka patur një studim të mirë për respektimin e protokolleve dhe procedurave klinike, pasi vendosja e kriterit të shprehur në shtrojsën 5 të VKM është pa kuptim. Por dhe pas heqjes të këtij kriteri me ndryshimin e fundit të VKM 308 date 22.05.2016 në fillim të vitit 2017, përsëri nuk është realizuar asnjë implant koklear.

Për sa më lart,

- DSHSUKS nuk ka kryer kontrole mbi verifikimin e protokolleve dhe procedurave klinike të paketave shëndetësore duke ushtruar kontroll formal të respektimit të kontratës dhe jo kontroll të respektimit të parametrave mjekësor të protokolleve dhe procedurave klinike.
- Protokollet klinike përkatëse aktuale që zbatohen në paketat shëndetësore, nuk kanë parashikuar dhe përcaktuar rastet kur duhet kaluar nga paketa e parë në paketën e dytë ose të tretë. P.sh. rastet ku pacienti përfiton paketën e Angiografisë Koronare dhe ka nevojë për përfitimin e paketës së By Passit Koronar si dhe të paketës tjetër atë të Interventit Valvular.
- DSHSUKS nuk ka zbatuar nenin 5, pika 3 dhe Nenin 10, pikat 4 dhe 10 të kontratës me QSUT dhe spitalet universitare, duke mos ushtruar asnjë kontroll pranë këtyre spitaleve për pjesën e buxhetit që financohet nga FSDKSH
- DSHSUKS nuk ka hartuar regjistrin e riskut dhe nuk ka caktuar koordinator të riskut. Kjo në kundërshtim me Ligjin Nr.10296, datë 8.7.2010 “Për menaxhimin financiar dhe kontrollin”, Neni 16 dhe 21.
- Bazuar në vkm nr.124 datë 05.03.2014 “Për miratimin e statutit të fondit të sigurimeve të detyrueshme të kujdesit shëndetësor në Republikën e Shqipërisë” neni 15 pika 3 shprehet: Drejtoria e Shërbimeve Spitalore Universitare e Fondit është përgjegjëse për lidhjen dhe zbatimin e kontratës së lidhur me QSUT-në, si dhe me spitalet e tjera universitare të Tiranës për financimin e kujdesit spitalor shëndetësor nga skema e detyrueshme e sigurimit të kujdesit shëndetësor.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- DSHSUKS të kryej kontrole mbi respektimin e kontratës për paketat shëndetësore me stafe mjekësh të specializuar të fushës për të kontrolluar respektimin e parametrave mjekësor të protokolleve dhe procedurave klinike të paketave shëndetësore të ofruar në institucionet shëndetësore publike dhe jo publike.

**Menjëherë**

- Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale në bashkëpunim me QSUT dhe FSDKSH të krijojnë grupin teknik të punës për rishqyrtimin e protokolleve të paketës të kardiokirurgjisë dhe të hartojnë protokolle/procedura unike mbi bazën e të cilave do të procedohet në ofrimin e paketave të njëpasnjëshme shtesë

**Menjëherë**

- DSHSUKS të ushtroj kontroll mbi respektimin e protokolleve për paketat shëndetësore sipas kushteve të kontratës në QSUT dhe Spitalet Universitare që fondi financon

#### **Gjithmonë**

- DSHSUKS të hartoj regjistrin e riskut, gjurmën e auditit dhe listën e proceseve të punës dhe të caktoj koordinatorin e riskut.

#### **Menjëherë**

- FSDKSH të hartoj një manual kontrolli për të gjitha paketat shëndetësore që financon.

#### **Sa më shpejt**

- FSDKSH duhet të riorganizoj Drejtorin e Shërbimeve Spitalore Universitare dhe Kontrollit Spitalor sipas përcaktimeve të Statutit<sup>35</sup>.

#### **Sa më shpejt**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A ekziston sistemi i feedback-ut për përmirësimin e ofrimit të shërbimit shëndetësor?*

Matja e cilësisë së kujdesit shëndetësor është i rëndësishëm sepse na tregon se si funksionon sistemi shëndetësor. Matja e cilësisë së kujdesit shëndetësor është një hap i nevojshëm në procesin e përmirësimit të cilësisë së kujdesit shëndetësor. Përvoja e pacientit dhe cilësia e kujdesit shëndetësor janë dy tregues të rëndësishëm gjatë ofrimit të kujdesit shëndetësor. Përmirësimi i treguesve të performancës për çdo shërbim dhe optimizimi i proceseve të punës për të siguruar shërbime mjekësore të përshtateshme dhe cilësore për pacientet si dhe garantimin e transparencës së shpenzimeve për çdo strukturë spitalore/shërbim mjekësor, ka detyruar QSUT të organizohet në disa PAI<sup>36</sup> për të mundur një koordinim ndërmjet drejtorisë së përgjithshme të QSUT dhe shërbimeve por edhe ndërmjet vetë shërbimeve, si dhe grumbullimin dhe shpërndarjen e informacionit të nevojshëm me synimin rritjen e efikasitetit të ofrimit të shërbimit për pacientet; Matjen periodike të kënaqësisë së pacientëve me indikatorët e matjes së performancës për çdo shërbim. QSUT është e organizuar në Pole të Aktiviteteve të Integruara.

Matja e cilësisë për kujdesin shëndetësor është procesi me atë të të cilit përdoren të dhënat statistikore, për të vlerësuar efektivitetin e ofruesve të kujdesit shëndetësor, të krahasuara me standardet. Treguesit e performancës spitalore

<sup>35</sup> vkm nr.124 date 05.03.2014 “Për miratimin e statutit të fondit të sigurimeve të detyrueshme të kujdesit shëndetësor në Republikën e Shqipërisë”.

<sup>36</sup> Poli i Aktivitetit të Integruar.

pasqyrojnë të dhëna mbi efektivitetin klinik, sigurinë e cilësisë së trajtimit mjekësor, orientimin ndaj stafit mjekësor dhe eficensën e shërbimeve spitalore. Drejtuesit e institucioneve shëndetësore duhet të informohen me treguesit kryesor të performacës së shërbimeve shëndetësore dhe ti përdorin në vendimmarrjet e tyre në lidhje me përmirësimin e vazhdueshëm të cilësisë së shërbimeve shëndetësore dhe arritjen e standardeve të këtij shërbimi, me qëllim ofrimin e një shërbimi sa më cilësor dhe profesional, për pacientët. Ligji<sup>37</sup> për shërbimin spitalor parashikon që organi drejtues i spitalit rajonal të jetë këshilli i administrimit. Këshilli i administrimit si organ drejtues dhe vendimmarrje është vetëm premisë e ligjit pasi fondet e kufizuara realizimi i prokurimeve nga ministria e shëndetësisë apo kufizimi në vendimmarrje për riorganizimin e shërbimeve ia zbehin kompetencën këtij organi drejtues të spitaleve. Por dhe me kompetencat e kufizuara, a funksionojnë Këshillat e Administrimit? Për të sqaruar pozicionin zyrtar të Spitalit Rajonal Shkodër<sup>38</sup> dhe Spitalit Rajonal Vlorë gjatë fazës së terrenit grupi i auditimit ju drejtua me një pyetësor ku në lidhje me funksionimin e këshillit të administrimit, si organi më i lartë për garantimin e autonomisë së vendimmarrjes së spitalit. Bazuar në përgjigjet e tyre dhe evidencën shkresore të vënë në dispozicion për grupi e auditimit: *Rezulton që këshilli i administrimit pranë këtyre spitaleve nuk funksionon.*

Për sqaruar pozicionin zyrtar të QSUT gjatë fazës së terrenit grupi i auditimit iu drejtua me një pyetësor ku për pyetjen: A garantohet me ligj, autonomia menaxheriale e QSUT-së, në drejtim të marrjes së vendimeve lidhur me numrin e punonjësve, ndryshimin e profilit të departamentit dhe gamën e shërbimeve; uljen e kapaciteteve të tepërta etj.?

*QSUT në përgjigjen zyrtare konfirmoi mungesën e autonomisë në lidhje me përcaktimin e listës së barnave dhe materialeve mjekësore për përdorim spitalor të cilat përcaktohen nga MSHMS. Për përdorimin e të ardhurave dytesore kërkohet miratimi nga MSHMS dhe Fondi.*

Në kushtet e nevojës së rritjes së autonomisë menaxheriale, funksionaliteti i këshillit të administrimit do të shërbente në rritjen e disa treguesve të performancës së shërbimeve spitalore. Mungesa e tyre apo mosfunksionaliteti kanë ndikuar në zvogëlimin e autonomisë dhe kufizimin e vendimmarrjeve nga drejtuesit e institucioneve shëndetësore spitalore.

Për sa më lart,

---

<sup>37</sup> Në nenet 12, 13, 14, 15, dhe 16 të ligjit nr. 9106 datë 17.07.2003 “për shërbimin spitalor në RSH”.

<sup>38</sup> Shkresa nr.2430 Prot. Date 15.11.2017 “Kthim përgjigje”.

- Rritja e shkallës së autonomisë për spitalet dhe ndryshimi i formës së menaxhimit të tyre është një kërkesë për t’iu përshtatur ndryshimeve të parashikuara në ligjin e sigurimeve të kujdesit shëndetësor dhe zhvillimeve të shëndetësisë.
- Autonomia spitalore është një hapë i rëndësishëm në drejtim të menaxhimit të financave, të menaxhimit të burimeve njerëzore, të menaxhimit të shërbimeve të domosdoshme dhe ofrimit të tyre me kosto sa më të ulët duke patur impakt mbi rritjen e cilësisë së shërbimeve spitalore ndaj pacientit.
- Pranë spitaleve rajonale nuk funksionon këshilli i administrimit si organi më i lartë për garantimin e autonomisë spitalore.
- Detyrat e Sektorit të koston dhe drejtorisë së performancës duhet të jenë të mirëpërcaktuara në drejtim të raportimeve periodike për drejtuesit e QSUT mbi indikatorët e performancës dhe cilësisë së shërbimeve spitalore.

#### **Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Spitali Rajonal Shkodër duhet të ngrejë këshillin e administrimit sipas përcaktimeve të ligjit nr.9106, datë 17.07.2003 “ Për shërbimin spitalor në Republikën e Shqipërisë”

#### **Menjëherë**

- Spitali Rajonal Vlorë duhet të ngrejë këshillin e administrimit sipas përcaktimeve të ligjit nr.9106, datë 17.07.2003 “ Për shërbimin spitalor në Republikën e Shqipërisë”

#### **Menjëherë**

- Spitali Rajonal i Shkodrës, të hartoj dhe miratoj rregulloren e re sipas legjislacionit në fuqi

#### **Brenda gjashtëmujorit të parë të vitit 2018**

- Spitali Rajonal i Vlorës, të hartoj dhe miratoj rregulloren e re sipas legjislacionit në fuqi

#### **Brenda gjashtëmujorit të parë të vitit 2018**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A i shërben sistemi informatik e-health kostifikimit optimal të shërbimit shëndetësor?*

Sistemi shëndetësor në Shqipëri ka patur zhvillime të rëndësishme në drejtimin të implementimit dhe zhvillimit të teknologjive të informacionit gjatë viteve të fundit. Krijimi i një sistemi dixhital për ruajtjen e të dhënave të pacientëve duke

siguruar një akses të sigurt të këtyre rekordeve nga profesionistët e kujdesit shëndetësor si dhe ofrimin e shkëmbimit të informacionit shëndetësor midis institucioneve të kujdesit shëndetësor.

Implementimi i plotë i projekteve informatike të zhvilluara për shëndetësinë elektronike do të kenë një impakt të rëndësishëm në lidhje me garantimin e cilësisë së shërbimit shëndetësor dhe rritjen e oportuniteteve të mëposhtme:

- Informacioni i duhur i pacientit i disponueshëm në kohë dhe lehtësisht i aksesueshëm duke mundësuar përmirësimin e diagnostikimit dhe trajtimit të pacientëve..
- Identifikimi dhe eliminimi i dublikimeve të rekordeve mjekësore dhe rezultateve të procedurave
- Pacienti merr kujdesin e duhur, në vendin dhe kohën e duhur
- Përmirësim i kujdesit parandalues të pacientit
- Reduktim i gabimeve mjekësore.
- Shmangie radhësh dhe dokumentesh për qytetarin
- Historik për sëmundjet dhe trajtimin e pacienteve.
- Reduktim i kohës së dhënies së shërbimit ndaj pacientit.
- Reduktim të kohës së procedurës administrative.
- Rritje e kohës në shërbim mjekësor drejt pacientit.
- Shmangie të abuzimeve
- Informacion në kohë reale.
- Zbatim korrekt i protokolleve të trajtimit, etj.

Më poshtë paraqiten sistemet kryesore informatike që përdoren në sistemin shëndetësor.

1. **Sistemi elektronik i banoreve**<sup>39</sup> (kartave të shëndetit, regjistri i të siguruarve)

Në këtë sistem mjeku regjistron popullsinë që mbulon me shërbim shëndetësor, saktëson informacionin nëpërmjet ndërveprimit me DPGJ.Civile. Në këtë sistem Fondi evidenton popullsinë sipas kategorisë së përfitimit nëpërmjet ndërveprimit

---

<sup>39</sup> Sipas VKA nr.13 date 26.02.2014 “Për miratimin e Planit Strategjik për zhvillimin e Sistemeve të Informacionit për Fondin e Sigurimit të Detyrueshëm të Kujdesit Shëndetësor”.

me ISSH, DPT, SHSSH, etj. Ky projekt është i zhvilluar nga fondi dhe është online prej vitit 2016.

*Karta e Shëndetit* është projekt i FSDKSH. Identifikimi i personave të siguruar në skemën e sigurimit të detyrueshëm të kujdesit shëndetësor, bëhet me anë të kartës së shëndetit. Karta e shëndetit është pa pagesë dhe ka zëvendësuar librezën shëndetësore. Karta e shëndetit është mjeti që identifikon të siguarit dhe me anë të saj përfitohen shërbimet shëndetësore në skemën e sigurimeve shëndetësore në të gjitha nivelet. Mjekët e familjes në të gjithë vendin aksesojnë online regjistrin elektronik të pacientëve, ku hedhin të dhënat në sistem. Me këto të dhëna, karta printohet në Tiranë pranë Qendrave Shëndetësore dhe në rrethe pranë degëve të Fondit si dhe mund të aplikohet online nëpërmjet portalit qeveritar e- Albania.

## 2. **Sistemi i SISHP** (Sistemi Informatik Shëndetësor Parësor)

Nëpërmjet këtij sistemi mjeku evidenton sëmundshmerinë për pacientin duke kryer plotësimin e formularit të vizitës. Ky projekt është zhvilluar nga USAID si donacion për Fondin në vitin 2009 dhe është aktiv. Sistemi është offline, pasi është “lokal” dhe informacioni merret nëpërmjet “data entry” dhe transmetohet me “export data”. Mjeku plotëson formularin, operatorët hedhin të dhënat në sistemin lokal të çdo QSH, e cila i dërgon në DRF ku kjo e fundit i përcjell të dhënat në FSDKSH.

## 3. **Receta**

- a) Regjistri i Recetave Fizike e Rimbursueshme..
- b) Efarmaci (regjistri online i Recetave Fizike e Rimbursueshme)
- c) Receta elektronike e Rimbursueshme (eRx)

Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale në bashkëpunim me FSDKSH po vijnë me implementimin e recetës elektronike në rang kombëtar. Aktualisht është implementuar në Durrës, Tiranë, Shkodër dhe në proces shtrirje në Korçë, Elbasan. Regjistri elektronik i recetave mundëson gjenerimin, transmetimin dhe plotësimin e recetave mjekësore bazuar tek mjetet elektronike. Receta elektronike e lejon mjekun të krijoj dhe të transmetoj në mënyrë elektronike një recetë. Sipas procedurave dhe udhëzimeve të miratuara në momentin gjenerimit të recetës elektronike, kjo recetë duhet të printohet dhe miratohet nga mjeku (firmë dhe vulë), më pas kodi unik i çdo recete identifikohet nga farmacitë, të cilat kanë kontratë me FSDKSH-në. Mbas ekzekutimit të recetës elektronike nga farmacia, ajo printohet dhe së bashku me listëtreguesit paraqiten në DRF për rimbursim.

Marrëveshja për nivelin e shërbimit, SLA-Service Level Agreement nuk ka hyrë ende në fuqi, pasi duhet të shtrihet në të gjithë Shqipërinë.

Ky sistem përfshinë ndërveprime me:



- DPGJ.Civile ku merr informacion online mbi çdo shtetas.
- Regjistrin e Kartave të Shëndetit ku merr informacion mbi Kategorinë e përfitimit të çdo pacienti të siguruar.
- Regjistrin Kombëtar të Barnave pranë AKBPM<sup>40</sup> ku merr informacion mbi çdo medikament të regjistruar në Shqipëri

d) Sistemi i Nënshkrimit Elektronik

Ky sistem është prokuruar nga MSH në vitin 2015 dhe është bërë kalim kapital në Fond në vitin 2016. Prej Muajit Janar 2017 ky sistem është funksional dhe mundëson nënshkrim elektronik në procesin e gjenerimit të recetës elektronike. Në zbatim të marrëveshjes me AKSHI si institucioni i vetëm që gjeneron nënshkrime elektronike të certifikuara Fondi është institucioni që kryen aplikimet dhe shpërndarjet e këtyre nënshkrimeve për mjekët, farmacistët dhe farmacistët që kanë kontratë me Fondin.

**4. Depo**

Është një sistemi i deklarimit Offline i të dhënave mbi qarkullimin e barnave të LBR (Lista e Barnave të Rimbursueshme). Ky sistem është aktiv që prej vitit 2007 dhe administrohet nga Fondi. Ky sistem nuk ka ndërveprim, pasi është një sistem lokal i shtrirë në çdo subjekt distributor farmaceutik që ka kontratë ne Fondin.

**5. Kosto Spitalore**

Ky sistem është aktiv që prej vitit 2011 dhe është ndërtuar nga Fondi. Nuk ka ndërveprim pasi është sistem lokal dhe është i shtrirë në çdo Spital Rajonal, Universitar dhe Bashkiak në zbatim të kontratës me FSDKSH. Të dhënat dërgohen elektronikisht nga çdo spital pranë DRF<sup>41</sup> përkatëse dhe me pas i përcillet Fondit. Sistemi funksionon në Spitalet Rajonale e Bashkiake me kontratë me FSDKSH dhe realizon regjistrimin e informacionit të kostos së spitaleve, sipas kartelave të pacienteve të shtruar, shpenzimeve direkte, shpenzimeve indirekte dhe pagat e stafit të spitaleve. Mundëson nxjerrjen e raporteve dhe indikatorëve të performancës. Ky informacion u shërben DRF dhe FSDKSH për kontrollin e këtyre spitaleve si dhe për planifikimin e buxhetit të spitaleve që financohen nga FSDKSH.

**6. Sistemi “Administrimi, Monitorimi dhe Vlerësimin e Shpenzimeve Spitalore”**

Në këtë sistem reflektohen online shpenzimet spitalore mbi prokurimet, magazinimet, administrimi i barnave, kiteve dhe reagenteve spitalor, shërbimet e hotelerisë dhe kateringut. Ky sistem është ndërtuar në vitin 2015 për patur një

---

<sup>40</sup> Agjencia Kombëtare e Barnave dhe Pajisjeve Mjekësore.

<sup>41</sup> Drejtoria Rajonale e Fondit

informacion të standardizuar, centralizuar dhe në kohë reale nga 11 spitalet ku shtrihet ky sistem, në lidhje me shpenzimet spitalore për materialet mjekësore, barna dhe kite laboratorike. Ky sistem është i shtrirë në FSDKSH, DRF, dhe 11 Spitale (jo në QSUT). Ky sistem është ende në fazën e pilotimit dhe akoma nuk janë zyrtarizuar të dhënat e dala nga ky sistem. Ndërvepron me Regjistrin ombëtar të barnave, duke saktësuar standardin e përdorur për barnat spitalore dhe kitet laboratorike për çdo spital. Implementimi i këtij sistemi informatik software ka si synim dhe objektiv kryesor:

- Regjistrimin e shpenzimeve të institucioneve spitalore
- Monitorimin e shpenzimeve të institucioneve spitalore
- Kontrollin e shpenzimeve të institucioneve spitalore
- Menaxhimin e shpenzimeve të institucioneve spitalore
- Ndërtimi i indikatorëve të shpenzime në kuadër të një metode të re të financimit për spitalet.

## 7. **SISP**

Sistemi informatik Spitalor<sup>42</sup> është i instaluar në QSUT, funksionon në një rrjete lokal pra funksionon offline duke përpunuar të dhëna vetëm për llogari të QSUT. Nuk ndërvepron me sistemet e Fondit dhe nuk përfshin të gjitha shërbimet e ofruara nga QSUT për shkakë të mos përshtatshmërisë dhe përputhshmërisë në Teknologjinë e Informacionit në Shëndetësi me standardet ICD-10

## 8. **EHR**

Sistemi konsiston në regjistrimin dhe menaxhimin e kartelave mjekësore për pacientet e paraqitur në spital, duke përfshirë regjistrimin e të dhënave të pacientit, diagnozën, planin e trajtimit dhe çdo informacion tjetër të nevojshëm të përkujdesjes dhe shërbimit mjekësor. Projekti EHR, është projekt i Ministrisë së Shëndetësisë, i cili parashikon implementimin në spitalet universitare, rajonale dhe bashkiake. EHR ka një kosto prej 13,925,569 euro (kredi austriake). Projekti nuk parashikon përfshirjen e institucioneve të kujdesit shëndetësor parësor (qendrat shëndetësore). Bazuar në Urdhrin e Ministrit të Shëndetësisë Nr. 381, datë 01.09.2016, “Për Miratimin e Modeleve të Regjistrave Elektronikë në Recepsione, “Përmbledhjes së Daljes dhe Miratimit të Pacientit”, spitalet dhe poliklinikat pjesë e sistemit EHR duhet të sigurojnë që:

Të gjithë pacientët të regjistrohen në formë elektronike në portalin e sistemit EHR ose në sistemin e tyre elektronik që disponojnë, i cili duhet të jetë i ndërfaqësuar me sistemin EHR.

<sup>42</sup> Sistemi SIPS nuk është i implementuar në shërbimet e Psikiatrisë pranë PAI të Neuroshkencës sipas shkresës 4031/3 datë 10.11.2017 të QSUT

Të dhënat që përmbajnë dokumentet klinike:

- Përmbledhje e daljes - në spitale
- Përmbledhje e vizitës së mjekut specialist - në spitale dhe poliklinika

Të marrë me shkrim “miratimin e pacientit” për transferimin e të dhënave në sistemin EHR sa herë që pacienti të paraqitet pranë institucionit. Pacienti duhet të informohet mbi të dhënat që do të transferohen në sistemin EHR dhe mbi përfitimet që ka ky transferim. Nëse pacienti pranon, duhet të firmosë formatin e “miratimit të pacientit” dokument i cili do të jetë pjesë e kartelës së pacientit. Në rast mos pranimi, të dhënat e tij nuk do të shkëmbehen midis institucioneve nëpërmjet sistemit EHR. Ky program nuk është implementuar në QSUT<sup>43</sup>.

#### 9. E-Ekzaminime

Është një sistem ndërveprimi Online ku çdo shtetas mbas vizitës pranë specialiteteve të kërkuara nga ai i mundëson “*booking online*” të kryerjes së një ekzaminimi sipas procedurave dhe përfitimeve të përcaktuar në udhëzime. Sistemi mundëson shërbime (ekzaminime) terciare dhe administrohet nga Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale.

#### 10. E Referime

Është një sistem online, i cili administrohet nga MSHMS, ky sistem po pilotohet prej nëntorit 2017 vetëm në qendrat shëndetësore të Tiranës. Sistemi kryen procedurën e evidentimit nga mjeku i familjes të pacientit të tij dhe kryen online referimin drejt mjekut specialist sekondar lidhur me diagnozën përkatëse.

#### 11. Spitali Rajonal Vlorë, përdor disa programe informatike<sup>44</sup>

- *Kosto Spitalore;*
- *EHR-Regjistri kombëtar i shëndetësisë elektronike;*
- *HRMS-Regjistri mbi menaxhimin e Burimeve njerëzore*, ky aplikim është një sistem i integruar i cili shërben për të administruar burimet njerëzore për spitalin Rajonal Vlorë, projekt i zhvilluar nga FSDKSH;
- *Sistemin Clingo* është një program informatik që mundëson regjistrimin dhe menaxhimin e kartelës së pajisjes mjekësore, duke përfshirë regjistrimin e të dhënave, modelit, numrit serial, dhe emrit të pajisjes, të dhënat e inventarit, data e hyrjes dhe vlera dhe të dhëna të tjera që mund ti vijnë në ndihmë mbarëvajtjes së pajisjeve, regjistron kontratat e mirëmbajtjes dhe testimin e pajisjeve dhe nxjerrjet e tyre jashtë përdorimit

---

<sup>43</sup> Sipas përgjigjeve të pyetjes 10 nga QSUT – Shkresa nr. 4031/3 date 10.11.2017 “Kthim përgjigje” QSUT.

<sup>44</sup> Shkresa nr. 4472 Prot. Date 08.11.2017 “Kthim përgjigje”.

**12. Spitali Rajonal Shkodër përdor disa programe informatike<sup>45</sup>**

- *Kosto Spitalore;*
- *EHR-Regjistri kombëtar i shëndetësisë elektronike;*
- *HRMS-Regjistri mbi menaxhimin e Burimeve njerëzore, ky aplikim është një sistem i integruar i cili shërben për të administruar burimet njerëzore për spitalin Rajonal Shkodër, projekt i zhvilluar nga FSDKSH.*

**13. QSUT përdor disa programe informatike për menaxhimin e aktivitetit spitalor**

- Programin SISP/Pentaho
- Kosto Spitalore
- Alpha Buxhetor
- HRMS

Në kontratën e projektit "Shëndetësia elektronike në Shqipëri - Regjistri Mbarëkombëtar i Shëndetësisë Elektronike"<sup>46</sup> parashikohet që QSUT si dhe spitalet e tjera universitare të jetë pjesë e këtij projekti me programin EHR. Nga përgjigjet<sup>47</sup> e intervistës me drejtuesit e QSUT rezulton që ky program nuk është instaluar.

*Sistemet informatike pjesë e shëndetësisë elektronike përveç avantazheve në aspektin klinik do të ndikojnë në rritjen e transparencës, zvogëlimin e korrupsionit, zvogëlimin e barrës administrative, zvogëlimin e kostove shtesë dhe rritjen e cilësisë së shërbimeve të kujdesit shëndetësor.*

Për sa më lart,

- FSDKSH duhet të planifikoj një sistem informatik të unifikuar për vlerësimin e kostove spitalore duke reflektuar zhvillimet e fundit të shëndetësisë dhe mundësinë e suportimit të Protokolleve dhe Procedurave Klinike sipas klasifikimit ICD-10 dhe modelit DRG.
- Sistemet informatike produkt të FSDKSH, Ministrisë së Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale dhe Institucioneve Shëndetësore duhet të jenë të unifikuar në gjenerimin e raporteve<sup>48</sup> sipas formatit të kërkuar të regjistrit elektronik dhe kërkesave të blerësit unik të shërbimeve FSDKSH.

<sup>45</sup> Shkresa nr. 2430 Prot. Date 15.11.2017 "Kthim përgjigje"

<sup>46</sup> Kontrata Nr. ALB2012 eHealth, "Regjistri Mbarëkombëtar i Shëndetësisë Elektronike", lidhur në janar 2013 midis Ministrisë së Shëndetësisë dhe Kompanisë Austriake AME International GmbH.

<sup>47</sup> Shkresa 4031/3 datë 10.11.2017 "Kthim përgjigje"

<sup>48</sup> Urdhri i Ministrisë së Shëndetësisë Nr. 381, datë 01.09.2016, "Për Miratimin e Modeleve të Regjistrave Elektronikë në Receptime, "Përmbledhjes së Daljes dhe Miratimit të Pacientit"

- Regjistri Kombëtar Elektronik Shëndetësor do të shërbejë si platforma për shkëmbimin e dokumenteve mjekësore midis institucioneve dhe në të do të integrohen/ndërfaqësohen sistemet e tjera.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale të implemetoj programin EHR në QSUT si pjesë e kontratës së projektit "Shëndetësia elektronike në Shqipëri - Regjistri Mbarëkombëtar i Shëndetësisë Elektronike"<sup>49</sup>.

**Sa më shpejt**

- FSDKSH të vendos në funksionalit të plotë Sistemin "Administrimi, Monitorimi dhe Vlerësimin e Shpenzimeve Spitalore", i cili do të sillte rritje të nivelit të administrimit të Spitalit, rritje të transparencës me Fondin si dhe komunikim dhe ndërveprim midis spitaleve duke administruar dhe shkëmbyer gjendjet e tyre sipas kërkesave për barna, pajisje mjekësore etj.

**Sa më shpejt**

- FSDKSH duhet të implemetoj në të gjitha DRF, Recetën elektronike të Rimbursueshme (eRx)

**Sa më shpejt**

- Drejtoria e Auditit të Brendshëm e FSDKSH të planifikoj në veprimtarinë audituese vjetore program auditimi në fushën e teknologjisë së informacionit.

**Gjithmonë**

---

<sup>49</sup> Kontrata Nr. ALB2012 eHealth, "Regjistri Mbarëkombëtar i Shëndetësisë Elektronike", lidhur në janar 2013 midis Ministrisë së Shëndetësisë dhe Kompanisë Austriake AME International GmbH.

## 14. RECETA DHE NËNSHKRIMI ELEKTRONIK

### Të dhënat e auditimit:

- Auditimi është kryer në bazë të Programit të Auditimit, miratuar nga Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit, nr. 99/3 Prot., datë 25.04.2018.
- Auditimi ka filluar më datë 26.01.2018 dhe ka përfunduar më datë 20.05.2017.
- Auditimi është kryer nga grupi i auditimit: Rinald Muça dhe Alfred Leskaj.
- Auditimi u krye në këto institucione:
  - Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale;
  - Fondi i Sigurimeve të Detyrueshme të Kujdesit Shëndetësor;
  - Qendra Spitalore Universitare “Nënë Tereza”
- Subjektet e audituara gjeneruan observacione, të cilat u reflektuan në raportin final rast pas rasti, duke u argumentuar qëndrimin zyrtar të KLSH-së për to.
- Auditimi u finalizua me vendimin e Kryetarit të KLSH-së, nr. 141, datë 28.09.2018, nr. 99/7 Prot.
- Raporti përfundimtar iu përcoll institucioneve të audituara me shkresën përcjellëse nr.99/9 Prot, datë 07.10.2018.

### Konteksti i Auditimit:

Vendi ynë ka filluar të informatizojë shërbimet shëndetësore në gjitha nivelet e ofrimit të saj; parësor, dytësor dhe terciar. Shëndetësia elektronike është një sistem që përfshin edhe recetën elektronike duke rritur numrin e programeve dhe shërbimeve të digjitalizuara të shëndetësisë elektronike e-health. Qëllimi i realizimit të recetës dhe nënshkrimit elektronik është t'i bëjë shërbimet shëndetësore sa më transparente dhe për të mundësuar një kontroll më të mirë në drejtim të disbursimit të barnave të rimbursueshme për kategori specifike të përcaktuara në legjislacionin në fuqi. Arsyeja<sup>1</sup> e këtij investimi ishte se prej shumë vitesh sistemi shëndetësor në Shqipëri vuan nga mungesa e transparencës në drejtim të qarkullimit të medikamenteve deri tek pacienti. Realizimi i recetës eRx është një prioritet i politikave të kujdesit shëndetësor, duke parashikuar përfitime të konsiderueshme për buxhetin e shtetit në lidhje me transparencën dhe përdorimin me efikasitet të buxhetit për rimbursimin e barnave. Para vitit

<sup>1</sup> Sipas përgjigjeve të intervistës me perfaqësuesit e MSHMS.

2015 të gjitha recetat shkruheshin me dorë dhe si rezultat i saj ka patur shumë probleme në lidhje me transparencën dhe administrimin e një buxheti prej 10.400 milionë lekë ose 26% të buxhetit të përgjithshëm të FSDKSH<sup>2</sup>.

Receta elektronike u lejon ofruesve të kujdesit shëndetësor të gjenerojnë dhe transmetojnë recetën në mënyrë elektronike me farmacitë që kanë kontratë me FSDKSH.

Duke iu referuar të dhënave paraprake të fazës studimore të këtij auditimi, përgjatë intervistave<sup>3</sup> me subjektet e audituara nevoja për implementimin, shtrirjen dhe zhvillimin e recetës elektronike ka sjellë përfitime kundrejt recetës me letër, ku më të rëndësishmet janë:

- *Përshkrimet e barit bëhen duke respektuar protokollet e mjekimit;*
- *Zbatimi i kufizimeve të vendosura për barin;*
- *Zvogëlimi i kostove krahasuar me recetën me letër, etj.*

Sistemi i Recetës Elektronike Kombëtare (eRx) ka pësuar një sërë ndryshimesh nga ajo e aplikuar fillimisht në rrethin e Durrësit dhe kjo ka ardhur pasi:

a) Në sistemin e madh eRx përfshihen modulet informatike si:

- sistemi e-Farmacia;
- receta e rimbursueshme;
- kontrolli online në DRF i recetës;
- moduli financiar;

b) Në sistemin e madh eRx janë reflektuar listat e kufizimeve:

- LBR 2016<sup>4</sup> me të gjitha kufizimet;
- Lista e kufizimeve nga Drejtoria e Kontrollit të barnave;
- Lista e kufizimeve nga Drejtoria e Çmimeve dhe Rimbursimit të Barnave.

Përfshirja e kufizimeve do të sjellë zbatimin më me saktësi të protokolleve mjekësore, si dhe minimizimin e gabimeve të bëra nga dhënësit e shërbimit mjekësor.

c) Në sistemin e madh eRx nuk kemi printim të recetës nga mjeku;

---

<sup>2</sup> VKA nr.1 date 26.2.2018 “ Shpërndarja e zërave buxhetor për kujdesin shëndetësor”.

<sup>3</sup> Interviste me: Sekretarinë Përgjithshme të MSHMS: Drejtorin e FSDKSH; Drejtorin e DRF, Tiranë: Drejtorin e QSH nr.8 Tirane.

<sup>4</sup> Gjate periudhës së auditimit ende nuk kishte hyre në fuqi LBR 2018. LBR 2016 qendroj përgjate vitit 2017.

- d) Në sistemin e madh eRx është parashikuar që çdo recetë elektronike do të shoqërohet nga procesi i nënshkrimit elektronik.

***Përtej avantazheve të parashikuara të recetës elektronike, mosimplementimi i plotë i saj në sistemin shëndetësor i ka zbehur efektet e tyre, duke ndikuar në efektivitetin e zbatimit të skemës për barnat e rimbursueshme.***

Sistemi i recetës dhe nënshkrimit elektronik nuk është implementuar ende në QSUT, që sipas parashikimeve në programin<sup>5</sup> e punës së Fondit duhej të aplikohej në Dhjetor 2017. Aplikimi i recetës dhe nënshkrimit elektronik në QSUT duhej të ishte prioriteti kryesor i MSHMS dhe FSDKSH për rritjen e transparencës së zbatimit të skemës për barna të shtrenjta spitalore të LBR-së. Gjatë vitit 2017 pranë Farmacisë së QSUT janë rimbursuar 3.067<sup>6</sup> milionë lekë ose 30,4% e buxhetit të LBR-së<sup>7</sup>

Përmbledhtazi, mungesa e shtrirjes dhe aplikimit të recetës dhe nënshkrimit elektronik në të gjithë sistemin shëndetësor, si dhe mungesa e gjurmës audituese gjatë fazës së ekzekutimit të recetës elektronike pranë farmacive të rrjetit të hapur ka ndikuar negativisht efektivitetin e zbatimit të skemës së barnave të rimbursueshme.

### **Mesazhi i Auditimit:**

Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale në bashkëpunim me FSDKSH duhet të angazhohen aktivisht për shtrirjen, aplikimin dhe konsolidimin e recetës dhe nënshkrimit elektronik në të gjithë sistemin shëndetësor për barnat e rimbursueshme, pasi ato janë larg objektivave strategjikë<sup>8</sup> të zhvillimit të shëndetësisë elektronike dhe detyrimeve kontraktuale, mbi afatet e implementimit të saj.

Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale, si përfaqësuese e interesave të shtetit dhe në rolin e monitoruesit të zbatimit të kontratës, ka mbajtur një rol pasiv, duke ia ngarkuar gjithë barrën e implementimit FSDKSH-së, e cila në vetvete, ka qenë sporadike dhe e paqartë në veprimet saj për realizimin e këtij detyrimi kontraktual.

<sup>5</sup> Programi I punes me nr.5458/1 prt. Date 31.10.2017 “per implementimin e sistemit te recetes elektronike dhe procesin e shpermdarjes se usb eToken per mjeket prane QSUT”.

<sup>6</sup>Sipas te dheva te DIAS-t.

<sup>7</sup> Per vitin 2017 ishte ne fuqi LBR 2016 me disa ndryshime, planifikuar ne vleren 10.100 milion leke.

<sup>8</sup> VKA 13 date 13 date 26.02.2014 “per miratimin e planit strategjik per zhvillimin e sistemeve te informacionit” receta elektronike eshte parashikuar te implementohet ne periudhen 2015-2017.



MSHMS dhe FSDKSH nuk janë të qarta për një afat përfundimtar të aplikimit të këtij inovacioni shumë të rëndësishëm teknologjik në fushën e shëndetësisë.

Mungesa e koordinimit midis dy institucioneve, si dhe mungesa e një plani të përcaktuar mirë nga ana e tyre, ka ndikuar në mosrespektimin e afatit kohor të aplikimit të saj në sistemin shëndetësor.

Përkundrejt një rritjeje të shkallës së implementimit gjatë fillimit të vitit 2018, kryesisht në sistemin e kujdesit shëndetësor parësor, receta elektronike është ende larg aplikimit në shërbimet shëndetësore për barnat e rimbursueshme. Mungesa e nënshkrimit elektronik për farmacitë mbetet një hallkë e dobët e këtij projekti, duke e larguar atë nga objektivat strategjike të procesimit të shërbimeve shëndetësore pa letër (*paperless*).

### **Përmbledhje në formë vendimi e auditimit**

Në zbatim të planit vjetor 2018, Kontrolli i Lartë i Shtetit, në kuadër të përmbushjes së funksionit të tij Kushtetues, zbatimit të Udhëzimeve dhe Standardeve Ndërkombëtare të Auditimit (INTOSAI, EUROSAT etj.), sipas programit të auditimit Nr. 99/3 Prot., dt. 25.04.2018, realizoi auditimin me temë “Receta dhe nënshkrimi elektronik”.

Subjekt i këtij auditimi ishin Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale; Fondi i Sigurimeve të Detyrueshme të Kujdesit Shëndetësor; Qendra Spitalore Universitare “Nënë Tereza”.

Faza e terrenit të auditimit nisi në dt. 26.04.2018 me programin e auditimit cituar më lart dhe përfundoi në 20.05.2017.

Raporti i auditimit është hartuar pasi janë shqyrtuar observacionet e dërguara nga Fondi i Sigurimeve të Detyrueshme të Kujdesit Shëndetësor, Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale dhe Qendra Spitalore Universitare “Nënë Tereza” nuk përçollën observacione.

### **Për sa më lart, Kryetari i KLSH-së konkludoi:**

Informatizimi i shërbimeve shëndetësore në Shqipëri ka përfshirë të gjitha nivelet e ofrimit të saj; parësor, dytësor dhe terciar. Pjesë e shëndetësisë elektronike tashmë është edhe receta elektronike duke shënuar një rritje të numrit të shërbimeve të digjitalizuar si pjesë e shëndetësisë elektronike e-health.

Qëllimi i realizimit të recetës dhe nënshkrimit elektronik është për t’i bërë shërbimet shëndetësore sa më transparente dhe për të mundur një kontroll më

të mirë në drejtim të disbursimit të barnave të rimbursueshme për kategori specifike të përcaktuara në legjislacionin në fuqi. Receta elektronike përbën një prioritet të politikave të kujdesit shëndetësor, duke parashikuar përfitime të konsiderueshme për buxhetin e shtetit në lidhje me rritjen e transparencës dhe përdorimin me efikasitet të buxhetit për rimbursimin e barnave. Para vitit 2015 të gjitha recetat shkruheshin me dorë dhe si rezultat i saj ka patur shumë probleme në lidhje me transparencën dhe administrimin e një buxheti prej 10.400 milionë lekë ose të 26% të buxhetit të përgjithshëm të FSDKSH<sup>9</sup>.

Receta elektronike u lejon ofruesve të kujdesit shëndetësor të gjenerojnë dhe transmetojnë recetën në mënyrë elektronike me farmacitë që kanë kontratë me FSDKSH. Fokusi i këtij auditimi konsiston në vlerësimin e efektivitetit të zbatimit të skemës së rimbursimit të barnave, si një nga dimensionet e performancës që lidhen direkt me recetën elektronike dhe cilësinë e shërbimeve të kujdesit shëndetësor dhe njëkohësisht dhe vlerësimin e shkallës së shtrirjes, implementimit dhe konsolidimit të saj.

Problemi social i trajtuar si problem performance për institucionet shëndetësore nën auditim, u fokusua kryesisht në domosdoshmërinë e rritjes së transparencës së zbatimit të skemës së barnave të rimbursueshme nëpërmjet përdorimit të recetës elektronike.

Gjatë auditimit objektivi dhe problemi i performancës u përqendrua tek procesi i implementimit të recetës dhe nënshkrimit elektronik i cili është i ngadaltë dhe nuk është shtrirë tërësisht në sistemin shëndetësor për barnat e rimbursueshme.

Mungesa e shtrirjes dhe aplikimit të recetës dhe nënshkrimit elektronik në të gjithë sistemin shëndetësor si dhe mungesa e gjurmës audituese gjatë fazës së ekzekutimit të recetës elektronike pranë farmacive të rrjetit të hapur, etj., nënvizoi domosdoshmërinë e vlerësimit të mekanizmave të përdorur, për realizimin e objektivave të institucioneve përgjegjëse për implementimin e recetës dhe nënshkrimit elektronik.

Kriteret e përdorura për analizë, konkluzionet dhe rekomandimet u ndanë në 4 (katër) fusha kryesore:

- 1) Kriteret e politikës, ku u përfshinë kryesisht Strategjitë e zhvillimit në fushën e shëndetësisë për periudhën objekt auditimi;
- 2) Kriteret e monitorimit dhe raportimit ku u konsultuan raporte dhe studime nga subjektet në auditim, vetë KLSH nga auditimet e mëparshme apo në proces dhe palë të tjera interesi;

<sup>9</sup> VKA nr.1 date 26.2.2018 “ Shpërndarja e zërave buxhetor për kujdesin shëndetësor”.

- 3) Kriteria teknike, ku u fokusua më së shumti në bazën ligjore dhe nënligjore në fuqi për fushën e shëndetësisë;
- 4) Kriteria të tjera, ku konsultuam praktika të mira të vëna në jetë nga vende të ngjashme në fushën e shëndetësisë elektronike dhe ku përzgjedhëm rastin Estonisë.

Gjatë auditimit u përdor teknikat audituese të mëposhtme:

- a) Rishikim dhe vlerësim i dokumentacionit të grumbulluar gjatë fazës studimore dhe asaj të terrenit.
- b) Komunikim me drejtuesit dhe specialistët e subjekteve nën auditim, përmes intervistave gjysmë të strukturuar.
- c) Pyetësor me pyetje të mbyllura për përfituesit e shërbimit.
- d) Kryqëzim analitik i të dhënave.
- e) Analizë sasiore dhe cilësore e të dhënave të mbledhura gjatë auditimit.
- f) Analizë cilësore e politikave të ndjekura në fushën e shëndetësisë në Shqipëri.

Auditimi u përshkrua nga qasja apo paradigma se:

***“Mungesa e implementimit të plotë të recetës dhe nënshkrimit elektronik në sistemin e kujdesit shëndetësor cenon zbatimin efektiv të skemës së barnave të rimbursueshme”.***

Grupi i Auditimit të KLSH-së është përpjekur t'i japë përgjigje pyetjes: *“A ka ndikuar sistemi i recetës dhe nënshkrimit elektronik në efektivitetin e skemës së rimbursimit të barnave për periudhën 2017-2018?”*

**Për sa më lart, Kryetari i KLSH-së vendosi:**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A garanton workflow i recetës dhe nënshkrimit elektronik zbatimin e skemës së rimbursimit të barnave?*

Proceset e sistemit të recetës elektronike në projektin kombëtar rrjedhin në këtë mënyrë:

a) *Hyrje në sistemin e-Receta:*

Hapi i parë në procesin e aksesimit të sistemit të Recetës Elektronike është ai i qasjes në sistem. Qasja në sistemin e Recetës Elektronike “eRx” bazohet në përcaktimin e emrit të përdoruesit dhe fjalëkalimit përkatës. Në varësi të profilit të përdoruesit dhe rolit të tij funksional në sistem, pra, të faktit nëse është p.sh farmacist apo mjek, shfaqen dhe menutë dhe dritaret e punës në të cilat

përdoruesi në fjalë është i autorizuar të aksesojë dhe të punojë me to. Profile të ndryshëm përdoruesish do të kenë qasje të ndryshme në sistemin informatik të Recetës elektronik “eRx”, për përshkrim, konsultim dhe ekzekutim të recetës elektronik.

b) *Identifikimi i pacientit:*

Pas hyrjes me sukses në sistem, mjeku identifikon pacientin në sistemin informatik të Regjistrit të Recetës Elektronike. Të dhënat e pacientëve identifikohen nga vendosja në sistem e Numrit Personal NID. Në vijim, të dhënat anagrafike (gjendjes civile) të pacientit merren në ndërveprim me sistemin e Regjistrit të Gjendjes Civile. Kategoritë e pacientëve në sistemin e recetës elektronike dhe nënshkrimit elektronik merren online, në kohë reale, në ndërveprim me sistemin elektronik “Regjistri i të Siguruarve” që FSDKSH ka në përdorim, në momentin e përshkrimit të recetës elektronike nga mjekët.

c) *Përshkrimi i e-Recetës nga Mjeku.*

Sistemi informatik i Regjistrit të Recetave Elektronike i lejon mjekut që të realizojë në sistem funksionet e mëposhtme:

- Përcakton tipin e recetës,
- Përcakton diagnozën e recetës,
- Përcakton vlefshmërinë e recetës,
- Përcakton barnat në recetë sipas emërtimeve gjenerike të barnave,
- Përcakton rrugën e administrimit të barit në recetë dhe dozën e përdorimit.

Gjatë procesit të përshkrimit të recetës kontrollohen automatikisht në sistemin e recetës elektronike kufizimet si më poshtë:

- Princip aktiv i barit – Diagnozë,
- Princip aktiv i barit - Kohëzgjatje recete,
- Princip aktiv i barit – Kategori Pacienti,
- Princip aktiv i barit – Kufizim sasie bari.

d) *Nënshkrimi elektronik nga mjeku.*

Më pas mjeku e konfirmon recetën elektronike dhe e nënshkruan atë elektronikisht, duke e bërë atë të vlefshme për ekzekutim në farmaci. Pacienti pajiset me kodin pesë shifror, që do t’i shërbejë farmacistit për kërkimin e recetës elektronike në sistemin informatik të recetës elektronike.

e) *Ekzekutimi i recetës nga Farmacia.*

Pacienti paraqitet në farmaci me kodin pesë shifror të recetës elektronike dhe

ID-në. Farmacisti kërkon në sistemin “eRx” recetën e pacientit duke përdorur:

- *Kodin 5 shifror*
- *dhe ID-in e pacientit.*

Me gjetjen e recetës në sistem, farmacisti fillon procesin e ekzekutimit të recetës elektronike, ku për çdo princip aktiv të përshkruar nga mjeku në recetë, zgjedh nga lista e barnave alternativat përkatëse, të kufizuara sipas principeve aktive të përshkruara nga mjeku duke informuar pacientin mbi çmimin e alternativës së zgjedhur, e konfirmon alternativën me aprovimin e pacientit dhe me pas e ekzekuton recetën në sistemin e recetës elektronike, duke i dorëzuar pacientit barnat sipas recetës elektronike të përshkruar nga mjeku i familjes.

Skema e mësipërme e procedurave që ndiqen në kuadrin e sistemit të recetës elektronike përshkruan mënyrën e funksionimit të këtij sistemi në çdo hallkë të tij, duke filluar nga identifikimi i mjekut, identifikimi i pacientit, përshkrimi i e-recetës, nënshkrimi elektronik nga mjeku deri tek ekzekutimi i recetës elektronike në sistem nga farmacisti dhe dorëzimin e barit pacientit.

### **Rimbursimi i farmacive.**

Çdo subjekt<sup>10</sup> farmaceutik, në zbatim të procedurave për rimbursim, mbasi ka ekzekutuar recetat elektronike në sistemin “eRx”, në përfundim të një afati kohor<sup>11</sup> duhet t’i pritojë recetat elektronike, listë-treguesit nga sistemi eRx, të cilat duhet të jenë të konfirmuara me firmë e vulë dhe i dorëzon ato pranë DRF-së për rimbursim.

### **Nënshkrimi elektronik.**

Sistemi i nënshkrimit elektronik për profesionistët e shëndetësisë që përdorin recetën elektronike është një sistem i prokuruar nga MSHMS, e cila e transferoi atë si kapital pranë FSDKSH<sup>12</sup>-së dhe kjo e fundit e transferoi pranë AKSHI-t<sup>13</sup> si i vetmi institucion i certifikuar për këtë proces.

Fondi, në bashkëpunim me AKSHI<sup>14</sup>-n, ka realizuar procedurat e nënshkrimit elektronik për ofruesit e shërbimit shëndetësor, duke e implementuar vetëm për mjekun e familjes, pasi ai përshkruan recetën elektronike.

---

<sup>10</sup> VKA Nr. 44, datë 14.04.2017 “Mbi procedurat e përshkrimit, gjenerimit, ..., kontrollit dhe rimbursimit të eRx”.

<sup>11</sup> cdo 15 ditë.

<sup>12</sup> Urdhri i Ministrit të MSHMS me Nr. 546, datë 22.12.2015 dhe Nr. 347, datë 16.08.2016.

<sup>13</sup> Shkresa e AKSHI-it, Nr.696, datë 31.03.2016; Shkresa e MSHMS Nr. 1884/1, datë 11.04.2016.

<sup>14</sup> Urdhri i Përbashkët AKSH me FSDKSH me Nr. 5033 prot., datë 07.10.2016.

Nënshkrimi elektronik<sup>15</sup> për mjekun e familjes është implementuar njëkohësisht me programin e recetës elektronike kombëtare.

**Grupi i auditimit, në hipotezës e ngritur në programin auditues, shprehej:**

*... që mungesa e gjurmës audituese gjatë fazës së ekzekutimit të recetës elektronike pranë farmacive të rrjetit të hapur ka ndikuar negativisht në efektivitetin e skemës së rimbursimit të barnave mjekësore.*

Për ta testuar këtë hipotezë dhe për të sqaruar pozicionin zyrtar të Fondit gjatë fazës së terrenit në lidhje me përdorimin e nënshkrimit elektronik nga ana e farmacive, grupi i auditimit iu drejtua me një pyetësor Fondit dhe për pyetjen:

*A nënshkruajnë elektronikisht farmacitë në sistemin “eRx”?*

Në përgjigjen zyrtarë<sup>16</sup> Fondi pohoi që nënshkrimi elektronik nuk është aplikuar për farmacitë e rrjetit të hapur që kanë kontratë me FSDKSH për recetën elektronike.

***Sistemi i recetës elektronike kombëtare, ka parashikuar modul të nënshkrimit elektronik për farmacitë.***

Mosaplikimi i nënshkrimit elektronik për farmacitë ka sjellë rritjen e kostove administrative për DRF-të, përmes angazhimit të burimeve të shumta njerëzore për verifikimin e recetave dhe listës së treguesve të recetave të rimbursueshme, të paraqitura nga farmacitë pranë DRF-së respektive në formatin letër. Pra, ende nuk ka një proces tërësisht pa letër (*paperless*) siç është parashikuar në projektin<sup>17</sup> e recetës dhe nënshkrimit elektronik.

Sipas Fondit, moduli i nënshkrimit elektronik për farmacitë është funksional në sistemin e recetës elektronike dhe, me shtrirjen e sistemit të recetës elektronike dhe nënshkrimit elektronik në QSUT, ky funksionalitet i implementuar në sistem do të gjejë zbatim në farmacitë shtetërore të shërbimit spitalor. Ndërkohë, për farmacitë e rrjetit të hapur, meqenëse janë subjekte private, duhet t'i nënshtrohen pagesës së tarifës për marrjen e nënshkrimit elektronik sipas përcaktimeve të VKM<sup>18</sup>-së përkatëse.

Grupi i audituesve shprehet që argumentimi i Fondit për mosaplikimin e nënshkrimit elektronik për farmacitë gjatë procesit të ekzekutimit të recetës elektronike nuk qëndron për arsyen se:

<sup>15</sup> Projekti pilot i erx Durrës nuk parashikonte nënshkrim elektronik.

<sup>16</sup> Përgjigje e FSDKSH me Nr. 1976/2 Prot. Datë 16.05.2018.

<sup>17</sup> Kontrata nr.3521/6 Prot. Datë 03.11.2015.

<sup>18</sup> VKM nr. 15 datë 12.01.2018 Për miratimin e tarifave për shërbimet elektronike të agjencisë kombëtare të shoqërisë së informacionit.

1. Në proces verbalin e dorëzimit, datë 28.10.2016 për kalimin kapital të pajisjeve dhe programeve informatike për implementimin e nënshkrimit elektronik për qytetaret dhe profesionistet e shëndetësisë për përdorimin e shërbimeve të shëndetësisë elektronike, nga Fondi janë dorëzuar tek AKSHI 5001 copë usb (eToken).

Nga këto, janë gjendje, në Fond, 2000 copë, të cilat janë të mjaftueshme për të pajisur të gjithë mjekët e familjes<sup>19</sup> dhe mjekët specialistë të shërbimit spitalor që përdorin recetën elektronike. Pjesa tjetër prej 3000 copësh usb (eToken), sasi e parashikuar në prokurimin e realizuar nga MSHMS<sup>20</sup>, janë prokuruar për farmacitë dhe ndodhet tek AKSHI.

2. VKM-ja të cilës i referohet fondi si shkak për mosimplementimin e nënshkrimit elektronik për farmacitë nuk qëndron për periudhën para daljes së saj.

Pasi Fondi në zbatim të kontratave për recetën elektronike dhe asaj të nënshkrimit elektronik duhej që:

- a) të aplikonte njëkohësisht nënshkrimin elektronik si për mjekët e familjes, ashtu dhe për farmacitë në ato DRF ku receta elektronike është shtrirë para daljes së VKM-së;
  - b) të aplikonte nënshkrimin elektronik për farmacitë me kontratë me DRF-të Tiranë<sup>21</sup>, Kamëz-Vorë, Shkodër, Durrës, Fier, Korçë Pogradec, ku nënshkrimi elektronik për mjekun e familjes u implementua njëkohësisht me programin e recetës elektronike përgjatë vitit 2017.
3. Në Urdhrin nr. 3, datë 25.01.2017 të Drejtorit të Përgjithshëm të FSDKSH për kalimin e pajisjeve USB (etoken) pranë Drejtorive Rajonale të Fondit në kuadër të implementimit të nënshkrimit elektronik në piken 2(dy) thuhet:  
  
“Të bëhet kalimi në përdorim i pajisjeve model USB (etoken), Java/72K, Plug, Black, ID nga DRF drejt qendrave shëndetësore dhe subjekteve farmaceutike që janë të kontraktuara me Fondin”
  4. Në shkresën e Fondit me nr. 564 prot., datë 07.02.2017 “Mbi zbatimin e procedurave për pajisjen me nënshkrim elektronik të mjekëve, farmacive dhe farmacistëve” drejtuar Drejtorive Rajonale të Fondit, kërkohej që mjekët e qendrave shëndetësore dhe farmacistët të plotësonin dokumentacionin e nevojshëm për t’u pajisur me usb e nënshkrim

---

<sup>19</sup> Sipas te dhenave te FSDKSH jane 1643 mjeke familje qe do te perdorin receten elektronike.

<sup>20</sup> Sipas kontrates se nenshkrimit elektronik.

<sup>21</sup> Urdheri nr. 8 date 24.02.2017 I FSDKSH per fillimin e aplikimit te eRx ne zonen e mbulimit të DRF, Tirane.

elektronik nga Fondi.

5. Në marrëveshjen e bashkëpunimit midis AKSHI-t dhe FSDKSH-së me nr. 113/1 prot., datë 16.01.2017, të AKSHI-t dhe nr.122/1 prot., datë 13.01.2017 të Fondit, neni 3, Tarifa e Shërbimit, shprehet:

*Palët bien dakord për shërbimin pa pagesë të pajisjes me certifikata<sup>22</sup> të kualifikuara të mjekëve dhe farmacistëve nga AKSHI. FSDKSH siguron nëpërmjet procedurave të prokurimit të gjitha USB token, që nevojiten për instalimin e certifikatave elektronike të kualifikuara të kërkuara, sipas specifikimeve teknike të miratuara nga AKSHI, për këto pajisje.*

Sistemit të recetës dhe nënshkrimit elektronik i mungon gjurma audituese gjatë marrjes së medikamenteve nga pacienti në farmaci. Sipas procedurës së paraqitur më lart, pacienti merr medikamentet pa marrë një recetë të printuar, ku të përshkruhet bari dhe doza e përdorimit, etj.

Referuar përgjigjeve të Fondit, sistemi i recetës elektronike është i gjurmueshëm, pasi projekti i saj ka parashikuar një sistem informatik auditimi të të dhënave, “Oracle Audit Vault”. Ky sistem informatik i auditimit të të dhënave të sistemit të recetës elektronike monitoron çdo veprim të përdoruesve në nivel baze të dhënash. Me anë të këtij sistemi auditohen veprimet e regjistrimit dhe përditësimit të të dhënave në sistemin e regjistrimit të recetave elektronike nga përdoruesit e tij.

*Nga intervistat me drejtuesit e Fondit u konstatua që të dhënat apo gjurmët e transaksioneve të regjistruara nga “Oracle Audit Vault” nuk janë shfrytëzuar si evidencë gjatë veprimtarisë së auditimit të DAB<sup>23</sup>.*

Një komponent i rëndësishëm i sistemit të recetës elektronike është dhe garantimi i sigurisë së të dhënave të pacientëve, mjekëve dhe farmacistëve.

Bazuar në intervistat me përfaqësuesve të Fondit, të dhënat e regjistrimit të sistemit të recetës elektronike janë të sigurta, pasi të dhënat demografike të pacientëve merren në ndërveprim në mënyrë të sigurtë, duke shfrytëzuar rrjetin e sigurtë qeveritar “govNet” dhe Platformën Qeveritare të Ndërveprimit, e cila mundëson ndërveprimin dhe shfletim të të dhënave parësore nga Sistemi Elektronik Kombëtar i Gjendjes Civile.

<sup>22</sup> Sipas përcaktimeve të Nenit nr. 3 pika 6 e ligjit Nr. 107/2015 për identifikimin elektronik dhe shërbimet e besuara.

<sup>23</sup> Drejtoria e Auditit të Brendshëm pranë FSDKSH.



Të dhënat për kategoritë e pacientëve në sistemin e recetës elektronike dhe nënshkrimit elektronik merren online, në mënyrë të sigurtë dhe në kohë reale me ndërveprim nga sistemi elektronik “Regjistri i të Siguruarve” që FSDKSH-ja ka në përdorim, në momentin e përshkrimit të recetës elektronike nga mjekët.

Të dhënat për mjekët në sistemin e recetës elektronike dhe nënshkrimit elektronik merren online, në mënyrë të sigurtë dhe në kohë reale në ndërveprim me sistemin elektronik “Regjistri i të Siguruarve” që FSDKSH-ja ka në përdorim.

Të dhënat për farmacitë merren me ndërveprim në mënyrë të sigurtë, duke shfrytëzuar rrjetin e sigurt qeveritar “govNet” dhe Platformën Qeveritare të Ndërveprimit, e cila mundëson ndërveprim dhe shfletim të të dhënave parësore të subjekteve të regjistruara nga Sistemi Elektronik i Qendrës Kombëtare të Biznesit.

Për sa më lart:

- Funkzioni për nënshkrimin elektronik nuk është aplikuar në farmacitë që përdorin recetën elektronike.
- MSHMS ka prokuruar 5001 copë usb etoken, nga të cilat 2000 copë usb janë në dispozicion të Fondit, sasi e mjaftueshme për pajisjen e të gjithë mjekëve të familjes. Pjesa tjetër prej 3000 copë, e planifikuar për farmacitë dhe farmacistët, posedohet nga AKSHI
- Urdhri nr. 3, datë 25.01.2017, pika 2 i Drejtorit të përgjithshëm të Fondit, nuk ka gjetur zbatim mbi pajisjen me usb (eToken) të farmacive përdorues të recetës elektronike.
- MSHMS nuk ka ndjekur zbatimin e kushteve të kontratës për implementimin e nënshkrimit elektronik në farmacitë që përdorin recetën elektronike.
- Të dhënat e regjistrimit të recetës elektronike mundësojnë planifikim dhe kontroll efektiv mbi konsumin e barit dhe shpenzimet për rimbursim.
- Të dhënat e regjistruara apo gjurmët e transaksioneve në sistemin informatik “Oracle Audit Vault” nuk janë shfrytëzuar si evidencë gjatë veprimtarisë së auditimit të DAB.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- FSDKSH të implementojë modulën për nënshkrimin elektronik në sistemin e recetës elektronike për farmacitë, përdorues të recetës elektronike me rimbursim.

#### **Brenda vitit 2018**

- FSDKSH, në bashkëpunim me AKSHI-n, të pajisë me usb (eToken) me nënshkrim elektronik farmacistët, përdorues të recetës elektronike me rimbursim

#### **Brenda vitit 2018**

- Këshilli i Administrimit të FSDKSH duhet të shtojë në kushtet e kontratës së lidhur me farmacitë për vitin 2018, detyrimin për përdorimin e nënshkrimit elektronik nga farmacistët gjatë ekzekutimit të recetës elektronike sipas përcaktimeve të VKA nr. 44 datë 14.04.2017 “Mbi procedurat e përshkrimit, gjenerimit, ekzekutimit, kontrollit dhe rimbursimit të recetës elektronike”

#### **Brenda vitit 2018**

- Këshilli i Administrimit i FSDKSH duhet të shtojë në kushtet e kontratës së lidhur me DRF-të për vitin 2018, pranimin për rimbursim për farmacitë vetëm recetat elektronike të ekzekutuara me nënshkrim elektronik nga farmacitë sipas përcaktimeve të VKA nr.44 datë 14.04.2017 “Mbi procedurat e përshkrimit, gjenerimit, ekzekutimit, kontrollit dhe rimbursimit të recetës elektronike”

#### **Brenda vitit 2018**

- FSDKSH duhet të shfrytëzoj të dhënat e regjistrimit të recetave elektronike në drejtim të planifikimit, optimizimit dhe pasurimit të listës së barnave të rimbursueshme

#### **Në vijimësi dhe vazhdimisht**

- Drejtoria e Audit të Brendshëm të FSDKSH duhet të përdor të dhënat dhe gjurmët e transaksioneve të mundësuar nga programi “Oracle Audit Vault” gjatë veprimtarisë së vetë audituese.

#### **Në vijimësi dhe vazhdimisht**

- FSDKSH duhet të hartoj dhe miratoj rregullore të veçantë për administrimin, përpunimin dhe ruajtjen e të dhënave.

**Brenda vitit 2018**

- FSDKSH duhet të zhvilloj programin e recetës elektronike në mënyrë të tillë që pacienti pas marrjes së barit të pajiset me kupon tatimor, ku të përshkruhet vlera e rimbursimit, mënyra e përdorimi dhe doza e barit.

**Brenda 6 mujorit të parë të 2019**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A monitorohen shpenzimet e rimbursimit dhe konsumit të barnave nëpërmjet eRx nga FSDKSH?*

Një komponent i rëndësishëm për menaxhimin e informacionit pranë FSDKSH-së është ndërfaqësi “Business Intelligence”. Në vetvete “BI” konsiderohet si një sistem i mbështetjes së vendimeve (DSS)<sup>24</sup> për organizatat ku ai aplikohet. Nëpërmjet tij Fondi ndërvepron online me sistemin informatik të kontrollit të barnave pranë AKBPM, duke mundësuar qasje online në kohe reale me:

- a) Regjistrin për barnat e regjistruar në Republikën e Shqipërisë.
- b) Variacionet e barnave ekzistues të Regjistrit të Barnave.
- c) Çregjistrimin e barnave ekzistues të Regjistrit të Barnave.

Spektori i analizës në drejtorinë e DIAS-it nëpërmjet të dhënave të marra nga sistemet informatik si:

- Sistemi i recetës fizike të rimbursueshme;
- sistemi e-Farmacia;
- Sistemi i recetës elektronike;
- sistemi Depo, etj.;

kryen analiza statistikore dhe harton raporte mbi:

- rimbursimin sipas kategorive përfituese nga LBR-të;
- sasitë e barnave të konsumuara;
- vlerat e rimbursuara për çdo bar në nivel DRF-je.

Spektori i Mjekut në drejtorinë e kontrollit parësor dhe spitalor kryen analiza më të detajuara mbi barnat e LBR-së duke hartuar raporte mbi:

---

<sup>24</sup> Decision Support Systems

- vlerat e rimbursimit të barnave sipas Diagnozave përkatëse;
- barnat spitalore, etj.

Sektori i analizës në Drejtorinë e Rimbursimit kryhen analiza më të detajuara lidhur me barnat e LBR-së duke hartuar raporte mbi:

- barnat me vlerë më të lartë të rimbursuara, duke i krahasuar vlerat e tyre me LBR - të mëparshme.

Gjatë veprimtarisë së tyre specialistët e drejtorive dhe sektorëve të mësipërm iu duhet të ripërpunojnë të dhënat<sup>25</sup> e vëna në dispozicion nga sektori i analizës pranë DIAS-it.

P.sh. specialistët e DRCB/Sektori i Analizës, gjatë kontrollit dhe monitorimit të konsumit të barit dhe shpenzimeve të rimbursimit sipas rangut:

- QSH-Mjekë;
- Farmaci;
- DRF;
- DF;
- AF;
- FSDKSH;
- DKPF;
- DKP,

iu duhet të ripunojnë të dhënat e vëna në dispozicion nga DIAS/sektori i analizës për t'i unifikuar sepse ato janë të dhëna të përfuara nga sistemi i "eRx" (on line) dhe Sistemi i Recetës Fizike (off line). Ekzistenca e dy burimeve të të dhënave vështirëson proceset e përpunimit duke ndikuar në uljen e performancës së veprimtarisë së Fondit.

*FSDKSH nëpërmjet DIAS-it duhet të gjejë zgjidhje informatike duke përdorur ndërfaqes për unifikuar dhe konsoliduar të dhënat e marra nga burime të ndryshme dhe më pas, informacioni apo të dhënat e përfuara nga BI të jenë të*

---

<sup>25</sup> Një burim është Regjistri i Recetës Elektronike (on line) dhe tjetri është Regjistri i Recetës Fizike (off line).

*vlefshme për tu përpunuar nga drejtorit apo sektorët që kanë akses tashmë në dhëna të konsoliduara.*

Nga përgjigjet e përfituara nga pyetësi për mjekun e familjes ndër problematikat që ata renditën për recetën elektronike ishte se:

*Sistemi nuk i lejon që të monitorojnë realizimin e planit të tyre të rimbursimit të barnave sipas përcaktimeve të kontratës së lidhur me drejtorin e qendrës shëndetësore.*

Bazuar në rregulloren e brendshme dhe strukturën e Fondit, përpunimi i të dhënave dhe prodhimi i statistikave është detyrë kryesore e Sektorit të Analizës pranë DIAS-it. Ky sektor përbëhet prej një numri të vogël specialistësh. Mungesa e unifikimit dhe konsolidimit të dhënave sjell vështirësi për specialistët e këtij sektori gjatë përpunimit të dhënave të marra nga burime të ndryshme, duke i eksportuar veçmas ato dhe më pas duke i bashkuar bazuar në programin Excel. Kjo metodë është e pa pranueshme për FSDKSH-në, që në prioritetet e veta ka zhvillimin e teknologjisë dhe përmirësimin e proceseve dhe të veprimtarisë nëpërmjet informatizimit.

Nëpërmjet “BI” transformohen të dhënat e mbledhura në raporte analitike, përmbledhje, tabela, grafikë tendencash dhe modelesh, etj., duke dhënë një tablo të qartë të aktivitetit aktual apo duke përcaktuar trendët e zhvillimit në të ardhmen nëpërmjet analizave statistikore të të dhënave aktuale dhe historike. Drejtuesit e Fondit duhet të vlerësojnë që fuqia e aplikacionit BI qëndron tek aftësia e shfrytëzimit të potencialeve që programi ofron duke i furnizuar me të dhëna të strukturuar dhe më pas duke i transformuar ato, mbi bazën e metodologjive dhe teknikave statistikore, në informacion të dobishëm për vendimarrjen<sup>26</sup>.

FSDKSH duhet të angazhohet për të rritur kapacitetin përpunues dhe analizues të Sektorit të Analizës pranë DIAS-it, në përputhje me metodat dhe teknikat statistikore, duke e shndërruar këtë sektor në pikën fokale të analizimit të të dhënave dhe të transformimit të tyre në informacione të vlefshme për vendimarrjen.

---

<sup>26</sup> Vendimarrja është procesi i zhvillimit dhe analizimit të alternativave për të marrë një vendim, një zgjidhje prej alternativave të mundshme, në shumë raste si përgjigje ndaj një problemi.

Për sa më lart:

- a. Baza e të dhëna në FSDKSH për monitorimin, kontrollin, konsumin e barit dhe shpenzimet e rimbursimit sigurohet nga dy burime të dhënash:
  1. Regjistri i recetës elektronike eRx (on line).
  2. Regjistri fizik i recetës ( off Line)
- b. FSDKSH për kontrollin e konsumit të barit dhe shpenzimeve të rimbursimit atje ku nuk është aplikuar receta elektronike përdor sistemin e regjistrit të recetës fizike ku të dhënat hidhen manualisht.
- c. Administratori i programit të përpunimit të të dhënave “BI” pranë DIAS-it ka çelur vetëm 4( katër) user në nivel përdoruesi që kanë akses në këtë program.
- d. Sektori i statistikës pranë DIAS ka mungesë burimesh njerëzore profesionale të fushës për përpunim statistikor sipas metodologjive dhe indikatorëve të cilat t’i shërbejnë vendimmarrjes eficente.
- e. Sektori i statistikës nuk përdor program specifik për përpunim statistikor.
- f. Sektori statistikës pranë DIAS nuk ka kryer trajnime në lidhje me metodat dhe teknikat e përdorura në analizat statistikore.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- FSDKSH nëpërmjet DIAS-it të zhvilloj një ndërfaqës informatik për konsolidimin e të dhënave që vijnë nga burime të ndryshme dhe përpunohen në programin “BI”

**Brenda vitit 2018**

- FSDKSH të planifikoj programe trajnime për specialistët e sektorit të statistikës mbi njohjen e metodologjisë dhe teknikave të fundit në fushën e statistikës.

**Në vijimësi dhe vazhdimisht**

- FSDKSH nëpërmjet DIAS duhet të zhvillojë dhe të aplikojë akses për mjekun e familjes për kontrollin e planit të rimbursimit në sistemin e recetës elektronike

**Brenda vitit 2018**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A ka qenë efektive veprimtaria e institucioneve përgjegjëse për implementimin e recetës dhe nënshkrimit elektronik?*

Sistemi i Recetës elektronike starton fillimisht me projektin pilot në sistemin e kujdesit shëndetësor parësor për barnat e rimbursueshme në qytetin e Durrësit në Gusht 2014<sup>27</sup> duke vijuar më pas me sistemin e recetës elektronike kombëtare në Nëntor 2015<sup>28</sup> sipas kontratave respektive të lidhura nga MSHMS. Projekti i nënshkrimit elektronik nis në Nëntor 2015 nga MSHMS<sup>29</sup>. Pra brenda harkut të një viti janë iniciuar tre projekte nga MSHMS për recetën dhe nënshkrimin elektronik në sistemin shëndetësor për barnat e rimbursueshme

*Projekti i recetës dhe nënshkrimit elektronike është projekti që ka zgjatur gati 4 vjet dhe ende nuk është implemtuar tërësisht në sistemin e kujdesit shëndetësor për barnat e rimbursueshme.*

Afati i implementimit<sup>30</sup> të recetës elektronike kombëtare është përcaktuar në kontratë, ku thuhet:

“Implementimi i komponentit të aplikacionit të recetës elektronike e-RX (artikulli 3 i Formularit të Ofertës), do të realizohet dhe lëvrohet brenda një periudhe 24 (njëzet e katër) mujore, pas nënshkrimit të kontratës”.

*Referua sa më lart, kontrata ka parashikuar si afatin maksimal datën 12.11.2017 për implementimin e recetës elektronike në sistemin shëndetësor.*

Pra sipas grupit të auditimit:

MSHMS dhe FSDKSH kanë shkelur afatin kohor të implementimit për sistemin e recetës elektronike sipas përcaktimeve të kontratës.

Grupi i audituesve gjatë fazës studimore iu drejtua MSHMS<sup>31</sup> me një interviste<sup>32</sup> me pyetje të hapura, ku ndër të tjera shtroj pyetjen:

*Kur është afati përfundimtar për implementimin e recetës dhe nënshkrimit elektronik?*

Në lidhje me këtë pyetje Drejtori<sup>33</sup> i Drejtorisë së “Përparimit Shëndetësor, Kontrollit të Cilësisë dhe Jetësimit të Prioriteteve”, pohoj që:

---

<sup>27</sup> kontrata nr.3779/12 Prot. Date 18.08.2014 (Projekti eRx per Duresin).

<sup>28</sup> Kontrata nr. 3030/17 Prot. Date 12.11.2015 (Receta elektronike Kombetare).

<sup>29</sup> Kontrata nr. 3521/6 prot. Date 03.11.2015 “Implementimi i nënshkrimit elektronik për qytetaret dhe profesionistët e shëndetësisë për përdorimin e shërbimeve të shëndetësisë elektronike”.

<sup>30</sup> nenin 5, 5.3, paragrafi 6 i kontrates

<sup>31</sup> Sipas përcaktimeve te kontrates; kushtet e vecanta neni 3, 3.2.

<sup>32</sup> Shkresa me nr. 715/1 Prot. datë 07.03.2018.

*“Koha e shtrirjes të recetës në rang kombëtar është 36 muaj nga nënshkrimi i kontratës dhe ne jemi brenda afateve të përcaktuara në kontratë”*

Sipas grupit auditues referimi i MSHMS nuk përkon me afatin kohor të implementimit të recetës elektronike por me afatin e trajnimit të përdoruesve, ku në kontratë thuhet:

*“Trajnimi i përdoruesve do të realizohet brenda një periudhe 36 (tridhjetë e gjashtë) mujore pas nënshkrimit të kontratës<sup>34</sup>”.*

Më tej grupi auditues iu drejtua përsëri MSHMS me një intervistë<sup>35</sup> gjatë fazës së terrenit me pyetjen:

*A është respektuar afati kohor i implementimit të recetës elektronike sipas parashikimeve të kontratës?*

Sipas përgjigjeve të përfaqësuesit të MSHMS, receta elektronike kombëtare është implementuar sipas afateve kohore të përcaktuar në nenin 5/5.3 paragrafi 6-të të kontratës, duke argumentuar se: “Software” i recetës elektronike është lëvruar në kohë dhe në përputhje me kontratën në dy qarqet më të mëdha të vendit dhe sistemi është shtrirë dhe përdorur nga mjekët dhe farmacitë e këtyre DRF-ve brenda kësaj periudhe. Më tej përfaqësuesi i MSHMS pohon që shtrija e sistemit në DRF e tjera është duke ndjekur një plane pune të hartuar nga FSDKSH<sup>36</sup>

MSHMS mbi afatin kohor të implementimit të eRx iu referua dy neneve të ndryshme të kontratës

1. Gjatë fazës studimore paraqiti si argument afatin 36 muaj për implementimin e eRx.
2. Ndërkohë gjatë fazës së terrenit pranoi afatin 24 muaj duke arsyetuar që brenda këtij afati kohor eRx është implementuar në dy qarqe të mëdha duke nënkuptuar që është respektuar afati i implementimit të recetës elektronike në sistemin shëndetësor për barnat e rimbursueshme.

<sup>33</sup> Bazuar ne urdhrin e ministrit te Shendetesise, nr. 531 date 16.12.2015 pika 3 eshte caktuar ndjekës i zbatimit te kontratës per receten elektronike.

<sup>34</sup> Përcaktim i nenit 5/5.3 paragrafi 7-të i kontrates.

<sup>35</sup> shkresa nr. 715/3 Prot. datë 16.05.2018.

<sup>36</sup> Përgjigjia e MSHMS nuk i eshte ndryshuar permbajtja por vete eshte sintetizuar ne trajten e paraqitur.



Grupi i audituesve pyeti dhe përfaqësuesit e FSDKSH<sup>37</sup> për këtë çështje, përgjigjia e tyre ishte e njëjtë me argumentin e përdorur nga MSHMS dhe për këtë arsye nuk e trajtuam më sipër.

Për të vlerësuar se sa efektive ka qenë veprimtaria e institucioneve përgjegjëse për implementimin e recetës dhe nënshkrimit elektronik do të analizojë vetëm praktikën shkrese të ndjekur në QSUT për implementimin e recetës dhe nënshkrimit elektronik.

Në Qendrën Spitalore Universitare “Nënë Tereza”, Tiranë janë 100 mjek specialist që lëshojnë receta me rimbursim për barna të shtrenjta spitalore të LBR-së, të cilat ekzekutohen pranë Farmacisë së QSUT-së nga 2(dy) farmacistë.

Sistemi i recetës dhe nënshkrimit elektronik në QSUT nuk është i implementuar<sup>38</sup>.

Gjatë vitit 2017 pranë Farmacisë së QSUT janë rimbursuar 3,067<sup>39</sup> milion lekë për barna të shtrenjta ose 30,4% e buxhetit të listës së barnave të rimbursueshme<sup>40</sup> që financohet nga Fondi.

Numri i madh i mjekëve specialist dhe vlera e lartë e shpenzimeve të rimbursimit do të mjaftonin si argument për MSHMS dhe FSDKSH që aplikimi i recetës elektronike në QSUT, të ishte realizuar.

Në programin<sup>41</sup> e punës të FSDKSH për implementimin e sistemit të recetës elektronike dhe procesin e shpërndarjes së usb eToken për mjeket pranë QSUT, ku janë detajuar detyrat dhe detyrimet e drejtorive përkatëse pranë FSDKSH për implementimin e recetës dhe nënshkrimit elektronik sipas përcaktimeve të kontratës të recetës elektronike.

Sipas këtij programi pune, procesi i implementimit të recetës elektronike do të kryhej sipas këtyre hapave:

1. Pajisja e mjekëve dhe farmacistëve me USB eToken
2. Konfigurime teknike dhe verifikim i shërbimit të internetit
3. Trajnim për çdo mjek

---

<sup>37</sup> shkresa nr.1976/1 prot. Date 08.05.2018.

<sup>38</sup> Bazuar në përgjigjet e Drejtorit të Përgjithshëm të QSUT.

<sup>39</sup> Sipas te dheva te DIAS-t.

<sup>40</sup> Per vitin 2017 ishte ne fuqi LBR 2016 me disa ndryshime, planifikuar ne vleren 10.100 milion leke.

<sup>41</sup> Programin e punes me nr.5458/1Prot, date 31.10.2017.

- a) Trajnim përdorimi i sistemit të recetës elektronike për mjekët që lëshojnë recetë të rimbursueshme në QSUT.
  - b) Trajnim përdorimi i sistemit të recetës elektronike për stafin e DSHKUS pranë QSUT (përdorim, kontroll, monitorim, suport)
4. Procesi i suportit dhe ndjekjes në terren i funksionimit të sistemit të recetës elektronike

Afatet kohore të këtyre proceseve deri në implementimin e recetës elektronike janë parashikuar në programin e punës të FSDKSH për implementimin e recetës dhe nënshkrimit elektronik në QSUT.

Sipas programit të punës së FSDKSH implementimi i recetës elektronike në QSUT duhej të ishte realizuar më datë 01.12.2017, sipas përcaktimeve dhe afateve kohor të vendosura nga FSDKSH.

Përpos probleme të përmendura më lart të cilat kanë ndikuar në cilësinë e shërbimeve shëndetësore. Pas një mungese efektiviteti të veprimtarisë së institucioneve përgjegjëse për implementimin, shtrirjen, zhvillimin dhe konsolidimin e recetës elektronik përgjatë vitit 2017. Vlen të theksohet se gjatë fillimit të vitit 2018 vërehet një rritje e veprimtarisë së FSDKSH për rritjen e shkallës së implementimit të recetës elektronik në sistemin e kujdesit shëndetësor duke synuar që brenda vitit 2018<sup>42</sup> receta dhe nënshkrimi elektronik të implementohet plotësisht në sistemin e kujdesit shëndetësor për barnat e rimbursueshme.

*Evidentohet se sistemi i recetës dhe nënshkrimit elektronik nuk ka filluar implementimin pranë shërbimit spitalor kryesisht në QSUT dhe IEVP-të. Gjithashtu nënshkrimi elektronik nuk është aplikua për farmacitë e rrjetit të hapur që ekzekutojnë receta me rimbursim.*

Arsyet e mungesës së aplikimit të nënshkrimit elektronik në sistemin e recetës elektronike për farmacitë e rrjetit të hapur grupi auditues i ka trajtuar hollësisht në këtë raport gjatë trajtimit të pyetjes: *A garanton workflow i recetës dhe nënshkrimit elektronik zbatimin e skemës së rimbursimit të barnave?*

Për sa më lart:

- a) Kontrata për sistemin e recetës elektronik kombëtare<sup>43</sup> ka parashikuar:

<sup>42</sup> Sipas përgjigjeve të FSDKSH në shkresën 1976/2 prot. Datë 16.05.2018.

<sup>43</sup> Referuar Kontrates Nr. 3030/17 Prot. Datë 12.11.2015, nëni 5 pika 5.3 pragrafi i fundit fq. nr. 17 dhe paragrafi i parë fq 18.

- I. Afatin maksimal për implementimin e saj në sistemin shëndetësor për barnat e rimbursueshme, datën 12.11.2017.
  - II. Integrimin dhe testimin e sistemit software brenda një periudhe 33 (tridhjetë e tre) mujore pas nënshkrimit të kontratës, pra brenda datës 12.04.2018
  - III. Trainimin e përdoruesve brenda një periudhe 36 (tridhjetë e gjashtë) mujore pas nënshkrimit të kontratës, pra brenda datës 12.11.2018
- b) Projekti i recetës dhe nënshkrimit elektronik është projekti që ka zgjatur gati 4 vjet dhe ende nuk është implemetuar tërësisht në sistemin e kujdesit shëndetësor për barnat e rimbursueshme.
  - c) MSHMS dhe FSDKSH nuk kanë plan bashkëpunimi veprimi për implementimin e recetës dhe nënshkrimit elektronik për ta përmbyllur plotësisht implementimin e tij në sistemin shëndetësor për barnat e rimbursueshme.
  - d) Sistemi i recetës dhe nënshkrimit elektronik nuk është implementuar në qendrën më të madhe të shërbimeve shëndetësore QSUT.

Sipas Programit të punës nr.5458/1 prot. Date 31.10.2017 “për implementimin e sistemit te recetës elektronike dhe procesin e shpërndarjes se usb eToken për mjeket pranë QSUT” implementimi i recetës dhe nënshkrimit elektronik duhej të ishte realizuar më datë 01.12.2017, sipas përcaktimeve dhe afateve kohor të vendosura nga FSDKSH.
  - e) Urdhri nr.277 datë 31.10.017 “ Mbi ngritjen e grupit te punës për ndjekjen dhe monitorimin e procesit të implementimit të sistemit të recetës elektronike në QSUT” nuk ka gjetur zbatim
  - f) Gjatë fillimit të vitit 2018, vërehet rritje e veprimtarisë së FSDKSH kryesisht nga DIAS për rritjen e shkallës së implementimit të recetës elektronike në sistemin e kujdesit shëndetësor.
  - g) Nënshkrimi elektronik nuk është aplikua për farmacitë e rrjetit të hapur që ekzekutojnë receta me rimbursim.

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- MSHMS dhe FSDKSK të koordinojnë veprimet nëpërmjet një plani të përbashkët pune ku jenë të përcaktuar afatet, prioritetet dhe përgjegjësitë duke angazhuar të gjitha institucionet përgjegjëse për implementimin e

plotë të recetës dhe nënshkrimit elektronik në sistemin e kujdesit shëndetësor për barnat e rimbursueshme.

#### **Në vijimësi dhe vazhdimisht**

- FSDKSH duhet të implementoj modulën për nënshkrimit elektronik për farmacitë dhe farmacistët në sistemin e recetës elektronike.

#### **Brenda vitit 2018**

- MSHMS dhe FSDKSH në bashkëpunim me AKSHI-n të fillojnë pajisjen me nënshkrim elektronik pa pagesë për farmacitë që përdorin recetën elektronike.

#### **Brenda vitit 2018**

- FSDKSH të implementoj sistemin e recetës dhe nënshkrimit elektronik në QSUT.

#### **Brenda muajit Shtator 2018**

- Drejtoria e Auditit të Brendshëm në FSDKSH duhet të planifikoj program auditimi mbi zbatimin e skemës së rimbursimit të barnave në sistemin e kujdesit shëndetësor nëpërmjet përdorimit të sistemit të recetës elektronike

#### **Në vijimësi dhe vazhdimisht**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A ka FSDKSH burimet e nevojshme për administrimin dhe zhvillimin e recetës elektronike?*

FSDKSH ka bërë investime të rëndësishme strategjike në fushën e informatizimit të shërbimeve shëndetësore ku nëpërmjet penetrimit të teknologjive të informacionit shërbimet shëndetësore kanë shënuar rritje të cilësisë, ulje të barrës administrative, kontroll dhe transparencë të shërbimeve të kujdesit shëndetësor.

Implementimi i plotë i projekteve informatike të zhvilluara për shëndetësisë elektronike do të kenë një impakt të rëndësishëm në lidhje me garantimin e cilësisë së shërbimit shëndetësor.

Fondi në bashkëpunim me MSHMS kanë iniciuar projekte të rëndësishme në fushën e shëndetësisë elektronike. Por pa dyshim projekti më i rëndësishëm dhe më inovativ në shërbimin shëndetësor është sistemi i recetës elektronike.

Si rezultat i investimeve të herëpashershme Fondi ka pasuruar inventarin e vetë

me programe informatike në fushën e kujdesit shëndetësor që administrohen prej DIAS-it ku më kryesoret janë;

- Sistemi elektronik i banoreve; Sistemi i SISHP;
- Sistemi i recetës elektronike; Regjistri i Recetave Fizike e Rimbursueshme;
- E-farmaci;
- Depo Kosto Spitalore;
- Sistemi “Administrimi, Monitorimi dhe Vlerësimin e Shpenzimeve Spitalore”;
- “Oracle Audit Vault”
- “Business Intelligence” (BI), etj.

Por administrimi, zhvillimi dhe konsolidimi i këtyre programeve kërkon burime të mjaftueshme njerëzore në fushën e teknologjive të informacionit, programimit dhe administrimit të sistemeve informatike dhe administrimit të të dhënave.

Struktura organizative e DIAS-it është:

- Drejtori i Drejtorisë.
- Sektori i Programimit dhe Menaxhimit të data bazave.
- Sektori i Suportit Teknik dhe Administrimit të Rrjetit.
- Sektori i Analizës.
- Sektori i Certifikimit Elektronik.

Drejtoria e Informacionit dhe Analizës Statistike është e angazhuar me;

- realizimin e informatizimit të skemës së sigurimit shëndetësor dhe të zgjerimit të saj;
- krijimin e një rrjeti informatik unik në nivel rajonal dhe qendror;
- përpunimin dhe analizën në rang kombëtar të të gjithë treguesve statistikore të sigurimit shëndetësor;
- Zbatimi i programit aktual të informatikës dhe statistikës së Fondit për rimbursimin, qarkullimin e barnave.
- Analizimin e treguesve, dhe vënien në dispozicion të drejtorive si dhe sektorëve të ndryshëm të Fondit.
- Nxjerrjen e të dhënave statistikore të programuara dhe dërgimin e tyre në afatet e caktuara në institucionet përkatëse.
- Harmonizimin e shërbimit statistikor, treguesve të ndryshëm sipas nevojave të Drejtorive dhe sektorëve të tjerë të Fondit.

Bazuar në rregulloren e brendshme dhe strukturën e Fondit, përpunimi i të

dhënave dhe prodhimi i statistikave është detyrë kryesore e Sektorit të Analizës pranë DIAS-it. Bazuar në strukturën e Fondit, ky sektor përbëhet prej një numri të vogël specialistësh dhe kryesisht me profil ekonomik.

Gjatë analizimit të strukturës organizative, organizimit të brendshëm, funksioneve dhe detyrat kryesore, ndarjeve të përgjegjësisë, menaxhimit të burimeve brenda tyre, etj.

Grupi i audituesve bazuar dhe në përgjigjet<sup>44</sup> e FSDKSH konstatoi që sektori i analizës dhe Sektori i Programimit dhe Menaxhimit të data bazave pranë DIAS-t kanë nevojë për burime njerëzore dhe profesionist të fushës.

Në pyetësin për të anketuarit në lidhje me pyetjen:

*Për probleme të ndryshme që ju lindin, gjatë përdorimit të sistemit eRx, ju i drejtoheni për asistencë teknike:*

Sipas përgjigjeve të të anketuarve, rezulton që pjesa më e madhe e tyre i drejtohen Drejtorit të QSH me 53.8% dhe 39% specialistit të IT në DRF përkatëse. Përgjigjet e tjera janë, 17.4% i drejtohen drejtorit të DIAS në FSDKSH, 7.7% të anketuarve kanë adresuar problemin tek shërbimi help desk. Kjo % e ulët e adresimit të problemit ndaj help desk-ut tregon nevojën e organizimit dhe fuqizimit të këtij shërbimi.

Për sa më lart:

- a) Fondi ka burime të pakta njerëzore dhe profesionale në sektorin të analizës pranë DIAS-t.
- b) Fondi ka burime të pakta njerëzore dhe profesionale pranë Sektorit të Programimit dhe Menaxhimit të data bazave.
- c) Shërbimi “help desk” nuk qenë efektiv në veprimtarinë e vetë si suport teknik mbështetje pranë DIAS-it për zgjidhjen e problematikave të shfaqura në sistemin e recetës dhe nënshkrimit elektronik

#### **Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Fondi në bashkëpunim me MSHMS duhet të hartojnë Planin e ri Strategjik për zhvillimin e Sistemeve të Informacionit duke u bazuar në objektivat e strategjisë kombëtare të shëndetësisë 2016 – 2020.

**Brenda vitit 2018**

<sup>44</sup> Shkresa nr. 1976/2 datë 16.05.2018.

- Fondi duhet ta transformoj shërbimin “help desk” në një strukturë moderne me teknologji të avancuara të komunikimit.

**Në vijimësi dhe vazhdimisht**

- FSDKSH duhet të zhvilloj programe trajnimi të vazhdueshme për stafin e vet dhe kryesisht për sektorin e Analizës pranë DIAS në lidhje me metodat dhe teknikat e përdorura në analizat statistikore

**Në vijimësi dhe vazhdimisht**

## 15. STRATEGJIA ANTIKORRUPSION

### Të dhënat e auditimit:

- Auditimi është kryer në bazë të Programit të Auditimit, miratuar nga Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit, nr. 1222/1, datë 19.03.2018.
- Auditimi ka filluar më datë 15.12.2017 dhe ka përfunduar më datë 09.06.2018.
- Auditimi është kryer nga grupi i auditimit: Artur Hasanbelliu, Gjovalin Preçi, Megi Kurushi dhe Eva Leka.
- Auditimi u krye në këto institucione:
  - Ministria e Drejtësisë (MD);
  - Prefektura Tiranë;
  - Prefektura Shkodër;
  - Prefektura Fier.
- Subjektet e audituara gjeneruan observacione, të cilat u reflektuan në raportin final rast pas rasti, duke u argumentuar qëndrimin zyrtar të KLSH-së për to.
- Ky auditim u ndërmor në bashkëpunim me Iniciativën për Zhvillim (IDI), të Organizatës Ndërkombëtare të Institucioneve Supreme të Auditimit, INTOSAI.
- Auditimi u finalizua me vendimin e Kryetarit të KLSH-së, nr. 143, datë 28.09.2018, nr. 1222/15 Prot.
- Raporti përfundimtar iu përcoll institucioneve të audituara me shkresën përcjellëse nr.1222/17 Prot, datë 08.10.2018.

### Konteksti i Auditimit:

Zhvillimi i qëndrueshëm ekonomik, politik dhe social është synimi kryesor i çdo vendi, për më tepër kjo bëhet dhe më e rëndësishme në shtetet me demokraci të brishtë dhe me institucione të dobëta. Krahës të tjerave, korrupsioni është një nga pengesat kryesore për arritjen e këtij synimi. *“Korrupsioni shkatërron vendet e punës dhe pengon zhvillimin, i kushton ekonomisë së botës miliarda dollarë çdo vit. I ngujon të varfrit në varfëri, përderisa qeveritë e korrupsionit anembanë botës vjedhin buxhetin e shtetit dhe parandalojnë që njerëzit e devotshëm që punojnë me dërgesë dhe me ndershmëri të fitojnë nga frytet e punës së tyre. Korrupsioni vjedh investimet që duhej të shkonin në shkollë dhe spitale*



*përderisa të korruptuarit u shmangen taksave që duhen paguar.”<sup>1</sup> Me rritjen e korrupsionit dhe njohjen e efekteve të dëmshme të tij në rritjen ekonomike dhe stabilitetin shoqëror, kërkesa për strategji praktike për të reduktuar korrupsionin është rritur në mënyrë drastike.*

Në vitin 2015, Progres-Raporti i Komisionit Evropian për Shqipërinë ka theksuar se: *“U miratua një strategji e re antikorrupsion dhe një plan veprimi. Megjithatë, korrupsioni është i përhapur dhe nevojiten më shumë përpjekje për të bërë përparim me qëllim të krijimit të një rekordi të qëndrueshëm të hetimeve, ndjekjeve penale dhe dënimeve në të gjitha nivelet”*. Edhe në vitin 2016 është vlerësuar se nevojiten më shumë përpjekje për të luftuar korrupsionin në nivel të lartë, si dhe që, korrupsioni mbetet mbizotërues në shumë fusha dhe vazhdon të jetë një problem serioz.<sup>2</sup>

Korrupsioni dhe luftimi i tij vijnë të jenë një nga sfidat kryesore dhe një nga prioritetet madhore ndërsektoriale për Shqipërinë, si dhe një ndër pesë politikat të cilat vendi ynë këshillohet t’i ndjekë me përparësi në procesin e integritetit evropian të vendit. Këtij qëllimi i shërben hartimi i SNKK 2015–2020, të miratuar me VKM nr. 247, datë 20.3.2015, si dhe PV i cili i referohet periudhës 2015–2017.

Sipas “Transparency International” Shqipëria renditet e 91-ta nga 176 vende në Indeksin e Perceptimit të Korrupsionit, një vend më sipër se Bosnje-Hercegovina, më mirë se Maqedonia (vendi i 107), por më keq se Kosova (85), Serbia (77), Greqia (59), Mali i Zi (64), etj. Parë në dinamikë në periudhën 2012-2016, Shqipëria ka bërë hapa përpara në perceptimin e nivelit të korrupsionit, duke shfaqur prirje në ulje, pasi në vitin 2013 mbante 31 pikë dhe u ngrit në 39 pikë në vitin 2016, duke zbritur një pikë në 2017 me vlerësimin prej 38 pikësh<sup>3</sup>.

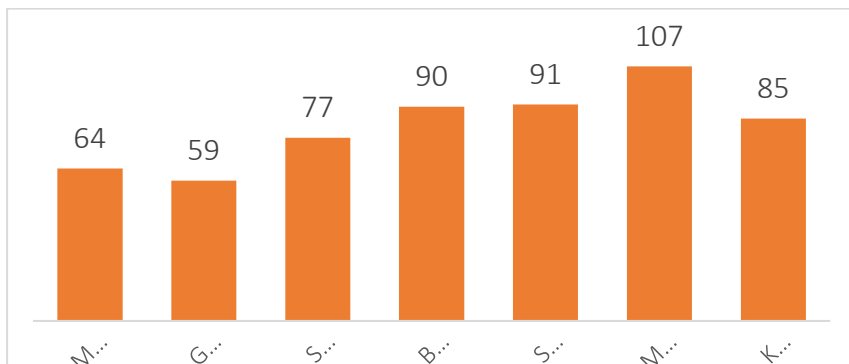
---

<sup>1</sup>David Cameron-Ish kryeministri britanik.

<sup>2</sup>Commission Staff Working Document, Albania 2016 Report

<sup>3</sup> Vlerësimi me pikë është nga 1-100, ku sa më shumë pikë niveli i korrupsionit, aq më i ulët është ai.

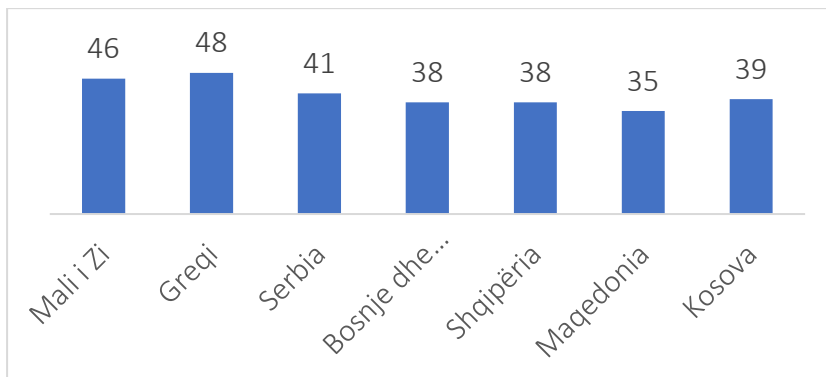
**Grafiku 1: Renditja e Shqipërisë dhe fqinjëve  
në perceptimin e korrupsionit për vitin 2017**



Burimi: Transparency International, perceptimi ndaj korrupsionit për vitin 2017.

Punoi: Grupi i auditimit, KLSH

**Grafiku 2: Renditja e Shqipërisë dhe fqinjëve në Index Score për vitin 2017**



Burimi: Transparency International, Corruption Index Score për vitin 2017.

Përpunuar nga grupi i auditimit të KLSH

### **Mesazhi i Auditimit:**

Në drejtim të implementimit, Koordinator Kombëtar kundër Korrupsionit (Ministria e Shtetit për Çështjet Vendore për periudhën mars 2015- shtator 2017 dhe Ministria e Drejtësisë për periudhën shtator - qershor 2018) me rol kyç në hartimin, implementimin dhe monitorimin e SNKK dhe Planit të Veprimt, nuk kanë zotëruar asnjë hallkë të detyrave dhe përgjegjësi të veta, duke rezultuar

në një Strategji të pazbatuar, pamonitoruar dhe rrjedhimisht të paraportuar për arritjet dhe mosarritjet. Në vijim, vlerësojmë përpjekjet e Ministrisë së Drejtësisë në luftën kundër korrupsionin, nëpërmjet veprimtarisë së Task Forcës, përgjatë 3-mujorit të dytë dhe të tretë të vitit 2018.

Prefekturat, si një nga palët kryesore në zbatimin e Strategjisë janë joaktive si në afatet, ashtu edhe cilësinë e raportimit dhe rezultojnë të mos kenë realizuar produktet finale të parashikuara.

Nga ana tjetër, edhe pse shoqërisë civile i janë lëvruar fonde nga buxheti i shtetit lidhur me çështjen antikorrupsion dhe specifikisht këtë Strategji, roli i saj pothuajse nuk ekziston. Ajo rezulton të mos jetë e përfshirë në procesin e hartimit të SNKK dhe atë të luftimit të këtij fenomeni dhe për rrjedhojë nuk ka kontribuar si vlerë e shtuar e kësaj Strategjie.

Duke e konsideruar të dështuar në masën më të madhe objektivin A.11 dhe përgjithësisht Strategjinë Antikorrupsion dhe Planin e Veprimit për ta vënë në jetë atë, si edhe për të siguruar implementimin e një nisme kaq jetike për vendin e për të eliminuar në vijimësi riskun e transferimit të KKK nga njëri institucion në tjetrin, KLSH rekomandon krijimin e një Agjencie Kombëtare Antikorrupsion. Kjo agjenci sugjerohet të jetë nën varësinë e Kryeministrit dhe përgjegjëse për rihartimin, rizbatimin dhe monitorimin e mëtejshëm të SNKK dhe PV, duke marrë fillimisht dakordësinë e Kuvendit për dokumentet strategjike në formën e një Ligji të posaçëm. Gjithashtu, për përfshirjen e institucioneve jashtë-qeveritare në këtë Strategji, sinergjizimin e përpjekjeve antikorrupsion nga qeveria dhe institucionet kushtetuese, shoqëria civile, donatorët e huaj dhe aktorë të tjerë publikë, Kuvendi mund të përfshijë në Ligjin e miratuar për këtë Strategji, një aneks mbi raportet dhe rolin e këtyre aktorëve në Strategjinë Antikorrupsion dhe konkretisht me Agjencinë Kombëtare Antikorrupsion. Marrëdhëniet dhe roli i aktorëve jashtë-qeveritarë, sugjerohet të fokusohen në rakordimin e strategjive individuale të këtyre aktorëve me Strategjinë Antikorrupsion të qeverisë.

### **Përmbledhje në formë vendimi e auditimit**

Në zbatim të planit vjetor 2018, Kontrolli i Lartë i Shtetit, në kuadër të përmbushjes së funksionit të tij kushtetues, zbatimit të Udhëzimeve dhe Standardeve Ndërkombëtare të Auditimit (INTOSAI, EUROSAI etj.), mbështetur në programin e auditimit përcjellë sipas shkresës Nr. 1222/1 prot., datë 19.03.2018 ndërmori auditimin e performancës me temë “Strategjia Antikorrupsion”.

Auditimi i performancës “Strategjia Antikorrupsion” vjen në një moment kyç në periudhën e marrjes së rekomandimit për çeljen e negociatave për anëtarësimin e vendit në Bashkimin Evropian. Strategjia Ndërsektoriale Kundër Korrupsionit (SNKK) dhe Plani i veprimit (PV) të hartuara për zbatim nga qeveria, janë përpjekje të mëtijshme të vendosura në luftën kundër korrupsionit, në të njëjtën linjë me rekomandimin e tretë të Bashkimit Evropian. Gjetjet e këtij auditimi dhe rekomandimet e dhëna për masat që duhen marrë për të siguruar zbatimin e SNKK janë një kontribut i KLSH jo vetëm për reduktimin e korrupsionit në vend në funksion të mirëqenies së qytetarëve, por gjithashtu dhe në përmbushjen e një prej rekomandimeve madhore të kërkuara, në plotësim të aspiratës evropiane të shqiptarëve.

KLSH, nëpërmjet veprimtarisë së saj audituese (auditime përputhshmërie, financiare, të performancës dhe të IT-së) ka pasur në qendër të vëmendjes thellimin e transparencës dhe llogaridhënies në administratën publike, duke kontribuar në luftën kundër korrupsionit nëpërmjet masave rekomanduese për përmirësime ligjore, organizative, shpërblymje, administrative, disiplinore dhe kallëzime penale. KLSH, nëpërmjet auditimeve i ka paraqitur Kuvendit, mediave dhe qytetarëve shqiptar, vlerat dhe përfitimet që ka sjellë performanca e KLSH-së, referuar impaktit në financat publike dhe luftën ndaj korrupsionit në Shqipëri. Theksojmë se në vitin 2017, KLSH ka bërë 51 kallëzime penale për 126 nëpunës të administratës publike dhe ka evidentuar dëm ekonomik në vlerën 11.5 miliardë lekë si dhe përdorimin jo me efikasitet të fondeve në vlerën 99.05 miliardë lekë.

Korrupsioni dhe luftimi i tij vijnë në një nga sfidat kryesore dhe një nga prioritetet madhore ndërsektoriale për Shqipërinë, si dhe një ndër pesë politikatat të cilat vendi ynë këshillohet t’i ndjekë me përparësi në procesin e integritetit evropian të vendit. Këtij qëllimi i shërben hartimi i SNKK 2015–2020, të miratuar me VKM nr. 247, datë 20.3.2015, si dhe PV i cili i referohet periudhës 2015–2017.

Koordinimi i SNKK 2015-2020 dhe implementimi i Planit të parë të veprimit 2015-2017 është kryer nga Ministria e Shtetit për Çështjet Vendore (MSHÇV) në periudhën mars 2015 - shtator 2017. Më pas, zbatimi i tyre, së bashku me përgjegjësitë që lidhen me të, kaloi në Ministrinë e Drejtësisë. Departamenti i Performancës në Kontrollin e Lartë të Shtetit gjykoj të rëndësishëm realizimin e auditimit të strategjisë, në këtë moment kalimi përgjegjësisë, për të identifikuar problematikat e shfaqura në implementimin e planit të parë të veprimit e për të ndihmuar gjithashtu, me anë të rekomandimeve Koordinatorit Kombëtar Kundër Korrupsionit (KKK) për përmirësim në ndërtimin e strukturave përgjegjëse për

koordinimin e strategjisë, si dhe hartimin dhe implementim e planit të dytë të veprimit 2018-2020.

Subjekt i këtij auditimi ishin institucionet: Ministria e Drejtësisë në rolin e Koordinatorit Kombëtar kundër Korrupsionit, si dhe të përzgjedhura tre prefektura: ajo e Qarkut Tiranë, Fier dhe Shkodër, si institucione përgjegjëse për adaptimin e politikave antikorrupsion në njësitë e qeverisjes vendore.

Me qëllim mbledhjen e informacioneve të nevojshme, grupi i auditimit përveç konsultimit të dokumentacionit fizik dhe elektronik të disponuar ka realizuar takime të shpeshta dhe konsulta me specialistët e subjekteve nën auditim, intervista, vëzhgime etj. Gjithashtu, ka kontaktuar me ish-punonjës dhe ekspertë të përfshirë në hartimin e strategjisë; takime dhe intervista me Agjencinë për Mbështetjen e Shoqërisë Civile (AMSHC) dhe organizata jo-fitimprurëse të përfshira në këtë strategji; pyetësorë drejtuar qytetarëve dhe OJF-ve që veprojnë në vend etj. Grupi i auditimit ka konsultuar gjithashtu, raporte dhe vlerësime të publikuara nga organizata, apo indekse ndërkombëtare mbi korrupsionin në vendin tonë.

Në këtë strategji, Këshilli i Ministrave, përmes VKM nr. 247, datë 20.03.2015 dhe VKM nr. 241, datë 20.04.2018 ka vendosur KLSH-në si pjesmarrëse në aktivitete për të cilat KLSH nuk ka shprehur më parë dakortësinë institucionale. Që në fillimet e diskutimeve për hartimin e kësaj strategjie, Kontrolli i Lartë i Shtetit ka shprehur qëndrimin e tij që Këshilli i Ministrave nuk mund të miratojë, përmes një VKM-je, një strategji ku përcaktohen detyra për institucionet e pavarura. E vetmja mënyrë që institucionet e pavarura të përfshiheshin në një strategji të tillë ishte që: (1) strategjia të miratohej me ligj nga Kuvendi i Shqipërisë, ose (2) strategjia të nënshkruhej nga të gjithë titullarët e institucioneve të pavarura së bashku me kryeministrin fatkeqësisht asnjë nga propozimet tona nuk u mor parasysh.

Për shkak të ndjeshmërisë së lartë publike ndaj fenomenit të korrupsionit, strategjia kombëtare ndërsektorale për ta reduktuar atë ka një rëndësi të veçantë. Fokusi i këtij auditimi ishte analiza e performancës së strukturave përgjegjëse për hartimin dhe implementim e strategjisë dhe planit të veprimit si dhe efektiviteti i adoptimit të politikave antikorrupsion në qeverisjen vendore. Periudha nën auditim 2015-2017 përkon me planin e parë të veprimit të implementuar në zbatim të strategjisë dhe rezultatet e këtij auditimi i vijnë në ndihmë strukturave përkatëse në hartimin dhe implementimin e planit të dytë të veprimit 2018-2020.

Pas përfundimit të punës paraprake audituese më datë 19.03.2018 u përgatit programi auditues. Në përfundim të punës audituese në terren, me shkresën nr. 1222/8 prot., datë 22.06.2018 iu dërgua Projekt-Raporti i auditimit subjekteve të audituara, Prefekturave dhe Ministrisë së Drejtësisë, si dhe AMSHC-së, e cila megjithëse nuk është përfshirë në auditim, ka rol të rëndësishëm në mbështetjen e shoqërisë në luftën kundër korrupsionit. Raporti përfundimtar është hartuar pasi janë shqyrtuar komentet dhe shpjegimet e dërguara nga Prefektura e Qarkut Tiranë, observacionet e Ministrisë së Drejtësisë, si dhe komentet e AMSHC-së .

Ky auditim u ndërmor në bashkëpunim me Iniciativën për Zhvillim (IDI), të Organizatës Ndërkombëtare të Institucioneve Supreme të Auditimit, INTOSAI. Në fokus të këtij programi ishte roli i SAI-ve në luftën kundër korrupsionit dhe në kuadër të tij u realizua një takim midis ekspertëve nga SAI-t e Shqipërisë, Gjeorgjisë, Xhamajkës, Ishujve Kajman, Kazakistanit, Liberisë, Sierra Leones, Tanzanisë dhe Zambias. Në këtë takim vendet pjesmarrëse paraqitën punën e SAI-ve respektivë në luftën kundër korrupsionit, përkatësisht gjetjet, konkluzionet dhe rekomandimet që kishin rezultuar në përfundim të auditimeve të performancës të kryera mbi këtë problematikë. Më tej, u realizua procedura Peer Review për secilin nga auditimet, e përbërë nga shtatë faza.

### **Për sa më lart, Kryetari i KLSH-së konkludoi:**

Mungesa e kujtesës institucionale dhe e historikut të veprimtarisë së një institucioni nuk mund të sjellë as vijimësi të proceseve ekzistuese dhe as përmirësime që duhet të burojnë nga analizimi i rezultateve të arritura. Hartimi i objektivave madhor të strategjisë nuk është një rezultante e tërësisë së propozimeve të të gjitha institucioneve të përfshira në strategji duke evidentuar moszbatimin e parimit të koordinimit mes institucioneve. Institucionet lokale nuk kanë bërë propozime dhe zbatimin e objektivave madhor në objektiva specifike nuk reflekton nevojën e vërtetë të secilit institucion që përfshihet në objektivin A11 të SNKK 2015-2020. Strategjia është detajuar në një Plan Veprimi që në pamje të parë përmban objektiva SMART, por kontributi i realizimit të këtyre objektivave në përmbushjen e objektivave madhor strategjikë është i papërcaktuar. Pra, nuk ekziston një metodologji, apo një sistem që të konsolidojë objektivat operacionale në vlerësimin sasior të ecurisë së objektivit madhor strategjik përkatës. Një mangësi e tillë në planifikimin e strategjisë, mbetet ende e pakorrigjueshme në rishikimin që i është bërë Planit të Veprimit, duke e bërë praktikisht inefektive Strategjinë. Vihet re se nuk janë analizuar me kujdes kostot e nevojshme për realizimin e objektivave, duke

ndikuar kështu në mosrealizimin e tyre nga ana e prefekturave, për mungesë fondesh.

Ministria e Drejtësisë përcakton njërin nga dy zëvendës ministrat e vet si KKK 5 muaj me vonesë. Që prej muajit Tetor 2017, Ministria e Drejtësisë përballët me staf të reduktuar në të tre sektorët e rinj të dedikuar antikorrupsionit. Me këto vonesa si në përcaktimin e KKK ashtu dhe në staf, misioni i KKK në sigurimin e implementimit dhe monitorimit të objektivave specifike dhe atyre madhor të parashikuara në dokumentet strategjike, është i vështirë për t'u arritur.

Mungesa e tërësisë së dokumentacionit dhe evidencave mbi aktivitetin e Sekretariatit Teknik, sipas cilësimeve të SNKK 2015-2020 "Raportimi periodik, metodologjia e raportimit dhe raportimet publike", nuk tregojnë vetëm për procese pune të pafilluara, por hedhin dyshimin nëse Sekretariati Teknik ka ekzistuar ndonjëherë përgjatë viteve 2015-2017. Gjithashtu, nga komunikimet me KKK aktual dhe shqyrtimi i dokumentacionit shkresor dhe elektronik, nuk ka asnjë informacion mbi ekzistencën e Mekanizmit mbikëqyrës dhe zbatues. Mungesa e këtij mekanizmi vë në rrezik implementimin e një strategjie ndërsektoriale e cila synon të përmbushë jo vetëm programin e qeverisë, por edhe një nga 5 prioritetet e BE.

Asnjë nga pikat fokale për implementimin e SNKK 2015-2020 dhe Planit të Veprimit nuk raporton sipas formatit të miratuar nëpërmjet Urdhrit të Kryeministrit nr. 139, datë 01.07.2010 duke bërë kështu që informacioni të mos jetë krahasimor. Gjithashtu, nuk ka vazhdimësi në raportim nga asnjë prefekturë. Këto mangësi tregon për mungesë angazhimi nga të gjitha palët: KKK dhe vetë niveli lokal (prefekturat). Kjo mungesë angazhimi bëhet faktor përcaktues i efekteve të Strategjisë Ndërsektoriale për rezultate të prekshme në luftën kundër korrupsionit.

Vërehen gjithashtu, mospërputhje midis të dhënave të publikuara nga institucionet zbatuese të objektivave dhe të dhënave të publikuara nga Sekretariati Teknik. Pavarësisht kësaj, ky objektivi është raportuar për publikun si i zbatuar duke ngritur dyshime mbi saktësinë e përcaktimit të statusit "I zbatuar" në raportimet e bëra nga Sekretariati Teknik mbi zbatimin e Strategjisë. Realizimi i sporteleve unike në të gjitha bashkitë e vendit nuk është realizuar në afat brenda vitit 2017. Duhet theksuar se në raportimet e vitit 2016 dhe 2017 përfundimi është shtyrë me një vit, në kundërshtim kjo me parashikimet e Planit të Veprimit. Ka munguar monitorimi dhe koordinimi ndërinstitutional, duke ndikuar negativisht në rritjen e nivelit të përgjegjshmërisë dhe llogaridhënies nga strukturat e brendshme të institucioneve përgjegjëse për zbatimin e aktiviteteve përkatëse të Planit të Veprimit të SNKK.

Institucionet e qeverisjes vendore nuk kanë marrë masat e duhura për parandalimin, reduktimin deri në eliminimin e korrupsionit duke bërë që një pjesë e konsiderueshme e publikut, korrupsionin ta identifikoj gjatë kontakteve të drejtpërdrejta me institucionet publike, si p.sh. marrja e një certifikate, lejeje, etj.

Aktiviteti i institucioneve qeverisëse lokale nuk ka qenë i mjaftueshëm për të informuar publikun mbi politikat antikorrupsion. Ndërsa, mbështetur në opinionin e publikut masat antikorrupsion nuk japin efektin e duhur në “çrrënjosjen e korrupsionit nga radhët e administratës publike dhe të të gjithë segmenteve shtetërore”, i cili është edhe synimi kryesor i qasjes parandaluese, qasja me nivelin më të lartë të buxhetit në SNKK.

Perceptimi i publikut mbi korrupsionin në vendin tonë, i matur nga indekset ndërkombëtare, shfaqet i paqëndrueshëm në 3-vjeçarin e fundit. Politikat antikorrupsion të ndërmarra nga qeveria gjatë këtyre viteve vlerësohen nga këto indekse si joefektive dhe të paqëndrueshme në kohë. Performanca e qeverisë, e matur me efektivitetin e politikave antikorrupsion të ndërmarra, shfaqet e pandryshuar për periudhën 2014-2018. Nga krahasimi i rezultateve të synuara nga strategjia në indekset ndërkombëtare, me rezultatet faktike të arritura nga vendi ynë shprehet qartë se SNKK 2015-2020 nuk i ka arritur synimet e saj, duke treguar kështu se aktivitetet e përcaktuara dhe të ndërmarra në kuadër të saj dhe të Planit të Veprimit, nuk kanë qenë efektive.

Shoqëria civile nuk është përfshirë aktivisht në luftimin e këtij fenomeni, mospërfshirje e ardhur nga mungesa e bashkëpunimit me institucionet qeverisëse. Strategjia Ndërsektoriale Kundër Korrupsionit nuk ka rezultuar në pakësim të fenomenit të perceptuar dhe as në adoptimin efektiv të aktiviteteve antikorrupsion.

Grupi i Auditimit të KLSH-së është përpjekur t'i japë përgjigje pyetjes: *“Sa efektiv është adoptimi i politikave kundër korrupsionit në nivelin e qeverisjes vendore për zbatimin e objektivit A.11 të SNKK?”*

### **Për sa më lart, Kryetari i KLSH-së vendosi:**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A ekziston metodologjia e duhur që integron arritjen e nënobjektivit në atë objektiv madhor të strategjisë?*

- Me kalimin e kompetencave të Koordinatorit Kombëtar kundër Korrupsionit nga MSHÇV tek MD nëpërmjet VKM nr. 506 prot., datë 13.09.2017 e deri në datën 08.01.2018, MD nuk kishte në dispozicion ende arkivën e plotë shkresore për të gjithë aktivitetin e kryer nga



Koordinatori i mëparshëm kundër Korrupsionit prej datës 22.11.2013 e deri në 13.09.2017.

- Materiali i ardhur në zyrën e grupit të auditimit nuk kaloi në procedurat e cilësuar në “Norma Tekniko-Profesionale dhe Metodologjike të Shërbimit Arkivor në Republikën e Shqipërisë”, duke mos u bërë hyrje në arkivën e institucionit.
- Ministria e Drejtësisë nuk është ende në gjendje të konfirmojë zyrtarisht se tërësia e materialeve shkresore të Ministrisë së Shtetit për Çështjet Vendore lidhur me aktivitetin e vet mbi antikorrupsionin konsiston vetëm në këto tre dosje që institucioni i Kryeministritë lëvroi pranë Ministrisë në fjalë. Me gjithë kërkesat e bëra nga grupi i auditimit, për të patur një konfirmim zyrtar, Ministria e Drejtësisë nuk është në dijeni nëse ka mbetur ende dokumentacion shkresor në arkivën e Kryeministritë që duhet të lëvrohet pranë ambienteve të saj për të vijuar punën pa ceduar në cilësi, në rolin e Koordinatorit Kombëtar kundër Korrupsionit.
- Për një periudhë 5-mujore<sup>4</sup>, Ministria e Drejtësisë nuk ka emëruar Koordinatorin Kombëtar kundër Korrupsionit, që nga momenti kur kjo ministri ngarkohet me këtë rol.
- Ministria e Drejtësisë e ka të pamundur të përgjigjet mbi pyetjet e intervistës së shkruar që grupi i auditimit i ka përcjellë në datë 20.03.2018, duke tejkaluar tërësisht afatet ligjore të kthimit të përgjigjeve cilësuar në Ligjin nr. 154/2014 “*Për Organizimin dhe Funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit*”, duke u shprehur në takime zyrtare me grupin e auditimit se “nuk kanë informacion mbi përfshirjen e institucioneve lokale në hartimin e objektivave madhor të SNKK 2015-2020”.
- Prefektura e Tiranës nuk është përfshirë në asnjë nga fazat e hartimit të objektivave të SNKK 2015-2020, sikundër pretendohet në metodologjinë e hartimit të SNKK 2015-2020. Nga përgjigjet e intervistës së shkruar, drejtuar Prefekturës së Tiranës, lidhur me pyetjen “Në cilat faza të hartimit të objektivave të SNKK 2015-2020 ka qenë i përfshirë institucioni juaj?”, konfirmohet se Prefektura e Tiranës ka qenë pjesëmarrëse vetëm në dy takime, ku ajo e muajit mars 2015 ishte “*për të diskutuar në lidhje me portalin Stop Korrupsionit. Objekt diskutimi ishte mënyra se si trajtohen dhe raportohen denoncimet që vijnë në institucion.*”

---

<sup>4</sup> Urdhri i Ministrit nr. 2237, datë 20.02.2018.

- Prefektura e Tiranës konfirmon nëpërmjet përgjigjes së vet zyrtare se: institucioni në fjalë është thirrur nga Koordinatori Kombëtar kundër Korrupsionit në mars të vitit 2015 për të diskutuar mbi portalin Stop Korrupsion dhe në 19.07.2016 është ftuar në takimin e dytë të nën-grupit tematik për çështje jo relevante me hartimin e objektivave.
- Pas shqyrtimit të detajuar të evidencës shkresore dhe elektronike të MSHÇV, të vënë në dispozicion të grupit të auditimit nga Ministria e Drejtësisë, përveç rastit të Prefekturës Berat (e cila ka gjeneruar propozimet e veta për mënyrën e zbërthimit të objektivit madhor A11 të SNKK 2015-2020 “Adoptimi i politikave kundër korrupsionit në nivelin e qeverisjes vendore”) nuk evidentohet në asnjë rast, se ndonjë institucion tjetër i pushtetit lokal të ketë propozuar objektiva specifike në zbërthim të mëtejshëm të objektivit madhor A11(nën auditim) të përcaktuara sipas Planit të Veprimit.
- Jo të gjitha masat e propozuara nga Prefektura Berat janë përfshirë në tërësinë e objektivave specifike dhe treguesve të Planit të Veprimit.
- Pas shqyrtimit të evidencës shkresore dhe elektronike të MSHÇV, nuk u gjet asnjë evidencë që të tregojë se parashikimet mbi Treguesit e përgjithshëm dhe synimet e SNKK 2015-2020 për vitet 2017 dhe 2020 janë hartuar nëpërmjet një analize dhe krahasimi të përshtatshëm dhe të detajuar, për të siguruar se parashikimet janë të arritshme dhe mund të masin realisht efektshmërinë e Strategjisë si një e tërë. Grupi i auditimit nuk ka mundur të gjejë informacion shkresor që të evidentojë nëse ka një metodologji të përdorur për përcaktimin e këtyre shënjestrimeve për vitet 2017 dhe 2020.
- Grupi i auditimit nuk mori përgjigje zyrtare nga MD për pyetjen e lëvruar me shkresën nr. 3312 prot., datë 20.03.2018, mbi *mënyrën se si janë përcaktuar në terma sasiorë objektivat e SNKK 2015-2020 për projeksionet e viteve 2017 dhe 2020.*
- Për vitin 2016 dhe 2017, KKK nuk ka rishikuar në bazë vjetore planin e veprimit të strategjisë, ndryshe nga sa parashikon strategjia.
- Objektivi specifik i Planit të Veprimit A11.1 “Krijimi i faqeve web të përditësuara” rezulton i pazbatuar për vitin 2015 dhe pjesërisht i zbatuar për vitet 2016 dhe 2017 për mungesë fondesh nga ana e prefekturave. *Ky objektivi është parashikuar në planin e veprimit për të tre vitet si pa kosto për t’u implementuar, por realizimi i tij varet drejtpërdrejtë nga fondet e nevojshme.*
- Urdhri i Ministrit të Drejtësisë nr. 2237, datë 20.02.2018, i cili përcakton se cili do të jetë personi përgjegjës në cilësinë e

Koordinatorit Kombëtar kundër Korrupsionit, është i paplotë dhe i mungon aneksi i cili udhëzon se si duhet bërë monitorimi i zbatimit të detyrave të zv/ministrave, ku duhet të përfshihen edhe ato të KKK.

- Ministria e Drejtësisë nuk ka hartuar asnjë ndryshim respektiv në Rregulloren e Brendshme, në të cilën të detajohen kompetencat e saj si KKK që prej datës 13.09.2017.
- Që prej datës 05.10.2017, 56% e pozicioneve tek tre sektorët e rinj pranë MD me fokus antikorrupsionin, të miratuara sipas Skemës 1 të Urdhrit të Kryeministrit nr. 5166, rezultojnë ende vakante.
- Nuk ka asnjë evidencë se KKK ka organizuar takime koordinuese me një periodicitet prej 3 dhe 6 muajsh për një analizë më të thelluar të problematikave të hasura në implementimin e strategjisë antikorrupsion, ashtu siç parashikohet në SNKK 2015-2020.
- Nuk ka evidenca që vërtetojnë se në bazë 6-mujore janë mbajtur takime diskutimi mbi raportet e monitorimit që janë hartuar nga Sekretariati Teknik dhe të publikuara për konsultim, të cilat i prezantohen Mekanizmit Monitorues për miratim.
- Sekretariati Teknik:
  - Nuk ka hartuar raporte të përmbledhura monitorimi çdo 3 muaj, sikundër kërkohet në SNKK.
  - Nuk ka hartuar asnjë raport të zbatimit të integruar.
  - Nuk ka miratuar asnjë dokument dhe nuk ka marrë asnjë vendim të cilin duhet t'ia komunikojë publikut.
  - Nuk ka përdorur asnjë analizë statistikore apo cilësore duke përdorur të dhëna krahasuese përtej atyre që lidhen me vetëvlerësimin e situatës të luftës kundër korrupsionit.
  - Nuk ka komunikuar me palë të treta dhe shoqërinë civile për vlerësimin e masave të zbatuara.
  - Nuk ka asnjë dokumentim të arritjeve dhe praktikave të mira
  - Nuk ka asnjë metodë tjetër vlerësimi, përfshi këtu sondazhe, vlerësime situatë, pyetësorë, etj.
  - Nuk ka ofruar asnjë mjet dhe mënyrë me të cilat do të raportohet si p.sh. formularë, sisteme/ programe elektronike komunikimi të informacionit, etj. Institucionet raportojnë në varësi të matricës së vetë Planit të Veprimit.
- Koordinatori Kombëtar kundër Korrupsionit nuk ka ngritur asnjë mekanizëm mbikëqyrës dhe zbatues për strategjinë kundër korrupsionit, i cili sipas SNKK 2015-2020 ka si qëllim dhe detyrë koordinimin e punës për zbatimin e strategjisë. *Për pasojë, deri në*

*qershor 2018, nuk është realizuar asnjë nga aktivitetet e përcaktuara këtij mekanizmi në dy dokumentet strategjik.*

*Në përgjigje të pyetjes së auditimit: Sa ka ndikuar angazhimi i Prefekturave në adoptimin e politikave kundër korrupsionit në nivel vendor?*

- Mënyra e raportimit të pikave fokale të prefekturave nuk kryhet nëpërmjet Matricave të vlerësimit të rezultateve, ashtu siç është përcaktuar në udhëzimin përkatës.
- Ka prefektura që nuk kanë raportuar lidhur me vetë-deklarimin e realizimit të objektivave specifike të objektivit kryesor A11. Konkretisht, Prefektura Tiranë nuk ka raportuar asnjëherë lidhur me statusin e implementimit të Planit të Veprimit përgjatë periudhës 2015-2017.
- Nga raportet vjetore të hartuara nga KKK, vihet re se nuk janë zbatuar të gjitha masat e vendosura nga ana e prefekturave. Nga 6 objektivat specifike të objektivit A11, me prefekturat si institucione zbatuese, vetëm A11.2 (Krijimi i mekanizmit të monitorimit dhe vlerësimit periodik të ofrimit të shërbimeve dhe ndihmës ekonomike në nivel lokal) raportohet i zbatuar për vitet 2015-2017.

*Në përgjigje të pyetjes së auditimit: A janë efektivë mekanizmat e Monitorimit dhe të Vlerësimit periodik të ofrimit të shërbimeve dhe ndihmës ekonomike në nivel lokal?*

- MSHMS, gjatë gjithë periudhës 2015-2017 thjesht ka përcjellë informacionin e marrë nga SHSSH (institucion mbështetës në Planin e Veprimit).
- Sipas raportimeve të MSHMS, treguesi i krijimit të Mekanizmit të Monitorimit dhe vlerësimit periodik të ofrimit të shërbimeve dhe ndihmës ekonomike në nivel lokal, konsiderohet i zbatuar, pasi është një pjesë e aktivitetit institucional të SHSSH.
- Konstatohet se nuk jemi në rastin e krijimit të Mekanizmit të Monitorimit, pra në zbatimin e aktiviteteve të PV 2015-2017 të SNKK. Kjo, pasi njëri nga dy treguesit (numri i inspektimeve vjetore) barazohet me kontrolltet. SHSSH, në cilësinë e institucionit mbështetës, kryen inspektim vetëm mbi standardet e ofrimit të shërbimeve sociale, dhe jo për të evidentuar raste dhe proceduara në të cilat abuzohet. Meqenëse nuk rezultojnë specifikisht të krijuara mekanizma të monitorimit dhe të

vlerësimet, SHSSH nuk kryen inspektime, por kontrolle, raportimi i të cilëve ka qenë me mangësi në përmbajtje, afate kohore, etj.

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A realizohet ofrimi i shërbimeve administrative përmes sporteleve unike në nivel vendor?*

- *Sipas raportimit vjetore për vitin 2015, raportimi në raundet e para jo vetëm që ka zgjatur, por ka qenë i paplotë dhe/ose i paqartë. Verifikimi i të dhënave të raportuara është kryer pjesërisht në internet dhe pjesërisht në bashkëpunim me KKK për të siguruar saktësinë e tyre.*
- *Në vitin 2015, është raportuar se sportelet unike për shërbimet administrative janë duke u pilotuar në 5 bashki, procesi i cili do të vazhdonte deri në dhjetor 2015 dhe do të shërbente si një model aplikimi në bashkitë e tjera. KKK nuk ka njohuri mbi ecurinë e kësaj mase në 82% të bashkive të vendit ose në 56 bashki nga 61 gjithsej.*
- *Sipas Raportit të monitorimit për vitin 2016, kjo masë vlerësohet pjesërisht e zbatuar, pasi është kryer pilotimi, dhe në vijim do të prokurohet kompania që do të implementojë “one stop shop” në të gjithë Shqipërinë. Po sipas raportit, përcaktohet afat i i ri zbatimi që pritet të jetë 3- muhori i katërt i vitit 2018, me kosto totale të zbatimit që pritet të jetë 2 milionë US\$. Në këtë rast nuk ka asnjë element monitorimi mbi zbatimin e objektivit, pasi më shumë përqendrohet në atë se çfarë do të bëhet në të ardhmen.*
- *Edhe në raportin e monitorimit të Strategjisë për vitin 2017 kjo masë konsiderohet pjesërisht e zbatuar. Sipas raporteve janë ngritur zyrat me një ndalesë për ofrimin e shërbimeve administrative në nivel vendor në 12 bashki: me mbështetjen e DLDP-së (financuar nga SDC-Qeveria Zvicerane) në 5 bashki dhe atë të PLGP (USAID) në 6 bashki, ndërkohë që Bashkia e Urës Vajgurore e ka ngritur nëpërmjet buxhetit të bashkisë. Konsiderohet problematike për t’u zgjidhur në të ardhmen “Inventarizimi i shërbimeve aktuale” dhe “Identifikimi i shërbimeve parësore për t’u ofruar”, si pjesë e fazës së vlerësimit të situatës në bashki dhe analizës së biznesit, e cila pritet të përfundojë në janar të 2018. Ngritja e qendrës për ofrimin e shërbimeve në modelin “one stop shop” në 49 bashkitë e mbetura pritet që të finalizohet në fund të vitit 2019, pra 2 vjet më vonë se sa ishte parashikuar në Planin e Veprimit 2015-2017, dhe një vit më vonë seç është raportuar nga Sekretariati Teknik për vitin 2016.*

- Nga vizitat në terren, në bashkitë qendër të qarkut të Tiranës, Shkodrës dhe Fierit, konstatohet se është zbatuar krijimi i sporteleve unike, për të cilën bashkia Shkodër ishte vlerësuar dhe me çmim për shërbim dhe transparencë në këto zyra.

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *Si është perceptimi i opinionit publik mbi adoptimin e politikave kundër korrupsionit nga zyrtarët vendorë?*

*Grupi i auditimit ka mbledhur perceptimet e individëve mbi aktivitetet antikorruption që duhet të ishin adoptuar në qeverisjen vendore gjatë periudhës 2015 - 2017, me anë të Pyetësorit drejtuar qytetarëve.*

Nga përpunimi statistikor i përgjigjeve të pyetësorit, rezultoi se:

- 78% e të pyeturve pohojnë se në njësitë e tyre vendore kryhet korrupsion, 61% prej të cilëve e bazojnë përgjigjen në eksperiencën personale.
- 47% e individëve të përgjigjur kanë gjykuar se korrupsioni është rritur në tre vitet e fundit, ndërsa 21% mendojnë se ka mbetur i pandryshuar.
- Korrupsioni në qeverisjen vendore, për shumicën e qytetarëve, konsiston në përfitimet personale dhe politike të zyrtarëve publikë, ndërsa për 13% të tyre shkakut i korrupsionit është: financimi i aktiviteteve kriminale.
- 74% e të pyeturve nuk janë të informuar mbi politikat antikorruption që duhet të adoptohen nga qeverisja vendore. Të listuara këto aktivitete në pyetësorin për qytetarët nga G.A:
  - Mesatarisht 40% e qytetarëve nuk kanë informacion mbi nivelin e realizimit të tyre nga njësitë e qeverisjes vendore
  - Midis atyre që kanë informacion (rreth 60% e totalit), pjesa dërrmuese, tregojnë se shumica e aktiviteteve të mësipërme nuk janë realizuar. Ndërsa, individët të cilët e konsiderojnë të realizuar objektivin, frekuencën e realizimit e tregojnë sporadike.
  - Shumica e individëve gjykojnë se aktivitetet antikorruption të përcaktuara për tu realizuar në njësitë e qeverisjes vendore kanë aspak apo pak aftësi për të parandaluar korrupsionin, si për zyrtarët e lartë, ashtu edhe për punonjësit e thjeshtë të administratës në qeverisjen vendore. Vetëm 18% e individëve gjykojnë se këto masa kanë aftësi të mirë dhe shumë të mirë për të parandaluar korrupsionin midis zyrtarëve të lartë (p.sh. Kryetar Bashkie, Drejtor i Përgjithshëm, etj.), të mesëm dhe të ulët (p.sh. Drejtor

Drejtorie/Shef Sektori) dhe 22% se kanë aftësi të mirë ose shumë të mirë për të parandaluar korrupsionin në punonjësit e administratës.

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *Cili është opinionimi i shoqërisë civile mbi korrupsionin në qeverisjen vendore?*

A. *Raporte dhe vlerësime mbi korrupsionin në Shqipëri të publikuara nga organizata ndërkombëtare .*

Grupi i auditimit ka gjykuar të rëndësishëm identifikimin e “opinionit” të organizatave të pavarura ndërkombëtare mbi korrupsionin dhe suksesin e politikave antikorruption të ndërmarra në tre-vjeçarin e fundit në vendin tonë, i shprehur nëpërmjet treguesve, apo indekseve. Një pjesë e këtyre tregues janë cituar si matësit e arritjes, apo jo të qëllimeve të përgjithshme të strategjisë në SNKK 2015-2020

- Raport vlerësimit për Shqipërinë, Prill të 2018 (*Komisioni Evropian*)- Korrupsioni në vend konsiderohet si gjerësisht i përhapur dhe se mbetet një çështje shqetësuese. Lidhur me luftën kundër korrupsionit dhe realizimin e prioritetit, Komisioni Evropian vlerëson se: “Impakti i masave të ndërmarra mbetet ende për t’u parë”.
- *Indeksi i perceptimit të korrupsionit CPI (Transparency International)- Sipas SNKK 2015-2020*, në këtë indeks, *Shqipëria duhet të shënojë rritje të qëndrueshme (1.5-2.5 pikë) çdo vit*, duke nisur nga 33 pikë të shënuara në 2015, për të arritur 37.5 në 2017. CPI<sub>2017</sub> e rendit Shqipërinë në vendin e 91, me një vlerësim prej 38 pikësh. Në 2016-tën Shqipëria shënoi vlerësimin më të mirë 39 pikë (+3 pikë) nga vlerësimi në 2015-tën, për të pësuar sërish ulje në 2017, duke treguar kështu paqëndrueshmëri në perceptimin mbi korrupsionin në vend. *Në analizën vlerësuese të integritetit që TI publikoi në shtator të 2016-ës për Shqipërinë, politikat antikorruption të ndërmarra janë konsideruar si joefektive dhe të paqëndrueshme në kohë.*
- *Nations in Transit (Raport i Freedom House)- Sipas SNKK 2015-2020* vlerësimi për korrupsionin në Shqipëri në 2017 duhet të reduktohej në vlerën 4.5. Në raportin Nations in Transit të publikuar në 2017-ën mbi nivelin e demokratizimit të vendeve në tranzicion, e vlerëson korrupsionin në Shqipëri si të lartë dhe të pandryshueshëm: 5.25 për tre vitet e fundit, por në rritje krahasuar me periudhën 2008-2012, periudhë në të cilën ky tregues ishte 5.

- Strategjia Ndërsektoriale Kundër Korrupsionit, Koordinatorit Kundër Korrupsionit dhe rrjeti i pikave fokale të ndërtuara në ministri të ndryshme janë vlerësuar gjithashtu, në dy raportet e fundit të *Indeksit të Transformimit (BTI)*. Performanca e qeverisë, e vlerësuar mbi efektivitetin e politikave antikorruption të ndërmarra, shfaqet e pandryshuar në 4-vjeçarin e fundit, pavarësisht hartimit dhe zbatimit të Strategjisë Antikorruption.
  - *Rekomandimet e GRECO për parandalimin e korrupsionit dhe konfliktin e interesit të gjyqtarëve, prokurorëve dhe parlamentarëve.* Grupi i Vendeve Kundër Korrupsionit i Këshillit të Evropës (GRECO) në 2014-ën ka dhënë 10 rekomandime me temë: “Parandalimi i korrupsionit në lidhje me anëtarët e parlamentit, gjykatësit dhe prokurorët”. Sipas SNKK 2015-2020 në vitin 2017 Shqipëria duhet të ketë zbatuar plotësisht rekomandimet e raundit të IV të GRECO. Në vlerësimin e fundit të publikuar nga GRECO, nëntë nga dhjetë rekomandime janë konsideruar si të zbatuara pjesërisht. *Vetëm një nga dhjetë rekomandimet është vlerësuar si i zbatuar plotësisht.*
- B. *Raporte dhe vlerësime mbi korrupsionin, me fokus në qeverisjen vendor, të publikuara nga organizata jofitimprurëse që veprojnë në vendin tonë.*
- *Sondazhi “Besimi në Qeverisje 2017” (UNDP dhe IDM)- Krahësuar me 2016-ën, në 2017-ën gjetjet tregojnë se ekspozimi personal i qytetarëve ndaj korrupsionit në qeverisjen vendore është rritur me 6%, ndërsa në qeverisjen qendrore me 5%. Ndërsa, transparencën e qeverisjes vendore dhe qendrore në 2017-ën, të anketuarit e vlerësojnë përafërsisht të njëjtë me atë të 2016-ës. Në 2017-ën, nga 100% të të intervistuarve, 58% mendojnë se qeverisja qendrore nuk është transparente dhe 53% gjykojnë se qeverisja vendore nuk është transparente.*
  - *Raporti “Korrupsioni dhe Perceptimi i Korrupsionit 2016” (IDRA)- 89% e të përgjigjurve mendojnë se korrupsioni midis zyrtarëve publikë është i përhapur dhe shumë i përhapur (prej të cilëve 51% e konsiderojnë shumë të përhapur). Ndërsa, respektivisht 33% dhe 37% besojnë se korrupsioni është rritur dhe se ka mbetur i njëjtë në tre vitet e fundit. Transparenca e bashkive është në nivele më të ulëta se mesatarja, duke shënuar 44 pikë në vlerësimin nga 0 (aspak transparente) në 100 (shumë transparente).*
  - *“Hartëzimi i qeverisjes vendore në Shqipëri”, tetor 2017 (Projekt i financuar nga Komisioni Evropian, i zhvilluar nga UNDP, IDRA dhe*



*Star II*)- Në dimensionin e transparencës, qeverisja vendore vlerësohet si mesatare, duke cilësuar që një pjesë e bashkive nuk kanë faqe web, ose kanë informacione të pakta dhe jo të përditësuara në to. *Sipas këtij vlerësimi, strategjitë, planet dhe mekanizmat për luftën kundër korrupsionit në nivel vendor konsiderohen të pamjaftueshme dhe kërkojnë ndërhyrje të mëtejshme*

*C. Opinioni i organizatave jofitimprurëse mbi korrupsionin në qeverisjen vendore*

Me qëllim dhënien e rekomandimeve të nevojshme, grupi i auditimit ka gjykuar të rëndësishme edhe vjeljen e drejtpërdrejtë të opinionit të organizatave jofitimprurëse që veprojnë në vendin tonë. Për këtë është hartuar dhe shpërndar një pyetësor në adresat e kontaktit të të gjithë OJF-ve të regjistruara në AMSHC. Gjithashtu, grupi i auditimit hartoi dhe shpërndau një pyetësor me pyetje të hapura, drejtuar 18 OJF-ve të cilat kanë qenë fituese, në të paktën një projekt me tematikë luftën kundër korrupsionit, në AMSHC. Për të kuptuar më tepër, grupi i auditimit ka realizuar edhe komunikimet/intervistat me përfaqësues të tre prej OJF-ve më aktive lidhur me çështjen e korrupsionit në Shqipëri (TI, IDRA, IDM). Më poshtë paraqitet opinioni i shoqërisë civile mbi korrupsionin në qeverisjen vendore i mbledhur me anë të instrumenteve të përmendura më herët. Të dhënat janë përpunuar nga grupi i auditimit.

- Nga rreth 600 pyetësorë të shpërndar të gjithë OJF-ve të regjistruara në AMSHC, vetëm 6% janë përgjigjur. Ndërsa, nga OJF-të me të paktën një projekt me tematikë luftën kundër korrupsionit janë përgjigjur 3.
- 7 prej OJF-ve fituese të fondeve me tematikë çështjen në fjalë nuk rezultojnë të regjistruara në databazën e AMSHC. *Përpos faktit që këto OJF nuk janë të regjistruara në AMSHC, nuk janë përgjigjur në e-mail, për një pjesë të tyre adresat web nuk figurojnë aktive, e numrat e kontaktit nuk ekzistojnë.*
- Nga kryqëzimi i të dhënave midis databazës së marrë nga AMSHC (ku përcaktohen projektet fituese në mbështetje të luftës kundër korrupsionit) dhe raportimeve të bëra nga AMSHC në Sekretariatit Teknik (mbi projektet fituese në kuadër të Strategjisë, të publikuara në raportet e monitorimit të strategjisë Mars 2015 dhe Janar 2017) rezulton se: *OJF-të përfituese të fondeve në kuadër të strategjisë, të raportuara nga AMSHC në Sekretariatit Teknik, nuk rezultojnë të njëjtat me OJF-të e përcjella fituese të fondeve grupit të auditimit, nga vetë AMSHC.*
- Ndërkohë, në dy raportet e monitorimit të publikuara nga Sekretariati Teknik i KKK, nënobjektivi përkatës në Planin e Veprimit

(nënobjektivi C.1.7) konsiderohet “I zbatuar”, duke ngritur dyshime mbi saktësinë e përcaktimit të statusit “I zbatuar” në raportimet e bëra nga Sekretariati Teknik mbi zbatimin e Strategjisë.

- 43% e OJF-ve të përgjigjur në pyetësorin e përgjithshëm vlerësojnë se korrupsioni në qeverisjen e tyre lokale nuk ka ndryshuar në tre-vjeçarin e fundit, 27% perceptojnë se korrupsioni është ulur dhe 20% se është rritur.
- Ndër shkaqet kryesore të korrupsionit në qeverisjen vendore, OJF-të përmendin: 58% ato politike, 17% shkaqe personale, 8.3% financim i aktiviteteve kriminale. *Pandëshkueshmëria është një tjetër shkak i cilësuar nga OJF-të, si dhe nga përfaqësuesi i IDRA në intervistën e kryer me këtë të fundit, si kryesor në ekzistencën e këtij fenomeni në qeverisjen vendore.*
- 47% e tyre nuk kanë dëgjuar kurrë më parë për SNKK dhe PV dhe nuk kanë dijeni për këto dokumente strategjike. Midis OJF-ve të cilat kanë dijeni mbi ekzistencën e këtyre dy dokumenteve (53% e totalit), vërehet se për pjesën dërmuese burimi i informimit ka qenë interneti apo mediat sociale. *Pjesëmarrja në takimet konsultative në kuadër të SNKK nuk është përmendur si burim informimi mbi Strategjinë.*
- 80% e organizatave të shoqërisë civile tregojnë se nuk kanë qenë asnjëherë pjesë e takimeve konsultative të organizuar për SNKK-në.
- Për 60% të OJF-ve që kanë dijeni mbi strategjinë, SNKK 2015-2020 është një strategji pa një rezultat konkret në uljen e korrupsionit real apo të perceptimit të tij. Sipas tyre, duhet t’u jepet rëndësi më e madhe organizatave lokale që e njohin situatën dhe e kanë të prekshme çdo ditë.
- 74% dëshmojnë se nuk është kërkuar asnjëherë mendimi i tyre mbi masat më emergjente për t’u ndërmarrë për të parandaluar korrupsionin në njësitë e qeverisjes vendore.
- 80% e OJF-ve shprehen se se aktivitetet antikorrupsion të përcaktuara në SNKK 2015-2020 dhe PV 2015-2017 për t’u ndërmarr në njësitë e qeverisjes vendore ndikojnë “mesatarisht” dhe “shumë” arritjen e qëllimeve si: Forcimi i transparencës përmes zbatimit të ligjit, Rritja e transparencës lidhur me kontrollin dhe financimin e partive politike Forcimi i integritetit dhe transparencës së zyrtarëve publik në qeverisjen vendore, të përcaktuara në strategji. *Por gjithashtu, ato gjykojnë se duhet të ndërmerren edhe të tjera masa, të cilat në opinionin e tyre shfaqen dhe më emergjente për të parandaluar*

*korruptionin në njësitë e qeverisjes vendore dhe arritjen e qëllimeve të sipërpërmendura.*

- Mungesa e bashkëpunimit me institucionet e qeverisjes vendore dhe angazhimi nga këto të fundit i vetëm disa OJF-ve të mëdha në aktivitetet antikorruption është vlerësuar nga organizatat si: një nga tre sfidat kryesore me të cilat OJF-të përballen në Shqipëri, duke ndikuar negativisht kështu luftimin e korruptionit.
- Më shumë se 80% e OJF-ve janë përgjigjur se mund ta asistojnë qeverisjen lokale në realizimin e aktiviteteve të përcaktuar kësaj të fundit nga PV 2015-2017, në kuadër të SNKK 2015-2020.

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A ekziston metodologjia e duhur që integron arritjen e nënobjektivit në atë objektiv madhor të strategjisë?*

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- KKK të kujdeset për të arkivuar dhe inventarizuar tërë dokumentacionin e arkivës shkresore të MSHÇV përsa i përket rolit të vet si KKK, lëvruar deri tani nga institucioni i Kryeministrit, bazuar në Ligjin nr. 9154 datë 06.11.2003, “Për Arkivat”, i ndryshuar.

***Brenda muajit Tetor 2018***

- Sekretari i Përgjithshëm pranë Ministrisë së Drejtësisë të konfirmojë zyrtarisht se i gjithë arkivi shkresor që ka lidhje me aktivitetin e KKK të mëparshëm (rol i mbuluar nga Ministria e Shtetit për Çështjet Vendore) është lëvruar pranë Ministrisë së Drejtësisë.

***Brenda muajit Tetor 2018***

- KKK nëpërmjet strukturave përgjegjëse, të përfshijë të gjitha institucionet e përgjegjëse dhe mbështetëse që të propozojnë masat tyre respektive në zbërthimin e mëtejshëm të objektivave madhor të SNKK 2015-2020, sa herë që rishikohet plani i veprimit të SNKK 2015-2020.

***Vazhdimisht, sa herë bëhet përditësimi i Planit të Veprimit të SNKK 2015-2020***

- Sekretariati Teknik pranë KKK të marrë masa që të grumbullojë propozimet e nga i gjithë rrjeti i pikave fokale kundër korruptionit dhe të gjenerojë masa, tregues, kosto të parashikuara për realizimin e këtyre produkteve dhe afatet kohore të cilat të reflektojnë sintetizim të nevojave reale të institucioneve përgjegjëse për një arritje të SNKK.

***Vazhdimisht, sa herë bëhet përditësimi i Planit të Veprimit të SNKK 2015-2020***

- KKK aktual nëpërmjet strukturave përkatëse, të përditësojë Planin e veprimit në bazë vjetore me qëllim përshtatjen me progresin në zbatim të masave.

***Në vazhdimësi***

- KKK aktual nëpërmjet strukturave përkatëse, të marrë masat për analizuar dhe siguruar se kostot e nevojshme të propozuara nga institucionet përgjegjëse për implementimin e objektivave specifike sipas Planit të Veprimit, mund të sigurojnë zbatimin e plotë të tyre brenda harqeve të përcaktuara kohore.

***Në vazhdimësi, çdo vit para hartimit të planit të përditësuar të veprimit të SNKK***

- Sekretariati Teknik pranë KKK të marrë masa që të sigurojë se kostot e parashikuara për realizimin e objektivave specifike nga institucionet përgjegjëse të reflektohen në planin e veprimit.

***Në vazhdimësi çdo vit para hartimit të planit të përditësuar të veprimit të SNKK***

- Ministri i Drejtësisë të marrë masa e të përpilojë aneksin për t'iu bashkëngjitur Urdhrit nr. 2237, datë 20.02.2018, ashtu siç vetë Ministri urdhëron.

***Brenda muajit Tetor 2018***

- Ministri i Drejtësisë të marrë masa dhe të hartojë Rregulloren e Brendshme, duke specifikuar mandatin, fushën e veprimit, detyrat dhe përgjegjësitë e KKK, dhe të të gjithë organikës sipas Skemës 2 të Urdhrit të Kryeministrit nr. 5166, datë 05.10.2017, "Organika e Ministrisë së Drejtësisë"

***Brenda muajit Tetor 2018***

- Ministria e Drejtësisë të marra masa në plotësimin e vendeve vakante, specifikisht të të tre sektorëve me fokus antikorrupsionin.

***Brenda muajit Nëntor 2018***

- KKK aktual të organizojë në mënyrë periodike dhe sistematike takimet sipas harqeve kohore të mirëpërcaktuara në SNKK 2015-2020.

***Në vazhdimësi***

- KKK aktual të ngrejë dhe të sigurojë funksionimin e plotë të Sekretariatit Teknik.
  - a. Sekretariati teknik të hartojë raportet e përmbledhura të monitorimit çdo 3 muaj sikundër është parashikuar në SNKK 2015-2020

- b. Mekanizmi Monitorues të sigurojë se Sekretariati Teknik po ushtron detyrat dhe përgjegjësitë e veta në përputhje me specifikimet e SNKK 2015-2020, miratuar me VKM nr. 247, datë 20.3.2015.

***Brenda muajit Tetor 2018 dhe në vazhdimësi***

- Sekretariati Teknik të organizojë periodikisht takime diskutimi mbi raportet e monitorimit të hartuara dhe të publikuara.

***Në vazhdimësi***

- KKK aktual të ngrejë Mekanizmin Monitorues dhe të sigurojë funksionimin e plotë të tij sikundër përcaktohet në SNKK 2015-2020.

***Brenda muajit Tetor 2018 dhe në vazhdimësi***

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *Sa ka ndikuar angazhimi i Prefekturave në adoptimin e politikave kundër korrupsionit në nivel vendor?*

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- KKK aktual të evidentojë përgjegjësitë për mangësitë e shfaqura deri tani, të marrë masa dhe të informojë të gjithë pikat fokale për implementimin e SNKK dhe Planit të Veprimit, mbi raportimin e tyre sipas Matricës së Vlerësimit të Rezultateve.

***Vazhdimisht***

- KKK të grumbullojë raportimet e të gjithë institucioneve përgjegjëse në zbatimin e Planit të Veprimit, për të gjeneruar raporte sa më të plota të monitorimit.

***Vazhdimisht***

- KKK dhe Mekanizmi Monitorues të kujdesen që të monitorojnë raportimin dhe zbatimin e objektivave specifike të secilit objektiv madhor të SNKK dhe Planit të Veprimit, për të siguruar realizim të këtyre masave brenda afateve të parashikuara kohore.

***Vazhdimisht***

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A janë efektive mekanizmat e Monitorimit dhe të Vlerësimit periodik të ofrimit të shërbimeve dhe ndihmës ekonomike në nivel lokal?*

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Sekretariati Teknik të marrë masa që për Planin e ri të Veprimit t'i vendosë MSHMS tregues konkretë që lidhen drejtpërdrejtë me krijimin e mekanizmit të monitorimit dhe vlerësimit periodik të ofrimit të shërbimeve dhe ndihmës ekonomike në nivel lokal, në funksion të luftës kundër korrupsionit dhe rritjes së mirëqenies së popullatës.

***Me hartimin e Planit të Veprimit 2018-2020***

- Sekretariati Teknik, nëpërmjet MSHMS dhe përfshirjes së saj, të sigurojë monitorim dhe vlerësim periodik të ofrimit të shërbimeve dhe të ndihmës ekonomike në nivel lokal, jo vetëm nga ana e institucioneve mbështetëse.

***Vazhdimisht***

- Sekretariati Teknik të marrë masa dhe të evidentojë përgjegjësitë në rastin e raportimeve me mangësi dhe jashtë afateve kohore nga ana e MSHMS, dhe kjo e fundit kundrejt institucioneve mbështetëse të vartësisë.

***Vazhdimisht***

- Sekretariati Teknik dhe MSHMS të marrë masat e nevojshme që në Planin e ri të Veprimit të mundësojë përfshirjen në objektivat qeverisëse dhe ato specifik të Strategjisë kundër korrupsionit.

***Me hartimin e Planit të Veprimit 2018-2020***

- Sekretariati Teknik së bashku me Mekanizmin Monitorues të sigurojnë se institucionet përgjegjëse raportojnë për secilën periudhë që duhet përgatitur dhe publikuar raporti i implementimit të SNKK 2015-2020 dhe Planit të Veprimit.

***Vazhdimisht***

- KKK dhe Mekanizmi monitorues të monitorojnë me rigorozitet në se institucionet përgjegjëse përdorin instrumentet e duhura për implementimin e objektivave kryesorë dhe specifikë për përmbushjen e SNKK 2015-2020.

***Vazhdimisht***

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A realizohet ofrimi i shërbimeve administrative përmes sporteleve unike në nivel vendor?*

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- KKK të evidentojë përgjegjësitë për mosrealizimin e treguesit të krijimit të sporteve unike brenda afatit të përcaktuar në PV, si dhe të sigurojë saktësinë e raportimeve të të gjithë institucioneve përgjegjëse për të gjeneruar një raport vjetor sa më cilësor.

***Brenda muajit Tetor 2018 dhe vazhdimisht***

- KKK, në Planin e ri të Veprimit të vendosë afate dhe kosto reale që të garantojnë zbatimin me sukses të Strategjisë për krijimin e sporteve unike deri në nivelin e njësive administrative.

***Me hartimin e Planit të ri të Veprimit***

- Sekretariati Teknik të hartojë një raport të veçantë lidhur me efektet që ka në zbatimin e SNKK roli dhe përgjegjësia e institucioneve shtetërore që zbatojnë dhe raportojnë ecurinë e implementimit të treguesve të Planit të Veprimit.

***Brenda vitit 2018***

- KKK dhe Sekretariati Teknik të monitorojnë dhe të koordinojnë krijimin e sporteve me një ndalesë për shërbimet administrative në njësitë e pushtetit lokal, si një nga elementët e rëndësishëm të adoptimit të politikave kundër korrupsionit në nivel vendor.

***Vazhdimisht***

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *Si është perceptimi i opinionit publik mbi adoptimin e politikave kundër korrupsionit nga zyrtarët vendorë?*

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Realizimin e takimeve informuese me qytetarët, nga Prefekurat, me qëllim informimin e publikut lidhur me aktivitetet antikorruption të adoptuara në kuadër të SNKK 2015–2020.

***Vazhdimisht***

- Të ndërmerren masa nga prefekurat për adoptimin e aktiviteteve A11.1, A11.3, A11.4 dhe A11.6 të përcaktuara në Planin e Veprimit 2015-2017.

***Menjëherë***

- Të ndërmerren masa nga bashkitë për adoptimin e aktivitetit A11.5 të përcaktuar në Planin e Veprimit 2015-2017.

**Menjëherë**

- Të monitorohet me rigorozitet nga KKK adoptimi i objektivit A11 nga prefekturat dhe bashkitë.

**Vazhdimisht**

- Të merren në shqyrtim nga KKK format më të përhapura të korrupsionit në qeverisjen vendore, dhe të rivlerësohen aktivitetet antikorrupsion të përcaktuara në nënobjektivin A11 nëse i parandalojnë këto forma. Nëse jo, të ndërmerren masat më emergjente dhe të domosdoshme në përgjigje të tyre dhe të përfshihen në Planin e ri të Veprimit.

**Me hartimin e Planit të Veprimit 2018-2020**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *Cili është opinionin e shoqërisë civile mbi korrupsionin në qeverisjen vendore?*

**Për sa më sipër kemi rekomanduar:**

- Angazhim aktiv të OJF-ve nga vetë OJF-të, në aktivitete antikorrupsion në qeverisjen vendore në përgjithësi dhe në 7 aktivitetet e gjeneruara më lart nga grupi i auditimit, në veçanti.

**Menjëherë**

- Auditim Performance nga institucioni i KLSH-së për AMSHC-në.

**Brenda vitit 2019**

- Krijimi i një mekanizmi në hierarkinë e zbatimit të Strategjisë me qëllim monitorimin e vërtetësisë së të dhënave të raportuara nga Sekretariati Teknik në raportet e monitorimit.

**Me hartimin e Planit të Veprimit 2018-2020**

- Përfshirjen nga KKK të shoqërisë civile, në takimet konsultative me përfaqësues të OJF-ve nga të gjitha qarqet dhe mbajtjen në konsideratë të përvojës dhe perceptimit të tyre nga Sekretariati Teknik gjatë hartimit dhe përditësimit të masave antikorrupsion (për qeverisjen vendore) në planet e reja të veprimit.

**Me hartimin e Planit të Veprimit 2018-2020**



- Përfshirjen e shoqërisë civile nga prefekturat në adoptimin e politikave antikorrupsion në njësitë e qeverisjes vendore

***Menjëherë***

## 16. FUNKSIONIMI I BASHKIVE, NË KUADËR TË REFORMËS ADMINISTRATIVE-TERRITORIALE

### Të dhënat e auditimit:

- Auditimi është kryer në bazë të Programit të Auditimit, miratuar nga Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit, nr. 98/10 Prot., datë 20.04.2018.
- Auditimi ka filluar më datë 29.01.2018 dhe ka përfunduar më datë 18.05.2018.
- Auditimi është kryer nga grupi i auditimit: Sali Agaj, Redi Ametllari.
- Auditimi u krye në këto institucione:
  - Bashkia Tiranë;
  - Bashkia Durrës;
  - Bashkia Korçë;
  - Bashkia Vlorë;
  - Bashkia Fier;
  - Bashkia Shkodër;
  - Bashkia Dropull;
  - Bashkia Gjirokastrë;
  - Agjencia për Mbështetjen e Qeverisjes Vendore;
  - Ministria e Financave dhe Ekonomisë.
- Subjektet e audituara gjeneruan observacione, të cilat u reflektuan në raportin final rast pas rasti, duke u argumentuar qëndrimin zyrtar të KLSH-së për to.
- Auditimi u finalizua me vendimin e Kryetarit të KLSH-së, nr. 146, datë 28.09.2018.
- Raporti përfundimtar iu përçoll institucioneve të audituara me shkresën përcjellëse nr.98/25 Prot, datë 07.10.2018.

### Konteksti i Auditimit:

Decentralizimi i qeverisjes në Shqipëri nis në fillim të viteve 90-të, kur qeveritë vendore për herë të parë u zgjodhën në mënyrë demokratike. Pavarësisht se nuk mund të flasim ende për autonomi administrative apo fiskale, reformat e vitit '92 vendosën bazën për krijimin e autoriteteve vendore demokratike, të cilat gradualisht u përgatitën për të marrë më tepër përgjegjësi e funksione. Ratifikimi pa kushte i Kartës Europiane të Autonomisë Vendore (8548/1998) dhe miratimi i Ligjit për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore (8652/2000)

shënojnë momentin e dytë të rëndësishëm në decentralizimin e qeverisjes, duke krijuar kornizën për decentralizimin e plotë administrativ e fiskal. Të dyja këto dokumente përcaktojnë si një prej objektivave kryesore të reformave të decentralizimit në Shqipëri, nevojën që Njësitë e Qeverisjes Vendore duhet të jenë të afta të ofrojnë funksionet e transferuara tek qytetarët.

Për këtë arsye, si pjesë e reformave të decentralizimit të qeverisjes u miratua edhe Ligji për Ndarjen Administrativo Territoriale të Njërive të Qeverisjes Vendore (8653/2000). Në thelb, ndarja administrative e vitit 2000 përpiket të ruajë kufijtë historikë të bashkive, komunave, rretheve apo prefekturave (duke iu referuar fillim shekullit XX), duke shkrirë kufijtë administrativë të rretheve me ato të qarqeve.

Kjo paketë reformash, që përcaktoi kornizën kryesore të decentralizimit të qeverisjes në Shqipëri, u ndërtua mbi supozimin se njësitë e qeverisjes vendore, të cilat s'do të kishin mundësi për të ofruar më vete funksionet dhe përgjegjësitë e transferuara, do të përdornin alternativën e ofruar prej Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë dhe Ligjit për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore për t'u bashkuar me njëra-tjetrën, apo për t'u angazhuar në bashkëpunime ndërvendore. Mbi këtë supozim u hartuan edhe ligjet dhe udhëzimet që plotësuan kornizën e decentralizimit fiskal dhe administrativ, e u përcaktuan transfertat ndërqeveritare dhe grantet deri në vitin 2006. Megjithatë, me përjashtim të ndonjë rasti<sup>1</sup>, bashkime vullnetare të NJQV-ve nuk kanë ndodhur në këta 14 vjet funksionim të njërive të qeverisjes vendore. Në këto kushte, në vitin 2003 u rimor diskutimi mbi reformën administrativo-territoriale dhe, referuar një dokumenti politik përgatitur prej Këshillit të Europës, në vitin 2004 u hartua një projektligj për riorganizimin administrativo-territorial të vendit.

Projektligji përcaktonte një sërë kriteresh, që në thelb synojnë plotësimin e objektivit të sipër-përmendur, për njësi të qeverisjes vendore të afta të gjenerojnë të ardhura dhe të ofrojnë në mënyrë eficiente funksionet e përcaktuara nga ligji. Projektligji nuk gjeti konsensusin politik dhe si i tillë nuk u miratua nga parlamenti.

Viti 2005 shënon një tjetër moment të rëndësishëm në procesin e decentralizimit të qeverisjes, dhe me ndryshimin e qeverisë ndryshon edhe qasja strategjike në procesin e decentralizimit fiskal. Sistemi i transfertave ndërqeveritare e granteve u reformua, duke prezantuar barazinë thuajse të plotë fiskale si instrumentin që

---

<sup>1</sup> Në vitin 2003 komuna e Barbullushit dhe ajo e Bushatit në Qarkun e Shkodrës u bashkuan në një njësi vendore, Komunën e Bushatit (ligji 9123/2003).

do të zgjidhte problemin e njësive të vogla dhe shumë të vogla vendore për të gjeneruar të ardhura dhe ofruar shërbime për qytetarët. Kjo qasje, e arsyetuar me ruajtjen dhe përmirësimin e demokratizimit të qeverisjes, krijoi në fakt konfuzion në lidhje me atë që përcaktohej në strategjinë e decentralizimit si qeverisje e mirë dhe efektive.

Në të vërtetë, dilema për krijimin e njësive më të mëdha vendore, që ofrojnë shërbime në mënyrë më eficiente e përdorin më mirë burimet financiare dhe i përgjigjen nevojës së përfaqësimit më pranë qytetarit (demokratizimi i qeverisjes) përbën temën kryesore mbi të cilën u përqendruan diskutimet. Me rëndësi është që, në vargun e akteve ligjore të miratuara, të qëmtojmë në këtë reformë konceptin e decentralizimit dhe autonominë financiare.

Koncepti klasik i decentralizimit vjen nga filozofi dhe ekonomisti i shquar, John Stuart Mill. *“Qëllimi i të pasurit një përfaqësim lokal nënkupton që ata që kanë interesa të përbashkëta, të cilat nuk i ndajnë me bashkatdhetarët e tjerë në tërësi, mund t'i menaxhojnë vetë interesat e tyre. Çdo qytet ka interesa specifike, qoftë i vogël apo i madh, por që janë të përbashkëta për komunitetin e si rrjedhim çdo qytet, pa dallim shtrirjeje gjeografike apo popullsie, duhet të ketë këshillin e vet<sup>2</sup>.*

Një sërë projektesh, donatorësh, aktorësh lokalë kanë ushqyer ndër vite diskutimin në lidhje me reformën administrativo-territoriale, apo decentralizimin administrativ e fiskal të qeverisjes. Kështu, pas Sekretariatit të Këshillit të Europës në vitin 2003, Banka Botërore ndërmerr një vlerësim të thellë të Decentralizimit të Qeverisjes në Shqipëri dhe propozon një sërë reformash në lidhje me decentralizimin administrativ e fiskal si dhe reformën territoriale, ku mes të tjerash spikat rekomandimi për shpërndarjen asimetrike të funksioneve dhe përgjegjësi të NJQV-ve referuar kapaciteteve njerëzore dhe fiskale.

Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim European (OSBE), Programi për Zhvillim i Kombeve të Bashkuara (PNUD) dhe Instituti Suedez për Administratën Publike (SIPU) në vitet 2005-2006 sollën në vëmendje nevojën për reformën administrativo-territoriale, duke e lidhur atë me zhvillimin rajonal dhe krijimin e rajoneve ekonomike, duke e konsideruar këtë edhe si një prej parakushteve në procesin e integritimit në Bashkimin European (BE).

Projekti për Planifikimin dhe Qeverisjen Vendore (PLGP) financuar nga Agjencia Shteteve të Bashkuara për Zhvillim Ndërkombëtar (USAID), në vitin 2012, theksoi nevojën për reformën administrative duke e lidhur atë ngushtësisht

<sup>2</sup> Mill, 1861, Kapitulli 15.

me përmirësimin e decentralizimit në qeverisje dhe përmirësimin në ofrimin e shërbimeve vendore. Vëmendja tërhiqet në mënyrë të veçantë në lidhje me ndikimin negativ të reformave të ndërmarra në sistemin e transfertave, autonominë fiskale, transferimin e përgjegjësisë dhe funksioneve dhe në ngërçin që ato krijojnë në qeverisjen vendore. Programi për Zhvillimin Rajonal financiar prej Agjencive Austriake dhe Zviceriane për Zhvillim (ADA & SDC) e pasuron diskutimin në lidhje me nevojën për reformë territoriale dhe administrative, duke u fokusuar në rolin e nivelit të dytë të qeverisjes vendore, e duke analizuar thellësisht qeverisjen nën-kombëtare nga pikëpamja e qeverisjes në shumë nivele dhe e rajonalizimit.

SKL International & Shoqata e Komunave të Shqipërisë (SHKSH) financiar prej Agjencisë Suedeze për Zhvillim (SIDA) në 2012, i shtojnë diskutimit një tjetër studim, i cili bazuar në kontributet e studimeve paraardhëse, vjen me rekomandime për reformë administrativo-territoriale në nivelin e parë të qeverisjes<sup>3</sup>.

*“Janë bërë disa përparime në koordinimin e politikave dhe në nivelin e qeverisjes vendore, me miratimin e ligjit të ri për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes lokale. Megjithatë, janë të nevojshme përpjekje të konsiderueshme për të rritur kapacitetet administrative të njësive të qeverisjes vendore për të kryer kompetencat e tyre të zgjeruara dhe për t’u siguruar atyre burimet e nevojshme financiare.”*<sup>4</sup>

### **Mesazhi i Auditimit:**

Reforma Administrative-Territoriale nuk ka përmbushur objektivat: legjislacioni i ri nuk zbatohet plotësisht, procesi i përthithjes së funksioneve të reja, punonjësve, aktiveve dhe rritja e cilësisë së shërbimeve nuk është arritur të realizohet me sukses. Në shumicën e bashkive rezultojnë nivel i ulët efektiviteti në mbledhjen e të ardhurave të veta dhe në përdorimin e fondeve në dispozicion.

Pavarësisht se Reforma Administrative-Territoriale ishte e domosdoshme, ajo nuk ka reflektuar plotësisht parimet e Kartës Europiane të Autonomisë Vendore. Për pasojë, rezultojnë mospërputhje mes objektivave të reformës dhe politikave fiskale dhe buxhetore të qeverisë qendrore të cilat kanë cenuar autonominë vendore duke minuar kështu forcimin e decentralizimit dhe autonomisë së bashkive. Buxheti qendror alokon për NjQV rreth 1% e GDP-së që është niveli më i ulët rajonal, duke mos i ndihmuar bashkitë në ushtrimin e plotë të

---

<sup>3</sup> “Raporti i përgjithshëm për komisionin e reformës administrativo-territoriale”, Prill 2014

<sup>4</sup> Albania EU Progres Report 2016, fq. 8.

kompetencave dhe në rritjen e nivelit të shërbimeve ndaj qytetarëve. Ndërmjet bashkive në rang vendi ekziston një pabarazi financiare dhe konstatohen ndërhyrje të pushtetit qendror në pushtetin vendor, me efekt negativ për buxhetin e bashkive dhe stabilitetin e autonomisë financiare.

### **Përmbledhje në formë vendimi e auditimit**

Në zbatim të planit vjetor 2018, Kontrolli i Lartë i Shtetit, në kuadër të përmbushjes së funksionit të tij kushtetues, zbatimit të Udhëzimeve dhe Standardeve Ndërkombëtare të Auditimit (INTOSAI, EUROSAT, etj.), sipas programit nr. 98/10 datë 20.04.2018 të miratuar të auditimit, ndërmori auditimin e performancës me temë: “Funksionimi i bashkive në kuadër të Reformës Administrative- Territoriale”.

Ky auditim u programua për t’u ushtruar në subjektet: bashkitë Tiranë, Durrës, Shkodër, Vlorë, Korçë, Gjirokastrë, Fier e Dropull duke u shtrirë në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë (Drejtoria e Financave Vendore) dhe Agjencinë e Mbështetjes së Vetëqeverisjes Vendore (në varësi të Ministrisë së Punëve të Brendshme), duke i kushtuar vëmendjen e posaçme çështjeve që lidhen me efektivitetin e funksioneve menaxhuese, monitoruese dhe performancën e strukturave përgjegjëse, etj.

Për mbledhjen e informacionit të nevojshëm grupi i auditimit ka realizuar intervista, konsulta, pyetësorë, raporte të subjekteve nën auditim, informacione të grupeve të interesit, etj., duke u përqendruar në bashkitë Tiranë, Durrës, Shkodër, Vlorë, Korçë, Gjirokastrë, Fier e Dropull si dhe Drejtorinë e Financave Vendore në MFE dhe Agjencinë e Mbështetjes së Vetëqeverisjes Vendore (AMVV).

Në këtë auditim, fokusi ishte analiza e performancës së veprimtarisë së organeve të pushtetit vendor dhe Ministrisë së Financave e Ekonomisë, AMVV, në drejtim të funksionimit të vetëqeverisjes vendore, me qëllim që kjo veprimtari me realizimin e ndryshimeve të kërkuara me Reformën Administrative – Territoriale të v. 2014 të ketë efektivitet të lartë dhe në veçanti qytetarët e në tërësi shoqëria të përfitojë nga përparësitë e këtij procesi.

Në këtë mënyrë, objekti i këtij auditimi ishte pasqyrimi i nivelit në të cilën ndodhet pushteti vendor pas zbatimit të reformës administrative territoriale të v. 2014, duke analizuar faktorë të ndryshëm dhe vlerësuar veprimtarinë e organeve të vetëqeverisjes vendore dhe institucioneve qendrore, për të mundësuar përmirësimin e shërbimeve ndaj qytetarëve.

Përveç kërkesave të Rregullores, Manualit të Auditimit të Performancës së KLSH-së, Standardeve Ndërkombëtare të Auditimit - ISSAI, janë kërkuar dhe shfrytëzuar materiale të ndryshme: programe dhe raporte pune, përgjigje të pyetësorëve të subjekteve nën auditim, intervista e raporte të grupeve të interesit si Shoqata e Bashkive të Shqipërisë; studime dhe raporte të Organizatave Ndërkombëtare, studime përkatëse të subjekteve ku është shtrire auditimi, artikuj të medias së shkruar, konkluzione të informacioneve që lidhen me vetëqeverisjen vendore, etj.

Pas përfundimit të punës audituese në terren, më datë 18.07.2018 iu prcoll Projekt-Raporti i auditimit subjekteve të audituara. Raporti përfundimtar është hartuar pasi janë shqyrtuar komentet dhe shpjegimet e dërguara nga subjektet nën auditim.

### **Për sa më lart, Kryetari i KLSH-së konkludoi:**

Auditimi i performancës mbi “Funksionimin e bashkive në kuadër të reformës administrative-territoriale” vjen në formën e një guri-kilometrik, pikërisht në një segment kohor të rëndësishëm të reformës, pasi sipas Strategjisë Ndërsektoriale për Decentralizim dhe Qeverisjen Vendore 2015-2022, viti 2018 duhet të përkojë me një konsolidim të decentralizimit dhe autonomisë financiare të bashkive.

Bazuar në këtë konturim të ri, që synon menaxhimin me ekonomicitet, eficiencë dhe efektshmëri të fondeve dhe shërbimeve publike vendore, auditimi i performancës vjen si një *check and balance* për të lëvruar një informacion objektiv e rekomanduar përmirësime.

Me rëndësi për t’u theksuar është se KLSH, përmes auditimeve të performancës, ka mbajtur një vëmendje të lartë institucionale ndaj reformës administrative-territoriale, duke dhënë rekomandime *ex-ante* për ndarjen e re administrativo-territoriale.

### **I. Reforma Administrative-Territoriale**

Çdo reformë adreson problematika të ndryshme në një sektor të veçantë, por reforma administrative-territoriale synon të reformojë një pushtet qeverisës, konkretisht pushtetin vendor, për t’u zgjeruar në të gjitha fijet e rrjetës së madhe që përbën këtë pushtet, përfshirë buxhetin, investimet dhe shërbimet publike, pra në një mori problemesh sociale që qytetari i ndesh që në kontaktin e parë, nga rikonstruksioni i rrugëve, shkollave, spitaleve, apo i shërbimeve publike nga më parësoret. Kjo për arsye se pushteti lokal shihet si pika e parë e aksesit të

qytetarit në sektorin publik. Veçoria e tyre qëndron në faktin se ato janë reforma që synojnë të reformojnë shërbimet publike.

Historiku i reformave territoriale dhe praktikat e mira europiane në Hungari, Çeki, Belgjikë, Danimarkë, Suedi, Gjermani etj., kanë përcaktuar standardet, kriteret dhe proceset që shoqërojnë një reformë të tillë.

Katër elementët kryesorë të reformës administrative janë:

- ✓ Një hartë e re administrative bazuar në kriteret gjeo-kulturore;
- ✓ Përfshirja e qytetarëve përmes referendumit (Neni 5 i Kartës Europiane të Autonomisë Vendore);
- ✓ Shpërndarje e re e detyrave dhe reformim i shërbimeve publike;
- ✓ Sistemi i barazisë fiskale (ekualizimit).

Në rastin e Shqipërisë rezulton se reforma administrative-territoriale nuk ka rrjedhur nga një proces i gjerë ligjor dhe të shtrirë në kohë dhe së dyti nuk ka ndjekur kriteret e afirmuara nga praktikat evropiane. Për pasojë, risku i përmbushjes së objektivave të vet reformës administrative-territoriale është shumë i lartë, marrë në konsideratë intervalin e shkurtër kohor, nga nisja e procesit deri tek miratimi i saj. Po ashtu, përcaktimi i zgjedhjeve elektorale si pikënisje e hyrjes në fuqi të reformës çoi më së shumti në një implementim politik të reformës (mungesa e dëshirës për bashkëpunim ndërmjet maxhorancës dhe opozitës), sesa në një implementim menaxherial dhe administrativ, për shkak se anashkaloi fazën parapërgatitore të bashkive. Kjo reflektohet edhe në faktin se Ligji “Për Vetëqeverisjen Vendore”<sup>5</sup> dhe Ligji “Për Financat e Vetëqeverisjes”<sup>6</sup> Vendore” hynë në fuqi përkatësisht në 30 janar 2016 dhe 5 qershor 2017, ndërsa bashkitë e reja u konstituuan në shtator 2015, pas zgjedhjeve vendore.

Në relacionin për projektligjin për ndarjen administrativo-territoriale<sup>7</sup>, kjo qasje e nxituar arsyetohet duke iu referuar në mënyrë të pasaktë eksperiencës europiane të vendeve si Danimarka, Suedia dhe Irlanda. Në kontekstin historik, këto shembuj janë larg realitetit shqiptar. Vërehet se relacioni nuk ka marrë parasysh asnjë vend të Europës Lindore dhe Juglindore, që kanë një të shkuar komuniste si Shqipëria. Evidentimi i këtij historiku është me mjaft rëndësi duke marrë parasysh “qasjen centraliste” që konstatohet në këto vende, siç vërehet

<sup>5</sup> Ligji Nr. 139/2015

<sup>6</sup> Ligji Nr. 68/2017

<sup>7</sup> [https://www.reformaterritoriale.al/images/presentations/RELACION%20PROJEKTLIGJ%20NDARJA%20ADMINISTRATIVO\\_TERRITORIALE.pdf](https://www.reformaterritoriale.al/images/presentations/RELACION%20PROJEKTLIGJ%20NDARJA%20ADMINISTRATIVO_TERRITORIALE.pdf)



nga studime të autorëve të ndryshëm<sup>8</sup>. Për shembull, në Hungari, Poloni apo Çeki reformat administrative-territoriale kanë ndjekur një linjë decentralizuese për t'u shkëputur nga tradita centraliste e ngulitur thellë në sistemin administrativ shtetëror<sup>9</sup>. Por, në rast se do të shqyrtojmë edhe rastin e Danimarkës, referimi që i bëhet si kriter në relacionin e lartpërmendur është i gabuar, sa i përket shtrirjes kohore dhe procedurave të ndjekura. Konkretisht, miratimi i reformës territoriale në Danimarkë ka qenë një proces me shtrirje të gjerë në kohë, me përfshirjen e drejtpërdrejtë të eksperteve, shoqërisë civile dhe vet qytetarëve, për të cilët janë organizuar edhe referendume.



#### HAPAT E NDJEKURA NË MIRATIMIN E REFORMËS TERRITORIALE NË DANIMARKË

Në Shqipëri procesi ka qenë invers, pra jo vetëm që janë shmangur hallkat e një shqyrtimi të thellë parlamentar e ligjor, bazuar në praktikën e mira europiane, por reforma territoriale është miratuar si hallkë më vete, si fillim i një procesi, dhe nuk ka qenë një rezultat apo produkt i një zinxhiri procesesh dhe shqyrtimesh ligjore, administrative, sociale dhe gjeo-kulturore.

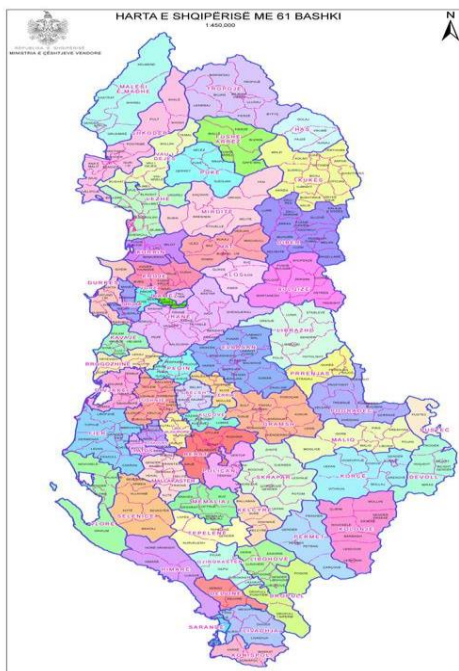
Në këtë kuptim, një miratim i tillë i reformës i ka venë bashkitë para faktit të kryer, pra para një realiteti të ri administrativo-territorial, pa qenë të mbuluara me akte ligjore. Kështu, në Shqipëri Komisioni për Reformën Administrative-Territoriale e zhvilloi veprimtarinë e tij në një afat kohor prej 3 muajsh, nga data 20 janar deri më 20 prill 2014 ndërsa Ligji nr. 115/2014 “Për ndarjen administrativo-territoriale të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë” u miratua në 31.07.2014 për të hyrë në fuqi pas zgjedhjeve lokale të

<sup>8</sup> Michall Illner, Territorial Decentralization: An Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe?

<sup>9</sup> If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? An East European Perspective

qershorit 2015. Në vendet e Europës, procesi ka zgjatur afërsisht rreth 10-20 vjet dhe pikënisja e procesit ka qenë ngritja e një Komisioni mbi Strukturën Administrative, që kishte pikësyfari detyrën e analizimit nëse ishte e nevojshme apo jo një reformë territoriale, çka natyrisht për vendin tonë ishte e nevojshme, duke e analizuar në optikën e rritjes së efijencës së shërbimeve publike. Konkretisht, në Danimarkë, në vitin 2004 u përgatitën fillimisht 50 akte ligjore të cilat iu nënshtruan dëgjësës publike, para miratimit të reformës në 2007. Një tjetër veçori e një reforme të tillë është garancia për qytetarët se nuk do të rezultojë në rritje të taksave, por në rritjen e performancës së shërbimeve<sup>10</sup>.

Bazuar në relacionin “Për ndarjen administrativo-territoriale të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë”<sup>11</sup>, rezulton se konfigurimi ri i kufijve administrativë në bashki nuk është bazuar në kritere të qarta dhe specifike, të tillë si kriteri i distancës minimale apo kriteri i popullsisë minimale



që do të reflektonte qëllimin për aplikimin e ekonomisë së shkallës, duke krijuar për pasojë një asimetri të kufijve bashkiakë.

Konkretisht, në hartën e re administrative, në Veri kemi bashki të mëdha (amalgamim), ndërsa në Jug kemi bashki të fragmentarizuar. Për një ndarje të tillë nuk është bërë një analizë në nivel vendor, qoftë në aspekte të decentralizimit dhe asimetrisë demografike dhe ekonomike që ekziston jo vetëm mes bashkive të një rajoni, por edhe mes rajoneve të ndryshme të Shqipërisë. Një tjetër element që është anashkaluar është kriteri gjeo-kulturor. Në këtë aspekt,

ndarja e re administrative ka sjellë një centralizim të decentralizimit pasi ka humbur përfaqësimi lokal i periferisë dhe nuk ka pasqyruar thelbin e një reformë

<sup>10</sup>[http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id\\_64104/cf\\_202/The\\_Local\\_Government\\_Reform\\_in\\_Brief.PDF](http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_64104/cf_202/The_Local_Government_Reform_in_Brief.PDF)

<sup>11</sup>[https://www.reformaterritoriale.al/images/presentations/RELACION%20PROJEKTLIGJ%20NDARJA%20ADMINISTRATIVO\\_TERRITORIALE.pdf](https://www.reformaterritoriale.al/images/presentations/RELACION%20PROJEKTLIGJ%20NDARJA%20ADMINISTRATIVO_TERRITORIALE.pdf)

administrative- territoriale, e cila ndërmerret për të reformuar shërbimet publike kah eficiencës dhe efektivitetit.

Në aspektin e respektimit të parimit të autonomisë vendore, reforma administrativo-territoriale, pra një reformë për pushtetin vendor, është bërë pa marrë parasysh vullnetin vendor të qytetarëve, përmes referendumit, duke shkelur Nenin 5 të Kartës Europiane të Autonomisë Vendore “Mbrotjtja e Kufijve territoriale të bashkësive vendore”.

Në këtë konfigurim të ri, Bashkitë përballen me dy sfida kryesore:

- *Së pari*, me një territor të ri e të panjohur që rezultojnë të jetë jashtë rrezes së zgjatimit administrativ të bashkive, për shkak të terrenit të thyer në zonat veriore (Shkodër) dhe zigzageve të kufijve administrative të Tiranës(banorët e ish-komunave të Tiranës kalojnë në territorin e Bashkisë Kamëz për të arritur në Bashkinë Tiranë).
- *Së dyti*, më kompetenca të reja dhe problematike, për shkak se e fondet e akorduara nuk janë proporcionale me buxhetin që realisht u duhet bashkive për t’i ushtruar sipas standardeve gjashtë funksionet e reja.

## **II. Kuadri rregullator ligjor**

Në aspektin e kuadrit ligjor, Ligji Nr. 139/2015 “Për Vetëqeverisjen Vendore” dhe Ligji Nr. 68/2017 “Për Financat e Vetëqeverisjes Vendore” rregullojnë organizimin dhe funksionimin ligjor e financiar të njësive të vetëqeverisjes vendore duke përcaktuar funksionet, kompetencat të drejtat dhe detyrimet e organeve vendore. Por, Ligji “Për “Vetëqeverisjen Vendore” nuk ka sjellë në substancë dhe nuk përfaqëson një akt ligjor “reformues”, pra që të reflektojë një reformim të shërbimeve publike, pasi nga krahasimi rezultojnë se është ruajtur e njëjta bazë ligjore si me Ligjin Nr. 8652, datë 31.7.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore”, sa i përket të drejtat dhe përgjegjësisë të bashkive. Po ashtu, edhe ato garanci të autonomisë vendore të parashikuara në ligjin e ri nuk zbatohen. Më konkretisht, Ligji Nr. 139/2015 “Për Vetëqeverisjen Vendore” përcakton të drejtat përgjegjësitë, kompetencat e njësive të vetëqeverisjes vendore dhe parashikon një raport me detyrime të ndërsjella midis pushtetit qendror dhe pushtetit lokal. Në aspektin e decentralizimit, kjo marrëdhënie përbën vijën ndarëse midis dy pushteteve, e cila reflektohet edhe në nene të tjera të ligjit, ku në nenin 34/5 mbi “Parimet themelore të financave të vetëqeverisjes vendore” parashikohet se: *‘Në rast se ndryshimet në politikën fiskale shoqërohen me ulje të niveleve, normave dhe bazës së taksave vendore apo të pjesës së të ardhurave të njësive të qeverisjes vendore nga taksat e ndara,*

*Ministria e Financave është e detyruar të marrë masa për kompensimin e uljes, nëpërmjet rritjes së transfertave financiare dhe mundësisë për huamarrje vendore dhe/ose formave të tjera”.*

Përpos kësaj, në Ligjin “Për Financat e Vetëqeverisjes Vendore”, bëhet një përcaktim shterues duke parashikuar në Nenin 4/6: *“Në rast se ulen apo hiqen taksa ose tarifa vendore nga qeverisje qendrore, njësitë e vetëqeverisjes vendore kompensohen plotësisht, nëpërmjet rritjes së transfertës së pakushtëzuar, taksave të ndara, transferimit në nivel vendor të një takse tjetër kombëtare ose kombinimin e tyre”.* Ky nen reflekton qartë vijën e decentralizimit në dy format e saj, atë juridiksional dhe financiar. Çka nënkupton, së pari një garanci për pushtetin vendor se ndërhyrjet nga pushteti qendror në politikat fiskale dhe buxhetore duhet të shoqërohen, paraprakisht, me një konsultim dhe masa kompensuese për pushtetin vendor, në rast se kanë impakt negativ për financat vendore dhe së dyti, garancinë juridike se tagri i vendosjes, ndryshimit të taksave dhe tarifave vendore i takon vendimmarrjes vendore, pra Këshillit Bashkiak. Një shembull i kësaj ndërhyrjeje në autonominë vendore është ndryshimi Ligji 142/2015 datë 17.12.2015, “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin 9632 datë 30.08.2006”<sup>12</sup>. Ky ndryshim, krahasuar me të ardhurat e vitit 2015, u ka kushtuar Bashkisë Korçë rreth 90 milionë lekë, buxhetit të Bashkisë Vlorë rreth 70 milionë lekë ndërsa Bashkisë Tiranë rreth 500 milionë lekë. Nga evidencat e mbledhura<sup>13</sup> gjatë punës në terren është konstatuar se pushteti qendror ka ndërhyrë tek buxheti bashkiak dhe nuk i ka kompensuar bashkitë për humbjet në buxhet që u ka kushtuar ndryshimi në taksën e biznesit të vogël, një taksë kjo që i përket ekskluzivisht pushtetit vendor.

Ligji Nr. 139/2015 “Për Vetëqeverisjen Vendore” i jep gjithashtu një garanci paraprake pushtetit vendor duke e detyruar qeverisjen qendrore, që në periudhën e hartimit të projektbuxhetit të shtetit, të konsultohet me njësitë e vetëqeverisjes vendore, nëpërmjet instrumenteve të përcaktuara të konsultimit, duke analizuar mjaftueshmërinë dhe stabilitetin e burimeve financiare të njësisë së vetëqeverisjes vendore për arritjen e qëllimeve të përcaktuara në këtë ligj. Por, ky konsultim, për rastin e ndryshimeve në taksën e ndërtesës, rezultojnë të jetë thjesht fiktiv dhe jo në përputhje me frymën e ligjit dhe qëllimin e tij. Konsultimi i pushtetit qendror me pushtetin vendor është një shprehje e

<sup>12</sup> Neni 11 ka ndryshuar dhe bizneset me xhiro nga 0-5 mln lekë e kanë tashmë shkallën tatimore 0. Ndërsa subjektet me xhiro 5-8 mln lekë e kanë shkallën tatimore 5% të fitimit.

<sup>13</sup> Nga intervistat, pyetësorët dhe të dhënat buxhetore të Bashkive Tiranë, Fier, Vlorë, Shkodër. Vlen për t’u theksuar se kompensimi nuk është bërë për të gjitha bashkitë.

autonomisë vendore dhe në rast se e shohim këtë nen të lidhur edhe me dispozitat e tjera, ligji në këtë aspekt nuk po zbatohet.

“Këshilli Konsultativ i Vetëqeverisje Vendore me Qeverisjen Qendrore” është forumi kryesor në të cilën qeverisja qendrore konsultohet me njësitë e vetëqeverisjes vendore për projektligjet, projektvendimet e Këshillit të Ministrave, projektpolitikat dhe projektstrategjitë që rregullojnë ose kanë ndikim të drejtpërdrejtë në ushtrimin e të drejtave dhe detyrimeve të njësisë së vetëqeverisjes vendore Nga intervistat e grupit të auditimit me autoritetet bashkiake dhe nga evidencat e mbledhura rezulton se në vitin 2017, janë zhvilluar vetëm dy(2) mbledhje. Në momentin e zhvillimit të mbledhjes së Këshillit Konsultativ në 1 nëntor 2017, projektligji për ndryshimin në taksën e ndërtesës ishte miratuar nga Këshilli i Ministrave dhe ishte dërguar në 27 tetor për miratim në Kuvend<sup>14</sup>. Për pasojë, mbledhja e Këshillit Konsultativ ishte krejtësisht fiktive, në shkelje kështu të Ligjit “Për Vetëqeverisjen Vendore”.

Nga praktikat e deritanishme vërehet se Këshilli Konsultativ karakterizohet nga mbledhje informuese, njoftuese dhe nuk merren vendime, çka nënkupton një pozitë të dobët të bashkive për të mbrojtur autonominë vendore nga ndërhyrjet e pushtetit qendror. Përbërja e Këshillit Konsultativ të Qeverisjes Qendrore me përfaqësim të barabartë anëtarësh, 9 përfaqësues të qeverisjes qendrore dhe 9 përfaqësues të vetëqeverisjes vendore e kushtëzon marrjen e një vendimi përmes një konsensusi, e për pasojë me domosdo kërkon pëlqimin e pushtetit qendror për një vendimmarrje vendore. Këshilli Konsultativ nuk garanton shprehjen e pëlqimit apo mospëlqimit të pushtetit vendor, në formën e një akti vendimmarrës. Në këtë kuadër, mungon garancia apo mekanizmi detyrues që pushteti qendror t’i reflektojë sugjerimet apo rekomandimet që ofron pushteti vendor për një projektligj që lidhet drejtpërdrejtë me ushtrimin e të drejtave dhe detyrimeve të njësisë së vetëqeverisjes vendore.

Një tjetër garanci financiare për bashkitë konsiston në atë se transferta e pakushtëzuar nuk mund të jetë më e vogël se ajo e vitit paraardhës. Por fakti që buxheti i njësive vendore në total nuk shënon rritje të konsiderueshme, është tregues i qartë që autonomia nuk është e plotë dhe se legjislacioni i ri nuk ka sjellë rritje të buxhetit të bashkive, pra thelbin e decentralizimit. Niveli është pak a shumë i njëjti, pra nga buxheti qendror alokohet jo më pak se 1% e GDP-së që është niveli më i ulët rajonal, duke i penguar kështu bashkitë që të rrisin cilësinë e shërbimeve dhe t’i ushtrojnë kompetenca e reja në diskrecion të plotë, siç

---

<sup>14</sup><https://www.parlament.al/projektligj/projektligj-per-disa-ndryshime-dhe-shtesa-ne-ligjin-nr-9632-date-30-10-2006-per-sistemin-e-taksave-vendore-te-ndryshuar/>

parashikohet në Kartën Europiane të Autonomisë Vendore. Dukshëm, vërehet një mospërputhje mes objektivave të reformës territoriale dhe politikave fiskale dhe buxhetore të qeverisë, duke minuar kështu forcimin e decentralizimit dhe autonomisë fiskale të bashkive. Në këtë kuadër, bashkitë e konstituara nga reforma administrative-territoriale ende nuk gëzojnë një decentralizim të lartë, për shkak të mos rritjes së autonomisë fiskale të tyre dhe së dyti për shkak se nuk kanë përfituar kompetenca të tilla si shërbimet e drejtpërdrejta për qytetarët, si shërbimi shëndetësor parësor apo shërbimi parashkollor, etj. Me këtë morfologji, si fizike ashtu dhe ligjore, bashkitë ndonëse pranë qytetarëve, janë larg nga ofrimi i shërbimeve kryesore, pikërisht të atyre shërbimeve ku vendoset kontakti i parë mes sektorit publik dhe qytetarit.

Miratimi i Ligjit “Për Vetëqeverisjen Vendore” dhe Ligjit Për “Financat e Vetëqeverisjes Vendore” nuk është shoqëruar me ndryshime në Ligjin “Për Taksat Kombëtare”<sup>15</sup>, Ligjin “Për Taksat Vendore”<sup>16</sup>. Ndonëse legjislacioni i ri e njeh taksën mbi të ardhurat si taksë e ndarë, ku 2% duhet t’i kalojë bashkisë, në Ligjin “Për Taksat Kombëtare” kjo taksë i njihet vetëm pushtetit qendror, e për pasojë kjo e ardhur nuk i ka kaluar buxhetit të bashkive. Po ashtu, edhe në taksën vjetore për qarkullimin e mjeteve të përdorura, ka një mospërputhje mes Ligjit “Për Taksat Kombëtare” dhe Ligjit “Për Vetëqeverisjen Vendore, ku në të parin, nenin 4 parashikohet se 18 përqind e të ardhurave vjetore nga kjo taksë i kalojnë buxhetit të qeverisjes vendore ndërsa në të dytin, nenin 25, kjo e ardhur njihet në masën 25 përqind.

Edhe me miratimin e Ligjit Nr. 106/2017 për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 9632, datë 30.10.2006, “Për Sistemin e taksave vendore” të ndryshuar, shkelen parimet e autonomisë vendore për shkak se ky ndryshim që është bërë shkakton përplasje me një nen tjetër të ligjit. Më konkretisht, në vet Ligjin dt. 30.10.2006 për Taksat Vendore, Neni 5/ç përcaktohet se është Këshilli Bashkiak kompetent mbi mënyrën e mbledhjes së taksës, përfshirë zgjedhjen e agjentit fiskal dhe detyrimet e ndërsjellta. Por, me ndryshimin e bërë në këtë ligj, në nenin 22/2 parashikohet se për taksën e ndërtesës, e cila është një taksë vendore, Këshilli i Ministrave përcakton edhe masën e përfitimit të agjentit të autorizuar, mbi të ardhurat e arkëtuara nga taksa e ndërtesave, duke shkaktuar kështu një përplasje jo vetëm midis ligjeve, por edhe mes neneve brenda këtij ligji. Në bazë të Ligjit “Për Vetëqeverisjen Vendore”<sup>17</sup>, njësitë e qeverisjes vendore rregullojnë dhe administrojnë ushtrimin e funksioneve të veta. Kjo taksë është

<sup>15</sup> Ligji Nr.9975, datë 28.7.2008, i ndryshuar

<sup>16</sup> Ligji Nr.9632, datë 30.10.2006, i ndryshuar

<sup>17</sup> Neni 22, Parimet e ushtrimit të funksioneve

funksioni i vet në mënyrë të plotë dhe të pavarur në përputhje me Kushtetutën dhe Kartën Europiane të Autonomisë Vendore. Ndërsa, në bazë të Ligjit 68/2017 “Për Financat e Vetëqeverisjes Vendore” neni 4/1, “Parimet e autonomisë fiskale”, parashikohet se njësitë të vetëqeverisjes vendore u garantohet e drejta për krijimin e të ardhurave në mënyrë të pavarur.

Nga shqyrtimi i ligjeve dhe akteve ligjore përkatëse rezulton se, legjislacioni i ri ka “zona gri”, pra mungesë ndarjesh detyrash dhe përgjegjësish se cilat janë atributet e pushtetit qendror dhe cilat janë atributet e pushtetit vendor, duke i lënë kështu të hapura hapësirat për ndërhyrje të pushtetit të parë mbi atë të dytë. Konkretisht, kalimi i kompetencave të reja në fushën e bujqësisë nuk është shoqëruar me ndryshimet ligjore përfshirë Strategjinë Ndërsektoriale për Zhvillim Rural dhe Bujqësor 2014-2020<sup>18</sup>. Ndonëse ka pasur ndryshime në këtë strategji<sup>19</sup>, ato kanë lënë jashtë fokusit harmonizimin e kësaj strategjie me kompetencat e reja në fushën e bujqësisë që u janë dhënë bashkive.

Edhe në kompetencat për arsimin, kalimi i kompetencave në këtë fushë nuk është shoqëruar me ndryshimin e Ligjit Nr. 69/2012 “Për sistemin arsimor parauniversitar në Republikën e Shqipërisë”. Po, ashtu kalimi i këtyre kompetencave nuk është shoqëruar me analizë të kostove mbi impaktin që do të ketë në buxhetin e bashkive. Për pasojë, Ligji “Për Vetëqeverisjen Vendore” nuk po zbatohet plotësisht.

Një tjetër faktor që ka ndikuar në moszbatimin e plotë të reformës është edhe mungesa e monitorimit dhe moskryerja e detyrave nga Agjencia për Zbatimin e Reformës Administrative ngritur me VKM Nr. 83, datë 28.1.2015, duke mos zbatuar në mënyrë të plotë detyrat dhe përgjegjësitë ligjore. Kjo agjenci ka dështuar në kryerjen e funksioneve të saj si mëposhtë:

1. Në monitorimin e ecurisë së zbatimit të reformës administrative-territoriale, nëpërmjet bashkërendimit të të gjitha masave, proceseve dhe mbështetjes administrative deri në arritjen e funksionalitetit të plotë të 61 bashkive të reja;
2. Në hartimin e ndryshimeve dhe përmirësimin e kuadrit ligjor dhe nënligjor për zbatimin e reformës administrative-territoriale;

---

<sup>18</sup> VKM Nr. 709, datë 29.10.2014 Për miratimin e Strategjisë Ndërsektoriale për Zhvillimin Rural dhe Bujqësor 2014–2020”

<sup>19</sup> VKM-ja Nr.21 datë 12.01.2018 Për disa shtesa në vendimin nr. 709, datë 29.10.2014, të Këshillit të Ministrave, “Për miratimin e Strategjisë Ndërsektoriale për Zhvillimin Rural dhe Bujqësor 2014–2020”

3. Në informimin mënyrë periodike të institucioneve publike dhe grupeve të interesit për ecurinë e zbatimit të reformës administrative-territoriale;

Por, me VKM.11, datë 12.1.2018, kjo Agjenci është ristrukturuar dhe ka marrë emërtesën Agjencia për Mbështetjen e Vetëqeverisjes Vendore.

Legjislacioni i ri mbart paqartësi për rolin e Qarkut, që vazhdon të operojë në të njëjtat kompetenca të para reformës administrative-territoriale, përcaktuara në Ligjin Nr.8652, datë 31.7.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore”.

Funksionet e qarkut janë :

a) ndërtimi e zbatimi i politikave rajonale

b) harmonizimi i tyre me politikat shtetërore, në nivel qarku, si dhe çdo funksion tjetër i dhënë me ligj.

Qartazi, këto kompetenca janë tepër të përgjithshme ndërkohë që me ngritjen e agjencive rajonale, ndërtimi e zbatimi i politikave rajonale kryhet nga këto të fundit. Për pasojë minimizohet perspektiva për fuqizimin e rolit të qarqeve.



### III. FUNKSIONET E REJA TË BASHKIVE

Ligji Nr. 139/2015 “Për “Vetëqeverisjen Vendore” u njeh 6 kompetenca të reja bashkive, të cilat prekin më shumë aspekte menaxheriale sesa të ofrimit të shërbimeve publike. Ndarja e këtyre kompetencave nuk reflekton plotësisht parimin kryesor të Kartës Europiane të Vetëqeverisjes Vendore, parimin e subsidiaritetit, pra të funksioneve dhe ushtrimit të kompetencave në një nivel qeverisjeje sa më pranë komunitetit, duke pasur parasysh rëndësinë dhe natyrën e detyrës, si dhe kërkesat e efikasitetit dhe ekonomicitetit.



#### KOMPETENCAT E REJA TË BASHKIVE

Gjashtë funksionet e reja mbështetën përmes transfertave specifike të cilat mbulojnë pagat e punonjëse, kontributet shoqërore/dhe shëndetësore dhe disa shpenzime operative, por nuk përbëjnë mbështetje për investime. Për rrjedhojë, marrë parasysh problematikat e mprehta që shoqërojnë këto sektorë, për të cilat nuk ka pasur investime edhe kur ishin në juridiksionin e qeverisjes qendrore, pushteti lokal me fondet që u jep pushteti qendror realizon thjesht një “kujdestari” ndaj këtyre kompetencave. Burimet financiare për rehabilitimin dhe përmirësimin e infrastrukturës ekzistuese janë shumë të kufizuara në krahasim me nevojat vendore. Për këtë arsye, bashkitë kanë akorduar fonde shtesë nga buxheti i tyre. Natyra e këtyre fondeve është e tillë që sipas një studimi të Bankës Botërore, nuk bazohen në modelin *output* kah performancës. Sipas

“Handbook of local governance: Municipality Finance”<sup>20</sup>, transfertat specifike mund të shoqërohen edhe me kërkesa për të arritur rezultate të caktuara në ofrimin e shërbimeve (kushtëzim i bazuar në output). Kushtëzimi i bazuar në *input* është provuar të jetë joproduktiv dhe ndërhyrës, ndërsa kushtëzimi i bazuar në *output* është më i orientuar kah performanca, duke nxitur arritjen e objektivave dhe forcimin e autonomisë lokale.

Po ashtu, edhe në këto kompetenca, legjislacioni i ri nuk e ka theksuar vijën e decentralizimit, duke shkaktuar përplasje kompetencash mes vetëqeverisjes vendore dhe pushtetit qendror, si në rastin e përcaktimit të kompetencës së bashkive për administrimin dhe rregullimin e sistemit arsimor parashkollor në kopshte dhe në çerdhe<sup>21</sup>. Kjo dispozitë rezulton tepër e përgjithshme po ta krahasojmë me ligjin “Për Vetëqeverisjen Lokale” të Republikës së Kosovës<sup>22</sup>, që parashikon në mënyrë të detajuar një ndarje të qartë të detyrave: *“Ofrimin e arsimit publik parashkollor, fillor dhe të mesëm, duke përfshirë regjistrimin dhe licencimin e institucioneve edukative, punësimin, pagesën e rrogave dhe trajnimit e instruktorëve dhe administratorëve të arsimit”*. Rezulton se kjo kompetencë nuk i ka kaluar ende bashkive për shkak të përplases së kompetencave që shkakton me Ligjin Nr. 69/2012 “Për sistemin arsimor parauniversitar në Republikën e Shqipërisë”.

Me rëndësi për t’u theksuar është se këto kompetenca nuk përputhen me fizionominë e re të ndarjes administrative territoriale. Praktikant ndërkombëtare sugjerojnë se krijimi i bashkive të mëdha duhet të shoqërohet me kalim të kompetencave e të shërbimeve parësore nga pushteti qendror tek ai vendor. Konkretisht, reforma territoriale ka lënë jashtë kompetencave të tilla si shërbimin shkollor dhe shëndetësor parësor, etj. Realizimi i një shpërndarjeje në mënyrë uniforme e këtyre kompetencave tregon se nuk është marrë në konsideratë profili dhe potencialet individuale të bashkive. Nëse do të shqyrtojmë rastin e Bashkisë Tiranë, e cila është bashkia më e madhe në vend, që për nga popullsia dhe buxheti përbën një kontrast të madh me bashkitë e tjera, mund të ishin zhvilluar analiza për t’i dhënë shërbime të reja. Megjithëse kalimi i sistemit parashkollor dhe sistemit parësor shëndetësor nën juridiksionin e pushtetit vendor mund të përbente një sfidë madhore buxhetore dhe menaxheriale për bashkitë, legjislacioni i ri duhet të ishte shoqëruar me dhënie e disa kompetencave që përkojnë me potencialet e bashkive, kjo edhe për të forcuar perspektivën për një decentralizim edhe më të konsoliduar të pushtetit

<sup>20</sup> <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18725>

<sup>21</sup> Neni 23/12 i Ligjit Për Vetëqeverisjen Vendore”

<sup>22</sup> LIGJI NR. 03/L-040PËR VETËQEVERISJEN LOKALE, Neni 17 Kompetencat Vetëqeverisje

vendor në të ardhmen. P.sh. kalimi i shkollave profesionale në juridiksionin e plotë të Bashkisë Tiranë dhe bashkive të tjera të mëdha si e Durrësi, Fieri, etj., mund të shërbente edhe si një incentivë për të rritur punësimin e të rinjve. Po ashtu, ngritja dhe menaxhimi i qendrave të shërbimit parësor shëndetësor në zonat rurale dhe periferike do të forconte prezencën e bashkisë në këto zona të largëta nga qendra bashkiake, duke bashkuar pushtetin vendor me qytetarët e periferive në një nga shërbimet më të rëndësishme, siç është shëndetësia. Kështu, distanca gjeografike mes qendrës bashkiake dhe periferisë do të kompensohej nga aksesin e drejtpërdrejtë i qytetarit në shërbime.

Në një analizë rajonale, krahasuar me vendet fqinje, veçanërisht Kosovën (konsiderohet si vendi më i decentralizuar i rajonit sipas Asosacionit të Autoriteteve Lokale të Europës Juglindore NALAS), rezultojnë se, pushteti vendor në Shqipëri edhe me konfigurimin që i ka dhënë reforma, nuk ka arritur në nivelet e duhura të decentralizimit të shërbimeve për qytetarët.

| Shteti             | Parashkollor |      | Shkollat filllore |      | Gjimnazet |      | Shërbimi shëndetësor parësor dhe dytësor |      | Mirëqenia sociale |      | Kultura |      | Sportet |      |
|--------------------|--------------|------|-------------------|------|-----------|------|------------------------------------------|------|-------------------|------|---------|------|---------|------|
|                    | Godina       | Staf | Godina            | Staf | Godina    | Staf | Godina                                   | Staf | Godina            | Staf | Godina  | Staf | Godina  | Staf |
| Kosova             | XX           | XX   | XX                | XX   | XX        | XX   | XX                                       | XX   | XX                | XX   | XX      | XX   | XX      | XX   |
| Rumania            | XX           | XX   | XX                | XX   | XX        | XX   | XX                                       | XX   |                   |      | XX      | XX   |         |      |
| Maqedonia          | XX           | XX   | XX                | XX   | XX        | XX   | XX                                       | XX   |                   |      | XX      | XX   | XX      | XX   |
| Bullgaria          | XX           | XX   | XX                | XX   | XX        | XX   | XX                                       | XX   |                   |      | XX      | XX   | XX      | XX   |
| Serbia             | XX           | XX   | XX                |      | XX        |      | XX                                       |      |                   |      |         |      |         |      |
| Sllovenia          | XX           | XX   | XX                |      |           |      | XX                                       |      |                   |      |         |      | XX      | XX   |
| Kroacia            | XX           | XX   | XX                |      | XX        |      |                                          |      |                   |      |         |      |         |      |
| Shqipëria          | XX           |      | XX                |      | XX        |      | XX                                       |      |                   |      | XX      | XX   | XX      | XX   |
| Bosnja-Hercegovina | XX           |      | XX                |      |           |      |                                          |      |                   |      |         |      |         |      |
| Mali i Zi          |              |      |                   |      |           |      |                                          |      |                   |      | XX      | XX   | XX      | XX   |

*Kompetencat e NjQV në vendet e Europës juglindore-Burimi: NALAS*

### III.a Problematikat

Sipas Ligjit 139, datë 17.12.2015 ‘Për Vetëqeverisjen Vendore’ duhet të kishin kaluar në pushtetin vendor funksionet si më poshtë:

**NENI 23**

**FUNKSIONET E BASHKIVE NË FUSHËN E INFRASTRUKTURËS DHE SHËRBIMEVE PUBLIKE"**

① Fondet për këto funksion jepen nga Ministritë e linjës përkatëse ku bashkitë kanë vetëm rolin e agjentit duke mos pasur kompetenca vendimmarrëse.

**NENI 27**

**FUNKSIONET E BASHKIVE NË FUSHËN E BUJQËSISË, ZHVILLIMIT RURAL, PYJEVE DHE KULLOTAVE PUBLIKE, NATYRËS DHE BIODIVERSITETIT**

- Administrimin, shfrytëzimin dhe mirëmbajtjen e infrastrukturës së ujitjes dhe kullimit, të transferuar në pronësi të tyre, sipas mënyrës së përcaktuar me ligj.
  - ① **Kaluar pjesërisht**
- Krijimin dhe administrimin e sistemit vendor të informacionit dhe këshillimit bujqësor e rural, sipas legjislacionit në fuqi.
  - ① **Nuk ka kaluar te bashkitë**
- Krijimin dhe administrimin e skemave vendore të granteve për bujqësinë e zhvillimin rural, të financuara nga buxheti lokal dhe/ose me bashkëfinancim nga të tretët, duke garantuar akses të balancuar gjinor.
  - ① **Nuk funksionojnë**
- Administrimin e fondit pyjor dhe kullor publik, sipas legjislacionit në fuqi.
  - ① **Kaluar pjesërisht me një numër të vogël punonjësish. Në krahasim me standardet e ligjit duhet një numër i madh punonjësish.**
- Mbrojtjen e natyrës e të biodiversitetit, sipas legjislacionit në fuqi.
  - ① **Nuk kanë kaluar fonde për këtë kompetencë.**

**NENI 28**

**FUNKSIONET E BASHKIVE NË FUSHËN E ZHVILLIMIT EKONOMIK VENDOR**

- Garantimin e shërbimit të zjarrfikësve, në nivel vendor, dhe administrimin e strukturave përkatëse, sipas mënyrës së përcaktuar me ligj.
  - ① **Investimet nuk figurojnë te transfertat specifike. Në krahasim me standardet e ligjit duhet një numër i madh punonjësish.**



#### **RASTI I BASHKISË SHKODËR**

- **Personeli mësimor dhe jomësimor në arsimin parashkollor dhe personeli jomësimor në arsimin parauniversitar**

Në nivel kombëtar, për vitin 2017 janë 7,300 edukatorë dhe staf mbështetës që punojnë në institucionet e arsimit parashkollor dhe para-universitar të cilët menaxhohen nga NJQV (199 punonjës më shumë krahasuar me v.2016/ ose 2.8% më shumë). Në vitin 2016, Bashkisë Shkodër i është transferuar funksion i administrimit të fondit për arsimin parauniversitar. Në transfertën specifike të vitit 2016, janë akorduar fondet për personelin edukativ dhe ndihmës të arsimit

parashkollor si dhe fondet për personelin ndihmës të arsimit parauniversitar. Në këtë transfertë për Bashkinë Shkodër janë përfshirë: fondet për paga dhe sigurime shoqërore (jo në vlerën e plotë të kërkuar për t'u transferuar) të personelit (punonjës dhe edukator) dhe shpenzimet operative për konviktet.

Megjithë kërkesat e vazhdueshme të Bashkisë Shkodër, Ministria e Arsimit dhe Sportit dhe Ministria e Financave nuk kanë dhënë përgjigje pozitive për mbulimin diferencës së verifikuar nga Bashkia Shkodër për pagat dhe sigurimet e personelit edukator dhe atij mbështetës të transferuar tashmë.

Reforma në këtë fushë has problematika lidhur me:

- ✱ paqartësi në lidhje me emërimet e mësuesve të arsimit parashkollor;
- ✱ mungesës së përputhshmërisë ndërmjet numrit të punonjësve të transferuara;
- ✱ transferimit të funksionit të transportit të nxënësve dhe mësuesve i cili akoma i parealizuar në disa raste për shkak të kontratave shtesë të DAR/ZA dhe paqartësive që kanë bashkitë për realizimin e tij;
- ✱ paqartësisë së varësisë së sekretareve të shkollave dhe punonjëseve sociale etj.

Kjo situatë kërkon marrjen e masave nga Ministria e Arsimit dhe Sporteve për ndryshimin e Ligjit Nr. 69/2012 “Për sistemin arsimor parauniversitar në Republikën e Shqipërisë”, me qëllim finalizimin e procesit të transferimit të funksionit të arsimit parashkollor.

#### ▪ **Shërbimi i mbrojtjes nga zjarri dhe shpëtimit**

Në transfertën specifike të vitit 2016, janë akorduar fondet për Mbrojtjen nga Zjarri dhe Shpëtimi. Në këto fonde bëjnë pjesë fondet për pagat dhe sigurimet shoqërore të punonjësve si dhe shpenzimet operative. Ministria e Punëve të Brendshme duhet të transferonte në Bashkinë Shkodër, inventarin e mjeteve, godinave dhe aseteve të tjera. Gjithashtu, Ministria e Punëve të Brendshme duhet të dërgonte të gjithë dokumentacionin që lidhet me personelin e këtij shërbimi, kuadrin ligjor dhe të dhëna të tjera që disponon të cilat janë të lidhura me shërbimin. Bashkia Shkodër me Urdhrin nr 13, datë 19.01.2016 ka krijuar institucionin “Drejtoria e Emergjencave Civile, Mbrojtjes nga Zjarri dhe Shpëtimi”, i cili në përbërjen e tij ka edhe sektorin e Mbrojtjes nga Zjarri dhe Shpëtimi.

Drejtoria Emergjencave Civile Mbrojtjen nga Zjarri dhe Shpëtimit, hartoi Planin e Masave në bashkëpunim me gjithë drejtoritë rajonale dhe Prefektin e Qarkut Shkodër. Për këtë në Buxhetin e vitit 2016 parashikoi fonde nga të ardhurat e

veta, për blerjen e 1000 fiksve zjarrit duke kompletuar të gjitha shkollat dhe kopshte e çerdhe në territorin e Bashkisë si dhe pajisjen e tyre dhe me 204 kuti të ndihmës së shpejtë.

Nga transferimi i mjeteve të transportit, rezultoi që këto mjete ishin të paregjistruara në DRSHTR Shkodër dhe nuk kishin dokumentacion të rregullt.

➤ **Problematikat lidhur me funksionimin e MZSH**

- ✖ Fonde për investime kanë munguar.
- ✖ Fondet për mirëmbajtje, riparim të disa mjeteve për goma, vaj dhe bateri janë minimale me nevojat dhe vjetërsinë e mjeteve që janë transferuar.
- ✖ Punonjësit e sektorit të MZSH-së punojnë 48 orë/javë (8 orë/javë më shumë se përcaktimi në kodin e punës)orë të papaguara në vite dhe në fondet e transfertës specifike nuk ishin parashikuar fondet për pagesën e orëve shtesë të kryera nga punonjësit e MZSH-së.
- ✖ Përballimi i këtyre pagesave për sezonin veror, u be me fondin rezervë të bashkisë.
- ✖ Nuk janë parashikuar fonde për shërbimet kapitale të mjeteve. Mjetet janë shumë të vjetra dhe të amortizuara.
- ✖ Personeli i MZSH-së ka 12 vjet pa marrë uniformë sipas ligjit dhe rregullores duhet ta kishin marrë të paktën 6 herë ose të ishin kompensuar në lekë duke i blere vetë.
- ✖ Personeli është në numër i pamjaftueshëm për të kryer shërbimin e MZSH, sipas kërkesave të kodit të punës ku për një pozicion pune në shërbim 24 orësh duhet të jenë 5.1 punonjës që të kryejë pushimet vjetore dhe javore.
- ✖ Kërkohen minimalisht dhe miratimi i shtimit të 7 punonjësve nga Drejtoria e Përgjithshme e MZSH( 2 shofer dhe 5 zjarrfikës) për të mbuluar shërbimin në respekt të Kodit të Punës.

▪ **Administrimi i pyjeve**

Fondet e akorduara nga buxheti i shtetit në kuadër të transfertës specifike për këtë funksion të ri janë të pamjaftueshme për përmbushjen e detyrimeve ligjore për administrimin/mbrojtjen e pyjeve dhe kullotave, referuar legjislacionit në fuqi.

Në transfertën specifike të vitit 2016, janë akorduar fondet për Shërbimin Pyjor. Në këtë fond bëjnë pjesë fondet për pagat dhe sigurimet shoqërore të punonjësve si dhe shumë pak shpenzime operative. Për këtë në Buxhetin e vitit 2016 parashikoi fonde nga të ardhurat e veta, për 15 vrojtues për një periudhë kohore

prej 5 muaj, për “punëtorë të përkohshëm për shuarje zjarresh” dhe një fond për bazë materiale për mbulimin e shpenzimeve operative.

Për vitin 2018 kjo strukturë është me 14 specialistë (9.2 milion). Referuar sipërfaqes pyjore/kullosore prej 43.806 ha kaluar në administrim të Bashkisë Shkodër, numri i specialistëve që kërkohet është 25 specialistë, pra kërkohet fond për paga dhe sigurime shoqërore edhe për 10 specialistë.

Në zbatim të pikës 66, të VKM nr 433/2016 Bashkia Shkodër ka përgatitur dhe dërguar dokumentacionin për Regjistrim pranë Zyrës Vendore të Regjistrimit të Pasurive të Paluajtshme Shkodër, të pasurive Pyjore/Kullosore të 367 parcela (Ekonomia pyjore Rosek-Drisht), por nga Zyra Vendore e Regjistrimit të Pasurive të Paluajtshme Shkodër nuk është bërë asnjë regjistrim me argumentin se, Fondi Pyjor/kullosor është jashtë Zonave Kadastrale të përcaktuara dhe deri në krijimin e këtyre zonave nuk pranojnë asnjë aplikim për regjistrim. Bazuar në VKM e mësipërme në pronësi të Bashkisë Shkodër kanë kaluar 2160 prona të cilat referuar akteve ligjore për regjistrimin e pronave kërkojnë një fond prej  $2160 \times 7000 \text{ lek} / \text{regjistrim} = 15.120.000 \text{ leke}$ .

### **SAKTESIMI I INVENTARIZIMIT**

Referuar pronave (pyje/kullota) të kaluara në pronësi të Bashkisë Shkodër konstatohet se nuk ka një inventar fizik të pyjeve/kullotave, por ky inventar i referohet vitit 1985 dhe në disa raste edhe më herët 1982 apo 1962. Nisur nga kjo, problematikat janë shumë komplekse. Kjo është shprehur edhe në një shkresë të Ministrit të Mjedisit nr 8057 prot.dt 09.12.2016 i cili kërkon azhurnimin e kadastrës pyjore /kullosore duke theksuar që të përcaktohen qartë kufijtë ndërmjet bashkive, ndërmjet bashkisë dhe Zonave të Mbrojtura edhe të gjitha këto në hartë të gjeoreferencuar, kur vetë MM i ka dërguar hartat në format *pdf*. Nisur nga sa më sipër nuk jepet asnjë zgjidhje për këto pasaktësi.

### **MENAXHIMI I FONDIT PYJOR/KULLOSOR**

Referuar ndryshimeve ligjore (ligji nr 48/2016), qeverisja e fondit pyjor /kullosor ngarkon Ministrinë përkatëse për politikëbërje, funksioni menaxhues administrues bashkive ndërsa funksioni kontrollues i përket Inspektoratit.

Nëse i marrim me radhë shohim që funksioni politikëbërës ka mangësi. Konkretisht, mungon Strategjia Kombëtare për Menaxhimin e pyjeve/kullotave e cila përcakton edhe hapat e mëtejshëm siç janë miratimi i ligjit përkatës / akteve nënligjore/ dhe akteve rregullatore. Strategjia ndersektoriale e mjedisit 2015-2020 ka 3 faqe me objektiva për Pyjet/kullotat që nuk janë zbatuar sepse kanë ndryshuar edhe kushtet (reforma territoriale). Nisur nga kjo situatë ka

mangësi edhe ne menaxhimin e këtij fondi pyjor/kullosor nga bashkitë. Administrimi i këtij fondi pyjor (për vetë fjalën fond) tregon që ka një vlerë të konsiderueshme edhe financiare e cila duhet menaxhuar. (Vlera e këtij fondi në 000/leke nuk është e përcaktuar)

### **SIGURIMI I DRUVE TE ZJARRIT**

Për vitin 2017 e në vazhdim, ish-MM sot MTM përcakton që bashkitë do të jenë përgjegjëse të vetme për shitjen e lëndës drusore për ngrohjen e popullatës. Këtë proces bashkia duhet ta realizojë nëpërmjet dy mënyra :

- ✓ Përmes operatorëve privatë ( tenderimit);
- ✓ Përmes krijimit të një Ndërmarrje për prodhimin e druve të zjarrit.

Zgjedhja e alternativës duhet të vijë me anë të një studimi i cili kërkon kohë por edhe financim. Nëse do të zgjidhnim alternativën e parë ( tenderimin), do të duhej një fond i konsiderueshëm ( mbi 200 milion lekë) si edhe për të realizuar këtë proces, referuar Udhëzimit nr.2 datë 03.03.2017 i Ministrit të Mjedisit, ka mangësi të theksuara në mënyrën se si bashkitë do të veprojnë më shitjen e lëndës drusore, përcaktimin e çmimit të shitjes etj. Pra, kompetenca të kaluara nga qeveria të cilat nuk shoqërohen me studim dhe fonde janë praktikisht të pa realizueshme.

### **RASTI I BASHKISË VLORË**

- Personeli mësimor dhe jomësimor në arsimin parashkollor dhe personeli jomësimor në arsimin parauniversitar.

Në total nga ky funksion janë transferuar 406 punonjës. Për vitin 2017 është akorduar fondi prej 243,698 mijë lekë ndërsa për vitin 2016 janë 180,816 mijë lekë. Në këto fonde ka pasur problematika në numrin e punonjësve sanitare dhe roje, që shpesh herë merren nga organika e Bashkisë. Në këto fonde nuk përfshihen fondet për shërbimet operative të këtyre punonjësve, të cilat mbulohen nga buxheti i Bashkisë.

- Shërbimi i mbrojtjes nga zjarri dhe shpëtimit si dhe problematikat lidhur me funksionimin e MZSH

Sipas të dhënave nga Bashkia Vlorë, sa i përket shërbimit të mbrojtjes nga zjarri dhe shërbimet nuk është dhënë asnjë fond për kryerjen e investimeve. Aktualisht MZSH Vlorë ka 35 punonjës dhe rezulton se mbulon edhe Bashkinë Selenicë e



cila nuk ka shërbim zjarrfikës. Norma sipas ligjit 152/2015 është 1 Zjarrfikës për 2000 banorë, për Bashkinë e Vlorës duhet të ketë rreth 100 zjarrfikës.

Sa i përket qendrave zjarrfikëse, Bashkia Vlorë ka nevojë për një qendër zjarrfikëse për njësinë Orikum, e cila mbulon një territor të gjerë si dhe parkun kombëtar të Llogorasë. Gjatë sezonit veror bëhet e vështirë lëvizja e mjeteve zjarrfikës nga Vlora në drejtim të Orikumit për arsye të trafikut të renduar. Kosto minimale për një qendër të re do të ishte 50 milion lekë pa përfshirë mjete zjarrfikëse.

#### ▪ **Administrimi i pyjeve dhe kullotave**

Aktualisht janë 5 punonjës, kërkohen 10 punonjës. Makina dhe mjete të tjera lëvizëse në dispozicion pasi nuk janë të pajisur. Problemet që hasen, sikurse edhe në bashkitë e tjera janë a problematika:

- paqartësi në buxhetin e transferuar (buxheti i transferuar përmban vetëm fond page për disa persona, ndërkohë nga ana e Ministrisë së Mjedisit kërkohet një personel disa herë më i madh për këtë shërbim;
- paqartësia e kompetencave të bashkive për pyjet dhe kullotat;
- funksionimi i dy inspektorateve ai qendror dhe ai vendor;
- mungesa e saktësisë me koordinata kufiri i çdo pylli dhe kullote;
- problematika në marrjen në dorëzim të inventarëve që nuk përputhen me situatën faktike (pyje të prerë ose të djegur, parcela që nuk ekzistojnë, etj ).

#### ▪ **Rrugët Rurale**

Nuk janë akorduar fonde për rrugët rurale. Fondet janë marre në kuadër të aplikimeve të FZHR. Ndërkohë, Bashkisë Vlorë i kanë kaluar 8 segmente të rrugëve rurale, me një gjatësi totale prej 40.7 Km. Këto rruge janë të amortizuara dhe kërkojnë investime të ndryshme.

#### **RASTI I BASHKISË KORÇË**

- Personeli mësimor dhe jomësimor në arsimin parashkollor dhe personeli jomësimor në arsimin parauniversitar.

Për vitin 2016 transferata specifike për personelin mësimor dhe jomësimor në arsimin parashkollor dhe personelin jomësimor në arsimin parauniversitar ka qenë 199,204 mijë lekë dhe 209,123 mijë lekë në vitin 2017. Gjatë këtij viti, për arsimin parauniversitar rritja e kategorisë fikse sipas VKM për punonjësit u përballua nga të ardhurat e Bashkisë.

- Shërbimi i mbrojtjes nga zjarri dhe shpëtimit si dhe problematikat lidhur me funksionimin e MZSH .

Për vitin 2018 është planifikuar një fond prej 2.700.000 lekësh për riparime në nënstacion, nga të ardhurat e krijuara nga ana e shërbimit. Duke parë nevojat që ka shërbimi si dhe problematikat në ofrimin e shërbimit, në Bashkinë Korçë kërkohet riparimi i godinës së stacionit të MZSH-së. Godina, ku janë akomoduar efektivit dhe personeli i drejtorisë, është ndërtuar në vitin 1967 dhe rezulton të jetë e amortizuar. Ndër vite janë bërë vetëm riparime të pjesshme në godinë. Në bazë të përllogaritjeve të Bashkisë Korçë investimi që duhet për të arritur që ky shërbim t'u ofrohet qytetarëve në lartësinë e standardeve të kërkuara nga ligji, kap shifrën e investimit prej 28.000.000 lekësh. Shërbimi zjarrfikës i Bashkisë Korçë ka 8 automjete nga të cilat 5 janë zjarrfikëse dhe 3 janë automjete për shpëtim. Të gjitha mjetet janë tejet të amortizuara. Ato janë prodhime të viteve '60,'70 dhe '80. Me qëllim përballimin e ngjarjeve që mund të ndodhin, del e domosdoshme blerja e dy automjeteve zjarrfikëse, këto jo të reja, prodhim të viteve '90 ose 2000. Kostoja e llogaritur 2 copë \* 5.000.000lek = 10.000.000 lek. Shërbimi ka 24 zjarrfikës të rolit bazë me nga 6 persona në turn me shërbim 24 orësh dhe 72 orë pushim. Duke parë numrin e ngjarjeve të ndodhura në vit, del e domosdoshme shtimi i personelit zjarrfikës të rolit bazë me 4 veta. Në territorin e Bashkisë ka vetëm 1 stacion zjarrfikës dhe me organizimin e ri të reformës territoriale, territori i Bashkisë është shumë më i vogël nga çka qenë. Në ligjin e ri të shërbimit të MZSH-së, çdo bashki duhet të ketë stacionin e vet zjarrfikës, por Bashkia Korçë ka mbuluar me këtë shërbim edhe bashkinë fqinje të Maliqit.

#### ▪ Administrimi i pyjeve dhe kullotave

Referuar sipërfaqes pyjore/kullosorë administrim por dhe sipas ligjit nr 48/2016 neni 5, pika 2, për menaxhimin e pyjeve duhen 20 deri 27 persona. Problemi më kryesor i konstatuar për menaxhimin e pyjeve është ligji i pyjeve, kullotave dhe VKM në zbatim të tij.

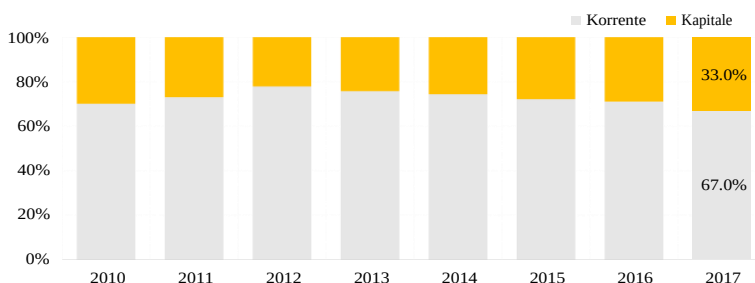
#### ▪ Rugët Rurale

Fondet e akorduara për investime në rrugët rurale dhe informale nga buxheti i shtetit kanë qenë në vlerën 71,230 mijë lekë. Gjithashtu me fondet e bashkisë janë realizuar rrugë midis parcelave bujqësore dhe rrethim varrezash në Njësitë Administrative.

## IV. KU SHKOJNË SHPENZIMET E BASHKIVE?!

Me implementimin e reformë administrative-territoriale, raporti mes shpenzimeve kapitale dhe shpenzimeve korrente është i njëjtë me raportin e vitit 2010-2011, me ndryshime të papërfillshme. Në një analizë krahasimore, kjo tregon se 300 komunat dhe 60 bashkitë e mëparshme kanë pothuajse të njëjtin raport shpenzime korrente-shpenzime kapitale me 61 bashkitë e reja të reformës administrative territoriale.

Shpenzime sipas klasifikimit ekonomik: Ku janë investimet për qytetarët?



GRAFIKU 1 BURIMI: COPLAN

Së dyti, shpenzimet kapitale, ku bëjnë pjesë dhe investime publike, nuk reflektojnë indikatorë të performancës së bashkive, për shkak se 40% e përbëjnë fondet e akorduara nga FZHR, që kapin shifrën prej 9 miliardë në v. 2017, në shumën totale prej 26.5 miliardë lekë shpenzime kapitale. Në vitin 2016, fondet e akorduar nga FZHR përbënin rreth 69% të totalit të shpenzimeve kapitale. Kjo shkakton dy anomali. Konstatohet se nivel i rritjes së shpenzimeve kapitale nuk ka ardhur si pasojë e rritjes së eficiencës së bashkive nga reforma administrative-territoriale por ndikohet në mënyrë selektive nga fondet e akorduara nga FZHR-ja, fonde të cilat kanë munguar ose kanë qenë minimale në disa bashki të vendit, si në Lezhë, Shkodër dhe Kamëz. Në vitin 2016, në 37 nga 61 bashkitë, investimet e financuara nga qeveria qendrore janë nga 1 deri në 17 herë më të larta se investimet e financuara nga vetë bashkitë. Për pasojë, qeverisja qendrore vazhdon më mbajë një nivel të lartë kontrolli të aktiviteteve dhe zhvillimeve në nivel vendor, përkundër reformave decentralizuese, duke promovuar një rritje selektive të investimeve në disa bashki, jashtë rrjedhës së reformës administrative-territoriale, por që statistikisht reflektohet si një *output* i zbatimit të reformës administrative-territoriale.

Veprimtaria e FZHR bie ndesh me parimet e Konventës Europiane të Autonomisë Vendore, Nenit 9 se “grantet për autoritetet lokale nuk duhet të jenë të paracaktuar, për financimin e projekteve specifike”.

Rrjeti i Asosacioneve të Autoriteteve Lokale të Europës Juglindore (NALAS) thekson se në Shqipëri, një pjesë e madhe dhe e paqëndrueshme e fondeve për bashkitë në vijnë nga FZHR-ja, e cila shkakton pasiguri në planifikimin buxhetor të bashkive dhe thekson patronazhin politik. Sipas raportit të NALAS, Shqipëria është i vetmi vend në rajon që zbaton një sistem ku bashkive u kërkohet të konkurrojnë për të financuar funksionet e tyre ekskluzive<sup>23</sup>.

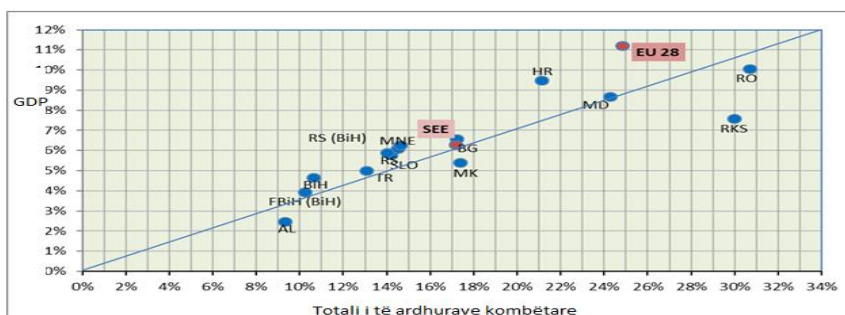
Një element tjetër që duhet shqyrtuar në Grafikon 1 është impakti i Bashkisë Tiranë. Marrë parasysh se Bashkia Tiranë mbledh të ardhurave afërsisht sa 60 bashkitë e Shqipërisë, kjo paraqitje në tërësi e këtyre shpenzimeve kapitale nuk reflekton në mënyrë të plotë dhe të saktë një pasqyrim real të rritjes së shpenzimeve në rang vendi. Konkretisht, ¼ (6.3 miliardë lekë) e totalit të shpenzimeve kapitale (26.5 miliardë lekë) janë realizuar në Bashkinë Tiranë.

Me rëndësi për t’u theksuar që reforma administrative-territoriale kishte si qëllim edhe rritjen dhe rendimentin e investimeve, që në fakt e ka marginalizuar më tej popullsinë rurale të bashkive sepse taksat merren në të gjithë territorin ndërsa investimet bëhen kryesisht në qendrat e bashkive. Për këtë, është e nevojshme që të bëhet një analizë e investimeve në ish-komunat që u janë bashkëngjitur juridiksionit të bashkive të konsituara nga reforma administrative-territoriale. Marrë parasysh përqendrimin e investimeve kryesore në zonat urbane, pra qendrat e bashkive, bëhet e nevojshme që të ngrihet një hartë e investimeve nga Bashkitë për zonat e ish-komunave dhe njësitë administrative periferike.

## **V. Autonomia Financiare**

Autonomia financiare është thelbi i autonomisë vendore. Me rëndësi për t’u theksuar është se financimi nga buxheti i shtetit nuk përbën një atribut të ekzekutivit në nivel qendror, por është një e drejtë e organeve të pushtetit vendor, si organe kushtetuese të cilat, me burimet e nevojshme financiare, të mund të ushtrojnë funksionet e përcaktuara me ligj.

<sup>23</sup> [Fiscal Decentralisation Indicators Report for South-East Europe \(2006-2015\)](#), fq.45



**GRAFIKU 3: TË ARDHURAT E BASHKIVE NË RAPORT ME GDP DHE TË ARDHURAT KOMBËTARE -BURIMI NALAS**

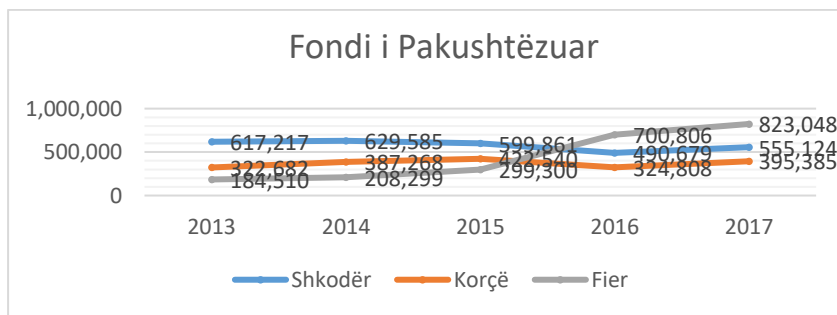
Niveli aktual prej 1 % të GDP-së nuk është i mjaftueshëm për t'i bërë bashkitë motorë dhe promovues të zhvillimit ekonomik të vendit dhe për të kontribuar në reduktimin e asimetrisë së zhvillimit ekonomik midis rajoneve dhe qyteteve të ndryshme të Shqipërisë. Niveli është pak a shumë i njëjti si para reformës administrative-territoriale, pra nga buxheti qendror alokohet jo më pak se 1% e GDP-së që është niveli më i ulët rajonal, duke i penguar kështu bashkitë që të rrisin cilësinë e shërbimeve dhe t'i ushtrojnë kompetenca e reja në diskrecion të plotë, siç parashikohet në Kartën Europiane të Autonomisë Vendore. Kjo shihet në grafikun dhe tabelat si mëposhtë me poshtë.

| PBB  | million leke | 1%     | Shuma ne vite | Diferenca +/- |
|------|--------------|--------|---------------|---------------|
| 2008 | 1,010,137    | 10,101 |               |               |
| 2009 | 1,052,102    | 10,521 | 12,923        | 2,822         |
| 2010 | 1,106,590    | 11,066 | 11,340        | 819           |
| 2011 | 1,161,114    | 11,611 | 11,114        | 48            |
| 2012 | 1,183,692    | 11,837 | 11,576        | (35)          |
| 2013 | 1,238,182    | 12,382 | 12,153        | 316           |
| 2014 | 1,297,286    | 12,973 | 13,306        | 924           |

|             |           |        |        |       |
|-------------|-----------|--------|--------|-------|
| <b>2015</b> | 1,329,469 | 13,295 | 12,335 | (638) |
| <b>2016</b> | 1,379,475 | 13,795 | 13,045 | (250) |
| <b>2017</b> |           |        | 13,635 | (160) |

**TABELA 1: FONDI I PAKUSHTËZUAR**

Në një analizë të përgjithshme mbi shumën totale të fondit të pakushtëzuar vërehet një rritje, nëse do të analizojmë në nivel bashkie, shfaqen raste ku nuk rezulton të ketë rritje, por një rikthim tek shumat e dhëna para reformës administrative-territoriale. Në këtë rast por, në nivel bashkiak, si në rastin e Korçës apo Shkodrës ka ndodhur që transferata e kushtëzuar të mos pësojë rritje të konsiderueshme, madje reflekton afërsisht të njëjtin trend që ka njohur edhe në vitin e para reformës administrative-territoriale. Ndërkaq, për Bashkinë Fier kemi një rritje me 4-herë të fondit të pakushtëzuar.

**GRAFIKU 4-SHPËRNDARJA E FONDIT TE PAKUSHTEZUAR**

Qeverisja vendore luan një rol jo pak të rëndësishëm në zhvillimin ekonomik lokal. Pushteti vendor ka kompetenca dhe funksione që lidhen me krijimin e kushteve dhe ambienteve të përshtatshëm biznesit për ushtrimin e veprimtarisë së tij, si dhe rol të konsiderueshëm të faktorët e rritjes së ekonomisë që prekin drejtpërdrejt jetën e qytetarëve. Siç vëren Rrjeti i Asosacioni të Pushtetit Lokal të Europës Juglindore (NALAS)<sup>24</sup>, mes 2007 dhe 2015, të ardhurat e qeverisë vendore në Shqipëri u ulën ndjeshëm dhe u rritën me ritme më të ulëta sesa të ardhurat e qeverisë qendrore. Çka tregon një handikap që duhej të ishte analizuar dhe adresuar përmes reformës administrative-territoriale dhe legjisllacionit të ri që shoqëroi këtë reformë. Sepse kjo vjen si një indikator që

<sup>24</sup> Fiscal Decentralization Indicators for South-East Europe: 2006–2015

tregon se qeveria qendrore nuk është e angazhuar që të bashkëndajë përfitimet dhe barrën e rritjes ekonomike së vendit me qeveritë vendore. Për rrjedhojë ekonomia kombëtare e ka të domosdoshme të ketë një menaxhim financiar të konsoliduar mes niveleve të qeverisjes dhe ato të dyja të kontribuojnë si një e tërë në rritjen e përgjithshme ekonomike.

Bazuar në praktikatat e mira ndërkombëtare, fokusi duhej të vihej në rritjen e taksave të ndara, veçanërisht tek Taksa e të Ardhurave Personale ku vetëqeverisja vendore duhet të kishte disa attribute në përcaktimin e nivelit të aplikueshëm. Bazuar në praktikatat rajonale<sup>25</sup>, kjo mund të arrihej përmes garantimit të së drejtës së bashkive për të vendosur një nivel apo fash shtesë mbi nivelin e caktuar nga qeveria qendrore. Legjislacioni i ri, neni 25/ç e Ligjit Nr. 68/2017 “Për financat e Vetëqeverisjes Vendore”, e parashikon në një nivel të ulët prej 2% të ardhurave nga tatimi mbi të ardhurat personale. Por, edhe në këtë nivel, në shkelje të ligjit, kjo e ardhur nuk ka kaluar në buxhetet bashkiake, pasi siç është përmendur, për shkak të përplasjes ligjore me Ligjin Nr. 9975, datë 28.7.2008 i ndryshuar “Për Taksat Kombëtare”.

#### ▪ Taksa e biznesit të vogël

Taksa e biznesit të vogël është një taksë që kontribuon jo vetëm në të ardhurat, por në stabilitetin fiskal të buxhetit të bashkive. Në raport me planin vjetor prej 483 milion lek, gjatë vitit 2017 të ardhurat nga kjo taksë u realizuan në masën 296 milion lekë duke rezultuar me një mosrealizim prej rreth 187 milion lekë. Në total nga 2,1 miliardë lekë të ardhurave që mbledhte pushteti lokal në vitin 2015 nga taksa e biznesit të vogël NjQV kanë mbledhur 311,236,044 lekë në 2017. Për pasojë, rreth 1.7 miliardë lekë në 2017 nuk i janë kompensuar pushtetit vendor nga pushteti qendror, në shkelje të detyrimeve ligjore.

,000 lekë

| T.Biznesit<br>të Vogël | Humbjet<br>Buxhet | në<br>Realizimi<br>2015/ | Realizimi<br>2016 | Realizimi<br>2017 |
|------------------------|-------------------|--------------------------|-------------------|-------------------|
| Shkodër                | -74, 245          | 78,773                   | 12,575            | 4,528             |
| Tiranë                 | -570,494          | 708, 247                 | 274, 693          | 137,752           |
| Fier                   | -66,875           | 74,377                   | 24,900            | 7,502             |

<sup>25</sup> Idem

Në kuadër të analizimit statistikor të performancës së bashkive në mbledhjen e të ardhurave, vihet re një “anomali” në rast të shqyrtimit në grup të të gjitha bashkive. Kështu, rezulton një pasqyrim jo i saktë i performancës së mbledhjeve të të ardhurave në rast se do të përfshihet në këtë grup bashkia Tiranë. Nëse do të analizojmë të ardhurat nga taksat, tarifat, asetet dhe të tjera, ato kanë arritur vlerën prej rreth 19 miliardë lekë, rreth 10.5 miliardë lekë janë mbledhur vetëm nga bashkia Tiranë.

Nëse do të bëjmë një analizë se cila taksa ka ndikuar në rritjen e të ardhurave të bashkive, do të vëmë re se taksa e ndikimit në infrastrukturë shënoi nivelin më të lartë historik. Të ardhurat nga kjo taksë kontribuan me rreth 5.2 miliard lekë në buxhetin vendor të 2017, në rritje të ndjeshme krahasuar me nivelin e kësaj takse prej 2.7 miliard lekësh të regjistruar në vitin 2016. Performanca në të ardhurat prej kësaj takse sugjeron për rigjallërim të aktivitetit ndërtues në vend, privat (rritje e numrit të lejeve të ndërtimit nga bashkitë në vijim të miratimit të planeve të përgjithshme vendore nga rreth 455 leje të reja në vitin 2016 në rreth 819 leje të reja në vitin 2017). Në nivel bashkie, rreth 66.9% e të ardhurave nga taksa e ndikimit në infrastrukturë u regjistruan në buxhetin e bashkisë Tiranë (nivel ky rreth 1.6 herë më i lartë krahasuar me nivelin e të ardhurave nga kjo taksë një vit më parë). E reflektuar në totalin e të ardhurave vendore, ndonëse në vitin 2017 janë regjistruar rreth 3.5 miliardë të ardhura më shumë, nga këto rreth 2.2 miliardë i atribuohen mbledhjes së taksës së ndikimit në infrastrukturë nga Bashkia Tiranë. Në total, kjo bashki ka mbledhur po aq të ardhurave sa 60 bashkitë e vendit. Statistikisht, me këtë pabarazi të theksuar që ekziston mes bashkive, çdo analizë në grup e performancës së Bashkive që realizon MFE nuk reflekton realitetin e performancës që ka sjellë reforma administrative-territoriale.

Kjo nënkupton së pari se, duhet të ndryshojë metodologjia e vlerësimit statistikor të performancës së bashkive në mbledhjen e të ardhurave, marrë parasysh se gjysma e rritjes i atribuohet madhësisë dhe asimetrisë demografike dhe ekonomike të Bashkisë Tiranë.

Bashkitë duhet të bëjnë shumë kujdes me përdorimin e të ardhurave nga taksa e ndikimit në infrastrukturë, sidomos Bashkia Tiranë. Praktikata më të mira në përdorimin e kësaj takse sugjerojnë që të ardhurat e mbledhura prej saj të orientohen në investime afatshkurtra për të rehabilituar mjediset që ndikohen nga ndërtimet apo infrastruktura e ndërtuar në to, dhe jo në projekte investimesh të mëdha shumëvjeçare apo politika të tjera shpenzimesh që zgjasin në kohë (p.sh. subvencione për strehimin). Kjo pasi, mungesa



eventuale në arkëtimet e ardhshme nga kjo taksë, mund të sjellë vështirësi të konsiderueshme për bashkitë për të përballuar kontratat apo angazhimet shumëvjeçare të ndërmarra pikërisht me premisën e gabuar që kjo taksë do të vijojë të performojë sikurse ka ndodhur në vitin 2016 dhe 2017<sup>26</sup>.

Kontribuimi i taksës në ndikimit infrastrukturë në rritjen e të ardhurave nuk reflekton një performancë të qëndrueshëm, duke qenë se vetë kjo taksë është e luhatshme, por varet nga aktiviteti i sipërmarrjeve të ndërtimit. Së dyti, impakti që ka kjo taksë në buxhetin e bashkive tregon strukturën e brishtë të sistemit fiskal vendor.

Sa i përket taksës së ndërtesës, implementimi i ndryshimeve të reja ligjore në mungesë të kadastrës fiskale dëmton performancën e bashkive në vjeljen e kësaj takse. Krijimi i kadastrës fiskale duhet të ishte një parakusht për aplikimin e kësaj takse me ndryshimet e reja, sikurse është realizuar në Kosovë dhe gjetkë.

Në përfundim, megjithëse burimet financiare të bashkive janë rritur me 23 % për v. 2017, kjo rritje i atribuohet më shumë rritjes së fondit të kushtëzuar dhe fondit specifik, pra fonde ku nuk ka vendimmarrje vetëqeverisja vendore. Konkretisht, në këtë rritje prej 14 miliardë, 50% e përbën fondi i kushtëzuar dhe vetëm 21% të ardhurat vendore. Por, në këto të fundit, ka ndikuar në masën 63% taksa e ndikimit në infrastrukturë të mbledhur nga Bashkia Tiranë.

### **Autonomia Financiare, një vështirim statistikor<sup>27</sup>**

Karta Evropiane e Qeverisjes Vendore (1985) në nenin 9, paragrafi 2 përcakton “nevojën e ekzistencës së një marrëdhënie të përshtatshme ndërmjet burimeve financiare të disponueshme për një organ lokal dhe detyrave që kryen ai. Kjo marrëdhënie është veçanërisht e fortë për funksione të cilat i janë caktuar specifikisht organit vendor.” Bazuar në këtë përcaktim, një nivel i kënaqshëm i autonomisë financiare nënkupton një marrëdhënie të përshtatshme midis burimeve financiare dhe detyrave/funksioneve/kompetencave të qeverisjes vendore. Gjithashtu, autonomia financiare duhet të shihet në dy drejtime: autonomi financiare në anën e të ardhurave dhe në atë të shpenzimeve. Në këtë hapësirë informuese do të tentojmë të vlerësojmë autonominë financiare nga ana e të ardhurave

<sup>26</sup> FINANCAT PUBLIKE VENDORE VITI 2017 STATUS RAPORT financatvendore.al

<sup>27</sup> Idem

duke marrë në konsideratë strukturën e burimeve financiare dhe autoritetin e tyre vendimmarrës mbi këto burime. Këto parashikime, të përkthyer në kontekstin Shqiptar mund të përcaktojnë disa nivele të autonomisë financiare, varësisht elementëve të përfshirë.

#### **Autonomia financiare (viti 2017)**

|           | <b>(A)</b><br><b>Të ardhura vendore (taksa, tarifa dhe të tjera) ndaj totalit të burimeve financiare</b> | <b>(B)</b><br><b>Të ardhurat vendore (taksa, tarifa dhe të tjera) dhe taksa të ndara ndaj totalit të burimeve financiare</b> | <b>(C)</b><br><b>Të ardhurat vendore, taksa të ndara, transfertë e pakushtëzuar ndaj totalit të burimeve financiare</b> | <b>(D)</b><br><b>Të ardhurat vendore, taksa të ndara, transfertë e pakushtëzuar dhe transfertë specifike ndaj totalit të burimeve financiare</b> |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Minimumi  | 2.5%                                                                                                     | 3.2%                                                                                                                         | 22.5%                                                                                                                   | 36.2%                                                                                                                                            |
| Maksimumi | 61.4%                                                                                                    | 63.1%                                                                                                                        | 74.6%                                                                                                                   | 79.9%                                                                                                                                            |
| Mesatare  | 27.0%                                                                                                    | 28.7%                                                                                                                        | 47.1%                                                                                                                   | 57.1%                                                                                                                                            |

#### **BURIMI: CO-PLAN**

Mesatarisht niveli i autonomisë financiare vlerësohet të jetë i ulët në vitin 2017. Treguesi (D), i cili përjashton në llogaritje vetëm transfertat e kushtëzuara, shënoi mesatarisht një nivel prej rreth 57.1%, i udhëhequr prej një numri të kufizuar bashkish të cilat ndodhen në kushte më të favorshme përsa i përket popullsisë dhe bizneseve të lokalizuara në territorin e tyre. Treguesi (A) që është edhe treguesi i cili më së shumti i afrohet konceptit të autonomisë, rezulton të ketë një nivel mesatar prej 27%, dhe një nivel luhatshmërie të gjerë, i cili shënoi një nivel minimal prej 2.5% dhe nivel maksimal prej rreth 27.6%.

Në rastin e bashkisë Shkodër, autonomia financiare vlerësohet nga një nivel minimal prej 21.7% kur konsiderohen vetëm të ardhurat nga taksat, tarifat dhe

burime të tjera vendore në një nivel maksimal prej 57.2% në rastin kur konsiderojmë një koncept më të gjerë të autonomisë financiare duke konsideruar edhe të ardhurat nga taksat e ndara, transferata e pakushtëzuar dhe ajo specifike. autonomia financiare vlerësohet të jetë e ulët për bashkitë në vend (benchmark i Bankës Botërore për autonominë financiare është >80%). Mbi 85% e bashkive kanë një nivel autonomie financiare nën mesataren kombëtare. Këto rezultate sugjerojnë për një varësi të lartë nga burimet financiare të transferuara nga qeveria qendrore. Për pasojë, edhe ndërmarrja e investimeve strategjike me vlera të larta bëhet e vështirë si pasojë e pamundësive financiare gërshetuar dhe me hapësirën e kufizuar për huamarrje vendore.

## **VI. Menaxhimi i burimeve financiare në nivelin vendor me zbatimin e reformës administrative – territoriale**

Reforma administrative-territoriale kishte në thelb objektivin që duke përfshirë pakësimin e shpenzimeve të pagave dhe operative të pushtetit vendor, që në kushtet e fragmentarizimit të madh administrativ nuk justifikonin ngarkesën e punës, të konsolidonte aftësinë financiare të njësive vendore për të ofruar shërbime të një cilësie të lartë. Pas miratimit të reformës, në vitin 2015 janë bërë përpjekje për të analizuar vazhdimisht sjelljen e shpenzimeve vendore në raport me shpenzimet para reformës.

Burimet financiare totale në dispozicion të qeverisjes vendore për vitin 2017, regjistruan një vlerë prej 75.8 miliardë lekë, në rritje me rreth 23 për qind krahasuar me një vit më parë, apo 14.2 miliardë lekë më të larta. Nëse nga kjo vlerë, do përjashtohet transferata e pakushtëzuar nga qeveria qendrore, të ardhurat mbi të cilat 61 bashkitë në vend ushtrojnë kontroll të plotë u regjistruan në 43.5 miliardë lekë.

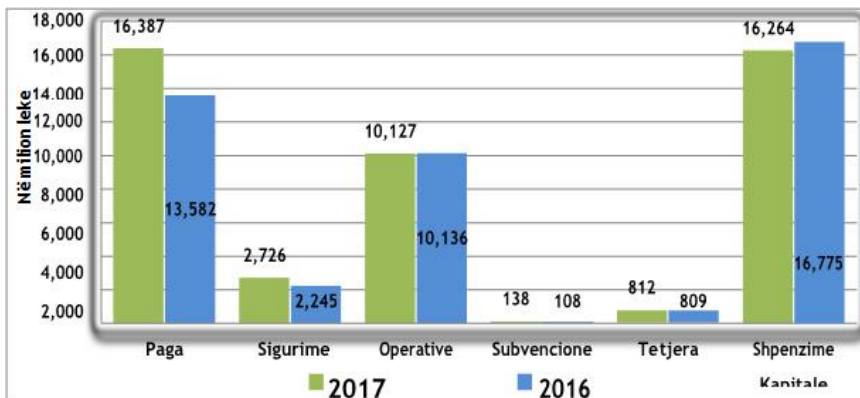
Nëse përveç funksioneve të veta të bashkive do të shtonim projektet e veçanta të financuara nga Fondi për Zhvillimin e Rajoneve, qeverisja dhe funksionet vendore aktualisht kushtojnë rreth 49 miliard lekë, që përbëjnë 11.2% të Buxhetit të shtetit për 2016 ose 3.4% të Produktit të Brendshëm Bruto.

Shpenzimet e kryera me fonde nga burime të veta rezultojnë të kenë rritur peshën e tyre ndaj totalit të shpenzimeve të bashkive në vitin 2017. Në total, bashkitë financuan rreth 59.7% të totalit me fonde nga burime të veta. Ndërkohë, shpenzimet e financuara me fondet e kushtëzuara shënuan një vlerë prej rreth 32.3 miliard lekë dhe përfaqësuan rreth 40.3% ndaj totalit.

Shpenzimet e pushtetit vendor sipas strukturës kanë pësuar luhatje të vogla, por në tërësi struktura ka mbetur e njëjtë. Duke ju referuar grafikut të mëposhtëm

pjesën më të madhe të shpenzimeve e zënë shpenzimet kapitale të njësive vendore dhe shpenzimet për paga.

**GRAF 5. SHPENZIMET E PUSHTETIT VENDOR SIPAS STRUKTURËS**



#### BURIMI: MFE

Shpenzimet Kapitale janë një zë shumë i rëndësishëm jo vetëm për faktin që përbëjnë pjesën më të madhe të buxhetit vendor, por edhe për shkak sepse këto shpenzime janë ato çfarë prek drejtpërdrejt qytetari. Nga tabela e mësipërme vëmë re që në krahasim me një vit më parë gjatë vitit 2017 shpenzimet për investime kanë pësuar rënie për 511 milionë lekë duke kapur vlerën rreth 16 miliard lekë, vlerë kjo që paraqet 35 % të të gjithë buxhetit vendor. Rënia e këtyre shpenzimeve në buxhetin e vitit 2017 tregon se nuk është zbatuar një ndër qëllimet e RAT që më shtrirjen e gjërë territoriale të rriteshin potencialet e NjQV për investime.

Shpenzimet e Personelit përbënin një pjesë të konsiderueshme të shpenzimeve totale të njësive të vetëqeverisjes vendore. Për vitin 2017 këto shpenzime janë më të larta se sa ato të vitit 2016 prej 20 %. Rritja e këtyre shpenzimeve për vitin 2017 argumentohet me faktin se në buxhetin e vitit 2017 njësitë vendore kanë rritur sasinë dhe cilësinë e shërbimit si viti i parë i plotë pas reformës administrativo-territoriale ku buxheti u konsolidua ndjeshëm. Në vijim të transferimit të funksioneve të reja në vitin 2016 është bërë shtimi dhe plotësimi i disa funksioneve me numër punonjësish të rinj si arsimi parashkollor, shërbime zjarrfikëse, ujësjellës dhe kullimi, pyjet etj. Gjithashtu gjatë vitit 2017, paralelisht me ndryshimet e nivelit të pagave në administratën qendrore kanë ndryshuar pagat

në nivel vendor, kjo ka bërë që në vitin 2017 të kemi edhe një rritje të nivelit të pagave në raport me vitin 2016.

**Konkluzion:-**Kjo rritje e shpenzimeve për personelin është e ndryshme për bashki të veçanta, kështu bie në sy rritje e konsiderueshme e këtij zëri të shpenzimeve nga Bashkia Tiranë; në v. 2016 krahasuar me v. 2015 shpenzimet për paga dhe shpërblime u rritën me 58% ndërsa në v. 2017/2016 me 28 %. Rezulton se Bashkia Tiranë megjithë nivelin e lartë të të ardhurave ka performancë të dobët në realizimin e investimeve publike, duke realizuar zërin investime në masën prej 49% të parashikimit, ndërkohë që zëri paga e shpërblime është realizuar në masën 92%.

| Nr. | Emertimi            | Viti 2015      |               |    | Viti 2016      |                |    | Viti 2017      |                |    |
|-----|---------------------|----------------|---------------|----|----------------|----------------|----|----------------|----------------|----|
|     |                     | Plani          | Fakti         | %  | Plan           | Fakt           | %  | Plan           | Fakt           | %  |
| 1.  | Shpenzime gjirësi   | 13,406,515,391 | 8,730,932,747 | 65 | 18,680,910,662 | 12,468,909,362 | 67 | 21,606,625,407 | 14,898,333,929 | 69 |
| 2.  | Paga e shpërblime   | 2,295,782,134  | 1,952,160,376 | 85 | 3,473,807,175  | 2,946,376,426  | 85 | 4,073,070,241  | 3,759,036,704  | 92 |
| 3.  | Sig. shoq. shënd.   | 361,812,371    | 313,124,323   | 87 | 554,797,290    | 478,851,442    | 86 | 668,760,574    | 608,090,298    | 91 |
| 4.  | Investime, projekte | 4,813,856,919  | 1,701,848,894 | 35 | 7,591,651,856  | 3,055,707,108  | 40 | 9,475,195,364  | 4,686,712,436  | 49 |

**TAB. 2 SHPENZIMET NË BASHKINË TIRANË**

Siç del edhe nga të dhënat e tabelës realizimi në zërin investime janë pothuaj të njëjta me shumën e shpenzuar nga buxheti i bashkisë për paga dhe sigurime shoqërore, gjë që flet për një shpërndarje jo të drejtë dhe jo në favor të shpenzimeve të cilat do të nxisnin edhe rritje ekonomike.

Nga auditimi rezulton se autonomia financiare e 61 bashkive në vend është në nivel të ulët, ku pjesa më e madhe e tyre varen drejtpërsëdrejti nga transfertat e buxhetit të shtetit, ku evidentohet se mbi 85 për qind e bashkive kanë një nivel autonomie financiare nën mesataren kombëtare. Këto rezultate tregojnë për një varësi të lartë nga burimet financiare të transferuara nga qeveria qendrore dhe për pasojë, ndërmarrja e investimeve strategjike me vlera të larta bëhet më e vështirë si pasojë e pamundësive financiare, gërshtuar me hapësirën e kufizuar për huamarrje vendore.

Kjo nënkupton që pavarësisht madhësisë, të gjitha bashkitë e reja do të duhet të investojnë burime të konsiderueshme dhe kohë për zhvillimin e sistemeve menaxheriale për administrimin fiskal në territoret e reja më të gjëra.

Ndër vite pushteti vendor ka patur problematika në financime, shpesh të shoqëruara me luhatje në mënyrën e financimit gjë e cila ka ndikuar sigurisht në performancën dhe gjithashtu në parashikueshmërinë e financave vendore.

Kështu p.sh. Bashkia Shkodër me një popullsi prej 205 mijë banorësh paraqet një nivel autonomie financiare të ulët, bazuar në të dhënat financiare për pesëvjeçarin 2014-2018. Varësia financiare nga transfertat ndërqeveritare bën që planifikimi i investimeve kapitale rezulton të jetë subjekt dhe i kushtëzuar pothuajse tërësisht nga vendimet e qeverisë qendrore. Kjo bashki është detyruar që burimet financiare t'i orientojë më së shumti në mbulimin e shpenzimeve operative dhe pagave të personelit. Në buxhetet e tre viteve të fundit, përkatësisht viti 2015, 2016 dhe 2017, shpenzimet e personelit shpenzimet operative dhe të tjera zënë pjesën më të madhe të shpenzimeve respektivisht 92 %, 92% dhe 80 %, ndërkohë që peshë shumë e vogël i mbetet zërit të investimeve.

Për vitin 2017, Bashkia Shkodër ka kryer 8 mijë lekë shpenzime për banor, nga të cilat 3 mijë lekë shpenzime personeli për banor, 1 mijë lekë shpenzime për investime për banor, 2.1 mijë shpenzime operative për banor dhe 1.9 mijë lekë shpenzime të tjera një tregues mjaft ulët ky ndërkohë që mesatarja e shpenzimeve për banor në rang vendi për pushtetin vendor është 28,646 lekë. Pra në Bashkinë Shkodër janë shpenzuar nga pushteti vendor rreth  $\frac{1}{4}$  e mesatares së shpenzimeve të kryera në vend. Gjithashtu Bashkia Shkodër ndër vite ka patur luhatje të theksuara në zërin fond të pakushtëzuara të akorduar nga buxheti qendror, nga grafiku i mëposhtëm rezulton se fondit më i madh kësaj bashkie i është akorduar në v. 2014 (më shumë se edhe në periudhën pasardhëse, v. 2015, 2016, 2017 dhe 2018).

Në të njëjtën mënyrë, analiza në vite tregon për diferenca të theksuara në trajtimin e bashkive me transfertat të kushtëzuara nga qeverisja qendrore, Bashkia Kamëz, nuk ka marrë asnjë fond nga grantet konkurruese (Fondi për Zhvillimin e Rajoneve) në v. 2015, 2016, 2017. Ky është një tregues shumë i lartë në aspektin diskriminues ndaj bashkisë dhe qytetarëve të saj.

Nga intervistat e zhvilluara me personat përgjegjës të NjQV dhe nga auditimi u konstatua se bashkitë ndeshen me vonesa në miratimin nga Këshillat Bashkiake të kalendarit të shpenzimeve publike, për shkak të ndikimeve politike partiake. Në ligjin organik për menaxhimin e sistemit buxhetor (neni 22), kalendarit i menaxhimit të shpenzimeve publike, duke përcaktuar me hollësi afatet e procesit të menaxhimit të shpenzimeve publike, miratohet si pjesë përbërëse e kalendarit të planifikimit strategjik, nga Këshilli i Ministrave dhe bëhet efektiv në ditën e

parë të çdo viti, ndërsa për NjQV, miratimi bëhet nga Këshilli Bashkiak. Paraqitja në këshillin bashkiak i ka sjellë shumë vonesa administratës së bashkive, kështu që në shumë raste nuk zbatohen datat e përcaktuara në ligj, nisur edhe nga fakti që Këshilli bashkiak mbledhet një herë në muaj.

Konkluzione: Në këndvështrimin e shpenzimeve publike njësitë e vetëqeverisjes vendore vazhdimisht kanë qenë problematike dhe kryesisht në disiplinimin e tyre. Pavarësisht përpjekjeve, shpenzimet nuk janë planifikuar qartë në afatmesëm dhe gjithashtu politika e shpenzimeve vendore nuk ka dhënë efektet e pritshme.

Rritja e shpenzimeve korrente gjatë vitit 2017 tregon se:

- Bashkitë nuk kanë arritur eficiencën operative të dëshiruar;
- Financimi i funksioneve të reja me transfertë specifike nuk ka qenë i mjaftueshëm dhe bashkitë kanë alokuar fonde shtesë për ofrimin e tyre;
- Zgjerimin e shpenzimeve për personelin (paga dhe sigurime shoqërore) nuk ka rritur cilësinë e shërbimeve ndaj komunitetit;
- Burimet financiare në dispozicion të bashkive megjithëse janë rritur sistemi fiskal i bashkive ka shumë mangësi.

Grupi i Auditimit të KLSH-së është përpjekur t'i japë përgjigje pyetjes: *“A janë realizuar objektivat e Reformës Administrative – Territoriale në funksion të autonomisë vendore të bashkive?”*

#### **Për sa më lart, Kryetari i KLSH-së vendosi:**

📌 *Në drejtim të kuadrit ligjor dhe rregullator për funksionimin e vetëqeverisjes vendore.*

- Reforma administrative territoriale nuk i ka zbatuar plotësisht kriteret, të cilave u referohet (si rasti i Danimarkës). Konkretisht, reforma administrative - territoriale ka kapërcyer hallka të rëndësishme që shoqërojnë një reformë të tillë si (i) hartimin dhe ndryshimin paraprak të akteve ligjore (ii) referendumin (iii), (iv) kriterin gjeo-kulturor dhe (iv) fazën parapërgatitore të bashkive.
- Konfigurimi ri i kufijve administrativë të bashkive nuk është bazuar në kriteret e qartë dhe specifike, të tillë si kriteri i popullsisë minimale, kriteri gjeo-kulturor etj., duke krijuar një asimetri të kufijve bashkiakë, mes veriut(amalgamim) dhe Jugut(framgmentarizim) por edhe mes bashkive

brenda një rajoni. Për një ndarje të tillë nuk është bërë një analizë, në aspekte të decentralizimit dhe asimetrisë demografike dhe ekonomike që ekziston jo vetëm mes bashkive të një rajoni, por edhe mes rajoneve të ndryshme të Shqipërisë.

- Kufijtë e rinj bashkiak nuk kanë dalë nga një vullnet vendor të institucionalizuar përmes procesit të referendumeve, duke shkelur kështu Kartën Europiane të Autonomisë Vendore(neni 5).
- Risku i përmbushjes së objektivave të reformës administrative-territoriale është shumë i lartë për arsyet si mëposhtë:
  - a) intervalin e shkurtër kohor të miratimit, nga nisja e procesit deri tek miratimi i reformës administrative territoriale;
  - b) përcaktimi i zgjedhjeve elektorale si moment i hyrjes në fuqi të reformës administrative-territorial solli më së shumti në një implementim politik të reformës sesa një implementim menaxherial dhe administrativ, për shkak se anashkaloi fazën parapërgatitore të bashkive. Kjo reflektohet edhe në faktin se Ligji “Për Vetëqeverisjen Vendore” dhe Ligji “Për Financat e Vetëqeverisjes Vendore” hynë në fuqi përkatësisht në 30 janar 2016 dhe 5 qershor 2017, ndërsa zbatimi i reformës territoriale dhe bashkitë e reja u konstituuan në shtator 2015, pas zgjedhjeve vendore.
- Legjislacioni i ri, Ligji “Për Financat Vendore dhe Ligji “Për Vetëqeverisjen Vendore” nuk është harmonizuar me :
  - a) Ligjin Për Taksat Vendore
  - b) Ligjin Për Taksat kombëtare
- Legjislacioni i ri nuk ka sjellë rritje të buxhetit të bashkive, pra thelbin e decentralizimit. Niveli është pak a shumë i njëjti si para reformës territoriale-administrative, pra nga buxheti qendror alokohet jo më pak se 1% e GDP-së që është niveli më i ulët rajonal, duke i penguar kështu bashkitë që të rrisin cilësinë e shërbimeve dhe t’i ushtrojnë kompetenca në diskrecion të plotë, siç parashikohet në Kartën Europiane të Autonomisë Vendore.
- Ligji Nr. 68/2017 “Për Financat e Vetëqeverisjes Vendore” dhe Ligji Nr. 139/2015 “Për Vetëqeverisjen Vendore” nuk garantojnë vendimmarrjen e pushtetit lokal, me pasojë negative për decentralizimin dhe autonominë fiskale të bashkive. Konkretisht, pushteti qendror nuk ka zbatuar dispozitat ligjore dhe nuk i ka kompensuar bashkitë për humbjet në buxhet që u ka kushtuar ndryshimi në taksën e biznesit të vogël, që mbledhet nga bashkia.
- Mbledhja e Këshillit Konsultativ të Vetëqeverisjes Vendore për taksën e ndërtesës ka rezultuar fiktive. Në momentin e zhvillimit të mbledhjes së



Këshillit Konsultativ në 1 nëntor 2017, projektligji ishte miratuar nga Këshilli i Ministrave dhe ishte dërguar në 27 tetor për miratim në Kuvend<sup>28</sup>. Për pasojë, mbledhja e Këshillit Konsultativ ishte krejtësisht fiktive, në shkelje kështu të Ligjit “Për Vetëqeverisjen Vendore”. Këshilli Konsultativ karakterizohet nga mbledhje informuese, njoftuese dhe nuk merren vendime. Për pasojë, Këshilli Konsultativ nuk garanton shprehjen e pëlqimit apo mospëlqimit të pushtetit vendor, në formën e një akti vendimmarrës. Në këtë kuadër mungon garancia apo mekanizmi detyrues që pushteti qendror t’i marrë parasysh sugjerimet apo rekomandimet që ofron pushteti vendor për një projektligj që lidhet drejtpërdrejtë me ushtrimin e të drejtave dhe detyrimeve të NjQV. Kjo nënkupton se qeveria qendror vendos në emër të pushtetit vendor për për çështje vendore.

- Në legjislacionin e ri ekzistojnë “zona gri”, boshllëqe, në përcaktimin e kompetencave të bashkive dhe kalimi i kompetencave të reja nuk është bërë i plotë dhe nuk është shoqëruar me ndryshimet në ligjet përkatës, duke mos përcaktuar kështu qartazi se çfarë detyrash ka pushteti qendror dhe çfarë detyrash pushteti vendor (kompetencat në fushën e bujqësisë, arsimit etj).

#### ***Përsa më sipër kemi rekomanduar:***

- Ministria e Punëve të Brendshme të analizojë ecurinë e zbatimit të reformës administrative-territoriale për të vlerësuar aksesin e qytetarëve të ish-komunave, zonave periferike dhe rurale në organet dhe shërbimet e qeverisjes vendore dhe bazuar në problematikat e evidentuara të shqyrtojë mundësitë për një riorganizim me ose pa ndryshim të kufijve ekzistues të njësive të vetëqeverisjes vendore, bazuar edhe në përcaktimet e Nenit 86 të Ligjit “Për Vetëqeverisjen Vendore”.

#### ***Deri në 3-mujorin e parë 2019***

- MFE, në bashkëpunim me Ministrinë e Punëve të Brendshme, t’i propozojë Këshillit të Ministrave ndryshimin e Ligjit Nr.9975, datë 28.7.2008, i ndryshuar “Për Taksat Kombëtare” dhe Ligjit Nr.9632, datë 30.10.2006 “Për Taksat Vendore” i ndryshuar, për të pasqyruar parashikimet mbi tatimin mbi të ardhurat personale dhe taksën vjetore për qarkullimin e

<sup>28</sup><https://www.parlament.al/projektligj/projektligj-per-disa-ndryshime-dhe-shtesa-ne-ligjin-nr-9632-date-30-10-2006-per-sistemin-e-taksave-vendore-te-ndryshuar/>

mjeteve të përdorura, sipas përcaktimeve në Nenin 25 të Ligjit Nr. 139/2015 “Për Vetëqeverisjen Vendore”.

***Deri në 3-mujorin e parë 2019***

- Ministria e Punëve të Brendshme t’i vendos një afat kalendarik Agjencisë për Mbështetjen e Vetëqeverisjes Vendore që të raportojë të paktën 1 herë në vit mbi zbatimin e reformës administrative-territoriale dhe mbi problematikat që ndeshin bashkitë, raporte të cilat të paraqiten në Nënkomisionin për Çështjet Vendore në Kuvendin e Shqipërisë.

***Deri në 3-mujorin e parë 2019***

- Ministria e Punëve të Brendshme t’i propozojë Këshillit të Ministrave ndryshimin e VKM-së Nr. 910, datë 21.12.2016 mbi përbërjen e Këshillit Konsultativ ku 2/3 e anëtarëve të jenë përfaqësues të pushtetit vendor (aktualisht zënë ½ të anëtarëve) dhe çdo vendimmarrje e Këshillit Konsultativ, në mbështetje ose jo të projekteve të propozuara të qeverisjes qendrore, të merret me shumicë të votave (jo me konsensus).

***Deri në 3-mujorin e parë 2019***

- Ministria e Punëve të Brendshme, në bashkëpunim me Ministrinë e Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural, t’i propozojë Këshillit të Ministrave ndryshimin e VKM nr. 709, datë 29.10.2014, “Për miratimin e Strategjisë Ndërsektoriale për Zhvillimin Rural dhe Bujqësor 2014–2020”, për ta harmonizuar atë me funksionet e nenit 27 “*Funksionet e bashkive në fushën e bujqësisë, zhvillimit rural, pyjeve dhe kullotave publike, natyrës dhe biodiversitetit*” të Ligjit 139-2015 “Për Vetëqeverisjen Vendore”.

***Deri në 3-mujorin e parë 2019***

❖ *Në drejtim të imnpaktit të reformës administrative – territoriale në forcimin e funksioneve dhe shërbimeve të vetëqeverisjes vendore.*

- Volumi i transfertës specifike për ushtrimin e funksioneve të reja mbështetet në të dhëna historike të buxhetit të shtetit mbi shpenzimet që janë kryer nga pushteti qendror për këto funksione. Për rrjedhojë, nuk është kryer asnjë analizë kostoje, si për fondet që duhen për ushtrimin e tyre por edhe për investimet që duhen për t’i ofruar shërbimet plotësisht dhe me standardet ligjore. Pra aktualisht pushtetit vendor i duhen së paku 12 miliard lekë<sup>29</sup> shtesë për të ushtruar kompetencat dhe shërbimet që përcakton legjislacioni i ri.

<sup>29</sup>Bazuar në të dhënat e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë.

- Veprimtaria e FZHR bie ndesh me parimet e Konventës Europiane të Autonomisë Vendore, Nenit 9 se “grantet për autoritetet lokale nuk duhet të jenë të paracaktuar, për financimin e projekteve specifike”. Fondet e FZHR shkaktojnë pabarazi të theksuar ndërmjet bashkive dhe janë tregues i patronazhit politik. Shqipëria është i vetmi vend në rajon që zbaton një sistem ku bashkive u kërkohet të konkurrojnë për të financuar funksionet e tyre ekskluzive.
- Pushteti lokal shihet si pika e parë e aksesit të qytetarit në sektorin publik por ndarja administrative-territoriale rezulton të jetë kontradiktore me vetveten pasi nuk ka rezultuar në një reformim të shërbimeve publike.
- Mungojnë burimet financiare për rehabilitimin dhe përmirësimin e infrastrukturës së trashëguar nga pushteti qendror. Kompetencat e reja përfshijnë shërbime të amortizuara dhe me barrë të madhe buxhetore për bashkitë. Këto kompetenca, edhe kur qenë nën juridiksionin e pushtetit qendror nuk kanë njohur investime. Në këtë kuadër, ka një mungesë analize kostoje sesi këto shërbime mund të arrijnë standardet me buxhetet modeste vendore, marrë këtu parasysh faktin që ato nuk kanë njohur investime kur qenë pjesë të buxhetit qendror.
- Mungojnë treguesit e performancës për shërbimet dhe monitorimi i tyre
- Mungojnë standarde të qarta kombëtare (rasti i arsimit-mësues për klasë) të shërbimeve publike vendore, gjë që e bën të pakuptimtë çdo sistem të monitorimi dhe vlerësimit të veprimtarisë së pushtetit vendor përsa i përket shpërndarjes së shërbimeve. Edhe në raste kur ka standarde ligjor, si zjarrfikës për mijë banorë, ato nuk po zbatohen.
- Mungon Harta e Investimeve për Zonat Rurale, veçanërisht në zonat e reja që u janë bashkuar bashkive, çka sjell një përqendrim të investimeve në qendrat bashkiake.

***Përsa më sipër kemi rekomanduar:***

- MFE t'i propozojë Këshillit të Ministrave ndërmarrjen e masave të nevojshme ligjore për të reformuar Fondin e Zhvillimit të Rajoneve, me qëllim që fondet të mos akordohen përmes sistemit të konkurrimit, i cili shpesh herë ndikohet nga qeverisja qendrore, por të akordohen me anë të një formule të ngjashme me kriteret që përdoren për shpërndarjen e fondit të pakushtëzuar.

***Deri në 3-mujorin e parë të vitit 2019***

- Ministria e Punëve të Brendshme, në bashkëpunim me ministritë e linjës, t'i propozojë Këshillit të Ministrave ndryshimin e akteve ligjore që bien ndesh

me kompetencat e reja që u janë dhënë bashkive, si Ligji Nr.69/2012 “Për Arsimin Parashkollor”, Strategjinë Ndërsektoriale të Mjedisit dhe çdo akt tjetër ligjor, me qëllim shmangien e boshllëqeve dhe paqartësive ligjore në ushtrimin e kompetencave nga bashkitë.

***Deri në 3-mujorin e parë të vitit 2019***

- Agjencia e Mbështetjes së Vetëqeverisjes Vendore të verifikojë se cilat funksione dhe kompetenca nuk kanë kaluar ende në pushtetin vendor sipas Ligjit “Për Vetëqeverisjen Vendore” dhe mbi këtë bazë të programohet dhe të bëhet kalimi i tyre në NjQV.

***Deri në 3-mujorin e parë të vitit 2019***

- Nga Ministria e Financave të merren masa që fondet për ushtrimin e kompetencave bashkiake të bazohen në një analizë kosto-eficiencë e të përfshihen në transfertën e pakushtëzuar me qëllim që t’u mundësojë bashkive ofrimin e shërbimeve sipas standardeve ligjore.

***Deri në 3-mujorin e parë të vitit 2019***

- MFE të marrë masa që fondet për funksionet e bashkive në fushën e infrastrukturës dhe shërbimeve të përfshihen në transfertën e pakushtëzuar.

***Deri në 3-mujorin e parë të vitit 2019***

- Nga ana e Bashkive të merren masa për krijimin e një njësie të posaçme në strukturën e njësisë së vetëqeverisjes vendore, e cila do të jetë përgjegjëse për prezantimin, mbikëqyrjen dhe monitorimin e performancës të shërbimeve.

***Deri në 3-mujorin e parë të vitit 2019***

- Bashkitë të marrin masa për krijimin e një harte të investimeve në ish-komunat që u janë bashkëngjitur juridiksionit të bashkive të konstituara nga reforma administrative-territoriale, me qëllimin bërjen transparente të investimeve që bëhen në këto zona.

***Deri në 3-mujorin e parë të vitit 2019***

🔗 *Në drejtim të garantimit të Autonomisë Financiare për bashkitë nga Reforma Administrative-Territoriale e Vitit 2014.*

- Autonomia financiare e vetëqeverisjes vendore vlerësohet të jetë e ulët në shkallë vendi, mbi 85% e bashkive kanë një nivel autonomie financiare nën mesataren kombëtare. Këto rezultate janë tregues i një varësie të lartë nga

burimet financiare të transferuara nga qeveria qendrore. Për pasojë, edhe ndërmarrja e investimeve strategjike me vlera të larta bëhet e vështirë si pasojë e pamundësive financiare gërshetuar dhe me hapësirën e kufizuar për huamarrje vendore.

- Niveli aktual prej 1 % të GDP-së për transfertën e pakushtëzuar nuk është i mjaftueshëm për t'i bërë bashkitë motorë dhe promovues të zhvillimit ekonomik të vendit dhe për të kontribuar në reduktimin e asimetrisë së zhvillimit ekonomik midis rajoneve dhe qyteteve të ndryshme të Shqipërisë.
- Të ardhurat e qeverisë vendore në Shqipëri u ulën ndjeshëm dhe u rritën me ritme më të ulëta sesa të ardhurat e qeverisë qendrore. Çka tregon një handicap që duhej të ishte analizuar dhe adresuar përmes reformës administrativo-territoriale dhe legjislacionit të ri që shoqëroi këtë reformë. Sepse kjo vjen si një indikator që tregon se qeveria qendrore nuk është e angazhuar që të bashkëndajë përfitimet dhe barrën e rritjes ekonomike në nivel kombëtar.
- Ndërhyrjet e shpeshta dhe të pabazuar në analiza fiskale të pushtetit qendror në pushtetin lokal kanë destabilizuar sistemin e të ardhurave vendore. Në total nga 2,1 miliardë lekë të ardhurave që mbledhte pushteti lokal në vitin 2015 nga taksa e biznesit të vogël NjQV kanë mbledhur 311,236,044 lekë në 2017. Për pasojë, rreth 1.7 miliardë lekë nuk i janë kompensuar pushtetit vendor nga pushteti qendror, në shkelje të detyrimeve ligjore.
- Bashkia Tiranë ka mbledhur po aq të ardhurave sa totali i 60 bashkive të vendit. Statistikisht, me këtë pabarazi të theksuar që ekziston mes bashkive, çdo analizë në grup e performancës së bashkive që realizon Ministria e Financave nuk reflekton realitetin e performancës që ka sjellë reforma e re administrative-territoriale.
- Kontribuimi i taksës së ndikimit në infrastrukturë në rritjen e të ardhurave nuk reflekton një performancë të qëndrueshëm, duke qenë se vetë kjo taksë është e luhatshme, por varet nga aktiviteti i sipërmarrjeve të ndërtimit. Së dyti, impakti që ka kjo taksë në buxhetin bashkiak tregon strukturën e brishtë të sistemit fiskal të bashkive.
- Rritja e shpenzimeve korrente gjatë vitit 2017 tregon se:
  - Bashkitë nuk kanë arritur eficiencën operative të dëshiruar;
  - Financimi i funksioneve të reja me transfertë specifike nuk ka qenë i mjaftueshëm dhe bashkitë kanë alokuar fonde shtesë për ofrimin e tyre;
  - Zgjerimi i shpenzimeve për personelin bie ndesh me objektivat e reformës administrative-territoriale dhe nuk ka rezultuar në rritjen e cilësisë së shërbimeve ndaj komunitetit;

- Megjithëse burimet financiare në dispozicion të bashkive janë rritur, sistemi fiskal i bashkive ka shumë mangësi.

***Përsa më sipër kemi rekomanduar:***

- Për të stabilizuar madhësinë e transfertës së pakushtëzuar dhe për të përmirësuar parashikueshmërinë e të ardhurave të qeverisjes vendore, të shqyrtohet mundësia e rritjes së transfertës e pakushtëzuar.

***Deri në 3-mujorin e parë të vitit 2019***

- MFE të marrë masa për t'i kompensuar bashkitë për humbjen buxhetore që u shkakton ndryshimi në taksën e biznesit të vogël, përmes formave të përcaktuar në Ligjin “Për Vetëqeverisjen Vendore” dhe Ligjin “Për Financat e Vetëqeverisjes Vendore”.

***Deri në 3-mujorin e parë të vitit 2019***

- MFE të marrë masa që buxheteve të bashkive t'u akordohet 2% e tatimit mbi të ardhurat personale dhe të shqyrtojë mundësinë, në bashkëpunim me bashkitë, për rritjen e këtij e kësaj shumë në një nivel që do të kishte impakt e do të stabilizonte financat vendore.

***Deri në 3-mujorin e parë të vitit 2019***

- MFE të bëjë analiza, bazuar në praktikat e rajonit, për të shqyrtuar mundësinë e rritjes së numrit të taksave që qeveria qendrore ndan me pushtetin vendor, me qëllim që të arrihet një stabilitet i sistemit të të ardhurave vendore. Kjo do të garantonte një autonomi financiare jo vetëm nga ndërhyrjet e pushtetit qendror, por edhe nga efektet destabilizuese në sektorë të luhatshëm, si ai i ndërtimit, ku në kushtet e sotme, taksa e ndikimit në infrastrukturë vazhdon të ruajë një pozicion dominant në të ardhurat e bashkive.

***Deri në 3-mujorin e parë të vitit 2019***

- Bashkitë të marrin masa për rritjen e eficiencës së shpenzimeve, në përdorimin e burimeve financiare në dispozicion, duke prioritarizuar investimet me ndikim të gjerë në jetën e komunitetit dhe territorit nën administrim dhe uljen e nivelit të shpenzimeve operative.

***Në vijimësi***

- MFE t'i propozojë Këshillit të Ministrave rregullimet ligjore duke u mbështetur në ligjin organik të buxhetit ku të parashikohet që kalendari i menaxhimit të shpenzimeve publike në njësitë e vetëqeverisjes vendore të miratohet nga Grupi i Menaxhimit Strategjik dhe Titullari i NjQV.

***Deri në 3-mujorin e parë të vitit 2019***

- Me qëllim rritjen e cilësisë së menaxhimit financiar në nivel vendor në drejtim të Programit Buxhetor Afatmesëm (PBA), MFE të marrë masat për planifikimin e një fondi, për zhvillimin dhe instalimin e një programi software në bashki (të ngjashëm me ato që përdoren nga ministritë dhe institucionet qendrore për PBA).

***Deri në 3-mujorin e parë të vitit 2019***

## 17. UNIFIKIMI I PIKAVE DOGANORE TË SHQIPËRISË ME KOSOVËN

### Të dhënat e auditimit:

- Auditimi është kryer në bazë të Programit të Auditimit, miratuar nga Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit, nr. 635/7 Prot, datë 13.11.2017.
- Auditimi ka filluar më datë 16.06.2017 dhe ka përfunduar më datë 25.11.2017.
- Auditimi është kryer nga grupi i auditimit: Sali Agaj, Redi Ahmetllari dhe Eksperti i Jashtëm Alfred Cako.
- Auditimi u krye në këto institucione:
  - Drejtoria e Përgjithshme e Doganave (DPD);
  - Dega doganore Kukës - Morinë;
  - Dega Doganore Durrës;
  - Ministria e Financave dhe Ekonomisë;
- Subjektet e audituara gjeneruan observacione, të cilat u reflektuan në raportin final rast pas rasti, duke u argumentuar qëndrimin zyrtar të KLSH-së për to.
- Auditimi u finalizua me vendimin e Kryetarit të KLSH-së, nr. 202, datë 29.12.2017.
- Raporti përfundimtar iu përçoll institucioneve të audituara me shkresën përcjellëse nr. 635/13 Prot, datë 11.01.2018.

### Konteksti i Auditimit:

Shqipëria është pjesëtare e marrëveshjes së CEFTA (2006), hyrë në fuqi më 1 maj 2007. Palët<sup>1</sup> sipas nenit 1 të kësaj marrëveshjeje, kanë si qëllim të krijojnë një zonë të tregtisë së lirë bazuar në rregullat dhe procedurat përkatëse të OBT-së. Një nga objektivat e saj (pika 2.d) është të eliminojë barrierat dhe deformimet e tregtisë, të lehtësojë lëvizjen e mallrave në transit dhe lëvizjen ndërkufitare të mallrave e shërbimeve ndërmjet territoreve të palëve. Në

---

<sup>1</sup>Republika e Shqipërisë, Bosnja dhe Hercegovina, Republika e Maqedonisë, Republika e Moldavisë, Republika e Malit të Zi, Republika e Serbisë dhe Misioni i Administratës së Përkohshme të Kombeve të Bashkuara në Kosovë në emër të Kosovës në përputhje me Rezolutën 1244 të Këshillit të Sigurimit të Kombeve të Bashkuara



përputhje me qëllimin dhe objektivat e CEFTA-s, qeveritë e dy vendeve, Shqipëri dhe Kosovë, kanë nënshkruar Marrëveshje Kuadër<sup>2</sup>për bashkëpunimin në nxitjen dhe lehtësimin e tregtisë, me synimin që bashkëpunime të tilla rrisin konkurrencën dhe ekonominë e këtyre vendeve. Në zbatim të Marrëveshjes Kuadër, ka një paketë aktesh rregulluese, ku më të rëndësishmet përmendim Protokollin zbatues të nënshkruar nga dy qeveritë.

Fig.1- Mbledhje e përbashkët midis dy qeverive

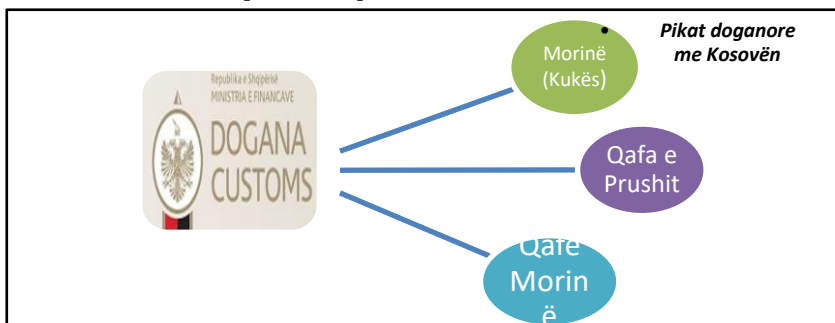


Shqipëria është vendi i parë që ka nënshkruar Marrëveshjen për Tregti të Lirë me Kosovën (tetor 2003), duke eliminuar taksat e dyfishta, ashtu siç ka nënshkruar edhe me vendet e tjera të rajonit. Por 14 vjet mbas nënshkrimit të marrëveshjes, ende shkëmbimet tregtare mes Kosovës dhe Shqipërisë janë të ulta në volum, megjithëse potencialet e shkëmbimeve tregtare Shqipëri – Kosovë janë të larta.

Në fjalën e tij në Kuvend mbi programin e mandatit të dytë qeverisë, Kryeministri Edi Rama u shpreh se nga 1 janari i vitit 2018 kufiri me Kosovën të jetë një kufi europian, pa radhë dhe pa kontrolle policore, duke theksuar se Shqipëria ka gati projektin e bashkimit doganor me Kosovën, ndërsa pret vetëm “OK” e qeverisë së Kosovës. “...Uroj që të biem dakord për kthimin e kufirit tokësor mes dy shteteve në një kufi europian pa radha kilometrike dhe kontrolle të tepërta policore, mundësisht qysh prej 1 janarit 2018. Ne jemi gati shpresoj që

<sup>2</sup>VKM nr. 223, datë 23.4.2014

dhe Kosova të jetë gati. Gjithashtu uroj që bashkimin doganor të Shqipërisë me Kosovën ta bëjmë fakt të kryer një orë e më parë duke i kthyer doganat në portin e Shqipërisë në dogana dhe të Kosovës. Projekti është gati, i dakordësuar mes dy palëve. Miratimi nga ana jonë është gati, presim vetëm miratimin e qeverisë së Kosovës”<sup>3</sup>. Ndërtimi i pikave të përbashkëta kufitare është kriter i Bashkimit



European, të cilin duhet ta përmbushin vendet e Ballkanit Perëndimor për të lehtësuar tregtinë dhe qarkullimin e njerëzve dhe mallrave ndërmjet shteteve reciproke. Kosova ka vënë në funksion pikat doganore të përbashkëta me Serbinë, ndërsa ende nuk ka filluar funksionimi i pikave të përbashkëta doganore me Shqipërinë. Analistët ekonomikë në Kosovë janë skeptikë se unifikimi i pikave doganore Kosovë - Shqipëri të realizohet plotësisht në fillim të vitit 2018. Kryetari i Odës Ekonomike të Kosovës, Safet Gërxhaliu, thotë për Radion Evropa e Lirë se takimet ndërqeveritare ndërmjet Kosovës dhe Shqipërisë dhe premtimet që jepen aty, më shumë po përdoren si marketing politik sesa realitet. “Jemi dëshmitarë të asaj se kohëve të fundit, viteve të fundit, ka deklarata mediale nga nivelet qeveritare, qoftë në Kosovë, qoftë në Shqipëri, për bashkëpunim mes dy shteteve. Së fundi është deklarata e Kryeministrit Edi Rama për modernizimin e pikave kufitare.”<sup>4</sup>

Sipas UNECE (Komisioni Ekonomik i Kombeve të Bashkuara për Europën)...Kontrollet e përbashkëta kufitare i referohen konceptit të dy administratave fqinjë doganore që hyjnë në një marrëveshje për të vepruar në mënyrë të përbashkët me kontrollin doganor, për të koordinuar kontrollet e eksportit dhe importit, orët e hapjes dhe kompetencat. Në mënyrë ideale, kontrolle të përbashkëta kryhen në zyrat doganore të kundërta, ku ndahen infrastruktura fizike dhe teknike<sup>5</sup>.

<sup>3</sup><http://www.oranews.tv/vendi/rama-kemi-gati-projektin-per-bashkimin-doganor-me-kosoven/>

<sup>4</sup><https://www.evropaelire.org/a/modernizimi-kufirit-kosove-shqiperi/28738957.html>

<sup>5</sup>Marrë nga <http://tfig.unece.org/contents/joint-border-controls.htm>

Organet ekzekutive dhe shoqëria janë të interesuara për zhvillimin e ekonomisë, që vjen si rrjedhojë e rritjes së shkëmbimit të mallrave, gjë që çon edhe në rritjen të ardhurave, të cilat janë parakusht për investime, rritjen e mirëqenies, rritjen e nivelit të shërbimeve publike, etj.

Përveç rëndësisë potenciale të fushës, ajo që tërhoqi vëmendjen tonë në ushtrimin e këtij auditimi janë ankesat prej vitesh që biznesi shqiptar dhe ai kosovar ka në lidhje me burokracitë dhe barrierat e ndryshme në shkëmbimin e lirë të mallrave dhe shërbimeve midis këtyre dy vendeve. Unifikimi i praktikave doganore, njohja e certifikatës së origjinës së produkteve, vulave të cilësisë, çmimeve të referencës në mbrojtje të konkurrencës në treg, si dhe njehsimi në fushën e akreditimit, standardizimit dhe metrologjisë, janë vetëm disa nga problematikat që has biznesi çdo ditë. “Vetëm tre vite më parë nisi një luftë e ftohtë tregtare mes autoriteteve të dy vendeve, duke bllokuar reciprokisht mallrat e ndryshme të bizneseve. Fillimisht autoritetet kosovare vendosën një taksë të lartë doganore për çimenton dhe pataten e prodhuar në Shqipëri. Ndërsa, më pas, në tregun e Kosovës u bllokua një sasi e konsiderueshme e qumështit nga Shqipëria me arsyetimin së përmbante normë të lartë aflatoksine. Ndërkohë që qeveria shqiptare miratoi 3 vjet me parë në parim marrëveshjen kuadër, për bashkëpunimin në lehtësimin e tregtisë, bizneset e të dy vendeve përballeshin me procedura burokratike nga doganat respektive.”<sup>6</sup>

Me gjithë intensifikimin e bashkëpunimit midis dy qeverive dhe institucioneve përgjegjëse gjatë këtyre 3 viteve, efektet ekonomike ende nuk po ndihen në shkëmbimet tregtare të dy vendeve.

Në kuadrin e bashkëpunimit doganor me Kosovën, Porti i Durrësit dhe Porti i Shëngjinit janë pikasur si nyje strategjike për sinkronizimin e aktivitetit doganor mes dy vendeve. Menjëherë pas shpalljes së pavarësisë, qeveria e Kosovës shprehu tek qeveria e Republikës së Shqipërisë një kërkesë për të përdorur një pjesë të Portit të Shëngjinit dhe për të bërë investime, me qëllim rritjen e qarkullimit të mallrave dhe qytetarëve nga porti i Shëngjinit. Por, projekti për bashkëndarjen e Portit të Shëngjinit me Kosovën duket se është venitur e nuk ka shkuar përtej deklaratave politike, pa u konkretizuar e formalizuar. Ish-ministrja e Tregtisë dhe Industrisë, Mimoza Kusari - Lila, ka thënë për Radion Europa e Lirë se në vitin 2013 ka pasur diskutim, por jo trajtim formal, zyrtar, për Portin e Durrësit apo Shëngjinit. “Së pari është diskutuar në kuadër të unifikimit të procedurave, kështu që përpjekjet aso kohe kanë qenë, jo për bartje apo

---

<sup>6</sup><http://gazetaekonomia.com/problemet-e-biznesit-shqiperi-kosove-kerkohet-eliminimi-barrierave-dhe-lehtesim-procedurash/>

administrimin fizik, por për ofrimin e mundësisë që shërbimet për mallrat që vijnë dhe kanë destinacion Kosovën në Portin e Durrësit, t'u nënshtrohen procedurave të thjeshtësuara. Apo, të këtë një lloji unifikimi të procedurave që zhdoganimi të bëhet edhe atje, në mënyrë që të mos kishte nevojë të ndalet në kufi”<sup>7</sup>.

Vëmendja tanimë është kthyer tek krijimi një zyre operimi të Doganës së Kosovës në Portin e Durrësit ku ka pasur negociata të vazhdueshme dhe janë marrë masa formale me Urdhrin e Përbashkët<sup>8</sup> midis Drejtorisë së Përgjithshme të Doganës së Shqipërisë dhe Doganës së Kosovës”Për ngritjen e grupit të përbashkët të punës për vlerësimin e mundësisë dhe efektivitetit të hapjes së Zyrës së Operimit të Doganës Kosovare pranë Degës së Doganës Durrës”.



Fig. 2 - Pamje e pikës së përbashkët doganore të Gjermanisë me Poloninë (përpara se Polonia të integrohej në BE). Burimi: Doganat gjermane

Krijimi i pikave të përbashkëta doganore është një model i përdorur nga vendet e BE-së me vendet fqinje të cilat kanë qenë vende kandidatë për t'iu bashkuar unionit si p.sh. ndërmjet Gjermanisë dhe Polonisë e Republikës Çeke, Austrisë dhe Hungarisë, etj.

### **Mesazhi i Auditimit:**

“Me gjithë përparimin e arritur në fushën e shkëmbimit tregtar dhe bashkëpunimit doganor, marrëveshjet e nënshkruara nuk përbëjnë një bazë të plotë rregullatore për unifikimin doganor me Kosovën, si në kuptimin teknik

<sup>7</sup>Ku mbeti premtimi që Portin e Shëngjinit ta shfrytëzojë Kosova?, Radio Europa e Lirë, datë 30 mars 2017 <https://www.evropaelire.org/a/28400228.html>

<sup>8</sup>Urdhër Nr. 1318 Prot., date 18.01.2017

ashtu edhe në atë ekonomik. Marrëveshjet e nënshkruara karakterizohen nga një formë e shprehjes së vullnetit të mirë, por nuk janë pasqyruar në politika të mirëfillta qeveritare, të cilat do ta realizonin me përgjegjshmëri dhe me sukses bashkimin doganor me Kosovën. Konstatohet se nuk ka një angazhim të vazhdueshëm institucional, bazuar në një strategji të posaçme për unifikimin doganor me Kosovën, gjë e cila ka dëmtuar dukshëm besimin e bizneseve në dy anët kufirit.

Veprimtaria e Ministrisë së Financave e Ekonomisë dhe Drejtorisë së Përgjithshme e Doganave në unifikimin e pikave doganore si proces teknik e operacional është e mangët dhe nuk ka krijuar premiset për një bashkim doganor të shpejtë ndërmjet Shqipërisë dhe Kosovës. Nuk është hedhur hapi vendimtar, unifikimi i politikave fiskale, si parakusht për sigurimin e bashkimit doganor, i cili përbën një potencial për rritjen e shkëmbimit të mallrave, rritjen e ekonomisë për dy vendet, si dhe një parapërgatitje e proces maturimi për institucionet shqiptare për t'u bërë ballë sfidave që parashtron integrimi në tregun europian”.

### **Përmbledhje në formë vendimi e auditimit**

Në zbatim të planit vjetor 2017, Kontrolli i Lartë i Shtetit, në kuadër të përmbushjes së funksionit të tij kushtetues, zbatimit të Udhëzimeve dhe Standardeve Ndërkombëtare të Auditimit (INTOSAI, EUROSAI, etj.), sipas programit nr. 635/7 datë 13.11.2017 të miratuar të auditimit, ndërmori auditimin e performancës me temë: “Unifikimi i pikave doganore të Shqipërisë me Kosovën”.

Ky auditim u programua për t'u ushtruar në subjektet: Drejtoria e Përgjithshme e Doganave dhe subjektet në varësi të saj: Dega e Doganës Kukës - Morinë dhe Dega e doganës Durrës, duke u shtrirë në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë, që kanë si detyrim aktet nënligjore për konkretizimin dhe zbatimin e masave të përcaktuara në marrëveshjet e përbashkëta qeveritare ndërmjet Shqipërisë dhe Kosovës, etj., duke i kushtuar vëmendje të posaçme çështjeve që lidhen me efektivitetin e funksioneve menaxhuese, monitoruese dhe performancën e strukturave përgjegjëse të DPD dhe MF, etj.

Për mbledhjen e informacionit të nevojshëm grupi i auditimit ka realizuar intervista, konsulta, pyetësorë, raporte të subjekteve nën auditim, informacione të grupeve të interesit, etj., duke u përqendruar në Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave (Kabineti, Drejtoria e Procedurave, Drejtoria e Vlerës, Drejtoria e Menaxhimit të Riskut, Drejtoria e Marrëdhënieve me Jashtë, Drejtoria e

Informacionit, Drejtoria e Teknologjisë së Informacionit, etj.) dhe njësitë e saj të varësisë (DD Kukës – Morinë, DD Durrës), si dhe tek Drejtoria e Përgjithshme e Politikave Makroekonomike dhe Fiskale në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë.

Një ndihmesë të çmuar në realizimin e këtij auditimi ka dhënë bashkëpunimi, shkëmbimi i informacioneve dhe intervistat e zhvilluara në Zyrën Kombëtare të Auditimit të Kosovës, Ministrinë e Financave të Kosovës dhe Odën Ekonomike të Kosovës.

Në këtë auditim “*ex-ante*” në disa aspekte, fokusi ishte analiza e performancës të veprimtarisë së organeve qendrore doganore dhe Ministrisë së Financave e Ekonomisë në drejtim të unifikimit të pikave doganore me Kosovën, me qëllim që kjo veprimtari të ketë efektivitet të lartë dhe që ekonomia dhe në tërësi shoqëria të përfitojë maksimalisht nga përparësitë e këtij procesi.

Bashkimi Doganor mes Shqipërisë dhe Kosovës, nisur nga hapësirat që lejon edhe Marrëveshja CEFTA (Central European Free Trade Agreement) apo edhe nga praktikat botërore mes shteteve të ndryshme në këtë fazë, është niveli i tretë ose i mesëm i integritetit mes dy a më shumë shteteve (1. Marrëveshja e tregtisë preferenciale – 2. Zona e Tregtisë së Lirë – 3. Unifikimi Doganor – 4. Tregu i Përbashkët – 5. Bashkimi Ekonomik – 6. Bashkimi Politik<sup>9</sup>).

Aktualisht, niveli tregtar mes dy vendeve është në stadin e Zonës së Tregtisë së Lirë dhe dallimi i këtij stadi me nivelin e Unifikimit Doganor, është se në të parën ndodh reduktimi me shkallë i detyrimeve doganore dhe heqja e barrierave tarifore mes shteteve përkatëse, etj., ndaj ajo është quajtur se sjell tregtinë e lirë midis tyre, ndërsa në rastin e Unifikimit Doganor, ka edhe tregti të lirë mes shteteve anëtare, ashtu edhe detyrime doganore të unifikuara mbi mallrat e vendeve që nuk janë të përfshira në Unifikimin Doganor.

Një qasje proaktive ndaj krijimit të një ekonomie më të madhe mbështetet në idenë që një integrim më i thellë midis dy vendeve me zhvillim socio - ekonomik të ngjashëm mund të përmirësonte mirëqenien e tyre duke krijuar ekonominë e shkallës, rritjen e investimeve dhe përmirësimin e konkurrencës në sektorët e biznesit, shfrytëzimin e kapaciteteve intelektuale në të dy vendet dhe

<sup>9</sup> fq. 88 -103 Raporti i Auditimit: “Një vështrim nga praktika ndërkombëtare mbi hapat e Unifikimit Doganor mes vendeve të ndryshme”.

përgatitjen e burokracive për të zgjidhur në mënyrë eficiente sfidat e paraqitura nga ballafaqimi me tregjet evropiane ose globale.

Brenda hapësirave të integritimit rajonal dhe deklaratave të herëpashershme mes dy qeverive për Unifikim Doganor, objekti i këtij auditimi ishte pasqyrimi i nivelit në të cilën ndodhet Unifikimi i pikave Doganore të vendit tonë me Kosovën, duke analizuar faktorë të ndryshëm dhe vlerësuar veprimtarinë e institucioneve qendrore dhe bashkëpunimin me institucionet përkatëse të Kosovës, për të mundësuar një bashkim doganor real mes dy shteteve.

Përveç kërkesave të Rregullores, Manualit të Auditimit të Performancës së KLSH-së, Standardeve Ndërkombëtare të Auditimit - ISSAI, janë kërkuar dhe shfrytëzuar materiale të ndryshme: programe dhe raporte pune, përgjigje të pyetësorëve të grupeve të interesit si Dhoma e Tregtisë dhe Industrisë, Konfindustria; të MF dhe Odës Ekonomike të Kosovës, studime nga Universiteti i Harvardit, studime përkatëse të subjekteve ku është shtrire auditimi, *feedback*-e nga ekspertë të ekonomisë, artikuj të medias së shkruar, konkluzione të informacioneve që lidhen me problemin e unifikimit të pikave doganore dhe të bashkimit doganor, studime dhe raporte të organizatave ndërkombëtare, etj.

Pas përfundimit të punës paraprake audituese më datë 13.11.2017 u dërgua Programi i Auditimit të Performancës. Në përfundim të punës audituese në terren, me shkresën nr 635/8, datë 25.11.2017 iu dërgua Projekt-Raporti i auditimit subjekteve të audituara: Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave dhe Ministrisë së Financave e Ekonomisë. Raporti përfundimtar është hartuar pasi janë shqyrtuar komentet dhe shpjegimet e dërguara nga Drejtoria e Përgjithshme e Doganave ku vlerësohet maksimalisht puna audituese dhe mesazhi i këtij auditimi performance.

### **Për sa më lart, Kryetari i KLSH-së konkludoi:**

*Për Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave dhe Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë*

Pritshmëria dhe ndjeshmëria e publikut ndaj kësaj teme është e lartë. Konkretisht, në aspektin tregtar kemi një pritshmëri të lartë të bizneseve të të dyja vendeve, e cila nxitet dhe frymëzohet nga potenciali i madh tregtar që ekziston mes Shqipërisë dhe Kosovës, që për shkak të barrierave burokratike nuk është në nivelin e potencialit të vet. Në aspektin politik të integriteteve, e si financuese e pikës së përbashkët doganore në Morinë-Vermicë, Bashkimi European është një tjetër aktor që ka një pritshmëri të lartë për të parë tek

Shqipëria një ekonomi të fortë, me protagonizëm rajonal, si dhe institucionalisht të pjekur për t'u bashkuar me tregun e përbashkët europian. Qartazi, çdo grup interesi i lartpërmendur reflekton karakterin multidimensional të temës. Risia që solli ky auditim i KLSH lidhet me faktin se u zgjerua grupi i palëve të interesit, me përfshirjen e bizneseve dhe organizatave ekonomike të Kosovës.

Bashkimi Doganor është vetëm një nga elementët e procesit të integritetit ekonomik ndërmjet shteteve dhe në rastin e Shqipërisë dhe Kosovës i shtrinë efektet e tij në dimensionet politike, administrative dhe ekonomike. Pikësëpari është një hap vendimtar dhe përbën një prelud, një parapërgatitje të një bashkimi doganor me BE-në. Samiti i Triestes i mbajtur në 12 korrik 2017 vuri theksin tek angazhimi i përbashkët për të afruar më tej vendet e rajonit me Bashkimin Europian, nëpërmjet nismave të reja konkrete si “Zona Ekonomike Rajonale” dhe Traktati i Komunitetit të Transportit, si etapa e radhës e Procesit të Berlinit, në vazhden e samiteve të organizuara në Berlin (2014), Vjenë (2015) dhe Paris (2016). Në këtë samit, 6 vendet e Ballkanit, përfshirë Kosovën dhe Shqipërinë, miratuan *Planin e Veprimt Shumëvjeçar për një Zonë Ekonomike Rajonale në Ballkanin Perëndimor*<sup>10</sup>. Krijimi i Zonës Ekonomike Rajonale nuk është një alternativë ndaj Bashkimit Europian, por një angazhim i përbashkët i 6 vendeve për të plotësuar Kriterin Ekonomik të Kopenhagenit<sup>11</sup>.

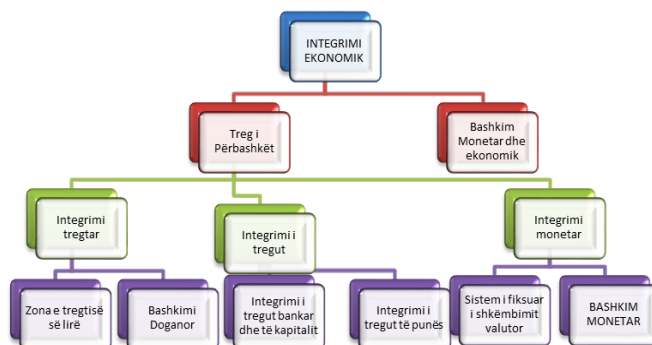
Në aspektin ekonomik, unifikimi i pikave doganore do të rrisë fluksin e shkëmbimit të mallrave midis dy vendeve, do të nxisë sipërmarrjen e lirë, do të ulë kostot për bizneset si dhe do të rrisë potencialet për thithjen e investimeve të huaja, etj.

Në lëmin administrativ do të ulë kostot administrative e do të rrisë eficiencën dhe efektivitetin e administratës, përmes kontrolleve të përbashkëta doganore, shkëmbimit të informacionit në kohë reale, analizës së përbashkët të riskut, duke sjellë një menaxhim të mirë të mbledhjes së të ardhurave doganore dhe forcimit të luftës ndaj kontrabandës, etj.

<sup>10</sup><http://www.rcc.int/news/291/trieste-six-western-balkans-leaders-endorse-regional-economic-area>

<sup>11</sup>[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership_en)





*Proceset e Integrimit Ekonomik<sup>12</sup>*

Grupi i Auditimit është përpjekur t'i japë përgjigje pyetjes: “A ka qenë efektive veprimtaria e autoriteteve shtetërore në drejtim të unifikimit të pikave doganore të Shqipërisë me Kosovën?”, duke konsideruar veçanërisht kuadrin rregullator e ligjor, marrëveshjet qeveritare dhe ato ndërmjet doganave të Shqipërisë dhe Kosovës si dhe zbatimin e tyre nga ana e strukturave përgjegjëse të Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave dhe Ministrisë së Financave e Ekonomisë me objektiv të afërt bashkimin doganor në mes të dy shteteve.

Nga dokumentacioni i analizuar dhe evidenca e auditimit gjatë punës në terren, grupi i auditimit ka konstatuar se për unifikimin e pikave doganore mes Shqipërisë dhe Kosovës nuk ekziston një kuadër rregullator i posaçëm që të rregullojë marrëdhëniet mes dy vendeve, por vihet re një kuadër i shpërndarë në dispozitat e morive të marrëveshjeve të nënshkruara. Këto marrëveshje e cekin në mënyrë tangente unifikimin e pikave doganore me Kosovën, por nuk përfaqësojnë në thelb, formë dhe përmbajtje, një bazë ligjore të posaçme për zbatim<sup>13</sup>.

Rezulton se nuk ka një angazhim konstant për bashkimin doganor me Kosovën, por një angazhim sporadik dhe të fragmentarizuar që vjen fill pas deklaratave publike në këtë drejtim. Kjo ka sjellë një mungesë koordinimi të vazhdueshëm mes Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë dhe Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave si dhe mes këtyre dy fundit dhe homologeve përkatës në Kosovë. Në veçanti kjo u konstatua në çështjen e hapjes së pikës doganore të Kosovës në Portin e Durrësit. Me datën 20 janar 2017 është ngritur grupi i përbashkët për të shqyrtuar këtë çështje i cili ka dalë me një raport konciz e gjithëpërfshirës me 24.04.2017; nga kjo periudhë deri në dhjetor 2017 nuk është marrë asnjë masë

<sup>12</sup>“Economic Progres and Reforms in Central America”, IMF 2008

<sup>13</sup> Për më gjerë në fq. 38-42 të raportit të auditimit

për të plotësuar si bazën ligjore, ashtu edhe bazën logjistike, për të mundësuar operimin e zyrës së Doganës së Kosovës në Portin e Durrësit<sup>14</sup>.

Në Strategjinë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim 2015-2020, ndonëse përmendet në mënyrë tangenciale bashkëpunimi me Kosovën, për rëndësinë që ka ky bashkëpunim midis Shqipërisë dhe Kosovës, nuk parashikohet në një kapitull të veçantë të kësaj Strategjie. Po ashtu, edhe në Planin Kombëtar të Veprimit për Zbatimin e Strategjisë Rajonale për Europën Juglindore 2014-2020 nuk parashikohet specifikisht ndonjë kapitull konkret apo objektiv i posaçëm për bashkim doganor me Kosovën. Për pasojë, mungon një strategji kombëtare e posaçme për bashkimin doganor, për ta veçuar Kosovën nga përgjithësimi i një bashkëpunimi si me gjithë vendet e tjera të Europës Juglindore. Ndaj një strategji e posaçme do të konturonte punën e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë, ministrive të tjera dhe Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave nën një angazhim institucional të vazhdueshëm dhe të shtrirë në afate kohore të mirëpërcaktuar, bazuar në objektiva të qartë që lidhen me këtë çështje interes kombëtar.

Një hap konkret është ndërmarrë me nënshkrimin e *‘Marrëveshjes Kuadër Ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe Qeverisë së Republikës së Kosovës për Bashkëpunimin në Nxitjen dhe Lehtësimin e Tregtisë’*. ‘Marrëveshja’ përcakton ngritjen e grupeve të përbashkëta të punës në nivel teknik për eliminimin gradual të barrierave jotarifore në tregti:

- Barrierat teknike në tregti;
- Masat sanitare, fitosanitare dhe veterinare;
- Barrierat administrative, veçanërisht ato doganore.

*Kjo marrëveshje nuk specifikon se cila do të jetë strategjia e implementimit dhe cilat do të jenë ministrinë apo agjencitë përgjegjëse për të ndjekur procesin dhe nuk ka arritur të eliminojë barrierat burokratike, që has biznesi shqiptar dhe kosovar, sikurse vërejnë Dhoma e Tregtisë dhe Industrisë Tiranë dhe Oda Ekonomike e Kosovës<sup>15</sup>.*

Ndërkaq, përveç marrëveshjes së mësipërme dhe marrëveshjes për bashkëpunim dhe ndihmë të ndërsjellë në çështjet doganore, marrëveshjet e tjera të nënshkuara nuk janë ndër-qeveritare, por ndër-institucionale midis ministrive të

<sup>14</sup> Për më gjerë në fq. 43-46 të raportit të auditimit

<sup>15</sup> Për më gjerë në fq. 60-62 mbi barrierat burokratike të evidentuara nga anketa e Odës Ekonomike të Kosovës.

financave dhe doganave. Sipas këtij formati, ato përbëjnë një formë të shprehjes së vullnetit të mirë, duke mos u trupëzuar në politika të mirëfillta qeveritare. Në kategorinë e këtyre marrëveshjeve të “vullnetit të mirë” bën pjesë edhe gurtëmi i bashkimit doganor me Kosovën, harmonizimi fiskal, parashikuar në ‘Memorandumin e Mirëkuptimit për Forcimin e Bashkëpunimit mes Ministrisë së Financave të Republikës së Kosovës dhe Ministrisë së Financave të Republikës së Shqipërisë’, nënshkruar në mars 2015. Për pasojë, harmonizimi fiskal nuk është konturuar si politikë qeveritare.

Nga auditimi u konstatua mungesë efektiviteti: Strukturat institucionale të Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë dhe Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave Shqiptare nuk janë angazhuar në mënyrë të vazhdueshme e në koordinim me institucionet e Kosovës në këtë drejtim, për shkak të mungesës së një strategjie të posaçme. Në optikën e performancës, procesi është invers, nga inputet po shkohet tek një objektiv i vagullt e retorik, që ndryshon trajtë pas çdo deklaratave publike, e jo nga një objektiv i qartë e strategjik tek inputet. Kjo ka krijuar një situatë ku DPD, por edhe Ministria e Financave e Ekonomisë po e gjejnë veten të papërgatitura dhe shumë prapa deklaratave publike në këtë rrafsh.

Konkretisht, Ministria e Financave dhe Ekonomisë të Shqipërisë nuk ka ende asnjë draft-ligj, studim, strategji, apo analizë paraprake, qoftë edhe të hartuar në bashkëpunim me qeverinë e Kosovës, mbi unifikimin e pikave doganore si dhe mbi impaktin që mund të ketë bashkimi doganor në ekonominë e dy vendeve.

Në kuadrin e bashkëpunimit doganor me Kosovën, Porti i Shëngjinit dhe Porti i Durrësit janë pikasur si nyje strategjike për sinkronizimin e aktivitetit doganor mes dy vendeve. Menjëherë pas shpalljes së pavarësisë, qeveria e Kosovës shprehu tek qeveria e Republikës së Shqipërisë një kërkesë për të përdorur një pjesë të Portit të Shëngjinit dhe për të bërë aty investime, me qëllim rritjen e qarkullimit të mallrave dhe qytetarëve nga Porti i Shëngjinit.

*“Zgjerimi i aftësisë përpunuese të Portit të Shëngjinit dhe vendosja në funksion të ekonomisë Kosovare, qeverisë së Kosovës dhe biznesit kosovar do të krijonte, hipotekonte, një portë shumë të mirë gjeoekonomike ndërmjet Kosovës dhe Perëndimit, Europës. Kjo do të sjellë përfitime ekonomike dhe politike të dyanshme si për Kosovën dhe Shqipërinë. Kosova do të ulte varësinë tregtare me vendet fqinje sidomos Serbinë dhe Maqedoninë dhe do ta orientonte Kosovën në volumet tregtare drejt vendeve të BE-së. Dhënia e portit nën administrimin e drejtpërdrejt Qeverisë Kosovare do ta kthente Shqipërinë jo thjesht në burim emancipimi, por ç’ka është më thelbësore në një burim stabiliteti dhe zhvillimi*

*në Ballkanin Perëndimor e më gjerë, duke u bërë një faktor potent stabilizues ekonomik e politik. Në këtë rast racionaliteti ekonomik dhe racionaliteti politik shkojnë në kahje të përbashkëta pozitive për të dy vendet veçmas e së bashku. Anëtarësimi së shpejti i Shqipërisë në NATO dhe aspirata e Kosovës për anëtarësim në të ardhmen në këtë organizatë, ashtu si ambicia e njëjtë e të dy vendeve për t'u integruar në Bashkimin Europian, e bëjnë edhe më të dobishme e kuptimplotë këtë veprim, sa ekonomikë aq dhe politikë, sa kombëtarë aq dhe europian. Objektivat e njëjtë që ne kemi (si dy vende të pavarura) kanë nevojë për vështirim të përbashkët, për çështje të interesit të ndërsjellë. Ashtu si investimi madhor Durrës-Kukës-Prishtinë dhe dhënia në administrim e Portit të Shëngjinit, Qeverisë së Kosovës, dëshmon për një sinergjizim të politikave ekonomike të Qeverisë së Republikës së Shqipërisë dhe Qeverisë së Kosovës, si detyrime politike ndaj interesave të përbashkëta të kombit si një tërësi dhe të komplementaritetit (plotësimit) në fushat ekonomike. Përsa i përket Shqipërisë, porti i ri do të rriste investimet në vend të inkuadruara si investime të huaja apo vendase. Për më shumë këto do të realizoheshin në një zonë deri tani me zhvillim mesatar duke i dhënë një impuls të fuqishëm zhvillimit ekonomik të zonës. Pra, ky port nën një administrim të ri, të një vendi fqinjë si Kosova, jo vetëm do të sillte përfitime ekonomike për të, por do të ishte një mundësi e mire për zhvillimin e pjesës veriperëndimore e verilindore të Shqipërisë”<sup>16</sup>.*

*Sot marrëdhëniet ekonomike ndërmjet Shqipërisë dhe Kosovës zhvillohen nëpërmjet 35 marrëveshjeve dhe memorandumeve të bashkëpunimit ekonomik, por theksoj me bindje që ajo për dhënien në dispozicion të Portit të Shëngjinit, për Kosovën, do të jetë një nga më të rëndësishmet politikisht e me efikasitet të plotë ekonomikisht. Shqipëri-Kosovë drejt një Tregu të Përbashkët, drejt një tregu unik, realizohet dhe do të realizohet vetëm me nisma të përbashkëta politike dhe ekonomike të këtij rangu”.*

Braktisja e projektit për kalimin e Portit të Shëngjinit në shërbim të Doganës së Kosovës, pa u kryer një studim i mirëfilltë për potencialet dhe përfitimet ekonomike që do të sillte për të dy vendet, ka shkaktuar një mungesë përgatitjeje institucionale e cila është reflektuar edhe në shtyrjen e operimit të doganës së Kosovës në Portin e Durrësit. Grupi i Auditimit është informuar në 10 nëntor 2017 nga Ministria e Financave të Shqipërisë se, operimi i doganës së Kosovës në Portin e Durrësit do të fillonte në dhjetor 2017, për të cilën është përgatitur

---

<sup>16</sup> “Porti i Shëngjinit – Porti i integrimi shqiptarë” Fjala e deputetit Bujar Leskaj në Kuvendin e Shqipërisë, datë 02.03.2009, marrë nga botimi “Brenda dhe Jashtë...Parlamentit”, B. Leskaj, Tiranë 2009, fq.165.

edhe një projektvendim i Këshillit të Ministrave “*Për lejimin e kryerjes së kontrolleve fizike nga zyrtarët e zyrës doganore të Kosovës në Portin e Durrësit dhe Porto Romano dhe njohjen e liçencave të agjencive të përfaqësimit Doganor të Kosovës*”.

Në takimin përmbyllës me Drejtorinë e Politikave Markoekonomike të Ministrisë së Financave, grupi i auditimit është informuar se qeveria shqiptare ka hequr dorë nga miratimi i këtij projektvendimi, për një afat të pacaktuar.

Kjo tërheqje konstatohet edhe nga fakti se zyra doganore e Kosovës nuk u hap në muajin dhjetor, sikurse qe parashikuar, për arsye se nga pala shqiptare nuk është marrë asnjë masë për të plotësuar kriteret bazike të operimit, siç vëren Dogana e Kosovës në “*Raportin për Parakushtet e vendosjes së Doganës së Kosovës në Portin e Durrësit*” dërguar në datën 23.10.2017 Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave.

Sipas të dhënave të Drejtorisë së Përgjithshme të Doganav, 90% e tranzitit dhe 30 % e mallrave që përpunohen në Portin e Durrësit kanë si destinacion Kosovën. Deklaratat publike në këtë rrafsh, të cilat shërbyen edhe si informacion për grupin e auditimit<sup>17</sup>, nuk rakordonin me gjendjen reale të konstatuar nga grupi auditues në fushën e ekzistencës së bazës ligjore, përgatitjeve administrative nga MF dhe DPD si dhe kapaciteteve infrastrukturore të Portit të Durrësit. Nga operimi i plotë i doganës kosovare në Portin e Durrësit, bizneset do të përfitonin një ulje të kostos aktuale me rreth 2 milionë euro në vit, si rrjedhojë e shkurtimit të kohës së operimit.

Auditimi nuk është kufizuar vetëm në punën e administratës doganore dhe proceseve doganore, por ka ndërthurur tematika të tjera, pjesë integrale të objektit të auditimit, si analizimin e pozicionit të Shqipërisë dhe Kosovës në CEFTA, shqyrtimin e bashkimit doganor si koncept juridiko-ekonomik sipas të drejtës ndërkombëtare, shqyrtimin e strukturave ekonomike dhe tregtare si dhe në analizimin e diferencave fiskale.

---

<sup>17</sup> Grupi i Auditimit është informuar në 10 nëntor 2017 nga Ministria e Financave të Shqipërisë se operimi i doganës së Kosovës në Portin e Durrësit do të fillojë në dhjetor 2017.

## I. Rruga e Kombit, rruga e bashkimit doganor

Ekonomisti hollandez, Jan Timbergen<sup>18</sup>, përshtati logjikën e Ligjit të Njutonit të forcës gravitacionale në fushën ekonomike, për të analizuar fluksin e shkëmbimit tregtar midis dy vendeve.

$$F^{a,b} = G \frac{M^a * M^b}{r^2}$$

$$F^{a,b} = K \frac{PBB^a * PBB^b}{d^2}$$

**Ligji Gravitacional i Njutonit**  
**Gravitacional i Tregtisë**

**Ligji**

Distanca është shumë e rëndësishme në rrafshin e tregtisë dhe përfshin:

- ✓ Kostot e transportit;
- ✓ Kostot e transaksioneve; etj.

Mes Shqipërisë dhe Kosovës barriera më e madhe ekonomike ka qenë mungesa e një rruge ndërlidhëse. Ndërtimi i Rugës së Kombit ka pasur një impakt të drejtpërdrejtë në një rritje të theksuar të fluksit tregtar mes dy vendeve. Para ndërtimit të Rugës së Kombit, eksportet drejt Kosovës kanë ruajtur një vlerë modeste që arrinin deri në 7 miliardë lekë ndërsa pas ndërtimit të Rugës së Kombit, eksportet kanë pësuar një hop duke kapur vlerën prej rreth 21 miliardë lekë, duke u trefishuar krahasuar me vitet 2008 - 2009 dhe duke u dhjetëfishuar krahasuar me vitet 2005 - 2006.

Me ndërtimin e kësaj autostrade, koha e udhëtimit u reduktua nga 10 orë në 2.5 orë. Me ndërtimin e saj, qarkullimi mesatar ditor rrugor u parashikua nga 12,000 në 15,000 mjete (standardi europian për ndërtimin e autostradave). Qarkullimi mesatar ditor i mjeteve arrin në rreth 12,000 vetëm gjatë sezonit të verës. Në ditët jashtë këtij sezoni, numri mesatarisht arrin në rreth 5,000 mjete. Mesatarisht, në vit përgjatë Rugës së Kombit qarkullojnë rreth 1.8 milionë mjete, nga të cilat rreth 20% janë mjete të transportit të mallrave. Në vitin 2015, sipas të dhënave të INSTAT, volumi i shkëmbimit tregtar midis dy vendeve arriti në 26 miliardë lekë duke shënuar një rritje prej gati tre herësh nëse krahasohet me nivelin e 2009-s dhe mbi 7 herë në raport me 2005-n. Në vitin 2010, Kosova u bë vendi i dytë më i rëndësishëm për eksportet shqiptare, duke zëvendësuar Greqinë dhe sërish në 2015 rimori këtë pozicion.

Një tjetër avantazh i Rugës së Kombit është se i dha dalje në det Kosovës, duke u mundësuar sipërmarrjeve të Kosovës që të mos kishin vetëm një korridor

<sup>18</sup> <https://www2.bc.edu/james-anderson/GravityModel.pdf>, NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH, MA, USA, December 2010

furnizimi përmes Selanikut. Rruga ndihmoi në reduktimin e kostove të transportit me 2/3<sup>19</sup>, me rreth 50% në krahasim me Greqinë dhe Malin e Zi.

## **II. Pozicioni i Shqipërisë dhe Kosovës në CEFTA**

Shqipëria me Kosovën kanë lidhur një marrëveshje të tregtisë së lirë (MTL), tërthorazi përmes CEFTA-s, por bashkimi doganor është një shkallë më e lartë, jo vetëm si ndërveprim ekonomik, por edhe si një sinkronizim ekonomiko-fiskal.

CEFTA, si format MTL, ofron një kuadër rregullator bazik dhe nga pikëpamja administrative, Shqipëria me Kosovën bashkëpunojnë përmes strukturave të saj si:

- Komiteti i Përbashkët, i përbërë nga ministritë e tregtisë të vendeve anëtare, mbledhet 1 herë në vit dhe është niveli më i lartë dhe i vetëm vendimmarrës i CEFTA-s;
- 3 nënkomitete në fushat (i) rregullave teknike dhe barrierave jo-tarifore, (ii) bujqësia dhe masat sanitare e fitosanitare, (iii) doganat dhe rregullat e origjinat. Këto struktura janë teknike dhe propozojnë zgjidhje teknike për Komitetin e Përbashkët;
- 3 gupe teknike në fushën e (i) tregtisë së shërbimeve, (ii) rregullave teknike, (iii) menaxhimit të riskut.

Në aspektin e CEFTA-s, megjithë barrierat e shumta burokratike që ngrihen nga vendet anëtare karshi mallrave shqiptare, Shqipëria ka raportuar vetëm 3 raste (numrin më të vogël krahasuar me shtetet e tjera)<sup>20</sup> në Komitetin e Përbashkët gjatë periudhës 2009-2016. Kjo tregon një nivel të dobët të komunikimit dhe aksesit që ka biznesi shqiptar tek instancat shtetërore për të adresuar problematikat që ndesh në kufijtë ballkanikë.

CEFTA është një kuadër rregullator i përgjithshëm që në njëfarë mënyre favorizon vendet me industri e bujqësi më të zhvilluar dhe si i tillë ve në pozita inferiore ekonomitë e Shqipërisë dhe të Kosovës. Këtë e dëshmon tregtia e ulët e Shqipërisë me vendet e CEFTA. Bazuar në të dhënat e INSTAT, në periudhën 2012-2016 eksportet me vendet e BE kanë zënë mesatarisht 76,6 % të totalit; ndërsa eksportet me CEFTA-n zënë 12,4 % të totalit.

---

<sup>19</sup>Studimi i Qendrës për Zhvillim Kombëtar, Universiteti i Harvardit: Integrimi Ballkanik: Shqipëri-Kosovë, Robert Z. Lawrence, Ermal Frasheri, Maria Qazi.

<sup>20</sup> <http://transparency.cefta.int/mabd/charts/reporting/?filter=ALL>

Në rastin e MTL-së, siç është CEFTA, shtetet anëtare tregtojnë pa tarifa doganore me njëri tjetrin, por ruajnë sovranitetin e politikave tregtare me shtetet e tjera jashtë CEFTA-s. Për shembull, përtej CEFTA-s, Shqipëria ka nënshkruar Marrëveshje të Tregtisë së Lirë me Turqinë. Pra, tarifët e vendosura karshi atyre vendeve jo anëtare do të ndryshojnë nga një shtet në tjetër. Kjo mund të çojë në atë fenomenin që në teorinë ekonomike quhet “*diversion tregtar*” (Viner 1950) – një situatë ku të mirat nga jashtë MTL importohen në një vend anëtar me tarifë të ulët, nga ku mund të dërgohen patarifë në një vend brenda MTL-së që aplikon një tarifë të lartë për palët e treta. Ky “diversion” i mallrave që shfrytëzon ekzistencën e tarifave të ndryshme midis vendeve anëtare përbën praktikisht kontrabandë dhe prish ato ekuilibra ekonomike që synojnë të balancohen përmes MTL-së.

Për të shmangur këtë aplikohet sistemi i origjinës së mallit, siç parashikohet nga CEFTA, ose unioni doganor. Edhe aplikimi i sistemit të origjinës së mallit nuk parandalon tërësisht diversionin tregtar. Kjo vlen për rastin kur një partner arrin të prodhojë një produkti që vjen nga jashtë MTL-së dhe eksporton një sasi të kësaj të këtij produkti tek anëtarët e MTL-së. Sipas një studimi të Bankës Botërore<sup>21</sup>, në rastin kur dy shtete të përfshira në MTL shqyrtojnë përfshirjen në një union doganor, ato duhet t’i kushtojnë rëndësi harmonizimit të tarifave doganore me vendet jashtë unionit. Në këtë mënyrë minimizohet risku i diversionit tregtar dhe shmangen kostot për identifikimin e mallrave të origjinës.

Në një plan makro kjo shënon një hap të rëndësishëm për integrim ekonomik dhe i paraprin krijimit të një tregu të vetëm, e cila sjell ato fenomene pozitive ekonomike si:

- ✓ rritja e konkurrencës;
- ✓ ekonomitë e shkallëve;
- ✓ kosto të ulëta për bizneset;
- ✓ çmime të ulëta për konsumatorët.

Vendosja e një tarife konsensuale dhe ekuilibruese është një proces kompleks, me shtrirje të gjerë në kohë. Bashkimit European iu deshën 11 vjet për të vendosur nivelin e tarifës së përbashkët, pas vendimit politik. Janë edhe dy çështje të tjera në aspektin administrativ që duhen adresuar gjatë një unioni doganor: Kush do t’i mbledhë detyrimet doganore? Si do të mbledhen këto detyrime dhe si do të bëhet ndarja e të ardhurave doganore? Natyrisht, praktika ndërkombëtare ka përcaktuar formulat që shtetet mund të ndjekin për të

<sup>21</sup>Costums Union; Preferential Trade Agreement for Policy For Development: A Handbook, Jean-Pierre Chaufoou, Jean-Christophe Maur fq.111



formatuar administratat doganore sipas tipologjisë që kërkon një bashkim doganor.

### **III. Bashkimi Doganor sipas të drejtës ndërkombëtare**

Në aspektin ligjor dhe të drejtës ndërkombëtare, koncepti i Unionit Doganor përkufizohet në Marrëveshjen e Përgjithshme mbi Tregtinë dhe Tarifat (*GATT*), në Konventën e Rishikuar të Kjotos dhe Konventën e Stambollit. Qartazi, konventat e mësipërme vendosin një nivel dysheme të konceptit duke mos i elaboruar në hollësi teknikat e operimit. Kjo, për arsye se ato caktohen në marrëveshjet mes dy vendeve, sipas formatit që ato dëshirojnë të aplikojnë. Për shembull, në pikat kufitare SHBA-Kanada, doganat e të dyja vendeve ndajnë të njëjtën godinë dhe infrastrukturë, duke operuar në juridiksionin e njëri-tjetrit për të ofruar shërbime “*one-stop*”<sup>22</sup>. Në bashkëpunimin doganor mes Komunitetit Europian dhe Mbretërisë së Norvegjisë (e cila nuk është anëtare e BE-së), për pika specifike kufitare, autoritetet norvegjeze janë të autorizuar për të kryer, për dhe në emër të autoriteteve doganore të Finlandës dhe Suedisë (anëtare të BE-së), të gjitha kontrollat dhe formalitetet doganore për mallrat e importit, eksportit, transitit brenda Komunitetit dhe ato të vendosura në regjimin e procedurave doganore mes Komunitetit dhe Norvegjisë.

Në aspektin fiskal dhe administrativ, krijimi i një unioni doganor kërkon një marrëveshje ndërkombëtare që përfshin:

- vendosjen e tarifave të përbashkëta;
- transferimin e kompetencave doganore tek pikat kufitare të skajeve dalëse;
- një regjim të përbashkët tregtar me vendet e tjera;
- një mekanizëm për mbledhjen e të ardhurave doganore;
- një Kod Doganor të Unionit;
- një Gjykatë të Unionit Doganor dhe;
- një Komision “ligjvënës”, që nxjerr norma rregulluese.

Sipas Konventës Ndërkombëtare të Harmonizimit të Kontrolleve Kufitare të Mallrave, të ratifikuar nga Shqipëria në dhjetor të vitit 2004, në ngritjen e një pike të përbashkët doganore, shtetet duhet të nënshkruajnë një marrëveshje biletarale ose traktat që ndër të tjera duhet të ofrojë<sup>23</sup>:

---

<sup>22</sup> Accord on our Shared Border 1999

<sup>23</sup><http://tfig.unece.org/contents/joint-border-controls.htm>

- ✓ Një bazë ligjore për angazhimin buxhetor të të dy vendeve për të ngritur dhe mirëmbajtur godinat e përbashkëta si dhe për ndarjen e kostove;
- ✓ Një përcaktim të linjës kufitare;
- ✓ Një bazë ligjore për punonjësit e të dy vendeve për të ushtruar masa shtrënguese dhe ndëshkuese (konfiskime, arrestime, etj.) në territorin e vendit fqinj, brenda kufijve të pikës së përbashkët doganore, përfshirë edhe ndjekjen.

Sipas studimit të Universitetit të Harvardit<sup>24</sup>, pavarësisht regjimit të tregtisë së lirë dhe gjesteve të vullnetit të mirë nga zyrtarë publikë, nuk ka një lidhje solide mes ekonomive të dy vendeve. *“Marrë parasysh numrin e lartë të bizneseve kosovare në Shqipëri dhe bizneseve shqiptare në Kosovë, si dhe numrin e lartë të punonjësve të Kosovës në Shqipëri dhe vice versa, nuk është e vështirë për të ardhur në përfundimin se të dyja vendet janë të vonuara në ndërmarrjen e hapave konkrete për të forcuar biznesin, të vonuara në krijimin e kushteve për qarkullimin e lirë të fuqisë punëtore dhe inaktive në rastet e konflikteve tregtare dhe të investimeve. Është thelbësore për një bashkëpunim të ngushtë mes dy vendeve heqja e barrierave burokratike, të cilat do t'i hapnin rrugë potencialit për një sinergji më të madhe mes dy vendeve. Një qasje proaktive për krijimin e një ekonomie të madhe mbështetet në postulatin se përafrimi ekonomik mes dy vendeve me zhvillim të njëjtë socio-ekonomik mund të rrisë mirëqenien, duke krijuar ekonomitë e shkallëve, rritjen e investimeve, rritjen e konkurrencës, shfrytëzimin me eficiencë të kapaciteteve intelektuale në të dyja vendet duke arritur një maturi institucionale për t'iu përballur sfidave që parashtrojnë tregu i përbashkët evropianë”.*

#### IV. Politikat Fiskale

Ekonomisti i shquar, David Ricardo, në veprën e tij *“Parimet e Politikave Ekonomike dhe Taksimit”*<sup>25</sup> (v. 1817) theksonte se eliminimi i tarifave mes vendeve do të sillte një përfitim neto në dobi të mirëqenies së përgjithshme sepse përftimet e konsumatorëve janë më të mëdha se humbjet e prodhuesve.

Ndryshimet në sistemin fiskal mes dy vendeve përbëjnë një pengesë të qenësishme për rritjen e shkëmbimeve tregtare mes dy vendeve dhe realizimin e bashkimit doganor. Ndonëse në marrëveshjen e bashkëpunimit midis Ministrisë

<sup>24</sup>Studimi i Qendrës për Zhvillim Kombëtar, Universiteti i Harvardit: Integrimi Ballkanik: Shqipëri-Kosovë, Robert Z. Lawrence, Ermal Frasheri, Maria Qazi, Cambridge, MA, October 2014

<sup>25</sup> On the Principles of Political Economy and Taxation, UK: Cambridge University Press, 1983

së Financave e Ekonomisë të Shqipërisë dhe Ministrisë së Financave të Republikës së Kosovës<sup>26</sup>, përmes kësaj marrëveshjeje palët marrin përsipër:

- të përafrojnë nivelin e taksave;
- të bashkërendojnë punën e administratave fiskale dhe doganore si dhe organeve përgjegjëse për politikave fiskale për të ngushtuar dallimet që ekzistojnë në ambientin ekonomik të secilit vend;
- përfatimin dhe harmonizimin e ngarkesave doganore për mallrat që paguajnë akcizë, sidomos të duhanit dhe kafesë;
- Eliminimin në mënyrë të plotë të dallimeve në procedurat tatimore dhe doganor.

përpos disa arritjeve në harmonizimin e çmimeve të referencës për produktet fruta/perime, në aspektin fiskal nuk ka asnjë përaftrim mes Kosovës dhe Shqipërisë dhe të dyja vendet ndjekin politika të ndryshme fiskale.

### **Akciza**

Në akcizat mes Shqipërisë dhe Kosovës vërehen ndryshime të qenësishme jo vetëm në normat e aplikuara të akcizës, por edhe në kategorizimin e mallrave që i nënshtrohen regjimit të akcizës.

Mallrat të cilat kontribuojnë më shumë në të ardhurat doganore të dy vendeve janë:

- Derivatet e naftës (Hidrokarburet );
- Duhani dhe produktet e tij.

### **Duhani dhe produktet e tij,**

Me ndryshimet e fundit fiskale në Shqipëri për vitin 2018, akciza për produktet e duhanit bëhet 5850 lekë/1,000 copë nga 5500 lekë/1,000 copë që ishte deri në fund të v. 2017. Nga ana e saj edhe Kosova ka rritur akcizën për duhanin, kështu që është arritur harmonizimi i akcizës së cigares në të dy vendet që është rreth 43 euro /1,000 copë.

### **Hidrokarburet**

Përsa i përket hidrokarbureve, norma e akcizës në Kosovë është 0.36 euro ndërsa në Shqipëri 0.26 euro. Shqipëria aplikon edhe dy taksa të tjera; taksën e qarkullimit dhe taksën e karbonit, e cila paguhet në import dhe prodhim brenda

---

<sup>26</sup>Memorandum Mirëkuptimi Për Forcimin e Bashkëpunimit ndërmjet Ministrisë së Financave të Republikës së Kosovës dhe Ministrisë së Financave të Republikës së Shqipërisë, nënshkruar në Tiranë më 23 mars 2015

vendit të këtij produkti. Kjo taksë i rrit diferencat në çmim të naftës midis dy vendeve, duke e çuar barrën e taksës në Shqipëri për karburantin 0.48 euro.

### TVSH dhe tatimi mbi fitimin për biznesin

Në kontekstin fiskal, Shqipëria ka barrë më të lartë fiskale se Kosova. Shqipëria ka TVSH 20%, ndërsa Kosova ka sistemin dy nivelesh 18 dhe 10%. Gjithashtu tatimi mbi fitimin për bizneset me xhiro vjetore mbi 50 mijë euro në Kosovë është 10%, ndërsa Shqipëria për bizneset e mëdha me xhiro mbi 8 milionë lekë në vit taton me 15% fitimet.

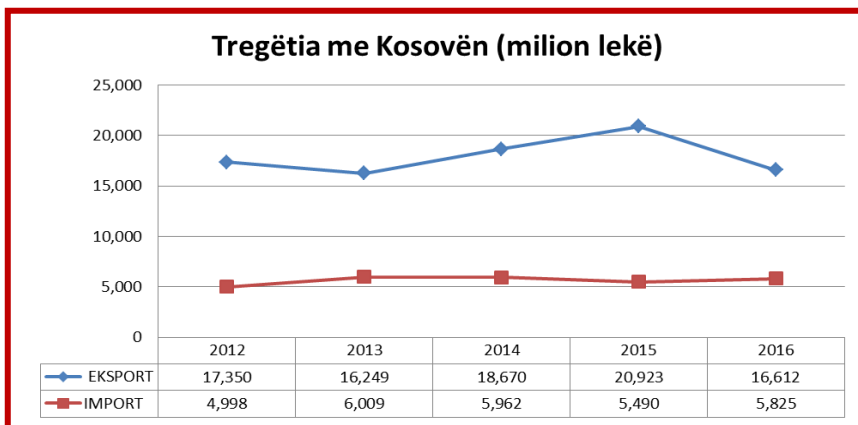
Po ashtu, vlen për t'u theksuar se Kosova ka një sistem më të butë progresiv për pagat, sidomos për nivelet më të larta dhe i ka shumë më të ulëta se Shqipëria<sup>27</sup>.

### V. Struktura e eksporteve dhe importeve të Shqipërisë dhe Kosovës

Partneri tregtar kryesor në eksporte me Shqipërinë, është Italia. Gjatë periudhës 2012-2016 eksportet me Italinë zënë mesatarisht 51,0 %, ndjekur nga Kosova me 7,5 %, Spanja me 6,8 %, Greqia me 3,9 %.

Në vitin 2016, eksportet e vendit tonë përbënin 74% të tregtisë me Kosovën dhe mbulimi i importeve nga eksportet në Kosovë është në nivelin 285%, nga 208% që i njëjti tregues ishte në vitin 2006. Kosova është i vetmi partner tregtar në rajon, me të cilin Shqipëria ka një bilanc tregtar pozitiv. Tregtia me Kosovën arriti vlerën më të lartë në vitin 2015, me 26.4 miliardë lekë, kjo rritje është realizuar si në importe nga Kosova, ashtu edhe në eksporte drejt saj.

Vlen për t'u analizuar raporti midis produkteve industriale dhe bujqësore në



<sup>27</sup> Raport i përbashkët i Ministrive të Fiancave të Kosovës dhe Shqipërisë

shkëmbimet tregtare pasi lejon identifikimin e sektorëve nga ku ekonomitë e të dy vendeve mund të specializohen në fusha me impakt të ndërsjelltë. Materialet industriale të papërpunuara me vlerë të ulët zënë peshën kryesore të eksporteve shqiptare në Kosovë. Nga ana tjetër, tek Kosova dallohet grup malli “ushqim, pije, duhan” zë peshën kryesore të eksporteve. Kjo dëshmon se tregtia mes Shqipërisë dhe Kosovës përfiton nga avantazhi i komplementaritetit mes tyre, që do të thotë se Shqipëria mund të specializohet në produktet industriale ndërsa Kosova në produkte bujqësore. Problemi strukturor dhe paqëndrueshmëria e shkëmbimeve tregtare mes dy vendeve doli në pah gjatë vitit 2011, kur megjithëse Kosova mbylli kufirin me Serbinë për 58 ditë, eksportet shqiptare nuk kontribuan as edhe në një nivel modest në zëvendësimin e mallrave serbe në Kosovë. Vendet që përfituan nga kjo bllokadë duke zëvendësuar mallrat serbe ishin më së shumti Maqedonia dhe Greqia.<sup>28</sup>

Struktura e import-eksportit vazhdon të jetë e padiversifikuar dhe e dominuar nga produkte parësore me vlerë të ulët të shtuar. Si pasojë, mungesa e aftësive prodhuese vendore, struktura e varfër e shkëmbimeve, vlera e shtuar e ulët e mallrave për eksport janë një alarm për politikën e të dy vendeve dhe vënë në pikëpyetje dhe vetë logjikën e një hapjeje tregu në të dyja vendet, të pashoqëruara me masa mbështetëse dhe mbrojtëse përkundrejt kapaciteteve prodhuese vendore.

Deri më sot, modeli i bashkimit doganor është prezantuar si një propozim politik dhe jo si një rrjedhojë natyrale e realitetit të zhvillimeve ekonomike në rajon, ndërkohë që mungojnë planet konkrete në fushën e bashkëpunimit ndërmjet dy qeverive. Megjithëse pjesë të të njëjtit komb, gjeografikisht afër, me infrastrukturë lidhëse të përmirësuar veçanërisht pas investimit madhor me hapjen e Rrugës së Kombit që ndihmon tregtinë mes dy vendeve.

Megjithë vullnetin te përbashkët politik e shtetëror midis dy vendeve për të thelluar bashkëpunimin ekonomik, ende marrëdhëniet tregtare me Kosovën përbëjnë një pjesë tepër të vogël të tregtisë së jashtme të Shqipërisë (rreth 3 % në v. 2016)!

Dy shtetet kanë strukturë të ngjashme të ekonomisë. Bujqësia zë 10% të strukturës së PBB-së në Kosovë dhe në Shqipëri mbi 23%. Sektori i industrisë zë më shumë se 10% të PBB-së së Kosovës, ndërsa në Shqipëri 11%. Sektori i

---

<sup>28</sup> “Rrugët drejt një Hapësire Ekonomike të Përbashkët Shqipëri – Kosovë”, publikuar Curia Web Forum, prej 1 Shtator 2013 – 30 Nëntor 2013.

tregtisë zë 12% në Kosovë dhe po kaq zë edhe në PBB-në e Shqipërisë. Edhe sektorët e tjerë kanë peshë të ngjashme.

Një tjetër faktor që ndikon në kufizimet e tregtisë Shqipëri-Kosovë lidhet jo vetëm me ngjashmërinë, por edhe me nivelin real të zhvillimit të ekonomisë së dy vendeve, e cila bazohet kryesisht në biznese të vogla dhe të mesme, përgjithësisht me natyrë aktiviteti lokal dhe pa ambicie të dukshme eksportuese. Hapja e tregut të brendshëm, promovimi i konkurrencës së shëndetshme për bizneset vendase dhe të huaja si dhe mbështetja e produktivitetit të kompanive që zgjerojnë gjeografikisht aktivitetin në rajon, do ta bënte më efektive edhe bashkëpunimin në fushën e doganave dhe suksesin e bizneseve në të dy vendet.

Nëse do të unifikohehin rregullat e tregtisë dhe taksat dhe politikat ekonomike, tregu i përbashkët do të kishte rreth 5 milionë konsumatorë në një territor prej 39 mijë kilometrash katrorë. Në këtë mënyrë, shqiptarët do të krijonin bashkësinë më të madhe në rajon pas Serbisë.

Sipas të dhënave të INSTAT, rritjen më të lartë në 2016 e kanë shënuar sipërmarrjet nga Kosova, duke e çuar numrin total në 556. Megjithatë, bizneset nga Kosova zënë vendin e tretë pas atyre nga Italia dhe Greqia. Me rritjen e aktivitetet të bizneseve Kosovare dhe bazuar në risinë e Kodit të Ri Doganor për Operatorët e Autorizuar Ekonomikë, certifikimi i kompanive të përfshira në shkëmbimet tregtare Shqipëri-Kosovë si Operatorë Ekonomikë të Autorizuar do të rriste fluksin tregtar mes dy vendeve.

Mungesa e dhënies së këtij statusi vjen edhe nga si pasojë e pasivitetit të Ministrisë së Financave dhe Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave për ta njohur biznesin me risitë e Kodit të Ri Doganor, përmes një fushatë konsultuese.

Duke pasur ende forcën e punës në kulmin e produktivitetit, Kosova dhe Shqipëria në një treg unik do të ishin një ofertë joshëse për kompanitë e huaja, si në aspektin e tregtar ashtu dhe në prodhim e manifakturë.

Ndërmarrja e këtyre hapave do të krijonte përparësi në ekonomitë e dy vendeve tona siç janë:

- Nxitja e tregtisë mes dy vendeve;
- Zmadhimin tregun, si për prodhuesit e brendshëm ashtu dhe për investitorët e huaj si dhe rrit potencialin në marrëdhëniet tregtare me të tretët;

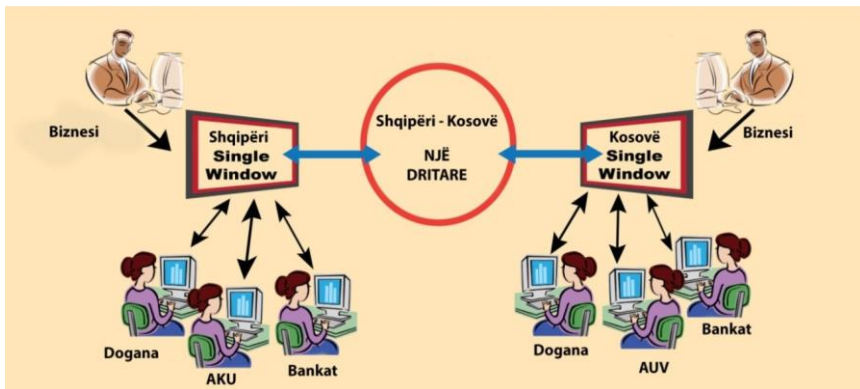
- Mbrojtja e prodhuesve vendas nëpërmjet një tarife të përbashkët doganore;
- Kontribon me të ardhura doganore shtesë për Kosovën meqenëse ka aktivitet tregtar më të ulët;
- Rritja e konkurrencës midis prodhuesve të dy vendeve vendore, duke nxitur prodhimet më eficientë;
- Pengimin e monopoleve, sepse është më e vështirë për të lobuar dy qeveri, se sa një qeveri;
- Tendenca drejt njësimi të rrogave, çmimeve, normave të fitimit e interes;
- Eliminon kontrollin doganor në kufijtë e brendshëm (qe tanimë me marrëveshjen e tregtisë së lirë kryhet kryesisht për të rregullat e origjines, normat fito-sanitare, etj);

Përparësitë e kësaj politike nuk janë vetëm ekonomike: nëse zbatohen me sukses, një politikë e tillë do t'u ofronte politikanëve hapësirë për manovrim për të zbatuar reforma të mëtejshme në të ardhmen, në forcimin e ekonomisë së dy vendeve dhe rezultateve në rritjen e mirëqenies.

## **VI. Një dritare “Shqipëri-Kosovë”**

Ngritja e Single - Window në Shqipëri dhe ndërlidhja e saj me Single - Window të Kosovës, në këndvështrimin e botës dixhitale dhe të përdorimit të big-datave, do të përbënte konceptin dixhital të unifikimit doganor. Unifikimi i pikave doganore me Kosovën kërkon jo thjesht një infrastrukturë fizike, një bashkim të godinave, por duhet të shtrihet në krijimin e një rrjeti të përbashkët ndërveprimi mes institucioneve dhe bizneseve, një Dritare e Vetme (Single Window). Në rekomandimin nr. 33 të Qendrës së Kombeve të Bashkuara për Lehtësimin e Tregtisë dhe Biznesin Elektronik UN/CEFACT theksohet se: “Në shume shtete, kompanitë e përfshira në tregtinë ndërkombëtare duhet të përgatisin rregullisht një volum të madh informacionesh dhe dokumentesh për autoritetet qeveritare për t'u pajtuar me rregullat e importit, eksportit dhe të tranzitit. Këto informacione dhe dokumente duhet të dorëzohen në agjenci të ndryshme qeveritare, ku secila ka një sistem apo format dokumentacioni të veçantë. Kërkesa të tilla, përfshirë kostot e tyre, mund të përbëjnë një barrierë serioze për tregtinë ndërkombëtare. Një nga qasjet për të adresuar këtë problem është krijimi i një *Single Window*, ku informacionet apo dokumentet e kërkuara mund të dorëzohen në një dritare të vetme.

### Skema operationale e Single - Window



#### *Punoi Grupi i Auditimit*

Kjo lehtëson shqyrtimin e shpejtë të informacionit, transmetimin e informacionit midis sipërmarrësve dhe qeverisë dhe ndarjen e të dhënave, duke sjellë përfitime për të gjitha palët e përfshira në tregtinë ndërkufitare. Përdorimi i një mekanizmi të këtillë rezulton në përmirësimin e efikasitetit dhe efektivitetit të kontrollove dhe mund të reduktojë kostot administrative<sup>29</sup>.

Një tjetër praktikë e mirë në vjen nga Holanda, ku platforma *Singel Window* është ngritur në bashkëpunim me shumë agjenci qeveritare, në të cilin rolin primar e luajnë doganat. Agjencitë e tjera të përfshirë janë Inspektori i Kujdesit Shëndetësor, Inspektorati i Transportit të Veterinarisë, Inspektorati Kombëtar për Gjënë e Gjallë dhe Mishin, etj. Ky sistem menaxhohet nga doganat.

Sipas një studimi të kryer nga DPD, kostoja e ngritjes së një Single Window në Shqipëri është 500.000 Euro, me një afat realizimi 3 vjeçar, megjithatë ky projekt ka mbetur në letër dhe nga ana e qeverisë shqiptare nuk është ndërmarrë asnjë hap konkret në krijimin e një Single Window.

Sipas këtij skenari, bizneset, institucionet që përfshihen në proceset import-eksport dhe bankat e të dyjave vendeve mund të ndërveprojnë në një sistem të përbashkët, pa qenë nevoja të jenë të pranishëm në të njëjtën ambient.

<sup>29</sup>[https://www.uncitral.org/pdf/english/colloquia/EC/Ponten\\_SW\\_Best\\_Practice\\_and\\_the\\_Way\\_Foward.pdf](https://www.uncitral.org/pdf/english/colloquia/EC/Ponten_SW_Best_Practice_and_the_Way_Foward.pdf)



UN/CEFECAAT me rekomandimin nr. 36, ofron një udhëzim mbi ndërlidhjen e dy ose më shumë *Single Window*-ve Ndërkohë, qeveria e Kosovës e ka parashikuar ngritjen e platformës së *Single Window*, puna për të cilët parashikohet të fillojë në 2018<sup>30</sup>. Madje Kosova është më e përparuar në përdorimin elektronik të dokumenteve. Sipas raportit vjetor të Organizatës Botërore të Doganave për vitin 2016-2017, 51.9% e deklaratave doganore të eksporteve të Kosovës dhe 59.7% e deklaratave të importeve janë elektronike.<sup>31</sup>

## VII. Barrierat burokratike

Eliminimi i barrierave jotarifore përbën kryefjalën e marrëveshjeve të bashkëpunimit Shqipëri-Kosovë, e parashikuar në Marrëveshjen për Nxitjen dhe Lehtësimin e Tregtisë. Në këtë kuadër janë ngritur edhe grupe pune, por biznesi vazhdon të ndeshet me tilla pengesa. Sipas një ankete të kryer nga Oda Ekonomike e Kosovës me temë “Barrierat tregtare në mes të Shqipërisë dhe Kosovës” rezulton se barrierat burokratike kanë krijuar një mur ndarës në shkëmbimin tregtar mes dy vendeve. *“Koncepti i barrierave tregtare është shume i gjerë dhe do të ishte e nevojshme që të bëhej një vlerësim i detajuar i barrierave tregtare ekzistuese midis Kosovës dhe Shqipërisë, studim i cili më pas mund të kthehet në një plan konkret masash. Ky studim do të mbulojë barrierat jo – tarifore si masat mbrojtëse, rregullat teknike dhe masat sanitare e fito-sanitare, kontrolli i çmimeve, çmimet dumping, barrierat administrative, rregullat e origjinës, etj. Ekzistimi i barrierave jo-tarifore, në të vërtetë paraqet një neglizhencë të qeverive respektive. Andaj duhet siguruar kushte që incidentet e shpeshta që paraqiten në sektorë të ndryshëm të mos ndodhin, duke krijuar kështu kushte për fuqizimin e marrëdhënieve tregtare”<sup>32</sup>.*

Sipas anketës, mosmarrja për bazë e çmimit të faturës nga Dogana Shqiptare dhe zhdoganimet me çmimin e referencës përbën një problem të mprehtë. Si rrjedhojë, kjo po ndikon në rritjen e ngarkesës së klientit me TVSH në doganë dhe e pamundëson biznesin kosovar të ketë një çmim konkurrent në tregun shqiptar.

Tre janë format kryesore të barrierave të hasura nga biznesi i Kosovës:

- Burokracia e tepruar;

<sup>30</sup> Burimi: Dogana e Kosovës

<sup>31</sup>[http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/media/annual-reports/wco\\_ar\\_2016\\_2017\\_en.pdf](http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/media/annual-reports/wco_ar_2016_2017_en.pdf)

<sup>32</sup> Raporti i Odës Ekonomike e Kosovës “Barrierat tregtare në mes të Kosovës dhe Shqipërisë”, Prishtinë, Tetor 2017

- Certifikata e origjinës;
- Dokumenti fitosanitar.

Sipas anketës së kryer nga Oda Ekonomike e Kosovës, bizneset kosovare paraqesin disa ankesa si më poshtë:

- ✎ Në disa pika të zhdoganimit si p.sh. Elbasan, Vlorë, Fier etj. (edhe pse i kanë kontratat dhe çmimet e kompanive të bashkangjitur si aneks kontratë) nuk i pranojnë çmimet e faturave, por zbatojnë çmimet e referencës (që janë më të larta) edhe pse me çmim të njëjtë eksportohet si në Shqipëri, Maqedoni, Bullgari, Mal të Zi etj.
- ✎ Procedura e dyfishtë e rregullimit të dokumentacionit: a) në pikën kufitare rregullohen dokumentet tranzit për në pikën e zhdoganimit që nganjëherë për shkak të procedurave të dyfishta humbasin nga 2-3 orë, e si pasojë e kësaj humbasin mundësinë e përmbylljes së një procedure të eksportit brenda ditës. Po të njëjtat procedura të zhdoganimit përdoren edhe në pikën zhdoganuese p.sh. në Tiranë duke humbur përsëri 2-3 orë.
- ✎ Zhdoganimi i mallit mund të bëhet vetëm në vendin prej nga është klienti jonë: p.sh. në rast se klienti jonë e ka selinë në Shkodër edhe zhdoganimi patjetër duhet të bëhet në terminalin doganor në Shkodër, ndërsa pika e shkarkimit të mallit është në Vorë (ndërkohë që dogana e Tiranës është vetëm 1 km larg dhe zhdoganimi nuk mund të bëhet në këtë pikë).
- ✎ Aspekte lidhur me pagesën (prej 20 € për çdo ngarkesë) fitosanitare për mallrat që destinacion kanë Kosovën, pra janë mallra për treg dhe konsum kosovar, ndërsa transit kalojnë territorin e Shqipërisë. Kërkesa e kompanive që përballen me këtë problem është që të kërkohet prej autoriteteve shqiptare që të kenë konfirmim zyrtar, se a është e domosdoshme të paguhet kjo vlerë gjithmonë.

Kompanitë pjesëmarrëse në këtë anketë, të pyetura nëse kanë ndonjë problem në marrjen e dokumentacionit që shoqëron mallrat që eksportojnë/importojnë tranzit nga Shqipëria, rreth 88% e tyre deklaruan se nuk kanë ndonjë problem me këtë çështje, ndërsa 12% e tyre theksuan të kenë probleme të kësaj natyre. Ato kompani që deklaruan se kanë probleme me marrjen e dokumentacionit që i shoqëron mallrat gjatë eksport/importit, specifikuan se gjithmonë kërkohen dokumentet origjinale për analizat e produkteve edhe po të jenë dy eksporte në të njëjtën ditë nga ta kërkohet që të kenë 2 analiza origjinale të produkteve. Lidhur me pyetjen nëse janë ndeshur me situatën ku nuk u janë njohur disa nga dokumentet që kanë dorëzuar, rreth 63% e bizneseve deklaruan se nuk janë

përballur me një situatë të tillë, ndërsa rreth 38% e tyre theksuan se kjo në fakt është problem i theksuar. Ata biznese që kanë pohuar se janë ndodhur në një situatë të tillë, respektivisht mosnjohja e dokumenteve të dorëzuara theksuan se kjo ka ndodhur për këto arsye:

- ✓ Në pikën kufitare kërkojnë noterizimin e analizave të kualitetit të lëshuara nga IKSHP ose Instituti Bujqësor;
- ✓ Në pikën kufitare nuk e njohin dokumentin fitosanitar dhe është i vetmi vend që kërkon dokumente të ndryshme, madje edhe krahasuar me të gjitha shtetet e BE-së, etj.

### **Për sa më lart, Kryetari i KLSH-së vendosi:**

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A ka qenë i plotë kuadri rregullator në fuqi për realizimin e unifikimit të pikave doganore me Kosovën ?*

- Për unifikimin e pikave doganore nuk ekziston një kuadër rregullator i posaçëm që të rregullojë marrëdhëniet mes dy vendeve, në marrëveshjet e shumta të nënshkruara mes palëve ka shumë fjalë të përgjithshme dhe përsëritje. Këto marrëveshje e cekin në mënyrë tangjente unifikimin e pikave doganore me Kosovën, por nuk përfaqësojnë në thelb, në formë dhe përmbajtje, një bazë ligjore të posaçme.
- Në Strategjinë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim 2015-2020, ndonëse përmendet në mënyrë tangenciale bashkëpunimi me Kosovën, megjithë rëndësinë që ka për vendin tonë, ky bashkëpunim nuk parashikohet në një kapitull të veçantë.
- Nuk ka një angazhim konstant për këtë çështje, por një angazhim sporadik dhe të fragmentarizuar që vjen fill pas deklaratave publike për këtë çështje. Kjo ka sjellë një mungesë të një koordinimi të vazhdueshëm mes Ministrisë së Financave dhe Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave si dhe mes këtyre dy fundit dhe homologeve përkatëse në Kosovë. Kjo është konstatuar në çështjen e hapjes së pikës doganore të Kosovës në Portin e Durrësit. Në 20 janar 2017 është ngritur grupi i përbashkët<sup>33</sup> për të shqyrtuar këtë çështje i cili ka dalë

---

<sup>33</sup>Urdhri Nr. 1318, datë 18.01.2017 "Për ngritjen e grupit të përbashkët të punës për vlerësimin e mundësisë dhe efektivitet të hapjes së Zyrës së Operimit të Doganës Kosovare pranë Degës së Doganës Durrës".

me një raport konciz e gjithëpërfshirës në 24.04.2017, nga kjo periudhë deri në nëntor nuk është marrë asnjë masë për të plotësuar jo vetëm bazën ligjore, por edhe bazën logjistike për të mundësuar operimin e doganës në Portin e Durrësit.

- Marrëveshja për Nxitjen dhe Lehtësimin e Tregtisë nuk parashikon strategjinë e implementimit të punës për evidentimin e barrierave jotarifore, organet dhe ministritë përgjegjëse për të ndjekur procesin dhe nuk kanë arritur të eliminojnë barrierat burokratike.
- Harmonizimi fiskal, si gur-themeli i unionit doganor, nuk është konturuar si politikë qeveritare, bazuar në një marrëveshje ndër-qeveritare, por është shtruar në formë aspirate.
- Mungon koordinimi ndër-ministrior për marrëveshjet e nënshkruara, të cilat prekin fushëveprimin e ministrive të tjera.
- Nga intervistat e realizuara nga grupi i auditimit në Ministrinë e Financave të Shqipërisë dhe Ministrinë e Financave të Kosovës si dhe në institucionet qendrore të doganave të të dyja vendeve është konstatuar se nuk është ndërmarrë asnjë masë konkrete në drejtim të bashkimit doganor dhe se deklaratat e qeverisë janë shumë më para sesa përgatitjet e institucioneve shtetërore. Konkretisht Ministria e Financave të Shqipërisë nuk ka ende asnjë studim, strategji, plan pune apo analizë paraprake, qoftë edhe të hartuar në bashkëpunim me qeverinë e Kosovës, mbi unifikimin e pikave doganore si dhe mbi impaktin që mund të ketë bashkimi doganor në ekonominë e dy vendeve.
- **Mungesë efektiviteti:** Objektivat e shpallura nuk janë strategjike e institucionale. Të paveshura me formatin zyrtar si objektiva strategjike, ingranazhet institucionale të Ministrisë së Financave dhe Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave Shqiptare nuk kanë lëvizur në mënyrë konsistente e në koordinim me institucionet e Kosovës në këtë drejtim. Paradoksi që është krijuar është se në optikën e performancës, procesi është invers, nga inputet po shkohet tek një objektivi i vagullt e retorik, që ndryshon trajtë pas çdo deklarate politike, e jo nga një objektivi i qartë e strategjik tek inputet. Kjo ka shkaktuar një situatë ku Dogana shqiptare por edhe Ministria e Financave po e gjen veten të papërgatitur dhe shumë prapa përballë deklaratave politike në këtë rrafsh.
- **Për operimin e doganës së Kosovës në Portin e Durrësit** mungon baza ligjore. Për pasojë, grupi i auditimit arriti në konkluzionet se nuk përcaktohen:

- Detyrat dhe përgjegjësit e Policisë kufitare të Kosovës në fushën e sigurisë. Pra duhet qartësuar se Policia Kufitare do të jete prezent ose jo prezent në Portin e Durrësit për krijimin e kushteve të sigurisë dhe trajtimin e rasteve të zbulimit të mallrave të ndaluara që i përkasin domenit policor, hetimeve etj. (armët, drogat etj.)
  - Detyrat dhe përgjegjësitë e Agjencisë së Ushqimit dhe Veterinarisë AUV, duke qenë se sipas dispozitave në fuqi, AUV është përgjegjës për kontrollin kufitar dhe lejen në import/eksport të produkteve me origjinë bimore dhe shtazore.
  - Detyrat dhe përgjegjësitë Agjencia e Kosovës për Produkte dhe Pajisje Medicinale (AKPM), duke qenë se sipas dispozitave në fuqi AKPM janë përgjegjës për kontrollin dhe lejimin në import/eksport të produkteve farmaceutike, duhet parashikuar se si do të kryhet ky kontroll.
  - Detyrat dhe përgjegjësitë që bartin Agjencitë Doganore në rastet e shkeljeve ligjore gjatë tranzitit të mallrave.
  - Mungon harmonizimi i procedurave standarde për të përcaktuar se ku fillon dhe ku përfundon mbikëqyrja doganore e mallrave nga autoritetet respektive, në mënyrë që mos të ndërhyhet në detyrat dhe përgjegjësit e njëra tjetrës.
- Me shpalljen e pavarësisë së Kosovës, megjithëse është kërkuar nga qeveria kosovare përdorimi i Portit të Shëngjinit, kërkesë kjo e mbështetur nga politikanë shqiptarë, nuk është marrë në konsideratë si alternativë, që porti i Shëngjinit të vihet në shërbim të Doganës së Kosovës.

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

- Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të ndërmerren studime, bazuar tek *feedback*-et e Bashkimit të Dhomave të Tregtisë e Industrisë të Shqipërisë dhe Odës Ekonomike të Kosovës, dhe të hartohet një Strategji Kombëtare e posaçme për bashkimin doganor me Kosovën, për ta veçuar Kosovën nga përgjithësimi i një bashkëpunimi me Europën Juglindore. Një strategji e tillë, do të konturonte punën e Ministrisë së Financave, ministrive të tjera dhe Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave nën një angazhim institucional të vazhdueshëm dhe të shtrirë në afate kohore të mirëpërcaktuara, bazuar në objektiva të qartë.

***Në vijimësi***

- Ministria e Financave dhe Ekonomisë t'i propozojë Këshillit të Ministrave që në Strategjinë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim 2015 – 2020, të përfshihet një kapitull i veçantë për bashkëpunimin e Shqipërisë me Kosovën.

***Menjëherë***

- Ministria e Financave dhe Ekonomisë, në bashkëpunim me Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave, Bashkimin e Dhomave të Tregtisë e Industrisë të Shqipërisë dhe Odën Ekonomike të Kosovës të hartojnë një plan veprimi, për identifikimin dhe eliminimin e barrierave burokratike me të cilat ndeshet biznesi i të dy vendeve.

***Brenda 3 muajit të parë të vitit 2018***

- Harmonizimi fiskal, si proces ekonomiko-politik, që kërkon një vendimmarrje politike bazuar në shqyrtimin e faktorëve makro-ekonomikë, të parashikohet në një marrëveshje ndërshtetërore mes Republikës së Shqipërisë dhe Republikës së Kosovës.

***Në vijimësi***

- Në grupet e përbashkëta të punës midis Shqipërisë dhe Kosovës, të parashikuara në marrëveshjet midis dy vendeve, të përfshihen edhe Bashkimi i Dhomave të Tregtisë e Industrisë të Shqipërisë dhe Oda Ekonomike e Kosovës, si organizata që përfaqësojnë bizneset e të dy vendeve.

***Në vijimësi***

- Ministria e Financave dhe Ekonomisë, në bashkëpunim me Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave, të koordinojë punën me ministritë e tjera për marrëveshjet e nënshkruara me Kosovën, për identifikimin dhe adresimin e atyre problematikave, të cilat janë kompetencë e këtyre ministrive.

***Në vijimësi***

- Me qellim të ndarjes së përgjegjësi, rregullimit dhe krijimit të funksionalitetit brenda zonës doganore në Portin e Durrësit për të dy administratat doganore Kosovë – Shqipëri, nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë, në bashkëpunim me Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave të merren masa për hartimin e procedurave standarde të operimit në mënyrë që të qartësohet ku fillon dhe ku përfundon

mbikëqyrja doganore e mallrave nga autoritetet respektive, në mënyrë që mos të interferohet në detyrat dhe përgjegjësit e njëra tjetrës.

***Në vijimësi***

- Të merren masat e nevojshme për njohjet reciproke të licencave, certifikatave, analizave dhe rezultateve të laboratorëve, etj., për të mundësuar funksionalitetin e kontrollit të Agjencisë së Ushqimit dhe Veterinarisë së Kosovës në Portin e Durrësit.

***Në vijimësi***

- Në konsultim me komunitetin e biznesit, Ministria e Financave dhe Ekonomisë në bashkëpunim me Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave të marrë masat e nevojshme për të finalizuar procesin e operimit të zyrës së doganës së Kosovës në Portin e Durrësit.

***Brenda 6 mujorit të parë të vitit 2018***

- Ministria e Financave dhe Ekonomisë në bashkëpunim me Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave të marrin masa për hartimin e një studimi dhe zbatimin e tij mbi vendosjen e Portit të Shëngjinit në shërbim të Doganës së Kosovës.

***Brenda 6 mujorit të parë të vitit 2018***

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A është siguruar infrastruktura e nevojshme për unifikimin e pikave doganore me Kosovën?*

- Unifikimi i pikave doganore nuk është shtrirë edhe në dy pikat e tjera doganore, të Qaftë Prushit dhe të Qafë Morinës, por vetëm në Morinë-Vërmicë (financuar nga Bashkimi Europian).
- **Sa i përket infrastrukturës së portit të Durrësit ka një mungesë të theksuar hapësirash që e kufizon** operimin në mënyrë të plotë të doganës së Kosovës:
  - Hapësira për zyre,
  - Hapësira të ndara për parkimin e mauneve,
  - Hapësira të mbyllura për ekzaminim fizik të maunave me mall(s’disponon as pala shqiptare,
  - Depo për strehim të mallrave të sekuestruara dhe konfiskuara,

Po ashtu, evidentohen vështirësi të ndryshme për operim të agjencive tjera në Port, si:

- Agjencia e Kontrollit Sanitar dhe Fitosanitar (Ushqimit dhe Veterinarisë);
- Agjencia e Kontrollit të Barnave
- Autoritetet e ndryshme shtetërore të përfshira në procesin e zhdoganimit.

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

- Ministria e Financave dhe Ekonomisë dhe Drejtoria e Përgjithshme e Doganave të marrin masa për shtrirjen e unifikimit të pikave doganore me Kosovën edhe në dy pikat e tjera doganore, të Qaftë Prushit dhe të Qafë Morinës.

***Në vijimësi***

- Ministria e Financave dhe Ekonomisë të marrë masa që në administratën doganore të instalohet një platformë Single Window (sikurse do të implementohet nga pala kosovare në vitin 2018) dhe të shqyrtojë rekomandimin 36 të UN/CEFECAT për të krijuar një Single Window (Dritare të Vetme) Shqipëri - Kosovë.

***Në vijimësi***

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A janë zbatuar procedurat e parashikuara të kuadrit rregullator të miratuar, në ndërmarrjen e hapave për unifikimin e pikave doganore me Kosovën?*

- Në aspektin fiskal nuk ka asnjë përafrim mes Kosovës dhe Shqipërisë dhe të dyja vendet ndjekin politika të ndryshme fiskale. Harmonizimi fiskal është guri i themelimit i bashkimit doganor me Kosovën dhe ndonëse është nënshkruar Momerandumi i Mirëkuptimit mes dy Ministrive, nuk janë ndërmarrë hapa konkretë për këtë qëllim.
- Kodi i Ri Doganor ka sjell si risi licencimin e bizneseve si Operatorë Ekonomikë të Autorizuar, por mungon nga ana e Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave një fushatë promovuese dhe konsultuese me biznesin për ta njohur me këtë risi të kodit doganor. Certifikimi i kompanive si Operator të Autorizuar që eksportojnë apo importojnë nga Kosova do të rriste fluksin tregtar mes dy vendeve dhe do të eliminonte barrierat burokratike.



- Burokracia e tepruar, certifikata e origjinës dhe dokumenti fitosanitar janë tre format kryesore të barrierave burokratike që ndesh biznesi i Kosovës (anketa e Odës Ekonomike të Kosovës “*Barrierat tregtare në mes të Kosovës dhe Shqipërisë*”).

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

- Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të merren masa për të zbatuar angazhimet e Memorandumit të Mirëkuptimit të nënshkruar me Kosovën për të përafruar dhe harmonizuar nivelin e taksave dhe tarifave doganore për mallrat që i nënshtrohen akcizës.

***Menjëherë***

- Drejtoria e Përgjithshme e Doganave në bashkëpunim me Doganën e Kosovës të nisë një fushatë ndërgjegjëse me bizneset e Shqipërisë dhe Kosovës për t’i njohur e nxitur për marrjen e statusit të Operatorëve të Autorizuar Ekonomikë.
- Raporti i Odës Ekonomike të Kosovës “*Barrierat tregtare në mes të Kosovës dhe Shqipërisë*” dhe rekomandimet përkatëse të tij të merren në analizë nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë dhe Drejtoria e Përgjithshme e Doganave për të eliminuar barrierat burokratike që ndesh biznesi kosovar në doganat shqiptare.

Në përgjigje të pyetjes së auditimit: *A sigurojnë masat e marra realizimin e unifikimit të pikave doganore të Shqipërisë me pikat doganore të Kosovës, si një hap vendimtar drejt bashkimit doganor mes dy shteteve?*

- Një bashkim i mundshëm doganor ndërmjet Shqipërisë dhe Kosovës favorizon mbrojtjen dhe forcimin e hapësirës ekonomike midis dy shteteve, lëvizjen e lirë të mallrave, shërbimeve dhe profesioneve.
- Bashkimi doganor do të krijonte kushte të favorshme për zhvillimin e tregtisë midis dy vendeve, do të siguronte mbarëvajtje të plotë me llojet e nevojshme të energjisë, materialeve bruto, prodhimin e makinerive dhe teknikës, mallrave ushqimore dhe atyre të konsumit, si një hap vendimtar drejt krijimit të një tregu të përbashkët mallrash, shërbimesh dhe kapitalesh.
- Kufizimet në tregtinë Shqipëri - Kosovë lidhen jo vetëm me ngjashmërinë, por edhe me nivelin real të zhvillimit të ekonomisë së dy vendeve, e cila bazohet kryesisht në biznese të vogla dhe të mesme, përgjithësisht me natyrë aktiviteti lokal dhe pa ambicie të dukshme

eksportuese. Sa më tepër hapet tregu, aq më shumë theksohen prirjet e bizneseve me fuqi të ulët konkurruese, të cilat e kufizojnë aktivitetin e tyre brenda zonës lokale ku ndihen më të sigurta dhe të izoluara nga risqet e konkurrencës.

- Ekonomia e Shqipërisë sikurse dhe ajo e Kosovës, dominohen në shumë sektorë nga kompani vendase apo të huaja me pozita kontrolluese në treg, gjë që jo vetëm shmang konkurrencën e sjell pasoja për konsumatorët, por njëkohësisht paraqet një ndër pengesat e hyrjes në treg të bizneseve nga të dy vendet.
- Hapja e tregut të brendshëm, promovimi i konkurrencës së shëndetshme për bizneset vendase dhe të huaja dhe reduktimi i pozitave monopoliste, si dhe mbështetja e produktivitetit të kompanive që zgjerojnë gjeografikisht aktivitetin në rajon, do të bënte më efektive edhe bashkëpunimin në fushën e doganave.

***Për sa më sipër kemi rekomanduar:***

- Ministria e Financave dhe Ekonomisë dhe DPD të ndërmarrin hapat e nevojshëm administrativë dhe ligjorë për t'i propozuar qeverisë hartimin e një plani strategjik për ekonomi kombëtare të harmonizuar me ekonominë e Kosovës, si dy ekonomi komplementare.

***Menjëherë***

- Ministria e Financave dhe Ekonomisë dhe DPD të ndërmarrin hapat e nevojshëm administrativë dhe ligjorë për t'i propozuar qeverisë hartimin e një drafti të një Kodi Doganor uniform mes Shqipërisë dhe Kosovës.

***Në vijimësi***

- Ministria e Financave dhe Ekonomisë dhe DPD të ndërmarrin hapat e nevojshëm administrativë dhe ligjorë për ngritjen e grupeve të punës për identifikimin dhe vlerësimin e rregullave të origjinës dhe për vendosjen e tarifës së përbashkët doganore në të dy vendet.

***Menjëherë***

- Ministria e Financave dhe Ekonomisë të ndërmarrë hapat e nevojshëm administrativë dhe ligjorë për hartimin dhe ndërmarrjen e masave për implementimin e sistemit fiskal të unifikuar mes dy vendeve.

***Në vijimësi***

- Ministria e Financave dhe Ekonomisë t'i propozojë Qeverisë ndërmarrjen e hapave të nevojshëm administrativë dhe ligjorë për ngritjen dhe funksionimin e një strukture të perbashket të të dy vendeve për të monitoruar progresin e bërë në realizimin e bashkimit doganor.

***Në vijimësi***

- Ministria e Financave dhe Ekonomisë të nxisë dialogun ndërmjet Bashkimit të Dhomave të Tregtisë dhe Industrisë dhe Odës Ekonomike të Kosovës, për krijimin e besueshmërisë së produkteve dhe bashkëpunimit ekonomik.

***Në vijimësi***

- Ministria e Financave dhe Ekonomisë të marrë masa që krahas mbledhjeve të përbashkëta ndërqeveritare apo ndërministrare, të koordinohet dialogu ndërmjet organeve shtetërore dhe Dhomave të Tregtisë, me axhendë transparente duke raportuar periodikisht si është realizuar kjo axhendë.

***Në vijimësi***

- Ministria e Financave dhe Ekonomisë dhe DPD të ndërmarrin hapat e nevojshëm administrativë dhe ligjorë për përgatitjen e procedurave lidhur me produktet që duhet të përjashtohen nga bashkimi doganor i dy vendeve.

***Në vijimësi***

- Ministria e Financave dhe Ekonomisë dhe DPD të ndërmarrin hapat e nevojshëm administrativë për krijimin e një regjistri elektronik të përbashkët për bizneset që operojnë në Shqipëri dhe në Kosovë.

***Menjëherë***

## **V. AUDITIMET QË JANË NË PROCES DHE DO TË EVADOHEN NË VITIN 2018**

## 1. “Siguria rrugore në Shqipëri”

### Të dhënat e auditimit:

- Auditimi ka filluar më datë 17.09.2018 me shkresën nr. 1082/1 Prot. dhe është në fazën e përgatitjes së Projekt Raportit.
- Grupi i auditimit: Alfred Zylfi, Elfrida Agolli.
- Institucionet objekt auditimi janë:
  - Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë;
  - Drejtoria e Përgjithshme e Policisë së Shtetit;
  - Autoriteti Rrugor Shqipëtar.

## 2. “Parqet Rekreative në Tiranë – Këndet e Lojërave”

### Të dhënat e auditimit:

- Auditimi është kryer në bazë të Programit të Auditimit, miratuar nga Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit, nr. 803/2 Prot., datë 12.10.2018.
- Projekt Raporti i Auditimi iu përcoll institucioneve të audituara me shkresën përcjellëse nr. 803/4, datë 18.11.2018.
- Grupi i auditimit: Xhuljeta Çelaj, Erieta Këlliçi, Rejlond Sinani, Eva Kushta.
- Auditimi u krye në këto institucione:
  - Bashkia e Tiranës;
  - Agjencia e Parqeve dhe Rekreacionit.

### Konteksti i Auditimit

Hapësirat e gjelbra urbane janë të rëndësishme për mirëqenien dhe veprimtarinë e qytetarëve në komunitetin e tyre. Hapësirat e hapura dhe zonat rekreative funksionojnë si hapësira edhe për lojëra e aktivitete të ndryshme që janë një pjesë themelore e qytetit dhe jetës sociale publike. Nuk është e domosdoshme që këto hapësira rekreative apo të gjelbra të përshtaten për përdorim, por mund të jenë me vlerë të madhe biologjike ose estetike, dhe të nevojshme për një jetë më të shëndetshme. Për shumicën e njerëzve, është shumë e rëndësishme që strukturat e gjelbra të jenë në dispozicion për lojë, relaksim dhe rekreacion afër vendit ku ata jetojnë. Me termin hapësirë urbane nënkuptohet sipërfaqe në dispozicion të publikut në mjedise urbane, të karakterizuara nga mundësi të gjera për shfrytëzim, përdorim dhe aktivitete sociale të organizuara. Këto

hapësira janë shpesh sheshe me një sipërfaqe të vendosur midis ndërtesave, mundësisht të dizajnuara në mënyrë universale.<sup>1</sup>

Lidhur me këndet e lojërave Bashkia Tiranë ka përgjegjësi për hartimin e kriterëve për ndërtimin dhe sigurinë e tyre, mbikëqyrjen për monitorimin e të gjithë veprimtarisë së institucionit APR si gjatë planifikimit të këtyre këndeve ashtu edhe zbatimit dhe mirëmbajtjes sipas rregullave të caktuara.

Nga të dhënat e INSTAT për popullsinë e Tiranës rezulton që në total janë 800,122 banorë të regjistruar, përkatësisht nga mosha 0-14 vjeç janë 141,042 banorë, nga mosha 15-64 vjeç janë 566,682 banorë dhe 65+ vjeç janë 91,942 banorë.<sup>2</sup> Nga 32 kënde lojërash të përfunduar dhe në proces, ka një dendësi mesatare prej 4,408 banorë të moshës 0-14 vjeç që shfrytëzojnë një kënd. Por nuk duhet të përjashtojmë edhe grupmoshat e tjera të cilët, kanë të drejtën të kenë hapësira sportive, rekreative dhe parqe të ndryshme, për mirëqenien fizike, mendore dhe sociale gjithashtu dhe hapësirën e gjelbër që mund të kenë në dispozicion.

Për këtë duhet të sigurohemi që këto kënde lojërash janë të përshtatshme për të gjithë grupmoshat sipas standardeve dhe rregulloreve, si në planifikim e deri në përfundimin dhe mirëmbajtjen e tyre.

Grupi i Auditimit të KLSH-së është përpjekur t'i japë përgjigje pyetjes kryesore të auditimit:

- *A ka qenë efiçiente veprimtaria e Bashkisë Tiranë dhe APR-së për projektimin, ndërtimin dhe mirëmbajtjen e këndeve të lojërave?*

### 3. “Financimi i Klubeve Shumë-sportesh”

#### Të dhënat e auditimit:

- Auditimi është kryer në bazë të Programit të Auditimit, miratuar nga Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit, nr. 785/4 Prot., datë 12.10.2018.
- Projekt Raporti i Auditimi iu përcoll institucioneve të audituara me shkresën përcjellëse nr. 785/8, datë 18.11.2018.
- Grupi i auditimit: Miranda Berdo, Klejvis Kule, Artan Shyti, Ekspert i

<sup>1</sup> Municipal sub-plan, Blue-Green Infrastructure in Bergan, Green Environment Plan 2012-2020, [https://www.worldurbanparks.org/images/Good\\_Practices/01\\_General\\_management/Green\\_Environment\\_Plan\\_2012\\_2020.pdf](https://www.worldurbanparks.org/images/Good_Practices/01_General_management/Green_Environment_Plan_2012_2020.pdf)

<sup>2</sup> Kërkesë me e-mail nga grupi i auditimit Institutit të Statistikave INSTAT për popullsinë e Tiranës, datë 25.09.2018.

jashtëm.

- Auditimi u krye në këto institucione:
  - Ministria e Arsimit Sportit dhe Rinisë;
  - NJQV-të Tiranë, Shkodër, Vlorë;
  - Klubi Sportiv Partizani, Studenti, Vllaznia dhe Flamurtari.

### **Konteksti i Auditimit**

Sporti në Shqipëri po njeh një periudhë krize, që lidhet me pakësimin e numrit të sportistëve, largimin e tyre nga vendi, si dhe rezultatet e munguara në shumë disiplina. Gjithë vendi ynë ka vetëm dy atletë cilësorë që përfaqësohet në arenën ndërkombëtare për atletikën, peshëngritja s'ka fonde të bëjë garat dhe sportistët shkojnë në aktivitete me paratë e tyre. Natyrisht, janë shumë faktorë që ndikojnë negativisht në këtë situatë të vështirë të sportit, por kryesorët lidhen me mungesën e vëmendjes nga institucionet publike; Mungesën e strategjive për sportin; Mungesë e investimeve në infrastrukturën sportive, e cila nuk plotëson as kushtet më minimale për zhvillimin e veprimtarive; Financime të pakta të sporteve individuale dhe kolektive, të cilat megjithëse të pakta përsëri abuzohet me ato; Mungesë e bazës materiale (komplete sportive, topa, tapet, uniforma zyrtare për ndeshje) dhe të produkteve mjekësore (vitamina) etj. Një nga volejbollistët e talentuara të “Partizanit”, shprehet se: “Financimi ynë është shumë minimal për punën dhe pasionin që japim” ose basketbollisti i “Tiranës”, i cili shprehet se: “Nuk e di, sesa është buxheti i shtetit që shkon për basketbollin, sa shkojnë për sportet e tjera, pa llogaritur transparencën, nëse paratë përfundojnë apo jo aty ku duhet<sup>3</sup>.” Të gjithë faktorët e mësipërm, duke penguar zhvillimin e sektorit të sportit, rrjedhimisht ndikojnë negativisht në shëndetin e njeriut, në shtimin e dhunës dhe krimit në shoqëri si dhe në uljen e mirëqenies sociale të qytetarëve shqiptarë.

Në SKZHI 2015-2020 në kuadrin e shtyllës 3 për zhvillimin njerëzor dhe shoqëror në Shqipëri, cilësohej se ajo do të përqendrohet në nëntë sektorë kryesorë, dhe një ndër këta është edhe sporti. Për zhvillimin e sektorit të sportit, SKZHI përcaktonte si objektiva strategjike:

1. Rritjen e autonomisë dhe vetë-administrimit të organizatave kombëtare dhe vendore (federata, shoqata, klube sportive, etj) të sportit;
2. Përmirësimin e infrastrukturës dhe nivelit të pjesëmarrjes në veprimtari të sportive;

---

<sup>3</sup> Gazeta “Albanian Free Press”

3. Krijimin e një skeme funksionale financimi për sistemin kombëtar të sporteve përmes lotarive sportive të sponsorizuara nga shteti dhe instrumenteve të tjera<sup>4</sup>.

Si rrjedhojë e kësaj strategjie, por edhe të kërkesave të institucioneve ndërkombëtare, për plotësimin dhe përafrimin e kuadrit rregullator të sektorit të sportit, në Prill të vitit 2017, u miratua Ligji i sportit, ku përcaktoheshin të drejtat dhe detyrimet e aktorëve publik dhe privat të këtij sektori. Gjithashtu ky Ligj, në nenin 8, specifikon detyrimet e Ministrisë përgjegjëse për sportin si dhe të Njësisë të Qeverisjes Vendore, për të hartuar dhe zbatuar politikat, si dhe të ofrojnë mbështetje financiare për zhvillimin e sportit.<sup>5</sup> Aktualisht, duke marrë në konsideratë zhvillimet dhe problematikat e këtij sektori, grupi i auditimit krijoi bindjen e arsyeshme se, problem kyç mbetet zbatimi në planin konkret i politikave në mbështetje të sportit si dhe zbatimi i Ligjit të tij, për shkak se autonomia dhe vetë-administrimi i strukturave sportive (kryesisht klubet) është e kufizuar, për mos të thënë që është tërësisht e varur nga institucionet publike.

Grupi i Auditimit të KLSH-së është përpjekur t'i japë përgjigje pyetjes kryesore të auditimit:

- *A është efektiv financimi i klubeve shumë sportesh nga MASR dhe NJQV-të për periudhën 01.01.2016-30.06.2018?*

#### **4. “Performanca e Autoritetit të Mbikëqyrjes Financiare”**

##### **Të dhënat e auditimit:**

- Auditimi është kryer në bazë të Programit të Auditimit, miratuar nga Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit, nr. 782/1Prot., datë 15.10.2018.
- Projekt Raporti i Auditimi iu përcoll institucioneve të audituara me shkresën përcjellëse nr. 782/3, datë 18.11.2018.
- Grupi i auditimit: Dorel Balliu, Brenton Kotorri, Miranda Misini, Zef Preçi Ekspert i Jashtëm.
- Auditimi u krye në këto institucione:
  - Autoriteti i Mbikëqyrjes Financiare;
  - Autoriteti i Konkurrencës.

##### **Konteksti i Auditimit**

Tregu i sigurimeve në Shqipëri përballet me problematika të shumta të cilat kanë shkaktuar jehonë të gjerë mediatike si pasojë e ndikimit të madh që kanë në

<sup>4</sup> Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim 2015-2020;

<sup>5</sup> Ligji nr.79, datë 27.4.2017 “Për sportin”, neni 8;



financat (dhe jo vetëm) e taksapaguesve shqiptarë. Mospagesat e dëmeve nga Fondi i Kompensimit, luhatjet e çmimeve të primeve dhe aftësia e ulët paguese e kompanive të sigurimit janë disa faktorët më shqetësues.

Konteksti i Shqipërisë është ai i një tregu sigurimesh të vogël dhe të pazhvilluar në krahasim me vendet e Evropës Qendrore dhe Lindore.

Tregu i sigurimeve në të gjithë botën zë 6.13% të GDP-së, me një vlerë të primeve të shkruara bruto 4,892 miliardë dollarë, nga të cilat 54% e zë tregu i Sigurimit të Jetës dhe 46% tregu i sigurimit të Jo-Jetës.<sup>6</sup>

Tregu i sigurimit të Jetës në vendin tonë vazhdon të mbetet minimal, duke zënë vetëm 7.44% të tregut të sigurimeve, në një kohë ku mesatarja e vendeve të Evropës Qendrore dhe Lindore është 35.36%, ndërsa mesatarja në botë është 54%.

Çmimet e larta të primeve të Sigurimit të Detyrueshëm Motorik dhe rritja e tyre në mënyrë abuzive nga shoqëritë e sigurimeve përbën një tjetër shqetësim social. Edhe pse kompanitë e sigurimeve kanë rritur çmimet e primeve, ata kanë patur aftësi të ulët paguese, një raport të pagimit të dëmeve në nivele minimale, si dhe treguesit e tyre financiarë kanë qenë jashtë diapazonit të kërkuar nga Banka Botërore.

Raporti dëme/prime (shpenzime neto për dëme të paguara/prime të fituara neto), luhatet nga 18.8-38.8%, ndërsa nga Banka Botërore sugjerohet 50-80%. E kundërta ndodh me raportin e Shpenzimeve (Shpenzime operative neto të veprimtarisë/Prime të fituara neto), i cili është ndjeshëm më i lartë se sa diapazoni i sugjeruar nga BB në nivelin 25-50%. Raporti i mbajtjes tregon se si shoqëritë e sigurimit mbajnë vetë masën më të konsiderueshme të riskut, duke mos ceduar mjaftueshëm në risigurim dhe për tregun e sigurimit të Jetës ky tregues është më i lartë sesa diapazoni i rekomanduar. Kjo tregon se kompanitë e sigurimeve paguajnë një nivel shumë të ulët dëmsh dhe kanë shpenzime shumë të larta, duke mos i përdorur të ardhurat e tyre në përfitim të konsumatorëve.

Një problem tjetër madhor është fakti se të ardhurat e kompanive të sigurimeve mbizotërohen nga sigurimet e detyrueshme dhe në një masë tejet të vogël nga sigurimet vullnetare<sup>7</sup>. Megjithatë niveli i ulët i sigurimeve vullnetare pasqyron

---

<sup>6</sup> Insurance Information Institute. "World Insurance Marketplace" 2018, për më tepër shiko: <https://www.iii.org/publications/insurance-handbook/economic-and-financial-data/world-insurance-marketplace>.

<sup>7</sup> Llojet e tjera të sigurimit vullnetar janë: ai i shëndetit dhe aksidenteve, sëmundjeve, kundra zjarreve dhe përmytjes, sigurimi i dëmeve të tjera pasurore, i përgjegjësisë, kreditit etj.

shkallën e zhvillimit të ekonomisë në tërësi, gjendja aktuale duket se lidhet edhe me mungesën e njohurive mbi përfitimet nga sigurimet vullnetare dhe në përgjithësi, me kulturën rreth risqeve financiare të sipërmarrësve dhe të qytetarëve. Në këtë të fundit dhe në edukimin financiar të tyre, roli i AMF-së është i pazëvendësueshëm.

Fondi i Kompensimit për dëmin ndaj palëve të treta, nën administrimin e Byrosë Shqiptare të Sigurimeve dhe mbikqyrur nga AMF, ka shfaqur vështirësi sa i përket detyrimeve të prapambetura të aksidenteve dhe dëmshpërblimit nga ana e kompanive. Këto çështje janë trajtuar së tepërmi në media dhe veçanërisht nga gazetaria investigative e denoncuese, në artikuj dhe analiza në shtypin e shkruar, si dhe nga ekspertë të fushës. Sipas disa zërave jo të pakët në numër nga aktorët e sipërpërmendur, ky proces është kthyer në korruptiv dhe të aksidentuarit duhet të paguajnë para në këmbim të marrjes së dëmshpërblimit. Një fakt i tillë, nëse i vërtetuar, do të ishte i patolerueshëm dhe ndërhyrja e AMF-së duhet të jetë e menjëhershme për shkurajimin e këtyre praktikave.

Byroja Shqiptare e Sigurimit dhe menaxhimi i Fondit të Kompensimit vazhdojnë prej vitesh që të jenë në një ngërç duke u kthyer në problematikën më të madhe të tregut të sigurimeve. Nisur nga ky shkak, Autoriteti vendosi që Fondi i Kompensimit për vitin 2018 të jetë **1,668,557,854 lekë**, nga të cilat: 923,354,758 lekë detyrimet e prapambetura që janë për t'u ekzekutuar dhe 745,203,095 lekë për ngjarjet e sigurimit që janë në proces trajtimi apo proces gjyqësor me jo vendim të formës së prerë.

Grupi i Auditimit të KLSH-së është përpjekur t'i japë përgjigje pyetjes kryesore të auditimit:

- *A ka qenë efektive AMF në rregullimin dhe mbikëqyrjen e tregut të sigurimeve për periudhën 2015-2017?*

## 5. “Cilësia dhe tarifimi i Shërbimeve Studentore pranë IAL-ve publike”

### Të dhënat e auditimit:

- Auditimi është kryer në bazë të Programit të Auditimit, miratuar nga Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit, nr. 750/7 Prot., datë 18.10.2018.
- Projekt Raporti i Auditimi iu përcoll institucioneve të audituara me shkresën përcjellëse nr. 750/12, datë 18.11.2018.
- Grupi i auditimit: Rinald Muça, Alfred Leskaj, Silvana Ramadani.
- Auditimi u krye në këto institucione:
  - Ministria e Arsimit Sportit dhe Rinisë;

- Universiteti i Tiranës;
- Universiteti Bujqësor, Tiranë;
- Universiteti “Fan S. Noli” Korçë;
- Universiteti “Ismail Qemali” Vlorë;
- Universiteti “Aleksandër Moisiu” Durrës;
- Universiteti “Luigj Gurakuqi”, Shkodër.

### **Konteksti i Auditimit**

Sipas parashikimeve të Ligjit për Arsimin e Lartë<sup>8</sup>, IAL-të publike vendosin tarifat e shkollimit duke respektuar kufirin maksimal të përcaktuar me vendim të këshillit të ministrave<sup>9</sup> dhe me pas janë bordet e administrimit të IAL-ve që miratojnë tarifat e shkollimit dhe shërbimeve për studentët pas vendimit të marrë nga senati akademik.

Vendimi i Këshillit të Ministrave përcakton kufirin maksimal të tarifës së shkollimit për programet e studimit të ciklit të parë dhe ato të ciklit të dytë të integruar në institucionet publike të arsimit të lartë, pas propozimit të ministrisë përgjegjëse për arsimin.

Të ardhurat që përfitohen nga tarifat e shkollimit, regjistrimit, konkurrimit dhe të shërbimeve të tjera studentore përbëjnë një të ardhur të rëndësishme për procesin mësimor, akademik, shkencor dhe administrativ të IAL-ve publike.

Nga të dhënat paraprake që grupi auditues mbledhi gjatë fazës studimore dhe te terrenit pranë IAL-ve subjekt auditimi, të ardhurat dytësore të përfituara kryesisht nga tarifat e shkollimit dhe të shërbimeve ndaj studentëve, variojnë në diapazonin 27-51% kundrejt buxhetit total<sup>10</sup> të IAL-ve.

Nga përpunimi i të dhënat paraprake të mbledhura gjatë këtyre fazave, rezulton se IAL-të publike përveç UT-së, sigurojnë të ardhurat dytësore nga tarifat e studimit më të vogla se granti i mësimdhënies të akorduara nga ministria përgjegjëse për arsimin. Në varësi të masës së të ardhurave dytësore që sigurojnë IAL-të përcaktohet numri i anëtarëve përfaqësues të IAL-ve në bordin e administrimit<sup>11</sup>. Si rezultat i këtij përcaktimi ligjor, UT është i vetmi institucion i arsimit të lartë publik që ka katër anëtarë përfaqësues në bordin e

---

<sup>8</sup> Neni 7 pika “f” e Ligjit 80/2015 mbi Arsimin e Lartë

<sup>9</sup> VKM Nr.288, date 21.05.18...përcaktimi i kufirit maksimal të studimit në IAL-të publike.

<sup>10</sup> Buxheti total IAL-ve perbehet nga Fondi I MASR dhe te ardhurat dytesore te krijuara nga vete IAL-të

<sup>11</sup> Neni 48 pika “2” e Ligjit 80/2015 mbi Arsimin e Lartë

administrimit të zgjedhur nga trupa akademike e tij, kundrejt tre anëtarëve përfaqësues të ministrisë përgjegjëse për arsimin.

Buxheti i IAL-ve përbëhet nga granti për mësimdhënie i akorduar nga ministria përgjegjëse për arsimin, masa dhe skema e financimit përcaktohen me Vendim të Këshillit të Ministrave<sup>12</sup> dhe nga të ardhurat dytësore që sigurojnë vetë IAL-të.

Të ardhurat e IAL-ve publike nga tarifat e studenteve është një e ardhur e konsiderueshme për buxhetin e tyre, vërehet se shpenzimet e IAL-ve publike në shumtën e rasteve nuk orientohen në drejtim të rritjes së cilësisë së shërbimeve ndaj studentit apo kërkimit shkencor. Aktualisht IAL-të publike vazhdojnë të ofrojnë të njëjtat shërbime studentore që janë ofruar dhe vitet e mëparshme.

Grupi i Auditimit të KLSH-së është përpjekur t'i japë përgjigje pyetjes kryesore të auditimit:

- *A kanë ofruar IAL-të publike shërbimet e duhura në vitin akademik 2017-2018, duke orientuar dhe optimizuar burimet e tyre drejt studentit?*

## 6. “Përmbytjet-Parandalimi, Mbrojtja, Gadishmëria”

### Të dhënat e auditimit:

- Auditimi është kryer në bazë të Programit të Auditimit, miratuar nga Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit, nr. 786/4 Prot., datë 12.10.2018.
- Projekt Raporti i Auditimi iu përcoll institucioneve të audituara me shkresën përcjellëse nr. 786/7, datë 18.11.2018.
- Grupi i auditimit: Aulent Guri, Redina Karapici, Ermira Vojka.
- Auditimi u krye në këto institucione:
  - Ministria e Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural;
  - Drejtoria e Përgjithshme e Emergjencave Civile;
  - Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë.

### Konteksti i Auditimit

Shqipëria është mjaft e ekspozuar përballë një numri të konsiderueshëm fatkeqësish natyrore dhe fatkeqësish që mund të vijnë nga veprimtaria njerëzore.

<sup>12</sup> VKM nr.75 datë 12.02.2018 “Për miratimin e modelit të financimit të IAL-ve publike”

Krahas tërmeteve, rreziku më i madh nga fatkeqësitë natyrore mund të vijë edhe nga përmytjet, rrëshqitjet e tokës apo emergjencat dimërore. Nisur nga gjendja ekonomike, infrastruktura, mjetet e pakta të komunikimit, emigrimi masiv, bumi i ndërtimeve si dhe një numër faktorësh që lidhen me shfrytëzimin pa kriter të burimeve natyrore, si: pyjeve, burimeve ujore dhe ndotja e mjedisit, e bëjnë më të prekshme popullsinë dhe ekonominë e saj ndaj këtyre dukurive<sup>13</sup>.

Sistemi lumor përbën rrezikun më të madh për përmytjet në vend. Përmytjet zakonisht janë me prejardhje lumore dhe ndodhin në periudhën nëntor-mars, kur në Shqipëri bien rreth 80-85 % të reshjeve totale në vit. Për shkak të modeleve topografike përmytjet ndodhin befasisht, duke ardhur në rrjetin hidrografik të lumenjve kryesorë për 8-10 orë. Gjatë përmytjeve prurja specifike e lumenjve kryesorë luhet nga 0.5 m<sup>3</sup>/km<sup>2</sup> (Lumi Drin), deri në 2-5 m<sup>3</sup>/km<sup>2</sup> (lumi Ishëm). Lulatet e prurjeve specifike të lumenjve më të vegjël janë edhe më të mëdha duke shkuar nga 2 deri në 10 m<sup>3</sup>/km<sup>2</sup>. Rreziku i përmytjeve në Shqipëri është i lidhur me:

- Potencialin e madh të përmytjes të tokave të ulta të Ultësirës Perëndimore;
- Potencialin e përmytjes, të shoqërua nga lumenjtë më të vegjël e përrënjtë.

Shkaqet kryesore të përmytjeve janë të lidhura me degradimin e kushteve të sistemit të digave, të kanaleve të kullimit, të instalimeve për largimin e ujërave të shtuara, të stacioneve të pompimit dhe të pajisjeve të tjera për mbajtjen nën kontroll të përmytjeve e të instalimeve që nuk kanë mirëmbajtje të rregullt<sup>14</sup>.

Shqipëria ka një histori të gjatë të regjistrimit të përmytjeve në Ultësirën Perëndimore. Kronikat turke të shek. XIX tregojnë se në periudhën 1854-1871 kanë ndodhur 11 përmytje të mëdha. Regjistrimet më të reja të përmytjeve tregojnë se përmytje të mëdha kanë ndodhur në të gjitha pellgjet ujëmbledhëse të Drinit e Bunës (1905, 1937, 1952,1960), Ishmit, Erzenit e Shkumbinit (1946) dhe Semanit e Vjosës (1937). Përmytja e nëntorit 1962 – janar 1963 konsiderohet historikisht së më e madhja. Në tërësi u përmytën rreth 70.000 ha tokë bujqësore duke shkaktuar dëme të rëndësishme ekonomike. Gjithashtu, u përmytën pjesërisht qytetet e Shkodrës, Beratit Lezhës etj. Më 31 dhjetor 1970 – 1 janar 1971 lumi i Vjosës përmyti rreth 14.000 ha tokë. Përmytja shkaktoi pothuajse të njëjtat pasoja dhe dëmtime (shkatërrime të argjaturave, kanaleve ujitëse, urave, stacioneve të pompimit), madje në disa zona dëmet u llogaritën

---

<sup>13</sup>Plani Kombëtar për Emergjencat Civile, 2004, fq. 8

<sup>14</sup> Vlerësimi i Rreziqeve në Shqipëri, 2003, fq. 51.

edhe më të mëdha se ato të shënuara për përmbytjen e Vjosës në 1961-1963. Përmbytja e shtatorit të 2002 dëmtoi rreth 30.000 ha tokë bujqësore<sup>15</sup>.

Strategjia Kombëtare për mbrojtjen civile dhe reduktimin e rreziqeve 2014-2018 nuk është miratuar ende. Përmbytjet në jug të vendit në shkurt 2015 treguan nevojën e fuqizimit të kapaciteteve në këtë sektor<sup>16</sup>. Në Progres Raportin e BE-së të vitit 2016, në Kapitullin 27, “Mjedisi dhe Ndryshimet Klimatike”, theksohet se ende jepen leje ndërtimi në zonat përmbytura pavarësisht dëshmimeve të përmbytjeve të viteve të fundit. Ndër të tjera në këtë raport evidentohet se Shqipëria nuk është një shtet pjesëmarrës në mekanizmin e Mbrojtjes Civile të BE-së.

Grupi i Auditimit të KLSH-së është përpjekur t’i japë përgjigje pyetjes kryesore të auditimit:

- *A ka qenë efektiv menaxhimi i përmbytjeve nga MBZHR dhe DPEC?*

**7. “Rritja e kapaciteteve në administratën publike shqiptare, në linjë me objektivat e zhvillimit të qëndrueshëm 2030 të Kombeve të Bashkuara”**

**Të dhënat e auditimit:**

- Auditimi është kryer në bazë të Programit të Auditimit, miratuar nga Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit, nr. 808/6 Prot., datë 14.10.2018.
- Projekt Raporti i Auditimi iu përcoll institucioneve të audituara me shkresën përcjellëse nr. 808/9, datë 18.11.2018.
- Grupi i auditimit: Rinald Muça, Kris Anastas, Megi Kurushi.
- Auditimi u krye në këto institucione:
  - Shkolla Shqiptare e Administratës Publike (ASPA);
  - Ministria e Financave dhe Ekonomisë (MFE);
  - Ministria e Arsimit Sportit dhe Rinisë (MASR).

**Konteksti i Auditimit**

Objektivat e Zhvillimit të Qëndrueshëm janë ndër çështjet kryesore të agjendës së qeverisë, si një angazhim i përbashkët ndërkombëtar për t’i dhënë fund varfërisë, dhunës, etj., dhe për të siguruar prosperitet. Sipas Objektivit nr. 16, për arritjen e OZHQ, është thelbësore që një vend të ketë institucione efektive, të besueshme dhe gjithëpërfshirëse. Për këtë, modernizimi i administratës

<sup>15</sup>Vlerësimi i Rreziqeve në Shqipëri, 2003, fq. 52.

<sup>16</sup>Progres-Raporti i BE-së 2015, Kapitulli 27, “Mjedisi dhe Ndryshimet Klimatike”.

publike dhe transformimi i saj për t'iu përshtatur nevojave të reja të lindura duhet të jetë në fokus të qeverisë, si aktori kryesor në implementimin e OZHQ-ve. Qeveritë kanë përgjegjësinë kryesore për ndjekjen dhe zbatimin e tyre përgjatë 15 viteve të vazhdim. Administrata publike është guri themelor i punës së qeverisë dhe luan një rol thelbësor në përmirësimin e jetës së njerëzve. Riformimi i administratës publike dhe transformimi për t'iu përshtatur nevojave të sotme janë të domosdoshme për realizimin e një të ardhmeje më të mirë për të gjithë. “Kur mungon administrata publike e aftë, qeveritë janë të paafta; dhe kur qeveritë janë të paafta zhvillimi i qëndrueshëm bie”<sup>17</sup>. Gjithashtu, në Objektivin nr. 17 theksohet se për të arritur të gjitha OZHQ janë të nevojshme mbështetja ndërkombëtare dhe partneriteti global, veçanërisht për vendet në zhvillim<sup>18</sup>.

Cilësia e shërbimeve publike të ofruara qytetarëve ndikohet drejtpërdrejtë nga cilësia e stafit të administratës publike. Sipas një studimi të realizuar nga Komisioni Evropian<sup>19</sup>, pjesë e të cilit ishte edhe vendi ynë, vërehet se ekziston një korrelacion midis cilësisë së shërbimeve në administratën publike dhe nivelit të besimit në të; lehtësisë për të bërë biznes dhe mirëqenies sociale të vendit. Rrjedhimisht zhvillimi i stafit të AP ka impakt të drejtpërdrejtë në produktet apo shërbimet e ofruara nga institucionet shtetërore dhe indirekt në zhvillimin ekonomik dhe social të një vendi. Politikat e qeverisë përcillen tek qytetarët nëpërmjet administratës publike. Kështu që mangësitë në aftësi apo cilësi të kësaj të fundit do të ndikonin negativisht në përfshirjen e publikut në bashkëqeverisje, denoncimin e fenomeneve korruptive, apo atyre të dhunës, duke mos rezultuar kështu në vlerë të shtuar nga taksat e qytetarëve.

Sipas Eurobarometrit 89<sup>20</sup>, të publikuar në Qershor 2018 (Aneksi 1), cilësia e shërbimeve publike në vendin tonë vlerësohet “keq” nga një numër i konsiderueshëm i qytetarëve (rreth 50%). Nga vlerësimet e kryera nga G.A<sup>21</sup>, vërehet se cilësia e shërbimeve është në rritje deri në Maj 2017, për të pësuar një ulje në Nëntor 2017. Më tepër sesa vlerat në %, problematik shfaqet trendi jo i qëndrueshëm i cilësisë së shërbimeve, duke treguar kështu se pavarësisht masave të marra nga qeveria, cilësia e shërbimeve nuk ka pasur një rritje të qëndrueshme bazuar në vlerësimin e qytetarëve.

<sup>17</sup><https://publicadministration.un.org/en/Themes/Public-Institutions-for-SDGs>

<sup>18</sup> Objektivi nr. 17, pika 9 e Objektivave për Zhvillimin e Qendrueshëm.

<sup>19</sup>[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/european-semester\\_thematic-factsheet\\_quality-public-administration\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_quality-public-administration_en_0.pdf).

<sup>20</sup> Eurobarometer është një seri anketash që mat opinionin publik mbi çështje të ndryshme e që publikohet dy herë në vit (në Maj dhe në Nëntor) nga Komisioni Evropian.

<sup>21</sup> <http://data.europa.eu/euodp/en/home> Eurobarometer 85-89.

Në raport vlerësimin e Shqipërisë, publikuar në Prill të 2018 nga Komisioni Evropian vendoset theksi në cilësinë e shërbimeve publike dhe menaxhimin e burimeve njerëzore. Sipas këtij raporti, është i nevojshëm të realizohet një menaxhim i integruar i trajnimeve në administratën publike<sup>22</sup> me qëllim zhvillimin profesional të stafit, plotësimin e nevojave institucionale dhe rritjen e cilësisë së shërbimit në administratën publike. Me hartimin dhe implementimin e Reformës së Administratës publike si dhe me ristrukturimin e institucioneve publike, procesi i trajnimeve luan një rol kyç në sigurimin e mbarrëvajtjes e punës dhe ofrimin e shërbimeve me efektivitet, eficiencë dhe ekonomicitet. Praktikrat e mira sugjerojnë se në raste ristrukturimi trajnimet e stafit janë të domosdoshme, sidomos ato të lidhura me pozicionin e ri të punës.

Nga sa më sipër, grupi i auditimit vlerësoi trajnimet si aktivitetin me risk më të lartë e me impakt thelbësor në cilësinë e stafit të administratës publike shqiptare, rrjedhimisht në cilësinë e shërbimeve publike të ofruara.

Grupi i Auditimit të KLSH-së është përpjekur t'i japë përgjigje pyetjes kryesore të auditimit:

- *A ka qenë eficient procesi i trajnimeve të stafit të MFE dhe MASR për periudhën 2016-2018?*

#### **8. “Menaxhimi i Plazheve Publike”**

##### **Të dhënat e auditimit:**

- Auditimi është kryer në bazë të Programit të Auditimit, miratuar nga Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit, nr. 778/1 Prot., datë 12.10.2018.
- Projekt Raporti i Auditimi iu përcoll institucioneve të audituara me shkresën përcjellëse nr. 778/2, datë 18.11.2018.
- Grupi i auditimit: Sali Agaj, Redi Ametllari dhe Enver Memishaj, Elton Qyno, Ekspertë të Jashtëm.
- Auditimi u krye në këto institucione:
  - Ministria e Turizmit dhe Mjedisit;
  - Agjencia Kombëtare e Bregdetit;
  - Bashkitë- Lezhë, Shkodër, Himarë, Durrës, Vlorë, Sarandë.

##### **Konteksti i Auditimit**

<sup>22</sup><https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-albania-report.pdf> faqe 14.



Shqipëria ka një vijë bregdetare<sup>23</sup> prej 427 km e cila fillon në veri me grykëderdhjen e lumit Buna dhe mbaron në jug me Kepin e Stillos, ku raportohen rreth 109 plazhe. Origjinaliteti i bregdetit shqiptar shpaloset përmes formave të larmishme, që nga plazhet ranore, kepat, gjiret e mbrojtura, lagunat, plazhet zallore, shpellat detare etj.

Por, zhvillimi i paqëndrueshëm urban, mungesa e një mburoje solide ligjore dhe të qasjes shkencore e mjedisore në planifikimin e territorit ka denatyrizuar disa zona bregdetare.

Sipas një studimi të kryer nga Inxhinier Xhevair Ngjeqari<sup>24</sup> mbi Gjirin e Shëngjinit “nuk ka asnjë hapësirë litorale në detin Adriatik ku natyra brenda një hapësirë të kufizuar, ka dyndur gjithë relievet detare, bregdetare, tokësore, ranore, kodrinore, shkëmbore, lagunore, ligatinore, gjelbërimin e florës dhe lulëzimin e faunës si në Gjirin e Shëngjinit”. Sa i përket rërës së bregdetit Shëngjin-Tale, sipas Inxhinier Ngjeqarit është “një rërë e veçantë, produkt i pastër i një deti në punë të pandalshme, ku prurjet inerte që nisen nga malet nuk kanë kohë të treten rrugës për arsye se lumenjtë që i sjellin nuk kanë gjatë të madhe”. Jo pa qëllim nxjerrim në pah këtë studim për të treguar tiparet karakteristike të bregdetit shqiptar, origjinaliteti i të cilit e bën të domosdoshme zbatimin e një qasje të re në menaxhimin e plazheve, produkti përfundimtar i të cilës do të reflektohej në ngritjen e standardeve të turizmit.

Në menaxhimin e plazheve janë evidentuar problematika të shumta, që prekin sfera të menaxhimit, mjedisit, të pastërtisë, të hapësirave publike, urbanizimi dhe sigurisë së jetës.

Nga sezoni në sezon raportohen pothuajse të njëjtat probleme, si nga mediat ashtu edhe nga institucionet përgjegjëse, duke konfirmuar kështu një trend negativ dhe “anomal” në sistem përse i përket menaxhimit të plazheve publike. Nga ana e qytetarëve raportohet për mungesë të hapësirave publike si dhe në rastet kur përzgjedhin të frekuentojnë plazhe private, hasin me kushte të ulëta higjienike dhe mjedisore si dhe me mungesë të sigurisë.

Në Durrës, zona pas kanalit në Plepa është klasifikuar si një nga pikat më të ndotura, sipas raportit të cilësisë së ujërave bregdetare gjatë vitit 2017. Ndotja vjen për shkak të shkarkimeve të ujërave të zeza. Mbetjet krijohen nga niveli i lartë i azotit në ujë. Vetvetiu, me këtë dinamikë që shoqëron menaxhimin e plazheve, analiza e këtij problemi shfaqet kompleks.

---

23 Ngjeqari, Xhevair: botimi “Mesdheu-Adriatiku”, Faqe 41.

24 Intervistë e grupit të auditimit me Inxhinier Xhevair Ngjeqari.

Siç vëren dhe prestigjiozja britanike “The Telegraph”, ndryshe nga shtetet fqinje si Mali i Zi dhe Kroacia, Shqipëria është ende e paformalizuar si një paketë turistike, pavarësisht faktit se 265 milje të bregdetit kanë vendndodhje favorizuese. E rrallë për t’u hasur, por vendi nuk laget nga një det, por dy – Adriatiku dhe Joni- të cilët ‘përqafohen’ në Gjirin e Vlorës (qyteti i tretë për nga madhësia). Pikërisht këtu, distanca mes Shqipërisë dhe skajit perëndimor të Puglias është vetëm 60 milje, gjë që thekson mrekullinë gjeografike të këtij vendi<sup>25</sup>.

Grupi i Auditimit të KLSH-së është përpjekur t’i japë përgjigje pyetjes kryesore të auditimit:

- *A është eficient menaxhimi i plazheve?*

### **9. “Cilësia e ujit të pijshëm për konsumatorët”**

#### **Të dhënat e auditimit:**

- Auditimi është kryer në bazë të Programit të Auditimit, miratuar nga Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit, nr. 93/2 Prot., datë 25.04.2018.
- Projekt Raporti i Auditimi iu përcoll institucioneve të audituara me shkresën përcjellëse nr. 93/3 Prot., datë 30.08.2018.
- Grupi i auditimit: Rinald Muça, Alfred Zylfi, Elfrida Agolli.
- Auditimi u krye në këto institucione:
  - Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë;
  - Agjencia e Kombëtare e Ujësjellës Kanalizime;
  - Ndërmarrjet e Ujësjellës Kanalizime sh.a. të shpërndara në 12 qarqet: Berat, Dibër, Durrës, Elbasan, Fier, Gjirokastrë, Korçë Kukës, Lezhë, Shkodër, Tiranë dhe Vlorë;
  - Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale;
  - Instituti Shëndetit Publik me institucionet e varësisë të shpërndara në 12 qarqet: Berat, Dibër, Durrës, Elbasan, Fier, Gjirokastrë, Korçë Kukës, Lezhë, Shkodër, Tiranë dhe Vlorë;
  - Bashkitë në 12 qarqet: Berat, Dibër, Durrës, Elbasan, Fier, Gjirokastrë, Korçë Kukës, Lezhë, Shkodër, Tiranë dhe Vlorë.

<sup>25</sup> <https://www.telegraph.co.uk/travel/destinations/europe/albania>

## Konteksti i Auditimit

Sot sfida në përmirësimin e cilësisë së ujit të pijshëm qëndron në menaxhimin e tij në mënyrë të qëndrueshme dhe gjithëpërfshirëse në vendimmarrje, duke ofruar përfitime të barabarta, sipas parimeve të politikave mjedisore dhe ujore të BE-së. Menaxhimi sa më efikas i ujit të pijshëm qëndron në rritjen e transparencës, besimit dhe shmangies së abuzimeve sepse në shumë raste performanca matet vetëm me shifra, por harrojmë se mënyra sesi e menaxhojmë atë reflekton qasjen sociale për brezat e ardhshëm.

KLSH ka ndërmarrë këtë auditim performance dhe dhënien e opinioneve, për përmirësimin, modernizimin e sistemit të menaxhimit të ujit të pijshëm, në ofrimin e tij sa më cilësor me kosto sa më të ulët e për rrjedhojë tarifa të përshtatshme, sepse nuk është plotësisht në harmoni të plotë me kërkesat e konsumatorëve në drejtim të:

- a) rritjes së cilësisë së shërbimit, ulje koston e tarifave, trajtim të barabartë të kërkesave dhe të detyrimeve tyre, rritje të transparencës, etj.;
- b) përmirësimin të infrastrukturës së rrjetit të shpërndarjes së ujit të pijshëm;
- c) përmirësimin të sistemit të largimit dhe përpunimit të ujërave të përdorura;
- d) furnizimit me ujë 24 orë në ditë;
- e) përmirësimin të cilësisë së ujit të pijshëm sipas standardeve shtetërore dhe të BE.

Grupi i Auditimit të KLSH-së është përpjekur t'i japë përgjigje pyetjes kryesore të auditimit:

- *A ka ofruar menaxhimi i sistemeve të ujësjellës kanalizimeve rritjen e performancës shërbimit dhe cilësisë ujit të pijshëm për konsumatorët ?*

## 10. “Planifikimi i impiantit të përpunimit dhe djegies së mbetjeve për prodhim energjie në Bashkinë Fier”

### Të dhënat e auditimit:

- Auditimi është kryer në bazë të Programit të Auditimit, miratuar nga Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit, nr. 440/7 Prot., datë 24.05.2018.
- Projekt Raporti i Auditimi iu përcoll institucioneve të audituara me shkresën përcjellëse nr. 440/8 Prot., datë 18.11.2018.
- Grupi i auditimit: Artur Hasanbelliu, Keida Muça dhe Sazan Guri Ekspert i jashtëm;

- Auditimi u krye në këto institucione:
  - Ministrinë e Turizmit dhe Mjedisit;
  - Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë;
  - Bashkia Fier.

### **Konteksti i Auditimit**

Administrimi dhe përpunimi i mbetjeve të ngurta urbane në vendin tonë është i decentralizuar. Në pjesën më të madhe të bashkive, shërbimet e mbledhjes, transportit dhe përpunimit të mbetjeve kryhen nga kompani private të menaxhimit dhe përpunimit të mbetjeve (në landfillë ose pika depozitimi), të cilat janë të kontraktuara nga bashkitë dhe monitorohen nga Ministria e Turizmit dhe Mjedisit si dhe Drejtoritë Rajonale të Mjedisit në Qarkun përkatës. Në shumicën e bashkive të vendit, tarifa për menaxhimin e mbetjeve përfshin grumbullimin dhe transportin e tyre deri në vend-depozitim ose impiant përpunimi. Aktualisht, vetëm bashkia Elbasan ka impiant bashkëkohor për djegien e mbetjeve të ngurta e kthimin e tyre në energji të shfrytëzueshme. Zonat rurale të vendit nuk janë të mbuluara akoma nga shërbimet e menaxhimit të mbetjeve, megjithëse është kryer Reforma Administrative në vitin 2015. Pjesa më e madhe e mbetjeve të këtyre zonave depozitohen nëpër lumenj, gropa të improvizuara në përrrenj e gropa mes kodrinash ose në anë të rrugëve. Këto lloj depozitimesh apo grumbullimesh, pa kryer proceset e nevojshme sipas standarteve për përpunimin e tyre, me kalimin e kohës, pastrohen nga ujërat sipërfaqësorë e nëntokësorë, duke zhvendosur në një pjesë tjetër toke, në rrjedhat ujore dhe në fund përfundojnë në zonat bregdetare, si dhe ujërat nëntokësorë, duke krijuar ndotje të rrezikshme të ujit industrial që shfrytëzohet me shpime afër këtyre vendgrumbullimeve të mbetjeve të ngurta.

Mbetjet bashkiake dhe rurale apo industriale në zonat e mbuluara nga ky shërbim, kanë një përqindje të lartë të mbetjeve organike dhe nuk ekziston ndonjë metodë riciklimi për të reduktuar sasinë e mbetjeve organike që hidhen në vend-depozitime. Mbetjet organike në vend-depozitime, nëpërmjet depozitimit jo teknologjik dhe djegies, janë burimi kryesor i emetimit të CH<sub>4</sub> në ajër, duke sjellë një rrezik emergjent të jetës së komunitetit përreth, konkretisht të banorëve të Qarkut Fier.

Nuk ka një sistem të sigurt për administrimin e mbetjeve të rrezikshme (atyre të prodhuara nga industritë dhe ato shtëpiake). Riciklimi i mbetjeve është në fazën fillestare, pasi ka vetëm një impiant në Elbasan, me standarde të

mbrojtjes së mjedisit. Metoda më e përdorur për trajtimin e mbetjeve është ajo e groposjes, megjithëse duhet përmendur dhe fakti që këto gropa nuk kanë një strukturë të mirë ose janë vendosur në zona të ndjeshme, nuk zbatohen proceset teknologjike të kërkuara, mungon personeli i kualifikuar, etj., duke shkaktuar një ndotje të mjedisit, si rasti i Bashkisë Tiranë, Mjedë (Bushat), Shkodër, Himarë, Sarandë, Korçë, etj.

Ashtu si në të gjithë Shqipërinë, edhe në territorin e Bashkisë Fier, administrimi i mbetjeve është në një nivel shumë të ulët. Me sisteme për grumbullimin e mbetjeve të ngurta janë pajisur vetëm qytetet, por jo zonat rurale që e rrethojnë. Në këtë Qark praktikohet shumë pak riciklimi, pasi vetëm bëhet ndarje e disa përbërësve si: bidonët plastikë, mbetje hekuri, etj., nga punonjës informalë, që e kanë veçimin, grumbullimin e shitjen e tyre një mjet jetese. Kryesisht, mbetjet asgjësohen në vend-grumbullimet e mbetjeve. Me disa përjashtime të vogla (impianti Elbasan, landfill-et e Sharrës dhe Bushatit, etj.), nuk ka vend depozitime të tjera të planifikuara siç duhet.

Veçohet që edhe mbetjet që krijohen nga shfrytëzimi i zonës për naftë nga kompani të ndryshme private, nuk kanë adresim se ku i depozitojnë mbetjet që krijohen nga proceset teknologjike dhe të shpimit të nxjerrjes së naftës, duke ndotur ambientin e krijuar rrezik për jetën e shëndetin e banorëve të zonës, ku ngritja e një impianti bashkëkohor dhe krijimi i kontratave me kompanitë e shfrytëzimit të naftës, do të sjellë një impakt pozitiv për mbrojtjen e mjedisit në Qarkun e Fierit.

Ekziston një politikë dominuese dhe e përhapur e hapjes së gropave dhe e grumbullimit të mbetjeve në to, gjë kjo shumë e rrezikshme si dhe mungon monitorimi dhe kontrolli i institucioneve që janë të ngarkuara me ligj. Instrumentet ekonomike për administrimin dhe përpunimin e mbetjeve janë të pakta dhe me vlerë të pa konsiderueshme.

Problemet e administrimit të mbetjeve në Bashkinë e Fierit dhe dy bashkitë fqinje, ajo e Patosit dhe Roskovecit (që mund t'i bashkohen këtij projekti), janë të shumta dhe të ndryshme. Mbetjet komunale kanë nevojë për një grumbullim të kushtueshëm dhe të zgjeruar, transportim, ndarje, rregullim ose përpunim me procese të diktuar teknologjike. Kondita të veçanta duhet t'i aplikohen kategorive të ndryshme, si p.sh mbetjet nga shëndetësia, rafineria e naftës, mbetjet kimike nga shpimet dhe nxjerrja e naftës në këtë zonë, etj. Sektori i menaxhimit të mbetjeve paraqet një nga sfidat më të rëndësishme që ndesh Bashkia e Fierit, Patosit dhe Roskovecit në shërbim të qytetarit e mbrojtjes së mjedisit. Eliminimi i mbetjeve urbane përbën një hallkë jetike në konceptin

fillim-përfundim të menaxhimit të mbetjeve urbane. Theksi aktual mbi parandalimin e ndotjes, si dhe zhvillimi i teknologjive të trajtimit, ka si rezultat pakësimin e volumit të mbetjeve urbane, të cilat duhet të eliminohen.

Grupi i Auditimit të KLSH-së është përpjekur t'i japë përgjigje pyetjes kryesore të auditimit:

- *A është kryer siç duhet planifikimi i projektit për menaxhimin dhe përpunimin e mbetjeve urbane të Bashkisë Fier në ndërtimin e impiantit të përpunimit të mbetjeve të ngurta Fier?*

**CIP Katalogimi në Botim BK Tiranë**

RSH. Kontrolli i Lartë i Shtetit

Auditimi i Performancës 2018 / përgatiti për botim  
Ermira Vojka - Tiranë

445 f. : me il.; 16.5 X 23.5cm

ISBN 978-9928-159-79-3

ISBN 978-9928-159-79-3



9 789928 159793

Shtypur në Shtypshkronjën  
MORAVA



Kontrolli i Lartë i Shtetit  
Rruga "Abdi Toptani", Nr. 1  
Tiranë Tel/Fax 04/228485, Tel.04/251267  
Web-site: [www.klsh.org.al](http://www.klsh.org.al); e-mail: [klsh@klsh.org.al](mailto:klsh@klsh.org.al)