



REPUBLIKA E SHQIPËRISË
KONTROLLI I LARTË I SHTETIT



YOUNG ALSAI 2019

**Sfidat e Auditimit Publik në kontekstin
e anëtarësimit të vendit në BE**

Seria: botime KLSH 10/2019/112

Tiranë, 2019

REPUBLIKA E SHQIPËRISË
KONTROLLI I LARTË I SHTETIT

YOUNG ALSAI 2019

SFIDAT E AUDITIMIT PUBLIK NË
KONTEKSTIN E ANËTARËSIMIT TË
VENDIT NË BE

Tiranë, 2019

Titulli:

YOUNG ALSAI 2019

Sfidat e auditimit publik në kontekstin e anëtarësimit të vendit në BE

Përgatitën botimin:

Rinaldo MUÇA

Reinis XHELILI

Realizoi në kompjuter:

Elira CUKALLA

Seria e botimeve KLSH

10/2019/112

©Copyright KLSH

ISBN: 978-9928-159-88-5

Shtypur në shtypshkronjën “Jupiter Group”

Tiranë, 2019

PËRMBAJTJA

		Faqe
Thirrje për abstrakte	Për Konferencën e audituesve të rinj të KLSH – “Young ALSAI 2019”	6
Hyrje	Mesazh i Kryetarit të Kontrollit të Lartë të Shtetit: Audituesit e rinj Ambasadorë të inovacionit në SAI	11
Raymond Hill	Kontrolli i Brendshëm: Sipas udhëzimeve të Komisionit European	19
Salvador Bertoméu HERNÁNDEZ	Auditimi i Jashtëm: Kërkesat për antarësim në BE	24
Joop VROLIJK	Fondet IPA dhe impakti mbi auditimin e jashtëm	29
Rinaldo MUÇA	Tri sfida auditimi	43
Silvana RAMADANI	Përafrimi i legjislacionit kombëtar me acquis-communautaire në kontekstin e Bashkimit Evropian	47
Aulent GURI	Vlerësimi i riskut të projekteve në koncesione dhe PPP	61
Dorel BALLIU	Gjykata Evropiane e Audituesve dhe Kontrolli i Lartë i Shtetit, si promotorë të integritetit evropian të Shqipërisë	73
Aldo KITA	Zhvillimi i shtojcave të aplikacioneve për t’u përgatitur për sfidat e ardhshme të auditimit	84
Megi KURUSHI	Zhvillimi i kapaciteteve të administratës publike me mbështetjen e fondeve IPA	96
Melina KABO	Rëndësia të dhënave dhe teknologjisë në auditimin e riskut	106

Redi AMETLLARI	Rëndësia e Komisionit të Llogarive Publike në marrëdhëniet SAI – Parlament	111
Safete POJANI	IPA - si një instrument i mbështetjes financiare në Bashkimin Evropian, për vendet që aspirojnë integrimin	131
Enea CAUSHAJ Shkëlzen HOXHA	Auditimi financiar i institucioneve publike, një qasje drejt së ardhmes europiane	141
Redon XHELILAJ	Roli i Institucioneve Supreme të Auditimit në luftën kundër korrupsionit	156
Benard HAKA	Auditimi i jashtëm publik në vendet e BE-së	166
Megi RUSI	Ndarja e përgjegjësisë midis palëve në projektet e ndërtimit, të rregulluara sipas kontratave FIDIC	181
Eni KABASHI	Integrimi në BE, gjurmët drejt interesave të përbashkëta ndaj luftës kundër "Tregtarëve të humbur"	186
Xhesika XHUVELI	Menaxhimi i fondeve të Instrumentit për Asistencën e Para-antarësimit (IPA) në Shqipëri	189
Albert HOXHALLI	"Monte-Carlo", model vlerësimi i riskut të projekteve	217
Alfonc GABILI	Vlerësimi i riskut të projekteve: Krijimi i programeve bazuar në risk	228
Alban POLOVINA	Vlerësimi i riskut në projektet koncesionare	235
Rezart GOLEMI	Roli i Institucioneve Supreme të Auditimit si instrument në parandalimin e mashtrimit dhe korrupsionit	243
Gert HEKURANI	Sfidat e KLSH-së përballë Kapitullit 32 të raportit të Komisionit Evropian	250

Elsona PAPADHIMA	Transformimi i auditimit të jashtëm përmes analizave të të dhënave të mëdha (big data) dhe teknikave data mining	255
Miranda MISINI	Menaxhimi i riskut të projekteve	269
Redina KARAPICI	Intervistimi në funksion të mbledhjes së informacionit, në auditimet e performancës	278
Bledi DERVISHAJ	Vlerësimi i riskut IT me Manualin Aktiv të Auditimit IT	286
Klara FRANGAJ	Sistemet e menaxhimit të asistencës, marrëveshjet kuadër, përfshirë strukturat, rolet, rregullat dhe funksionimin	293
Dorino MEÇE	Instrumenti për ndihmën e para-antarësimit (IPA)	298
Orgest LEVANI	Gjykata Evropiane e Audituesve auditon Fondin Evropian për Investime Strategjike	301
Marsel TUFA Rodjan ALIMERKAJ	Siguria kibernetike në BE	307
Krisi ANASTAS	Praktika gjyqësore e Gjykatës Evropiane të Drejtësisë dhe praktikat e prokurimit IPA	312



**REPUBLIKA E SHQIPËRISË
KONTROLLI I LARTË I SHTETIT**

Nr. 553 Prot

Tirane me 30.07.2019

Thirrje për abstrakte për

Konferencën e Audituesve të rinj të KLSH- " Young ALSAI 2019"

Duke synuar orjentimin e gjeneratës së re të audituesve në vazhdimësinë e kulturës së të mësuarit nga ekspertiza dhe përgatitjes me sfidat në horizontin e së ardhmes, Kontrolli i Lartë i Shtetit do të organizojë Konferencën e II – të Shkencore për audituesit e rinj në datat 21 – 23 Tetor, në Tiranë.

Tema e Konferencës ka për qëllim të adresojë çështjet kryesore të auditimit publik në kontekstin e ndryshimeve drejt integritimit evropian të Shqipërisë. Konferenca do të fokusohet në diskutimin e rolit dhe funksionimit të strukturave të përfshira në sistemin menaxhimit të financave publike në vend si dhe në mirëadministrimit të asistencës së Bashkimit Evropian për periudhën para dhe pas anëtarësimit, në mbrojtje të interesave financiare të BE-së.

Konferenca do të trajtojë si temë kryesore :

"Sfidat e auditimit publik në kontekstin e anëtarësimit të Shqipërisë në BE"

Analizat dhe debatet do të fokusojnë nën-tema të cilat do të përfshijnë:

- Auditimi jashtëm publik në vendet e BE-së
- Rregulloret dhe direktivat që lidhen me auditimin e fondeve të asistencës dhe përfaqësimin legjislativ me acquis – communautaire;
- Sistemet e Menaxhimit të Asistencës. Marrëveshjet kuadër përfshirë :strukturat, rolet , rregullat e funksionimit;
- IPA – si instrument i mbështetjes financiare të BE-së për vendet që aspirojnë integritetin ;
- Analiza e riskut në auditimin e fondeve të asistencës së BE-së;
- Sfidat e auditimit të projekteve në mbrojtje të interesave të donatoreve;
- Përgjegjëshmëria në Projektet e financuara në BE dhe/apo donatore të tjerë;
- Qasja e auditimit dhe llojet e auditimit për fondet e IPA-s;

- ECA dhe auditimi i programeve të financimit;
- Marrëveshjet Kuadër për Programet IPA I dhe IPA II ndërmjet BE-së dhe Republikës së Shqipërisë;
- Vlerësimi i riskut të projekteve ;

KLSH mirëpret shprehje interesi të ekspertëve dhe specialistëve të rinj të auditimit, ekonomisë, legjislativës (nga institucione publike, akademike, universitare apo shoqatave profesionale të fushës) dhe auditues të rinj të Institucioneve Supreme të Auditimit anëtare të EUROSAT-1 lidhur me tematikat e cituara më sipër, të cilat vlerësojmë të jenë një kontribut i çmuar për Konferencën dhe grupet e interesit.

I. Drejtuesit e Konferencës :

- 1- Kryetar i KLSH
- 2- Dr. Rinald Muca, Drejtor i Departamentit të Auditimit të Performancës , KLSH
- 3- Joop Vrolijk, Ekspert i SIGMA-s dhe EUROSAT-1
- 4- Grzegorz Haber, Drejtor i Departamentit të Marrëdhënieve me Jashtë, SAT- i Polonisë

II. Në Komitetin Shkencor të Konferencës do të marrin pjesë profesorët :

- Prof.Dr.Jorgji Bollano
- Prof.Dr. Omer Stringa
- Prof.Dr.Anastas Angjeli
- Dr.Florion Mima
- Prof. Dr. Vjollca Karapici
- Prof.Dr. Sherif Bundo
- Prof.As.Dr.Sazan Guri
- Prof.Dr.Tonin Kola
- Prof.Dr.Hysen Çela
- Prof.Dr.Aurela Anastasi
- Prof.As.Dr.Adriatik Kotorni
- Alastair Swarbrick, Zyrtar i Lartë i SIGMA
- Përfqesues të DG Budget, DG NEAR dhe REGIO, Komisioni Evropian,

III. Komiteti organizator i Konferencës është si më poshtë :

- MPA Albana Gjinopulli CIPFA
- Msc Irena Islami
- Msc Qeram Cibaku
- Msc. Elira Elezi
- Msc Aldo Kita
- Msc. Delor Prosi

Informacione shtesë

Konferenca do të zhvillohet në Tiranë në datat 21 – 23 Tetor 2019.

Pjesëmarrja në Konferencë është pa pagesë.

Temat dhe diskutimet do të jenë në gjuhën anglisht.

Materialet që do të plotësojnë standardet e kërkuara do të publikohen nga KLSH në një botim të veçantë.

Afati për dorëzimin e abstrakteve është data 30 Shtator 2019.

Komunikimi i mëtejshëm lidhur me Konferencën për të gjithë të interesuarit mund të realizohet në këto adresa: gjinopulli@klsh.org.al dhe elezi@klsh.org.al

Kryetari


Mesazhi i Kryetarit të Kontrollit të Lartë të Shtetit: Audituesit e rinj Ambasadorë të inovacionit në SAI¹



Z. Bujar Leskaj - Kryetar i KLSH

Projektet janë thelbësore për realizimin e strategjive organizative. Secili projekt përmban një nivel të caktuar rreziku dhe kërkohet që ai projekt të jetë i vetëdijshëm për këto rreziqe dhe të hartojë përgjigjet e nevojshme për të marrë nivelin e dëshiruar të suksesit. Konferenca shkencore “Young ALSAI 2019” vjen sot në edicionin e saj të dytë dhe synon të shndërrohet në një aktivitet traditë për institucionin, si dhe në një pikë referimi, platformë dhe tribunë shkëmbimi eksperiencash, për nxitjen e brezit të ri të audituesve për të vijuar në karrierën e tyre profesionale në KLSH, duke thelluar dijet në auditim dhe rritur bashkëpunimin mes tyre dhe audituesve më me përvojë, si dhe me rrjetin e audituesve të rinj në SAI-t partnere në Evropë dhe më gjerë.

Konferenca është aktiviteti i parë i Muajit të Hapur për Qytetarët 2019, i cili ka arritur në edicionin e tij të tretë dhe është shndërruar në një traditë

¹ Fjala e mbajtur në Konferencën e dytë ndërkombëtare shkencore “Young ALSAI 2019” (KLSH), që u zhvillua në datat 5-6 nëntor 2019 në mjediset e Akademisë së Shkencave

transparence dhe komunikimi për institucionin. Nëpërmjet Muajit të Hapur, ne synojmë të arrijmë transparencën e aktivitetit të KLSH, si dhe një komunikim gjithë-përmasor dhe të pandërprerë me qytetarët.

Tema e Konferencës ka për qëllim të adresojë çështjet kryesore të auditimit publik në kontekstin e ndryshimeve drejt integritetit evropian të Shqipërisë. Tema dhe nëntemat me kumtesat dhe diskutimet e përgatitura dhe ato spontane që do të zhvillohen, ravijëzojnë sfidat kryesore të auditimit suprem publik shqiptar në ditët e sotme. Këto sfida janë në përputhje të plotë me orientimet dhe temat e diskutuara në Kongresin e XXIII-të të INTOSAI-t në shtator 2019 në Moskë. Dy temat qendrore të Kongresit ishin:

- a- Teknologjia e informacionit për të zhvilluar administratën publike;
- b- Roli i SAI-ve në arritjen e përparësive dhe qëllimeve kombëtare.

Përdorimi i T.I. në administratën publike ka evoluar nga dixhitalizimi në epokën aktuale të të dhënave të mëdha (Big Data), gjë që ka çuar në përhapjen dhe shumëllojshmërinë e të dhënave të konsiderueshme. Përqendrimi tek të dhënat si një mjet për të përtërirë dhe optimizuar punën e administratës publike ndikon pozitivisht në vendimmarrje, rrit koordinimin dhe rrit saktësinë dhe transparencën. T.I. pasuron potencialin për të perceptuar, parashikuar dhe menaxhuar faktorët e rrezikut, përshpejton zhvillimin ekonomik, përmirëson metodologjitë dhe rrit cilësinë e shërbimit publik. "Sistemet e funksionimit të mirë të T.I. gjithashtu mund të përmirësojnë shpërndarjen e shërbimeve dhe programeve që janë thelbësore për shëndetin, sigurinë dhe mirëqenien e qytetarëve", theksoi në Kongres z. Gene Dodaro, Kontrollori i Përgjithshëm i GAO-s amerikane.

Në tetor të vitit 2012, kemi ngritur Departamentin e Auditimeve të Performancës, katër vite më vonë Departamentin e Auditimit të Teknologjisë së Informacionit dhe tani kemi marrë vendim dhe jemi duke ngritur Departamentin e Auditimeve Inovative dhe të Sistemeve, në reflektim të plotë të mesazheve të Kongresit të XXIII-të të INTOSAI-t.

Në trajtimin e temës së dytë, Kongresi theksoi se ndërsa qeveritë po shndërrohen dhe përshtaten për përmbushjen më efektive të qëllimeve kombëtare dhe globale, SAI-t duhet të zhvillohen në mënyrë të ngjashme, në përputhje me Axhendën 2030 dhe 17 Objektivat e Zhvillimit të Qëndrueshëm, si Objektivi 8 "Promovimi i një zhvillimi të qëndrueshëm dhe gjithëpërfshirës ekonomik dhe punësim i plotë e i denjë" dhe Objektivi

12 “Sigurimi i modelit të qëndrueshëm të konsumit dhe prodhimit”.

Kongresi i XXIII-të orientoi që SAI-t të auditonin plotësimin e Objektivave të Zhvillimit të Qëndrueshëm sipas përparësive dhe qëllimeve kombëtare, duke zhvendosur aktivitetet audituese nga "përgjegjësia për procesin" në "përgjegjshmëri për performancën", si qasje themelore për përmirësimin e përgjegjshmërisë dhe eficiencës në qeverisjen publike.

Qasja e konferencave tona, Young ALSAI, është inspiruar edhe nga eksperiencia e një grupi të vogël audituesish të rinj nga vende të ndryshme të Evropës, pjesëmarrës në Kongresin e VII-të të EUROSAT-t në Krakov të Polonisë, në vitin 2008. Puna e tyre u kurorëzua në vitin 2013, me organizimin e Konferencës së parë të Audituesve të Rinj Evropianë “Young EUROSAT (YES)”, më 21-22 nëntor 2013, në Roterdam të Holandës. Kjo konferencë e parë, u përcoll nga dy konferenca të tjera “YES”, në nëntor 2015 në Tel-Aviv të Izraelit dhe në shtator 2017 në Tallin të Estonisë. Produkt i menjëhershëm dhe i dukshëm i qasjes Young EUROSAT është rrjeti i krijuar në Evropë nga audituesit e rinj. Shumë pjesëmarrës të konferencave YES, përfshirë dhe disa nga audituesit tanë të rinj, janë në kontakt në vijimësi me njëri-tjetrin, si profesionalisht ashtu edhe personalisht. Rrjeti që ata kanë filluar të ndërtojnë nëpërmjet takimeve në këto konferenca, u siguron atyre një qasje më të lehtë në përvojat në auditim të kolegëve të rinj në SAI-t partnere evropiane. U jep mundësinë për të krahasuar qasjet e tyre dhe për të bërë pyetje, gjë që rrit cilësinë e punës së tyre të përditshme. Ai gjithashtu i ndihmon ata dhe më pas SAI-t e tyre, duke identifikuar çështje që shfaqen si në temat e auditimit, ashtu edhe në proceset e organizimit të SAI-ve respektive.

Sot që po flasim, në Londër, po zhvillohet Konferenca e Katërt Young EUROSAT, me temë “Rëndësia: Të sigurohemi që Institucionet Supreme të Auditimit të mbeten të rëndësishme në ndryshimet e shpejta në mjedisin qeverisës”, në të cilën marrin pjesë edhe tre auditues nga KLSH. Kjo temë e konferencës, ka shumë anë të ngjashme me temën e përzgjedhur nga Konferenca e dytë Young ALSAI “Çështjet kryesore të auditimit publik në kontekstin e ndryshimeve drejt integritetit evropian të Shqipërisë”.

Lind pyetja: Si po integrohemi ne si SAI, me ndihmën dhe kontributin edhe të audituesve të rinj? Si anëtar i INTOSAT-t dhe EUROSAT-t dhe partner i SAI-ve të zhvilluara të BE-së, KLSH e konsideron ndërtimin e kapaciteteve audituese një proces të vazhdueshëm, të orientuar nga rezultati dhe objektivat. Që në fillim të mandatit tim si Kryetar i KLSH-së, në platformën strategjike të prezantuar përpara Komisionit për Ekonominë dhe Financat të Kuvendit të Shqipërisë në dhjetor 2011, ndër objektivat

kryesore të institucionit theksova “Zhvillimin e burimeve njerëzore të KLSH-së në nivelin e parametrave të kërkuar nga INTOSAI dhe në përputhje me sfidat integruese të vendit”.

Gjatë periudhës 2012–2019, kemi punuar që trupa audituese e KLSH-së të zhvillohet, mbi të gjitha në drejtim të krijimit të një profili të lartë profesional, me auditues me eksperiencë, të kombinuar me auditues të rinj, që zotërojnë dije, aftësi dhe integritet në nivelet e audituesve të SAI-ve të zhvilluara evropiane.

Jemi përpjekur të rekrutojmë sa më shumë auditues të rinj, të bindur në vlerën e shtuar që ata, me mendësinë e re sjellin në qasjet inovative në auditim, ose që mund të promovojnë në institucion. Gjatë këtyre viteve, KLSH ka rritur dhe diversifikuar përbërjen profesionale të stafit, duke ulur ndjeshëm moshën mesatare të punonjësve nga 52 vjeç në vitin 2011, në 42.6 vjeç në fund të vitit 2018. Me qëllim përmirësimit e performancës së tyre në auditim, si dhe për të fituar njohuri e teknika të reja, një pjesë e punonjësve të rinj kanë përfunduar studimet universitare në degë të dyta apo zotërojnë certifikata profesionale të njohura në nivel kombëtar e ndërkombëtar. 9 auditues, ndër të cilët shtatë janë auditues të rinj, kanë certifikata të trajnimeve të zhvilluara online nga IDI, Iniciativa për Zhvillim e INTOSAI-t. 20 auditues të rinj kanë marrë pjesë në internship-et e Gjykatës Evropiane të Audituesve (ECA) dhe 6 auditues në fellowship-et e Zyrës së Auditimit të Qeverisë të Shteteve të Bashkuara (GAO).

Në zhvillimin profesional të audituesit, në veçanti të audituesit të ri, kemi avantazhuar qasjet inovatore të institucioneve evropiane më të zhvilluara të auditimit, sidomos të Gjykatës Evropiane të Audituesve (ECA-s), duke e konsideruar zhvillimin profesional në funksion të kërshërisë për njohuri të reja, duke pozicionuar trajnimet e stafit të porsarekrutuar nëpërmjet transformimit nga vizioni në realitet, si dhe asimilimin e dijeve të reja në formate elastike, sipas pozicioneve të stafit, si auditues, ndihmës, ekspert, përgjegjës grupi auditimi apo drejtues i lartë, në formën e mësimi alternativ, apo si qasje e përzier për të maksimizuar rezultatet.

Jemi përpjekur të nxisim të mësuarit alternativ dhe atë të integruar si mjete për suksesin e SAI-t. Kultura e të mësuarit gjatë karrierës dhe të mësuarit gjatë gjithë jetës ka përkruar me politikat e zhvillimit profesional të audituesve në tërësi dhe në veçanti të atyre të rinj në KLSH, duke maksimizuar nevojën për krijimin e vlerave të qëndrueshme, duke aplikuar një proces sistematik të mësimi profesional e etik dhe inkurajuar një

mjedis zhvillimi të vazhdueshëm e fleksibël, të aftë për t'u përballur me situata komplekse, si dhe me sfidat dhe rreziqet e kohës.

Formatet inovative të trajnimeve si për audituesit e rinj dhe ata të vjetër, por sidomos të përqendruara tek të saporekrutuarit, kanë sjellë ngritjen e aftësive praktike në auditim. Kjo është realizuar nëpërmjet trajnimeve për leadershipin, në tryezat e përbashkëta dhe bashkëpunimin me stafet akademike, si dhe nëpërmjet trajnimeve jashtë vendit me kolegë ekspertë të SAI-ve të zhvilluara evropiane. Qasje të tilla kanë qenë forca lëvizëse dhe njëherazi inspiruese për menaxhimin e ndryshimit të qeverisjes institucionale të KLSH-së, duke sjellë rritjen e kontributin të audituesve të rinj.

Si SAI, kemi konsoliduar reformat e ndërmarra që nga viti 2012 në menaxhimin e burimeve të reja njerëzore, duke u fokusuar në realizimin e tre objektivave kryesore:

1. Zbatimin e kornizës legislative të shërbimit civil, implementimin e Standardeve Ndërkombëtare të Auditimit ISSAI-ve, që mbulojnë fushën e menaxhimit të burimeve njerëzore, si dhe qasjeve e praktikave më të mira të identifikuar nga SAI-t më të zhvilluara si GAO amerikane, ECA, etj;
2. Zhvillimin dhe instalimin e vlerave etike dhe të integritetit tek çdo anëtar i ri i stafit të KLSH-së, që përbën parakushtin e kredibilitetit institucional dhe bazën e ngrehinës së besimit të qytetarëve tek institucioni i KLSH;
3. Zhvillimin e kapaciteteve me fokus rritjen e profesionalizmit dhe maksimizimin e produktivitetit të stafit të ri të KLSH.

Kjo filozofi menaxhimi e burimeve njerëzore në institucion reflekton përmbushjen e objektivit prioritar të përcaktuar në Standardin ISSAI 12 “Vlerat dhe Përfitimet e Institucioneve Supreme të Auditimit - Të bësh diferencën në jetën e qytetarëve”, si dhe menaxhimin modern dhe efektiv të kapitalit njerëzor, në funksion të sigurimit të aftësive më të mira profesionale dhe njohurive mbi standardet ndërkombëtare të fushës.

Gjatë periudhës 2012-2019, KLSH mundësoi transformimin nga menaxhimi tradicional i burimeve njerëzore në qasje më proaktive dhe inovatore të ndërtimit dhe zhvillimit të kapaciteteve njerëzore e profesionale, duke mësuar nga eksperiencat e trajnimeve të SIGMA-s, të ekspertëve të SAI-ve të përparuara evropiane partnere të tij, si Zyra Kombëtare e Auditimit e Polonisë (NIK), SAI i Kroacisë, ECA, GAO,

Gjykata Austriake e Auditimit, SAI Çek, etj., mbi bazën e motos së INTOSAI-t “Experientia mutua Omnibus prodest (Nga eksperiencia e përbashkët fitojnë të gjithë)”.

Politika e ndjekur nga KLSH për zhvillimin e kapaciteteve audituese, e mbështetur nga Strategjia e tij e Zhvillimit 2013–2017, e rishikuar, si dhe më pas nga Strategjia e Zhvillimit 2018-2022, ka synuar rekrutimin dhe mbajtjen e audituesve të rinj të aftë, të përkushtuar e të motivuar për të kontribuar në zhvillimin individual dhe më pas për të gjithë institucionin.

Gjej rastin të falenderoj z. Joop Vrolijk, ish-Këshilltar i Lartë i SIGMA, z. Robert Gielisse, ish-Këshilltar i Lartë i Drejtorisë së Përgjithshme të Buxhetit të Komisionit Evropian DG-Budget dhe z. Raymond Hill, Këshilltar i Lartë i DG-Budget, për kontributin e tyre permanent, të rëndësishëm dhe në disa momente deciziv për zhvillimet institucionale në KLSH.

Në kuadër të përmbushjes së objektivit për një menaxhim modern të burimeve njerëzore, KLSH ka ndërmarrë hapa konkrete dhe një sërë iniciativash për instalimin në institucion të një infrastrukture dhe sistemi efektiv të menaxhimit të kapitalit human dhe krijimin e profilit të një institucioni të besueshëm dhe profesional në optiken e palëve të treta – parlamentit, medias dhe publikut e qytetarit, si dhe subjekteve të auditimit. Efektiviteti i politikave të burimeve njerëzore në drejtim të rritjes së kapaciteteve profesionale dëshmohet nga treguesi rreth 14 herë më i lartë i ditëve mesatare në trajnim në vit për çdo auditues, nga 2,1 ditë mesatare trajnimi në vitin 2011, në një mesatare prej 25 ditë trajnimi për periudhën 2012-2019, duke arritur kështu dhe nivelin më të lartë të këtij treguesi përgjatë gjithë zhvillimit të këtij institucioni, ndër 94 vitet e ekzistencës së tij. Ndërsa për audituesit e rinj, mesatarja vjetore e ditëve të trajnimit është 29.

KLSH ka orientuar audituesit e tij, sidomos ata të rinj, në përdorimin e Sistemit të Informacionit për Menaxhimin dhe Mbështetjen e Proceseve të Auditimit, të quajtur RevZone, si një risi absolute për institucionin që lehtëson dhe plotëson tërësisht me informacionin e duhur drejtimin dixhital në auditim. Institucioni ka krijuar bazën e të dhënave për subjektet e auditimit IT (ICTS Database) dhe ka zhvilluar Manualin Aktiv të Auditimit të Teknologjisë së Informacionit. Ky manual elektronik, me vlera të padiskutueshme në analizimin e riskut, planifikimin e auditimit, si dhe përdorimit të eksperiencës së auditimeve të mëparshme, përbën një risi jo vetëm për KLSH por edhe për komunitetin botëror të auditimit, si produkt që lindi, u testua në një auditim pilot dhe u përmirësua me

kontributin modest të audituesve të Teknologjisë së Informacionit të KLSH-së (në pjesën dërrmuese i përbërë nga auditues të rinj). Ai është prezantuar në disa evente të grupeve të punës së IT të EUROSAT-t dhe INTOSAT-t, dhe tani është pranuar dhe po implementohet si një inovacion në fushën e auditimit nga komuniteti ndërkombëtar i Auditimit IT.

Axhendën e INTOSAT-t për profesionalizmin, të prezantuar në Kongresin INCOSAT XXII-të, në dhjetor 2016, në Abu d'Habi dhe të rikonfirmuar e konsoliduar në Kongresin INCOSAT XXIII, në shtator 2019, në Moskë, Kontrolli i Lartë i Shtetit e ka përkthyer në detyra që kërkojnë më shumë angazhim nga audituesit publikë dhe në rradhë të parë nga ata të rinj, për të vepruar si profesionistë, duke kryer punën audituese në cilësinë dhe kohën e duhur, me sa më efektivitet dhe efikasitet që të jetë e mundur.

KLSH, mbi bazë edhe të entuziazmit dhe forcës inovatore të audituesve të vet të rinj, aspiron të aftësohet plotësisht për të bërë ndryshim në jetën e qytetarëve shqiptarë, sikurse përcaktohet në standardin ISSAI 12. Kjo është mënyra se si KLSH e ka konceptuar rritjen dhe fuqizimin e kapaciteteve institucionale e organizative, duke u shndërruar në qendër të zhvillimit profesional të audituesve të vet të rinj dhe jo vetëm, për t'i aftësuar ata që të ofrojnë vlera dhe përfitime për qytetarin, në luftën pa kompromis kundër korrupsionit dhe në përmirësimin real të qeverisjes publike, duke audituar me ekonomicitet, efektivitet dhe efikasitet përdorimin e parasë së taksapaguesit shqiptar.



Në foto drejtuesit e konferencës "Young ALSAI 2019"

Z. Raymond Hill, Z. Salvador Bertomeu, Z. Joop Vrolijk, Z. Bujar Leskaj

Kontrolli i Brendshëm: Sipas udhëzimeve të Komisionit Evropian

Raymond Hill, CGAP, përfaqësues i Departamentit të Buxhetit, Komisioni Evropian



Në foto Z. Raymond Hill gjatë prezantimit në konferencën “Young ALSAI 2019”



Përmbajtja

- Kuptimi i Kontrollit të Brendshëm
- Përgjegjësia për performancën
- Tre linjat e mbrojtjes së parasë publike



Kontrolli i Brendshëm



Kuptimi i Kontrollit të Brendshëm

- Menaxherët përqendrohen në objektivat dhe përmirësimin e shërbimeve publike, jo vetëm në shpenzimin e parave (Nuk ka të bëjë me të shpenzuarit, por me të shpenzuarit mirë!)
- Menaxhimi i riskut për të arritur objektivat
- Menaxhimi i shëndoshë financiar / të vlerësosh paratë e taksapaguesve
- Minimizimi i riskut të mashtrimit dhe korrupsionit



Llogaridhënia menaxheriale si shtytëse e kontrollit të brendshëm

- Menaxherët janë përgjegjës për rezultatet duke përcaktuar
 - **përgjegjësitë**;
 - delegimin e **autoritetit** për vendimmarrjen; dhe
 - **autonominë** dhe burimet e nevojshme për të arritur rezultatet e dëshiruara.
- Rregullimi i planifikimit të politikave, që lidhin aktivitetet e sektorit publik me prioritetet strategjike qeveritare dhe burimet financiare.



3 linjat e mbrojtjes së parave publike

The Three Lines of Defense Model



Adapted from ECIIA/FERMA Guidance on the 8th EU Company Law Directive, article 41



Auditimi i Brendshëm dhe Inspektimi Financiar

	Auditimi i Brendshëm	Inspektimi
Formati	I centralizuar ose i decentralizuar	Shërbim i specializuar ose pjesë e funksioneve policore
Shtytës	Vlera e shtuar	Veprim korrigjues
Objektiva	Sigurim i arsyeshëm	Fokusi mbi gabimet dhe korrigjimet
Nxitës	Bazuar në risk	Mbështetur në akuza, dyshime
Fusha	Çështje të menaxhimit	Ligjore dhe pajtueshmërie
Lloji i lidhjes	Kordial (Mik kritik)	Kundërshtar, hetues
Supozimi	Pret rezultate pozitive	Rezultate jopozitive



Reformat e Kontrollit të Brendshëm

- Mbështetje e vazhdueshme politike për reformat.
- Menaxherët pranojnë nevojën për përgjegjësi dhe kontroll të brendshëm. Menaxhimi i rrezikut të përdoret më gjerësisht.
- Një qasje e vazhdueshme dhe e integruar kah reformave.
- Monitorimi dhe raportimi i progresit të reformave.



Standardet dhe udhëzimet e Kontrollit të Brendshëm

- Llogaridhënia menaxheriale
 - https://www.oecd-ilibrary.org/governance/managerial-accountability-in-the-western-balkans_88be2112-en
- COSO
 - <http://www.coso.org>
- Auditimi i Brendshëm – Tre linjat e mbrojtjes
 - <https://na.theiia.org/standards-guidance/>

Auditimi i Jashtëm: Kërkesat për anëtarësim në BE

Salvador Bertoméu Hernández, përfaqësues i Departamentit të Buxhetit, Komisioni Evropian



Në foto Z. Salvador Bertomeu gjatë prezantimit në konferencën “Young ALSAI 2019”



Përmbajtja

- Pasqyra
- Pavarësia
- Kapaciteti institucional
- Cilësia e punës audituese
- Impakti i punës audituese



Pasqyra

- Një Institucion Suprem Auditimi (SAI) që auditon aktivitetin qeveritar dhe raporton para Parlamentit.
- Pajtueshmëria e plotë me INTOSAI, përfshirë:
 - Lidhja kushtetuese;
 - Pavarësia: funksionale, organizative dhe financiare;
 - Mbulimi i plotë i auditimit: ligjshmëria, rregullsia dhe auditimi i performacës.



Pavarësia

- Mbrojtja ligjore nga një Gjykatë Supreme kundër çdo ndërhyrje në pavarësinë e SAI-t dhe mandatin e auditimit.
- Pavarësia e Anëtarëve garantohet me Kushtetutë.
 - Në veçanti, procedurat për largimin nga detyra janë të sanksionuara në Kushtetutë dhe nuk mund të dëmtojnë pavarësinë e anëtarëve.
- E drejtë e pakufizuar aksesit në ambiente, regjistrime dhe dokumente të subjekteve të audituara.



Pavarësia Financiare

- SAI-t duhet të:
 - pajisen me mjetet financiare për t'u mundësuar atyre kryerjen e detyrave.
 - kenë të drejtë të aplikojnë drejtpërdrejt për mjetet e nevojshme financiare pranë organin publik që vendos për buxhetin kombëtar.
 - kenë të drejtë të përdorin fondet e caktuara për to nën një kapitull të veçantë të buxhetit, siç e shohin të përshtatshme.



Cilësia e punës audituese

- Auditimet duhet të planifikohen dhe të kryhen në përputhje me Standartet e INTOSAI-t.
 - Manualët proceduralë të auditimit duhet të jenë në fuqi.
- Procedurat e kontrollit të cilësisë të jenë relevante, adekuate dhe të funksionojnë në mënyrë efektive.



Impakti i punës audituese

- Objektivat themelorë të auditimit të SAI-ve duhet të përfshijnë:
 - forcimi i përgjegjshmërisë, transparencës dhe integritetit të operacioneve qeveritare; dhe
 - promovimi i menaxhimit të shëndoshë financiar.
- SAI-t duhet të kenë mekanizma të përshtatshëm për ndjekjen e gjetjeve dhe rekomandimeve të auditimit.
- SAI-t duhet të komunikojnë në mënyrë efektive me grupet e interesit.



Marrëdhëniet me Parlamentin

- SAI-t duhet çdo vit t'i raportojnë gjetjet e tyre në mënyrë të pavarur para Parlamentit.
 - Ky raport duhet publikuar.
- SAI-t duhet të fuqizohen për të raportuar për gjetje veçanërisht të rëndësishme dhe domethënëse përgjatë vitit.
- SAI-t duhet të zhvillojnë marrëdhënie profesionale me komitetet përkatëse të mbikëqyrjes legjislative.



Standartet e Auditimit të Jashtëm

- Standartet e Organizatës Ndërkombëtare të Institucioneve Supreme të Auditimit (INTOSAI)
 - <http://www.issai.org/>
- Deklarata e Limës
 - [http://www.issai.org/media\(622,1033\)/ISSAI_1_E.pdf](http://www.issai.org/media(622,1033)/ISSAI_1_E.pdf)
- Deklarata e Meksikës
 - [http://www.issai.org/media\(626,1033\)/ISSAI_10_E.pdf](http://www.issai.org/media(626,1033)/ISSAI_10_E.pdf)

Fondet IPA dhe impakti mbi Auditimin e Jashtëm

Joop Vrolijk, Ekspert i financave dhe auditimit publik



Në foto Z. Joop Vrolijk gjatë prezantimit në konferencën “Young ALSAI 2019”

Përmbajtja e prezantimit

1. Rregulloret IPA
2. Lojtarët kryesorë dhe Sistemi i Kontrollit të Menaxhimit
3. Rolet e lojtarëve kryesorë
4. Autoriteti i auditimit
5. AFCOS (Shërbimi i Koordinimit Antimashtrim)
6. Roli i mundshëm i KLSH-së

1.1 Korniza Ligjore

Përgjegjësitë ligjore nga Traktati i KE, Rregullorja Financiare dhe **Rregulloret IPA:**

- Përgjegjësia e Komisionit dhe Shteteve Anëtare për të respektuar parimet e menaxhimit të shëndoshë financiar (*Artikulli 274 i Traktatit të KE; **Artikulli 59 i Rregullores Financiare***)
- Përgjegjësia e Komisionit ndaj Këshillit dhe PE dhe mbledhja e shlyerjes vjetore
- Kërkesat e hollësishme për sistemet efektive të menaxhimit dhe kontrollit dhe për funksionimin e auditimit sipas standarteve të auditimit të pranuar ndërkombëtarisht (*Këshilli dhe Komisioni; Rregulloret e Fondeve Strukturore dhe IPA*)

1.2 Programi IPA

- Që nga viti 2007, të gjitha instrumentet e parapranimit bashkuar në një kornizë të vetme - Instrumenti i Para Antarësimit (IPA)
- Referenca për **rregulloret më relevante:**
 - Rregullorja e Këshillit (KE) Nr. 234/2014 për themelimin e një Instrumenti për Asistencën Para Antarësim II;
 - Rregullorja e Komisionit për implementimin e Rregullosë së Këshillit Nr. 447/2014.
- KE dhe vendi kandidat përmbyllin një marrëveshje kornizë që përcakton aranzhime specifike për menaxhimin, kontrollin, mbikëqyrjen, monitorimin, vlerësimin, raportimin dhe auditimin e ndihmës IPA.
- Përfituesi i IPA-s angazhohet të transferojë kërkesat rregullatore të BE-së në rendin e vet ligjor

1.3 Pesë fushat e politikave të IPA

- Reformat në përgatitje për antarësimin në Bashkim dhe krijimi i institucioneve dhe **rritja e kapaciteteve**;
- **Zhvillimi rajonal** dhe socio-ekonomik;
- Punësimi, politikat sociale, arsimi, promovimi i barazisë gjinore dhe **zhvillimi i burimeve njerëzore**;
- **Zhvillimi rural** dhe agrokultura;
- **Bashkëpunimi territorial** dhe rajonal

1.4 E drejta për fondet e BE-së për periudhën 2014-2020

Të shtatë vendet gëzojnë të drejtën për të kërkuar fonde në të gjitha fushat e politikave, por fushat e zgjedhura varen nga marrëveshjet dhe kërkesat në kornizën financiare (zarfi financiar).

Shqipëria ka të drejtë të kërkojë fonde për 3 fusha të politikave: Ndërtimi i kapaciteteve, bujqësia dhe zhvillimi rural dhe bashkëpunimi rajonal dhe territorial

1.5 Programi i Buxhetit IPA

- **Buxheti total** për periudhën 2014-2020 për të 7 vendet është € 11.7 billion
- Buxheti total **në dispozicion për Shqipërinë** është 650 milion €, ose 5.5% e buxhetit të përgjithshëm.

2.1 Lojtarët kyç të IPA

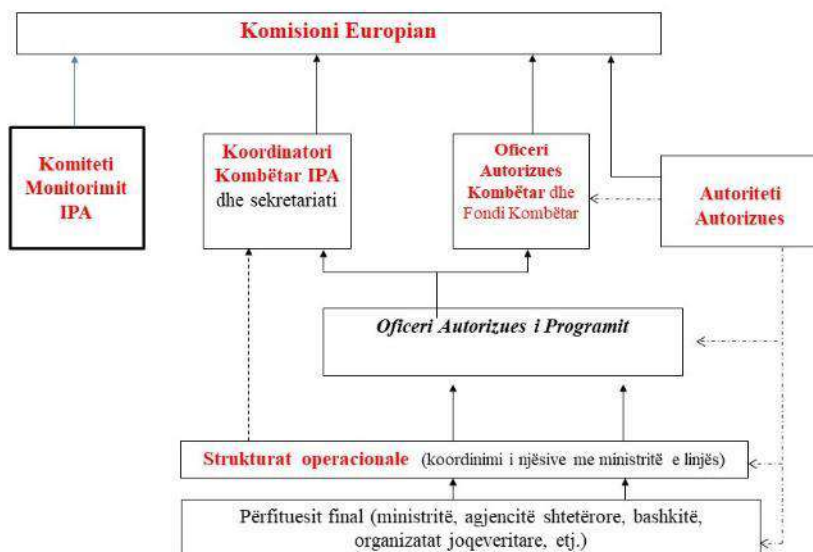
- Komisioni Evropian
 - Përfshirë delegacionin e KE në Tiranë
- Koordinatori Kombëtar IPA – **NIPAC**
 - Koordinatori strategjik për komponentët IPA
- Oficeri Autorizues Kombëtar – **NAO**
 - Mbështetur nga Fondi Kombëtar dhe zyra mbështetëse
- Strukturat operative – Ministritë
- Autoriteti Auditues – **AA** (pranë KM)

2.2 Strukturat dhe autoritetet

Përfituesi IPA (= Shqipëria) duhet të krijojë struktura dhe autoritete të nevojshme për programimin, menaxhimin, kontrollin, mbikëqyrjen, monitorimin, vlerësimin, raportimin dhe auditimin e ndihmës IPA, psh. vendosjen

- **NIPAC, NAO, Strukturat Operative and AA**
- Fondi Kombëtar (= Funkzioni i Thesarit) dhe zyra mbështetëse nën NAO-n
- ndarja adekuate e detyrave ndërmjet dhe brenda këtyre strukturave dhe autoriteteve

2.3 Hierarkia e Menaxhmentit IPA



3.1 Roli i NIPAC

- Koordinuesi Kombëtar IPA (NIPAC) **është homologu kryesor i Komisionit**
- **NIPAC është përgjegjës për** planifikimin strategjik, koordinimin e programimit, monitorimin e zbatimit, vlerësimin e një raportimi për ndihmën IPA
- NIPAC duhet të sigurohet që objektivat janë adresuar në mënyrë të duhur gjatë implementimit të ndihmës IPA
- NIPAC duhet të jetë një përfaqësues i nivelit të lartë pranë autoriteteve përkatëse të qeverisë

3.2 Roli i NAO-s

- NAO është **përgjegjëse për menaxhimin financiar të ndihmës IPA** dhe për sigurimin e ligjshmërisë dhe rregullsisë së shpenzimeve.
- NAO, në veçanti, do të jetë përgjegjëse për të :
 - (a) menaxhimin e llogarive IPA dhe operacioneve financiare;
 - (b) funksionimin efektiv të sistemeve IC për zbatimin e ndihmës IPA;
 - (c) zbatimin e masave efektive dhe proporcionale kundër mashtrimit, duke marrë parasysh rreziqet e identifikuara;
 - (d) nisjen e procesit për marrjen e detyrave të zbatimit të buxhetit.
- NAO do të ndjekë raportet e AA-së dhe do t'i mundësojë Komisionit **deklaratën vjetore të menaxhimit**.
- **Në përfundim të zbatimit të programit**, NAO do të mundësojë **pasqyrën përfundimtare të shpenzimeve**
- NAO duhet të jetë një përfaqësues i nivelit të lartë i autoriteteve të qeverisë

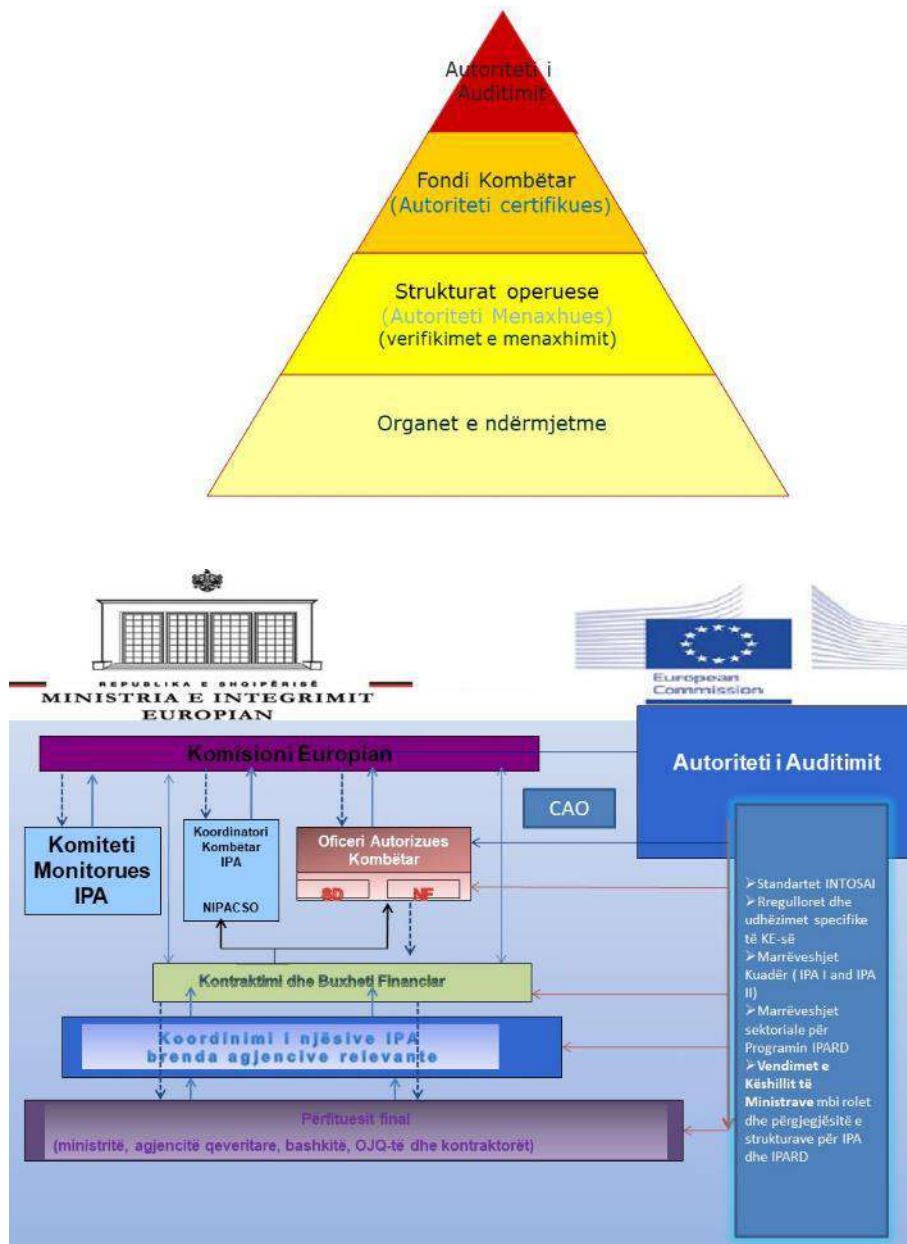
3.3 Roli i Strukturës Operative

- **Struktura operative përgjegjëse për implementimin dhe menaxhimin e ndihmës IPA.**
- Një strukturë operative është përgjegjëse për:
 - zbatimin, informimin dhe vizibilitetin, monitorimin; raportimin e programeve dhe vlerësimin e tyre;
 - operimin në përputhje me parimet e menaxhimit të shëndoshë financiar;
 - Sigurimin e ligjshmërisë dhe rregullshmërisë së shpenzimeve të bëra në zbatimin e programeve nën përgjegjësinë e tij.

3.4 Roli i Autoritetit Auditues

- **Autoriteti Auditues është përgjegjës për auditimin e modelit dhe funksionimit të sistemeve të menaxhimit dhe kontrollit të krijuara nga NAO**
- Autoriteti Auditues është **i pavarur** nga struktura.
- Autoriteti Auditues auditon menaxhimin dhe sistemin e kontrollit, veprimet, transaksionet dhe llogaritë vjetore në përputhje me standartet dhe strategjinë e auditimit.
- Autoriteti Auditues përgatit **raportin vjetor të veprimtarisë së auditimit dhe opinionin vjetor të auditimit**
- Në fund të zbatimit të një programi, AA përgatit një **raport përfundimtar të veprimtarisë së auditimit** dhe një **opinion auditimi mbi deklaratën përfundimtare të shpenzimeve.**
- Kreu i autoritetit të auditimit duhet të ketë kompetencë, njohuri dhe përvojë adekuate në fushën e auditimit.

3.5 Korniza e kontrollit – shtresat e ndryshme të sistemit dhe nivelet e ndryshme të sigurisë (ofruesit e sigurisë)



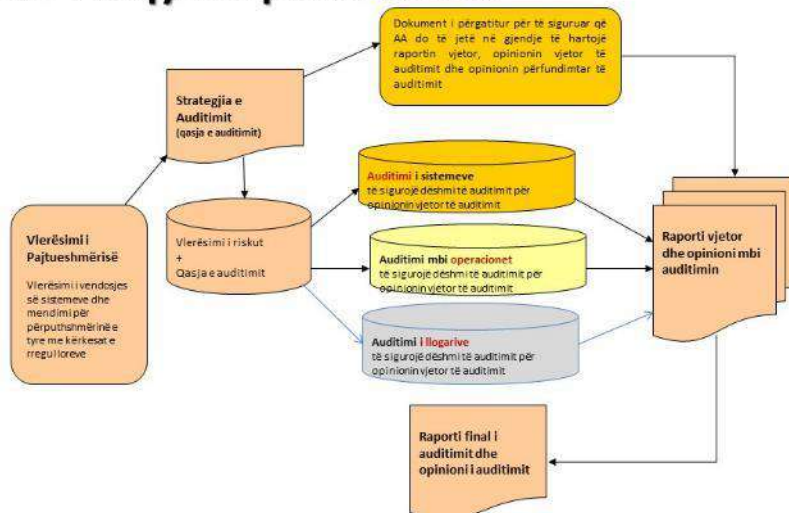
4.1 Detyrat e Autoritetit Auditues

- Raporti i vlerësimit të pajtueshmërisë dhe opinionit
 - Strategjia audituese – plani vjetor i punës audituese
 - Auditimi i sistemeve dhe auditimi i operacioneve – provat e auditimit
 - Raporti vjetor i auditimit dhe opinionit
 - Raporti final i auditimit dhe opinionit mbi ciklin e plotë të programit (e.g. 2014-2020)
- Në parim, AA kryen auditime financiare në përputhje me Standartet Ndërkombëtare të Auditimit (IFAC)

4.2 Qasja e auditimit AA

- Qëllimi kryesor i auditimeve të sistemeve dhe auditimeve mbi operacionet është mbledhja e dëshmive të auditimit **për opinionin vjetor**, mbi funksionimin e sistemeve të krijuara nga NAO
- Auditimet e sistemeve dhe auditimet e operacioneve gjithashtu duhet të ofrojnë bazë të mjaftueshme për deklaratat e AA në **mbylljen përfundimtare** të programit operacional.

4.3 Pasqyrë e punës së AA



4.4 Si ndërtohet siguria



5.1 Po kur gjenden parregullsi?

Art. 16 IPA II

- Përfituesi i IPA duhet të raportojë dyshimet për mashtrim dhe parregullsi të tjera
- Të dorëzojë konstatimet parësore administrative ose gjyqësore, pa vonesë tek Komisioni
- Të mbajë Komisionin të informuar për përparimin e procedurave administrative dhe ligjore.
- Raportimi elektronik nënkupton përdorimin e moduleve të aprovuar nga Komisioni.

5.2 Tjetër Lojtar Kyç: AFCOS!

- AFCOS (shërbimi i koordinimit antimashtrim) është një autoritet kombëtar operacional i pavarur, përgjegjës për mbrojtjen e interesave financiare të BE-së nga mashtrimi.
- **Baza Ligjore:** Art. 325 mbi Traktatin e funksionimit të BE (ex Art. 280 i Traktatit të KE-së)
- **Koordinon shpërndarjen e informacionit** mes autoriteteve kombëtare antimashtrim dhe OLAF
- **Pika kombëtare e kontaktit antimashtrim** në secilin nga vendet anëtare ose kandidate të BE.

Në Shqipëri, pjesë e Inspektimit Financiar në MF.

5.3 Aktivitetet e AFCOS

- **Koordinon** aktivitetet ligjore, administrative dhe operacionale për mbrojtjen e financave të BE-së
- **Ndërlidh** autoritetet kombëtare dhe OLAF
- **Njofton Komisionin** mbi mashtrimet dhe parregullsitë

6.1 Ç'rol luan KLSH?

Informon Parlamentin dhe shoqërinë mbi krijimin dhe funksionimin e sistemit të programimit dhe menaxhimit të fondeve të BE-së.

- **Rreziqet e shpenzimeve të papranueshme** (ktheji paratë mbrapsht!)
 - Stafi i pakualifikuar; personeli i pamjaftueshëm; boshllëqe në procedurat e kontrollit, pagesës ose raportimit; kontrole të pamjaftueshme, joefektive ose joefikase;
- **Rreziqet e mosthithjes së fondeve të BE-së** (humbje e mundësive!)
 - Procedurat joefektive të programimit; mosdijeni lidhur me mundësitë që ofron fondi i BE-së;

6.2 Aktivitetet audituese (1)

1. Të kuptuarit e sistemit të fondeve të BE-së

- Informohuni: studioni materialin IPA, organizoni / merrni pjesë në seminare mbi fondet e BE-së
- Rishikoni sistemin e fondeve të BE-së në tërësi për Shqipërinë (programet lidhur me buxhetin!)

2. Vlerësoni dhe këshillohuni për krijimin e programit dhe strukturën e menaxhimit dhe kontrollit në Shqipëri

- Vlerësoni NIPAC, NAO, Strukturat Operative dhe AA (bazuar në sistem)
- Këshillohuni për strukturat programuese dhe planet e NIPAC (2021 – 2027!)

6.3 Aktivitetet audituese (2)

3. Realizimi i auditimit të Programeve dhe Fondeve IPA që vijnë:

- NAO dhe grupi mbështetës (sistemi i funksionimit të monitorimit, cilësia e menaxhimit të parregullsive dhe deklaratave)
- Fondi Kombëtar (kontrolli mbi cilësinë dhe ligjshmërinë e pagesave)
- Funkzioni auditues i Strukturave Operacionale (kontrolli mbi ligjshmërinë e shpenzimeve)
- AA (cilësia e auditimit mbi fondin e BE-së për Sistemin e Kontrollit dhe Menaxhimit)
- AFCOS (numri i investigimeve nga OLAF dhe përfshirja në to)

6.4 Aktivitetet audituese (3)

4. Raporti i auditimit pranë KE

- NAO (cilësia e menaxhimit të deklaratave dhe pasqyra përfundimtare e shpenzimeve)
- NF (cilësia e kërkesave për financim nga BE, numri dhe natyra e korrigjimeve të propozuara nga AA dhe të përcaktuara nga KE)
- AA (cilësia e opinioneve të auditimit vjetor mbi opinioneve mbi pasqyrën përfundimtare të shpenzimeve, numrin dhe natyrën e komenteve dhe korrigjimeve të KE)
- AFCOS (numri dhe natyra e raportimeve të parregullsive pranë shërbimeve të KE)

Tri sfida auditimi



Rinaldo Muça
Drejtore i Përgjithshëm

Të nderuar kolegë të rinj, e jo dhe aq të rinj!

Të nderuar miq e bashkëpunëtorë!

I nderuar Kryetar!

Kam kënaqësinë, por njëkohësisht edhe sfidën, që të përshëndes dhe moderoj në këto dy ditë konferencën e audituesve të rinj në KLSH. Për më tepër që kjo konferencë, me fokus “Sfidat e auditimit publik në kontekstin e anëtarësimit të vendit në BE”, vjen në një moment delikat, rreth 2-3 javë pasi

Shqipërisë iu shty hapja e negociatave për anëtarësim. Në këto kushte, çfarë mund të themi dhe të bëjmë më tepër sot e në vijim, ne si institucion dhe veçanërisht ju, që si të rinj e keni më të kufizuar fuqinë vendim-marrëse në politikat institucionale, për të përshpejtuar procesin integruar, rritur transparencën e përdorimit të fondeve publike dhe udhëhequr përmes shembullit? Unë do të thosha që tre janë sfidat ku ju si të rinj duhet të fokusoheni pareshtur, për të rritur avantazhet tuaja, e rrjedhimisht të institucionit e shoqërisë.

E para është sfida e informacionit. Shumica prej jush janë rritur e edukuar në epokën e Internetit. Ndryshe nga brezi i mëparshëm, ku pjesërisht bëj pjesë edhe unë, që në shkollë e në punë kishin një akses të kufizuar në informacion, shpeshherë madje edhe të censuruar, ju sot ndesheni me të kundërtën. Në celularin dhe kompjuterin tuaj ka aq shumë informacione, sa duket sikur çdokush ka diçka të rëndësishme për t’ju thënë. Shkolla, puna dhe realiteti në të cilin kultivoheni, ju bombardon vazhdimisht me informacione, shpesh edhe kontradiktore me njëri-tjetrin. Kam ndeshur plot raste të subjekteve gjatë punës audituese, ku për shkak të “frikës” që kanë nga hi ja jonë institucionale, përpiqen të na mbyllin rubinetin e informacionit me lloj-lloj mënyrash, shumë herë kreative, por rrallëherë të zgjuara. Nëse do isha në vend të tyre, duke ditur se sa lehtë të rinjtë auditues shfokusohehen nga një informacion i ri, do bëja ekzaktësisht të kundërtën: do ju përmbysja me informacione!

Në një mjedis të tillë pra, është e vështirë të ruash një këndvështrim koherent apo identitet të qëndrueshëm. Dhe në fakt kështu ka qenë gjithnjë, ndryshimi është e vetmja konstante, por sot ky ndryshim ndodh shumë shpejt, shumë herë më shpejt se në të kaluarën. Në moshën që keni, avantazhi juaj qëndron në atë që ende keni mundësi të trajtoni trurin për të qenë fleksibël, për të përthithur e rriskuar, për të krijuar balancën e nevojshme emocionale që t'i përgjigjeni pa stres të tepruar ndryshimeve që kërkon koha, për të testuar e konsoliduar aftësitë analitike që vlejné në zbërthimin e realitetit dhe njohjen e të vërtetave.

Për t'i bërë të gjitha këto, do ju sugjeroja mos të lexonit e dëgjoni shumë “të vjetrit” apo të ashtuquajturit e vetëquajturit “specialistë-ekspertë” dhe me këtë nënkuptoj “profesorët”, “gurutë” e jetës mediatike, sociale dhe politike, shfaqat jashtë e brenda institucionit që mendojnë se kanë monopolin e të vërtetës dhe të gjithë ata që kërkojnë t’ju bëjnë juve produktin e informacioneve dhe eksperiencave të tyre. Tek e fundit, nëse vërtet do të dinin aq sa pretendojné se dinë, sot besoj do i kishim hapur negociatat për anëtarësim dhe mbase edhe mund të ishim anëtarësuar. Mos besoni tek informacioni i gatshëm, as tek informacioni i lirë, sepse ashtu si “fast food-i” mund t’ju ngopë, por jo t’ju ushqejë. Kultivoni tek vetja një sens të fortë kritik, një filtër objektiv, një “skepticizëm të dobishëm” siç shprehen standardet audituese. Mos i merrni gjërat për të mirëqena. Mbështetuni tek teknologjia, pa u bërë zombi i saj dhe lexoni për të kuptuar e shkruani kuptueshëm kur t’ju vijë rradha. Mbi të gjitha, mos harroni që të vërtetat janë kontekstuale, jo absolute.

Sfida e dytë është ajo e disiplinës. Në mjedisin ku jetojmë e veçanërisht në punën që bëjmë, është e vështirë të ruash motivimin e mos të bëhesh idhnak. Kësaj doze demotivimi, në rastin tuaj, i shton edhe më mosha juaj e re. Dua të them që potenciali juaj për të gabuar është i madh. Mungesa relative e eksperiencës, presioni i kolegëve, eprorëve dhe subjekteve, vetë fakti i të qenit “i ri”, mund t’ju lëkundë besimin tek vetja dhe t’ju frenojë të ndërmerrni iniciativa e shfaqni potencialin unik që mbartni. Po kështu, avancimi shpesh i pamërituar i të tjerëve, kultura e pandëshkueshmërisë, filozofia e “vendit të punës” dhe jo e “punës”, mund të gërryejnë gradualisht idealin për të ecur përpara me aftësi e meritë. Unë kam një shprehje për zemër: “Puna është palestër aftësish”, e në këtë kontekst, mund të ndiheni jo rrallë si ditën e parë në palestër, edhe pas 3-4 vitesh punë në institucion.

E vetmja mundësi që keni për të qenë të suksesshëm dhe zotëruar suksesin tuaj, pavarësisht avantazheve e disavantazheve që ju karakterizojnë, pavarësisht se sa ju pengon apo ndihmon mjedisi i jashtëm, është të disiplinoni veten. Të krijoni e çimentoni tek vetja një sjellje profesionale, etike, të pa kompromentueshme e mbi të gjitha të mbështetur tek puna dhe dija. Jo çdo herë do jeni të motivuar, por çdo herë duhet të jeni të disiplinuar. Duhet të merrni përgjegjësi për dështimet tuaja dhe, siç thotë Dalai Lama: “Nëse humbisni, sigurohuni që mos të humbisni leksionin”. Disiplina në auditim nënkupton ndër të tjera të njohësh e zbatosh standardet audituese me zhdërvjelltësi, të ndjekësh rigorozisht metodologjinë, që për shumicën prej jush është një term abstrakt, ta çosh deri në fund auditimin dhe kjo nuk nënkupton evadimin e dosjes, por ndjekjen e rekomandimeve dhe sensibilizimin e të gjitha palëve për to, derisa subjekti t’i implementojë plotësisht, si edhe të dalësh nga zona jote e komfortit për të audituar fusha të reja, me teknika të reja dhe me kolegë të rinj. Sikurse në çdo fushë të jetës, disiplina në auditim kërkon që të krijoni një rutinë të shëndetshme pune, ta monitoroni atë rigorozisht dhe ta korrektoni vazhdimisht. Vetëm ai që nuk punon, nuk gabon.

Sfida e tretë dhe e fundit që kam për ju është sfida e modestisë. Të gjithë ne punojmë për një institucion publik, qëllimi kryesor i të cilit është t’i shërbejë qytetarëve. KLSH auditon të gjitha nivelet dhe hallkat e pushtetit dhe e bën këtë në pavarësi të plotë. Ne si institucion gëzojmë një pushtet të madh dhe unik. Është e lehtë të mendosh që ke të drejtë kur ke pushtet, sepse sikurse e thotë Orwell tek “Ferma e kafshëve”: “Pushteti i madh të korrupton lehtësisht dhe pushteti absolut të korrupton absolutisht!” Ju jeni të rinj, po meqenëse “dielli duket që në mëngjes” dhe meqenëse do jeni ju ata që nesër do merrni timonin, do ju ftoja të reflektonit për pozicionin ku ndodheni. Auditimet tuaja janë hallka e fundit në zinxhirin e performancës së shtetit. Puna juaj vlerëson kontributin e gjithë të tjerëve që punojnë për qytetarin. Nëse këtë punë e kryeni me arrogancë, pa dëgjuar plotësisht dhe me kujdes (kujtoj që auditim vjen nga fjala “dëgjoj”), me synimin për të penalizuar dhe jo bashkëpunuar, për të mbjellë frikë tek subjektet dhe admirim tek shefat, do ia gërryeni KLSH-së pushtetin që ka. Kam ndeshur plot raste të trajtimit të observacioneve të subjekteve, ku audituesit (të vjetrit më shumë sesa të rinjtë) nuk e pranojnë ose e kanë të vështirë ta pranojnë kur kanë gabuar. Kam ndeshur gjithashtu plot raste, kur me vetëm 3-4 muaj punë në subjekt, audituesit flasin me

kompetencë mbresëlënëse se si subjekti duhet të zhvillohet në këtë apo atë drejtim. Është mirë kur ke besim tek vetja, po më mirë akoma është kur e di që nuk mund t'i dish të gjitha.

Prandaj, për t'ia rritur pushtetin KLSH-së, më shumë sesa tek autoriteti ligjor, mbështetuni tek autoriteti profesional. Në çdo sukses tuajin jini vigjilentë dhe të vetëdijshëm. Vigjilentë sepse është më e vështirë ta mbash suksesin sesa ta arrish atë dhe të vetëdijshëm që sukcesi juaj është produkt i punës në grup. Në auditim nuk ka “unë”.

Duke e mbyllur fjalën time, për t'i lënë vend dhe kohë prezantimeve tuaja që besoj i janë përgjigjur me sukses tri sfidave të mësipërme, jam i bindur që për më të mirët ndër ju, ato që parashtrova më lart, në fakt nuk janë veçse anë të ndryshme të së njëjtës gjë. Sikurse në performancë, ku ekonomikiteti, eficienca dhe efektiviteti janë shprehje të së tërës, sfida e informacionit, disiplinës dhe modestisë janë në fakt shprehje të sfidës për t'u bërë dhe mbetur të rëndësishëm, për të hyrë në Union si auditues të barabartë me kolegët tanë evropianë.

Ju faleminderit dhe ju uroj suksese në prezantimet dhe diskutimet tuaja!

Përafrimi i legjislacionit kombëtar me *acquis-communautaire* në kontekstin e Bashkimit Evropian



Silvana Ramadani – Audituese
Departamenti i Auditimit të
Performancës

Bashkimi Evropian është një formë e zhvilluar e një organizate ndërkombëtare, e cila shpeshherë gërshehet gjithashtu edhe me tiparet e një shteti federativ duke na ofruar si rrjedhojë një organizim *sui generis*. Mbyllja e negociatave dhe nënshkrimi i Marrëveshjes së Stabilizim-Asocimit midis Republikës së Shqipërisë nga njëra anë dhe Komunitetit Evropian dhe Shteteve Anëtare të Bashkimit Evropian nga ana tjetër, më 12 qershor 2006, shënon fillimin e një epokë të re për

zhvillimin e politikave institucionale, ligjore, ekonomike dhe sociale të Shqipërisë

Detyrimi i Republikës së Shqipërisë për përafrimin e legjislacionit të saj me *acquis* të BE-së buron nga Marrëveshja e Stabilizim-Asocimit BE–Shqipëri. Neni 70 i MSA-së parashikon se Shqipëria do të përpiqet të sigurojë që ligjet e saj ekzistuese dhe legjislacioni i ardhshëm të shkojnë gradualisht drejt përputhjes me *acquis* të BE-së. Ky përafrim ka filluar në datën e nënshkrimit të MSA-së dhe do të shtrihet gradualisht në tërë elementet e *acquis* të BE-së të parashikuara në këtë Marrëveshje, brenda një periudhe tranzitore deri në 10 vjet, të ndarë në dy faza.

Nocioni i *acquis*-së së BE-së, i referohet korpusit ligjor të BE-së. Ai është një proces i domosdoshëm për një komunitet si ai i Bashkimit Evropian, anëtarët e të cilit kanë sisteme ligjore të ndryshme, me qëllim që komuniteti të funksionojë me efektivitet dhe eficiencë. Ky rend ligjor ka karakter dinamik dhe është i përbërë nga 35 kapituj, duke rregulluar fusha të ndryshme në secilin prej tyre.

Qëllimi i këtij studimi është të pasqyrojë rëndësinë që ka përafrimi i legjislacionit me *acquis-communautaire* të BE-së, si parakusht për integrimin në Bashkimin Evropian. Të pasqyrojë procesin e përafrimit të legjislacionit të Shqipërisë me atë të BE-së, bazën ligjore për këtë përafrim, si dhe institucionet përgjegjëse për këtë proces. Nëpërmjet këtij studimi synohet të evidentohet niveli i implementimit të prioriteve

politike të Shqipërisë me qëllim përafrimin e legjislacionit me *acquis-communautaire*. Për më tepër, punimi do të shqyrtojë arritjet e deritanishme dhe sfidat me të cilat përballet procesi i përafrimit në Republikën e Shqipërisë, me një fokus të veçantë do të trajtohet auditimi i jashtëm publik i parashikuar në Kapitulli 32 dhe kontributi i Kontrollit të Lartë të Shtetit *për sa i përket përafrimit me Standardet Ndërkombëtare të Auditimit*. Ky punim ka për qëllim të trajtojë gjithashtu edhe konceptin e sovranitetit si element thelbësor shtetëror në arenën ndërkombëtare.

Metodologjia që do të përdoret për realizimin e këtij studimi do të jetë cilësore, duke u bazuar në shqyrtimin e literaturës, doktrinës dhe dokumenteve të nevojshme, me qëllim përmbushjen e objektivit të këtij punimi. Të dhënat që do të konsultohen do të merren nga Komisioni Evropian, Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, Ministria për Evropën dhe Punët e Jashtme, etj.

Hyrje

Deri në përfundimin e Luftës së Dytë Botërore koncepti i shtetit dhe jeta politike në Evropë ishte e zhvilluar kryesisht në bazë të kushtetutave dhe ligjeve kombëtare. Pas përfundimit të Luftës së Dytë Botërore, bazuar në dëmet dhe pasojat e thella që kjo luftë shkaktoi në sferën politike dhe ekonomike, filloi të nxitej ideja e një rendi të ri Evropian².

“Arkitekti” i idesë së Bashkimit Evropian ishte Robert Schuman një jurist i shquar dhe Ministër i Punëve të Jashtme Franceze përgjatë viteve 1948-1952³. Në bashkëpunim me Jean Monnet ai hartoi “Planin Schuman” të njohur ndërkombëtarisht, të cilin e publikoi më 9 maj 1950, datë që tani konsiderohet si lindja e Bashkimit Evropian. Robert Schuman propozoi kontroll të përbashkët të prodhimit të qymyrit dhe çelikut, materialet më të rëndësishme për industrinë e armatimit. Ai deklaroi se ky bashkëpunim ndërmjet vendeve evropiane do të përbënte një iniciativë historike për një Evropë të organizuar dhe vitale, gjë që ishte e domosdoshme për civilizimin dhe pa të cilën nuk do të mund të ruhej paqja në botë⁴.

“Plani i Shumanit” u realizuar nëpërmjet nënshkrimit të Traktatit të Komunitetit Evropian për Qymyrin dhe Çelikun nga gjashtë shtetet themeluese: Belgjika, Gjermania, Franca, Italia, Luksemburgu dhe

² Borchardt, Klaus-Dieter, “ABC-ja e të Drejtës së Bashkimit Evropian”, 2011, Publikuar në faqen zyrtare të Komisionit Evropian nga zyra e publikimeve, fq. 10;

³ European Commission “Robert Schuman: the architect of the European integration project”, January 2017;

⁴ Borchardt, Klaus-Dieter, “ABC-ja e të Drejtës së Bashkimit Evropian”, 2011, Publikuar në faqen zyrtare të Komisionit Evropian nga zyra e publikimeve, fq. 15;

Holanda, më 18 prill 1951, në Paris. I njohur ndryshe dhe si Traktati i Parisit, ai hyri në fuqi më 23 korrik 1952.

Impakti pozitiv i këtij bashkëpunimi, i reflektuar dukshëm në shtetet jo anëtare të tij nxiti interesin e tyre dhe mundësoi që BE, në politikat e saj të bashkëpunimit, të përfshinte edhe procesin e zgjerimit. BE e sheh procesin e zgjerimit si një mundësi të jashtëzakonshme për të promovuar stabilitetin dhe prosperitetin në Evropë. Që nga viti 2004, anëtarësimi në BE është rritur nga 15 në 28 vende⁵

Një etapë e re e procesit të zgjerimit të BE-së është ajo e pranimit të shteteve të Ballkanit. Në samitin BE-Ballkan Perëndimor, të mbajtur në Selanik në vitin 2003 u konfirmua gjithashtu se edhe e ardhmja e këtij rajoni është familja evropiane, megjithatë progresi dhe ecuria e secilit vend do të varet nga rezultatet dhe vlerësimet e tyre individuale.

Integrimi Evropian është objektivi gjeostrategjik dhe politik i Shqipërisë, që qëndron në thelb të politikës së brendshme dhe të jashtme. Shqipëria është pjesë e Procesit të Stabilizim-Asocimit të shpallur për pesë vendet e Evropës Juglindore në Samitin e Zagrebit, në vitin 2000. Shqipëria nënshkroi dhe ratifikoi Marrëveshjen e Stabilizim-Asocimit me Bashkimin Evropian dhe Shtetet Anëtare të tij më 12 qershor të vitit 2006, e cila hyri në fuqi më 1 prill 2009.

Më 28 prill 2009, Shqipëria aplikoi zyrtarisht për anëtarësim në Bashkimin Evropian. Në tetor të vitit 2012, Komisioni Evropian rekomandoi që Shqipërisë t'i jepej statusi i vendit kandidat, me kusht plotësimin e masave kyçe që kishin të bënin me reformën në drejtësi, administratën publike, si dhe rishikimin e rregulloreve parlamentare. Procesi i aderimit mori një hov të fuqishëm me vendimin e Këshillit Evropian të qershorit 2014, që i dha Shqipërisë statusin kandidat, si vlerësim për reformat e ndërmarra⁶.

Rruga drejt anëtarësimit në BE është një proces i cili kërkon plotësimin e kushteve të njohura si “kriteret e anëtarësimit” dhe të vendosura në Samitin e Kopenhagenit (1993) dhe atë të Madridit (1995).

Kriteret e anëtarësimit:

- *Kriterin politik: të kenë institucione të qëndrueshme, të cilat garantojnë demokracinë, sundimin e ligjit, të drejtat e njeriut dhe respektimin e pakicave;*

⁵ Arben Puto, “E Drejta Ndërkombëtare Publike”, Tiranë 2010, Botimet DUDAJ, fq.144;

⁶ Vendim i Këshillit të Ministrave Nr. 246, datë 09.05.2018 “Për miratimin e Planit Kombëtar për Integrimin Evropian 2018-2020”;

- *Kriterin ekonomik: të kenë ekonomi tregu funksionale dhe kapacitet për të përballuar konkurrencën e tregut evropian;*
- *Kriterin ligjor dhe administrativ: pranimin e detyrimeve që burojnë nga *acquis communautaire*, përshtatjen e strukturave administrative dhe aftësinë për të harmonizuar dhe përshtatur ligjet dhe detyrimet që rrjedhin nga anëtarësimi në BE.*

Qëllimi i këtij punimi është që të diskutoj procesin e përafrimit të legjislacionit të Shqipërisë me atë të BE-së, bazën ligjore për këtë përafrim, si dhe institucionet përgjegjëse për këtë proces. Për më tepër, punimi do të shqyrtojë arritjet e deritanishme dhe sfidat me të cilat përballlet procesi i përafrimit. Ky punim ka për qëllim të trajtojë gjithashtu edhe konceptin e sovranitetit si element thelbësor shtetëror në arenën ndërkombëtare.

Procedura e përafrimit të legjislacionit shqiptar me Acquis të BE

Nocioni i *acquis* i BE-së, i referohet korpusit ligjor të BE-së, i cili është i përbërë nga legjislacioni parësor dhe dytësor si dhe jurisprudenca e Gjykatës Evropiane të Drejtësisë e cila bën interpretimin e këtyre akteve. Procesi i përafrimit të legjislacionit me *acquis* të BE-së, është një proces i domosdoshëm për një komunitet si ai i Bashkimit Evropian, anëtarët e të cilit kanë sisteme ligjore të ndryshme, me qëllim që komuniteti të funksionojë me efektivitet dhe eficiencë. Ky rend ligjor ka karakter dinamik dhe është i përbërë nga 35 kapituj, duke rregulluar fusha të ndryshme në secilin prej tyre.

Legjislacioni parësor përbëhet nga traktatet, në veçanti Traktati për Funksionimin e Bashkimit Evropian (TFBE) dhe Traktati i Bashkimit Evropian (TBE, i ndryshuar), si dhe Traktatet e Aderimit të lidhura me vendet e reja anëtare. Traktatet përbejnë bazën politike dhe ligjore për të gjitha vendimet e institucioneve të BE-së dhe bëhen pjesë e legjislacionit kombëtar, sapo një shtet bëhet anëtar i BE-së. Ato nuk kanë nevojë për përafrim për t'u bërë pjesë e legjislacionit kombëtar. Marrëveshjet ndërkombëtare të nënshkruara nga Bashkimi Evropian, të tilla si Marrëveshja e Stabilizim-Asocimit me Shqipërinë, përbejnë gjithashtu pjesë integrale të legjislacionit parësor.

Legjislacioni dytësor i miratuar nga institucionet e BE-së përfshin, krahas të tjerave, Rregulloret, Direktivat, Vendimet, Rekomandimet dhe Opinionet. Secili nga këto akte ligjore ka karakteristikat e veta dhe u

nënshtrohet rregullave specifike për sa i takon përafrimit të tyre në sistemin kombëtar ligjor⁷.

Detyrimi i Republikës së Shqipërisë për përafrimin e legjislacionit të saj me *acquis* të BE-së buron nga Marrëveshja e Stabilizim-Asocimit BE-Shqipëri. Neni 70 i MSA-së parashikon se Shqipëria do të përpiqet të sigurojë që ligjet e saj ekzistuese dhe legjislacioni i ardhshëm të shkojnë gradualisht drejt përputhjes me *acquis* të BE-së.⁸

Përveç MSA-së procesi i përafrimit të legjislacionit shqiptar me *acquis* të BE-së realizohet duke u bazuar edhe në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, në Rregulloren e Kuvendit, në ligjin nr.15/2015, datë 5.03.2015, “Për rolin e Kuvendit në procesin e integritetit të Republikës së Shqipërisë në Bashkimin Evropian” dhe në akte të tjera ligjore e nënligjore.

Përafrimi i legjislacionit të brendshëm me *acquis* të BE-së konsiston në këta hapa⁹:

- Analiza e legjislacionit të Bashkimit Evropian;
- Identifikimi i mangësive/akteve kontradiktore të legjislacionit shqiptar;
- Hartimi/rishikimi i akteve shqiptare të përafuara;
- Monitorimi i zbatimit të legjislacionit të përafuar.

Dy dokumentet kryesore kombëtare në procedurën e përafrimit të legjislacionit janë: Udhërrëfyshi për plotësimin e pesë prioritetet kyçe të miratuara me Vendim të Këshillit të Ministrave Nr. 330, datë 28.5.2014 dhe Plan Kombëtar për Integrimin Evropian.

Udhërrëfyshi është plan i projektuar posaçërisht për të plotësuar pesë prioritetet kyçe të Strategjisë së Zgjerimit të Komisionit Evropian, të vitit 2013, që përmban masa zbatuese afatshkurtra të shënjestruara në fusha të ndryshme.

Plani Kombëtar për Integrimin Evropian përfshin masa afatmesme dhe afatgjata që shtrihen deri në vitin 2020, me synimin që Shqipëria të ketë përafuar plotësisht legjislacionin e saj me *acquis* të BE-së, si edhe që të gjithë sektorët të kenë përmbushin standardet e përcaktuara në kapitujt e *acquis*. PKIE rishikohet çdo vit duke pasur parasysh progresin e arritur në ritmin e përafrimit dhe në zbatimin e legjislacionit të përafuar. Përgatitja

⁷ Ministria e Drejtësisë, EURALIUS “Manual i hartimit të ligjeve, një udhërrëfysh për procesin legjislativ në Shqipëri”, Tiranë 2010, Shtëpia Botuese Pegi, fq. 143;

⁸ Neni 70, Ligji Nr. 9590, datë 27.07.2006 për ratifikimin e “Marrëveshjes së Stabilizim-Asocimit ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe Komuniteteve Evropiane e shteteve të tyre anëtare”;

⁹ Vendim i Këshillit të Ministrave Nr. 246, datë 09.05.2018 “Për miratimin e Planit Kombëtar për Integrimin Evropian 2018-2020”;

e Planit Kombëtar për Integrim Evropian dhe përditësimet vjetore të tij koordinohen nga Ministria e Evropës dhe Punëve të Jashtme në bashkëpunim me GNP-të.

PKIE nuk përfshin *Kapitullin 34: Institucionet* dhe *Kapitullin 35: Çështje të tjera*. Kapitulli 34 rregullon pjesëmarrjen e shtetit anëtar në institucionet e Bashkimit Evropian, ndërsa, Kapitulli 35 (aktet ligjore të BE-së që bëjnë pjesë në këtë kapitull) përvijon fazat e fundit të negociatave për anëtarësim.

Gjatë procesit të përafrimit të legjislacionit, bazuar në objektivat e përcaktuara në PKIE, institucionet e përfshira në këtë proces duhet të krahasojnë legjislacionin ekzistues kombëtar me aktin ligjor të BE-së që do të përafrohet, deri në ç'masë ky akt ligjor ose nënligjor do të përafrohet dhe nëse kërkohet marrja e masave specifike për implementimin e tij, si: miratimi i akteve të tjera rregullatorë me natyrë më teknike, apo ngritja e strukturave të përcaktuara.

Përafrimi i legjislacionit shqiptar me atë të Bashkimit Evropian duhet të jenë të shoqëruara me relacionin shpjegues dhe tabelat e përputhshmërisë (instrumentet e përafrimit)¹⁰. *Tabelat e përputhshmërisë si pjesë e Instrumenteve të Përafrimit tregojnë nivelin e përputhshmërisë së legjislacionit kombëtar me aktet e BE-së*. Sipas Instrumenteve të Përafrimit, ka nivele të ndryshme të përafrimit dhe në çdo rast niveli duhet të tregohet në tabelat e përputhshmërisë dhe të justifikohet nga hartuesi. Nivelet e përafrimit të një akti mund të jenë: “Plotësisht i përputhshëm”, “Pjesërisht i përputhshëm”, “I papërputhshëm” ose “I pazbatueshëm”¹¹.

Ecuria e procesit të përafrimit të legjislacionit kombëtar me aquis për secilin nga kapitujt monitorohet dhe vlerësohet nga Komisioni Evropian. Gjithashtu edhe Ministri për Evropën dhe Punët e Jashtme duhet të raportojë çdo 3 (tre) muaj në Këshillin e Ministrave për ecurinë e zbatimit të PKIE-së, ndërkohë që Ministrinë dhe institucionet e tjera koordinuese të grupeve ndërinstitucionale të punës (GNP) raportojnë pranë Ministrisë për Evropën dhe Punët e Jashtme çdo 3 muaj¹².

Procesi Screening - Fillimi i këtij procesi vjen në vijim të vendimit të Këshillit të Ministrave të BE-së në qershor 2018, i cili autorizoi

¹⁰ Ministria e Drejtësisë, EURALIUS “Manual i hartimit të ligjeve, njëudhërrëfyes për procesin legjislativ në Shqipëri”, Tiranë 2010, Shtëpia Botuese Pegi, fq. 159;

¹¹ Vendim i Këshillit të Ministrave Nr. 246, datë 09.05.2018 “Për miratimin e Planit Kombëtar për Integrimin Evropian 2018-2020”;

¹² Vendim i Këshillit të Ministrave Nr. 246, datë 09.05.2018 “Për miratimin e Planit Kombëtar për Integrimin Evropian 2018-2020”;

Komisionin për fillimin e punës përgatitore për vlerësimin analitik të legjislacionit shqiptar me *acquis* të Bashkimit Evropian. Nëpërmjet këtij procesi *Komisioni Evropian, së bashku me vendin kandidat, kryen një kontroll të hollësishëm të çdo kapitulli të aquis (me përjashtim Kapitullin 34 dhe 35), për të përcaktuar përgatitjen e vendit kandidat. Shqyrtimi për çdo kapitull mbahet në dy faza.*

faza shpjeguese – faza ku vendi kandidat mëson rreth kërkesave që duhet të plotësojë. Komisioni Evropian paraqet aktet ligjore dhe politikat kryesore të Bashkimit Evropian për kapitullin konkret.

*shqyrtimi dypalësh (takimi bilateral) – faza ku vendi kandidat “testohet” për nivelin e të kuptuarit dhe gatishmërinë e administratës për të ndërmarrë detyrimet. Shqipërisë i kërkohet të paraqesë nivelin e përafrimit të zbatimit të legjislacionit të saj me *acquis* të Bashkimit Evropian, si dhe planet e strategjitë e saj për këtë qëllim. Ekspertë nga ministritë e linjës, si dhe anëtarët e grupeve të punës paraqesin nivelin e harmonizimit të legjislacionit vendas me *acquis*.*

Pas takimit bilateral, Komisioni Evropian përpilon një raport vlerësimi apo analizë lidhur me ecurinë e vendit kandidat. Gjetjet për çdo kapitull, Komisioni ia paraqet Këshillit për miratim. Ato përmbajnë rekomandime nëse bisedimet mund të hapen direkt apo do të duhet të plotësohen më parë disa kushte.

Institucionet përgjegjëse për përafrimin e legjislacionit

Procesi i përafrimit të legjislacionit shqiptar me *acquis-in* e BE-së është një proces i vështirë dhe kompleks. Kërkesë e këtij procesi është që Shqipëria jo vetëm të ndërtojë kuadrin ligjor në përputhje me kërkesat e tij, por edhe që të sigurohen struktura administrative dhe kushtet e tjera të nevojshme për zbatimin e saj. Pra, procesi i përafrimit shkon përtej detyrave që kanë të bëjnë thjesht me hartimin e legjislacionit; ai kërkon vëmendje të veçantë për fazën e formulimit të politikave dhe analizës së kostove, në mënyrë të tillë që të merren vendime të menduara mirë dhe që të prodhohen tekste ligjore cilësore.

*Kuvendi*¹³, si organi më i lartë ligjvënës Kuvendi i Shqipërisë ka rishikuar funksionet e tij në lidhje me procesin e integritetit në BE, duke synuar përmirësimin e mëtejshëm të rolit ligjor dhe mbikëqyrjes të parlamentit në përgjithësi dhe në veçanti të çështjeve që lidhen me integritetin evropian.

¹³ Ligj Nr. 15/2015 “Për rolin e Kuvendit në procesin e integritetit të Republikës së Shqipërisë në Bashkimin Evropian”;

Në vitin 2015, Kuvendi miratoi me konsensus Ligjin nr. 15/2015, me qëllim forcimin e mëtejshëm të rolit të Parlamentit shqiptar në procesin e integritetit në BE.

*Komisioni Parlamentar për Integrimin Evropian (KIE)*¹⁴, është organ i përhershëm i Kuvendit, shqyrton përputhshmërinë e projektligjit me acquis të BE-së dhe analizon tabelat e përputhshmërisë që shoqërojnë projektligjin, duke krahasuar tekstin e projektligjit me pjesët e legjislacionit të Bashkimit Evropian me të cilat projektligji është përafruar. Në përfundim të shqyrtimit Komisioni për Integrimin Evropian harton raportin përkatës, i cili përmban shkallën e përafrimit të projektligjit të propozuar me acquis të BE-së, si dhe amendamentet përkatëse për përmirësimin e tekstit të projektligjit, i cili i paraqitet Komisionit përgjegjës dhe seancës plenare.

*Ministria për Evropën dhe Punët e Jashtme*¹⁵, është institucioni kryesor ekzekutiv që menaxhon dhe koordinon procesin e integritetit në BE të Shqipërisë. MIE ka për mision drejtimin teknik dhe bashkërendimin e procesit të integritetit të Shqipërisë në BE, nëpërmjet hartimit të politikave të integritetit, përafrimit të legjislacionit vendas me atë të BE-së, monitorimin e zbatimit të Marrëveshjes së Stabilizim-Asocimit (MSA) dhe rekomandimeve të BE-së për përmbushjen e kriterëve të pranimit.

Ajo ndihmon ministritë e linjës, veçanërisht në fazën fillestare të hartimit, të identifikojë ato akte të acquis të BE-së që do të përafrohen në një fushë të caktuar dhe verifikon nivelin e përputhshmërisë të legjislacionit shqiptar me acquis-in, nëpërmjet instrumenteve të përafrimit.

*Rrjeti i Njërive të Hartimit të Legjislacionit në Ministrinë e Linjës*¹⁶ është krijuar në vitin 2015. Roli kryesor i rrjetit të legjislacionit është përmirësimi dhe rritja e cilësisë dhe koherencës së hartimit të legjislacionit dhe përafrimit të tij me acquis të BE.

*Grupet Ndërinstitucionale të Punës (GNP) për Integrimin Evropian*¹⁷, u krijuan në vitin 2009, për çdo kapitull të acquis. GNP-të përbëhen nga përfaqësues të Zyrës së Kryeministrit, ministritë e linjës, organet e tyre vartëse dhe institucionet publike për fushën përkatëse të acquis të BE-së

¹⁴ Vendimi i Kuvendit, nr. 117, datë 26.01.2004 Rregullore e Kuvendit të Republikës së Shqipërisë;

¹⁵ Vendim i Këshillit të Ministrave Nr. 946, datë 9.10.2013 “Për përcaktimin e fushës së përgjegjësisë shtetërore të ministrisë së integritetit evropian”;

¹⁶ Vendim i Këshillit të Ministrave Nr. 577, datë 24.6.2015 “Për ngritjen e rrjetit të njërive të integritetit evropian dhe rrjetit të njërive të hartimit të legjislacionit në ministrinë e linjës”;

¹⁷ Urdhër i Kryeministrit, Nr. 183, datë 11.12.2009 “Për ngritjen, përbërjen dhe funksionimin e Grupeve Ndërinstitucionale të Punës”, i ndryshuar;

nën përgjegjësinë e tyre. Fushëveprimi i GNP-ve është të sigurojnë koordinimin ndërinstitucional në nivel teknik të detyrimeve që rrjedhin nga integrimi evropian në Shqipëri.

Situata aktuale e Shqipërisë në procesin e përafrimit të legjislacionit

Nëse i referohemi përafrimit të legjislacionit për secilin nga kapitujt, raporti i Komisionit Evropian për vitin 2019 shprehet se Shqipëria vazhdon të përafrojë legjislacionin kombëtar me *acquis* në një sërë fushash, duke treguar kështu aftësi të përmirësuar për të marrë përsipër detyrimet që rrjedhin nga anëtarësimi.

Shqipëria është mesatarisht mirë e përgatitur në fusha të tilla si kontrolli financiar, arsimi, kultura dhe statistikat. Ka njëfarë niveli përgatitjeje në fushën e prokurimit publik dhe rrjeteve transevropiane.

Shqipëria do të duhet të vazhdojë përpjekjet e saj në lidhje me përafrimin dhe zbatimin e *acquis* të BE-së. Ajo duhet të vazhdojë punën për zhvillimin e transportit dhe rrjeteve të energjisë¹⁸.

Kapitulli 32: Kontrolli Financiar, mbulon kontrollin financiar publik të brendshëm (KFPB), auditimin e jashtëm publik, mbrojtjen e interesave financiare të BE-së dhe mbrojtjen e euros nga falsifikimi. Ky kapitull është i përbërë nga 5 nënkapituj. Kontrolli financiar është një ndër fushat prioritare të *acquis* të BE-së në lidhje me tregun e brendshëm të BE-së. Institucionet përgjegjëse kryesore për këtë kapitull janë: Ministria e Financave, Kontrolli i Lartë i Shtetit, Banka e Shqipërisë.

*Auditimi i jashtëm i referohet funksionimit të Kontrollit të Lartë të Shtetit (KLSH) dhe me qëllim përafrimin e legjislacionit kombëtar me *acquis* mund të themi që KLSH ka dhënë një kontribut serioz dhe pozitiv për sa i përket përafrimit me Standardet Ndërkombëtare të Auditimit si: ISSAI 1 Lima declaration; ISSAI 10 Mexico Declaration on SAI Independence; ISSAI 11 INTOSAI Guidelines and Good Practices Related to SAI Independence, etj.* Me qëllim përmirësimin e punës audituese dhe përafrimit të legjislacionit të BE-së, KLSH ka implementuar gjithashtu edhe Manualin e Auditimit, Planin Strategjik të Zhvillimit 2018-2022, Strategjinë e Komunikimit 2017-2019 dhe Strategjinë e Menaxhimit të Riskut.

¹⁸ Raporti i Komisionit Evropian 2019;

Falë punës impenjative, kuadri kushtetues dhe ligjor i Shqipërisë parashikon pavarësinë e KLSH-së, në linjë me standardet e Organizatës Ndërkombëtare të Institucioneve Supreme të Auditimit (INTOSAI).

Në koherencë me kërkesat e anëtarësimit në BE, KLSH ka rritur numrin e auditimeve të performancës në 18 në 2018, në krahasim me 15 në vitin 2017.

KLSH ka ecur në një linjë me kërkesat e Komisionit Evropian edhe përsa i përket rritjes së transparencës dhe pjesëmarrjes në shtypin e shkruar dhe median vizive, me qëllim promovimin e punës audituese. Gjatë vitit 2018, KLSH numëron 786 artikuj të ndryshëm në shtypin e shkruar, në formën e njoftimeve, editorialeve, analizave, etj. KLSH ka intensifikuar gjithashtu edhe daljet në median vizive me 60 kronika më shumë se vitin e kaluar.

Kriteri politik	Shqipëria 2018	Shqipëria 2019
Reforma e administratës publike	Mesatarisht e përgatitur Njëfarë përparimi	Mesatarisht e përgatitur Njëfarë përparimi
Reforma në drejtësi	Njëfarë niveli përgatitjeje Përparim i mirë	Njëfarë niveli përgatitjeje Përparim i mirë
Lufta kundër korrupsionit	Njëfarë niveli përgatitjeje Përparim i mirë	Njëfarë niveli përgatitjeje Përparim i mirë
Lufta kundër krimit të organizuar	Njëfarë niveli përgatitjeje Përparim i mirë	Njëfarë niveli përgatitjeje Përparim i mirë
Të drejtat e njeriut dhe minoritetet	Kuadri ligjor është në përputhje me standardet evropiane. Duhet të forcohet shtrëngimi i mekanizmave të mbrojtjes së të drejtave të njeriut.	Kuadri ligjor është në përputhje me standardet evropiane. Duhet të forcohet shtrëngimi i mekanizmave të mbrojtjes së të drejtave të njeriut.
Liria e shprehjes	Njëfarë niveli përgatitjeje/ mesatarisht i përgatitur Njëfarë përparimi	Një farë niveli përgatitjeje/ mesatarisht i përgatitur Pak përparim

Tabela 1: Krahasimi i situatës dhe përparimit mes raporteve të viteve 2018 dhe 2019
Burimi: Marrë nga progres raportet e KE 2018 dhe 2019, përpunuar nga autori

Sovraniteti Shtetëror dhe Integrimi në BE

Etimologjia e fjalës sovranitet vjen nga latinishtja *superus*, që do të thotë superior. Sovraniteti është parimi i autoritetit suprem. Në fushën e politikës, sovraniteti është e drejta absolute e e ushtrimit të një autoriteti (legjislativ, juridik, ekzekutive) në një vend të caktuar apo mbi një popull. Sovraniteti është element thelbësor i funksionimit të një shteti dhe pjesëmarrjes së tij në marrëdhëniet ndërkombëtare si subjekt i kësaj të drejte. Ai përfshin dy aspekte: aspektin e brendshëm dhe aspektin e jashtëm. Aspekti i brendshëm lidhet me të drejtën e një shteti sovran për t'i zgjidhur çështjet e tij të brendshme vetë, pa iu nënshtuar një pushteti tjetër. Kjo e drejtë e shtetit konsiderohet ndryshe si autonomi e brendshme. Aspekti i jashtëm është e drejta që ka një shtet sovran për t'i trajtuar e zgjidhur çështjet e tij të jashtme në mënyrë të pavarur. Ky është nocioni i pavarësisë.

Një vëmendje të veçantë tërheq sot Bashkimi Evropian, i cili ka mbledhur në radhët e tij një numër të konsiderueshëm shtetesh evropiane. Procedura e pranimit hapet me negociim dhe përfundimin e Marrëveshjes së Stabilizim-Asocimit”, pas përmbushjes së kushteve paraprake për anëtarësimin në BE.

Çdo shtet ka të drejtë të zgjedhë vetë, në mënyrë të pavarur, çështjen nëse duhet apo jo të anëtarësohet në këtë apo atë organizatë ose marrëveshje ndërkombëtare.

Bashkimi Evropian është një formë e zhvilluar e një organizate ndërkombëtare, e cila shpeshherë gërshetohet gjithashtu edhe me tiparet e një shteti federativ duke na ofruar si rrjedhojë një organizim *sui generis*. Por a çenohet sovraniteti kombëtar i vendeve anëtare të këtij bashkimi apo i vendeve kandidate për anëtarësim në BE? Në kushtet e globalizmit dhe të procesit të integritimit Evropian, sovraniteti i kufizuar është bërë tashmë një temë të nxehtë të debatit politik si edhe të shkencave politike. Megjithatë ka autorë të cilët nuk e pranojnë teorinë e ndarjes apo kufizimit të sovranitetit si Zhan Boden, Hobs apo Zhan Zhak Rusoi, i cili në veprën e tij “Kontrata Sociale”, argumentonte, krahas tezës së sovranitetit popullor edhe tezën e pamundësisë së ndarjes së sovranitetit.

Krijimi i Bashkimit Evropian nuk ka pasur për bazë konceptin “konstitucionalist” që do të kërkonte krijimin e menjëhershëm të Evropës së Bashkuar si një organizatë politike mbi baza federative. Ai i përket një

lloji të veçantë organizate ndërkombëtare, që mund të klasifikohet si institucion superkombëtar¹⁹.

Realiteti i sotëm ndërkombëtar tregon se shtetet anëtare të Bashkimit Evropian nuk kanë hequr dorë nga koncepti klasik i sovranitetit. Bashkimi Evropian përbën padyshim shkallën më të lartë të proceseve integrative në Evropë. Ai vetë është subjekt i së drejtës ndërkombëtare, kjo shprehet në kompetencën që ai ka dhe të cilën e ka ushtruar gjerësisht për të përfunduar traktate si me shtetet e treta, ashtu edhe me organizata e institucione të tjera ndërkombëtare. Por nga kjo nuk është cënuar pozita e Shteteve anëtare, që janë si më parë subjekte të plota të së drejtës ndërkombëtare.

Edhe në sferën kombëtare, shteteve anëtare në BE nuk ju kufizohen kompetencat në ushtrimin e pushtetit (legjislativ, ekzekutiv dhe gjyqësor) të tyre. Nëpërmjet harmonizimit të rendit ligjor kombëtar me aquis të BE-së, këto shtete kanë mundësi të hartojnë ligje dhe akte nënligjore më cilësore dhe efektive, në fokusin e të cilave të jetë shteti i së drejtës dhe qytetarët.

Traktati i Lisbonës, i cili hyri në fuqi në vitin 2009 zëvendësoi fjalën “Komunitet” me fjalën “Bashkim”. Ky traktat amendoi dhe plotësoi Traktatin e Mاستrihtit, të njohur si TBE dhe Traktatin e Romës, të njohur si TFBE mbi bazën e të cilave funksionon Bashkimi Evropian. Këto Traktate nuk kanë natyrë kushtetuese. Terminologjia e përdorur në Traktate, në përgjithësi reflekton këtë ndryshim të qasjes nga propozimi i mëparshëm i kushtetutës²⁰. Shprehja “kushtetutë” nuk përdoret dhe “ministri i jashtëm i BE-së” tani quhet “Përfaqësues i Lartë i Bashkimit për Politikën e Punëve të Jashtme dhe Sigurisë”, nocioni “ligj” nuk përdoret dhe Traktatet e amenduara nuk përmbajnë simbole të BE-së, siç janë flamuri ose himni. Përparësia e të drejtës së BE-së nuk është shënuar në mënyrë eksplicite në traktat dhe filozofia e këtij bashkimi është ndërveprimi i shteteve anëtare të tij nëpërmjet frymës së solidaritetit.

Konkluzione

Rendi ligjor i Bashkimit Evropian ka karakter dinamik. Pavarësisht përpjekjeve dhe rezultateve të arrira deri më tani Shqipëria duhet të jetë e aftë institucionalisht të ecë me të njëjtin hap si BE. Në përmbushje të këtij misioni, kapaciteti administrativ dhe standardet profesionale të

¹⁹ Arben Puto, “E Drejta Ndërkombëtare Publike”, Tiranë 2010, Botimet DUDAJ, fq. 146;

²⁰ Borchardt, Klaus-Dieter, “ABC-ja e të Drejtës së Bashkimit Evropian”, 2011, Publikuar në faqen zyrtare të Komisionit Evropian nga zyra e publikimeve, fq. 15.

institucioneve kombëtare të ngarkuara me përafrimin e aquis duhen të forcohen. Kërkohet gjithashtu edhe forcimi i ekspertëve për shqyrtimin e përputhshmërisë së legjislacionit shqiptar me aquis të BE-së për të garantuar një përafrim sa më cilësor të legjislacionit.

Zbatimi de facto i akteve të përafruara ka rëndësi të veçantë, kështu që organet kompetente për implementimin e aktit të përafruar, duhet të marrin të gjitha masat e nevojshme për monitorimin e implementimit të aktit dhe vënien në zbatim të tij.

Përmirësimi i transparencës dhe llogaridhënies mbetet thelbësor për procesin e integritetit, veçanërisht sigurimi i funksionimit efektiv, efikas dhe transparent të sistemit të prokurimit publik dhe menaxhimit të financave publike.

Për më tepër, në procesin e përafrimit të aquis kërkohet gjithashtu edhe pjesëmarrje aktive e të gjithë aktorëve në realizimin e reformave dhe detyrimeve të anëtarësimit, në harmoni me institucionet që koordinojnë e menaxhojnë procesin e integritetit.

Nga sa më lart, mund të themi se edhe Shoqëria civile dhe grupet e interesit duhet gjithashtu të përfshihen në procesin e hartimit të legjislacionit.

Bibliografi:

- Arben Puto, *“E Drejta Ndërkombëtare Publike”*, Tiranë 2010, Botimet DUDAJ;
- Borchardt, Klaus-Dieter, *“ABC-ja e të Drejtës së Bashkimit Evropian”*, 2011, Publikuar në faqen zyrtare të Komisionit Evropian nga zyra e publikimeve;
- European Commission *“Robert Schuman: the architect of the European integration project”*, January 2017;
- Ligji Nr. 9590, datë 27.07.2006 për ratifikimin e *“Marrëveshjes së Stabilizim-Asocimit ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe Komuniteteve Evropiane e shteteve të tyre anëtare”*;
- Ligj Nr. 15/2015 *“Për rolin e Kuvendit në procesin e integritetit të Republikës së Shqipërisë në Bashkimin Evropian”*;
- Vendim i Këshillit të Ministrave Nr. 246, datë 09.05.2018 *“Për miratimin e Planit Kombëtar për Integritetin Evropian 2018-2020”*;
- Vendim të Këshillit të Ministrave Nr. 330, datë 28.5.2014 *“Udhërrëfyesi për plotësimin e pesë prioritetëve kyçe”*;
- Vendim i Këshillit të Ministrave Nr. 946, datë 9.10.2013 *“Për përcaktimin e fushës së përgjegjësisë shtetërore të ministrisë së integritetit evropian”*;
- Vendim i Këshillit të Ministrave Nr. 179, datë 22.2.2006 *“Për krijimin e njëjësive të integritetit evropian në ministritë e linjës”*, i ndryshuar;

- *Vendim i Këshillit të Ministrave Nr. 577, datë 24.6.2015 “Për ngritjen e rrjetit të njësive të integritetit evropian dhe rrjetit të njësive të hartimit të legjislacionit në ministritë e linjës”;*
- *Urdhër i Kryeministrit, Nr. 183, datë 11.12.2009 “Për ngritjen, përbërjen dhe funksionimin e Grupeve Ndërinstitucionale të Punës”;*
- *Urdhër Nr. 107, datë 28.2.2014 “Për ngritjen, përbërjen dhe funksionimin e grupeve ndërinstitucionale të punës për integritetin evropian”;*
- *Raportet e Komisionit Evropian për Republikën e Shqipërisë 2018 dhe 2019;*
- *Ministria e Drejtësisë, EURALIUS “Manual i hartimit të ligjeve, një udhërrëfyes për procesin legjislativ në Shqipëri”, Tiranë 2010, Shtëpia Botuese Pegi;*
- *EU Policy Hub, “Institucionet Koordinuese dhe Strukturat e Integritetit në BE: Pse janë të rëndësishme?”, 30 maj 2017, për më tepër shiko:*
- *http://www.eupolicyhub.eu/wpcontent/uploads/2017/06/Institucionet_koordinues_e_dhe_strukturat-3.pdf;*
- *EU Policy Hub, “Anëtarësimi i Shqipërisë në Bashkimin Evropian”, Gusht 2016, për më tepër shiko: <http://www.eupolicyhub.eu/publikime/manuali-per-qytetaret/>.*

Vlerësimi i riskut të projekteve në koncesione dhe PPP



Aulent Guri – Kryeauditues
Departamenti i Auditimit të
Performancës

Projektet janë thelbësore për realizimin e strategjive organizative. Secili projekt përmban një nivel të caktuar rreziku dhe kërkohet që ai projekt të jetë i vetëdijshëm për këto rrezeqe dhe të hartojë përgjigjet e nevojshme për të marrë nivelin e dëshiruar të suksesit të projektit. Duke qenë se rreziqet e projekteve janë shumëdimensionale, ato duhet të vlerësohen duke përdorur metoda të marrjes së vendimeve me shumë attribute²¹. Qëllimi i këtij punimi është të sigurojë një përmbledhje të plotë

të çështjeve të vlerësimit të rrezikut të projektit, duke u përqendruar më shumë në marrëveshjet koncesionare/PPP në Shqipëri. Parimi themelor i një marrëveshje PPP është që rreziqet që lidhen me kryerjen e një projekti PPP t'i jepen palës më të aftë për t'i menaxhuar këto rrezeqe. Kjo përfshin identifikimin e palës më të aftë për të menaxhuar mundësinë e shfaqjes së rrezeqeve të tilla, si dhe të menaxhojë ndikimin nëse ato ndodhin në të vërtetë. Nëse rreziqet e një projekti PPP identifikohen, vlerësohen dhe transferohen me kujdes te pala më e aftë për t'i kontrolluar ose zbutur ato, kjo do të rezultojë në një ulje të kostos së përgjithshme të projektit PPP dhe në këtë mënyrë të përmirësojë vlerën për para për Autoritetin Kontraktues²². Rreziqet e PPP ndryshojnë në varësi të vendit ku zbatohet projekti, natyrës së projektit dhe aseteve dhe shërbimeve të përfshira. Megjithatë, rrezeqe të caktuara janë të njëjta për shumë lloje të projekteve të PPP. Këto zakonisht grupohen në kategori rrezeqesh, të cilat shpesh janë rrezeqe që shoqërohen me një funksion të veçantë (siç janë ndërtimi, funksionimi, ose financimi), ose me një fazë të veçantë projekti (siç është përfundimi).

Hyrje

“Përdorimi i PPP ka marrë përhapje të gjerë veçanërisht pas krizave të viteve të fundit në vende të ndryshme të botës, të cilat evidentuan pamundësinë financiare të qeverive të vendeve të ndryshme për kryerjen e

²¹ <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/int.20148>

²² International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2017.

investimeve të kërkuara për plotësimin e nevojave të ndryshme publike, kryesisht në infrastrukturë, por edhe në fusha të tjera. Format apo modelet e PPP-ve janë të ndryshme, ndër të cilat si më e njohur dhe më e përhapur deri sot kanë qenë koncesionet. Edhe në Shqipëri, koncesioni përbën formën e parë të PPP-ve që filloi të aplikohet. Gradualisht, Shqipëria filloi të ndërtojë dhe format e para të bazës ligjore dhe institucionale të koncesioneve. Por, megjithatë, aktualisht vihen re mangësi të theksuara në aplikimin efektiv dhe eficient, veçanërisht të PPP-ve, por edhe të koncesioneve. Në planin historik rezulton që përvoja shqiptare në përdorimin e PPP-ve është gati 100-vjeçare me përdorimin e koncesioneve si një prej formave kryesore të aplikimit të PPP-ve. Periudha pas viteve '90 përbën një epokë të re të përdorimit të PPP-ve në Shqipëri. Kjo periudhë karakterizohet nga tre tipare kryesore: ***pasurimi i llojeve të PPP-ve që përdoren***, ndërtimi i një baze gjithnjë e më të plotë ligjore të PPP-ve dhe fillimi i ndërtimit të strukturave administrative të specializuara për menaxhimin e veprimtarive të PPP-ve. Megjithatë, përdorimi i PPP-ve pas viteve '90 është bërë me mangësi të konsiderueshme, të cilat shpesh janë bërë edhe shkak për të marrë rezultate negative nga disa raste të projekteve të PPP-ve²³.

Pavarësisht se cilët mund të jenë subjektet propozues, projekt-ideja e një koncesioni apo PPP, mund të vijë si nevojë e përmbushjes së një nevoje, mangësie apo problematike e cila është identifikuar nga dokumentet e planifikimit në nivel kombëtar, rajonal, vendor apo sektorial. Këto dokumente planifikimi përfshijnë politikat, strategjitë, prioritetet apo planet e miratuara, në të gjitha nivelet e qeverisjes dhe që i përkasin sektorëve dhe fushave të veprimtarisë në të cilat parashikohet zbatimi i koncesioneve dhe PPP. Studimi i fizibilitetit (si një nga kriteret kryesorë që shërben për pranimin/refuzimin e projektit të koncesionit) duhet të vlerësojë nëse projekti harmonizohet me objektivat kombëtarë dhe sektoriale strategjike të përcaktuar në dokumentet e planifikimit, të tillë si politika, strategji apo plane të miratuara nga qeverisja qendrore apo vendore. Shtimi i shpejtë i PPP-ve në Shqipëri ka rritur riskun fiskal, gjë që bën të nevojiten përmirësime në strukturën e investimeve publike. Përmirësimi i planifikimit dhe ekzekutimit të investimeve në të gjitha nivelet e qeverisjes, është shumë i rëndësishëm, po aq sa dhe sigurimi i vlerës për para i projekteve koncesionare. Kjo kërkon kapacitete dhe aftësi

²³ Universiteti i Tiranës, Fakulteti Ekonomik, Temë Doktorature “Partneriteti Publik-Privat: Hallkë e rëndësishme e procesit të integrimit të Shqipërisë në Komunitetin Evropian, Bashkim Berberi, 2013, fq.10.

më të fortë analitike në agjencitë qeveritare për të vlerësuar siç duhet raportin e kostove/përfitimeve për të gjithë shoqërinë, si dhe ndikimet fiskale në drejtim të kostove dhe rreziqeve të këtyre projekteve. Edhe pse përfitimet e koncesioneve dhe PPP-ve janë të qarta, marrëveshje të tilla nuk duhet të jenë rruga e vetme e mundshme për tu projektuar, zbatuar dhe funksionuar. Shumë alternativa të tjera financimi janë të mundshme, duke përfshirë marrëveshjet institucionale “publik-publik” dhe duke mos hamendësuar se vetëm PPP-të ofrojnë mrekulli. Prandaj, PPP-të duhet të vlerësohen me kujdes në kontekstin e përfitimeve publike²⁴.

Struktura ligjore

Ligji nr. 125/2013 “Për koncesionet dhe partneritetin publik privat” rregullon kompetencat e autoriteteve kontraktuese për të hyrë në marrëveshje koncesionesh/partneritetesh publike private, për investime të bazuara në koncesione/partneritete publike private, procedurat për dhënien e kontratave të tilla, si nënshkrimi, ndërprerja dhe ndryshimet e marrëveshjeve të koncesionit/ partneritetit publik privat, çështjet që kanë të bëjnë me rregullimet financiare dhe mbështetjen, politikën e këtyre koncesioneve e autoritetin për zbatimin e tyre, si dhe çështje të tjera që lidhen me koncesionet/partneritetet publike private. Koncesionet/partneritetet publike private mund të jepen për realizimin e punimeve dhe/ose ofrimin e shërbimeve për sektorë të ndryshëm si prodhim dhe shpërndarje të energjisë elektrike, transport (porte, aeroporte, rrugë, tunele, ura, parkim), telekomunikacion, shkencë, arsim, turizëm dhe hoteleri, menaxhim dhe trajtim të mbetjeve, etj.

Agjencia e Trajtimit të Koncesioneve (ATRAKO) është një institucion buxhetor që ka si mision të nxisë dhe asistojë Autoritetet Kontraktore në shqyrtimin dhe vlerësimin e projekteve koncesionare/partneriteteve publike private, si propozime të kërkuara ose të pakërkuara; hartimin e kërkesës për propozim, dokumenteve parakualifikuese dhe kualifikuese dhe vlerësimin e propozimeve, si dhe vijon me procedurën për dhënien e koncesioneve/partneriteteve publike private nëpërmjet fazave të:

- Identifikimit të projekteve koncesionare/partneriteteve publike private, si propozime të kërkuara ose të pa kërkuara;

²⁴ Raport i FMN “Vlerësimi i kapaciteteve institucionale të Menaxhimit të Investimeve Publike”, Dhjetor, 2018, fq. 2 & 5.

- Përgatitjes dhe hartimit të dokumenteve të garës, për projektet koncesionare/partneriteteve publike private, si propozime të kërkuara ose të pakërkuara;
- Tenderimit të projekteve koncesionare/partneriteteve publike private;
- Negocimin e kontratave koncesionare.

Problemi

Që prej fillimit të procesit të transformimit të ekonomisë shqiptare nga sistemi i ekonomisë së centralizuar drejt një sistemi të ekonomisë së tregut, pesha e shtetit në sipërmarrje ka ardhur duke u zvogëluar për t'i lënë gjithnjë e më shumë hapësirë sipërmarrjeve private. Modeli i ekonomisë së tregut që po ndjek Shqipëria me një sektor shtetëror gjithnjë e më të vogël e bën të domosdoshëm ngritjen dhe forcimin e një partneriteti mes sektorit shtetëror dhe atij privat, sidomos për projekte me rëndësi strategjike. Qëllimi kryesor i një partneriteti të tillë sigurisht është përmirësimi i efikasitetit dhe cilësisë së shërbimit dhe produkteve.

Për shkak se PPP-të ofrojnë shërbime me natyrë publike apo/dhe strategjike, është e paevitueshme që ato t'i nënshtrohen një debati të fortë politik, ndonjëherë disavjeçar. Partneritetet midis sektorit publik dhe atij privat konsiderohen si një instrument i rëndësishëm për realizimin e projekteve të. Mbështetësit e PPP-ve e venë theksin tek vlera e shtuar që buron nga përfshirja e sektorit privat në projektet e infrastrukturës publike. Duke punuar më ngushtësisht me biznesin, qeveritë mund të përdorin forcat e tregut për të mirëmenaxhuar shërbimet e infrastrukturës publike. Eficienca, njohuritë dhe orientimi i konsumatorit janë pikat e forta të tregut që mund të përmirësojnë performancën dhe produktet e sektorit publik. Për më tepër, PPP-të stimulojnë sektorin privat për të ndërmarrë një përjasje dinamike dhe menaxhimin e furnizimit zinxhir që supozohet të përmirësojnë raportin çmim/cilësi.²⁵ Megjithatë krahas avantazheve, PPP-të shoqërohen edhe me një gamë të gjerë disavantazhesh, të listuar më poshtë.

Avantazhet

Ndikim në rritjen ekonomike. Duke vënë në shfrytëzim pasuritë kombëtare të cilat për pamundësinë e shtetit nuk janë vënë në shfrytëzim ndikon në

²⁵ Temë Doktorature “Partneriteti Publik Privat - Koncesionet si një mënyrë menaxhimi dhe financimi i shërbimeve publike”, Durim Kraja, 2015, fq 30.

rritjen e PPB dhe punësimit. Nga ana tjetër kjo krijon mundësinë e rritjes së të ardhurave për shoqërinë nëpërmjet tatim-taksave, që përfshihen nga aktiviteti i këtyre kompanive.

Rritjen dhe zhvillimin e inovacionit. Kompanitë private që marrin me koncesion pasuritë kombëtare ose shërbimet publike janë të interesuara të rrisin fitimet e tyre nga aktiviteti dhe për këtë qëllim ato do të orientohejnë nga futja e teknologjive të reja, që do të sjellë rritjen e vëllimit dhe të cilësisë së shërbimeve.

Transferimin e rreziqeve. Nëpërmjet transferimit të përgjegjësisë për dhënien e shërbimit, shteti edhe nëse nuk shkarkohet tërësisht nga këto përgjegjësi, transferon një pjesë të madhe të rrezikut që mbart dhënia e këtyre shërbimeve.

Pakësimin e shpenzimeve qeveritare. Të gjitha qeveritë janë të orientuara nga ulja e numrit të punonjësve publikë dhe pakësimin e shpenzimeve qeveritare në tërësi. Nëpërmjet këtij instrumenti synohet që këto shërbime të jepen në masën e duhur dhe duke përmirësuar cilësinë, ndërkohë që burimet e punës kalojnë nga sektori publik në sektorin privat.

Ekzekutimi i shpejtë dhe pa pengesa i dhënies së shërbimeve. Sektori privat ka disa avantazhe që burojnë nga procedurat e shpejta të vendimmarrjes për dhënien e shërbimeve dhe sigurimin e burimeve të tyre. Ai mund të prokurojë drejtpërdrejt burimet materiale të nevojshme përkundrejt procedurave të stërzgjatura në kohë.

Përmirësimi i kostos efektive të shërbimeve. Në përgjithësi mbajtja e këtyre shërbimeve nga sektori publik është shoqëruar me një kosto të lartë të tyre falë inefficiencës së burimeve të përdorura dhe teknologjisë jo të përshtatshme të përdorur. Kompanitë private janë të interesuara që pa cënuar cilësinë e këtyre shërbimeve të rrisin gamën e tyre dhe të pakësojnë kostot përkatëse, për shkak se kjo ndikon drejtpërdrejt në rezultatet e tyre financiare.

Disavantazhet

Përzgjedhja e një partneriteti publik privat duhet mbështetur domosdoshmërisht në një studim kosto-përfitim. Eksperienca ka treguar se qeveria mund të ketë kosto më të lartë të një partneriteti publik privat të hartuar keq. Prandaj qeveria duhet të studiojë me kujdes shkallën e transferimit të riskut për projektet e partneritetit publik privat dhe të jetë e vëmendshme për detyrimet e mundshme të kontigjencës që rrjedhin prej tyre.

Natyra afatgjatë e këtyre projekteve dhe e kompleksitetit të lidhur me ta është e vështirë për të identifikuar të gjitha të papriturat e mundshme të projektit që mund të lindin në vijim dhe që nuk ishin parashikuar në kontratën fillestare. Është gjithashtu e mundur që disa nga projektet mund të dështojnë ose mund të përfundojnë para afatit për disa arsye, duke përfshirë ndryshime në politikën e qeverisë, dështime nga operatori privat ose qeveria për të kryer detyrimet e tyre për shkak të rrethanave të jashtme të tilla si forca madhore, etj.

Një kuadër ligjor i munguar ose i paplotë përbën një rrezik serioz për fatin e kontratës së partneritetit publik privat.

Transparenca dhe pjesëmarrja e publikut në këto procese është një parakusht për të shmangur abuzimet si dhe për të cënuar interesat publike. Dhënia e kontratave të PPP-ve në kushtet e mungesës së transparencës është bërë e ditur edhe nga Këshilli i Evropës²⁶. Progres Raporti i BE-së për Shqipërinë i vitit 2019 thekson se rreth 20% e rreth 500 kontratave koncesionare të hidrocentraleve janë të vendosura në zona të mbrojtura dhe disa prej tyre kanë pasur një ndikim të rëndësishëm në biodiversitetin lokal. Sa i takon aspektit social dhe mjedisor, shpesh projektet e PPP-ve mund të kenë ndikime negative në komunitet dhe biodiversitetin lokal²⁷. Impaktet sociale (të cilat mund të jenë negative por dhe pozitive) mund të jenë të llojeve të ndryshme dhe mund të prekin banorët aty ku ndërtohet një objekt i dhënë me koncesion/PPP në formë të ndryshme si për shembull:

- Humbja e tokës bujqësore për shkak të përmbytjeve;
- Humbja e infrastrukturës për shkak të ndërtimeve dhe përmbytjeve;
- Bllokimi i aksesit;
- Mundësi për punësime të mundshme;
- Mundësi për tregje të përmirësuara gjatë punimeve të ndërtimit (kërkesë e rritur) që mund të vazhdojë si rezultat i infrastrukturës së përmirësuar²⁸.

Përmbajtja e punimit

Vlerësimi i një projekti PPP, nënkupton kontrollimin se si do të zhvillohet dhe zbatohet projekti si një PPP. Shumë programe të suksesshme të PPP-

²⁶ <http://www.gazetatema.net/2016/12/23/partneriteti-publik-privat-avantazhe-dhe-rreziqe/>

²⁷ Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships, OECD, 2012, fq 10.

²⁸ Universiteti i Tiranës, Fakulteti Ekonomik, Temë Doktorature “Partneriteti Publik Privat - Koncesionet si një mënyrë menaxhimi dhe financimi i shërbimeve publike”, Durim Kraja, 2015, fq 115.

ve krijojnë “Kriteret e vlerësimit për PPP-të” të cilat janë kritere që përdoren për të vendosur nëse një projekt i propozuar është një vendim i mirë për investime, Në vendimarrjen nëse do të ndjekin një projekt si PPP, qeveritë duhet të vlerësojnë nëse projekti është një përdorim i mirë i burimeve. Kjo zakonisht përfshin vlerësimin e projektit dhe PPP-ve të propozuara në bazë të katër kritereve kryesore:

- 1- ***Fizibiliteti dhe qëndrueshmëria ekonomike*** e projektit nëse projekti primar ka kuptim apo jo, pavarësisht nga mënyra e prokurimit. Së pari, kjo do të thotë të konfirmosh që projekti është pjesë e përparësive të politikave dhe planeve sektoriale dhe infrastrukturore. Më pas përfshihen studime të fizibilitetit për të kontrolluar nëse projekti është i mundur dhe kontrolli i vlerësimit ekonomik të projektit, për të parë nëse është i arsyeshëm (kosto-përfitim) për të dhënë përfitimet e pritura. Ky vlerësim mund të bëhet përpara se të identifikohet projekti si një PPP e mundshme, ose si pjesë e procesit të zhvillimit të PPP-së.
- 2- ***Qëndrueshmëria tregtare*** nëse projekti ka të ngjarë të jetë në gjendje të tërheqë sponsorë dhe huadhënës me cilësi të mirë, duke siguruar kthime të fuqishme dhe të arsyeshme financiare. Kjo konfirmohet më pas përmes procesit të tenderit.
- 3- ***Vlera monetare e PPP-ve***, nëse zhvillimi i projektit të propozuar pritet të arrijë vlerën më të lartë monetare, në krahasim me propozimet e tjera. Kjo mund të përfshijë krahasimin me alternativat e tjera të prokurimeve publike. Ajo mund të përfshijë gjithashtu krahasimin me strukturat e tjera të mundshme të PPP, për të kontrolluar nëse struktura e propozuar ofron vlerën më të mirë (për shembull që rreziqet janë alokuar në mënyrë optimale).
- 4- ***Përgjegjësia fiskale*** nëse kërkesat e përgjithshme të të ardhurave të projektit janë brenda kapacitetit të përdoruesve, autoritetit publik, ose të dyja, për të paguar për shërbimin e infrastrukturës. Kjo përfshin kontrollimin e kostos fiskale të projektit si në aspektin e pagesave të rregullta, ashtu edhe me rrezikun fiskal, përcaktimin nëse kjo mund të vendoset brenda buxhetit të kujdesshëm dhe kufizimeve të tjera fiskale.

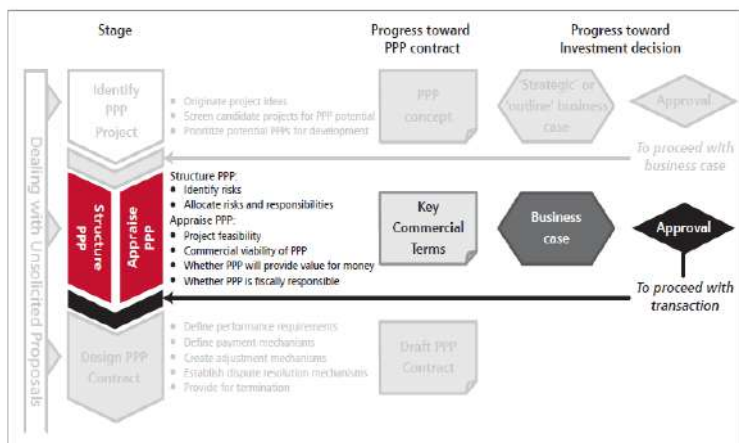


Figura 1. Miratimi i Projekteve të PPP

Burimi: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2017, page 129.

Përcaktimi i projektit dhe kontrolli i fizibilitetit

Para se të vlerësohet, një projekt duhet të përkufizohet. Kjo do të thotë se projekti duhet të përcaktojë qartë skicën fizike, teknologjinë që do të përdorë, rezultatet që do të sigurojë dhe njerëzve që do t'ju shërbejë. Kostot e kapitalit, operimit dhe mirëmbajtjes duhen të vlerësohen, si dhe të ardhurat që priten të gjenerohen. Ky përkufizim duhet të jetë mjaft i gjerë për t'u aplikuar për një projekt të dhënë si PPP ose për një projekt të financuar me para publike. Koncepti i projektit zakonisht testohet për fizibilitet në disa dimensione:

- Fizibiliteti teknik, a mund të realizohet në të vërtetë projekti siç është planifikuar, duke përdorur teknologji të provuar dhe pa rrezeqe teknike të paarsyeshme?
- Fizibiliteti ligjor, a ka pengesa ligjore për projektin? Për një PPP kjo përfshin konsiderimin nëse ka kufizime ligjore në aftësinë e qeverisë për të hyrë në kontratën e PPP-së.
- Qëndrueshmëria mjedisore dhe sociale në minimum, a përputhet projekti me standardet kombëtare mjedisore dhe të planifikimit?

Vlerësimi i qëndrueshmërisë tregtare

Pasi të vendoset se projekti është i zbatueshëm, hapi tjetër duhet të jetë marrja në konsideratë nëse PPP-ja e strukturuar, do të jetë apo jo tërheqëse për tregun. A do ta shohin palët private si një mundësi të mirë për ta ndjekur? Në përgjithësi, palët private e shohin një projekt tregtar tërheqës vetëm nëse ofron kthime të mira financiare, dhe kërkon që pala private të

mbajë vetëm nivele të arsyeshme rreziku. Vlerësimi i të ardhurave zakonisht përfshin analizën financiare, ndërtimin e një modeli financiar të projektit, kontrollimin e fluksit të parave të projektit dhe qëndrueshmërinë financiare.

Vlerësimi i vlerës monetare

Një objektivi kryesor i shumicës së qeverive në zbatimin e PPP-ve është që të arrijë vlerën për para në sigurimin e infrastrukturës së nevojshme. “Vlera për para” nënkupton arritjen e kombinimit optimal të përfitimeve dhe kostove, në ofrimin e shërbimeve që përdoruesit dëshirojnë. Shumë programe të suksesshme PPP kërkojnë një vlerësim nëse një PPP ka të ngjarë të ofrojë vlerë më të mirë për publikun sesa prokurimet publike tradicionale që shpesh quhen "vlerë për analizën e parave". Një krahasim për vlerën e parave mund të bëhet për një projekt specifik të PPP të propozuar. Ai mund të bëhet gjithashtu në një nivel programi, për projekte me karakteristika të përbashkëta. Analiza e vlerës së parave zakonisht përfshin një kombinim të qasjeve cilësore dhe sasiore.

Analiza cilësore e vlerës për para përfshin kontrollimin e përdorimit të arsyeshëm të PPP-së, domethënë duke marrë në konsideratë nëse një projekt i propozuar është i një lloji që mund të jetë i përshtatshëm për financim privat, nëse ekzistojnë kushtet që PPP të arrijë vlerën për para dhe nëse PPP është e strukturuar mirë dhe se pritet të sjellë konkurrencë. Disa programe PPP gjithashtu kërkojnë vlerësim sasiore të vlerës për para. Kjo zakonisht nënkupton krahasimin e opsionit të zgjedhur për PPP kundër një "Krahasuesi të Sektorit Publik" (KSP), domethënë, si do të duket projekti nëse do të dorëzohet përmes prokurimit tradicional. Ky krahasim mund të bëhet në mënyra të ndryshme. Më e zakonshme është krahasimi i kostos fiskale me koston e rregulluar nga rreziku i prokurimit të njëjtit projekt përmes prokurimit tradicional, me koston e pritshme të PPP.

Vlera për analizën e parave, veçanërisht përdorimi i metodologjive sasiore të "krahasuesit të sektorit publik" ka qenë subjekt i një debati të gjerë. Disa vënë në dyshim vlerën dhe rëndësinë e një qasjeje të KSP, e cila mund të duket se është më "shkencore" sesa është në të vërtetë, me vendimmarrës potencialisht mashtrues; ose anasjelltas, thjesht mund të vijë shumë vonë në proces për të qenë një kontribut i mirëfilltë për vendimmarrjen.

Vlerësimi i Ndikimeve Fiskale

Një projekt i propozuar i PPP-së mund të jetë i realizueshëm dhe ekonomikisht i zbatueshëm, dhe vlera për analizën e parave mund të tregojë që PPP është mënyra më e mirë për ta prokuruar atë. Sidoqoftë, qeveria gjithashtu duhet të vendosë nëse PPP është e përballueshme dhe e përgjegjshme nga pikëpamja fiskale, duke pasur parasysh detyrimet e saj fiskale. Shumë qeveri kanë hyrë në PPP duke mos e kuptuar plotësisht koston e tyre të mundshme. Kjo mund të krijojë një rrezik fiskal të rëndësishëm për qeveritë. Për të shmangur këtë grackë, qeveritë duhet të vlerësojnë përballueshmërinë fiskale kur vlerësojnë një projekt PPP - në mënyrë që ata të mos shkojnë në treg me projekte që nuk mund t'i përballojnë.

Strukturimi i projekteve të PPP-ve

"Strukturimi i një projekti PPP" nënkupton ndarjen e përgjegjësiave, të drejtave dhe rreziqeve për secilën palë në kontratën e PPP. Kjo ndarje përcaktohet në detaje në kontratën e PPP. Struktura e projektit zhvillohet zakonisht në mënyrë përsëritëse, në vend se të hartohet menjëherë një kontratë e detajuar. Hapi i parë është që të zhvillohet koncepti fillestar i projektit në terma tregtar kyç - d.m.th., një skicë e rezultateve të kërkuara, përgjegjësiave dhe rreziqeve që mbart secila palë, dhe si do të paguhet pala private. Kushtet kryesore tregtare janë zakonisht të detajuara sa duhet për të bërë të mundur që autoriteti kontraktues të vlerësojë PPP-në e propozuar.

Identifikimi i Rreziqeve

Hapi i parë drejt strukturimit të PPP-së është përgatitja e një liste gjithëpërfshirëse për të gjitha rreziqet që lidhen me projektin. Një listë e tillë njihet si "regjistri i rrezikut". Në këtë kontekst, një "rrezik" është një ndryshim i paparashikueshëm në vlerën e projektit nga këndvështrimi i disa ose të gjithë palëve të interesuara, që rrjedhin nga një faktor i dhënë themelor "rreziku". Rreziqet e PPP-ve ndryshojnë në varësi të vendit ku zbatohet projekti, natyrës së projektit dhe aseteve dhe shërbimeve të përfshira. Megjithatë, rreziqe të caktuara janë të zakonshme për shumë lloje të projekteve të PPP. Këto zakonisht grupohen në disa kategori rreziqesh, të cilat shpesh janë rreziqe që shoqërohen me një funksion të veçantë (siç janë ndërtimi, funksionimi, ose financimi), ose me një fazë të veçantë projekti (siç është përfundimi).

Kategoritë e Risqeve të PPP-ve

Kategoritë e mëposhtme të rreziqeve janë të përbashkëta për shumë PPP:

- *Rreziqet e vendndodhjes* që lidhen me disponueshmërinë dhe cilësinë e vendndodhjes së projektit, të tilla si kostoja dhe koha e blerjes së vendit, lejet e nevojshme ose sigurimi i të drejtave të kalimit për në rrugë, efekti i kushteve gjeologjike ose kushteve të tjera të vendit, dhe kostoja e arritjes së standardeve mjedisore;
- *Projektimi, ndërtimi dhe vënia në përdorim* është rreziku që ndërtimi kërkon më shumë kohë ose kushton më shumë sesa pritej, ose që cilësia e projektimit ose cilësia e ndërtimit do të thotë që asetit nuk është i përshtatshëm për të përmbushur kërkesat e projektit;
- *Funksionimi* – risqet e funksionimit të suksesshëm, duke përfshirë riskun e ndërprerjes së shërbimit ose vlefshmërisë së asetit është risku që rrjeti të mos punojë siç pritej, ose që kostoja e mirëmbajtjes ose funksionimit të jetë ndryshe nga sa pritej;
- *Rregullator ose politik* - rreziku i vendimeve rregullatore ose politike ose ndryshimeve në kornizën rregullatore të sektorit që ndikojnë negativisht në projekt. Për shembull, kjo mund të përfshijë dështimin në amendimin në mënyrë të duhur të marrëveshjeve të PPP-ve, vendime rregullatore të padrejta, ose deri edhe në ekstrem, shkelje të kontratës ose shpronësimit;
- *Ndryshim në kornizën ligjore* - rreziku që një ndryshim në ligjin ose rregulloren e përgjithshme ndikon negativisht në projekt, siç janë ndryshimet në taksimin e përgjithshëm të korporatave, ose në rregullat që rregullojnë shndërrueshmërinë e monedhës, ose riatdhesimin e fitimeve;
- *Dështimi* – risku që partneri privat në PPP të mos jetë i aftë teknikisht ose financiarisht për të zbatuar projektin;
- *Ekonomik ose financiar* – risku që ndryshimet në normat e interesit, shkëmbimi i monedhave ose inflacioni të prekin të ardhurat e projektit;
- *Forca madhore* - rreziku i pashërueshëm që ngjarjet e jashtme përtej kontrollit të palëve në kontratë, të tilla si fatkeqësitë natyrore, lufta civile, të ndikojnë në projekt;
- *Pronësia e pasurive* - rreziqet që lidhen me pronësinë e pasurive, përfshirë rrezikun që teknologjia të vjetrohet ose që vlera e aseteve në fund të kontratës të jetë e ndryshme nga sa pritej;

Ndarja e Risqeve

Alokimi i rrezikut, në kontekstin e PPP, do të thotë të vendoset se cila palë në kontratën e PPP do të mbajë koston e një ndryshimi në rezultatet e projektit që rrjedhin nga secili faktor rreziku. Alokimi mirë i rrezikut të projektit është një nga mënyrat kryesore që PPP-të mund të arrijnë vlerë më të mirë për para.

Bibliografi:

- *International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2017.*
- *Universiteti i Tiranës, Fakulteti Ekonomik, Doktoraturë “PPP: Hallkë e rëndësishme e procesit të integritetit të Shqipërisë në Komunitetin Evropian, Bashkim Berberi, 2013.*
- *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships, OECD, 2012;*
- *European Commission, Commission Staff Working Document, Albania 2019 Report.*
- *International Monetary Fund, Assessing Public Investment Management Institutional Capacities, Albania 2018;*
- *Temë Doktorature “Partneriteti Publik Privat - Koncesionet si një mënyrë menaxhimi dhe financimi i shërbimeve publike”, Durim Kraja, 2015;*
- *[https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/int.20148;](https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/int.20148)*
- *[http://www.gazetatema.net/2016/12/23/partneriteti-publik-privat-avantazhe-dhe-rreziqe/.](http://www.gazetatema.net/2016/12/23/partneriteti-publik-privat-avantazhe-dhe-rreziqe/)*

Gjykata Evropiane e Audituesve dhe Kontrolli i Lartë i Shtetit si promotorë të integritetit evropian të Shqipërisë



Dorel Balliu - Auditues
Departamenti i Auditimit të
Performancës

Që prej vitit 2012, Kontrolli i Lartë i Shtetit ka farkëtuar një partneritet të çmuar me institucionin prestigjioz të BE-së, Gjykatën Evropiane të Audituesve (ECA). Prej rreth 6 vitesh, ECA ka kontribuar në krijimin e një gjenerate të re audituesish në KLSH, duke i mirëpritur audituesit shqiptarë në programin *internship* që organizon dy herë në vit. Për 5 muaj, audituesit e KLSH-së janë të barabartë me homologët e tyre evropianë, duke u bërë pjesë e grupeve audituese. Për

periudhën mars – korrik 2019 pata nderin dhe kënaqësinë të isha pjesë pikërisht e këtij programi.

Ky partneritet nuk duhet të shihet me syrin lokalist si një bashkëpunim i rëndomtë, në letër, mes dy institucioneve, pasi ajo çka KLSH-ja dhe Gjykata Evropiane e Audituesve ka kultivuar deri më tani ka qenë kryekëput në dobi të integritetit të Shqipërisë në BE. Dhe, në fakt, kontributi i KLSH-së në këtë kauzë të madhe ka patur më pak vëmendje mediatike sesa institucionet e ngritura për këtë qëllim, të cilat KLSH-ja i ka parakaluar në rrugën e gjatë të përmbushjes së kriterëve për anëtarësim në BE.

Po të shohim misionin, strukturën dhe kompetencat e ECA-s, vërejmë si ngjashmëri me KLSH-në dhe SAI-t e tjera kombëtare, ashtu edhe ndryshime. Kështu, ajo vepron si një auditues i jashtëm publik dhe i pavarur, por që kontrollon shpenzimin e financave të një shumësie shtetesh dhe një organizate ndërkombëtare sikundër është Bashkimi Evropian. Si palë auditimi, Komisioni dhe agjencitë e tjera zëvendësojnë qeveritë dhe entet publike kombëtare, ndërsa Parlamenti Evropian i ngjason një Kuvendi ku (duhet të) diskutohen raportet e auditimit. Megjithatë Court-i nuk ka funksionet gjykuese të një gjykate, ajo sërish është e ndarë në Dhoma (Seksione, sikurse *Cour des Comptes* franceze apo *Corte dei Conti* italiane) sipas fushave të ndryshme ekonomiko-sociale.

Ky punim shkencor do të mëtojë të japë disa njohuri të vlefshme mbi mënyrën e funksionimit të ECA-s dhe KLSH-së, si ata impaktojnë jetën e qytetarëve shqiptarë dhe të BE-së dhe se si ato, në mënyrë të drejtpërdrejtë dhe jo, promovojnë hyrjen e Shqipërisë në familjen e madhe evropiane.

Hyrje

“Komuniteti Evropian është aty për t’i shërbyer qytetarëve të tij të cilët me të drejtë duhet të sigurohen se paratë nën sëndukët Evropianë po shpenzohen në mënyrë të mençur dhe në përputhje me parimin e menaxhimit të shëndoshë buxhetor. Është detyrë e përfaqësuesve të njerëzve të Evropës – dhe Anëtarët e Parlamentit Evropian e konsiderojnë veten e tyre të tillë – të jenë garantë të menaxhimit financiar të përgjegjshëm dhe transparent të Komunitetit.”²⁹

Një hap i rëndësishëm në ndërtimin e arkitekturës së Bashkimit Evropian ishte krijimi i institucioneve dhe trupave të reja, të afta për të kontribuar në mënyrën e tyre specifike për ndërtimin e një themeli solid evropian. Deklarata e Limës (1975) shënjoji shtyllat kryesore të një institucioni auditimi të pavarur; Traktati i 1975 dhe Rregullorja Financiare e Përgjithshme parashikuan përgjegjësitë dhe kompetencat e asaj që do të quhej më vonë Gjykatë Evropiane e Audituesve³⁰.

Në vitin 1977, pas diskutimesh të gjata brendapërbrenda Parlamentit Evropian, së bashku me institucione të tjera evropiane dhe Zyra Kombëtare Auditimi, u krijua ECA, duke ndjekur modelin e asaj çka ekzistonte në vendet e ndryshme anëtare dhe që shpesh mbiquhej si “pushteti i katërt i një shteti”.

Misioni i ECA-s është të kontribuojë në përmirësimin e menaxhimit financiar të Bashkimit Evropian, të promovojë përgjegjshmërinë, llogaridhënien dhe transparencën, si dhe të veprojë si një auditues i jashtëm i pavarur dhe rojtar i interesave financiare të qytetarëve të BE-së. Roli i ECA-s si audituesi i jashtëm i pavarur i BE-së është të kontrollojë nëse fondet evropiane janë përdorur në mënyrë korrekte dhe në përputhje me ligjet dhe rregulloret, si dhe nëse kanë arritur vlerën për paranë (value for money)³¹.

²⁹ Heinrich Aigner, Hyrje në “Çështjen për një Zyrë Auditimi Evropiane”, Parlamenti Evropian, 1973

³⁰ European Court of Auditors 1977-2017 40 years of Public Auditing, ECA Journal, 2017.

³¹ Gjykata Evropiane e Audituesve, Misioni dhe roli. Për më tepër, shih:

<https://www.eca.europa.eu/en/Pages/MissionAndRole.aspx>

ECA dhe KLSH, dy realitete sa të ndryshme, aq edhe të ngjashme

Gjykata Evropiane e Audituesve kontrollon nëse buxheti i BE-së është implementuar në mënyrë të drejtë dhe nëse fondet e saj janë shpenzuar në mënyrë të ligjshme dhe në përputhje me parimet e menaxhimit të shëndoshë financiar.

Ndërkohë që Evropa po përballlet me sfida gjithnjë e më të mëdha dhe po shton trysinë mbi financat e saj publike, roli i ECA-s bëhet gjithmonë e më i rëndësishëm dhe vendimtar. ECA paralajmëron mbi rreziqet, jep siguri dhe ofron udhëzime se si politikëbërësit e BE-së të përmirësojnë menaxhimin e financave publike dhe të sigurojnë që qytetarët e Evropës të dinë se si po shpenzohen paratë e tyre. Ky është thelbi i kontributit të ECA-s në forcimin e legjitimitetit dhe qëndrueshmërisë demokratike të Bashkimit Evropian³².

Në të njëjtën mënyrë vepron edhe Kontrolli i Lartë i Shtetit, si institucioni më i lartë i kontrollit ekonomik dhe financiar në Republikën e Shqipërisë. Me anë të auditimeve të tij, ai kontrollon:

- a) veprimtarinë ekonomike të institucioneve shtetërore e të personave të tjerë juridikë shtetërorë;
- b) përdorimin dhe mbrojtjen e fondeve shtetërore nga organet e pushtetit qendror dhe atij vendor;
- c) veprimtarinë ekonomike të personave juridikë, në të cilët shteti ka më shumë se gjysmën e pjesëve ose të aksioneve, ose kur huat, kreditë dhe detyrimet e tyre garantohen nga shteti³³.

Institucioni kryesor i audituar është Komisioni Evropian, si politikëbërësi i BE-së, por edhe agjencitë e tjera të Unionit, si dhe Vendet Anëtare për pjesën e fondeve apo projekteve të akorduara nga BE. *Watchdog*-u financiar i Evropës raporton në Parlamentin Evropian me anë të:

- Raportit Vjetor për zbatimin e buxhetit (Annual Report);
- Raporteve Speciale (në më të shumtën e rasteve janë raporte performance) të tematikave të ndryshme (Special Reports);
- Raporteve Vjetore Specifike të llogarive financiare të institucioneve dhe agjencive të tjera evropiane (Specific Annual Reports);

³² Gjykata Evropiane e Audituesve, Misioni dhe roli. Për më tepër, shih:

<https://www.eca.europa.eu/en/Pages/MissionAndRole.aspx>

³³ Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë. Kuvendi i Shqipërisë. Për më tepër, shih

<https://www.parlament.al/Kuvendi/Kushtetuta>.

- Opinioneve mbi ligjet e reja apo të përditësuara të menaxhimit financiar (Opinions);
- si dhe produkteve të tjera më të reja. Ato janë:
 - Shqyrtimi i Peisazhit (Landscape Review),
 - Studimet e Shkurtra (Briefing Paper),
 - Shqyrtimet e Shpejta të Çështjes (Rapid Case Review) dhe
 - Studimet e Kontekstit (Background Paper).

Këto produkte, të cilat nuk janë të përcaktuara në ligjin themelor të KLSH-së dhe të cilat nuk i përdorim në punën tonë, përfshijnë tema të gjera bazuar në rezultatet e Gjykatës dhe dijen e përvojën e akumuluar. Ato synojnë të shërbejnë si një bazë për konsultim dhe dialog me palët e interesuara të Gjykatës. Ato i mundësojnë Gjykatës të bëjë vëzhgime për çështje të rëndësishme që nuk mund të jenë subjekt kontrolli.

Po kështu, KLSH i paraqet Kuvendit të Shqipërisë:

- a) raport për zbatimin e buxhetit të shtetit;
- b) mendim për raportin e Këshillit të Ministrave për shpenzimet e vitit të kaluar financiar para se të miratohet nga Kuvendi;
- c) informacion për rezultatet e kontrolleve sa herë që kërkohet nga Kuvendi;
- d) raportin vjetor të veprimtarisë së tij.

Aktualisht, Gjykata Evropiane e Audituesve është e përbërë nga 28 anëtarë nga 28 vendet anëtare të Bashkimit Evropian, ku njëri prej tyre zgjidhet si President i Gjykatës dhe luan rolin e *primus inter pares* (i pari midis të barabartëve). Presidenti aktual i Gjykatës është Anëtari gjerman Klaus-Heiner Lehne, ndërsa Sekretar i Përgjithshëm është Eduardo Ruiz García nga Spanja. ECA është e ndarë, gjithashtu, në 5 Dhoma (Chambers) ku secila prej tyre mbulon fusha të ndryshme të jetës ekonomike e sociale të qytetarëve evropianë (**Chamber I**: Përdorimi i qëndrueshëm i burimeve natyrore; **Chamber II**: Investimet për kohezion, rritje dhe përfshirje; **Chamber III**: Aksioni i jashtëm, siguria dhe drejtësia; **Chamber IV**: Rregullimi i tregjeve dhe ekonomia konkurruese; **Chamber V**: Financimi dhe administrimi i Unionit). Në çdo dhomë ushtrojnë detyrat e veta disa nga Anëtarët e Gjykatës dhe kryesohet nga një Drejtor (Director) dhe disa Kryemenaxherë (Principal Managers).

KLSH ka një lloj tjetër strukture organizative. Ai është një organ monokratik i udhëhequr nga një Kryetar i cili aktualisht asistohet nga 3 Drejtorë të Përgjithshëm dhe Sekretari i Përgjithshëm. Secili DP mbikëqyr një ose më shumë departamente. Departamentet aktualisht janë 8:

Departamenti i Strategjisë, Metodologjisë së Standardeve dhe Kontrollit të Cilësisë, Departamenti i Auditimit të Performancës, Departamenti i Auditimit të Institucioneve Qendrore, Departamenti i Auditimit IT; Departamenti i Auditimit të Buxhetit të Shtetit, Departamenti i Auditimit të Shoqërive Publike dhe Investimeve të Huaja, Departamenti i Auditimit të Njësive të Qeverisjes Vendore, Departamenti i Auditimit të Aseteve dhe Mjedisit, Departamenti Juridik, ashtu sikurse: Drejtoria e Komunikimit, Botimit dhe Marrëdhënieve me Jashtë, Drejtoria e IT dhe Logjistikës, Drejtoria e Burimeve Njerëzore.

Auditimi i performancës në ECA: një tjetër perspektivë

Një nga dy auditimet e performancës ku u angazhova përgjatë eksperiencës sime në ECA ishte “Lëvizshmëria Urbane (Urban Mobility)”. Një auditim performancë në ECA zgjat rreth 18 muaj dhe ky i fundit ishte në fazën e dytë: atë të terrenit. Subjekti i audituar ishte, natyrisht, Komisioni Evropian dhe vendet anëtare që do të vëzhgoheshin (me anë të misioneve “missions”, të ashtuquajturat vizita në terren) ishin Spanja, Italia, Gjermania dhe Polonia. Vizitat në terren ishin kryer tashmë dhe iu bashkova grupit të auditimit në momentin e intervistave me subjektin (me DG MOVE – Directorate General for Mobility and Transport – Drejtoria e Përgjithshme për Lëvizshmëri dhe Transport e Komisionit Evropian; DG REGIO – Directorate General for Regional and Urban Policy – Drejtoria e Përgjithshme për Politikat Rajonale dhe Urbane; DG CLIMA – Directorate General for Climate Action – Drejtoria e Përgjithshme për Aksionin mbi Klimën).

Lëvizshmëria Urbane lidhet më të gjitha opsionet dhe aktivitetet e transportit/udhëtimit brenda një qyteti ose zone urbane. Ajo përballlet me shumë sfida ku më të rëndësishmet janë trafiku rrugor dhe ndotja e ajrit. Për këtë arsye, grupi i auditimit në Chamber II e ndërmori këtë auditim me objektivin për të vlerësuar politikat dhe udhëzimet e Komisionit dhe nëse planet e transportit urban dhe përdorimi i fondeve të BE-së kanë qenë në përputhje me to.

Lëvizshmëria urbane është një sektor i menaxhuar kryesisht nga autoritetet kombëtare, rajonale dhe lokale; nuk ka rregullore ose direktiva të BE-së në këtë fushë. Sidoqoftë, duke pasur parasysh ndikimet e tij më të gjera, veçanërisht në fushat e konkurrencës, shëndetit dhe mjedisit, Komisioni Evropian ka një rol të rëndësishëm në mbështetjen e kërkimit shkencor, centralizimin e informacionit, inkurajimin dhe shpërndarjen e praktikave

të mira dhe qasjeve novatore, si dhe dhe subvencionimin e projekteve. Për të adresuar risqet e identifikuar, ECA identifikoi disa fusha të rëndësishme për t'u përqendruar si:

- masat e vendosura nga Komisioni për të inkurajuar Shtetet Anëtare të miratojnë politika të shëndosha dhe strategji të qëndrueshme me qëllim përmirësimin e lëvizshmërisë urbane;
- përdorimi i fondeve të BE-së për të zbatuar politikën e Komisionit për lëvizshmërinë urbane; dhe
- progresi i bërë në fushën e lëvizshmërisë urbane gjatë periudhës së programimit 2014-2020 për sa i përket niveleve të trafikut në krahasim me rritjen e popullsisë³⁴.

Auditimi tjetër në të cilin u përfshiva ishte ai mbi Digjitalizimin e Industrisë Evropiane “Digitising European Industry” (ose “Industry versioni 4.0” sikurse quhet rëndom revolucioni i katërt industrial: ai dixhital). Auditimi kishte pak muaj që kishte filluar dhe ishte ende në fazë studimore. Ai synonte të analizonte se sa efektive ka qenë BE në mbështetjen e strategjive kombëtare për dixhitalizimin e industrisë dhe Qendrat e Inovacionit Dixhital. Ai, gjithashtu, u përqendrua në:

- mbështetjen e dhënë për Shtetet Anëtare për të zhvilluar, zbatuar dhe ndjekur strategji efektive të dixhitalizimit;
- efektivitetin e fondeve të BE-së për të mbështetur dixhitalizimin e industrisë Evropiane;
- Qendrat e Inovacionit Dixhital dhe mbështetja që u ofrohet atyre për të rritur inovacionin dixhital;
- Aksionin e Komisionit për të siguruar një kornizë të përshtatshme ligjore dhe lidhje të përshtatshme për dixhitalizimin e industrisë evropiane.

Në vlerësimin e ECA-s, ekzistonte nevoja për të ekzaminuar një numër të projekteve të bashkëfinancuara nga ERDF dhe Qendrat e zgjedhura të Inovacionit Dixhital në disa prej Shteteve Anëtare. Ata, gjithashtu, duhej të angazhoheshin me Bankën Evropiane të Investimeve, Fondin Evropian të Investimeve, autoritetet kombëtare, një panel ekspertësh të marrë nga

³⁴ European Court of Auditors, Audit preview: Urban Mobility in the EU. Për më tepër, shih: <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=49865>

bota e kërkimit dhe akademisë, si dhe aktorë të tjerë të industrisë për të marrë të dhënat dhe informacionet plotësuese përkatëse ³⁵.

Pas përfundimit të fazës studimore, në ECA publikohet “*Audit Planning Memorandum*” (APM – Memorandumi i Planit të Auditimit, në të njëjtën linjë me Programin e Auditimit në KLSH).

Pyetjet e detajuara në Piramidën e Pyetjeve i bashkëngjiten Planit të Mbledhjes së Evidencave (ECP), i cili hartohet si një Aneks më vete në Memorandumin e Programit të Auditimit. Në këtë plan evidencash, çdo pyetje audituese asociohet me kriteret me të cilat duhet matur, llojin e evidencave për t’u mbledhur, burimin e tyre, metodat e mbledhjes së tyre, si dhe metodologjinë e analizimit të të dhënave.

Duam të nënvizojmë se në Auditimin e Performancës në KLSH përdoret i njëjti model sikurse përdoret dhe në ECA, sa i përket ECP-së.

Figura 1 shfaq një tabelë të përgatitur gjatë auditimit në Arkivin e Shtetit, ku shënohen pyetjet e auditimit, subjektet përgjegjëse për informacion (ku do të merren përgjigjet), kriteret, teknikat e mbledhjes dhe analizimit të të dhënave, kohën e gjenerimit të përgjigjeve, madje edhe audituesin (anëtarin e grupit) përgjegjës për trajtimin e asaj çështjeje.

Nënpyetja	Subjektet përgjegjëse për informacion	Kriteret	Teknikat e mbledhjes së informacionit	Kalendari i gjenerimit të përgjigjeve	Audituesi përgjegjës
1.1.1.	DPA/AQSH	Ligji për arkivat/Normat tekniko-profesionale dhe metodologjike	shqyrtim i dosjeve dhe dokumentacionit/intervista/pyetësorë/ takime me ekspertë të fushës/vëzhgime në terren	02.04.2018-27.04.2018	Rinald Muça
1.1.2.	ASHV Vlorë/ASHV Shkodër	Ligji për arkivat/Normat/Raportet e monitorimit	shqyrtim i dosjeve dhe dokumentacionit/intervista/pyetësorë/vëzhgime në terren/kryqëzim i të dhënave	30.04.2018-13.05.2018	Rinald Muça
1.2.1.	DPA	Urdhëri nr. 27/2018 i KKM/Ligji për arkivat	shqyrtim i dokumentacionit/analizë cilësore	02.04.2018-11.04.2018	Dorel Balliu
1.2.2.	DPA	VKM nr. 35/2018/Ligji për arkivat	shqyrtim i dokumentacionit/analizë cilësore	12.04.2018-19.04.2018	Dorel Balliu
1.3.1.	ASHV	Ligji për arkivat/praktika të mira ndërkombëtare	vëzhgime në terren/analizë cilësore dhe sasore	30.04.2018-21.05.2018	Rinald Muça
1.3.2.	DPA	Ligji për arkivat/praktika të mira ndërkombëtare	shqyrtim dokumentacioni/analizë cilësore	30.04.2018-21.05.2018	Dorel Balliu
1.4.1.	MD	VKM për krijimin e arkivit gjyqësor	shqyrtim i dosjeve dhe dokumentacionit/intervista/pyetësorë/vëzhgime në terren/kryqëzim i të dhënave	23.04.2018-14.05.2018	Dorel Balliu
1.4.2.	MB	Ligji për arkivat/Normat tekniko-profesionale dhe metodologjike	shqyrtim i dosjeve dhe dokumentacionit/intervista/pyetësorë/vëzhgime në terren/kryqëzim i të dhënave	23.04.2018-14.05.2018	Rinald Muça

Figura 1: Model i një Plani të Mbledhjes së Evidencave në auditimin e performancës në KLSH

³⁵ <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=50923>

Sikurse mund të vërehet, auditimi i performancës në KLSH është i ngjashëm me atë në ECA, për sa i përket metodologjisë, vlerësimit të riskut dhe materialitetit, piramidës së pyetjeve dhe objektivit të auditimit (i cili përqendrohet kryesisht tek efektiviteti); ato ndryshojnë nga afatet, nga kontrolli dhe sigurimi i cilësisë (të cilat janë përshtatur sipas strukturës organizative dhe mandatit të ECA-s dhe KLSH-së), nga disa lloje analizash dhe takimesh brenda grupit të auditimit dhe përtej, në nivelin institucional, nga një përqendrim më i drejtpërdrejtë në çështjet kryesore dhe fondet përkatëse që lidhen me to në rastin e Gjykatës, etj.

Për këtë arsye, Kryetari i gardianes së financave shqiptare ka ngritur një grup pune për të përditësuar dhe pasuruar Manualin e Auditimit të Performancës në përputhje me praktikën më të mira të ECA-s dhe Zyrës së Llogaridhënies Qeveritare të Shteteve të Bashkuara (Government Accountability Office–GAO), me qëllim përafrimin më të ngushtë me këto dy institucione supreme auditimi, evropiane dhe amerikane.

Trajnimet dhe zhvillimi profesional: nga vizioni në realitet

ECA është gjithashtu një forum i pasur i llojeve të ndryshme të trajnimeve për të zhvilluar më tej kapacitetet e audituesve dhe stafit të saj. Ato mund të variojnë nga trajnime specifike të auditimit të performancës, përputhshmërisë ose financiar, tek kurset online për çështje e tema të ndryshme të auditimit; nga trajnimet për zhvillimin personal, deri te kurset e gjuhëve të ndryshme, te seminarët, analizat dhe konferencat me personalitete të spikatura të institucioneve të BE-së. Stafi i ECA-s mund të marrë pjesë në një trajnim pas miratimit të Kryemenaxherit dhe Burimeve Njerëzore dhe sidoqoftë, duke balancuar kohën midis aktiviteteve audituese dhe formuese.

Disa nga trajnimet që janë zhvilluar si në ECA, ashtu edhe në KLSH, janë fokusuar në temat e mëposhtme:

- Metodologjia e Auditimit të Performancës, Përputhshmërisë dhe Financiar;
- Identifikimi dhe Vlerësimi i Riskut, Materialiteti, Kontrolli i Brendshëm, etj.

Disa nga trajnimet që i gjejmë vetëm te Gjykata kanë trajtuar tema si:

- Vlerësimi i politikave dhe programeve publike nga Institucionet Supreme të Auditimit (SAI-et);

- Praktikë më të mira dhe auditimi i procesit të Prokurimit Publik në BE;
- Aftësitë e drejtimit të një mbledhjeje dhe të prezantimit;
- E folura në publik;
- Diskutim për Parlamentin e ri Evropian: si do të funksionojë?
- Tendencat globale të 2030: Sfidat dhe zgjedhjet për Evropën;
- Shërbimet e IT-së, Mbrojtjes së të Dhënave dhe Sigurisë.

Dhe sikundër Sekretari i Përgjithshëm, Eduardo Ruiz Garcia, ka thënë në Nr. 4 të Revistës së ECA-s për vitin 2018:

“Trajnimi dhe shkëmbimi i njohurive janë çelësat e suksesit të institucionit. Ata janë, gjithashtu, thelbësorë për suksesin personal të kujtëdo prej nesh.” Ai beson se, në varësi të aftësisë së tyre për të mësuar dhe komunikuar, njerëzit do të jenë të suksesshëm jo vetëm në jetët e tyre profesionale, por edhe në ato private. “Dhe kapaciteti profesional i individëve do të përkthehet në kapacitet institucional. Aftësitë që mësohen në punë janë shumë të dobishme për jetën personale - dhe anasjelltas - për rritjen institucionale³⁶.

BE, Shqipëria dhe sfidat e së ardhmes

KLSH është vlerësuar së fundmi nga Komisioni Evropian në Progres-Raportin e muajit maj për Shqipërinë. Sa i përket kapitullit 32 "Kontrolli Financiar" të Marrëveshjes së Stabilizim-Asocimit, KE theksoi pavarësinë e Institucionit Suprem të Auditimit (KLSH); sa për kapitullin 5 "Prokurimi Publik", u nënvizua sasia e konsiderueshme e parregullsive të raportuara dhe masat e marra, si dhe kontributi në reformën administrative-territoriale përmes një auditimi specifik të performancës. Komisioni, gjithashtu, i rekomandoi KLSH-së të rrisë cilësinë e auditimeve të saj për një respektim më të mirë të Standardeve Ndërkombëtare të Institucioneve Supreme të Auditimit (ISSAI)³⁷. Megjithatë, me këtë raport, KLSH e kaloi me sukses testin e progresit në përmbushjen e kriterëve për anëtarësim në BE nga vendi ynë, duke parakaluar, kështu, institucionet e tjera të ngritura për këtë qëllim dhe pushtetin ekzekutiv.

³⁶ Revista e ECA-s Nr. 8, prill, 2018, fq. 6.

³⁷ Vlerësimet dhe rekomandimet e Komisionit Evropian në Progres Raportin 2019. Për më tepër, shih: http://www.klsh.org.al/web/Vleresimet_dhe_rekomandimet_e_Komisionit_Evropian_ne_Progres_Raportin_2019_3932_1-1.php

regulation on prevention of conflict of interest situations during the exercise of the public functions in the PPA. The State Audit Institution reports a substantial number of irregularities in public procurement with an estimated financial loss to the state budget of around EUR 3.7 million in 2018 compared to EUR 12 million in 2017 and, EUR 25.6 million in 2016.

Figura 2: Pjesë e tekstit të Progres-Raportit të Komisionit Evropian të muajit maj 2019 për Shqipërinë

Megjithëse Shqipëria ka marrë Statusin e Kandidatit Zyrtar për në BE që prej vitit 2014, ajo dështoi në hapjen e negociatave të pranimit në BE këtë vit. Më datat 17 - 18 qershor, si dhe më 17 - 18 tetor 2019, Këshilli Evropian për Politikën e Fqinjësisë dhe Negociatat e Zgjerimit me Shqipërinë dhe Maqedoninë e Veriut, me selinë e tij në Luksemburg, nuk arriti të marrë një vendim unanim mbi datën e fillimit të negociatave të anëtarësimit me BE-në. Të gjithë e dimë se sfidat e tanishme dhe të ardhshme kërkojnë që çdo institucion të përmbushë kriteret e përcaktuara për integrimin Evropian të vendit.

Konkluzione

KLSH jep një kontribut të madh për kauzën e integritetit në BE të Shqipërisë si rojtar i financave të shtetit shqiptar, në sajë të rekomandimeve të tij për menaxhimin e shëndoshë të buxhetit, promovimin e përgjegjshmërisë dhe transparencës qeveritare, si dhe duke udhëhequr përmes shembullit, sikundër përcaktohet në ISSAI-n 30, Kodi i Etikës. Nga ana tjetër, ECA, si partneri i saj kryesor, ka farkëtuar një bashkëpunim të çmuar me KLSH-në. Prej rreth 6 vitesh, kujdestari i financave të BE-së ka kontribuar në krijimin e një brezi të ri audituesish në KLSH, duke i mirëpritur audituesit shqiptarë në programin *internship* që organizon dy herë në vit. Për 5 muaj, audituesit e KLSH-së janë të barabartë me homologët e tyre evropianë, duke u bërë pjesë e grupeve të auditimit e duke zhvilluar aktivitete audituese dhe trajnuese.

Ky partneritet nuk duhet të perceptohet nga një këndvështrim "lokalist" si një bashkëpunim i rëndomtë, në letër, midis dy institucioneve, për shkak se ajo çka kanë kultivuar KLSH dhe Gjykata Evropiane e Llogarive deri më tani ka qenë kryekëput në dobi të integritetit të Shqipërisë në BE. Dhe, në fakt, kontributi i kujdestarit të financave shqiptare për këtë kauzë të madhe ka pasur një vëmendje mediatike shumë më të vogël nga ajo e institucioneve të ngritura për këtë qëllim në rrugëtimin e gjatë drejt përputhjes me kriteret e përcaktuara për praninë në BE.

Bibliografi:

- Aigner H., *Introduction to "The case for a European Audit Office"*, European Parliament, 1973.
- Albania 2019 Progress Report. *Për më tepër, shih:*
<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-albania-report.pdf>
- European Court of Auditors 1977-2017 40 years of Public Auditing, ECA Journal, 2017.
- European Court of Auditors, *Mission and role. Për më tepër, shih:*
<https://www.eca.europa.eu/en/Pages/MissionAndRole.aspx>
- *Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë. Kuvendi i Shqipërisë. Për më tepër, shih*
<https://www.parlament.al/Kuvendi/Kushtetuta>
- Revista e ECA-s Nr. 8, prill, 2018.
- *Vlerësimet dhe rekomandimet e Komisionit Europian në Progres Raportin 2019. Për më tepër, shih:*
http://www.klsh.org.al/web/Vleresimet_dhe_rekomandimet_e_Komisionit_Evropian_ne_Progres_Raportin_2019_3932_1-1.php

Zhvillimi i shtojcave të aplikacioneve për t'u përgatitur për sfidat e ardhshme të auditimit



Aldo Kita – Përgjegjës
Sektori i Teknologjisë së
Informacionit

Procesi i auditimit, duke funksionuar si një procedurë për të kontrolluar dhe vlerësuar aspekte të ndryshme të institucioneve, siç janë raportet financiare, performanca dhe teknologjia e informacionit, duhet të adoptojë në mënyrë të vazhdueshme, teknika të reja për të zbuluar mashtrimin. Gjatë këtij procesi, një fokus i veçantë i jepet parimeve të pavarësisë, ndershmërisë, objektivitetit dhe besueshmërisë. Shqipëria synon të marrë statusin e vendit kandidat për integrim në BE, por përveç legjislacionit, shëndetësisë dhe aspekteve të ndryshëm ekonomikë, është gjithashtu esenciale reformimi i procesit të auditimit të jashtëm publik, në përputhje me standardet evropiane. Sfidat e reja të auditimit, kërkojnë mbështetje në nivel aplikacioni, çka shpesh herë është e vështirë për t'u arritur, veçanërisht kur zgjidhja apo mbështetja e kërkuar është specifike. Sa më sipër, Kontrolli i Lartë i Shtetit duhet të përfshijë në politikat e tij, rritjen e kapaciteteve të brendshme me synim zhvillimin e shtojcave të aplikacioneve ekzistues. Ky punim analizon disa nga sfidat që lidhen me llojet e ndryshme të auditimit dhe mundësinë për të afruar politikat e auditimit të jashtëm publik në Shqipëri më pranë standardeve evropiane. Në fund, përmes një rasti studimi, do të paraqesim një shembull për zgjidhjen e një problemi të supozuar, gjatë një projekti auditimi, duke dizajnuar një mjet të thjeshtë për zbulimin e ndryshimeve manual të të dhënave përpara paraqitjes së tyre tek audituesi.

Hyrje

Shqipëria synon prej afërsisht 30 vjetësh të jetë pjesë e Bashkimit Evropian. Arritja e këtij objekti është e mundur vetëm pas përmbushjes së disa kushteve për zhvillimin e vendit dhe përmirësimin e vetes. Të gjithë aspektet e shoqërisë, si ekonomia, shëndetësia dhe jeta shoqërore duhet të forcohen dhe zhvillohen në mënyrë që të arrihet ky objektivi. Padyshim, auditimi i jashtëm publik nuk bën përjashtim në këtë proces.

Për Shqipërinë, integrimi në Bashkimin Evropian, sjell privilegje më të mëdha, më shumë investime, financime më të mëdha, të cilat vijnë me përgjegjësi më të mëdha, dhe nevojën e kontroleve profesionale të një niveli të lartë, për të vlerësuar nëse këto fonde janë përdorur me efikasitet, efektivitet dhe ekonomicitet. Dave Dillon, kreu i një kompanie amerikane transportesh është shprehur, “Në të kaluarën, ne na duhej të testonim disa kampionë të dhënash për të kontrolluar nëse ka pasur probleme me kostot e transportit. Ndërkohë, në ditët e sotme, në botën dixhitale, ne mund të ekzaminojmë çdo rekord, dhe për të bërë këtë nuk ka ndonjë kosto, as në vlerë monetare e as në kohë”³⁸. Ky referim paraqet një qartë ndihmën që teknologjia e informacionit mund të japë në funksion të reduktimit të kostos dhe uljes së kohës që kërkohet për të kryer një auditim.

Në ditët e sotme, të gjithë proceset financiare të institucioneve si publike ashtu edhe private po kryhen duke përdorur sistemet kompjuterike. Analizimi i të dhënave që gjenerohen nga këto sisteme, i mundëson audituesit një pamje të qartë mbi atë çka ai po kërkon. Zhvillimi i aplikacioneve të veçanta për analizimin e këtyre të dhënave është një ndihmesë e madhe për audituesin në mënyrë që ai të krijojë një gjykim objektiv dhe profesional.

Gjithashtu, audituesi duhet të sigurohet që ai është pajisur me një bazë të dhënash të besueshme dhe rregullat bazë të saj janë të zbatuara, në mënyrë që kur audituesi të përmbledhë këto të dhëna, ato të japin një përfundim kuptimplotë. Është esenciale që në analizim të kalojnë të dhëna “cilësore”. Zhvillimi i shtojcave të aplikacioneve, për të vlerësuar nëse një bazë të dhënash ose një grup të dhënash është e vërtetë, e plotë dhe e pa manipuluar është një nga një milion mënyrat dhe mundësitë që ofron teknologjia e informacionit për auditimin e jashtëm publik. Auditimi i jashtëm publik në Shqipëri, duhet të përfitojë nga këto përfitime të teknologjisë së informacionit në mënyrë që të përballë në mënyrë të suksesshme me sfidat e mëdha që do të sjellë integrimi i Shqipërisë në BE. Këtu vlen për t’u përmendur një eksperiencë e suksesshme, siç është Manuali Aktiv i Auditimit IT, kontribut të vlefshëm për të cilin ka dhënë edhe KLSH.

Ky manual është një mjet teknologjik në dorën e audituesit IT, me objektiv kryesor, vendosjen në praktikë dhe zbatimin e Manualit të Auditimit IT, duke dhënë një ndihmë të madhe për audituesin në fazën e planifikimit të auditimit.

³⁸ https://www.ey.com/en_gl/assurance/how-technology-helping-audit-committees-see-bigger-picture

Ky mjet është zhvilluar nga institucione supreme të auditimit të vendeve anëtare të EUROSAT-t si Polonia, Portugalia dhe Estonia, duke përdorur burimet e brendshme të këtyre institucioneve.

Është e logjikshme të mendohet se ideja e zhvillimit të një mjeti të tillë, si një ‘armë’ në dorën e audituesve IT, ka lindur si domosdoshmëri nga nevoja dhe kërkesat që i janë shfaqur audituesve të IT në punën e tyre të përditshme.

Në këtë punim, diskutojmë për mënyrat sesi teknologjia e informacionit mund të ndihmojë auditimin e jashtëm publik në Shqipëri, për të adresuar në mënyrë të saktë këto sfida që do të paraqiten në të ardhmen. Në fund, përmes një rasti studimor, do të diskutojmë për një shembull se si zhvillimi i shtojcave të aplikacioneve, mund të ndihmojë në procesin e vlerësimit të të dhënave që do të analizohen. Qëllimi i këtij punimi nuk është kjo shtojcë e aplikacionit në vetvete, por vënia e theksit tek rëndësia e përdorimit të teknologjisë së informacionit nga auditimi i jashtëm publik në Shqipëri, me qëllim përgatitjen për tu përballur suksesshëm me sfidat që do të paraqesë integrimi i vendit tonë në BE.

Ruajtja e të dhënave, analizimi dhe modifikimi

Një ndër funksionet e qeverisë dhe të gjithë institucioneve publike që financohen nga buxheti i shtetit është ruajtja dhe miradministrimi i të dhënave në lidhje me asetet, aktivitetin e institucionit, transaksionet financiare dhe çdo gjë tjetër që lidhet me detyrat e këtyre institucioneve.

Në të kaluarën këto të dhëna janë ruajtur në mënyrë manuale, ndërkohe që duke prekur konkretisht përfitimet e teknologjisë së informacionit dhe ruajtjes së të dhënave në mënyrë elektronike, siç janë saktësia, praktikiteti dhe siguria, në ditët e sotme të gjitha këto të dhëna dhe i gjithë ky informacion po ruhet në formë elektronike.

Të gjithë proceset dhe aktiviteti financiar i institucioneve publike po kryhet duke përdorur sistemet e informacionit dhe duke dokumentuar elektronikisht të gjitha procedurat.

Në Shqipëri kjo metodë është adoptuar pothuajse nga të gjithë institucionet e sektorit publik dhe vazhdon të gjejë përdorim në të gjithë ditët e më shumë. Trendet janë të tilla, që në një të ardhme ndoshta jo shumë të largët çdo dokumentim do të jetë ‘paperless’.

Të dhënat që gjenerohen nga proceset dhe transaksionet financiare të institucioneve publike ruhen në bazat e të dhënave të sistemeve të informacionit që këto institucione përdorin.

Të dhënat shkruhen në file, system file apo direkt në disk. Aktualisht këto të dhëna janë në një numër të konsiderueshëm dhe rriten në mënyre progresive.

Ruajtja e të dhënave në bazat e të dhënave, nga ana teknike ka disa rregulla bazë të cilat njihen ndërkombëtarisht dhe janë të përdorura në rang global, pra janë të njësuar për çdo lloj bazë të dhënash.

Në këto baza të dhënash gjendet i gjithë informacioni mbi proceset dhe transaksionet e një institucioni. Duke marrë parasysh angazhimet, investimet dhe përdorimin e parasë publike në vendet anëtare të BE, logjikisht arrihet në konkluzionin se me integrimin e Shqipërisë në BE sasia e këtyre të dhënave dhe përmasat e këtyre baza të dhënash do të rritet së tepërmi.

Këto të dhëna janë baza ku mbështetet dhe audituesi për të krijuar një opinion objektiv në lidhje me objektin e auditimit.

Në procesin e auditimit, analizimi i të dhënave është një metodë që përdoret nga audituesi e cila e ndihmon atë të testojë sasinë e plotë të të dhënave dhe jo vetëm disa kampione, si dhe e ndihmon atë në procesin e analizimit të riskut duke qenë se i jep mundësinë atij të gjenerojë projeksione statistikore që e ndihmojnë të kuptojë dhe identifikojë riskun. Analizimi i të dhënave përfshin ekstraktimin dhe manipulimin e të dhënave duke përdorur fusha të caktuara nga struktura bazë. Rezultatet e arritura, audituesi mund t'i paraqesë të vizualizuara për të bërë më të kuptueshëm dhe më të qartë thelbin e asaj çka ai po hulumton. Për të kryer këto dy procese, pra analizimin dhe vizualizimin e të dhënave ekzistojnë shumë mjete teknologjike të cilat mund të përdoren lehtësisht nga audituesit me shumë pak ose aspak përfshirje të menaxhimit të lartë.

Audituesi ka nevojë që baza e të dhënave të cilën ai po analizon të jetë e strukturuar saktë në mënyrë që ai të kryejë manipulimin e të dhënave në funksion të përfundimit që ai kërkon të arrijë nëpërmjet këtij procesi. Audituesi mund të filtrojë, rendisë, kryqëzojë dhe mund të prezantojë vizualisht konkluzione në formë grafikësh dhe tabelash.

Por ka një kusht shumë të rëndësishëm në mënyrë që audituesi të japi një gjykim objektiv dhe rezultati që ai do të paraqesë të jetë i vlefshëm dhe i kuptimtë për të paraqitur situatën reale :

Të dhënat duhet të jenë të plota dhe të vërteta!!!

Eksperiencia “e re” e auditimit duke u bazuar në të dhëna të gjeneruara nga sistemet e informacionit, në të shumtën e rasteve, ka treguar që audituesit financiarë, gjatë procesit të manipulimit dhe analizimit të të dhënave e marrin të mirëqenë se sistemet e informacionit, që përdorin institucionet

që janë subjekt i auditimit, janë të sigurtë dhe garantojnë plotësinë, vërtetësinë dhe integritetin e të dhënave, çka është detyrë e audituesve IT për ta testuar dhe vlerësuar. Për shkaqe të shumta ndoshta objektive, është e pamundur që çdo projekt auditimi të ketë në grupin e auditimit auditues të IT për të dhënë sigurinë se sistemi i informacionit të subjektit ka filtrat e duhur në input dhe nuk ka shtigje për mashtrim gjatë procesit të ruajtjes së të dhënave.

Gjithsesi kjo çështje nuk është objekt i këtij punimi.

Në këtë punim do të presupozojmë se sistemi i informacionit i ka filtrat e nevojshëm dhe jep siguri se regjistrimi i të dhënave kryhet duke plotësuar të gjithë kushtet e sigurisë së një sistemi informacioni.

Në momentin që një auditues kërkon një bazë të dhënash, në shumicën e rasteve kjo bazë të dhënash i paraqitet nga subjekti i auditimit në një format të çfarëdoshëm, csv, excel, access etj. nga ku më pas audituesi kryen testet e tij në funksion të procesit auditues.

Këto formate të dhënash janë të tillë që i japin mundësinë edhe një personi me njohuri jo të avancuara të teknologjisë së informacionit që të kryejë modifikime, përpara paraqitjes së tyre tek audituesi, me qëllim fshehjen e problematikave të mundshme që mund të detektohen.

Nga ky moment do të varet në njohuritë e audituesit mbi teknologjinë e informacionit për të kuptuar nëse të dhënat janë modifikuar ose jo, dhe kjo përmban një risk të lartë të orientimit të audituesit drejt një gjykimi jo objektiv dhe që nuk paraqet situatën reale.

Me integrimin e vendit tonë në BE, bazat e të dhënave të institucioneve publike do të zgjerohen dhe të dhënat do të rriten, duke bërë që modifikimi i mundshëm përpara paraqitjes së tyre tek audituesi me qëllim fshehjen e situatës reale të jetë një risk shumë evident për procesin e “mashtimit për të fshehur mashtrimin”.

Megjithatë teknologjia dhe sistemet e informacionit janë ndërtuar në mënyrë të tillë që çdo veprim, ruajtje/modifikim/shtim i të dhënave të lërë një gjurmë, dhe mundësia e vetme për institucionet e auditimit të jashtëm publik për të detektuar ndryshimet e mundshme në të dhënat është përdorimi po i vetë teknologjisë së informacionit.

Rishikim i literaturës

Ka shumë kërkime në fushën e përdorimit të teknologjisë së informacionit në procesin e auditimit. Në tezën e saj të mbrojtur në Universitetit New Hampshire në vitin 2012 “Detecting fraud: Utilizing new technology to

advance the audit profession”³⁹, Znj. Gabriella Stanton citon se: “Me avancimet e reja të teknologjisë, shumë kontrole të zakonshme dhe dokumente fizike që përdoren për të implementuar kontrollet, nuk përdoren më. Roli i një audituesi është duke ndryshuar dhe gjithashtu nevojat për t’u adaptuar në një ambient që po largohet gjithnjë e më tepër nga shkresat fizike. Kanë kaluar ato ditë, kur dokumentet e paracaktuar, ndihmonin një financier në plotësinë e një transaksioni. Sot, software kompjuterikë kompleksë, të ashtuquajtur Enterprise Resource Planning (ERP), marrin përsipër dërgimin, marrjen dhe ruajtjen elektronikisht të këtij informacioni. Audituesit duhet të jenë në gjendje që të monitorojnë vazhdimisht këto sisteme komplekse ERP, në mënyrë që të identifikojnë dhe parandalojnë problemet përpara se ato të shfaqen. Disponueshmëria e këtyre sasive të mëdha të të dhënave në këto sisteme të reja ERP, gjithashtu krijon mundësi të reja për audituesit. Një nga këto mundësi, është metoda e përmirësuar për të zbuluar mashtrimin. Edhe nëse është raportim jo i vërtetë financiar apo mospërfundshmëri përsa i përket aseteve, janë një sërë teknikash që po zhvillohen jashtë fushës së financierëve që audituesit mund të përdorin për të zbuluar që në fazat e para rrezikun e mashtrimit.

Ajo gjithashtu ve theksin tek përdorimi i teknologjisë së informacionit duke cituar se “Ambienti i sotëm i auditimit është një nga përgjegjësitë në rritje e ngarkesës së punës së grupeve të auditimit, duke përfshirë përgjegjësitë për zbulimin e mashtrimit. Por, nëse metodat tradicionale të testimeve kontrolluese vazhdojnë të përdoren, risku mund të mos vihet re”. Bierstaker thekson, që të kesh të bësh me sisteme informacioni të avancuara, mund të derivojnë që audituesi të mos ketë mundësi të ulë detektimin e riskut në një nivel të pranueshëm duke u bazuar në testime manuale. Kjo është arsyeja pse përfshirja e teknikave të reja dhe burimeve të përditësuara është një domosdoshmëri në auditim, ne funksion të efijencës dhe efektivitetit të raportit përfundimtar, sidomos në parandalimin dhe zbulimin e mashtrimit. Në të ardhmen, fokusi i auditimit do të kalojë nga zbulimi manual, në parandalimin bazuar në teknologji (Bierstaker et al. 2001). Roli i një audituesi po ndryshon shumë shpejt, dhe përdorimi i mjeteve teknologjike është e vetmja mënyrë për audituesin që të mundësojë një auditim efektiv. Gjithashtu vlen të përmendet vetëm një shprehje e Kate Crawford, një shkriktare australiane, shprehje e cila paraqet qartë idenë që duam të transmetojmë në këtë punim: ‘With big data comes big responsibilities’⁴⁰.

³⁹ <https://scholars.unh.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1017&context=honors>

⁴⁰ https://www.brainyquote.com/quotes/kate_crawford_918936

Rast studimor

Kontrolli i Lartë i Shtetit përdor sisteme të teknologjisë së informacionit në funksion të mbështetjes së procesit të auditimit, dhe zhvillimi i mëtejshëm i këtyre sistemeve duke i përshtatur ato sipas nevojave dhe sfidave që i paraqiten dhe do t'i paraqiten në të ardhmen audituesve është një 'detyrim'.

Zhvillimi i një shtojce aplikacioni për të detektuar fshirjen e të dhënave nga subjekti i auditimit, përpara paraqitjes së tyre tek audituesi është shembulli më i thjeshtë të cilin po paraqesim për të ofruar një pamje konkrete të ndihmës dhe mundësisë që mund ti japi teknologjia e informacionit audituesit për të detektuar mashtrimin.

Ekziston një shumëllojshmëri baza të dhënash në aspektin teknologjik, gjithsesi parimet bazë të ndërtimit dhe funksionimit të tyre janë të njëjta. Dy kategorizime të mëdha të bazave të të dhënave janë relacionale ose jo relacionale. Bazat e të dhënave jo relacionale, konsistojnë në "flat file" të cilat përmbajnë vetëm 1 tabelë pa ndërlidhje të strukturuar.

Sistemet e informacionit në përdorim të institucioneve publike në Shqipëri, i ruajnë të dhënat në baza të dhënash relacionale, të cilat ofrojnë disa aspekte që duhet të kihen parasysh si, ruajtja e të dhënave në mënyrë unike duke shmangur dublimet, lejimin e aksesit nga disa përdorues njëkohësisht, sigurinë e të dhënave etj.

Të dhënat në bazat e të dhënave relacionale ruhen në trajtë tabelare të strukturuar në tabela me kolona dhe rreshta, ndryshe nga ato jorelacionale. Në të dhënat e ruajtura në formë tabelare, rrjedhimisht midis tabelave ekziston një lidhje logjike, e cila teknikisht realizohet përmes elementeve të paracaktuar që cilësohen si "Primary Key" të tabelës.

"Primary key" është një kolone ose një grup kolonash e cila në një tabelë identifikon në mënyrë unike një rresht të tabelës.

Këto "Primary Key" janë baza mbi të cilin do të bazohet shtojca e aplikacionit i cili prezantohet. Për qëllime demonstrimi, do të presupozojmë se të dhënat e ofruara, subjekti nën auditim, do t'i paraqesë në trajtën e një dokumenti në format excel.

Audituesi do të kërkojë si informacion nga subjekti nën auditim të gjithë transaksionet financiare të regjistruara në sistemin e informacionit në përdorim nga subjekti.

Personi përgjegjës i subjektit, do të paraqesë përpara audituesit tabelën përkatëse të bazës së të dhënave si në figurën 1:

ID	Përshkrimi	Sasia	Njësia	Cmimi për njësi	Cmimi Total	Datë	Përdoruesi
007ZZ52A	Përshkrim 123	Sasia 123	Njësia 123	Cmimi për njësi 123	Cmimi Total 123	Datë 123	Përdoruesi 123
007ZZ50E	Përshkrim 654	Sasia 654	Njësia 654	Cmimi për njësi 654	Cmimi Total 654	Datë 654	Përdoruesi 654
007ZZ53I	Përshkrim 789	Sasia 789	Njësia 789	Cmimi për njësi 789	Cmimi Total 789	Datë 789	Përdoruesi 789
007ZZ51M	Përshkrim 654	Sasia 654	Njësia 654	Cmimi për njësi 654	Cmimi Total 654	Datë 654	Përdoruesi 654
007ZZ54Q	Përshkrim 321	Sasia 321	Njësia 321	Cmimi për njësi 321	Cmimi Total 321	Datë 321	Përdoruesi 321
007ZZ55X	Përshkrim 456	Sasia 456	Njësia 456	Cmimi për njësi 456	Cmimi Total 456	Datë 456	Përdoruesi 456
007ZZ53C	Përshkrim 987	Sasia 987	Njësia 987	Cmimi për njësi 987	Cmimi Total 987	Datë 987	Përdoruesi 987
007ZZ56G	Përshkrim 753	Sasia 753	Njësia 753	Cmimi për njësi 753	Cmimi Total 753	Datë 753	Përdoruesi 753
007ZZ54K	Përshkrim 951	Sasia 951	Njësia 951	Cmimi për njësi 951	Cmimi Total 951	Datë 951	Përdoruesi 951

Figura.1 : Shembull i nje tabele excel me transaksione financiare

Për aq kohë sa audituesi nuk është i pajisur me njohuri të thelluara teknologjike dhe nuk do të ketë një mjet, ai do ta marrë të mirëqenë plotësinë dhe vërtetësinë e këtyre të dhënave të ofruara nga subjekti nën auditim.

Në këtë bazë të dhënash apo tabele, një auditues do të bazohet për kryerjen e testeve të tij për të detektuar parregullsitë e mundshme. Kolonat domethënëse për të në këtë tabelë mund të jenë kolonat “Sasia”, “Çmimi Total” dhe “Datë”, ndërkohë që ai nuk do të përqendrohet fillimisht në kolona si “ID”, “Njësia” apo “Përdoruesi”.

Në këtë situatë ekziston risku tepër i lartë që të dhënat e ofruara nga subjekti të jenë të ndryshuara për të fshehur parregullsi të mundshme çka do të drejtonte audituesin drejt një gjykimi joobjektiv. Ajo çka propozojmë vijon si më poshtë:

1. Audituesi kërkon nga subjekti të pajiset me “Primary Key” të tabelës, të cilin në këtë rast studimi do të konsiderojmë kolonën ID.
2. Audituesi do të importojë dokumentin Excel në një formë e cila do të jetë e mundur në këtë shtojcë aplikacioni që po zhvillojmë:

```
USE ImportFromExcel;
```

```
GO
```

```
SELECT * INTO Data_dq
```

```
FROM PENROWSET('Microsoft.ACE.OLEDB.12.0',
```

```
'Excel 12.0; Database=C:\Temp\Data.xls x', [Sheet1$]);
```

```
GO
```



Figura. 2 Shembull i ndërfaqes për të kryer importimin e file-t

Shënim: File Excel duhet të jetë në të njëjtën makinë (kompjuter) ku po përdoret dhe aplikacioni.

Shtojca do të kryejë importimin e të dhënave në bazën e të dhënave të vetë sistemit në një tabelë 'temporare'.

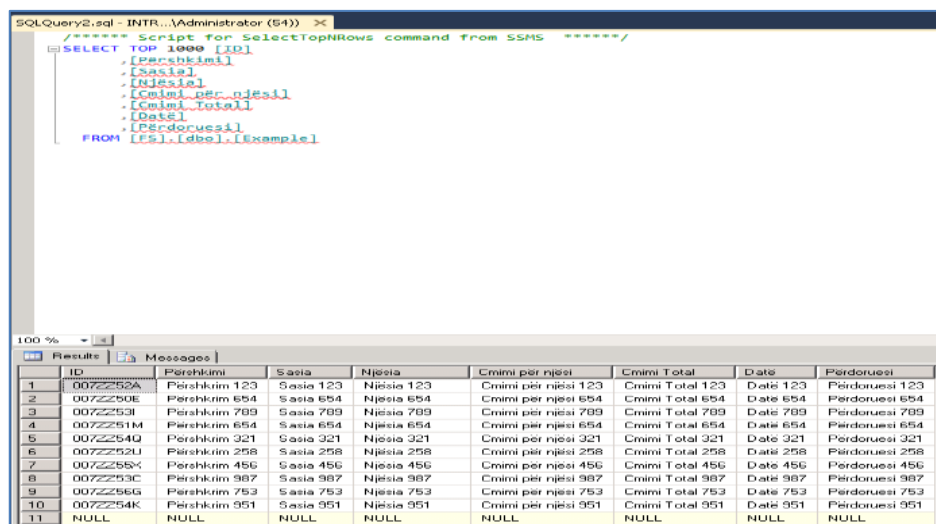


Figura.3 Ilustrim i importimit të file-t të ofruar në bazën e të dhënave të sistemit

Pas importimit të të dhënave të ofruara nga subjekti, është i mundur të kryhet çdo kontroll apo manipulim me këto të dhëna. Në rastin që po paraqesim audituesit do t'i ofrohet një ndërfaqe grafike nëpërmjet të cilës ai do të përcaktojë se cili është "Primary Key" i kësaj table të cilën sistemi duhet të analizojë, si dhe veprimin e kryer me të dhënat që ai kërkon të vlerësojë apo detektojë. Siç e kemi përmendur dhe më sipër, do të marrim si shembull "Fshirje transaksioni" nga subjekti, përpara paraqitjes së të dhënave tek audituesi.

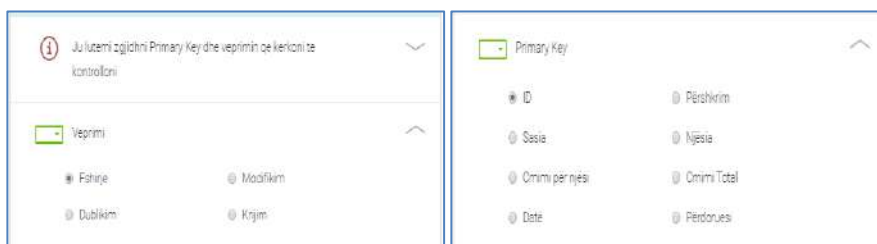


Figura.4 Ndërfaqja ku audituesi zgjedh veprimin që kërkon të zbulojë dhe vendos 'Primary Key -n'

Pasi audituesi vendos "Primary Key" dhe veprimin e fshirjes, të cilin në këtë rast ai kërkon që të kontrollojë, algoritmi që qëndron pas, do të detektojë inkrementin e kolonës "Primary Key", cka është elementi kyç se si shtojca e aplikacionit do të kryejë vlerësimin nëse është ka pasur ndonjë fshirje manuale nga subjekti ose jo. Në rastin të cilin kemi marrë si shembull, incrementi është :

ID	Increment
007ZZxxX	007ZZ (xx-2)(X+4)
007ZZ (xx-2)(X+4)	007ZZ ((xx-2)+3)((X+4)+4)

Figura.5 Demonstrim shembull i formulës së inkrementit

Algoritmi do të detektojë që në bazën e të dhënave që po vlerësohet, midis rreshtit 5 dhe 6 ka një kapërcim të inkrementit, pra mungon një rresht i bazës së të dhënave, i cili duhet të ketë kolonën ID=007ZZ52U.

Në këtë moment, aplikacioni do të paraqesë në ndërfaqen që po përdor audituesi, rezultatin e arritur, çka do t'i japë audituesit të kuptojë se baza e të dhënave të cilën ai po kontrollon nuk është e plotë dhe e vërtetë, duke shmangur kështu riskun e një gjykimi jo të saktë mbi situatën, dhe kohën e shpenzuar duke kontrolluar të dhëna të cilat nuk plotësojnë kushtet bazë.

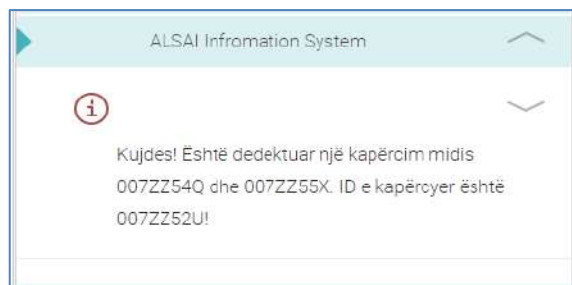


Figura.6 Mesazhi që kthen sistemi për zbulimin e kryer

Po e njëjta formë mund të përdoret edhe për veprime të tjera sipas nevojave që audituesi do të ketë për raste specifike. Shtojca të tilla mund të zhvillohen sipas nevojave të ndryshme që do t'i shfaqen audituesve gjatë proceseve të tyre të punës. Përfitimet e zhvillimit të këtyre shtojcave të aplikacioneve janë të shumta, por mbi të gjitha duhet të përmendin se janë shtojca që ndërtohen mbi sisteme dhe platforma ekzistuese, pa pasur nevojë për kosto shtesë në hardware.

Përfundime

Auditimi i jashtëm publik në Shqipëri, ashtu si në çdo vend tjetër është përballur vazhdimisht dhe vazhdon të përballët me sfida të ndryshme. Duke pasur parasysh aspiratat e vendit tonë për integrim në Bashkimin Evropian është krejtësisht e qartë që këto sfida do të jenë edhe më të mëdha edhe më komplekse në të ardhmen. Sfidat që paraqet integrimi në familjen Evropiane janë sfida të cilat vende më të zhvilluara së Shqipëria i kanë përballuar me sukses duke u udhëhequr nga parimi i përmirësimit të vetvetes për të qenë të përgatitur.

Përmes këtij punimi synohet të përcillet ideja sesi teknologjia e informacionit, si një nga gurët e shumtë të mozaikut të 'përmirësimit të vetvetes' mund të ndihmojë auditimin e jashtëm publik në Shqipëri, që të përgatitet për tu përballur me sfidat e mëdha që do të sjellë integrimi i vendit tonë në BE, në aspektin e kontrollit të financave publike.

Investimi me baza të shëndosha dhe me studim të kujdesshëm në teknologjinë e informacionit mund të ndihmojë së tepërmi auditimin e jashtëm publik në Shqipëri që të përballët me sfidat e të ardhmes me synim ruajtjen e standardeve të larta profesionale. Rasti i studimit i paraqitur në këtë punim, është një shembull i thjeshtë për të treguar se teknologjia e informacionit është një "armë" e rëndësishme në dorën e audituesit dhe e drejton atë drejt një gjykimi objektiv dhe profesional. Njësoj si në këtë shembull, problematikat dhe rastet e ndryshme që mund tu dalin audituesve gjatë punës së tyre audituese mund të zgjidhen dhe mund të automatizohen për të ardhmen duke zhvilluar shtojca të aplikacioneve mbi aplikacionet ekzistues, duke reduktuar koston dhe kohën.

Nëse përdoret si duhet dhe kur duhet, teknologjia e informacionit mund të çojë auditimin në 'nivelin tjetër'.

Bibliografi:

- Dave Dillon – *How technology is helping audit committees to see the bigger picture*
- https://www.ey.com/en_gl/assurance/hoë-technology-helping-audit-committees-see-bigger-picture
- Gabriella Stanton – *Detecting fraud: Utilizing neë technology to advance the audit profession*
- <https://scholars.unh.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1017&context=honors>
- Kate Crawford – *Kate Crawford Quotes*
- https://www.brainyquote.com/quotes/kate_crawford_918936

Zhvillimi i kapaciteteve të administratës publike me mbështetjen e fondeve IPA



Megi Kurushi - Audituese
Departamenti i Auditimit të
Performancës

Plotësimi i kushteve për integrimin dhe anëtarësimin e Shqipërisë në BE, krijimi i një administrate profesionale dhe të depolitizuar, forcimi i pavarësisë së institucioneve të drejtësisë, lufta kundër korrupsionit dhe krimit të organizuar, etj., janë disa prej çështjeve me aktuale të realitetit tonë. Përparimet e bëra në këto drejtime, kanë ndikim thelbësor në përmirësimin e jetës së qytetarëve shqiptarë. Me anë të fondeve IPA, BE ka mbështetur financiarisht vendin tonë në ndërmarrjen e disa reformave të

rëndësishme në drejtim të demokracisë, qeverisjes, sundimit të ligjit, zbutjes së korrupsionit, etj., në themel të të cilave qëndron administrata publike. Ekzistenca e një administrate publike funksionale dhe të aftë është parakusht për progresin në shumë sektorë dhe jetësore për rritjen e investimeve vendase dhe të huaja. Reforma në Administratën Publike, është një nga reformat e para të mbështetura financiarisht me fondet IPA II, ku me anë të ngritjes dhe forcimit të kapaciteteve, synohet përmirësimi i cilësisë së shërbimeve ofruar qytetarëve dhe biznesit.

Trajnimet, si instrumente kryesore për zhvillimin e kapaciteteve, do të mbështesin krijimin e një administrate të qëndrueshme dhe të aftë për të përballuar sfidat e zhvillimit të vendit dhe prioritetet e anëtarësimit në BE. Tre vite pas miratimit të Reformës, Departamenti i Performancës në KLSH ndërmori auditimin e proceseve të trajnimit të shtrirë në Shkollën Shqiptare të Administratës Publike, si dhe në dy prej ministrive me numrin më të madh të stafit, midis institucioneve publike. Në këtë studim, do të trajtohen gjetjet kryesore të këtij auditimi të cilat do të japin një pamje të hapave të ndërmarra nga vendi ynë në drejtim të arritjes së rezultateve të parashikuar nga përdorimi i fondeve të asistencës IPA II, në reformimin e administratës publike shqiptare me anë të trajnimeve.

Hyrje

Administrata publike është guri themelor i punës së qeverisë dhe luan një rol thelbësor në përmirësimin e jetës së qytetarëve. Reformimi 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”*. (United Nations)

Politikat e qeverisë përcillen tek qytetarët nëpërmjet administratës publike. Cilësia e shërbimeve publike ofruar qytetarëve ndikohet drejtpërdrejtë nga cilësia e stafit të administratës publike. Sipas një studimi të realizuar nga Komisioni Evropian, pjesë e të cilit ishte edhe vendi ynë, vërehet se, *ekziston një korrelacion midis cilësisë së shërbimeve publike dhe nivelit të besimit në administratën publike; lehtësisë për të bërë biznes dhe mirëqenies sociale të vendit*. (Commission, Quality of Public Administration, 2017) Zhvillimi i stafit të administratës publike ka impakt të drejtpërdrejtë në produktet apo shërbimet e ofruara nga institucionet publike, rrjedhimisht në zhvillimin ekonomik dhe social të vendit.

Sipas “Eurobarometer 89”, të publikuar në Qershor 2018 (Figura 1), cilësia e shërbimeve publike në vendin tonë vlerësohet “keq” nga një numër i konsiderueshëm i qytetarëve (rreth 50%). Nga vlerësimet e kryera nga grupi i auditimit vërehet se cilësia (e perceptuar) e shërbimeve publike është në rritje deri në maj 2017, për të pësuar një ulje në nëntor 2017⁴¹. Më tepër sesa vlerat në përqindje, problematik shfaqet trendi jo i qëndrueshëm i cilësisë së shërbimeve, duke treguar kështu se pavarësisht masave të marra nga qeveria, cilësia e shërbimeve publike nuk ka pasur një rritje të qëndrueshme, bazuar në vlerësimin e qytetarëve.



Grafiku 1-Cilësia e Shërbimeve Publike

Burimi: Eurobarometer

Përpunuar nga Grupi i Auditimit

⁴¹ <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* (Commision, 2018) 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 mbarëvajtjes së punës dhe ofrimin e shërbimeve me efektivitet, eficiencë dhe ekonomicitet. Duke pasur në vëmendje ndryshimet e shumta të ndodhura së fundmi në administratën publike, rezultat i ristrukturimit të ministrive të linjës dhe institucioneve të varësisë, si dhe domosdoshmërinë e një administratës publike të trajnuar dhe të aftësuar për implementimin e politikave të ndërmarra për zhvillimin e vendit, Departamenti i Performancës në KLSH ndërmori auditimin e proceseve të trajnimit me qëllim njohjen e tyre dhe vlerësimin e performancës.

Auditimi “Rritja e kapaciteteve në Administratën Publike Shqiptare”

Subjektet nën auditim

Shkolla Shqiptare e Administratës Publike (ASPA) është institucioni i krijuar pas transformimit të Institutit të Trajnimit të Administratës Publike, me qëllim formimin profesional të nëpunësve të administratës. Ajo është krijuar me VKM nr. 220, datë 13.02.2013 “Për krijimin dhe funksionimin e Shkollës Shqiptare të Administratës Publike dhe trajnimin e nëpunësve të administratës publike”. Në dokumentin strategjik të Reformës në Administratën Publike, i jepet një rëndësi e veçantë zhvillimit të ASPA-s, si institucioni përgjegjës për trajnimin e stafit të administratës publike. Në këtë dokument, ASPA konsiderohet si një njësi kërkimore brenda administratës publike⁴². Programet e trajnimit të hartuara dhe zbatuara prej saj, duhet të jenë në mbështetje të politikave dhe strategjive të vendit.

Ministria e Financave dhe Ekonomisë (MFE), si institucioni përgjegjës për administrimin e të ardhurave dhe buxhetit të shtetit, menaxhimin e borxhit publik dhe fondeve të Bashkimit Evropian, si dhe hartimin e politikave makroekonomike dhe fiskale të vendit. Në funksion të

⁴² SNRAP 2015 – 2020, faqe 28

zhvillimit të kapaciteteve të saj, stafi i Ministrisë merr trajnime të ofruara nga ASPA për të përfituar njohuri të reja dhe përmirësuar cilësinë e punës. Gjithashtu, MFE zhvillon edhe trajnime të brendshme të specializuara për stafin e saj në varësi të nevojave.

Ministria e Arsimit Sportit dhe Rinisë (MASR) synon hartimin dhe zbatimin e politikave që synojnë sigurimin e një sistemi arsimor cilësor, si dhe programon dhe zhvillon punën për politikat kombëtare në fushën e sportit dhe integritit kulturor⁴³. Ashtu si Ministria e Financave dhe Ekonomisë, edhe stafi i MASR merr trajnime nga ASPA për zhvillimin profesional tij, në mënyrë që të rrisë cilësinë në punës.

Fondet e alokuar ASPA-s

Reformimi i administratës publike është një proces i domosdoshëm dhe i vazhdueshëm, i cili është i lidhur ngushtë me procesin e anëtarësimit dhe integritit në Bashkimin Evropian (BE). Në mbështetje të Reformës në Administratën Publike, kontributi i BE-së nëpërmjet asistencës IPA II, arrijnë vlerën prej 6 milion euro dhe ka si objektiv madhor forcimin e mëtejshëm të qeverisjes së sektorit publik dhe rritjen e efikasitetit të administratës publike shqiptare⁴⁴. Një ndër aktivitetet e parashikuara në Dokumentin e Veprimit të KE-së IPA II (Albania Support to Public Administration Reform), për t'u ndërmarrë në drejtim të arritjes së objektivit madhor, është: *“Forcimi i ASPA-së si njësi qendrore e trajnimit dhe ngritjes së burimeve njerëzore të administratave publike, përfshirë edhe njësitë e qeverisjes lokale”* (European Commission, 2015). Ky aktivitet është reflektuar dhe në Dokumentin Strategjik të Reformës në Administratën Publike: *“Forcimi i vazhdueshëm i ASPA si ofrues i trajnimeve për shërbimin civil dhe kryerjen e studimeve dhe hulumtimeve në fushën e administratës publike”*⁴⁵ ku shtjellohet: *“ASPA do të financohet mjaftueshëm me buxhet për të mundësuar hartimin e programeve të trajnimit të përmendura në këtë strategji, por edhe për zhvillimin e trajnimeve specifike të kërkuara nga institucionet për çështje të veçanta”* (Ministry of Innovation and Public Administration, 2015).

Nga shqyrtimi i pasqyrave financiare të ASPA-s, grupi i auditimit konkludoi se buxheti i akorduar për të, në periudhën pas publikimit të dokumentit strategjik të Reformës, ka pësuar rritje në 2017-n (21% më i

⁴³ Rregullore e Brendshme e Ministrisë së Arsimit Sportit dhe Rinisë

⁴⁴ Albania Support to Public Administration Reform, Dokumenti i Veprimit. Fq. 7.

⁴⁵ Objektivi nr. 6 i SNRAP 2015 - 2020

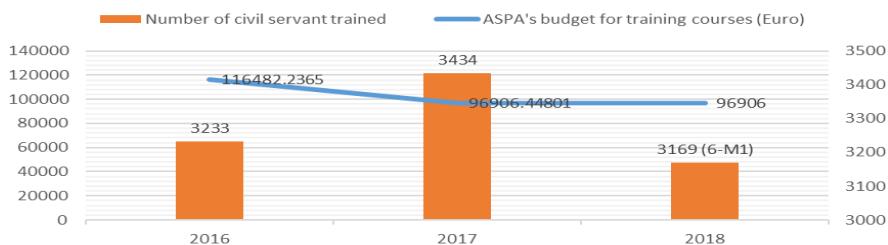
lartë se në 2016), por që nuk ka vijuar për 2018. Buxheti i akorduar ASPA-s në 2018 është pothuajse sa ai i akorduar në 2016.

Grupi i auditimit kërkoi më tej për shqyrtimin e fondeve të alokuar posaçërisht për krijimin, dizenjimin e programeve të trajnimit dhe pagat e lektorëve. Nga analiza vërehet se ndryshimet e ndodhura me fondet e alokuar për programet dhe lektorët e trajnimeve nuk kanë pasur të njëjtin trend si ndryshimet në buxhetin total dhe atë të alokuar sipas zërave (Tabela 1 Anex). Fondi i alokuar në 2018 për hartimin dhe dizenjimin e programeve dhe pagat e lektorëve është 25% më i ulët se ai i vitit 2016. Ndërsa, pesha që zënë fondet e alokuar ASPA-së në Buxhetin e Shtetit për 2018, është jo vetëm më e ulët se pesha në 2017, por edhe më e ulët se ajo në 2016 (Tabela 2 Anex).

Pavarësisht kërkesës në rritje për buxhet të institucionit, buxheti i planifikuar (dhe i alokuar për 2016 dhe 2017), ka pësuar rënie. Në të dhënat e publikuara në raportin e monitorimit të SIGMA-s vërehet se buxheti i alokuar për nëpunës civil të trajnuar në ASPA, për periudhën 2013 – 2016, ka pësuar një rënie të ndjeshme me rreth 42%⁴⁶.

Grupi i auditimit përdori metodologji të njëjtë për të identifikuar trendin e shpenzimeve të kryera për nëpunësit civil të trajnuar në ASPA, për periudhën 2016-2018. Nga vlerësimet u identifikua se buxheti i akorduar në 2017, për nëpunës civil të trajnuar në ASPA, ishte rreth 25% më i ulët se ai i akorduar në 2016.

Ndërsa, për 2018 kjo diferencë vlerësohet që të jetë edhe më e thellë, pasi buxheti i planifikuar për kurset e trajnimeve në 2018 ishte me i ulët se ai i 2016, kurse numri i nëpunësve të trajnuar vetëm për 6 mujorin e parë të 2018, ishte afërsisht i njëjtë me numrin e të trajnuarve përgjatë gjithë vitit 2016.



Grafiku 2: Buxheti vjetor i ASPA's për tranimet VS numri i të trajnuarve
Burimi: ASPA, përpunuar nga Grupi i Auditimit

⁴⁶ SIGMA, Raporti i Monitorimit: "Principet e Administratës Publike", nëntor 2017, fq 79.

Procesi i vlerësimit të nevojave për trajnim dhe cilësia e programeve të trajnimit

“Si një metodë bazë e zhvillimit të burimeve njerëzore, trajnimi duhet të përshtatet me kërkesat e administratës dhe duhet të bëhet vazhdimisht dhe në mënyrë sistematike. Të gjitha programet eficiente të trajnimeve fillojnë me një vlerësim të nevojave për trajnim” (Rodric, Vukovic, Završnik, & Miglic, 2012).

Nevoja për trajnim = Performanca e synuar - Performancën aktuale = Hendeku i performancës

Vendet e rajonit si Maqedonia e Veriut, Serbia, Sllovenia, Bosnje dhe Hercegovina, Kosova, etj., kanë një metodologji të mirëpërcaktuar, të përmbledhur në manuale të publikuara, për të identifikuar nevojat për trajnim në tre nivele⁴⁷, si dhe për të realizuar procesin e vlerësimit të nevojës për trajnim. Realizimi i Vlerësimit të nevojës për trajnim (VNT-së) nëpërmjet hapave të mirë përcaktuar, udhëheq hartimin e strategjive të trajnimit si dhe vlerësimin e performancës së stafit. Është një proces i cili rregullohet nga ligji, përsëritet çdo vit si dhe përbën bazën e hartimit të planeve vjetore të trajnimit. *“Një shqyrtim sistematik dhe i vazhdueshëm i nevojave aktuale dhe të ardhshme për trajnimin ofron një bazë realiste mbi të cilin planifikohet, buxhetohet, drejtohet dhe vlerësohet një program trajnimi efektiv”* (Miglic).

Në vendin tonë vlerësimi i nevojave për trajnim të stafit të administratës publike është një proces i cili nuk rregullohet me bazë ligjore, VKM apo dokumente të brendshëm. Më parë, ky proces parashikohej në VKM 220, të vitit 2013, “Për krijimin dhe funksionimin e Shkollës Shqiptare të Administratës Publike...”, por me miratimin e VKM-së pasuese⁴⁸, VNT mbeti një proces pa institucione përgjegjëse për realizimin e tij.

ASPА nuk ka dokumente të miratuar, të cilat rregullojnë dhe sigurojnë komunikimin, organizimin dhe funksionimin e brendshëm të institucionit: Që nga krijimi (15.04.2013) e deri më fund të 6-mujorit të parë të 2018-tës, Shkolla ka funksionuar pa një rregullore të brendshme të miratuar; Në përfundim të analizës SNA, të realizuar në ASPA-s nga ekspertët në kuadër të projektit Twinning, institucioni rekomandohet të hartojë dhe të

⁴⁷ Në manualët e Vlerësimit të Nevojës për Trajnim të vendeve fqinje, të konsultuara nga G.A, dimensionet e nevojave i referohen klasifikimit të Stanley në 1987 si: *nevoja institucionale, nevoja të pozicionit dhe individuale*. G.A, për shkak të kushteve të ngjashme, për të gjeneruar dimensionet e nevojave, i është referuar manualit të VNT-së së Kosovës, dhjetor 2010, fq 3.

⁴⁸ VKM 138, dt. 12.3.2014 (ndryshuar me VKM nr. 349 dt. 04.06.2014)

miratojë një strukturë të re, pasi “*struktura aktuale nuk pasqyron prioritetet institucionale në rritjen e cilësisë së trajnimit dhe sigurimin e promovimin e vlerave më të mira për shërbimin civil*”⁴⁹; Struktura e miratuar e ASPA-së është ajo e vitit 2013⁵⁰ dhe nuk pasqyronte strukturën e brendshme të ASPA-s; Nuk kishte dokumente të miratuara të cilat përkufizonin dhe përcaktonin qëllimin dhe detyrat funksionale të secilës prej drejtorive; Nuk kishte përshkrime të punës të miratuara për asnjë nga pozicionet e organikës së miratuar; etj.

Shkolla nuk kishte dokumente të brendshëm të cilat rregullojnë, organizojnë apo përkufizojnë procesin e vlerësimit të nevojës për trajnim: Në dokumentet e brendshme të miratuara, Vlerësimi i nevojës për trajnim nuk identifikohet si proces i cili duhet të kryhet nga ASPA; Në përgjigje të pyetjes “Cilat janë procedurat që ka ndërmarrë ASPA për të identifikuar nevojën për trajnim të administratës publike? Çfarë metodologjie është përdorur?”, ASPA nuk listoi hapa, apo procedura konkrete, institucioni nuk u përgjigj lidhur me metodologjinë e procesit; etj.

Gjatë periudhës nën auditim, VNT ishte një proces ku aktorët me rol të njëjtë, si MFE dhe MASR, vepronin në drejtime të ndryshme e të paorientuara, ndërsa mbledhësi dhe përdoruesi kryesor i output të këtij procesit ASPA, nuk kishte procedura të brendshme dhe metodologji për ta prodhuar atë. Baza mbi të cilën duhet të ngrihet procesi i trajnimeve për stafin e administratës publike shqiptare, nuk ishte ndërtuar ende.

Për shkak se nevojat për trajnim nuk janë tërhequr drejtpërdrejtë nga marrësi i trajnimit, dhe eprorët e tyre ekzistojnë nevoja për trajnim të stafit të administratës publike, të cilat nuk ishin identifikuar e rrjedhimisht trajtuar, duke ndikuar kështu mbarëvajtjen e aktiviteteve të përditshme dhe eficiencën (humbje në kohë dhe në cilësi) e punonjësve. Të pa trajtuara, ishin jo vetëm nevojat e paidentifikuara, por dhe ato të identifikuara e të synuara për t’u trajtuar brenda 2017⁵¹.

*“Trajnimi si një proces i të nxëniet dhe i zhvillimit të organizatës merret si i mirëqenë. Trajnimi në strukturën aktuale konceptohet si një proces procedural e që lë mënjanë çështjet e përmbajtjes dhe metodologjisë.”*⁵² ASPA nuk kishte procedura të miratuara për të vlerësuar kandidatët për trajner, apo procedura të miratuara për rekrutimin e tyre; formatet e kontratat që ka lidhur gjithë funksionimit të saj, ishin të pa miratuara nga

⁴⁹ Një organizimi i ri për ASPA, Twining Project, fq 6.

⁵⁰ Urdhër i brendshëm, ASPA, Nr. 45, dt. 15.04.2013

⁵¹ SNRAP 2015-2020, PV 2015-2017, fq. 20

⁵² Një organizimi i ri për ASPA, Twining Project, fq 6

ndonjë akt apo urdhër i brendshëm; nuk u identifikuan procedura të miratuara për rishikimin e programeve të trajnimit dhe përditësimin e tyre; nuk u identifikuan standarde të miratuara për të vlerësuar kurrikulat e ofruara për qeverisjen qendrore; etj. *“Hartimi i programeve të trajnimit dhe produktet e tij” konsiderohet si procesi me cilësinë⁵³ më të ulët (2) dhe risk maksimal (5⁵⁴)*. Sistemi i kostimit në ASPA nuk ofron siguri dhe transparencë mbi kostot reale të aktiviteteve që institucioni realizon.

Konkluzione dhe rekomandime

Që prej krijimit të tij në 2013-n, institucioni ka funksionuar pa një rregullore të brendshme të miratuar dhe pa detyra funksionale të përcaktuara. Referuar strukturës organizative të institucionit apo organigramës, ishte e vështirë të identifikohesh njësia përgjegjëse për analizimin e nevojës për trajnim, zanafillën e një procesi trajnues efektiv, eficient dhe ekonomik. *“ASPA është një institucion me një buxhet gjithmonë e më të cunuar”*. (Commission, 2019). Cilësia e programeve aktuale të trajnimit, të ofruara nga ASPA, ishte e ulët dhe me risk të lartë. Midis dokumenteve të brendshme të miratuara, nuk identifikohesh njësia përgjegjëse për zhvillimin dhe zbatimin e programeve të trajnimit. Procesi trajnues i ASPA-s ishte i pakostuar, duke mos i krijuar Shkollës mundësinë të disponojë informacion të besueshëm, pa humbur në kohë, mbi kostot e një programi, apo të marrë vendime eficiente dhe ekonomike.

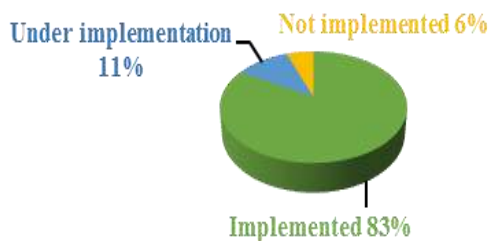


Figura 1: Follow-up
Burimi: Grupi i auditimit

⁵³ Me termin “cilësi e programeve” përkufizohet niveli i performancës në dy dimensione, efektivitetin dhe eficientcën e hartimit të trajnimit të trajnimit dhe produktet e tij

⁵⁴ Vlerësimi nga 1 (i ulët) në 5 (i lartë)

Me qëllim rritjen e efijencës së trajnimeve të stafit të administratës publike shqiptare, arritjen e objektivit të Reformës në administratën publike dhe të fondeve IPA akorduar ASPA për fuqizimin e saj, grupi i punës dha një numër rekomandimesh drejtuar institucioneve përgjegjëse, për të adresuar çështjet e identifikuara gjatë auditimit e të përshkruara shkurtimisht në këtë punim. Gjatë fazës së Follow-Up-it (ndjekjes së rekomandimeve të lëna nga grupi i auditimit), institucionet përgjegjëse raportuan implementimin e 83% të rekomandimeve të lëna nga auditimi.

Bibliografi:

- Commission, E. (2018). *Progress Report*.
- Commission, E. (2017). *Quality of Public Administration*. European Commission.
- Commission, E. (2019). *Albania Progress Report*. European Commission.
- European Commission. (2015). *Albanian Support to Public Administration*. European Commission.
- Evropian, K. (2019). *Albania Progress Report*. Komisioni Evropian.
- Miglic, G. (a.d.). *Professional Training Needs Analysis Procedure (Manual)*. Belgrade: DIAL.
- Ministry of Innovation and Public Administration. (2015). *Cross-Sectoral Public Administration Reform Strategy 2015 - 2020*. Tirana.
- Rodic, B., Vukovic, G., Zavrsnik, B., & Miglic, G. (2012). Issues in Introducing Training Needs Analysis in Slovenia's Public Administration.
- United Nations, S. (a.d.). *Public Institutions for Sustainable Development Goals*.
- <http://data.europa.eu/euodp/en/home> Eurobarometer 85-89
- Training needs assessment, evaluation, success, and organizational strategy and effectiveness: An exploration of the relationships. Anderson, J.E. (2000)
- SIGMA, Monitoring Report: "Principles of Public Administration", November 2017
- Neë Organization for ASPA, Tëining Project, 2016, internal document ASPA
- Public Service Training in OECD Countries, 2003
- TRAINING NEEDS ANALYSIS REPORT DFID Bosnia and Herzegovina Aid Co-ordination and Effectiveness (ACE) project, July 2009
- Training Needs Analysis & National Training Strategies, European Commission, 2016
- The Crosscutting Public Administration Reform Strategy 2015 – 2020 Annual Monitoring Report 2017, DAP
- Developing Standards for Quality Assessment of the Curriculum for LGUs ", 2016, N. Xhindi & G. Gushe

Anekset

Viti/Buxheti	2016	2017	2018
Buxheti Total i ASPA-së (ALL)	36,030,000	43,680,000	37,888,000
*Kostot e trajnimit dhe të seminareve (ALL)	4,566,333	5,169,300	3,439,288
Kosto e trajnimeve/Buxhetit Total	13%	12%	9%

Tabela 1 – Kosto e Trajnimeve mbi Buxhetin e ASPA

Burimi: ASPA

Përpunuar nga Grupi i Auditimit

Viti/Buxheti	2016	2017	2018
<i>Buxheti i Shtetit (ALL)</i>	<i>407,021,000</i>	<i>438,400,667</i>	<i>464,702,600</i>
<i>Buxheti Total i ASPA-së (ALL)</i>	<i>36,030</i>	<i>43,680</i>	<i>37,888</i>
<i>Buxheti i ASPA/Buxhetin e shtetit</i>	<i>0.0089%</i>	<i>0.01%</i>	<i>0.082%</i>

Tabela 2 – Buxheti i ASPA mbi Buxhetin e shtetit

Burimi: ASPA

Përpunuar nga Grupi i Auditimit

Rëndësia të dhënave dhe teknologjisë në auditimin e riskut



Melina Kabo - Audituese
Departamenti i Auditimit të
Performancës

Gjatë viteve të fundit, studimi i riskut përpara dhe gjatë procesit të auditimit ka fituar një rëndësi të veçantë dhe ka tërhequr gjithnjë e më tepër vëmendjen e audituesve. Bazuar në literaturën ndërkombëtare, mund të dilet në përfundimin se menaxhimi i riskut ka tërhequr vëmendjen e një numri të madh institucionesh auditimi. Institucionet Supreme të Auditimit kryejnë analizë risku me qëllim përcaktimin e çështjeve me më tepër prioritet dhe të veçorive specifike të cilat karakterizojnë institucionet përkatëse.

Auditimi i riskut përfshin: *riskun e qenësishëm* lidhur me natyrën e palës së audituar; *riskun e kontrollit* lidhur me kontrollet e palës së audituar; dhe *riskun e zbulimit*, p.sh. risku i audituesit për të mos zbuluar mospërputhje. Audituesit bazohen në burime të ndryshme informacioni për të kryer procedurën e vlerësimit të riskut gjatë fazave të auditimit. Në këtë shkrim përshkruhet se si audituesit e KLSH mund të rrisin përdorimin e analizës së të dhënave si një vegël e rëndësishme për të përcaktuar riskun e auditimit.

Hyrje

Është e rëndësishme që institucionet publike të mbajnë në konsideratë kontrollet e auditimeve të brendshme të mëparshme me qëllim minimizimin e riskut. Ndryshe nga auditimi “tradicional”, ky proces nis fillimisht me përcaktimin e objektivave të institucionit e më pas, lejon krijimin e një pikëpamje panoramike për të përcaktuar se si kërcënimi nga risku të mund të ulet në nivele të pranueshme. Për të lehtësuar arritjen e objektivave nga ana e institucionit publik, është e nevojshme që auditimi i brendshëm dhe i jashtëm të ndjekin standarde të përbashkëta auditimi, me qëllim uljen e risqeve të hasura. Bazuar në opinionin e formuar, më pas përcaktohet nëse këto objektiva do të arrihen.

Risku

Risku, analiza e riskut, vlerësimi i riskut dhe menaxhimi i riskut janë shprehje të përdorura gjerësisht si në sektorin privat, ashtu edhe në atë publik. Megjithatë, këto koncepte kanë pasur shpesh interpretime të ndryshme në varësi të situatës specifike.

Konceptet e riskut të përdorura në sektorin publik janë më të afërta me atë që njihet si përqasja ekonomike. Përkufizimet e riskut lidhur me menaxhimin e riskut janë si vijon:

- Risku është mundësia e një ngjarjeje e cila nëse ndodh, mund të prodhojë një efekt negativ në arritjen e objektivave;
- Në përgjithësi, risku është një lloj ngjarjeje, veprimi ose mosveprimi i cili ka gjasa të ndodhë në të ardhmen, dhe nëse ndodh, zakonisht sjell një efekt negativ, por në disa raste edhe pozitiv, në arritjen e objektivave të organizatës (Ke, Weng & Chan 2013);
- Risku është probabiliteti i ndodhjes së atyre elementeve dhe ngjarjeve, të cilat mund të kenë një efekt negativ në veprimtarinë e një institucioni buxhetor (Girmscheid 2006).

Në ditët e sotme, audituesve u nevojitet të krijojnë një kuptim të intërsishëm të funksionalitetit dhe mjedisit të institucionit, duke përfshirë edhe kontrollet e brendshme.

Analiza e të dhënave mund të përdoret për të kryer krahasim me informacionin që mund të jetë i disponueshëm publikisht. Risku i auditimit ose risku material i të gabuarit (RMM) shihet shpesh si formula:

$RMM = \text{Risku i Qenësishëm (IR)} \times \text{Risku i Kontrollit (CR)}$

$AR = RMM \times \text{Risku i Zbulimit (DR)}$

Standardet kërkojnë që audituesit të bashkojnë procedurën e auditimit, natyrën, kohën dhe zgjatjen e testeve që kryejnë, me RMM.

Nëse IR dhe CR janë të ulëta (kontrollet duhet të testohen për të arritur një risk të ulët), procedurat e vlerësimit të riskut të kryera për të bërë atë përcaktim, mund të jenë të mjaftueshme për të ulur riskun e audituesit. Nëse nuk janë të mjaftueshme, ose nëse identifikohen faktorë risku mashtrimi, audituesi mund të përgjigjet me një plan për të kryer procedura shtesë të cilat duhet të përshtaten sipas institucionit publik.

Është e njohur gjerësisht se procesi i auditimit nis dhe përfundon me materialitetin, sasinë e informacionit bazuar në të cilën një auditues nis

procesin e auditimit dhe që lejon këtë të fundit të vendosë çfarë qëllimi të caktojë për të kryer vlerësimin e riskut dhe procedurën vijuese të auditimit. Mospërputhje e tolerueshme konsiderohet sasia e mospërputhjes në bilancet financiare të cilat nuk shkaktojnë gabime materiale.

Nëse implementohet dhe integrohet rregullisht në auditim, analiza e të dhënave mund të zgjidhë dilemën e diferencës së pritshmërive lidhur me përgjegjësinë e audituesit për të zbuluar gabime materiale në pasqyrat financiare. Arsytimi përkatës duhet të dokumentohet në dokumentet e punës. Meqenëse software i analizimit të të dhënave nuk ka limit për sa i përket sasisë së të dhënave të përpunuara për rishikim, shtresëzimi ose profilizimi i të dhënave mund të ndihmojë për të identifikuar çështje individualisht të rëndësishme dhe grupe çështjesh me rendësi të caktuar.

Si teknologjia ndikon auditimin

Në vitet e fundit, zhvillimi konstant i teknologjisë ka ndikuar mënyrën se si kryhet auditimi modern. Me kalimin e kohës, audituesit profesionistë në të gjithë botën mbështeten gjithmonë e më shumë në teknologjinë moderne dhe metodat dixhitale të analizimit të të dhënave, me qëllim rritjen e eficiencës dhe cilësisë së auditimit për të dorëzuar një produkt më të mirë, në shumë më pak kohë krahasuar me metodat tradicionale. I njëjti trend po ndiqet nga sektori publik. Teknologjia dhe programet dixhitale po përdoren në sektorin publik për të kryer një mori funksionesh, nga më të thjeshtat e deri tek më komplekset. Për shkak të këtij procesi zhvillimi dhe dixhitalizimi gjithmonë e më shumë të pranishëm, lind nevoja që Institucionet Supreme të Auditimit të përshtaten me epokën e teknologjisë së tashme dhe të përqafojnë këtë transformim dinamik. Edhe pse procesi i dixhitalizimit në institucionet publike shqiptare është mjaft më i ngadaltë krahasuar me vendet moderne evropiane, nevoja që KLSH të përshtatet me metodologjitë e reja të auditimit të bazuar në teknologji është e pranishme. Ky proces relativisht i ngadaltë i dixhitalizimit për institucionet publike shqiptare nuk duhet të pengojë KLSH që të përshtatet me epokën moderne të metodologjisë së auditimit. Përkundrazi, KLSH duhet të shtojë përpjekjet drejt dixhitalizimit dhe përdorimit të teknologjisë moderne në auditim, me qëllim promovimin dhe udhëheqjen e institucioneve publike që të ndjekin shembullin e suksesshëm të KLSH në përqafimin e erës së re dixhitale.

Pjesa më e madhe e dokumentacionit në institucionet publike shqiptare mbahet ende në formën tradicionale në letër dhe shumica e komunikimeve

shkëmbehet ende nëpërmjet postës tradicionale. Vetëm një numër i vogël institucionesh publike shqiptare kanë nisur të përdorin dokumentet elektronike të firmosura me nënshkrim elektronik të njohur edhe nga autoritetet e tjera shqiptare. Për shkak të kësaj përzierje të mënyrave të mbajtjes së të dhënave dhe komunikimit, audituesit e KLSH duhet të auditojnë si dokumentacion në letër, ashtu edhe të dhëna elektronike.

KLSH – Përqasja e re në përdorimin e teknologjisë në Procesin e Auditimit

KLSH ka kryer përpjekje të mëdha për sa i përket dixhitalizimit të procesit të auditimit dhe mbajtjes së të dhënave. Sistemi i Dokumenteve Elektronike të Punës sikurse është REVZONE, lejon audituesit e KLSH-së që të ruajnë dokumentacionin dhe të rishikojnë auditime të mëparshme në mënyrë elektronike në vend të metodës tradicionale të letres. Gjithashtu, teknologjia dixhitale mund të përdoret jo vetëm për të zëvendësuar letrën me një ekran dixhital, por edhe për të përpunuar të dhënat e ngarkuara, për shembull duke gjeneruar lloje të ndryshme statistikash ose analiza të dhënash të cilat mund të ndihmojnë në planifikimin e auditimeve të ardhshme ose për analizën e riskut për çdo auditim specifik.

KLSH – Strategjitë e analizës së të dhënave

Aktualisht, përdorimi i analizës së të dhënave në KLSH vendoset dhe kryhet nga grupe individuale auditimi. Të gjithë audituesit e KLSH-së kanë mjete analizimi dhe janë të trajnuar për të kryer analizime të thjeshta. Edhe pse metodologjitë aktuale të analizimit të të dhënave janë ende të frytshme, mund të mos jenë të mjaftueshme në të ardhmen duke mbajtur parasysh faktin se sistemet IT po bëhen gjithnjë e më tepër komplekse.

Të dhënat kanë vlerë vetëm nëse KLSH është në gjendje të nxjerrë nga të dhënat informacion dhe prova të dobishme për të arritur objektivat e auditimit. Përpara krijimit të infrastrukturës dhe aftësive për analizën e të dhënave, është e rëndësishme të dihet dhe kuptohet si dhe çfarë KLSH kërkon të nxjerrë nga të dhënat.

Përfundime

Auditimi është një proces i vazhdueshëm i cili kërkon gjykimin e audituesit për të vlerësuar në mënyrë të vazhdueshme provat dhe të përcaktojë nëse procedurat janë të mjaftueshme për të minimizuar riskun e auditimit. Programet për analizimin e të dhënave ofrojnë një mbulim më

të mirë dhe ulje të riskut duke shërbyer si një mjet i audituesit për të krijuar një kuptim të sistemeve të institucionit publik dhe mjedisit të raportimit, duke identifikuar anomalitë, gabimet dhe mashtrimet potenciale. Nëse implementohet dhe përfshihet në mënyrën e duhur, analizimi i të dhënave mund të zgjidhë dilemën e pritshmërive lidhur me përgjegjësinë e audituesit për të gjetur mospërputhjet materiale në pasqyrat financiare.

Përdorimi i teknologjisë dhe inovacionit shihet shpesh si jothelbësor, por me kalimin e kohës, po bëhet gjithnjë e më e qartë se përqafimi i teknologjisë moderne në punën e auditimit është i pashmangshëm. Bota po përparon në një dimension dixhital. Kjo fushë po merr interes nga audituesit shtetëror kudo në botë.

Meqenëse teknologjia dhe informacioni dixhital janë gjithnjë e më tepër prezentë në institucionet publike Shqiptare, KLSH-ja duhet të sigurojë që ka kapacitetin, njerëzit, aftësitë, teknologjitë dhe teknikat e duhura për të kryer analiza të grupeve të mëdha dhe komplekse të të dhënave.

Rëndësia e Komisionit të Llogarive Publike në marrëdhëniet SAI-Parlament



Redi Ametllari - Auditues
Departamenti i Auditimit të
Aseteve dhe Mjedisit

Si dy aktorë kryesorë në Trekëndëshin e Llogaridhënies, marrëdhënia SAI-Parlament ka tërhequr vëmendjen edhe të Bashkimit Evropian, në kuadër të përpjekjeve për të rritur impaktin e Institucioneve Supreme të Auditimit në nxitjen e qeverisjes së mirë. Në dritën e këtyre zhvillimeve, ky punim do të qëntojë praktikën më të mira mbi impaktin që ka ekzistenca e një Komisioni të Llogarive Publike në implementimin e rekomandimeve duke ngritur një mekanizëm të përbashkët

SAI-Parlament për ndjekjen e tyre si dhe gjendjen e marrëdhënieve aktuale KLSH-Parlament, me qëllim identifikimin e atyre handikapëve që e pengojnë këtë marrëdhënie të arrijë nivelin që e kërkojnë standardet ndërkombëtare dhe kriteret e integritetit në BE.

Metodologjia: Metodologjia e përdorur në përgatitjen e këtij punimi bazohet në rishikimin e literaturës dhe studimeve në këtë fushë, në analizimin e standardeve ndërkombëtare të auditimit ISSAI, të dhënave statistikore mbi rekomandimet e lëna nga komisionet e llogaridhënies publike të parlamenteve të ndryshme si dhe praktikave të mira të vendeve fqinje, veçanërisht Kosovës.

Hyrje

Kontrolli i Lartë i Shtetit është agjent i Parlamentit dhe i qytetarëve, përfaqëson një organ që është pjesë integrale e Parlamentit në funksion të monitorimit sesi ekzekutivi i shpenzon fondet publike. Parlamenti, ndonëse e miraton buxhetin, nuk i ka burimet për të monitoruar zbatimin e tij e bash këtu shfaqet KLSH, SAI Shqiptar, si një agjent i Parlamentit e i qytetarëve. Nga raportet e KLSH-së, Parlamenti dhe Qytetarët informohen mbi mënyrën sesi shpenzohen fondet publike, buxheti bëhet transparent ndërsa qeverisja detyrohet të japë llogari. Në këtë rrafsh, rekomandimet e KLSH-së shërbejnë jo vetëm për efekt rregullues e

zhdëmtues, por edhe si “input” që Parlamenti e shfrytëzon në hartimin e politikave buxhetore.

Marrëdhënia SAI-Parlament është e natyrshme dhe nuk duhet kuptuar si diçka artificiale e protokollare. Rëndësia e kësaj marrëdhënieje ka tërhequr vëmendjen e Bashkimit Evropian, në funksion të rritjes së impaktit të SAI-t në mirëqeverisje. Në Progres Raportin e BE-së për vitin 2015⁵⁵ theksohet se “duhen shtuar përpjekjet për të forcuar rolin e Kontrollit të Lartë të Shtetit në kornizën antikorupsion duke ngritur një mekanizëm efektiv për Parlamentin dhe Qeverinë në ndjekjen e gjetjeve të tij. Rastet e referuara nga KLSH në prokurori, që përfshijnë vepra si shpërdorimi i detyrës apo shkeljet në tender, kanë çuar në pak hetime dhe në asnjë ndëshkim”.

Në datën 8-9 nëntor në Ankara të Turqisë u zhvillua Konferenca e Institucioneve Supreme të Auditimit të vendeve kandidate, vendeve potencialisht kandidate dhe Gjykatës Evropiane të Audituesve (ECA) me temë **“Zhvillimi i marrëdhënieve efektive ndërmjet Institucioneve Supreme të Auditimit dhe Parlamenteve”**, organizuar nga Programi SIGMA⁵⁶. Në konferencë morën pjesë SAI-et e Shqipërisë, Kosovës, Maqedonisë, Turqisë, Bosnjë-Hercegovinës, Serbisë, Malit të Zi, Letonisë si dhe përfaqësues të Gjykatës Evropiane të Audituesve, Komisionit Evropian dhe SIGMA-s. Në fokus të diskutimit ishte një Manual për të asistuar Parlamentet dhe SAI-et në përmirësimin e marrëdhënieve mes tyre. Dokumenti Nr.54, *“Zhvillimi i marrëdhënieve efektive ndërmjet Institucioneve Supreme të Auditimit dhe Parlamenteve”*, tanimë është përgatitur nga SIGMA dhe në të ka kontribuar edhe KLSH.

Me vlerë për t’u përmendur është se marrëdhënia sinergjike SAI-Parlament mund të gjurmohet prapa në kohë në Britaninë e shekullit XIX, ku reformat Gladstoniane ngritën për herë të parë Komisionin e Llogarive Publike (PAC) në Parlamentin Britanik. Në këtë prizëm, ky komision nuk përfaqëson vetëm një forum të përbashkët SAI-Parlament, por krijon një trekëndësh efektiv llogaridhënieje **“SAI-Parlament-Ekzekutiv”**.

Marrëdhënia sai-parlament, një kërkesë e ISSAI-ve

Marrëdhënia SAI-Parlament buron direkt nga “Kushtetuta” e Institucioneve Supreme të Auditimit, Deklarata e Limës, (ISSAI 1) 57.

⁵⁵https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_albania.pdf, faqe 55

⁵⁶ Një iniciativë e BE-së dhe OECD-së

⁵⁷ http://www.klsh.org.al/web/20120720171600deklarataelimes_241_1_1_2448.pdf

Sipas Seksionit 16 të Deklaratës së Limës “Institucionet Supreme të Auditimit duhet të jenë të mandatuara nga Kushtetuta për të raportuar gjetjet në mënyrë të përvitshme dhe të pavarur në Parlament ose në një tjetër organ publik përgjegjës; ky raport duhet të publikohet. Kjo do të garantojë një shpërndarje dhe diskutim të gjerë, si dhe do të rrisë mundësitë për zbatimin e gjetjeve në Institucionet Supreme të Auditimit”.

Duhet theksuar se standardet e auditimit e venë theksin edhe të cilësia e informacionit të ofruar në Parlament, duke parashikuar se informacioni duhet të jetë objektiv dhe se duhet të nxjerrë në pah gjetjet, prirjet, shkaqet e problemeve dhe rekomandimet. Kërkesat e ISSAI 1, Deklarata e Limës, janë shtjelluar më tej në ISSAI 10, Deklarata e Meksikës.

PARIMI-7: EKZISTENCA E MEKANIZMAVE EFEKTIVË NDJEKËS PËR REKOMANDIMET E SAI-ve

- SAI-et i dorëzojnë raportet e tyre sipas rastit, Parlamentit, një prej komisioneve të tij, apo titullarit/bordit drejtues të subjektit të audituar, për shqyrtim dhe ndjekje mbi rekomandime specifike, me qëllim ndërmarrjen e masave korrigjuese.
- SAI-et kanë sistemet e tyre të brendshëm ndjekës për t’u siguruar se subjektet e audituara i adresojnë saktë vërejtjet dhe rekomandimet e tyre, si dhe ato të Parlamentit, një prej komisioneve të tij, ose titullarit/bordit drejtues të subjektit të audituar, sipas rastit.
- SAI-et ia dorëzojnë raportet e tyre të ndjekjes së rekomandimeve Parlamentit, një prej komisioneve të tij, ose titullarit/bordit drejtues të

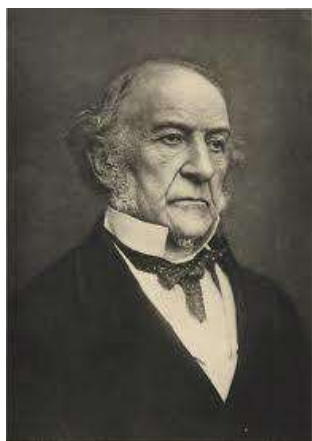
Parimi 7 i ISSAI 10⁵⁸ e elaboron më tej marrëdhënien dinamike mes SAI-ve dhe Parlamenteve. Me vlerë për t’u theksuar është se Parimi 7 e vë theksin mbi mekanizmin e ndjekjes së rekomandimeve. Edhe kur SAI-t kanë mandatin për të patur mekanizmin e tyre të ndjekjes së rekomandimeve, Parimi 7 hedh bazat për një mekanizëm të përbashkët, kur parashikon se SAI-t adresojnë rekomandimet e tyre, por edhe ato të lëna nga ligjvënësi dhe komisionet e tij. Në këtë këndvështrim, ISSAI 1 dhe ISSAI 10 e konturojnë marrëdhënien SAI-Parlament në një kornizë më solide, në të cilën të dy duhet të dorëzojnë raportet e auditimit, në përputhje me mandatin e tyre, tek ligjvënësi apo një tjetër organ publik, sipas rastit”. Ndërkohë, Parimi 7 i ISSAI 20 parashikon se “SAI-et duhet

⁵⁸http://www.klsh.org.al/web/20120720174814deklaratameksikos_242_1_2_2449.pdf

të ruajnë një marrëdhënie të fortë me komisionet parlamentare në mënyrë që t'i ndihmojnë ato për t'i kuptuar më mirë raportet e auditimit dhe konkluzionet, me qëllim që të ndërmarrin masat e nevojshme”⁵⁹.

Kërkesat e parashikuara nga ISSAI-t janë bërë pjesë e atij korpusi elementësh që përbëjnë apo përkufizojnë qeverisjen e mirë edhe nga Bashkimi Evropian⁶⁰. Kështu, Parimet e Administratës Publike të zhvilluar nga SIGMA në partneritet me Komisionin Evropian kanë përkufizuar atë çka përbën qeverisje të mirë në praktikë dhe kanë përcaktuar kërkesat kryesore që duhet të ndjekin administratat publike të vendeve që aspirojnë integrimin në BE. Në kuadër të menaxhimit financiar publik dhe auditimit, Kapitullin 32 të *acquis* të BE-së, në nën parimin 15.8 të Parimeve të Administratës Publike përcaktohet pritshmëria themelore e marrëdhënies së SAI-t me Parlamentit: “*Institucioni Suprem i Auditimit mandatohet dhe nga Kushtetuta për të raportuar gjetjen në mënyrë të përvitshme dhe të pavarur në Parlament ose në një organ publik tjetër dhe ky raport duhet të publikohet*”⁶¹.

Zanafilla e marrëdhënieve SAI-Parlament—një vështrim historik



Tradita e pasur parlamentare e Britanisë së Madhe, qysh prej së shquarës “*Magna Carta*”, sigurisht ka ndikuar jo vetëm në mënyrën sesi funksionon parlamenti britanik, por edhe në marrëdhëniet e tij me institucionet e tjera. Në 8 prill 1861 u themelua për herë të parë Komisioni i Llogarive Publike⁶² (PAC). Kjo reformë u ideua nga shtetari i famshëm britanik, William Ewart Gladstone, i cili shërbeu si Kancelar i Thesarit nga 1859-1866 ndërsa më vonë do të shërbente si Kryeministër. Si kancelar, Gladstone ndërmori reforma të mëdha në fushën

⁵⁹ https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_11_ISSAI_40/issai_21/issai_21_en.pdf

⁶⁰ Brétéché, B. and A. Swarbrick (2017), "Developing Effective Working Relationships Between Supreme Audit Institutions and Parliaments", SIGMA Papers, No. 54, OECD Publishing, Paris, http://sigmaweb.org/publications/Supreme_audit-institutions-and-parliaments-SIGMA-Paper-No.%2054.pdf

⁶¹ SIGMA: Parimet e Administratës Publike, botim i vitit 2017

<http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-edition-2017-ALB.pdf>

⁶² Public Accounts Committee

e financave publike dhe në rritjen e llogaridhënies karshi Parlamentit. Bazuar në ligjin e tij të vitit 1866, u themelua pozicioni i Kontrollorit dhe Auditorit të Përgjithshëm (C&AG) si dhe Departamenti i Thesarit dhe Auditimit.

Tipari më i rëndësishëm i Komisionit të Llogarive Publike është se vendosi për herë të parë formën e kontrollit “*ex-post*”⁶³. Në këtë kuadër, PAC-u u pa si një aktor qendror në bërjen transparente të të gjithë hallkave plot hije të zinxhirit buxhetor.

Ligji i vitit 1866 krijoi ciklin e llogaridhënies për fondet publike. Duke iu referuar historisë⁶⁴ së Zyrës së Auditimit të Britanisë, mund të identifikojmë shkurtimisht skemën e funksionimit si më poshtë:



Fill pas viteve 1870, PAC-u filloi të mbledhte evidenca nga zyrtarë të lartë, të cilët ishin drejtues të departamenteve dhe që ishin caktuar si Oficerë Kontabël nga Thesari. Fillimisht, Auditori i Përgjithshëm dhe stafi i tij shqyrtonte çdo transaksion. Por, kjo u bë gjithnjë e më jo praktike me zgjerimin e degëve qeveritare, veçanërisht gjatë Luftës së Parë Botërore. Në vitin 1921, legjislacioni i lejoi Auditorit të Përgjithshëm që të bazohej pjesërisht në sistemet e departamenteve të kontrollit e të shqyrtonte kështu vetëm një kampion nga transaksionet, në vend të secilit prej tyre. Ky legjislacion i ri kërkonte nga Auditori i Përgjithshëm që të raportonte në Parlament nëse çdo shumë monetare ishte shpenzuar në përputhje me vullnetin e Parlamentit.

Nga vitet 1960 e në vazhdim, parlamentarët dhe akademikët shprehën shqetësimin se fushëveprimi i auditimit duhej të modernizohej për të reflektuar ndryshimet e rëndësishme që roli i qeverisjes kishte pësuar gjatë shekullit XX. Këto ndryshime u reflektuan në Ligjin e Auditimit Kombëtar të vitit 1983 të cilat përfshinin ndryshimet si më poshtë:

⁶³ Accountability and the Public Accounts Committee: Lessons in Parliamentary Oversight- the United Kingdom experience, John F. McEldowney, School of Law, University of Warwick, England

⁶⁴ <https://www.nao.org.uk/about-us/our-work/history-of-the-nao/>

- Formalisht, Auditori i Përgjithshëm ishte një “zyrtar” i Dhomës së Ulët;
- Auditori i Përgjithshëm iu dha mandati për të raportuar në Parlament, sipas diskrecionit të tij, mbi ekonomikitetin, eficiencën dhe efektivitetin e përdorimit të fondeve publike nga organet qeveritare;
- Ligji themeloi Zyrën Kombëtare të Auditimit të Britanisë si dhe Komisionin e Llogarive Publike (TPAC) për të mbikëqyrur punën e NAO dhe shqyrtuar raportet e tij⁶⁵.

Profili i pac-ut në Mbretërinë e Bashkuar⁶⁶

- Komisioni i Llogarive Publike në MB ka gjithsej 16 anëtar: 10 anëtarë përfaqësues të qeverisë dhe 6 anëtarë të opozitës, njëri prej të cilit shërben si Kryetar i saj. PAC shqyrton rreth 10-20 raporte në vit .
- PAC përzgjidhet nga Dhoma e Ulët për të shqyrtuar nëse fondet publike të akorduara nga Parlamenti janë në përputhje me shpenzimet publike dhe çdo informacion tjetër që i parashtrohet Parlamentit, të cilin PAC e konsideron të nevojshëm.
- Komisioni shqyrton vlerën për paraekonomicitetin, eficiencën dhe efektivitetin e shpenzimeve publike dhe mban qeverinë dhe nëpunësit civilë përgjegjës për ofrimin e shërbimeve publike.
- Me ndryshimin e modeleve të shërbimeve publike, ka ndryshuar edhe fushëveprimi i Komisionit, i cili ka mandatin për të shkuar përtej organeve qeveritare, duke përfshirë në shqyrtimin e vet edhe kompanitë publike dhe private që ofrojnë shërbime publike.

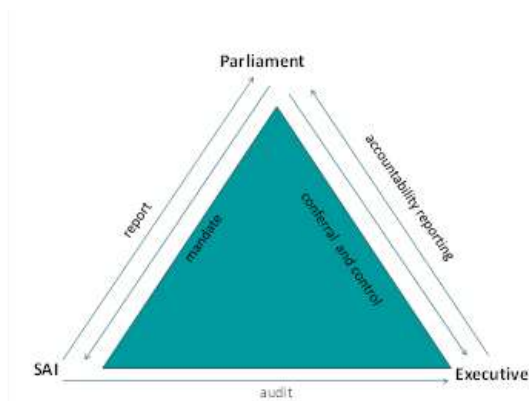
Struktura dhe roli i komisionit të llogarive publike

Ekzistenca e një Komisioni për Llogaritë Publike (PAC) në Parlament vepron si përcjellës i transparencës në ciklin buxhetor. PAC shërben si një levë me të cilin Parlamenti dhe SAI krijojnë një formë mekanizmi “*check and balance*”, jo vetëm për të shqyrtuar shpenzimet publike të qeverisë, por gjithashtu për të ofruar një *input* dhe *feedback* në çështje që kanë të bëjnë me ekonomikitetin, eficiencën dhe efektivitetin e fondeve publike.

⁶⁵ The history of NAO <https://www.nao.org.uk/about-us/our-work/history-of-the-nao/>

⁶⁶ <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-accounts-committee/role/>

Trekëndëshi i Llogarive Publike, siç tregohet në figurën më poshtë, përfshin tre aktorë: Institucionin Suprem të Auditimit, Parlamentin dhe Qeverinë (Ekzekutivin). Sikurse është përkufizuar nga Dokumenti i SIGMA-s Nr.54, Trekëndëshi i Llogaridhënies bazohet në parimin se Parlamenti miraton buxhetin dhe autorizon qeverinë për implementimin.



Trekëndëshi i Llogaridhënies: Burimi Staphurst, Rick et al. (2014), Following the Money: Comparing Parliamentary Public Accounts Committees, London. SIGMA Dokument Nr.54

Ekzekutivi, nga ana e tij, raporton mbi zbatimin e buxhetit në parlament; institucioni i pavarur i auditimit, në përputhje me mandatin e tij kushtetues/ligjor, auditon zbatimin e buxhetit dhe raporton në Parlament; nga ana e tij Parlamenti mban përgjegjëse ekzekutivin për shpenzimet e kryera. Të gjithë aktorët e Trekëndëshit duhet të luajnë rolin e tyre për të forcuar

llogaridhënien gjatë shpenzimit të fondeve publike. Pra, parlamentet kanë si detyrë të mbikëqyrin implementimin e buxhetit që kanë aprovuar⁶⁷. Ky funksion mbikëqyrës dhe kontrolli nuk mund të realizohet plotësisht përmes komisioneve të ekonomisë dhe financës, i cili zakonisht angazhohet në një rol “*ex-ante*”, për shkak se nuk mund ta ushtrojë plotësisht këtë funksion pa rolin “*ex-post*” të Komisionit të Llogarive Publike.

Sikurse pasqyrohet në ISSAI 21, një standard i cili përmbledh parimet e transparencës dhe llogaridhënies duke i shoqëruar me praktikën më të mira të fushës, mund të identifikojmë shembujt e mirë si më poshtë⁶⁸:

- Në shumicën e vendeve, Kryetari i SAI-t i paraqet gjetjet e auditimit (të gjitha apo të përzgjedhura) tek komisionet parlamentare dhe në disa vende tek Mbreti ose Presidenti;

⁶⁷ Brétéché, B. and A. Swarbrick (2017), "Developing Effective Working Relationships Between Supreme Audit Institutions and Parliaments", SIGMA Papers, No. 54, OECD Publishing, faqe 9
Paris, http://sigmaweb.org/publications/Supreme_audit-institutions-and-parliaments-SIGMA-Paper-No.%2054.pdf

⁶⁸ https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_11__ISSAI_40/issai_21/issai_21_en.pdf

- Në një SAI, Kryetari çdo vit angazhohet personalisht me grupe të palëve të interesit (ligjvënësit, zyrtarë të qeverisë, këshilltarë dhe kryebashkiakë). SAI i ofron komisioneve të llogarive publike orientime dhe trajnime mbi menaxhimin financiar në mënyrë që t'i kuptojnë më mirë raportet e auditimit;
- Një numër SAI-esh u ofrojnë informacione anëtarëve të rinj të komisioneve parlamentare për të theksuar raste ku qeveria nuk ka ndërmarrë masa sikurse është rekomanduar në raportet e auditimit. Kjo bëhet fill pas çdo zgjedhjeje parlamentare elektorale, në të cilën pjesë e parlamentit bëhen anëtarë të rinj;
- Kryetari i SAI-t mban takime formale dhe informale me kryetarët dhe anëtarët e komisioneve parlamentare dhe me zëvendësministrat e subjekteve të audituara në mënyrë sistematike. Këto takime i japin mundësi Kryetarit të SAI-t që të shpjegojë rolin dhe mandatin e SAI-t dhe që të njihet më mirë me nevojat e komisioneve të ndryshme, me çështjet dhe risqet e subjekteve të audituara;
- Një SAI i ofron parlamentarëve një manual të titulluar *“Ekzaminimi i shpenzimeve publike”* për të asistuar atë në rishikimin e buxhetit të qeverisë. Manuali synon që të çmitizojë procesin dhe përfshin pyetje të rekomanduara për parlamentarët të cilët mund t'i përdorin gjatë diskutimeve me agjencitë dhe institucionet qeveritare;
- Disa SAI kanë mandat për të komentuar mbi draft-buxhetin;
- Disa SAI kanë mandat për të komentuar mbi projektet e mëdha infrastrukturore ;
- Disa SAI mbajnë komunikim me institucionet qeveritare antikorrupsion.

ISSAI 21 ofron një mozaik vlerë shtues të praktikave të mira, të cilat mund të “thirren” të gjitha me krijimin e një Komisioni të Llogarive Publike. Struktura dhe roli i PAC tanimë janë të përcaktuara nga tradita e pasur e SAI-ve të *Commonwealth*-it por edhe në vendet tona fqinje, si Kosova e cila shërben si një praktike e mirë në marrëdhëniet që Zyra Kombëtare e Auditimit ka me Parlamentin.

Sipas një studimi *“Scrutinizing Public Expenditures: The Role of Public Accounts Committees”*⁶⁹, Komisioni i Llogarive Publike duhet të ketë një mandat të gjerë bazuar në:

⁶⁹ Staphenurst, Rick; Sahgal, Vinod; Woodley, William; and Pelizzo, Riccardo, "Scrutinizing Public Expenditures - Assessing the Performance of Public Accounts Committees" (2005). Research Collection School of Social Sciences. Paper62.

- Zgjedhjen e lirë: Kompetencë për të zgjedhur lirisht subjekte për ekzaminim pa ndërhyrjen e qeverisë: Sipas këtij studimi, kjo kompetencë i atribuon PAC-ut lirinë e veprimit për t'u fokusuar në çështje të rëndësishme. Komisionet e Llogarive Publike janë më efektive nëse iniciojnë çështje sipas diskrecionit të tyre, pa u ndikuar nga ndonjë kërkesë specifike nga qeveria.
- Analizë dhe raportim efektiv: Kompetencë për të bërë rekomandime dhe publikuar konkluzione. Sipas këtij studimi, shumica e komisioneve hartojnë raporte specifike, me rekomandime. Disa komisione përgatisin një raport vjetor dhe mund të kërkojnë zhvillimin e dëgjësive parlamentare. Disa syresh mund t'i kërkojnë qeverisë dhënien e përgjigjeve brenda një afati të caktuar. Në shumicën e rasteve, raportet dhe rekomandimet e PAC-ut ndiqen edhe nga Auditori i Përgjithshëm. Kur PAC-u dhe SAI bëjnë rekomandime, mjaft i rëndësishëm është bashkëpunimi p.sh kur SAI raporton mbi statusin e administratës qeveritare dhe performancën e nëpunësit civil. PAC i shton një këndvështrim më të gjerë të llojit ekonomiko-politik informacionit të ofruar nga SAI, për të shkruar në rrënjët e problemit dhe për të ofruar zgjidhje praktike.

Sipas një ankete me 52 parlamente të kryer nga Instituti i Bankës Botërore (WBI) në 2002, Kryetarëve të Komisioneve të Llogarive Publike ju kërkuar të vetë vlerësonin impaktin e punës së komisioneve. Anketa tregoi se PAC-et janë të suksesshme në rritjen e nivelit të zbatimit të rekomandimeve.

Sa shpesh kanë arritur komisionet rezultatet si më poshtë⁷⁰?

Rezultatet	Shpesh	Rrallë	Asnjëherë
Rekomandimet e pranuar	26*	5	2
Rekomandimet e zbatuara	21	9	3
Ndryshime në legjislacion	5	18	10
Informacion më i mirë	20	6	7
Kallëzime penale	5	9	19
Masa disiplinore	9	5	19

*Duhet lexuar si: 26 nga 34 të anketuar janë përgjigjur se rekomandimet e tyre janë pranuar shpesh nga qeveria. Burimi: World Bank Institute (WBI) 2002.

⁷⁰ Idem

Struktura e komisionit të llogarive publike

(Burimi: Dokumenti i SIGMA Nr. 54)

- Komisioni ka në përbërje 5-11 anëtarë, asnjë nga të cilët nuk duhet të ushtrojë funksionin e ministrit;
- Anëtarë të opozitës duhet të bëhen pjesë të punës së PAC-ut dhe një përfaqësues i Opozitës duhet të veprojë si Kryetar i Komisionit;
- Kryetari i Komisionit është një parlamentar me përvojë, i respektuar nga Parlamenti dhe i karakterizuar nga urtësia;
- Komisioni gëzon një mandat të plotë përgjatë legjislaturës parlamentare, zotëron burimet e duhura, me nëpunës me eksperiencë dhe hulumtues kompetentë;
- Komisioni mbledhet në mënyrë sistematike. Dëgjesat janë të hapura dhe publike; minutat dhe transkriptimet e diskutimeve duhet të jenë të aksesueshme për publikun;
- Një komitet drejtues planifikon paraprakisht punën e Komisionit dhe përgatit axhendën për çdo takim të Komisionit;
- Dëshmitari zakonisht është një zyrtar i lartë i shërbimi “oficeri i llogarive” që shoqërohet nga zyrtarë që kanë njohuri mbi çështjen nën shqyrtim;
- Raporti i audituesit përcillet automatikisht tek Komisioni dhe audituesi takohet me anëtarët e komisionit për t’i njohur me gjetjet kryesore të raportit;
- Përpos çështjeve të ngritura nga Audituesi, Komisioni mund të vendosë që të kryejë hetime mbi çështje të tjera;
- Komisioni përpiqet të arrijë konsensus në nxjerrjen e raporteve;
- Komisioni përgatit raporte zyrtare për Parlamentin, të paktën një herë në vit;
- Komisioni ka përcaktuar një procedurë me qeverinë për ndjekjen e rekomandimeve dhe informohet rreth çfarëdo mase që është marrë në zbatim të tyre;
- Në të gjitha shqyrtimet, Komisioni përdor Audituesin si një këshilltar të jashtëm;
- Parlamenti zhvillon një debat vjetor mbi punën e Komisionit.

Kosova, si praktikë e mirë për t'u ndjekur⁷¹

Që në ditët e para pas shpalljes së pavarësisë, Kuvendi i Kosovës ngriti Komisionin për Buxhet e Financa, si një strukturë që, mes tjerash, do të mbikëqyrte edhe aktivitetin dhe raportet e auditimit të Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm të Kosovës. Lidhja e vetme mes ZAP-it dhe Parlamentit deri në vitin 2009 ishte Komisioni për Buxhetin dhe Financat. Por sikurse u shpreh edhe vete Kryetari i këtij Komisioni, z. Naser Osmani,... *“si deputetë ishim shumë të ngarkuar, raportet e auditimit të ZKA-së ishin voluminoze dhe fizikisht nuk e kishim kohën t'i këqyrnim te gjitha”*⁷². Për rrjedhojë, edhe pse ky komision ishte përgjegjës për kontrollin buxhetor dhe të financave, për shkak të gjerësisë së kompetencave të tij në shqyrtimin e implikimeve financiare të çdo projektligji të paraqitur në Kuvendin e Kosovës dhe për përgatitjen e buxhetit të Republikës së Kosovës, duke mos i lënë kështu hapësirën e kërkuar ZKA-së, kontaktet e Komisionit me ZKA-së, njohja e auditimeve, të gjeturave dhe mesazheve qendrore të tyre ishin të cekëta dhe nuk krijonin në thelb atë duet të domosdoshëm Parlament-SAI për t'i dhënë forcën, autoritetin e duhur dhe jehonë gjetjeve të SAI-t dhe për të siguruar zbatimin rigoroz të rekomandimeve të tij.



Takimi me z. Naser Osmani, Kryetari i Komisionit për Buxhet dhe Financa, shtator 2016

⁷¹ Bazuar në studimin e kryer në Kosovë, gjatë vizitës në Parlamentin e Kosovës, nga audituesi z. Redi Ametllari dhe eksperti i jashtëm, z. Fatos Çoçoli

⁷² Gjatë intervistës me përfaqësuesit e KLSH-së

Marrëdhënia me Komisionin për Buxhet dhe Financa: Komisioni për Buxhet dhe Financa shqyrton raportin vjetor financiar të ZKA-së si dhe kërkesat buxhetore apo propozimin për buxhetin vjetor të kësaj Zyre, në kuadër të shqyrtimit të Buxhetit të Republikës së Kosovës. Raportet e përgatitura nga ZKA analizohen nga ana e Komisionit si burim informacioni me rastin e shqyrtimit të projektbuxhetit të Republikës së Kosovës dhe të gjeturat e paraqitura në to përdoren si fakte për të propozuar ndryshimin (ritjen apo zvogëlimin) e buxhetit të organizatave buxhetore bazuar mbi performancën e tyre në menaxhimin e parasë publike.

Përfaqësuesit e Zyrës Kombëtare të Auditimit marrin pjesë në mbledhjet e Komisionit për Buxhet dhe Financa, kur shqyrtohet raporti vjetor financiar i Zyrës Kombëtare të Auditimit dhe projektbuxheti i saj. Mirëpo, kjo nuk ndodh kur në mbledhjet e Komisionit shqyrtohet projektbuxheti për vitin e ardhshëm dhe në rastin e shqyrtimit të raportit vjetor financiar të qeverisë për buxhetin e Kosovës. Komisioni ka menduar se do të ishte e dobishme që përfaqësuesit e Zyrës Kombëtare të Auditimit të merrnin pjesë në takimet e tij me rastin e shqyrtimit të projektbuxhetit vjetor. Deri më tani nuk është aplikuar kjo praktikë, përveç shqyrtimit të dokumenteve të raporteve dhe rekomandimeve të Auditorit të Përgjithshëm. Ky bashkëpunim amplifikon forcën e rekomandimeve të dhëna në rastin e shqyrtimit të projektligjit për vitin e ardhshëm dhe të raportit vjetor financiar të qeverisë për buxhetin e Kosovës.

Marrëdhënia me Komisionin për Mbikëqyrjen e Financave Publike: Duke parë mungesën e madhe të marrëdhënies Kuvend i Kosovës - ZKA dhe vëmendjen jo të duhur që Kuvendi i kushtonte deri atëherë auditimeve dhe të gjeturave të ZKA-së, disa përfaqësues të shoqërisë civile në Kosovë, me mbështetjen edhe të donatoreve, kërkuan krijimin e një strukture të re, një komisioni të ri brenda Parlamentit të Kosovës. Nisën kështu përpjekjet për krijimin e një Komisioni të Llogarive Publike, të PAC-ut (Public Accounts Committee) kosovar, sipas modelit anglosakson, i profilizuar dhe kompetent vetëm për shqyrtimin e raporteve të auditimit të SAI-t të Kosovës.

Përpjekjet si të Kuvendit të Kosovës, edhe të shoqërisë civile, e cila u tregua shumë aktive dhe ndihmoi me materiale dhe trajnime për deputetet, u finalizuan më 24 korrik 2009, kur Kuvendi i Kosovës miratoi ngritjen e Komisionit për Mbikëqyrjen e Financave Publike (KMFP), strukturë e cila filloi veprimtarinë e saj më 2 nëntor të 2009.



Pjesëmarrja e audituesve të KLSH-së në takimin e Komisionit për Mbikëqyrjen e Financave Publike, shtator 2016

Ky Komision përbëhet nga 9 anëtarë, ku Kryetari emërohet nga Opozita, ndërsa nënkryetari nga partia/koalicioni shumicë. Kryesimi nga një anëtar i Opozitës thekson pavarësinë e Komisionit, pra shërben si një distancim nga Qeveria, e cila në fakt është objekt i auditimit. KMFP shqyrton raportin vjetor të performancës së ZKA-së, raportet individuale të auditimit për organizatat buxhetore dhe raportin vjetor të auditimit. Në vit, KMFP shqyrton rreth 20-30 raporte auditimi, ndërsa po bëhen përpjekje për të rritur numrin e shqyrtimeve duke bërë një kategorizim më efektiv të raporteve, duke i grupuar në një të vetëm ato të cilat kanë tipare të përbashkëta sa i përket gjetjeve. Më konkretisht, shqyrtimi i raporteve të auditimit për komunat realizohet duke i grupuar dhe duke zhvilluar një mbledhje të përbashkët me kryetarët e komunave, dhe jo mbledhje me secilin prej tyre. Komisioni ka të drejtë t'i bëjë propozime ZKA-së për kryerjen e një auditimi tematik. Kjo nuk përbën një cenim të pavarësisë së ZKA-së, pasi një kërkesë e tillë duhet të miratohet nga Auditori i Përgjithshëm.

Si funksionon puna në Komisionin për Mbikëqyrjen financiare

Në mbledhjen e Komisionit, Kryetari përcakton axhendën e raporteve që do të shqyrtohen, duke i priorizuar në bazë të opinionit të dhënë nga Auditori i Përgjithshëm. Si rrjedhim, temat me ndjeshmëri publike marrin një rëndësi të veçantë, në varësi edhe të peshës financiare dhe sociale të

organizatës buxhetore që trajtohet në raport. Ka raste që shqyrtohen edhe ato raporte që tregojnë një performancë të mirë të organizatës buxhetore të audituar, për të rritur besueshmërinë e kësaj të fundit në rast të kërimit të fondeve shtesë.

Shkurtimisht, procesi i punës në komision ndjek këtë itinerar:

- KMFP-ja harton planin e shqyrtimit të raporteve brenda vitit. Në plan bëhet ndarja e institucioneve të cilat një deputet duhet t'i shqyrtojë, ku dhe i jepet roli i raportuesit. Ky klasifikim bëhet duke u bazuar në opinionin e auditorit për pasqyrat financiare të organizatave buxhetore dhe në rëndësinë që këto organizata kanë për qytetarët e vendit.
- Gjatë shqyrtimit të raportit, secili deputet mund të thërrasë Drejtorin e Departamentit të auditimit përkatës për të ofruar shpjegimet e nevojshme. Pas shqyrtimit, deputeti përgatit përmbledhjen për raportin e shqyrtuar të auditimit. Raporti përmbledhës duhet përmbajë një rekomandim ku kërkohet që institucioni përkatës të implementojë të gjitha rekomandimet e ZKA-së, një rekomandim ku caktohet afati se kur institucioni duhet të raportojë para Komisionit lidhur me nivelin e implementimit të rekomandimeve të dhëna nga ZKA ose edhe nga KMFP, dhe një rekomandim i cili tregon se a duhet që raporti të përcillet në seancë plenare apo vetëm t'i dërgohen rekomandimet institucionit përkatës.
- Ky raport u dërgohet anëtarëve të tjerë të Komisionit të paktën dy (2) ditë para se të mbahet takimi i komisionit, ku do të shqyrtohet raporti me të cilin është ngarkuar deputeti.

Është e rëndësishme të theksohet se Komisioni i Mbikëqyrjes Financiare tregon kujdes në shmangien e konfliktit të interesit. Nëse një deputet përzgjedh një raport auditimi për një institucion, në të cilin ka ushtruar detyra zyrtare, ai heq dorë nga ky raport dhe nis kështu një përzgjedhje të re të raporteve të auditimit. Sakaq, në rast të shqyrtimit të një raporti që kërkon një ekspertizë të veçantë, Komisioni ka të drejtë të angazhojë ekspertë të jashtëm.

Krerët e entiteteve të audituara e kanë detyrim të jetë prezent në mbledhjen e Komisionit kur shqyrtohet raporti për organizatën e tij/saj. Në rast mungese, shqyrtimi i raportit shtyhet deri në një komunikim të dytë dhe nëse konstatohet edhe një mungesë tjetër, raporti dërgohet për shqyrtim në seancë plenare.

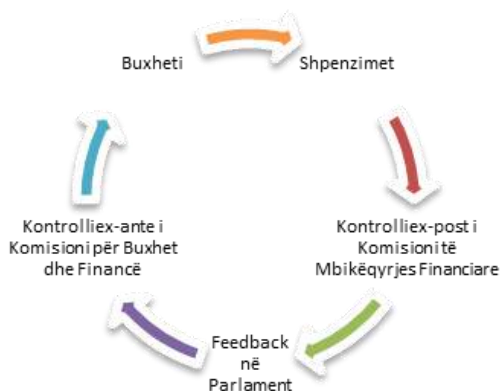
Shqyrtimi i raporteve nga KMFP nuk e kufizon shqyrtimin e tyre edhe nga komisionet e tjera parlamentare, sipas fushës së tyre përkatëse. Më

konkretisht, një raport auditimi të performancës p.sh. mbi menaxhimin e procesit të pajisjes së nxënësve me tekste shkollore mund të shqyrtohet edhe në Komisionin mbi Arsimin, Shkencën, Teknologjinë, Kulturën, Rininë dhe Sportet.

Në bazë të gjetjeve të raportit dhe mungesës së argumenteve të subjektit të audituar, Komisioni vendos me shumicën e votave dërgimin e çështjeve në seancë plenare, duke rritur kështu llogaridhënien dhe transparencën me projektimin e raportit si një kontroll i Parlamentit.

Subjekteve të audituara u lihet një afat kohor, zakonisht 1 muaj, për të dorëzuar planin e veprimit për zbatimin e rekomandimeve. Zbatimi i rekomandimeve të ZKA-së shërben si matës i besueshmërisë së një institucioni dhe si një kriter për përfitimin e fondeve nga ndërkombëtarët. Në Kosovë janë shënuar shumë raste në komuna, ku u është refuzuar fondi, ngaqë nuk janë zbatuar rekomandimet e ZKA-së.

Megjithatë, nuk ka një mekanizëm për të rritur forcën detyruese për zbatimin e rekomandimeve. Auditori i Përgjithshëm, z. Besnik Osmani synon të zgjerojë debatin lidhur me atë se çfarë forme duhet të ketë mekanizmi detyrues për zbatimin e rekomandimeve të ZKA-së.



Ai ka kërkuar nga deputetët që bashkërisht të punohet në gjetjen e modaliteteve për krijimin e mekanizmave detyrues, në mënyrë që numri i rekomandimeve të pa-adresuara të reduktohet dhe njëkohësisht të rritet performanca në administratën publike. Një nga këto modalitete, i propozuar nga Auditori i Përgjithshëm, është që subjekteve të audituara, të cilat nuk kanë zbatuar rekomandimet, nuk duhet t'u jepen më shumë fonde se ç'kanë pasur.

Mbledhjet e Komisionit për Mbikëqyrjen e Financave Publike ndiqen rregullisht nga mediat e Kosovës, si ato elektronike dhe gazetarë të shtypit.

Ekzistenca e dy Komisioneve e ka bërë të nevojshme edhe ndarjen e detyrave, duke synuar të mos shkaktohen përplasje apo dublim në punën e komisioneve. Ndarja është bërë duke përcaktuar rolin *ex-ante* që duhet të luajë Komisioni për Buxhetin dhe Financat dhe rolin *ex-post* që duhet të luajë Komisioni për Mbikëqyrjen e Financave Publike. Kjo do të thotë se në shqyrtim *ex-ante*, KBF kontrollon politikat financiare qeveritare duke marrë për bazë rekomandimet që dalin nga kontrolli *ex-post* që bën KMFP të shpenzimeve të kaluara qeveritare, në bazë të shqyrtimit të raporteve të përgatitura nga ZKA.

Marrëdhënia KLSH-Parlament

KLSH-ja i kushton një vëmendje të veçantë marrëdhënieve me Parlamentin duke e konturuar këtë raport në shinat e forcimit të llogaridhënies, transparencës dhe mirëqeverisjes. Vullneti për thellimin e bashkëpunimit ka qenë reciprok sepse edhe Parlamenti ka treguar një vëmendje të veçantë në raport me Kontrollin e Lartë të Shtetit. Kontributi i Komisionit të Ekonomisë dhe Financave ka qenë thelbësor për miratimin e ligjit të ri të KLSH-së 154/2014 (datë 27/11/2014), një ligj që inkorporoi standardet e INTOSAI-t në auditimin e jashtëm në Shqipëri dhe që përforcoi pavarësinë e institucionit.

Bazuar në Nenin 164 të Kushtetutës së Shqipërisë, Kontrolli i Lartë i Shtetit i paraqet Kuvendit:

- raport për zbatimin e buxhetit të shtetit;
- mendim për raportin e Këshillit të Ministrave për shpenzimet e vitit të kaluar financiar para se të miratohet nga Kuvendi;
- informacion për rezultatet e kontrolleve sa herë që kërkohet nga Kuvendi;
- Kontrolli i Lartë i Shtetit i paraqet Kuvendit raportin vjetor të veprimtarisë së tij.

Komisioni Parlamentar që shqyrton raportet e KLSH-së është Komisioni për Ekonominë dhe Financat që drejtohet nga një anëtar i partisë/koalicioni qeverisës. Në rrafshin e komunikimit institucional dhe detyrimeve kushtetuese, KLSH-ja përpos raporteve të mësipërme, i ka përcjellë Kuvendit raporte auditimi me ndjeshmëri të lartë publike, nga të cilat mund të përmendim:

- Të gjitha raportet e auditimit të performancës, si mbi “Reformën Administrative-Territoriale”, mbi “Kostimi i Shërbimeve Spitalore”, “Rehabilitimi i ish-të përndjekurve politike”, etj;
- Auditimi në Albpetrol sh.a;
- Informacion mbi integritetin e zyrtarëve të administratës shtetërore;
- Një trajtim të veçantë nga Kuvendi ka marrë raporti i auditimit në Ministrinë e Energjisë dhe Industrisë (MEI) dhe Avokaturën e Shtetit, e njohur në media si çështja CEZ. Komisioni i Posaçëm Parlamentar, i ngritur për të hetuar zbatimin e legjislacionit shqiptar në mbrojtje të interesave të vendit gjatë marrëveshjes për zgjidhje me mirëkuptim mes CEZ dhe Republikës së Shqipërisë, ka pritur në tetor të 2016 në seancë dëgjimore Kryetarin e Kontrollit të Lartë të Shtetit.

Megjithatë, duhet theksuar se në Parlamentin e Republikës së Shqipërisë nuk ka një Komision të Llogarive Publike. Komisioni për Ekonominë dhe Financat shqyrton politikat ekonomike, buxhetin e shtetit dhe mbikëqyr zbatimin e tij, etj. Për shkak të kompetencave të gjera përfshirë shqyrtimin e implikimeve financiare të çdo ligji të propozuar, në Komisioni për Ekonominë dhe Financat nuk ka hapësirë të mjaftueshme për një shqyrtim të hollësishëm të punës audituese të KLSH-së.

Handikapët e identifikuar në marrëdhënien KLSH-Parlament janë theksuar edhe nga Dokumenti i SIGMA-s Nr. 54:

- Parlamenti nuk ka një staf mbështetës të gjerë për punën e komisioneve. Vepron vetëm një sekretar për Komisionin e Ekonomisë dhe Financave, i cili përgatit minutat e çdo takimi të komisionit për diskutimin e raporteve të KLSH-së dhe këto minuta publikohen në faqen elektronike të Parlamentit;
- Parlamenti i kushton vëmendje implementimit të rekomandimeve të KLSH-së, por deri më tani nuk ka patur një ndjekje efektive të këtyre rekomandimeve, sikurse është theksuar në progres raportin e fundit të BE-së;
- KLSH raporton në mënyrë specifike dhe të vazhdueshme mbi statusin e implementimit të rekomandimeve, përfshirë ato që prekin ngritjen dhe funksionimin e sistemeve të kontrollit të brendshëm;
- Deri më tani, angazhimi i Parlamentit për ndjekjen e tyre nuk ka qenë eficient. Parlamenti nuk i ka kërkuar Qeverisë që të raportojë mbi implementimin e rekomandimeve;

- Nj pikë e dobët është se puna e KLSH-së nuk është mjaftueshëm e njohur nga komisionet e tjera dhe nga deputetët e Parlamentit në përgjithësi;
- Nuk ka takime të përditshme, për shkak se deputetët e komisioneve të posaçme janë shumë të zënë;
- Në KLSH nuk vepron një personel apo njësi e veçantë e ngarkuar me marrëdhëniet me Parlamentin, por Kryetari i KLSH-së zakonisht i ruan dhe i zhvillon këto marrëdhënie. KLSH ka shprehur gatishmërinë për ngritjen e një personali dhe njësie të veçantë për mbulimin e marrëdhënieve me Parlamentin, por kjo varet nga rëndësia që Parlamenti i kushton marrëdhënies SAI-Parlament. KLSH po punon për të rritur ndërgjegjësimin e Parlamentit për punën e saj⁷³.

Në vitin 2016, Kuvendi miratoi Rezolutën e datës 20 tetor 2016, “Mbi performancën e Kontrollit të Lartë i Shtetit të vitit 2015”, ku theksohet që *“Kuvendi i Shqipërisë, në funksion të detyrimeve të tij kushtetuese, por dhe në zbatim të rekomandimeve të Progres Raportit 2015 të Komisionit Evropian për ngritjen e një mekanizmi më eficient nga Kuvendi për zbatimin e rekomandimeve të KLSH-së, shpreh angazhimin e tij maksimal në këtë drejtim, me qëllim përmirësimin e bashkëpunimit dhe ushtrimin e kontrollit parlamentar për zbatimin e rekomandimeve të KLSH-së, sa më poshtë:*

- Të bashkëpunojë me KLSH-në dhe Qeverinë, që të rritet shkalla e ndërveprimit gjithëpërfshirës me të gjitha institucionet e administratës publike për zbatimin e rekomandimeve të KLSH-së;
- Të shikojë mundësinë e krijimit të Nën komisionit Parlamentar brenda Komisionit për Ekonominë dhe Financat për të monitoruar në mënyrë sistematike aktivitetin e KLSH-së dhe zbatimin e rekomandimeve”.

Pavarësisht këtij vullneti të mirë, përpjekjet e Parlamentit nuk duhet të kufizohen vetëm në ngritjen e një nënkomisioni. Bazuar në praktikat e mira të parlamenteve të vendeve të BE-së dhe me gjerë, ngritja e një komisioni

⁷³ Brétéché, B. and A. Swarbrick (2017), "Developing Effective Working Relationships Between Supreme Audit Institutions and Parliaments", SIGMA Papers, No. 54, OECD Publishing, faqe 63 -65
Paris, http://sigmaweb.org/publications/Supreme_audit-institutions-and-parliaments-SIGMA-Paper-No.%2054.pdf

të përhershëm të Llogarive Publike është provuar të jetë një zgjidhje efiçiente për të siguruar një mekanizëm të përshtatshëm të llogaridhënies. Ekzistenca e një komisioni të “profilizuar” për auditimet e KLSH-së do të mundësojë një komunikim të vazhdueshëm të Kontrollit të Lartë të Shtetit me Kuvendin, duke i mundësuar qytetarit një njohje më të mirë mbi mënyrën se si shpenzohen fondet publike. Në këtë prizëm, rekomandimet e KLSH-së do të shërbejnë jo vetëm për efekt rregullues e zhdëmtues, por edhe si “*input*” që Parlamenti mund t’i përdor në hartimin e politikave buxhetore.

Konkluzione

Sikurse është theksuar nga Fondacioni Kanadez për Auditimin dhe Llogaridhënien “Pa ndjekjen e rekomandimeve, nuk ka llogaridhënie”⁷⁴. Në këtë prizëm, puna audituese e KLSH-së duhet të shihet si një instrument parlamentar për të forcuar transparencën e buxhetit. Kësodore, ngritja e një Komisioni për Llogaritë Publike në Parlamentin e Republikës së Shqipërisë do të çelë udhën për një transparencë më solide për qytetarët, pasi u ofron atyre një mundësi për t’u informuar më gjerësisht mbi mënyrën sesi janë shpenzuar taksat e tyre.

Ngritja e një mekanizmi më efektiv për ndjekjen e zbatimit të rekomandimeve kërkon marrjen e masave nga të dy aktorët, KLSH-ja dhe Parlamenti. Ndër to, mund të përmendim p.sh. ndërmarrjen e masave për bërjen e raporteve të auditimit më “miqësor” në lexim duke shkurtuar numrin e madh të faqeve që shkojnë 100 faqe apo më shumë. Në këtë kuadër, mund të shihet e arsyeshme përcjellja e një përmbledhjeje për secilin auditim të veçantë që mund t’i dërgohet Parlamentit, por jo më shumë se 15 faqe. Po ashtu, ngritja e një njësie të posaçme në KLSH dedikuar marrëdhënieve me Parlamentin përbën një katalizator të mirë për avancimin e partneritetit mes dy institucioneve.

Parlamenti, nga ana tjetër, duhet të jetë më i thelluar në njohjen e auditimeve të KLSH-së, për t’i përdorur ato si mjete diskutimi në çdo komision që mbulon fushën e prekur nga auditimi. Gjithashtu, deputetët duhet të ushtrojnë mandatin e tyre duke kërkuar realizimin e auditimeve nga KLSH për çështje të ndryshme, të cilat sigurisht duhet të miratohen nga Kryetari i KLSH-së në funksion të ruajtjes së pavarësisë së institucionit.

⁷⁴ Canadian Audit and Accountability “Without follow-up, there is no accountability”, 2017 <https://www.caaf-fcar.ca/images/pdfs/research-publications/AccountabilityInActionEN.pdf>

Përmbledhtazi, ngritja e një Komisioni të Llogarive Publike në Parlamentin e Republikës së Shqipërisë, do të sjellë efektet si mëposhtë:

- Përforcimi i funksionit mbikëqyrës të Parlamentit për shpenzimet buxhetore;
- Rritja e llogaridhënies së zyrtarëve të lartë duke i konfrontuar me gjetjet e auditimit në mbledhjet e Komisionit;
- Krijimi i një mekanizmi të përbashkët për ndjekjen e rekomandimeve do t'i mundësojë Parlamentit që të përcjellë dhe ndjekur rekomandimet bashkë me KLSH-në;
- Rritja e nivelit të zbatimit të rekomandimeve të KLSH-së.

Bibliografi:

- *Progres Raporti i BE-së, 2015* https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_albania.pdf
- *Albania Report 2015, European Commission* https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_albania.pdf
- *Developing Effective Working Relationships Between Supreme Audit Institutions and Parliaments*, SIGMA Papers, No. 54, OECD Publishing, Brétèche, B. and A. Swarbrick (2017), Paris,
- *Accountability and the Public Accounts Committee: Lessons in Parliamentary Oversight- the United Kingdom experience*, John F. McEldowney, School of Law, University of Warwick, England
- *"Scrutinizing Public Expenditures - Assessing the Performance of Public Accounts Committees"*, Stapenhurst, Rick; Sahgal, Vinod; Woodley, William; and Pelizzo, Riccardo, (2005). Research Collection School of Social Sciences
- *Canadian Audit and Accountability* "Without follow-up, there is no accountability", 2017 <https://www.caaf-fcar.ca/images/pdfs/research-publications/AccountabilityInActionEN.pdf>
- *Our role - Public Accounts Committee* <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-accounts-committee/role/>
- *SIGMA: Principles of Public Administration, 2017* <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-edition-2017-ALB.pdf>

IPA- si një instrument i mbështetjes financiare në Bashkimin Evropian, për vendet që aspirojnë integrimin



Safete Pojani – Audituese
Drejtorja e Metodologjisë dhe
Zhvillimit

Nga 1 janari 2007, fondet e para-anëtarësimit pësuan një reformë të rëndësishme të politikave. Efekti më i dukshëm i kësaj reforme ishte zëvendësimi i disa programeve dhe instrumenteve financiare të Bashkimit Evropian me një instrument të vetëm dhe kornizë ligjore - Instrumentin për Ndihmën e Para-anëtarësimit (IPA)⁷⁵.

Financimi nën këtë ombrellë të vetme, sigurohet përmes pesë "komponentëve":
1. Ndihma për Zhvillim dhe Ndërtim të Institucioneve;

2. Bashkëpunimi ndërkufitar (me vendet anëtare të BE-së dhe vendet e tjera të pranueshme për IPA);
3. Zhvillimi rajonal (sigurimi i mbështetjes për transportin, infrastrukturën e mjedisit dhe rritjen e konkurrencës dhe zvogëlimin e pabarazive rajonale);
4. Zhvillimi i Burimeve Njerëzore (forcimi i kapitalit njerëzor dhe lufta ndaj diskriminimit të përjashtimit);
5. Zhvillimi Rural.

Sipas IPA 2007-2013, komponentët I dhe II janë të hapur për të gjitha vendet përfituese dhe komponentët III, IV dhe V janë të hapura vetëm për vendet kandidate. Sidoqoftë, Shqipëria dhe Serbia aktualisht mbeten jashtë sferës së ndërhyrjes së IPA-s Komponentit III dhe IV, sepse ato morën statusin e kandidatit shumë vonë në periudhën 2007-2013. Si një vend kandidat potencial, Shqipëria ka përfituar më parë nga dy komponentët e parë të IPA I⁷⁶. Duke qëndruar në këtë pikë, edhe institucioni ynë ka qenë pjesë e projektit IPA 2013 të financuar nga Bashkimi Evropian, me vlerën 2.1 milion Euro. Pra shkurtimisht, qëllimi i këtij punimi është të pasqyrojë rastin e Shqipërisë nën fondet IPA I dhe si jemi zhvilluar ne duke përdorur si duhet mbështetjen financiare të BE-së, në lidhje me dy komponentët

⁷⁵ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/ipa/

⁷⁶ Hub monitor, Issue Brief, 15.12.2016 faqe 2

përfshirës. Pjesë e punimit tim do të jetë edhe rasti i Kontrollit të Lartë të Shtetit dhe mënyra që kemi ndjekur ne si institucion për të modernizuar punën tonë të përgjithshme dhe stafin në një periudhë katër vjeçare 2012-2015, bazuar në ndihmën e ekspertëve të Bashkimit Evropian, OSBE-së, dhe Programit Sigma⁷⁷. Përparimi ynë gjatë kësaj periudhe kohore na ka hapur mundësinë e implementimit të *Projektit të Binjakëzimit "Forcimi i kapaciteteve të auditimit të jashtëm"*, i cili u bë realitet përmes fondeve të IPA 2013.

Hyrja

Në vitin 2003, Këshilli Evropian i Selanikut pohoi se pas përparimit dhe përpjekjeve të vendeve të Ballkanit Perëndimor, pranimi i këtyre vendeve brenda Bashkimi Evropian (BE) së shpejti do të bëhet realitet. Sidoqoftë, Këshilli theksoi ndër të tjera se pajtueshmëria dhe adoptimi i vlerave dhe standardeve evropiane përbën sfidën kryesore drejt integritimit. Bazuar në kërkesën e BE-së dhe angazhimin e Shqipërisë për t'i përmbushur kriteret, që nga viti 2004, Shqipëria merr pjesë në Procesin e Stabilizim-Asocimit të Ballkanit Perëndimor dhe përmbylli Marrëveshjen e Stabilizim-Asocimit (MSA) me BE-në në vitin 2006. Objektivat e kësaj Marrëveshje Stabilizim-Asocimi janë (a) për të mbështetur përpjekjet e Shqipërisë për të forcuar demokracinë dhe sundimin e ligjit, (b) të kontribuojë në stabilitetin politik, ekonomik dhe institucional në Shqipëri, si dhe në stabilizimin e rajonit, (c) për të siguruar një kornizë të përshtatshme për dialog politik, duke lejuar zhvillimin e marrëdhënieve të ngushta politike midis Palëve, (d) për të mbështetur përpjekjet e Shqipërisë për të zhvilluar ekonominë e saj dhe bashkëpunimin ndërkombëtar, përmes përafrimit të legjislacionit të saj me atë të Komunitetit, (e) për të mbështetur përpjekjet e Shqipërisë për të përfunduar tranzicionin në një ekonomi funksionale të tregut, për të promovuar marrëdhënie ekonomike harmonike dhe zhvillimin gradual të një zone të tregtisë së lirë midis Komunitetit dhe Shqipërisë, (f) për të nxitur bashkëpunimin rajonal në të gjitha fushat e përfshira në këtë Marrëveshje⁷⁸. Marrëveshja e Stabilizim-Asocimit hyri në fuqi më 1 prill 2009 dhe në të njëjtin vit qeveria e Shqipërisë vazhdoi rrugën përmes axhendës së pranimit duke aplikuar për anëtarësim në Bashkimin Evropian. Në qershor 2014,

⁷⁷ Forcimi i kapaciteteve të auditimit të jashtëm në Shqipëri, Konferenca përuruese mbi projektin e binjakëzimit, anglisht-shqip, Seria: botime KLSH - 12/2016/63 Shtypshkronja "ILAR" Tiranë, 2016, faqe 6

⁷⁸ <http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesEorkspace/treatiesGeneralData.do?step=0&redirect=true&treatyId=7564>.

Këshilli Evropian i dha Shqipërisë statusin e kandidatit.⁷⁹ Nga ana tjetër, një nga mjetet më të rëndësishme që BE-ja mbështet vendet e Ballkanit Perëndimor është Instrumenti për Ndihmën e Para-anëtarësimit (IPA).

IPA I (2007-2013), zëvendëson instrumentet e mëparshme financiare si PHARE, SAPRD, CARDS, etj., të cilat ishin përqendruar për të mbështetur vendet kandidate ose vendet e mundshme kandidate në rrugën e tyre drejt antarësimit. Më 12 qershor 2006, Këshilli miratoi Rregulloren (KE) Nr. 1085/2006 për krijimin e Instrumentit të Ndihmës Para-antarësimit (IPA), i cili rinovon kornizën për ndihmë financiare për vendet e rajonit para antarësimit.⁸⁰ Baza ligjore e IPA-s është Rregullorja e Këshillit 1085/2006, e miratuar më 17 korrik 2006, ku zbatimi më i detajuar i saj dhe rregullat përcaktohen në Rregulloren e Komisionit 718/2007 të 12 qershorit 2007 dhe amendimet e prezantuara përmes Rregulloreve të Komisionit 80/2010 të 28 janarit 2010 (Implementimi i Rregulloreve).⁸¹ Një marrëveshje tjetër e rëndësishme është Marrëveshja Kuadër, e nënshkruar nga Komisioni Evropian (KE) dhe çdo vend përfitues. Palët kanë përfunduar më 18 tetor 2007 një Marrëveshje Kuadër që përcakton rregulla të përgjithshme për bashkëpunimin dhe zbatimin e ndihmës së Bashkimit Evropian nën Instrumentin e Ndihmës Para-antarësimit.

IPA I përbëhet nga 5 komponentë lidhur me suportin e vendeve në:

- a) Ndihmën për Zhvillim dhe Ndërtimin e Institucioneve;
- b) Bashkëpunimin ndërkufitar;
- c) Zhvillimin rajonal;
- d) Zhvillimin e Burimeve Njerëzore;
- e) Zhvillimin Rural.

Filozofia e IPA I bazohet në parimin e diferencimit të vendeve sipas statusit të tyre si vende potencialisht kandidate (*të cilat përfitojnë vetëm nga dy komponentët e parë*) dhe vendet kandidate (*të cilat përfitojnë nga të pesë komponentët*). Sipas këtij instrumenti financiar, llojet e menaxhimit / implementimit të fondeve IPA janë⁸²: menaxhimi i centralizuar (neni 53

⁷⁹ https://www.gopa.de/sites/default/files/jobs/tor_ipa-2014_eu_integration_facility_ppf.docx.

⁸⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52007PC0656&from=EN>.

⁸¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/ipa/framework/.

⁸² Rregullat për zbatimin e fondeve të BE-së, nën çdo formë administrimi të rregulluar në nenin 53 të Rregulloreve të Këshillit (KE, Euratom) 1605/2002 e 25 qershorit 2002 mbi rregulloren financiare të zbatueshme në buxhetin e përgjithshëm të Komuniteteve Evropiane, të ndryshuar me Rregulloren e Këshillit (KE, Euratom) 1995/2006, datë 13 dhjetor 2007.

a) i realizuar nga strukturat e BE-së në secilin vend; menaxhimi i decentralizuar (neni 53 c) kur BE-ja lejon administrimin e disa veprimeve nga përfituesi por BE-ja mbetet organi përgjegjës për ekzekutimin e buxhetit të përgjithshëm; Bashkëmenaxhimi (neni 53 b) ndodh kur Këshilli Evropian i delegon operacionet financiare tek shtetet anëtare të BE-së ; dhe menaxhimi i përbashkët i fondeve (neni 53 d), i cili është një plotësues i menaxhimit të centralizuar që do të thotë se Komisioni Evropian mbetet autoriteti kontraktues por administron fondet së bashku me një organizatë ndërkombëtare.

Rasti i Shqipërisë nën fondet IPA I

Siç e sqarova më parë, IPA I, përbëhet nga 5 komponentë, nga të cilët vetëm dy komponentë janë të hapur për vendet potencialisht candidate. Në këto kushte, Shqipëria si një vend potencialisht kandidat ka të drejtë të përfitojë mbështetje vetëm nga dy komponentët e parë. Kjo lloj mbështetje do të vijë me legjitimimin e marrëveshjes së nënshkruar nga Komisioni Evropian dhe Qeveria e Shqipërisë me miratimin e bazës ligjore përkatëse. Baza e parë e ndihmës për Ballkanin Perëndimor u vendos në "Prioritetet e Partneritetit Evropian, të cilat formojnë bazën për programimin e ndihmës financiare të Komunitetit, dhe do të vazhdojë të sigurohen nën instrumentet financiare përkatëse, veçanërisht nga Rregullorja e Këshillit (KE) Nr. 1085/2006 e 17 korrikut 2006 për krijimin e Instrumentit të Ndihmës së Para-anëtarësimit (IPA)"⁸³ dhe menjëherë pas kësaj hapet rruga që Shqipëria të jetë pjesë e vendeve përfituese të instrumenteve IPA dhe të nënshkruajë marrëveshjet e ndërsjella me BE-në në mënyrë që të krijojë rrugën për përfitimin e vendit nga këto fonde. Pas vendosjes së kornizës ligjore, Shqipëria vazhdon rrugën e saj të përfitimit nga ky instrument dhe vazhdon me hapat e duhur për të konsoliduar strategjitë kombëtare. Pas nënshkrimit të Marrëveshjes Kuadër që nënvizon rregullat e bashkëpunimit për ndihmën financiare të Këshillit Evropian, nën IPA I u hartua dhe Dokumenti i Planifikimit Udhëzues Shumëvjeçar dhe Kuadri Financiar Tregues Shumëvjeçar ⁸⁴. Programet shumë vjeçare ose programet vjetore duhet të konsistojnë në dokumente të paraqitura nga vendi përfitues, ose të përgatitura nga Komisioni në rastin e programeve

⁸³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52007PC0656&from=EN>.

⁸⁴ Kuadri Indikativ Financiar Shumëvjeçar (MIFF) për Instrumentin e Para-anëtarësimit (IPA) është një dokument thelbësor, ku, bazuar në buxhetin e Bashkimit Evropian, fondet ndahen përtë gjitha vendet e përfshira në Instrumentin IPA sipas secilës komponent. MIFF shërben si një lidhje midis komizës politike të paketës së zgjerimit dhe procesit të buxhetit. MIFF bazohet në një cikël programimi tre vjeçar.

rajonale dhe horizontale, dhe të miratuara nga Komisioni. Programet duhet të paraqesin një grup koherent të akteve prioritare, të masave ose veprimeve të duhura dhe një përshkrim të kontributit financiar që është i nevojshëm për të zbatuar strategjitë e përcaktuara në dokumentet e planifikimit tregues shumëvjeçar. *Dokumenti kryesor strategjik përsa i përket Integritimit Evropian në Shqipëri është Strategjia Kombëtare Shqiptare për Zhvillim dhe Integrim 2007-2013, e aprovuar nga Këshilli i Ministrave në 12 Mars 2008, si dhe Plani Kombëtar 2010-2014 për Zbatimin e Marrëveshjes së Stabilizim-Asocimit, e aprovuar nga Këshilli i Ministrave me vendimin nr. 812, datë 6 tetor 2010.*⁸⁵ Në lidhje me menaxhimin indirekt, vendi duhet të krijojë strukturat operative në mënyrë që të jetë në gjendje të menaxhojë projektet. Administrata kombëtare duhet të jetë e pajisur me strukturat e nevojshme, si dhe ekspertizën dhe aftësinë e menaxhimit për të marrë përgjegjësi të plotë për menaxhimin e decentralizuar të IPA.⁸⁶ Fondet e alokuar u menaxhuan në dy mënyra, ku për menaxhimin e drejtpërdrejtë ishte përgjegjës Delegacioni i Bashkimit Evropian në Shqipëri dhe në lidhje me menaxhimin indirekt ishin përgjegjës strukturat / organet e decentralizuara të vendit. Qeveria e Shqipërisë me Vendimin e Këshillit të Ministrave Nr. 23, datë 12.01.2013, miratoi Përcaktimin e Funksioneve, Përgjegjësi dhe Marrëdhënieve midis Autoriteteve dhe Strukturave të Menaxhimit të Decentralizuar të Instrumentit të BE-së për Ndihmën e Para-anëtarësimit (IPA), Komponenti I.⁸⁷ Në Rregulloren e Komisionit (KE) Nr. 718/2007 të 12 qershorit 2007 për zbatimin e Rregullores së Këshillit (KE) Nr. 1085/2006 për krijimin e një instrumenti për ndihmën para-antarësuese (IPA)⁸⁸, u prezantuan llojet dhe format e ndihmës. Në Shqipëri, ndërhyrjet më të zakonshme janë bërë përmes ndihmës teknike, projekteve të binjakëzimit dhe skemës së garantëve për të mbështetur shoqërinë civile, investimet në acquis përmes furnizimit dhe punimeve, si dhe përmes kontributit financiar për pjesëmarrjen në Programet e Unionit⁸⁹. Sipas IPA I, Shqipëria ka marrë më shumë se 500 milion € për programet kombëtare gjatë periudhës 2007-2013. Prioritetet kryesore u përqendruan

⁸⁵ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/mipd_albania_2011_2013_en.pdf.

⁸⁶ <http://web.ceu.hu/cens/assets/files/IPA.pdf>.

⁸⁷ <http://ns3036873.ip-149-202-208.eu/eebsites/cfcu/ep-content/uploads/2016/06/VKM23-IPA-I.pdf>

⁸⁸ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:170:0001:0066:EN:PDF>, Për më shumë informacion, shihni: Manualin Informativ për Instrumentin e ri të Bashkimit Evropian, Instrumenti i Para-anëtarësimit, Mars 2008. (në dispozicion në gjuhën shqipe)

⁸⁹ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:077:0011:0026:EN:PDP>

në sektorët vendimtar ku mbështetja ishte e nevojshme, duke përfshirë forcimin e *aftësive administrative në të gjitha nivelet, forcimin e sundimit të ligjit, të drejtat e njeriut dhe qeverisjen e mirë, përmirësimin e kushteve socio-ekonomike për të gjitha komunitetet dhe zhvillimin e bashkëpunimit rajonal.*

Në Drejtësi dhe Punë të Brendshme, një shumë prej më shumë se 86.5 milion €, është investuar përmes IPA I në reformat institucionale dhe ndërtimin e kapaciteteve, kryesisht duke synuar transformimin dhe modernizimin e sistemit të drejtësisë (projekti EURALIUS) në përputhje me standardet e BE-së. Janë zbatuar edhe një numër projektesh infrastrukturore, duke forcuar kapacitetin e sistemit të ndëshkimeve.

Promovimi i të drejtave të njeriut ka ndodhur gjithashtu përmes disa veprimeve. Në nënsektorin e Çështjeve të Brendshme, suporti IPA është përqendruar në forcimin e kapaciteteve të Policisë së Shtetit Shqiptar dhe agjencive të tjera të zbatimit të ligjit, në mbështetje të luftës kundër korrupsionit dhe trafikimit të paligjshëm, krimit të organizuar, si dhe zhvillimit të një menaxhimi të integruar të kufijve modul. Aktualisht, fondet IPA kushtuar veprimeve të punëve të brendshme kanë arritur në shumën prej afro 26.5 milion €.

Reforma në Administratën Publike (PAR) ka marrë ndihmë nën IPA I, veçanërisht për të forcuar kapacitetet në një sër fushash të rëndësishme, përfshirë taksat dhe administratën doganore, prokurimin publik, auditimin e jashtëm dhe statistikën përmes ndërhyrjeve të përshtatura të ekspertizës teknike. Mbështetja e BE-së gjatë periudhës 2007-2013 për këtë sektor arrin më shumë se 75 milion €.

Në sektorin e transportit, fondet IPA I janë mobilizuar për investime të vogla dhe të mesme në shuma të konsiderueshme në infrastrukturën rrugore. Për më tepër, u dha ndihmë për krijimin e një rrjeti të unifikuar rrugor që lidh komunitetet periferike me linjat kryesore të transportit kombëtar dhe rajonal, veçanërisht Mbikëqyrësin e Transportit të Evropës Juglindore (SEETO) Korridorin VIII (aksi lindje-perëndim nga Durrësi në Pogradec) dhe SEETO Rruga e dytë (aksi veri-jug nga Shkodra në Tepelenë - Gjirokastër). BE-ja ka financuar gjithashtu kryqëzimet përgjatë këtyre dy akseve kryesore, p.sh. bypass-i i Vlorës dhe Rrogzhinës dhe mbështetja në ndërtimin dhe përmirësimin e rrugëve rurale. Përmes projekteve të asistencës teknike, është mbështetur hartimi i legjislacionit kombëtar në përputhje me kornizën / legjislacionin rregullator të BE-së, gjithashtu, ndihmë teknike në ndërtimin e kapaciteteve dhe përgatitjen e

dokumenteve strategjikë, iu dha ministrisë përgjegjëse të këtij sektori, përgjatë periudhës së lartpërmendur.

IPA I ka financuar operacione të ndryshme duke përfshirë *investime, asistencë teknike dhe pajisje në sektorin e mjedisit*. Mbështetja u përqendrua kryesisht në kapacitetin e institucioneve kombëtare në nivelin qendror dhe lokal, për të zbatuar legjislacionin e sektorit përkatës në përputhje me legjislacionin e BE-së dhe për të monitoruar nivelin e ndotjes së ajrit dhe ujit në vend. Ndërhyrjet e IPA I përfshijnë gjithashtu një seri projektesh të infrastrukturës për *ndërtimin e objekteve për mbledhjen dhe trajtimin e ujërave të zeza përgjatë bregdetit të Adriatikut*. Mbrojtja e natyrës dhe ndryshimi i klimës, si zona plotësuese, gjithashtu kanë marrë *fonde nga IPA përgjatë periudhës 2007-2013*.

Në fushën e Zhvillimit Social, mbështetja e përgjithshme e IPA në 2007-2013 arrin më shumë se 24 milion €. Ajo është përqendruar në zhvillimin e një sistemi modern të arsimit dhe formimit profesional, veçanërisht përmes formulimit të politikave dhe investimeve në infrastrukturë (ndërtim dhe pajisje). IPA I gjithashtu *mbështeti disa masa të përfshirjes sociale për mbrojtjen e grupeve dhe pakicave të cënueshme, në veçanti Romëve dhe Egjiptianëve*. Aksionet në këtë sektor paraqesin ndërhyrje të përshtatshme sipas programit kombëtar ose veprimeve të financuara përmes strukturës së shoqërisë civile.

Bujqësia dhe Zhvillimi Rural është një sektor tjetër kyç që merr shumta të konsiderueshme nën fondin IPA I, afërsisht 90 milion €. IPA I përfshiu mbështetje për përcaktimin e politikës së sektorit, me referencë të veçantë në aktivitetet e ngritjes së kapaciteteve në fushën e sigurisë ushqimore dhe shërbimeve veterinarë, përfshirë përmirësimin e infrastrukturës kombëtare dhe lokale të ushqimit laboratorik. Mbështetja IPA gjithashtu nënkupton ndihmë për krijimin e strukturës *administrative për menaxhimin e programeve të ardhshme IPA II të Zhvillimit Rural (IPARD)*.⁹⁰

Rasti i Kontrollit të Lartë të Shtetit në kornizën e IPA I, Projekti Binjakëzues *"Forcimi i kapaciteteve të auditimit të jashtëm"*.

Kontrolli i Lartë i Shtetit, Zyra e Lartë e Auditimit e Polonisë dhe Zyra e Auditimit të Shtetit në Kroaci, përuruan në 6 maj 2016 për publikun shqiptar Projektin e Binjakëzimit *"Forcimi i Kapaciteteve të Auditimit të*

⁹⁰ Raporti, Shtojca 1, Të dhëna Statistike mbi Financimin dhe Nivelin e Akumulimit të IPA-së nga Shqipëria, prill 2018, fq.3. (në dispozicion në gjuhën shqipe)

*Jashtëm" të financuar nga Bashkimi Evropian, Fondet IPA 2013, me një vlerë prej 2.1 milion Euro*⁹¹. Projekti i binjakëzimit zbatohet bashkërisht nga Institucionet Supreme të Auditimit në Shqipëri, Poloni dhe Kroaci. Titulli dhe qëllimi kryesor i tij është të forcojë aftësitë e auditimit të jashtëm në Shqipëri përmes zhvillimit të mëtejshëm të KLSH-së si një institucion efektiv dhe i pavarur i fondeve publike, veprimtaria e të cilit bazohet në standardet ndërkombëtare të auditimit dhe praktikat më të mira të BE-së. Sipas Deklaratës së Limës, miratuar në 1977 nga Kongresi XII i Organizatës Ndërkombëtare të Institucioneve Supreme të Auditimit INTOSAI, një KLSH e pavarur, kompetente dhe e besueshme është një element thelbësor i një administrate të përgjegjshme, transparente dhe efektive në çdo shtet. Gjithashtu Marrëveshja e Asocimit midis Shqipërisë dhe Bashkimit Evropian tregon që shteti kandidat duhet të ketë një sistem efikas të kontrollit të brendshëm financiar publik dhe kontrollit të jashtëm. Përmes këtij projekti, partnerët e BE-së, Institucionet supreme të Auditimit të Polonisë dhe Kroacisë dëshirojnë të ndajnë përvojën e tyre me kolegët shqiptarë dhe t'i mbështesin ata në ndërtimin e një auditimi të fortë dhe të besueshëm publik për të mirën e shtetit dhe popullit shqiptar. Sidoqoftë, *nuk është qëllimi i projektit të kopjojë praktikat e institucioneve polake, kroate ose të vendeve të tjera të BE-së, ose të promovojë qasjet kombëtare të Shteteve Anëtare. Shtetet Anëtare dëshirojnë të mbështesin kolegët e tyre shqiptarë duke shkëmbyer përvojën e tyre dhe duke i ndihmuar ata në zhvillimin e zgjidhjeve të përshtatshme për nevojat dhe kërkesat specifike të Kontrollit të Lartë të Shtetit të Shqipërisë*⁹².

Në vitin 2015, Parlamenti i Shqipërisë miratoi një ligj të ri për Kontrollin e Lartë të Shtetit, i cili tregon udhëzime për zhvillimin e auditimit publik në Shqipëri, përfshirë aspektet e reja të auditimit, si performanca ose auditimi IT. Ligji i ri ndikon ndjeshëm në veprimtarinë e KLSH-së. Në zbatim të projektit, SAI-t polake dhe kroate dëshirojnë të mbështesin kolegët shqiptarë që të përfitojnë nga këto ndryshime sa më shumë që të jetë e mundur dhe t'i zbatojnë ato në mënyrë efektive në praktikën e përditshme të Kontrollit të Lartë të Shtetit shqiptar.

Projekti u nda në tre përbërës:

1. Përmirësimi i kornizës legislative për auditimet
2. Zhvillimi i metodologjive të auditimit dhe aftësive raportuese

⁹¹ Forcimi i kapaciteteve të auditimit të jashtëm në Shqipëri, Konferenca përuruese mbi projektin e binjakëzimit, anglisht-shqip, Seria: botime KLSH - 12/2016/63 Shtypshkronja "ILAR" Tiranë, 2016, faqe 6-7

⁹² Projekti i Binjakëzimit, forcimi i aftësive të auditimit të jashtëm, www.klsh.org.al "Projekti", faqe 1-2

3. Forcimi i kapacitetit institucional dhe përmirësimi i ndikimit të rezultateve të auditimit

Komponenti i parë merret me kornizën ligjore të Kontrollit të Lartë të Shtetit. Partnerët kanë analizuar bashkërisht rregulloret në lidhje me veprimtarinë e Kontrollit të Lartë të Shtetit për të identifikuar rreziqet e mundshme. Është përpunuar koncepti i komentimit të dispozitave ligjore dhe është propozuar një program aktiviteti për të zbatuar në mënyrë efektive ligjin e ri. Draft udhëzimet / manuali në lidhje me përcjelljen e rekomandimeve të auditimit do të hartohen si pjesë e projektit.

Komponenti i dytë përbëhet nga pesë nën-komponentë:

Roli i KLSH në mashtrimin dhe parandalimin e korrupsionit

Politikat dhe praktikat ekzistuese janë rishikuar dhe diskutuar në lidhje me përmirësimin e nivelit të riskut lidhur me mashtrimin dhe korrupsionin në qasjen e politikave dhe praktikave të auditimit në Shqipëri. Çështje të tilla si sistemi i bilbilfryrësit në Kontrollin e Lartë të Shtetit, metodat e auditimit të mashtrimit dhe korrupsionit dhe përdorimi i tyre praktik, si në auditime të pavarura ashtu edhe si pjesë e aktiviteteve të tjera të auditimit janë shqyrtuar. Një draft-manual dedikuar mashtrimit dhe komponentit të korrupsionit në auditim është zhvilluar.

Auditimi financiar dhe përputhshmëria

Në fushën e auditimit financiar dhe pajtueshmërisë është zhvilluar një diskutim mbi planifikimin strategjik, bazuar në analizën e përgjithshme të riskut dhe pikat thelbësore të interesit publik duke propozuar një qasje e re. Udhëzimet dhe trajnimet do të sigurohen, si dhe auditimet e zgjedhura do të mbështeten nga udhëzime dhe këshilla të ekspertëve.

Auditimi i performancës

Në fushën e auditimit të performancës, janë siguruar trajnime përkatëse për teknikat moderne dhe po kryhen auditime pilot mbi temat e zgjedhura për të provuar praktikisht metodologjinë e përmirësuar dhe për të siguruar që i gjithë procesi i auditimit të performancës të jetë plotësisht në përputhje me standardet ndërkombëtare dhe praktikat më të mira të BE-së, si dhe i dizajnuar për të përmbushur kontekstin shqiptar.

Auditimi IT-së

Sa i përket auditimit të IT-së, një zonë e re e veprimtarisë së Kontrollit të Lartë të Shtetit, është siguruar një modul trajnimi për audituesit shqiptarë. Për më tepër, një plan për të krijuar një sistem të ndihmës së auditimit të Teknologjisë së Informacionit është hartuar në mënyrë që të përmirësojë transferimin e njohurive të auditimit IT në KLSH. Në auditime pilote të IT është parashikuar dhe ndihma e ekspertëve të huaj.

Kontrolli dhe siguria e cilësisë së auditimit

Manualet dhe udhëzimet përkatëse do të rishikohen dhe ndryshohen. Pasi të jetë rënë dakort, ato do të testohen përmes auditimeve pilote dhe më pas do t'i nënshtrohen një shqyrtimi përfundimtar.

Komponenti i tretë përqendrohet në forcimin e aftësive institucionale të Kontrollit të Lartë të Shtetit. Aktivitetet e planifikuara kontribuojnë në rritjen e efikasitetit në planifikimin dhe aktivitetet e saj operative. Një prej tyre është rishikimi i politikës së burimeve njerëzore, e cila do të:

- garantojë zhvillim profesional të stafit,
- sigurojë trajnim,
- zhvillojnë kompetencat dhe aftësitë e kërkuara,
- dhe, në përgjithësi, të mbështesë stafin në punën e tyre.

Një fushë tjetër kryesore e këtij komponenti është **ritja e ndërgjegjësimit** të palëve të interesuara dhe publikut të gjerë për auditimin dhe rezultatet e tij. Këtu, ne përqendrohemi në mënyrën se si përgatiten raportet e auditimit dhe si përmbajtjet e tyre janë interesante për aktorë të ndryshëm si: Anëtarët e Parlamentit, media dhe qytetarët.

Në të njëjtën kohë, ne i kushtojmë shumë vëmendje politikës së komunikimit, e cila duhet:

- të sigurojë komunikim shumë të mirë me palë të ndryshme të interesit,
- rrisë pjesëmarrjen e tyre në veprimtarinë e KLSH,
- të çojë në një transparencë më të mirë të veprimtarisë së Kontrollit të Lartë të Shtetit.

Zbatimi i projektit filloi në Mars 2016 dhe përfundoi në Mars 2018.

Auditimi financiar i institucioneve publike, një qasje drejt së ardhmes evropiane



Enea Caushaj - Auditues
Departamenti i Auditimit të
Vetëqeverisjes Vendore

Nën strehën e motos “*Experientia mutual omnibus prodest*” (nga eksperiencia e përbashkët përfitojnë të gjithë) dhe nën profilin e një institucioni modern evropian suprem të auditimit publik, i cili ushtron veprimtarinë e tij në përputhje me standardet ndërkombëtare ISSAI të INTOSAIT-t, Kontrolli i Lartë i Shtetit, përveç detyrimit kushtetues në përmbushjen e misionit auditues me tagrin e institucionit më të lartë të auditimit të financave publike në vend, ka hartuar dhe implementuar strategjinë

e zhvillimit të tij, ku theksi vihet në dokumentet e strategjisë “Plani Strategjik 2013-2017” si dhe “Strategjia e Zhvillimit KLSH 2018 – 2022”. Parë në këndvështrimin retrospektiv, strategjia e zhvillimit të Kontrollit të Lartë të Shtetit, në thelb e ka fillësën në bazën ligjore dhe detyrimin kushtetues të institucionit, ndërsa në aspektin prospektiv dhe vizionit afatgjatë të tij, strategjia konkretizohet nga tre qëllime kryesore, siç citohet dhe në dokumentin e Strategjisë së Zhvillimit të KLSH 2018 – 2022;

- 1- ***Rritja e impaktit të punës audituese me fokus 6E-të;***
- 2- ***Optimizmi i kapaciteteve profesionale, aftësive audituese, procedurave të punës, logjistikës dhe funksioneve të tjera mbështetëse;***
- 3- ***Përmirësimi i kanaleve të komunikimit dhe bashkëpunimit.***

Qëllimi i parë, i cili në vetvete arrihet me përmbushjen e 10 objektivave që e kompozojnë atë, ka si element kryesor të tij edhe objektivin e kryerjes së auditimeve financiare në përputhje me standardet ndërkombëtare të auditimit. Por si paraqitet aktualiteti i bazës ligjore, raportimit financiar të institucioneve publike dhe evidentimi i vazhdueshëm që Kontrolli i Lartë i Shtetit i ka bërë problematikës së kuadrit rregullator mbi raportimin financiar?

Aktualisht raportimi financiar nga institucionet e qeverisjes së përgjithshme në Shqipëri realizohet mbi bazën e mjeteve monetare, por me elementë të administrimit të aktiveve, të angazhimeve, debitorëve dhe kreditorëve. Raportimi financiar në sektorin publik është i orientuar drejt mënyrës së buxhetimit dhe kontrollit të zbatimit të buxhetit të shtetit. Si rrjedhojë opinionin e KLSH mbi raportimin financiar në sektorin publik, ka qenë i fokusuar vetëm në këto aspekte dhe mbi Treguesit Fiskal të Konsoliduar të Shtetit, por jo mbi Pasqyrat Financiare të Konsoliduara të Shtetit, pasi këto të fundit nuk janë arritur të përpilohen vitet e fundit nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë.

Kjo mungesë disavjeçare e Pasqyrave Financiare të Konsoliduara të Shtetit, sjell problematika jo vetëm për sa i përket transparencës, por edhe analizës që i bëhet treguesve makroekonomik.

Siç citohet dhe në Strategjinë e Zhvillimit të KLSH-së 2018 – 2022, institucioni suprem i auditimit ka rekomanduar në mënyrë të përsëritur nevojën që raportimi financiar në sektorin publik të kryhet në përputhje me Standardet Ndërkombëtare të Kontabilitetit të Sektorit Publik (SNKSP), të cilat janë një grup standardesh të kontabilitetit të miratuara nga Bordi i SNKSP-së me qëllim që të përdoren nga institucionet e sektorit publik në të gjithë botën për të përgatitur pasqyrat financiare. Standardet bazohen në Standardet Ndërkombëtare të Raportimit Financiar (SNRF) dhe qëllimi i tyre është të përmirësojnë cilësinë e raportimit të përgjithshëm financiar nga institucionet e sektorit publik, duke çuar në vlerësime më të informuara të vendimeve të qeverive për alokimin e burimeve, dhe duke rritur në këtë mënyrë transparencën dhe përgjegjshmërinë. Komisioni Evropian vendosi të përgatisë Standardet Evropiane të Kontabilitetit Publik, (SEKP) bazuar në Standardet Ndërkombëtare të Kontabilitetit të Sektorit Publik (SNKSP). SEKP mund të bëhen të detyrueshme për të gjitha shtetet anëtare të BE-së duke filluar nga viti 2021. Duke pasur një kornizë të tillë rregullative dhe për ti paraprirë aderimit në BE, qeveria është e angazhuar të rishikojë gradualisht parimet e kontabilitetit dhe standardet e raportimit në hap me zhvillimin e SEKP me objektivin afatgjatë të përputhjes së plotë me SEKP të vendosur në mënyrë përfundimtare.

Paralelisht me këto zhvillime të standardeve, të cituara dhe në Strategjinë e Menaxhimit të Financave Publike 2014 – 2020, një strategji ku Kontrolli i Lartë i Shtetit është përfshirë në mënyrë aktive në hartimin e saj, duke marrë dhe një rol kryesor në Komitetin Drejtues për reformën e Menaxhimit të Financave Publike, institucioni suprem i auditimit po merr

masat e nevojshme për rritjen e kapaciteteve audituese për të mbështetur auditimet financiare në përputhje me standardet ndërkombëtarë të auditimit (SNA) mbi pasqyrat financiare të sektorit publik të përgatitura në përputhje me SNKSP.

Zhvillimi i kapaciteteve audituese mbështetet nga trajnimet e vazhdueshme nga menaxhmenti i lartë i Kontrollit të Lartë të Shtetit ndaj audituesve të vetë institucionit si dhe nga organizimet e workshop-eve për auditimet financiare, që zhvillohen nga vendet anëtare të INTOSAIT-t, organizatë në të cilën KLSH është anëtar aktiv që prej vitit 1992. Këto workshop-e kanë si qëllim identifikimin e problematikave në qasjet e auditimeve financiare, zhvillimin e të menduarit kritik dhe strategjik, shkëmbimin e eksperiencave ndërmjet audituesve, si dhe krijimin një metodologjie bashkëkohore të auditimit financiar.

Në një prej workshop-eve mbi auditimin financiar të zhvilluar në Ankara të Turqisë, në zyrat e Gjykatës Turke të Llogarive, audituesit e Kontrollit të Lartë të Shtetit diskutuan mbi metodologjinë e vlerësimit të gjetjeve dhe raportimin e auditimit financiar në sektorin publik. Ekipet e tjera pjesëmarrëse përfaqësonin përkatësisht Zyrën Kombëtare të Auditimit të Suedisë, Gjykatën Turke të Llogarive, Zyrën e Auditimit të Institucioneve të Bosnje-Hercegovinës, Zyrën Kombëtare të Auditimit të Maqedonisë, Institucionin Shtetëror të Auditimit të Malit të Zi dhe Institucionin Shtetëror të Auditimit të Serbisë.

Qëllimi i këtij Workshop-i ishte shkëmbimi i eksperiencës dhe praktikave më të mira për sa i përket formulimit dhe vlerësimit të gjetjeve dhe raportimit të auditimit financiar në sektorin publik. Kjo qasje bëri të mundur nxjerrjen në pah të pikave të forta dhe pikave ku shihet mundësia për përmirësime, në aspektin raportues dhe në aspektin e mangësive në kuadrin rregullator të raportimit financiar. Si çështje u diskutua edhe shtylla 4 “Raportim transparent financiar qeveritar” e Strategjisë së Reformës në Menaxhimin e Financave Publike dhe përkatësisht objektivi “Kontabiliteti dhe raportimi kryhen në përputhje me SEKP”, me afat përmbushjeje deri në vitin 2021, nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë. Për arritjen e këtij objektivi ishin parashikuar marrja e disa masave nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë, cituar si më poshtë:

- 1- *Krijimi i një funksioni të veçantë kontabiliteti pranë MF-së;*
- 2- *Përgatitja e raporteve financiare në bazë të manualit statistikor financiar të integruar qeveritar SELL 2010;*

3- Zbatimi gradual i standardeve evropiane të raportimit dhe kontabilitetit në sektorin publik (SEKP).

Me qëllim zbatimin e SEKP do të merren disa hapa, duke përfshirë:

- Përshkrimi i qeverisjes së përgjithshme për qëllime të raportimit financiar dhe kontabilitetit;
- Përgatitjen e legjislacionit dytësor mbi kontabilitetin dhe raportimin;
- Përgatitjen e manualëve dhe materialeve trajnuese;
- Ndryshimin e sistemit(eve) të kontabilitetit dhe programeve kompjuterike;
- Inventarizimin dhe vlerësimin e aseteve;
- Vendimin mbi karakterin e kontroleve buxhetore mbi bazë angazhimi;
- Përgatitjen e modeleve të raportimit.

Projektimi dhe implementimi i portalit dixhital për përdoruesit e SIFQ-it dhe sistemi i menaxhimit të dokumenteve (arkiva dixhitale) për përdoruesit “on line” të buxhetit të SIFQ –it”.

Duhet thënë se në lidhje me këto masa, edhe pse afati i përmbushjes së këtij objekti është viti 2021, Ministria e Financave dhe Ekonomisë është në hapat e para të zbatimit të tyre, ndërkohë në lidhje me përgatitjen e legjislacionit dytësor mbi kontabilitetin dhe raportimin, kjo masë nuk është ndërmarrë ende. Pra aktualisht institucionet buxhetore operojnë pa standarde kombëtare të kontabilitetit në sektorin publik, duke vështirësuar raportimin e pasqyrave financiare nga ana e vetë institucioneve të qeverisjes qendrore dhe vendore dhe për rrjedhojë, mungesa e kuadrit rregullativ të raportimit vështirëson dhe auditimin financiar të tyre nga ana e institucionit suprem të auditimit. Gjithashtu plani kontabël i përdorur nga institucionet buxhetore, është një plan i miratuar me Ligjin Nr. 7661, datë 19.01.1993 “Për kontabilitetin”, një ligj tashmë i shfuqizuar me hyrjen në fuqi të Ligjit Nr. 9228, datë 29.04.2004 “Për kontabilitetin dhe pasqyrat financiare”, në datën 1 janar 2006. Ky i fundit përbën ligjin dhe njëkohësisht standardin mbi të cilin është mbështetur raportimi financiar i sektorit publik deri në 1 janar 2019, pas hyrjes në fuqi të ligjit të ri të kontabilitetit me Nr. 25/2018, datë 10.05.2018 “Për kontabilitetin dhe pasqyrat financiare”.

Kontrolli i Lartë i Shtetit, përveç rolit monitorues së reformës së menaxhimit të financave publike, ka sjellë në vëmendje, nëpërmjet rekomandimeve të dhëna në auditimet financiare, përmirësimin e bazës ligjore të raportimit financiar. Paralelisht, institucioni suprem i auditimit, sheh të nevojshme që për t'u harmonizuar me zhvillimet e raportimit financiar në sektorin publik dhe me kërkesën e Komisionit Evropian për raportimin në bazë të Standardeve Evropiane të Kontabilitetit Publik për të gjitha vendet anëtarë të Bashkimit Evropian pas vitit 2021, të vazhdojë me zhvillimin e kapaciteteve audituese, për t'i paraprirë një kuadri të ri rregullativ brenda Bashkimit Evropian, ndaj të cilit kemi marrë angazhimin për të aderuar në të ardhmen e afërt.

Por cili është hapi tjetër për tu marrë në konsideratë?

Si profesionistë të rinj të KLSH-së, ne sugjerojmë të marrim në konsideratë dhe të tregojmë më të mirat e rezultateve të sondazhit të SAI-ve të vendeve në zhvillim, në lidhje me Praktikat e Auditimit Financiar në vendet e zhvilluara. Gjykata Federale e Llogarive - Brazili (TCU) prezantoi rezultatet e një studimi mbi praktikatat e auditimit financiar në SAI të vendeve të zhvilluara me qëllimin kryesor që të njohin praktikatat më të mira ndërkombëtare të këtij lloji auditimi, duke identifikuar boshllëqet dhe, bazuar në këtë, të formulojnë një strategji për të zvogëluar boshllëqet që janë identifikuar.

Studimi përfshin katër aspekte përkatëse dhe 21 Institucione Supreme të Auditimit pjesëmarrëse:

- a) Çështjet e Mjedisit;
- b) Mandati dhe Objektivat;
- c) Burimet dhe Organizimi;
- d) Metodatat dhe Procedurat.

Pyetësorit iu përgjigjën 21 Institucione Supreme të Auditimit listuar si më poshtë:

- 1) Australi - Zyra Kombëtare e Auditimit në Australi;
- 2) Belgjikë - Gjykata e Auditimit Belgjikë;
- 3) Kanada - Zyra e Auditorit të Përgjithshëm të Kanadasë;
- 4) Republika Çeke - Zyra Supreme e Auditimit;
- 5) Estonia - Zyra Kombëtare e Auditimit e Estonisë;
- 6) Bashkimi Evropian - Gjykata Evropiane e Audituesve;
- 7) Francë - Cour des Comptes;
- 8) Greqi - Gjykata Greke e Auditimit (Elegktiko Synedrio);

- 9) Hungaria - Zyra e Kontrollit Shtetëror të Hungarisë;
- 10) Izraeli - Zyra e Kontrolluesit të Shtetit dhe Avokati i Popullit;
- 11) Itali - Corte dei Conti;
- 12) Kore - Bordi i Auditimit dhe Inspektimit të Koresë;
- 13) Hollandë - Gjykata e Auditimit në Holandë;
- 14) Zelanda e Re - Zyra e Kontrolluesit dhe Auditori i Përgjithshëm;
- 15) Portugali - Gjykata Portugeze e Llogarive;
- 16) Sllovenia - Gjykata e Auditimit e Republikës së Slovenisë;
- 17) Spanjë - Tribunal de Cuentas;
- 18) Suedi - Zyra Kombëtare e Auditimit;
- 19) Zvicër - Zyra Federale e Auditimit e Zvicrës;
- 20) Mbretëria e Bashkuar - Zyra Kombëtare e Auditimit;
- 21) Shtetet e Bashkuara të Amerikës - Zyra e Auditimit të Qeverisë.

Në lidhje me mandatet dhe objektivat, u zbulua se auditimi financiar është çështja më e përsëritur në Institucionet Supreme të Auditimit që janë anketuar dhe se ekziston një ndërveprim i fortë midis këtij lloji të auditimit dhe angazhimeve të tjera të auditimit, veçanërisht me auditimin e përputhshmërisë.

Në lidhje me burimet dhe organizimin, u zbulua se, mesatarisht, SAI-et e anketuara kanë një strukturë të fortë dhe auditues financiarë të certifikuar profesionalisht.

Shumë prej tyre kanë strukturë të centralizuar organizative dhe zhvillojnë nga brenda burimet e tyre njerëzore, në vend të përdorimit të gjerë të angazhimeve të auditimit të brendshëm dhe kompanive të auditimit të jashtëm. Për më tepër, ekziston një përdorim i gjerë i ekspertëve në Teknologjinë e Informacionit, statistikë dhe në shkencën aktuariane.

Sa i përket metodave dhe procedurave, u vërejt se ekziston një preferencë për zgjidhjet e IT që janë udhëheqëse në treg dhe të përqendruar në menaxhimin dhe dokumentimin e auditimit financiar, si dhe për marrjen e kampioneve statistikore. Shumë SAI në mënyrë periodike i nënshtrohen “peer reviews”, por në intervale të ndryshme kohore. Gjithashtu është vërejtur se ekziston një ekuilibër midis provave që vijnë nga testet thelbësore dhe projektit të auditimit.

Kjo përmbledhje tregon përfitimet e sondazhit jo vetëm për TCU-në, por edhe për të gjithë komunitetin e Institucioneve Supreme të Auditimit. Mësimi dhe bashkëpunimi i ndërsjellë kanë një rëndësi të madhe për përmirësimin institucional të anëtarëve të INTOSAI. Ky studim është rezultat i përpjekjeve të bëra nga të gjithë pjesëmarrësit dhe paraqet një

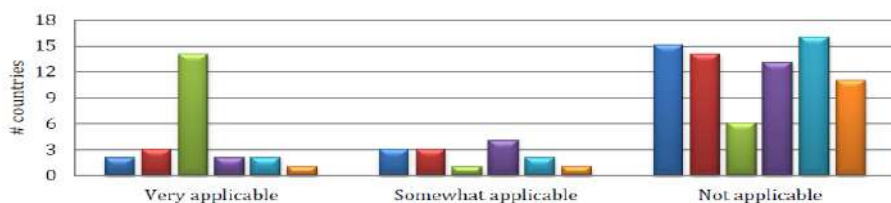
referencë ndërkombëtare për identifikimin e praktikave më të mira në auditimin financiar në sektorin publik.

Më poshtë do të paraqesim pyetësorin dhe rezultatet e përgjigjes së seksioneve që përfshijnë katër aspektet përkatëse të studimit.

Seksioni A: Çështjet e Mjedisit

Pyetja 1: Baza e kontabilitetit e zbatueshme

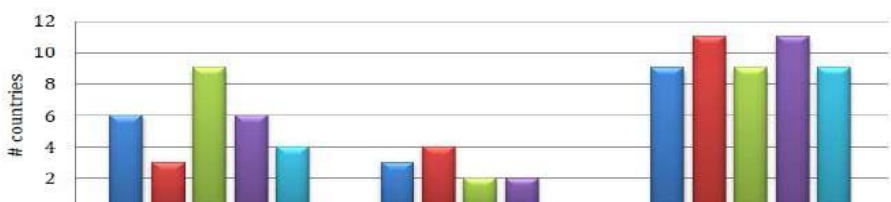
Për auditimet financiare që ju kryeni, vlerësoni cili nga standardet e kontabilitetit të listuara më poshtë karakterizon më së miri situatën tuaj. Përgjigjet e 21 Institucioneve Supreme të Auditimit janë paraqitur në grafikun e mëposhtëm:



Pyetja 2: Standardet e kontabilitetit të aplikueshme

Për pasqyrat tuaja financiare të konsoliduara të qeverisjes qendrore, vlerësoni cili nga standardet e kontabilitetit të listuar, karakterizon më mirë situatën tuaj.

Përgjigjet e 21 Institucioneve Supreme të Auditimit janë paraqitur në grafikun e mëposhtëm:



Duke parë këto rezultate, cilat janë temat për të diskutuar apo marrë në konsideratë nga Institucioni Suprem i Auditimit në Shqipëri?

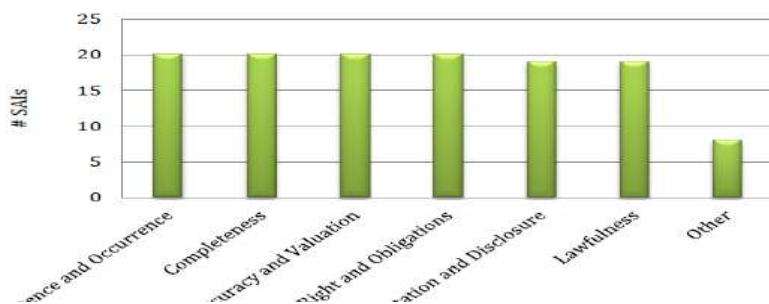
Sipas gjykimit tonë si drejtues të rinj, KLSH mund të rrisë ndërgjegjësimin në lidhje me bazën e kontabilitetit shqiptar, duke vlerësuar mundësinë, përfitimet dhe pengesat e aplikimit të metodës së kontabilitetit akrual dhe standardeve IPSAS në mjedisin e sektorit publik shqiptar.

Seksioni B: Mandati dhe objektivat

Pyetja 3. Pohimi i Auditimit Financiar

Zgjidhni më poshtë pohimet e auditimit që janë të përfshira në auditimin tuaj financiar.

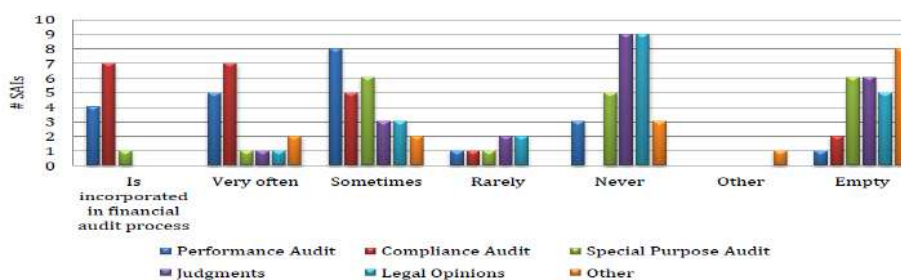
Përgjigjet e 21 Institucioneve Supreme të Auditimit janë paraqitur në grafikun e mëposhtëm:



Pyetja 4. Auditimi Financiar dhe mandati tjetër i SAI-t

Në çfarë mase projekti juaj i auditimit financiar përfshihet / integrohet me llojet e tjera të auditimit për SAI-n tuaj (p.sh. projekti i auditimit financiar futet në planifikim dhe fushëveprimin e projekteve të tjera të auditimit apo anasjelltas, nevoja për projekte të tjera auditimi identifikohet si rezultat i auditimit financiar):

Përgjigjet e 21 Institucioneve Supreme të Auditimit janë paraqitur në grafikun e mëposhtëm:



Duke parë këto rezultate, cilat janë temat për të diskutuar ose marrë në konsideratë nga Institucioni Suprem i Auditimit në Shqipëri?

Sipas gjykimit tonë si drejtues të rinj ne mendojmë se:

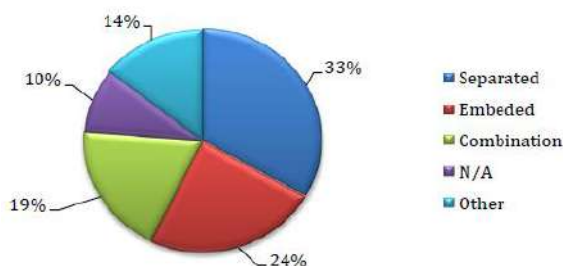
- KLSH mund të rrisë ndërgjegjësimin lidhur me përcaktimin e qartë të korrelacionit midis pohimeve, provave dhe procedurave të auditimit në angazhimet e auditimit financiar.
- Cilat janë procedurat kryesore të auditimit për institucionin e qeverisjes qendrore dhe të qeverisjes vendore? A është e mundur të formësohet një bazë të dhënash e qartë për secilin nga institucionet qeveritare qendrore dhe vendore që përshkruan më së miri korrelacionin midis procedurës së auditimit, provave dhe pohimeve në një mënyrë që mund të thjeshtojë dhe të bëjë planifikimin dhe ekzekutimin e auditimit financiar më efektiv? (Kompanitë e auditimit "Big Four" tashmë e kanë bënë këtë gjë në sektorin privat me ndihmën e sistemeve të menaxhimit të angazhimit)
- Çfarë mund të bëjmë për të nxjerrë në pah korrelacionin më të mirë midis letrave të punës, procedurave të auditimit të evidencave të auditimit dhe së fundmi, pohimeve?
- A e mbulon më së miri aplikimi i metodës aktuale të materialitetit pohimet e pasqyrave financiare të menaxhimit me qëllimin përfundimtar të dhënies së një opinionit auditimi të mbështetur nga evidenca të mjaftueshme dhe të përshtatshme të auditimit?
- A ka vend për përmirësime në balancimin e kohës së shpenzuar në fazën e planifikimit të auditimit dhe fazën e ekzekutimit nga ekipi i auditimit?

Seksioni C: Burimet dhe organizimi

Pyetja 5. Auditimi Financiar në modelin organizativ

Në grafikun e mëposhtëm, çfarë përshkruan më së miri modelin organizativ të SAI-it tuaj, posaçërisht për sa i përket projekteve të Auditimit Financiar?

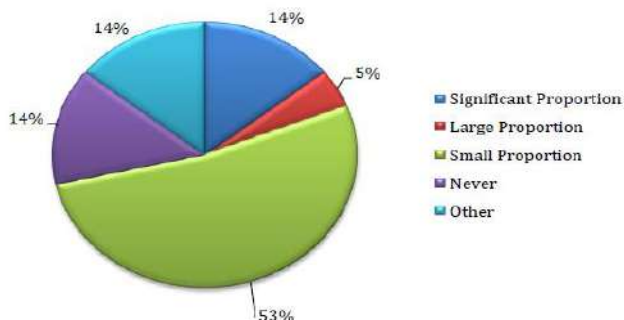
Përgjigjet e 21 Institucioneve Supreme të Auditimit janë paraqitur në grafikun e mëposhtëm:



Pyetja 6. Përdorimi i auditit të brendshëm

Në çfarë mase auditimi juaj financiar përfshin punën e auditit të brendshëm që është vendosur në një departament tjetër qeveritar (jashtë SAI-t tuaj)?

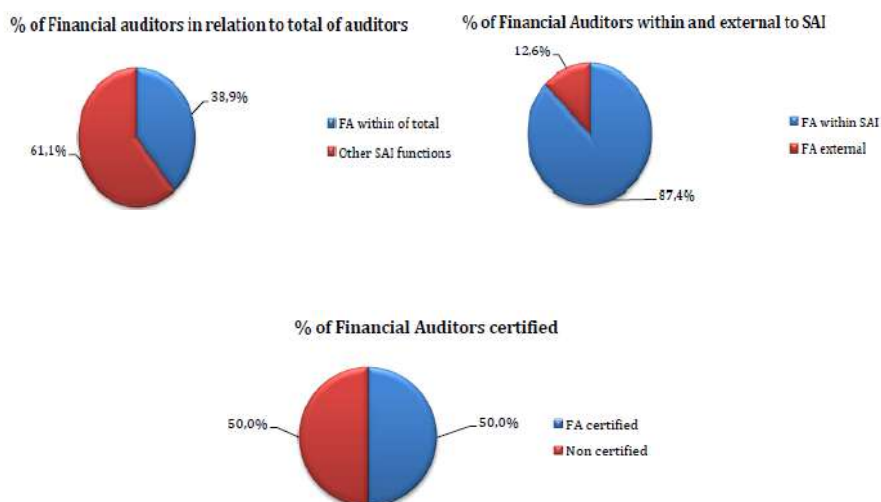
Përgjigjet e 21 Institucioneve Supreme të Auditimit janë paraqitur në grafikun e mëposhtëm:



Pyetja 7. Menaxhimi i audituesve financiar

Plotësoni tabelën më poshtë në lidhje me numrin e audituesve që keni angazhuar në baza ekuivalentesh me kohë të plotë (FTE).

Përgjigjet e 21 Institucioneve Supreme të Auditimit janë paraqitur në grafikun e mëposhtëm:



Seksioni D: Metodat dhe procedurat

Pyetja 8. Kufijtë e materialitetit

Cilat janë kufijtë/pragjet e materialitetit të përdorur në pasqyrat tuaja të konsoliduara të qeverisjes qendrore? Përgjigjet e 21 Institucioneve Supreme të Auditimit janë paraqitur në kutitë e mëposhtme:

Examples of responses

"Generally the percentage can be up to 2% of total revenues or expenses or up to one percent of net assets."

"According to act on accounting materiality threshold is set as 2% of the central government's total expenditure."

"Approximate 1% of expenditure for the Income Statement and approximately 2,5% of net assets for assessing fair value movements that do not directly impact the income statement."

"usually between 0,5 - 2% of total expenses."

"2% of the total amount of the balance sheet."

"0.5-2% of assets/expenditures."

"The materiality limits in our central government financial statements are:

Expenditure: 1%;

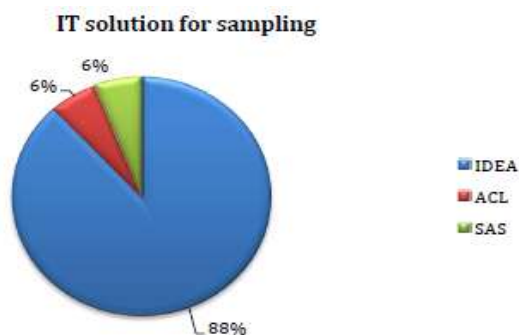
Receipts/revenues: 1%;

Trial balance: 1% of the value of the relevant balance sheet items."

Pyetja 9. Zgjidhje IT

Plotësoni tabelën më poshtë në lidhje me zgjidhjet IT që ju përdorni për projektet tuaja të auditimit financiar.

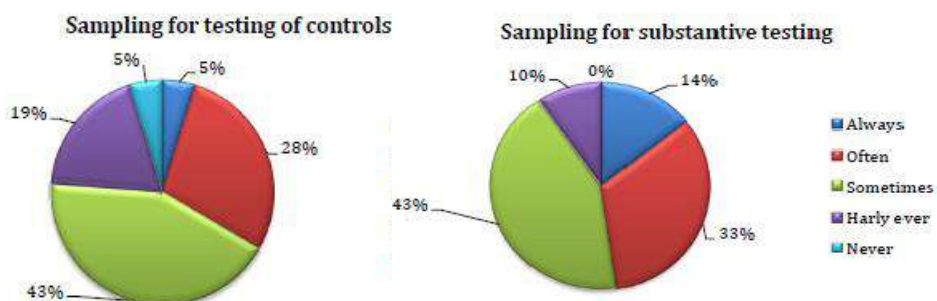
Përgjigjet e 21 Institucioneve Supreme të Auditimit janë paraqitur në grafikun e mëposhtëm;



Pyetja 10. Kampionimi

Në çfarë mase e përdorni kampionimin statistikor në mbledhjen e evidencave të auditimit?

Përgjigjet e 21 Institucioneve Supreme të Auditimit janë paraqitur në grafikun e mëposhtëm;



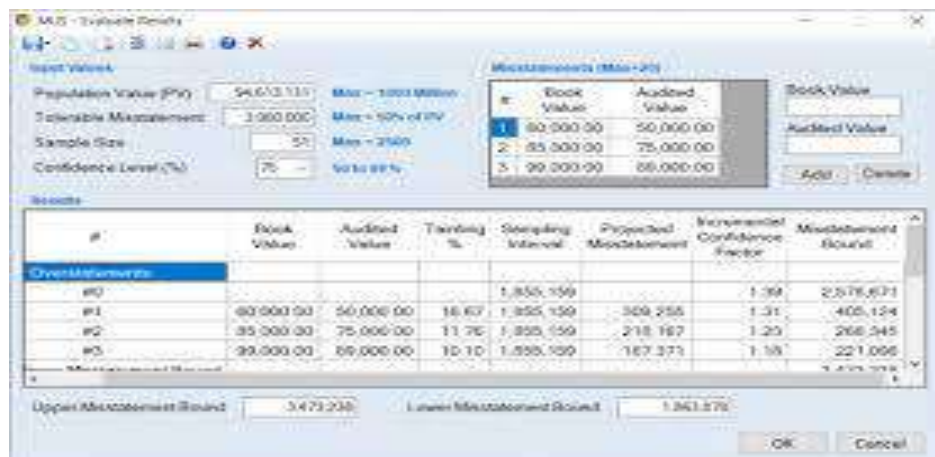
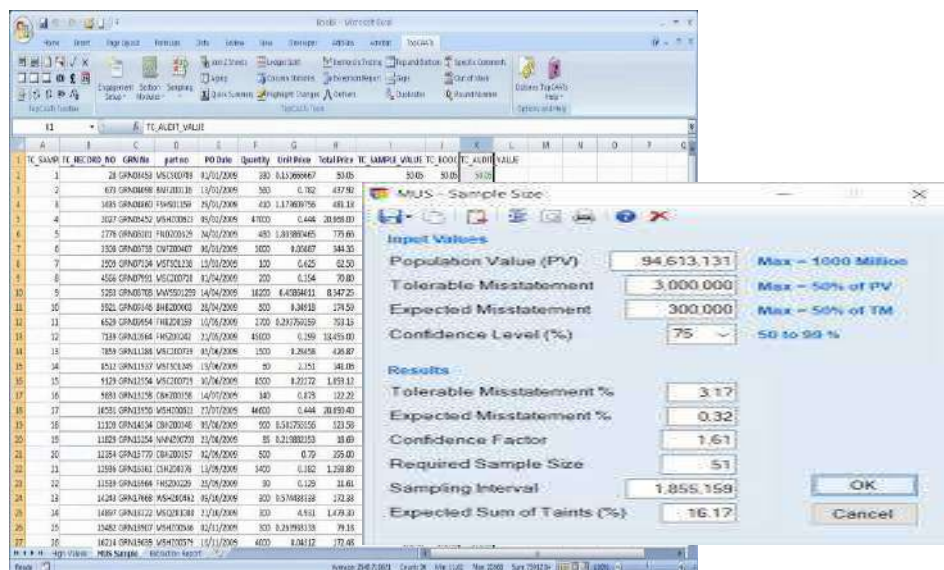
Duke parë këto rezultate, cilat janë temat për të diskutuar apo marrë në konsideratë nga Institucioni Suprem i Auditimit në Shqipëri?

Sipas gjyqimit tonë si drejtues të rinj në KLSH, ne mendojmë se Kampionimi Statistikor, shumicën e kohës përdoret për sasi të mëdha të të dhënave, kur audituesit performojnë teste thelbësore.

Nga përvoja profesionale, një nga mjetet më të njohura të marrjes së kampionit statistikor, të përdorura nga kompanitë e auditimit "Big Four" është MUS (Kampionimi i Njësive Monetare), një aplikacion shtesë i Microsoft Excel.

A është ky një mjet që mund të ndihmojë në përcaktimin e kampionit në angazhimet e auditimit financiar nga Kontrolli i Lartë i Shtetit ?

Më poshtë po japim një pamje të shpejtë të marrjes së kampionit MUS në Excel Analytics të ilustruar me fotografi:



Përfundime

Duke marrë parasysh që KLSH-ja do të duhet të vazhdojë me zhvillimin e kapaciteteve audituese për të paraprirë një kornizë të re rregullore brenda Bashkimit Evropian, ndaj të cilit ne kemi marrë angazhimin të aderojmë në të ardhmen e afërt, është detyrimi ynë si udhëheqës të rinj dhe auditues financiarë të njohim pikat e forta dhe pikat tona ku shihet nevoja për përmirësim.

Qëllimi ynë për të sjellë iniciativën e Gjykatës Federale të Llogarive - Brazil (TCU) për studimin e Praktikave të Auditimit Financiar në SAI-et e vendeve të zhvilluara ishte që të na ndihmonte të rrisim vetëdijen për tema të ndryshme në mënyrë që të njohim praktikat më të mira ndërkombëtare të këtij lloji auditimi, të identifikojmë boshllëqet dhe, bazuar në këtë, të formulojmë një strategji për të zvogëluar boshllëqet e identifikuar. Pyetjet në studim dhe përgjigjet e 21 Institucioneve Supreme të Auditimit (shumica e shteteve përkatëse të tyre tani janë pjesë e BE-së), mund të jenë një pikë për të filluar vlerësimin e mundësisë për ngritjen e kësaj strategjie.

Roli i Institucioneve Supreme të Auditimit në luftën kundër korrupsionit



Redon Xhelilaj – Auditues
Departamenti i Auditimit të
Buxhetit të Shtetit

“Unë mendoj se është më e logjikshme për të thënë do luftojmë kundër njerëzve të pandershëm se sa do luftojmë korrupsionin”.

Nga kjo shprehje që për mua tingëllon shumë kuptimplotë, kam vendosur ta nis punimin tim, për fenomenin e korrupsionit, një “hemorragji” pa shërim e shoqërisë sonë, më së shumti e vënë re gjatë këtyre 28 viteve të tranzicionit. Korrupsioni, ky fenomen problematik i shoqërisë, ndër shumë të tjerë, por që ndoshta nuk është as më i

vogli dhe as më i keqi, por padyshim më prezenti në çdo kapilaritet të mjedisit tonë. Megjithatë është ndoshta më “makuti” në privimin pa mëshirë të një ëndrrë të përbashkët, tanimë gati çerek shekullore, të përfshirjes në familje evropiane. Siç është lindja e Krishtit, një vije ndarëse imagjinare midis dy epokave, ashtu për mua është korrupsioni, një “mur berlinez” ndarës i kohëve moderne midis Shqipërisë dhe Evropës, ndoshta më uniku në llojin e vet dhe që për ta shembur nuk kërkon një dorë të fortë muskuloze por ndoshta shumë më tepër.

Hyrja

Korrupsioni si fenomen daton që në fazat e hershme të zhvillimit njerëzor. Mund të jetë e vërtetë se njerëzit nuk ishin në dijeni të emrit të këtij fenomeni, por me siguri se ata ishin të vetëdijshëm për ekzistencën e tij. Me ose pa emër gjithmonë korrupsioni do të jetë ulur këmbëkryq midis nesh, derisa njerëzimi të mos ndalet nga të qenit subjektiv. Është parë trendi i asaj që quhet "rrugë të shkurtra" kur njerëzit zgjedhin llojet e korrupsionit si mjetin e duhur, në vend që të bëjnë gjërat në mënyrë të ligjshme dhe të drejta. Mitokondria e këtij fenomeni gjendet në psikologjinë e njeriut, egon dhe imagjinatën e tij dhe transmetohet si një zgjidhje e shpejtë në praktikë.

Vëmendja në rritje e mediave gjatë dy dekadave të fundit ndaj korrupsionit sugjeron që vendet në zhvillim në veçanti, janë në një fazë të brishtë.

Indeksi i Perceptimit të Korrupsionit (CPI) ka treguar se vendet në zhvillim kanë nevojë për mekanizma efektivë për të luftuar korrupsionin. Në fakt, më shumë se 66% e kombeve përjetojnë efektet e këqija të korrupsionit, përfshirë një pjesë të madhe të vendeve të G20 (*Enste & Heldman, 2017*). Kombet e Bashkuara e njohin korrupsionin si një çështje madhore globale, duke renditur luftimin e korrupsionit si një nga shtatëmbëdhjetë qëllimet e zhvillimit të qëndrueshëm. Është e nevojshme për shkak të efekteve shkatërruese të korrupsionit, të cilat paraqesin sfida për zhvillimin e një vendi, shtrembërimin e shpenzimeve publike dhe tregjet, zvogëlimin e rritjes ekonomike, minimin e sundimit të ligjit dhe demokracisë, dhe gërryerjen e cilësisë së jetës (*Enste & Heldman, 2017; Kombet e Bashkuara, 2004*). Sipas Bankës Botërore (1997), rrënjët e saj shtrihen thellë në institucionet politike dhe burokratike, dhe efekti i tij në zhvillim ndryshon në varësi të situatës kombëtare. Ndërsa efektet negative të korrupsionit mund të gjenden gjithashtu edhe në vendet e zhvilluara, por ato ndjehen më rëndë në vendet në zhvillim (*Enste&Heldman, 2017; Rady, 2016; Kombet e Bashkuara, 2004*), dhe ka shumë shqetësim se si të zgjidhet kërcënimi i kësaj epidemie në vendet në zhvillim (*Othman et al., 2014*).

Roli i institucioneve të auditimit në luftën kundër korrupsionit

Mandati i institucioneve supreme të auditimit

Auditimi është një element kryesor i çdo sistemi të përgjegjshmërisë, pasi verifikon dhe legjitimon informacionin mbi bazën e të cilit do të gjykohen entitetet (*Power 1997*). Auditimet, kur kryhen mirë, ndihmojnë institucionet publike të veprojnë në përputhje me parimet e përgjegjësisë dhe integritetit, të përmirësojnë performancën e tyre dhe të fitojnë besimin e qytetarëve (*Assakaf, Samsudin dhe Othman 2018*).

SAI-t janë komponentët kryesorë të sistemit formal të llogaridhënies financiare në shumë vende. Si institucioni përgjegjës për të audituar të ardhurat dhe shpenzimet e qeverisë, SAI-t veprojnë si një mbikëqyrës mbi integritetin financiar të vendit me mandatin për të vlerësuar nëse fondet publike menaxhohen në mënyrë efektive dhe efikase në përputhje me ligjet ekzistuese (*OECD 2011*). Ata gjithashtu kanë për detyrë të sigurojnë që të dhënat financiare të raportuara nga qeveria të jenë të besueshme dhe me cilësi të mirë (*Banka Botërore 2001*).

Vetë SAI-t nuk konsiderohen organe antikorrupsion, pasi nuk ngarkohen në mënyrë të qartë për zbulimin ose hetimin e korrupsionit. Sidoqoftë, të

katër objektivat thelbësorë të përshkruara në Deklaratën e Limës të Udhëzimeve mbi Parimet e Auditimit të pajtuara nga Organizata Ndërkombëtare e Institucioneve Supreme të Auditimit (INTOSAI 1998) janë njafë të rëndësishme për luftën kundër korrupsionit:

- *Përdorimin e duhur dhe efektiv të fondeve publike;*
- *Zhvillimin e një menaxhimi të shëndoshë financiar;*
- *Ekzekutimin e duhur të veprimtarive administrative;*
- *Komunikimin e informacionit për autoritetet publike dhe publikun e gjerë përmes publikimit të raporteve objektive.*

Roli i auditimit në luftën kundër korrupsionit

Si roje të menaxhimit të financave publike të një vendi, institucionet e auditimit kanë një rol kryesor në përpjekjet për të frenuar korrupsionin. Në fakt, disa studime tregojnë se SAI-t përgjithësisht perceptohen si "roje të interesit publik" dhe shpesh gëzojnë nivele më të mëdha të besimit të qytetarëve sesa krahët e tjerë të qeverisë (Tara et al. 2016). Si i tillë, disa studiues argumentojnë se ky legjitimitet i pozicionon ata të promovojnë transparencë dhe sjellje etike në sektorin publik më gjerësisht (Dye dhe Staphenurst 1998). Më konkretisht, SAI-t mund të kontribuojnë në qasjet antikorrupsion në dy mënyra kryesore: frenimin dhe zbulimin.

Frenimin

Parimet themelore të INTOSAI-t theksojnë se shtetet duhet t'u japin SAI-ve një mandat që u lejon atyre të kontribuojnë në luftën kundër mashtrimit dhe korrupsionit. Qysh në vitin 1998, INTOSAI u pajtua që SAI-të mund dhe "duhet të përpiqen të krijojnë një mjedis të pafavorshëm për korrupsionin" (Dye 2008).

Institucionet e auditimit të lartë kontribuojnë në parandalimin e korrupsionit duke promovuar sisteme të shëndosha të menaxhimit të financave publike të bazuara në raportime të besueshme dhe mekanizma të fortë kontrolli, të cilat kontribuojnë në mbështetjen e transparencës dhe llogaridhënies në sektorin publik (Gherai, Tara dhe Matica 2016; Evans 2008).

Duke kontribuar në një sistem të kontrolleve financiare dhe ekuilibrave, SAI-t i japin publikut informacion me standardet e pranueshme të menaxhimit financiar, duke promovuar kështu një kornizë më të fortë për të mbështetur integritetin financiar dhe parashikueshmërinë e operacioneve qeveritare (Evans 2008). Si të tillë, SAI-të mund të luajnë

një rol të rëndësishëm në ndërgjegjësimin për rreziqet e korrupsionit dhe promovimin e qeverisjes së mirë dhe standardet e integritetit financiar (Dye 2008).

Zbulimi i keq bërjeve përmes publikimit të raporteve të auditimit gjithashtu mund të ketë një efekt parandalues dhe dekurajon zyrtarët publik që të përfshihen në sjellje mashtruese ose korruptive (Gherai, Tara dhe Matica 2016).

Zbulimi

Ndërsa përgjegjësia kryesore për zbulimin e korrupsionit varet nga institucione të tilla si policia ose agjencitë antikorruption, publiku pret që SAI-t të luajnë një rol kryesor në zbulimin e mosmarrëveshjeve. Në të vërtetë, auditorët janë ekspertë në zbulimin e raportimeve mashtruese financiare të cilat mund të fshehin aktivitete korruptive (Dye 2008).

Deklaratat dhe pretendimet e falsifikuara, praktikat e tenderimit të paligjshëm, evazoni i taksave dhe doganave, pagesa e tepërt dhe mosdorëzimi i të mirave dhe shërbimeve, si dhe keqpërdorimi në likuidimin e ndërmarrjeve publike, janë disa nga aktivitetet mashtruese dhe korruptive që audituesit mund të hasin. Ndërsa SAI-t kanë aftësi dhe autoritet të kufizuar për të hetuar rastet e korrupsionit, ato mund t'ia kalojnë çështjet autoriteteve përkatëse. Disa vende, të tilla si Gjermania, Suedia dhe Mbretëria e Bashkuar, në mënyrë të qartë u kërkojnë SAI-ve që të raportojnë raste të dyshuara për korrupsion (Kayrak 2008).

Korrupsioni mund të zbulohet gjatë të tre llojeve të auditimit: financiar, përputhshmërie dhe performance.

Qëllimi kryesor i auditimeve financiare nuk është të zbulojë korrupsionin, por të sigurojë që pasqyrat financiare nuk janë mashtruese dhe pasqyrojnë transaksionet e vërteta ekonomike të një organizate. Duke thënë se, deklaratat e pasakta ose jo të plota mund të tregojnë mashtrim, përvetësim ose korrupsion (Otalor dhe Ofiafoh 2013).

Korrupsioni zbulohet më shpesh përmes auditimeve të përputhshmërisë, të cilat janë krijuar për të siguruar ligjshmërinë e transaksioneve financiare dhe për të verifikuar që këto përputhen me ligjet, rregullat dhe rregulloret ekzistuese. Shkelja e ligjeve dhe rregulloreve mund të tregojë veprimtari mashtruese ose korruptive.

Në mënyrë të ngjashme, auditimet e performancës që vlerësojnë menaxhimin e burimeve publike mund të hartohen për të përfshirë disa referenca për ligje dhe rregullore dhe në këtë mënyrë të ndihmojnë në

identifikimin e mashtrimit dhe korrupsionit (*Dye 2008*). Në të vërtetë, kur një projekt ose program tejkalon kostot e tij të planifikuara, kërkon më shumë kohë nga sa pritej ose nuk arrin rezultatet e planifikuara, ky mund të jetë një flamur i kuq dhe meriton një e hetimit të mëtejshëm për të siguruar besueshmëri (*Otalor dhe Ofiafoh 2013*).

Ndikimi i auditimit në nivelet e korrupsionit

Ekzistojnë relativisht pak studime empirike ndërshtetërore mbi efektin që auditimi me cilësi të mirë mund të ketë në uljen e niveleve të korrupsionit në sektorin publik. Literatura është veçanërisht e rrallë në rolin e auditimit në zbulimin dhe ndalimin e korrupsionit në vendet në zhvillim, si dhe mbi atë se cili lloj kontrolli është më efektiv në trajtimin e korrupsionit (*Assakaf, Samsudin dhe Othman 2018*).

Sidoqoftë, disa studime pretendojnë se auditimet publike kanë potencialin për të zvogëluar korrupsionin, dhe një përmbledhje e fundit e literaturës (*Assakaf, Samsudin dhe Othman 2018*) konkludon se provat në dispozicion sugjerojnë që auditimi ndihmon në frenimin e korrupsionit.

Një analizë ndërshtetërore e vitit 2008 e 133 vendeve zbuloi se standardet e auditimit me cilësi më të lartë në sektorin publik kishin një efekt të theksuar në uljen e korrupsionit (*Dipietro 2011*). Një studim më i fundit duke përdorur një mostër prej 78 vendeve konfirmon këto gjetje, duke treguar që SAI-t e forta kanë një ndikim të dukshëm në zvogëlimin e korrupsionit, veçanërisht kur SAI-ve iu besohen fuqi më të mëdha sanksionuese (*Ortiz Ramirez dhe Cruz Perez 2016*). Kjo është mbështetur nga një studim tjetër i bazuar në të dhënat e anketës nga mbi 100 vende, i cili zbuloi se kur auditimet kryhen në mënyrë të pavarur dhe profesionale, ka një ndikim të rëndësishëm në uljen e korrupsionit në sektorin publik (*Gustavson dhe Sunstrom 2016*).

Studimet për vendet e BE tregojnë se SAI-t mund të kontribuojnë ndjeshëm në përmirësimin e efikasitetit të veprimtarisë qeveritare dhe të kenë një ndikim të dukshëm në nivelin e perceptuar të korrupsionit në një vend të caktuar (*Tara et al. 2016; Gherai, Tara dhe Matica 2016*). Sa më e gjerë të jetë një punë e SAI-t, aq më shumë kontribuon në zvogëlimin e korrupsionit (*Gherai, Tara dhe Matica 2016*). Sidoqoftë, efektiviteti i një SAI varet gjithashtu nga shkalla në të cilën zbatohen rekomandimet e tij nga aktorët përkatës, qoftë ky komisione, gjykata ose zbatim të ligjit të llogarive publike.

Kushtet për të patur sukses.

Krahas një mandati adekuat, niveli i pavarësisë që gëzon SAI është një përcaktues kryesor i aftësisë së tij për të luftuar korrupsionin. Që një mekanizëm mbikëqyrës si një SAI të funksionojë në mënyrë adekuate, është thelbësore që të ndahet kontrolli i tij operacional nga ministria ose organi tjetër publik, subjekt i mbikëqyrjes së tij (*Gustavson 2015*).

Ndërhyrja e jashtme në marrjen e vendimeve operative, si dhe emërimi ose largimi i personelit do të dëmtojë aftësinë e një SAI për të përmbushur mandatin e saj. Autonomia financiare dhe administrative është gjithashtu thelbësore për të siguruar pavarësinë dhe paanshmërinë e SAI-ve. Për më tepër, burimet e mjaftueshme njerëzore, financiare dhe materiale duhet të ndahen për të siguruar që institucionet e auditimit mund të kryejnë aktivitetet e tyre në mënyrë profesionale, të pavarur dhe të paanshme (*Martini 2012*).

Raportet e auditimit duhet të vihen në dispozicion të publikut për të rritur transparencën dhe llogaridhënien e institucioneve publike. Sidoqoftë, në mungesë të një mekanizmi për të siguruar që rekomandimet e auditorëve të ndiqen më tej, raportimi i SAI-së vetëm është gjetur se nuk është i mjaftueshëm (*Gherai, Tara dhe Matica 2016*).

Një përcaktues tjetër i rëndësishëm i efektivitetit të institucioneve të auditimit është profesionalizmi i zyrtarëve që kryejnë veprimtari mbikëqyrëse pasi mungesa e ekspertizës krijon një varësi më të madhe nga organi që kontrollohet dhe zvogëlon mundësitë për të qenë kritikë në lidhje me informacionin e marrë përmes procesit të auditimit (*Gustavson 2015*).

Praktikat më të mira në përfshirjen e institucioneve të auditimit në punën antikorrupsion. Sfidat e ardhshme të KLSH.

Realizimi i një hulumtimi të kufizuar ka treguar se si SAI-t kanë marrë një rol aktiv në zbulimin dhe hetimin e korrupsionit, në modelet e ndryshme të institucioneve të auditimit. Sidoqoftë, disa parime dalin nga literatura se si të përfshihen institucionet e auditimit për të ndihmuar në luftimin e korrupsionit. Këto përfshijnë një auditim të bazuar në rrezik, koordinim me institucionet e tjera antikorrupsion dhe të zbatimit të ligjit dhe angazhimin me publikun, ndër të tjera.

Planifikimi i auditimit dhe vlerësimet e rrezikut të korrupsionit

SAI-të mund të luajnë një rol të rëndësishëm në zbulimin e korrupsionit duke identifikuar dhe monitoruar "pikat e nxehta" të korrupsionit. Duke përqendruar përpjekjet e auditimit në fushat që dihet se janë të ndjeshme

ndaj praktikave korruptive, siç është prokurimi publik, SAI-t mund të ndihmojnë aktorët e tjerë antikorrupsion, duke prodhuar të dhëna të komplikuar financiare. Qasje të tilla të bazuara në rrezik për auditimin mund të futen në procesin e planifikimit, gjatë së cilës identifikohet fokusi i auditimit (Evans 2008).

Disa SAI-i kanë ndërmarrë masa specifike për të futur qasjet anti-korrupsion në punën e tyre nga procesi i planifikimit e tutje. Si për shembull Gjykata Austriake e Auditimit ka përgatitur Udhëzime mbi Sistemet e Parandalimit të Korrupsionit të Auditimit për të integruar sistematikisht punën antikorrupsion në procesin e auditimit, duke ofruar udhëzime për ekipet e auditimit gjatë gjithë procesit të auditimit (EUROSAI 2016).

Koordinim me institucionet e tjera antikorrupsion, zbatimit të ligjit dhe institucionet e tjera kombëtare

Është thelbësore që të ekzistojnë mekanizma efektive për të siguruar zbatimin e rekomandimeve të SAI-ve. Natyra e këtyre mekanizmave varet nga modelet e institucioneve të auditimit të vendit. SAI-t që përdorin modelin e institucioneve të auditimit “Westminster” zakonisht raportojnë gjetjet e tyre në një komitet parlamentar të llogarive publike (PAC). PAC mund të bëjë publike gjetjet e raportit, të kërkojë reforma dhe përcjellje nëse gjetjet dhe rekomandimet e auditimit janë adresuar. SAI-t që veprojnë sipas modelit “Gjyqësor” mbështeten në gjyqësorin për të siguruar që rekomandimet janë implementuar dhe shqetësimet adresohen (Evans 2008). Meqenëse SAI-t nuk janë agjenci antikorrupsion, është thelbësore që ata të bashkëpunojnë dhe koordinojnë punën e tyre me institucione të tjera antikorrupsion dhe të zbatimit të ligjit. SAI-t duhet të fuqizohen që të referojnë tek autoritetet kompetente, dyshimet për aktivitete mashtruese dhe kriminale të zbuluara gjatë auditimeve.

Sidoqoftë, koordinimi ndërmjet agjencive i aktiviteteve anti-korrupsion mbetet i dobët në shumë vende. Për të adresuar këtë çështje, disa vende kanë krijuar organe specifike të koordinimit dhe agjenci të zbatimit të ligjit. Në Bullgari, për shembull, Komisioni Ndërmnistror për Koordinimin e Aksioneve kundër Korrupsionit u krijua në 2002, (Chene 2009; Martini 2012).

SAI-t rrallë mbështeten në punën e audituesve të brendshëm (Dye 2008). Sidoqoftë, ka shumë përfitime të mundshme për të siguruar bashkëpunim midis audituesve të SAI-ve dhe audituesve të brendshëm. Përfitime të tilla mund të përfshijnë shkëmbimin e njohurive, auditime më të përqendruara dhe më efikase, zvogëlimin e rrezikut të dyfishimit përmes planifikimit

dhe komunikimit të koordinuar, mbulimin maksimal të auditimit bazuar në vlerësimet e rrezikut dhe mbështetje të ndërsjellë në rekomandimet e auditimit (INTOSAI 2010).

Qasjet për të përmirësuar koordinimin dhe bashkëpunimin midis audituesve të brendshëm dhe SAI-ve përfshijnë (INTOSAI 2010 b):

- Komunikimi i planifikimit dhe strategjive të auditimit;
- Aranzhimet për shkëmbimin e informacionit;
- Organizimi i programeve të përbashkëta të trajnimit dhe kurse;
- Përdorimi i disa aspekteve të punës së njëri-tjetrit;
- Bashkëpunimi në disa procedura të auditimit.

Koordinimi midis SAI-ve dhe agjencive të tjera nuk është gjithnjë i drejtpërdrejtë. Dallimi i mandateve, por edhe rivaliteti midis agjencive të ndryshme mund të ketë ndikim të rëndësishëm në luftën kundër korrupsionit.

Trajnimi antikorrupsionit dhe ndërtimi i kapaciteteve

Profesionalizmi i institucioneve të auditimit është një faktor kryesor i suksesit dhe efektivitetit të tyre në përmbushjen e mandatit të tyre dhe kundërveprimit të korrupsionit. Kjo do të thotë që kualifikimi dhe ekspertiza teknike e stafit duhet të jenë me cilësi të lartë.

Për më tepër, trajnimi dhe aktivitetet për ndërtimin e kapaciteteve për të zhvilluar ekspertizën kundër korrupsionit të zyrtarëve të SAI-ve, janë një mjet i rëndësishëm për forcimin e rolit të tyre në luftën kundër korrupsionit. Auditimi kundër korrupsionit është një fushë relativisht e kohëve të fundit dhe e specializuar, dhe është bërë shumë pak deri më tani për të ndërtuar ekspertizën e audituesve në këtë fushë të punës (Otalor dhe Eiya 2013). Komuniteti ndërkombëtar ose INTOSAI dhe organet e tij të lidhur me rajonin mund të udhëheqin në organizimin e seminareve dhe konferencave trajnuese për auditimin kundër korrupsionit dhe të mbështesin zhvillimin e materialeve dhe programeve trajnuese (Otalor dhe Eiya 2013).

Në nivelin kombëtar, brenda SAI-t mund të themelohet një grup thelbësor i ekspertëve kundër korrupsionit për të rishikuar ligjet, rregulloret dhe procedurat në mbarë qeverinë, për të identifikuar rreziqet e korrupsionit. Otalor dhe Eiya (2013) pretendojnë se SAI-t duhet të synojnë krijimin e kriterëve standarde të auditimit, të afta për të parandaluar dhe zbuluar korrupsionin në agjenci të ndryshme dhe departamente. Një grup i tillë ekspertësh gjithashtu mund të jetë përgjegjës për trajnimin e audituesve të tjerë në auditimin e korrupsionit (Otalor dhe Eiya 2013).

Promovimi i transparencës dhe i open data-ve.

Transparenca në proceset e buxhetit dhe auditimit është thelbësore për t'iu mundësuar qytetarëve që t'i mbajnë përgjegjës zyrtarët publikë për mënyrën e përdorimit të burimeve publike (Ramkumar 2007).

Institucionet e auditimit mund të luajnë një rol në sensibilizimin e publikut mbi rreziqet e korrupsionit duke bërë publike raportet e auditimit në kohën e duhur, si dhe duke prodhuar raporte analitike dhe duke i shpërndarë ato gjerësisht me median (Evans 2008). Fatkeqësisht, ka shumë mungesë transparence në proceset e auditimit publik në shumë pjesë të botës.

Angazhimi dhe bashkëpunimi me shoqërinë civile.

Përvoja tregon se shoqëria civile mund të luajë një rol konstruktiv në mbështetjen e audituesve publik në mbikëqyrjen e ushtrimeve të agjencive qeveritare. Shoqëria civile mund të angazhohet me proceset e auditimit në një numër mënyrash, nga kryerja e kontrolleve të pavarura ose pjesëmarrja në auditime publike, deri në përdorimin e gjetjeve të SAI-ve për t'i kërkuar llogari agjencive qeveritare. Disa SAI janë duke u bërë gjithnjë e më të hapur për pjesëmarrjen e qytetarëve në proceset e auditimit. Kjo përfshin sistemin e kërkesave të auditimit të qytetarëve, që lejon qytetarët të kërkojnë auditime speciale të institucioneve publike të dyshuar për korrupsion. Në disa vende, SAI-t përkatëse kanë krijuar partneritete me disa organizata të shoqërisë civile për të kryer ushtrime të auditimit me pjesëmarrje, kryesisht të përqendruar në auditime të performancës (Ramkumar 2007).

Disa SAI inkurajojnë qytetarët të kontaktojnë me ta ose të kryejnë anketime të opinionit publik ose diskutime të grupeve të përqendruara për të marrë mendimet e publikut. SAI-t e tjera konsiderojnë sugjerime nga anëtarët e parlamentit, sindikatat, organizatat e punëdhënësve, etj. Por shumë pak SAI përdorin kanale mediatike ose lidhen me mekanizmat e përgjegjësisë sociale. Sidoqoftë, ka disa shembuj të praktikave inovative të angazhimit (Kombet e Bashkuara 2013):

Gjykata e Auditimit në Hollandë përdor rrjete sociale si Twitter dhe LinkedIn dhe mbledhja e shërbimit për të mbledhur njohuri nga qytetarët, për të shpallur raporte të reja të auditimit dhe për ta ndërgjegjësuar publikun për reagimet parlamentare ndaj gjetjeve të auditimit.

Ndarja e njohurive dhe bashkëpunimi midis SAI-ve.

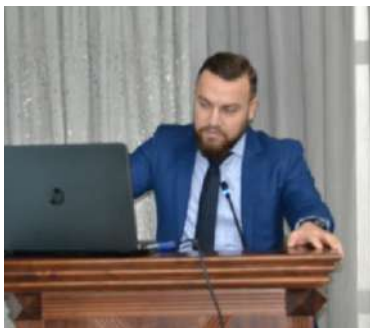
Shkëmbimi i njohurive dhe bashkëpunimi midis SAI-ve është gjithashtu i rëndësishëm për të përmirësuar aftësinë e tyre për të përmbushur objektivat e Limës. SAI-të mund të nënshkruajnë memorandume mirëkuptimi për të bashkëpunuar me njëri-tjetrin, të ndajnë njohuri dhe ekspertizë dhe të

zhvillojnë seanca të përbashkëta trainimi mbi auditimin e lidhur me korrupsionin (*Otalor dhe Eiya 2013*). Disa mekanizma tashmë janë krijuar, të tilla si iniciativat për lëvizje të përkohshme të stafit dhe binjakëzimin, të përqendruara kryesisht në shkëmbimin e ekspertizës teknike në një varg aktivitesh të auditimit. Sidoqoftë, shumë pak iniciativa përqendrohen në mënyrë të veçantë auditimi i lidhur me korrupsionin. *Evans (2008)* propozon që Komiteti i Ndërtimit të Kapaciteteve të INTOSAI dhe shoqatat e tij të lidhura me rajonin mund të sigurojnë një forum për ndërtimin e aftësive teknike të SAI-ve për të adresuar korrupsionin.

Bibliografi:

- Assakaf E.A., Samsudin R.S., and Othman Z. 2018. *Public Sector Auditing and Corruption: A Literature Review*.
- Blume, L., and Voigt, S. 2011. *Does Organizational Design of Supreme Audit Institutions Matter? A Cross-Country Assessment*.
- Dipietro W.R. 2011. *The Corruption and the Quality of Auditing Standards*.
- Dye K.M. 2008. *Corruption and Fraud Detection by Supreme Audit Institutions*.
- Dye K.M., and Stapenhurst R. 1998. *Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions*.
- EUROSAL. 2016. *Sharing Good Practices among Supreme Audit Institutions*.
- Evans A. 2008. *The Role of Supreme Audit Institutions in Combating Corruption*.
- Gherai D.S., Tara I.G., and Matica D.E. 2016. *The Supreme Audit Institution Can Control Corruption or Not?*
- Gustavson M., and Sundstrom A. 2016. *Organising the Audit Society: Does Good Auditing Generate Less Public Sector Corruption?*
- Gustavson M. 2015. *Does Good Auditing Generate Quality of Government?*
- Ibukun, Y and D. Mbachu. 2017. "Security Agency Feuds Threaten Buhari's Graft War in Nigeria". Bloomberg.
- INTOSAI. 1998. *The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts*
- INTOSAI. 2010a. *The Auditing Function of Supreme Audit Institutions*:
- INTOSAI. 2010b. *Coordination and Cooperation between SAIs and Internal Auditors in the Public Sector*
- Transparency International Norway. 2012. *National Integrity System*.
- United Nations. 2013. *Citizen engagement practices by Supreme Audit Institutions*.
- World Bank. 2001. *Features and Functions of Supreme Audit Institutions*.
- Power, M. 1997. *The Audit Society: Rituals of Verification*.
- Ramkumar V. 2007. *Expanding Collaboration between Public Audit Institutions and Civil Society*.

Auditimi i Jashtëm Publik në vendet e BE-së



Benard Haka – Kryeauditues
Departamenti i Auditimit IT

Auditimi publik është një pjesë integrale e sistemeve demokratike. Të 28 vendet që tani formojnë Bashkimin Evropian (BE) kanë vendosur rregullime për të siguruar që shpenzimet publike të jenë të përgjegjshme, transparente dhe të mbikëqyrura. Këtu futen në lojë Institucionet Supreme të Auditimit (SAI), si auditues të jashtëm publik.

SAI-t hetojnë në mënyrë të pavarur përdorimin me efektivitet, ekonomikitet dhe efikasitet të burimeve publike, si dhe pajtueshmërinë e shpenzimeve

publike dhe mbledhjen e të ardhurave me rregullat në fuqi. Ato mbështesin auditimin parlamentar të qeverive me raportet e tyre të auditimit të bazuar në fakte, objektive dhe të paanshme, dhe në këtë mënyrë ndihmojnë për të përmirësuar politikën, programet, administratën publike dhe menaxhimin e financave të shtetit të tyre. Kjo ndihmon në ndërtimin e besimit të qytetarëve në kontrollet dhe ekuilibrat e shoqërive tona dhe zhvillimin e mëtejshëm të demokracive që funksionojnë siç duhet.

Përveç promovimit dhe zhvillimit të përgjegjësisë dhe transparencës në qeveri, SAI-t e BE-së gjithashtu luajnë një rol aktiv në mbështetjen e ngritjes së kapaciteteve të organeve të auditimit publik në vendet e treta. Shumë nga 28 SAI-t në BE dhe Shtetet Anëtare të saj, kanë një trashëgimi të pasur (ndonjëherë që daton disa qindra vjet), ndërsa të tjerët u krijuan rishtazi në formën e tyre aktuale. Struktura, kompetencat dhe fuqia SAI-ve kanë evoluar me kalimin e kohës, ndonjëherë si rezultat i ndryshimeve politike ose reformave në administratat publike. *Ekzistenca e një SAI të pavarur është një kusht për t'u anëtarësuar në BE.*

Informacioni i dhënë në Auditimin Publik në Bashkimin Evropian nënvizon natyrën thelbësore të organeve të auditimit publik të ditëve moderne në Union dhe ilustron kontributin e tyre në funksionimin efektiv të demokracive të BE-së. Duke përcaktuar ndryshimet dhe ngjashmëritë midis institucioneve supreme të auditimit të BE-së, ai tregon diversitetin e pasur që është një cilësi kaq e rëndësishme e Bashkimit Evropian dhe një nga asetet e tij kryesore.

Institucionet Supreme të Auditimit të Evropës⁹³, (Pavarësia dhe marrëdhëniet SAI-Parlament)

Neni 16, Pika 1 e Deklaratës së Limës, e quajtur ndryshe “Magna Carta”, Kushtetuta e Institucioneve Supreme të Auditimit (SAI-ve) thekson se:

“Institucioni Suprem i Auditimit duhet të fuqizohet dhe të mandatohet nga Kushtetuta për t’i raportuar në mënyrë të pavarur dhe çdo vit gjetjet e tij Parlamentit ose çdo organi tjetër kompetent publik; ky raport duhet të publikohet. Kjo do të sigurojë shpërndarje të gjerë dhe diskutim, duke rritur mundësitë për zbatimin e gjetjeve të Institucionit Suprem të Auditimit⁹⁴”.

Për të qenë më efektiv, një SAI duhet të jetë i lirë të funksionojë në mënyrë të pavarur, pa u bërë subjekt ndikimi nga qendra të tjera të pushtetit, por duhet të ketë lidhje të mjaftueshme me të paktën një nga këto qendra të pushtetit. Pavarësia është jetike për të siguruar objektivitetin në punën e auditimit dhe, së bashku me kompetencën profesionale të stafit të auditimit, për të krijuar një bazë për besueshmërinë e rezultateve të auditimit. Nga ana tjetër, lidhjet efektive me një nga qendrat e tjera të pushtetit (legjislativi, ekzekutivi, gjyqësori, etj.) janë jetike për të siguruar që raportet e auditimit do të marrin vëmendjen e duhur nga këto qendra, të cilat kanë autoritetin për të ndërmarrë veprime korrigjuese ose për të siguruar që të tjerët ta bëjnë këtë. Këto, pavarësia e SAI-t dhe lidhjet efektive me qendrat e tjera të pushtetit, përbëjnë një balancë delikate.

Deri në vitet 90-të të shekullit të kaluar, marrëdhëniet e ngushta SAI-Parlament ishin thjesht një dukuri e rrallë në shumicën e vendeve të botës, duke përjashtuar vendet anglosaksone, si SHBA, Britani e Madhe, Kanada, Australi, me traditë të një jete parlamentare të zhvilluar dhe me kërkesë të spikatur të llogarisë publike. Zakonisht, deri në këtë kohë, Parlamentet dhe komisionet përkatëse parlamentare tregonin vëmendje dhe shprehnin shqetësim vetëm për paraqitjen e një raporti vjetor (shpesh i vonuar) dhe raportet e rastit të hollësishme të auditimit. Në vitet e fundit, këto marrëdhënie kanë fituar një karakter më të rëndësishëm dhe ndonjëherë paraqiten me frekuencë edhe ditore. Ky ndryshim ka çuar në një zgjerim të njohurive të anëtarëve të Parlamentit në çështjet e auditimit suprem publik. Zgjerimi i njohurive të deputetëve të Parlamentit dhe për pasojë rritja e interesimit të tyre për rezultatet e auditimeve të SAI-t kombëtar ka ndihmuar edhe Parlamentin për të kryer funksionet e veta mbikëqyrëse

⁹³ Book “Experience of european countries in external public audit” SAI, 2016, SAI publications:15/2016/66

⁹⁴ Lima Declaration, Lima, Peru, 1977, http://www.issai.org/media/12901/issai_1_e.pdf

ndaj Ekzekutivit në mënyrë më efçiente dhe efektive, me profil më të rritur publik.

Teorikisht, ekziston një marrëdhënie simbiotike mes një SAI dhe Parlamentit për të cilin ai raporton. Këto dy institucione të rëndësishme, por të ndara me njëra-tjetrën, kanë role reciprokisht mbështetëse për të siguruar një qeverisje efektive. Parlamenti mund të kryejë funksionet e tij vitale të mbikëqyrjes në mënyrë më efektive, kur ai përdor dhe mund të mbështetet mbi punën audituese të SAI-t. Në mënyrë të ngjashme, SAI mund të jetë shumë më efektiv kur Parlamenti dhe komisionet e tij sigurojnë si një forum për prezantimin dhe diskutimin e rezultateve të rëndësishme të auditimeve të SAI-t, ashtu dhe përbëjnë një aleat të mundshëm në nxitjen e Ekzekutivit si dhe në inkurajimin e fuqishëm të institucioneve të tjera të pavarura, për të ndërmarrë veprimet e duhura korrigjuese të propozuara nga SAI.

Përgjegjshmëria, transparenca dhe vlera e parasë publike në përdorimin e fondeve publike janë elementë thelbësorë të qeverisjes demokratike. Qeveria pritët të japë llogari përpara përfaqësuesve të zgjedhur në Parlament dhe publikut në përgjithësi, lidhur me administrimin nga ana e saj të parave të taksapaguesve. SAI-t mund të japin një kontribut shumë të rëndësishëm në këtë proces administrimi fondesh publike, duke siguruar një shqyrtim të pavarur, informacion, siguri dhe këshilla për pasqyrat financiare dhe llogaritë e paraqitura nga Ekzekutivi, si dhe për realizimin e programeve, projekteve, iniciativave dhe aktiviteteve të tjera të nisura nga qeveria.

SAI-t në vendet demokratike në të gjithë botën përpiqen të sigurojnë që të raportojnë lirshëm dhe në mënyrë të pavarur, larg çdo ndikimi të cilitdo krah të politikës dhe qendrave të tjera të pushtetit. Ata gjithashtu përpiqen fort që gjetjeve të tyre nga auditimet dhe rekomandimeve që japin t'u kushtohet vëmendja e duhur dhe të zbatohen plotësisht e në kohë. Në mënyrë ideale, Parlamentet dhe SAI-t janë dy elemente të një sistemi të balancuar të llogaridhënies së qeverisë. Qeveria është përgjegjëse për mënyrën se si ajo ekzekuton Buxhetin e Shtetit, sikurse është miratuar nga Parlamenti. Marrëdhëniet ndërmjet SAI-ve dhe Parlamenteve ndryshojnë shumë në mjaft vende të botës.

Karakteristikat e Modeleve të Auditimit të Jashtëm

Llojet e SAI-ve

Ekzistojnë mënyra të ndryshme për klasifikimin e SAI-ve. Ato grupohen në Institucione me struktura organizative që janë të rrënjësura në traditën

frënge/latine, anglo-saksone ose gjermanike. Megjithatë, në ditët e sotme, dallimi bëhet kryesisht midis organeve me ose pa fuqi juridiksionale. Një tjetër dallim mund të bëhet ndërmjet SAI-ve monokratike që drejtohen nga një person i vetëm (Presidenti, Audituesi i Përgjithshëm, ose Kryekontrollori) dhe SAI-t që drejtohen nga një organ kolegjal (p.sh. një bord, kolegji, senat ose plenum).

Brenda këtij diapazoni të gjerë, mund të bëhen dallime të mëtejshme, për shembull bazuar në fuqinë e SAI-t për të kryer edhe auditime në nivelet më të ulëta të qeverisë, ose në marrëdhëniet midis SAI dhe parlamentit të saj kombëtar.

Modelet e SAI-ve

Institucionet Supreme të Auditimit (SAI) janë organet kombëtare që janë përgjegjëse për shqyrtimin e shpenzimeve publike dhe sigurimin e një mendimi të pavarur se si ekzekutivi ka përdorur burimet publike. Katër objektivat e auditimit të sektorit publik⁹⁵ janë të promovojnë:

- përdorimin e duhur dhe efektiv të fondeve publike;
- zhvillimin e menaxhimit të shëndoshë financiar;
- ekzekutimin e duhur të veprimtarive administrative; dhe
- komunikimin e informacionit për autoritetet publike dhe publikun e gjerë përmes publikimit të raporteve objektive.

Këto objektiva themelore udhëheqin punën e të gjitha SAI-ve, por ekzistojnë disa modele të ndryshme të auditimit të jashtëm publik në të gjithë botën. SAI si strukturë mund të jetë pjesë e legjislativit ose më rrallë ekzekutivit, ose e pavarur nga të dy.

Sipas praktikave aktuale dhe dokumenteve të INTOSAI, ekzistojnë tre modele të sistemit të auditimit të njohura botërisht. Strukturat e ndryshme të SAI-ve janë të detajuara më poshtë⁹⁶:

1. Modeli i Westminster-it, i njohur gjithashtu si modeli anglo-sakson ose parlamentar. Atë e zbatojnë Britania e Madhe, Irlanda, pjesa me e madhe e vendeve të Komunelthit Britanik, si dhe Danimarka. Po ashtu vendet e Amerikës Latine si Peruja dhe Kili. E zbatojmë edhe ne në Shqipëri ne vija të përgjithshme.

⁹⁵ The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts issued by the International Organisation of Supreme Audit Institutions in 1977 and reissued in 1998.

⁹⁶ <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.dfid.gov.uk/aboutDFID/organisation/pfma/pfma-externalaudit-briefing.pdf>

2. Modeli gjyqësor ose i Napoleonit. E zbatojnë ne Evropë vendet latine si Italia, Spanja, Portugalia, si dhe Turqia. E zbatojnë po ashtu edhe shumë vende te Amerikës Latine si Brazili, Kolumbia, etj.
3. Modeli me Bord ose modeli Kolegjal. Në Evropë e zbatojnë Gjermania dhe Hollanda, ndërsa në Azi Japonia, Indonezia, etj.

Modeli Westminster⁹⁷

Sipas një modeli Westminster, puna e Institucionit Suprem të Auditimit (SAI) është e lidhur thelbësisht me sistemin e llogaridhënies parlamentare.

Elementët bazë të një sistemi të tillë janë:

- Autorizimi i shpenzimeve nga Parlamenti;
- Prodhimi i llogarive vjetore nga të gjitha departamentet e qeverisë dhe organet e tjera publike;
- Auditimi i këtyre llogarive nga ana e SAI-t;
- Paraqitja e raporteve të auditimit në Parlament për shqyrtim nga një komision i dedikuar, zakonisht i quajtur Komisioni i Llogarive Publike;
- Në Parlament në seanca plenare diskutohen shpesh raportet e këtij komisioni dhe çështjet e zbatimit të rekomandimeve të SAI-t;
- Qeveria mbahet përgjegjëse nga Parlamenti dhe ju përgjigjet raporteve të komisionit të dedikuar.

Karakteristikat kryesore të modelit të auditimit të Westminster janë:

Sistemet e llogaridhënies së Westminster zakonisht kanë:

- një Zyrë Kombëtare e Auditimit (ZKA) me një drejtues të vetëm, që shpesh quhet Auditor i Përgjithshëm;
- të gjitha të drejtat, kompetencat dhe përgjegjësitë që i janë ngarkuar personalisht Auditorit të Përgjithshëm, sesa në ZKA si institucion;
- masa mbrojtëse të forta për të siguruar pavarësinë e Auditorit të Përgjithshëm. Auditori i Përgjithshëm duhet të jetë në gjendje të emërojë personelin e tij / saj dhe të dorëzojë buxhetin e NAO-s drejtpërdrejt në Parlament për miratim; Auditori i Përgjithshëm duhet

⁹⁷ <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/aboutDFID/organisation/pfma/pfma-externalaudit-briefing.pdf>

të jetë i lirë të vendosë për programin e tij / saj të punës dhe t'i raportojë gjetjet direkt në Parlament;

- staf që kanë një përvojë financiare profesionale;
- një përqendrim i fortë në auditimin financiar dhe në vlerën e parave me të cilat organet e audituara kanë përdorur burimet e tyre;
- Komisioni i Ekonomisë dhe Financave i cili bashkëpunon ngushtë me ZKA-në dhe mund të ekzaminojë cilëndo fushë të shpenzimeve qeveritare.

Modeli Gjyqësor⁹⁸

Sipas këtij modeli, SAI është një pjesë integrale e sistemit gjyqësor, i cili operon në mënyrë të pavarur nga degët ekzekutive dhe legjislativë. Në këtë model, SAI ka një marrëdhënie të kufizuar me Parlamentin kombëtar. Një aspekt kyç i sistemeve të përgjegjshmërisë gjyqësore është se zyrtarët përkatës të qeverisë zakonisht mbahen personalisht përgjegjës për shumatat e përfshira, në rast se kryejnë një pagesë të paautorizuar apo të paligjshme. Përveç rolit gjyqësor të SAI-t, ky model ka të vendosur një sistem plotësues të nivelit të lartë të përgjegjësisë parlamentare për shpenzimet publike.

SAI në sistemin gjyqësor është i njohur zakonisht si Gjykata e Llogarive (ose e Auditimit) dhe në përgjithësi është një Gjykatë më vetë dhe merret vetëm me çështjet financiare publike. Më rrallë, mund të jetë pjesë e Gjykatës së Lartë, dhe është e njohur me emrin Dhoma e Llogarive. Një Gjykatë e Llogarive në përgjithësi gëzon një profil më të lartë dhe një shkallë më të madhe të autonomisë se një Dhomë e Llogarive.

Karakteristikat kryesore të modelit të auditimit gjyqësor janë:

- SAI është një gjykatë dhe anëtarët e saj janë gjyqtarë që mund të vendosin ndëshkime ose korrigjime për zyrtarët e audituar;
- ka masa mbrojtëse të forta mbi pavarësinë e anëtarëve të Gjykatës, të cilët zakonisht emërohen për një afat jo të kufizuar deri në një moshë të caktuar pensioni;
- Gjykata zakonisht zgjedh një Anëtar që të veprojë si Presidenti i saj në radhë të parë midis bazave të barabarta. Sidoqoftë, të gjithë anëtarët

⁹⁸<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/aboutDFID/organisation/pfma/pfma-externalaudit-briefing.pdf>

kanë status të pavarur gjyqësor dhe autoritetin të vendosin për çështjet para tyre;

- fokusi kryesor i punës së auditimit është të verifikojë ligshmërinë e transaksioneve që kanë ndodhur;
- stafi profesional në SAI ka tendencë të ketë më shumë prejardhje ligjore, sesa të kontabilitetit ose të auditimit;
- Shpesh nuk ka asnjë Komision të Llogarive Publike në Parlamentin kombëtar pasi detyra e detajuar e mbajtjes së përgjegjësisë të zyrtarëve është kryer nga Gjykata; dhe
- ka një ndjekje të kufizuar të raporteve të Gjykatës nga Parlamenti.

Modeli Kolegjial ose me Bord⁹⁹

Sipas sistemit kolegjial, SAI ka një numër anëtarësh të cilët formojnë një kolegji apo bord qeverisës të tijin, dhe i marrin vendimet së bashku. Organet kolegjiale të auditimit zakonisht janë pjesë e një sistemi parlamentar të llogaridhënies. Raportet dhe opinionet e miratuara nga kolegji i paraqiten Parlamentit, ku zakonisht një formë e Komisionit të Llogarive Publike mbikëqyr punën e SAI-t. Organet kolegjiale nuk kanë funksione gjyqësore. Struktura themelore e modelit të llogaridhënies është e ngjashme me modelin Westminster, me dallimet kryesore në strukturën e brendshme të institucionit suprem të auditimit.

SAI-et Kolegjiale zakonisht kanë:

- një bord drejtues i përbërë nga anëtarët e kolegjit dhe i kryesuar nga një President;
- në varësi të madhësisë së zyrës, mund të ketë një seri kolegjeshe ose nën komisionesh që secila ka fuqi të vendosë për çështjet e auditimit në fushën e tyre të përgjegjësisë. Zakonisht ekziston edhe një lloj komiteti i ankesave për të shqyrtuar vendimet e kontestuar të kolegjeve individuale; anëtarët zakonisht kanë liri të konsiderueshme në përcaktimin e metodologjive të tyre të punës dhe mund të ekzistojnë një larmi qasjesh auditimi midis kolegjeve të ndryshme brenda të njëjtit institucion;

⁹⁹<https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.dfid.gov.uk/aboutDFID/organisation/pfma/pfma-externalaudit-briefing.pdf>

- Anëtarët e kolegjit zakonisht emërohen për një mandat të caktuar me votim të Parlamentit, me periudhën e tyre në detyrë shpesh kufizohet në një maksimum prej dy mandatesh;
- përqendrimi i punës të SAI-ve - financiare ose juridike - është më pak i ndikuar nga fakti se është një institucion kolegjal, sesa nga konteksti i përgjithshëm legjislativ dhe historik i vendit ku vepron.

Ndryshimet e gjera pasqyrojnë faktorët historikë, kulturorë, politikë dhe faktorë të tjerë në secilin vend. Pothuajse të gjitha SAI-t, pavarësisht nga struktura organizative dhe vendi zyrtar në strukturën shtetërore dhe oligarkia, e njohin rëndësinë e sigurimit të pavarësisë së tyre, ndërkohë që gjithashtu duhet të japin vëmendjen e duhur parlamentare për rezultatet e auditimit, si një hap thelbësor në ndërmarrjen e veprimeve korrigjuese për problemet e zbuluara gjatë procesit të auditimit.

Rëndësia e marrëdhënieve midis SAI-ve dhe Parlamenteve është theksuar dhe në teorinë e auditimit të jashtë publik dhe pikërisht në standardet ISSAI të organizatës botërore të institucioneve supreme të auditimit, INTOSAI (*INTOSAI përfshin 192 SAI nga vende të ndryshme të botës*). Në veçanti për marrëdhëniet Parlament-SAI është shprehur ISSAI 12.

Institucionet Supreme të Auditimit në BE¹⁰⁰

BE dhe Shtetet Anëtare të saj¹⁰¹

BE është themeluar në vitin 1993 nga Traktati i Mاستrihtit. Pararendësit e saj - Komuniteti Evropian i Qymyrit dhe Steeleikut (ECSC), Komuniteti Ekonomik Evropian (KEE) dhe Komuniteti Evropian i Energjisë Atomike (EAEC ose Euratom) - datojnë nga vitet '50. Që nga viti 1993, 16 vende janë aderuar në Union (në 1995, 2004, 2007 dhe 2013). Aktualisht, BE-ja përfshin 28 shtete anëtare.

Qeverisja e SAI-ve

Pavarësia

SAI-t e BE-së janë organe publike të pavarura. Pavarësia e tyre nga legjislatura, ekzekutivi dhe gjyqësori është e parashikuar në kushtetutë. Në varësi të mandatit të tyre, SAI-t mund të kryejnë kontrolle ex-ante ose ex post, për të vlerësuar ligjshmërinë dhe rregullsinë e të ardhurave dhe shpenzimeve, si dhe ekonominë, efikasitetin dhe efektivitetin e politikave,

¹⁰⁰ <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/ecadefault.aspx>

¹⁰¹ <http://publications.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/en/#A-1>

programeve dhe masave, ose funksionimin e administratës publike. Disa SAI gjithashtu vlerësojnë ndikimin e politikave dhe programeve publike.

Funksioni i juridiksionit

Disa SAI kanë një status të veçantë si gjykata juridiksionale. Kjo u lejon atyre të fillojnë procedurë juridike kundër menaxherëve të fondeve publike ose llogaritarëve, të cilët ndoshta janë të përfshirë në parregullsi në lidhje me shpenzimet publike dhe pasuritë. Funksioni juridiksional i jep SAI-ve një mjet për të identifikuar publikisht përgjegjësitë personale dhe sanksionuar individët brenda shërbimit publik.

Marrëdhënia me Parlamentin

Marrëdhëniet midis SAI-ve dhe parlamenteve në të gjithë BE-në janë aq të ndryshme sa vetë institucionet e auditimit publik. Ndërsa të gjitha SAI-t janë organe të pavarura, disa janë pjesë e strukturës së mbikëqyrjes parlamentare.

Pavarësisht nga shumëllojshmëria, është një karakteristikë e zakonshme që SAI-t në BE dhe vendet anëtare të saj në përgjithësi mbajnë marrëdhënie të ngushta me parlamentet e tyre. Kjo marrëdhënie është kryesisht një raportuese, në të cilën SAI i dërgon raportet e saj të auditimit në parlament. Këto raporte zakonisht diskutohen nga një komitet i veçantë, dhe nganjëherë, në varësi të temës së auditimit, gjithashtu nga komitetet që merren me tema specifike. Në përgjithësi, përfaqësuesit e SAI kanë të drejtë të marrin pjesë dhe / ose të marrin pjesë në këto debate. Në disa shtete anëtare, presidenti i SAI gjithashtu ka të drejtë të dëgjohet në diskutimet parlamentare mbi temat me rëndësi për punën e SAI-së.

Parlamentet shpesh kanë një rol vendimtar në emërimin dhe / ose emërimin e një kryetari ose organi drejtues të një SAI. Përveç kësaj, disa parlamente gjithashtu hartojnë dhe aprovojnë buxhetin e SAI-t, ose emërojnë një auditor të jashtëm për të audituar llogaritë e SAI-t. Më në fund, disa, por jo të gjitha SAI kanë fuqinë të kontrollojnë shpenzimet administrative të parlamenteve të tyre kombëtarë.

Stafi dhe buxhetet

Shifrat mbi burimet njerëzore dhe financiare të SAI-ve ndryshojnë në mënyrë të konsiderueshme midis vendeve, madje edhe kur konsiderohen në përpjesëtim me numrin e banorëve ose buxhetin e audituar. Këto ndryshime reflektojnë jo vetëm mandatin e SAI dhe organizimin e tij, por

edhe karakteristikat më të gjera të Shtetit Anëtar dhe administratës së tij kombëtare.

Në përgjithësi, ka më shumë se 17 000 njerëz që punojnë për 29 SAI-të në BE dhe Shtetet Anëtare të saj.

SAI të katër shteteve më të mëdha anëtare të BE-së (Gjermani, Francë, Britani e Madhe, Itali, që përfaqësojnë afro 280 milion njerëz) punësojnë rreth 6 000 njerëz, ndërsa SAI-të e Shteteve Anëtare të mbetura (me 236 milion njerëz) punësojnë rreth 11 000 njerëz.

Në përgjithësi, SAI-t më të mëdha të Evropës Perëndimore karakterizohen nga një përqindje më e ulët e personelit femër dhe një moshë mesatare më e lartë, ndërsa stafi i SAI-ve të Evropës Lindore kanë tendencë të kenë një moshë mesatare më të ulët dhe të jenë kryesisht femra.

Për BE-në si një e tërë ka një anëtar të stafit të SAI për një mesatare prej 20 000 qytetarëve. Sidoqoftë, ekzistojnë ndryshime domethënëse midis Shteteve Anëtare individuale. Pothuajse në të gjitha rastet, buxhetet e vetë SAI-ve përbëjnë më pak se 0,1% të buxhetit të përgjithshëm të qeverisë.

Subjektet e auditimit

SAI-t e BE-së luajnë një rol kryesor në procesin e përgjegjësisë publike. Si auditorë të jashtëm të ekzekutivit, ata vlerësojnë shkallën në të cilën politika dhe shpenzimet e qeverisë arrijnë objektivat e synuara, kontrollojnë menaxhimin e financave publike dhe raportojnë për llogaritë e organeve publike, duke siguruar kështu informacion të pavarur dhe siguri për parlamentet.

Kategoritë kryesore të auditimit

Auditimet financiare përfshijnë ekzaminimin e dokumenteve, raporteve, sistemeve të kontrollit të brendshëm dhe auditimit të brendshëm, procedurave të kontabilitetit dhe financiar dhe regjistrave të tjera, për të verifikuar që pasqyrat financiare paraqesin një pozicion financiar të vërtetë dhe të drejtë dhe rezultatet e aktiviteteve financiare janë në përputhje me kontabilitetin e pranuar standardet dhe parimet.

Auditimet e përpunueshmërisë verifikojnë nëse menaxhimi ekonomik dhe financiar i njësisë, veprimtarisë ose programit të audituar përputhet me dispozitat ligjore dhe rregullatore në fuqi.

Auditimet e Performancës përfshijnë ekzaminimin e programeve, operacioneve, sistemeve të menaxhimit dhe procedurave të përdorura nga

organet dhe institucionet që administrojnë burimet, për të vlerësuar përdorimin ekonomik, efikas dhe efektiv të këtyre burimeve.

SAI-t shqyrtojnë të ardhurat dhe shpenzimet e buxheteve të shtetit në nivelin qendror ose federal dhe, në disa shtete anëtare, gjithashtu mund të kryejnë auditime në nivelin e qeverisë rajonale, lokale ose komunale. Megjithëse auditimet e tyre përqendrohen kryesisht në ministri dhe organe qeveritare, entitetet e audituara mund të përfshijnë gjithashtu ndërmarrje në pronësi të shtetit, të tilla si korporatat transmetuese, institutet për arsimin e lartë, ose bankat kombëtare. Shumica e SAI-ve kanë të drejtë të kontrollojnë të gjitha të ardhurat dhe shpenzimet publike, duke përfshirë cilindo në nivelin e ndërmarrjeve private ose përfituesve individualë.

Përzgjedhja e temave të auditimit dhe programimit

Procesi i zgjedhjes dhe planifikimit të auditimit merr parasysh kriteret e ndryshme, siç janë rreziku dhe ndikimi, dhe zhvillimi i ardhshëm i fushave specifike të politikave. Shumë ISLSH punojnë me procedurat e programimit vjetor dhe planet e auditimit, të cilat ato hartojnë bazuar në një strategji shumëvjeçare dhe vlerësime vjetore të rrezikut. Ky kombinim i planifikimit afatmesëm dhe afatgjatë lejon fleksibilitet dhe u mundëson SAI-ve të reagojnë ndaj zhvillimeve të paparashikuara.

Në disa vende, parlamenti (anëtarët dhe/ose komitetet), ministrat e qeverisë, apo edhe individë /organizata private mund të kërkojnë nga SAI-t që të kryejnë auditime specifike. Sidoqoftë, me disa përjashtime, SAI-t nuk janë të detyruara të bëjnë auditime të tilla.

Në SAI që drejtohen nga një person i vetëm, kreu i SAI-t zakonisht merr vendimin përfundimtar mbi të cilin do të kryhen auditimet. Në të gjitha rastet e tjera, kjo bëhet në mënyrë kolektive nga bordi drejtues ose kolegji.

Evidenca dhe follow-up

Për të mbledhur prova auditimi, SAI-të ekzaminojnë dokumentet, analizojnë të dhënat, kryejnë intervista ose kryejnë kontrolle në vend, për shembull në ambientet e auditorit ose në një sit të projektit. Për të qenë në gjendje ta bëjnë këtë, SAI-të kanë të drejtën e qasjes në të gjitha informacionet që ata gjykojnë të nevojshme për të kryer detyrat e tyre, dhe stafi i subjekteve të audituara janë të detyruar të bashkëpunojnë me auditorët e SAI-t.

Për të balancuar këtë liri të qasjes, SAI-të dhe stafi i tyre i nënshtrohen detyrimeve specifike të konfidencialitetit në lidhje me informacionin e marrë gjatë auditimeve të tyre.

Raportimi

Bazuar në auditimet e tyre, SAI hartojnë raporte në të cilat paraqesin gjetjet dhe vëzhgimet e tyre, tregojnë parregullsi, nxjerrin përfundime të auditimit dhe japin rekomandime për të adresuar mangësitë. Këto rekomandime përbëjnë një element të rëndësishëm të çdo raporti të auditimit, pasi ato u ofrojnë politikëbërësve udhëzime të vlefshme. Kjo mund t'i ndihmojë ata të përmirësojnë efektivitetin, efikasitetin dhe ekonominë e shpenzimeve publike dhe pajtueshmërinë e tij me rregullat në fuqi dhe të ndihmojnë në parandalimin e gabimeve, parregullsive dhe humbjeve të gabuara. Disa SAI gjithashtu kanë të drejtë të japin mendimet e tyre lidhur me (projektligjet) për temat që janë në kompetencën e tyre, të tilla si menaxhimi financiar, ose me iniciativën e tyre, ose me kërkesën specifike të legjislaturës.

Publikimet

SAI zakonisht publikojnë raporte vjetore mbi auditimin e tyre të llogarive vjetore të shtetit dhe zbatimin e buxhetit të shtetit. SAI-t:

- publikojnë raporte mbi pasqyrat financiare të institucioneve ose organeve specifike lëshojnë opinione të auditimit për këto pasqyra financiare dhe në llogaritë vjetore;
- lëshojnë raporte të auditimit për tema specifike, opinione për (legjislacionin), publikime të bazuara në rishikim ose raporte përcjellëse;
- publikojnë dokumente diskutimesh, analiza dhe studime, ose dosje që ofrojnë informacione themelore mbi auditimet e subjekteve përkatëse;
- publikojnë rregullisht raporte mbi menaxhimin dhe zbatimin e fondeve të BE-së në vendin e tyre;
- publikojnë raporte vjetore të aktiviteteve, periodikëve ose dokumenteve të tjera që japin informacione mbi punën e tyre.

Komunikimi i Rezultateve

SAI zakonisht paraqesin raportet e tyre në parlament, përgjithësisht në ato komitete përgjegjëse për çështje të buxhetit dhe / ose tema të tjera që mbulohen nga një auditim. Në përgjithësi, SAI gjithashtu i bëjnë publik

shumicën e raporteve të tyre të auditimit. Përjashtimet mund të zbatohen megjithatë për raportet që merren me zona të ndjeshme (siç është mbrojtja) ose kur zbatohen detyrime specifike të konfidencialitetit. Mediat sociale përdoren gjerësisht për t'u përfshirë dhe bashkëvepruar drejtpërdrejt me qytetarët dhe mediat.

Bashkëpunimi

Bashkëpunimi midis SAI-ve të BE-së

Ekziston një rrjet i ngushtë bashkëpunimi midis SAI-ve të shteteve anëtare të BE-së dhe ECA-s. Ky bashkëpunim zhvillohet në kuadër të Komitetit të Kontaktit, i cili përbëhet nga Kryetarët e SAI-ve të BE-së dhe ECA-s. Komiteti i Kontaktit i BE-së mund të krijojë grupe pune dhe grupe punuese për tema specifike të auditimit të lidhura me BE-në dhe të sigurojë një rrjet aktiv për kontaktet profesionale midis stafit të SAI të BE-së. I njëjti artikull i TFEU që udhëzon ECA të bashkëpunojë dhe të ndërlidhet me SAI-të e BE-së gjithashtu lejon auditorët e SAI-ve të shteteve anëtare të BE-së të marrin pjesë (si vëzhgues) në auditimet e kryera nga ECA në territorin e tyre kombëtar. Ekziston një procedurë standarde me të cilën ECA informon SAI-n kombëtar për çdo vizitë auditimi të planifikuar në vendin e saj. SAI-ja kombëtare më pas mund të vendosë nëse dëshiron të dërgojë staf për t'u bashkuar me ekipin e auditimit ECA gjatë vizitave të tij në vend. Për më tepër, SAI-të e BE-së mund të kryejnë auditime të përbashkëta ose të koordinuara për subjektet e zgjedhura. Për më tepër, SAI-të e BE-së tradicionalisht bashkëpunojnë mbi baza bilaterale. Kjo përfshin, për shembull, ndarjen e metodologjive dhe rezultateve të auditimit, si dhe shkëmbime të përkohshme të stafit të auditimit.

Bashkëpunim me SAI-të e tjerë përtej BE-së

SAI-të e BE-së mund të kryejnë rishikime nga kolegët ose të marrin pjesë në aktivitete për krijimin e kapaciteteve, siç janë projektet e binjakëzimit, të cilat kanë për qëllim të ndihmojnë SAI-të e vendeve të treta të zhvillojnë bazat e tyre ligjore dhe institucionale. Ashtë krijuar një rrjet specifik për të mbështetur SAI-të e zgjerimit të BE-së, që synojnë promovimin dhe lehtësimin e bashkëpunimit midis Shteteve Anëtare të BE-së, vendeve kandidate të BE-së dhe kandidatëve të mundshëm, kryesisht përmes bashkëpunimit në shkallë të vogël, praktike. Një numër i SAI-ve të BE-së gjithashtu bashkëpunojnë ngushtë me organet e auditimit publik në vendet

me të cilat Shteti i tyre Anëtar mban marrëdhënie të ngushta për arsye historike dhe / ose që janë pjesë e bashkësisë së tyre gjuhësore.

Bashkëpunim me organet e tjera të auditimit publik në nivel kombëtar

Në varësi të strukturës së tyre qeveritare, Shtetet Anëtare të BE-së u kanë besuar funksionin e auditimit publik organeve që veprojnë në një nivel federal, kombëtar, rajonal, krahinor ose komunal. Në vendet me zyra të kontrollit të plotë rajonal, SAI-të zakonisht përqendrojnë auditimet e tyre në nivelin e qeverisë qendrore dhe bashkëpunojnë, sipas rastit, me organet e tjera të auditimit publik në Shtetet e tyre Anëtare përkatëse.

Të gjitha SAI-të e BE-së janë anëtare të INTOSAI dhe EUROSAI

Organizata Ndërkombëtare e Institucioneve Supreme të Auditimit (INTOSAI) siguron një kornizë të institucionalizuar për SAI-t për të promovuar zhvillimin dhe transferimin e njohurive, të përmirësojë auditimin qeveritar në të gjithë botën dhe të forcojë kapacitetin profesional, qëndrimin dhe ndikimin e SAI-ve anëtare në vendet e tyre përkatëse.

INTOSAI u themelua në vitin 1953 si një organizatë autonome, e pavarur dhe jo-politike. SAI-t e BE-së marrin pjesë në projekte të ndryshme të INTOSAI, siç është Forumi i saj për Pohime Profesionale të INTOSAI (FIPP) që përcaktojnë standardet ndërkombëtare të auditimit (ISSAI) të cilat shprehin parakushtet themelore për SAI dhe parimet themelore në auditimin e njësive publike.

Organizata Evropiane e Institucioneve Supreme të Auditimit (EUROSAI) është një nga grupet rajonale të INTOSAI. Ajo është themeluar në vitin 1990 me 30 anëtarë (SAI të 29 shteteve evropiane dhe Gjykatën Evropiane të Audituesve).

Konkluzione

Në mbështetje të temës së Konferencës Young ALSAI 2019, mbi “*Sfidat e Auditimit Publik në kontekstin e anëtarësimit të vendit në BE*”, KLSH ka kaluar një sërë ndryshimesh thelbësore në përmbushje të misionit të tij kushtetues, si:

- KLSH është zhvilluar në këto vite, nëpërmjet hartimit dhe implementimit të strategjive duke filluar që nga dokumenti i parë

strategjik për periudhën 2008-2012, i plotësuar në vitin 2012, dhe më pas i ndjekur nga Plani Strategjik 2013-2017, që përbën strategjinë e parë të ndryshimit dhe reformës së thellë institucionale në KLSH;

- Miratimi dhe implementimi i ligjit të ri të KLSH nr. 154/2014 “*Për organizimin dhe funksionimin e KLSH*”;
- Zhvillimi i llojeve të reja të Auditimit (Auditimi i Performancës dhe Auditimi i Teknologjisë së Informacionit);
- Rekrutimi i audituesve të rinj;
- Zhvillimi i Internshipeve në GAO & ECA;
- Hartimi i Strategjisë së Zhvillimit 2018-2022, mbështetur në Kushtetutën e Shqipërisë, në përcaktimet e Ligjit 154/2014 “*Për organizimin dhe funksionimin e KLSH*”, në kuadrin nënligjor si dhe zhvillimet e praktikave më të mira të institucioneve partnere homologe, në zbatim të standardeve ndërkombëtare të auditimit publik (*mbështetur në Planet Strategjike të INTOSAI-t 2017-2022 dhe EUROSAT-t 2018-2023, të miratuara në Kongreset përkatëse si dhe në komentet e eksperteve të Programit SIGMA, të cilët në mënyrë të vazhdueshme kanë kontribuar për modernizimin e KLSH-së*), etj.

Duke e bërë institucionin e KLSH-së të përgatitur për t’iu përgjigjur sfidave dhe kërkesave të kohës.

Ndarja e përgjegjësi midis palëve në projektet e ndërtimit të rregulluara sipas kontratave FIDIC



Megi Rusi – Audituese
Drejtorja e Auditimit të
Investimeve të Huaja

Fondet e BE-së si IPA mbartin më vete implementimin e një sere projektesh ndërtimore në vendin tonë. Auditimi i këtyre projekteve kërkon njohje shumë të mirë të rregullave dhe legjislacionit të BE-së në lidhje me ndërtimet. Një nga Instrumentet kryesore që rregullon projektet e ndërtimit në Evropë janë kontratat FIDIC.

Edhe ne Shqipëri, Projektet e ndërtimit me investime të huaja përgjithësisht rregullohen në bazë të kontratave FIDIC. Termi FIDIC përfaqëson

Federatën Ndërkombëtare të Inxhinierëve Konsulent e cila njihet për botimet e saj të kontratave standarde për industrinë ndërkombëtare të kontraktimit në fushën e ndërtimit. Në vitin 1999, FIDIC publikoi një paketë të re të formave standarde të kontratave që përbëhet nga një kollanë botimesh të përbërë nga Kushtet e Kontratës për Ndërtim (Libri i Kuq), Kushtet e Kontratës për Impiante dhe Projektim -Ndërtim (Libri i Verdhë), Kushtet e Kontratës për Projektet EPC Inxhinieri/Projektim/Ndërtim (Libri i Argjendë) dhe Forma e Shkurtër e Kontratës (Libri i Gjellbër). Këto formate standarde rekomandohen nga FIDIC për përdorim të përgjithshëm të bazuar në tenderim ndërkombëtar, ndër të cilat Libri i Kuq është më i hasuri në auditimet e departamentit të projekteve me investime të huaja dhe përdoret për punimet inxhinierike të dizajnuara nga punëdhënësi ose nga mbikëqyrësi në emër të punëdhënësit. Nën kuadrin e kësaj lloji kontrate, kontraktori kryen punimet në përputhje me projektin e ofruar nga punëdhënësi. Libri i Kuq FIDIC është parashikuar për aplikim në punët civile, mekanike, elektrike dhe ndërtimore. Struktura e përgjithshme e tij ndahet në Marrëveshjet e Kontratës, Letrën e Tenderit, Kushtet e Përgjithshme të Kontratës dhe Kushtet e Veçanta të saj. Kushtet e Përgjithshme të Kontratës, të cilat janë thelbi i formës standarde, përbëhen nga njëzet nene që kanë të bëjnë me detyrimet, të drejtat, përgjegjësitë dhe shpërndarjen e riskut mes palëve lidhur me çmimin e kontratës/pagesën,

cilësinë dhe afatet e kontratës, si dhe procedurat për pretendimet dhe kontestimet.

Ndër përdoruesit e këtyre tipeve të kontratave ka pasur shumë diskutime, qofshin të justifikuara apo jo, që kontribuojnë shumë për një kuptim më të mirë të logjikës së ndërlikuar të gjuhës së kontratës, veçanërisht në çështjet e alokimit të riskut, çështje e cila qëndron në vëmendjen e audituesit gjatë auditimeve të projekteve të ndryshme ndërtimore.

Risku sipas Kontratës FIDIC shpërndahet midis punëdhënësit dhe/apo kontraktorit në varësi të kushteve dhe arsyeve të ardhjes së tij. Për një efektivitet sa më të lartë dhe të drejtë të fondeve, gjatë kryerjes së auditimeve, gjithmonë duhet pasur parasysh të sigurohet se shpërndarja e riskut është kryer në mënyrë të drejtë.

Risku i ardhur si pasojë e shkaqeve natyrore

Në Kushtet e Kontratës FIDIC ekzistojnë disa nene që adresojnë drejtpërdrejtë risqet natyrore. Në paragrafin 8.4 (c) specifikohet shprehimisht se rreziqet në lidhje me kushtet klimatike ndahen midis punëdhënësit dhe kontraktorit, për arsye se punëdhënësi mund të aprovojë zgjatjen e afateve të përfundimit të kontratës nëse gjatë zbatimit hasen kushte jashtëzakonisht të pafavorshme klimatike të cilat ndikojnë në përparimin e punëve të ndërtimit të kontraktorit. Kjo gjithashtu nënkupton që kontraktori duhet të bartë vetë shpenzimet përkatëse të bëra prej tij për shkak të këtyre risqeve. Gjithashtu, nënkupton se në kushtet klimatike të dëmshme "normale", të tilla si ditë me shi apo ditë të flohta, kontraktori duhet të mbajë vetë përgjegjësinë përkatëse.

Nga ana tjetër, sipas nenit 17.3 (h) –“Rreziqet e punëdhënësit” dhe nenit 17.4 - “Pasoja të Rreziqeve të Punëdhënësit”, kontraktori ka të drejtën e kompensimit nëpërmjet "zgjatjes së afateve" (EoT) dhe kompensimit të kostos në rast të "forcave natyrore të paparashikueshme", të cilat mund të përfshijnë disa kushte klimatike, të parashikueshme që konsiderohen katastrofa natyrore të tilla si stuhi, uragane, etj. parashikuar këto në nenin 19.1.

Përsa i përket kushteve të paparashikuara gjeologjike dhe hidrologjike, neni 4.12- “Kushtet fizike të paparashikueshme”, si dhe kushtet arkeologjike, neni 4.24- “Fosilet”, specifikohet që kontraktorit do t’i lejohet një shtesë në afate, apo të kompensohet për kostot e shkaktuara nga ngjarjet të tilla me rrezik.

Megjithatë, termi "kushte të paparashikuara", të cilat janë të një natyrë të paqartë, ndonjëherë e bëjnë të vështirë ndarjen e rreziqeve midis punëdhënësit dhe kontraktuesit.

Për katastrofë të tjera natyrore, të cilat janë ngjarje ekstreme natyrore, të tilla si tërmetet dhe aktivitetet vullkanike, risqet për to gjithashtu shpërndahen kryesisht për punëdhënësin bazuar në nenet 19.1 dhe 19.2.

Nga sa u paraqit më sipër mund të shihet qartë se sipas formës së kontratës FIDIC rreziqet natyrore përgjithësisht janë të përbashkëta të të dy palëve. Sa i përket katastrofave natyrore "ekstreme", përgjithësisht, punëdhënësi merr përsipër shumicën e pasojave, si për shembull shtesën e afateve dhe koston shtesë, por kontraktori mban përsipër humbjen e fitimit.

Nga ana tjetër kontraktori merr shumicën e pasojave, si kosto shtesë të pa kompensuar dhe humbje të fitimit, me punëdhënësin që merr përsipër riskun e shtesës së afateve, në lidhje me kushtet të pafavorshme klimatike. Ndërkohë që për kushte klimatike negative "normalet", dhe kushtet gjeologjike, kontraktori merr pothuajse të gjitha pasojat përveç atyre që janë të justifikuara të jenë "me arsye të paparashikueshme" nga kontraktuesi deri në datën për dorëzimin e Tenderit (neni 1.1.6.8)"

Risku politik dhe social

Sipas nenit 17.3 "Rreziqet e Punëdhënësit" dhe nenit 19 – "Forca Madhore", shumica e rreziqeve politike dhe sociale i janë alokuar kryesisht punëdhënësit, të tilla janë lufta, trazira civile, greva etj. Në rast të shfaqjes së ngjarjeve të tilla të rrezikut që ndikojnë në ekzekutimin e projektit nga kontraktori, punëdhënësi do t'i lejojë të dyja, si një zgjatje të afatit EOT dhe kompensimin e koston se kontraktorit (por jo fitimin). Rreziqe sociale të tilla si vjedhja dhe vandalizmi, sipas formës së kontratës FIDIC i ngarkohen kontraktorit. Edhe pse këto nuk evidentohen shprehimisht në formën e kontratës, mund të nënkuptohen nga neni 17.2 "Kujdesi i Punëve të Kontraktuesit", në të cilin thuhet se Kontraktori do të marrë përgjegjësinë për kujdesin dhe ruajtjen e Punëve dhe Mallrave gjatë periudhës së ndërtimit dhe se kontraktori duhet të korrigjojë humbjen ose dëmet me koston dhe rrezikun e tij.

Risku ekonomik dhe ligjor

Rreziqet ekonomike që mund të ndodhin me shpesh gjatë periudhës së ndërtimit janë luhatshmëria e çmimeve të materialeve, punës dhe pajisjeve. Në nenin 13.8 jepet një formulë rregullimi që adreson këtë çështje në rastet

kur në anekset e tenderit nuk ka tabela për rregullimin e tyre. Formula e rregullimit përmban një koeficient fiks i cili përfaqëson pjesën jo të rregullueshme në pagesat kontraktuale. Një dispozitë e tillë tregon se rreziku i inflacionit ndahet ndërmjet punëdhënësit dhe kontraktorit. Mungesa e punëve, materialeve dhe pajisjeve trajtohet gjithashtu deri në një farë mase në kontratën FIDIC; nëse një mungesë e tillë është e paparashikueshme, Kontraktori ka të drejtë për një shtesë afatesh sipas Nenit 8.4 megjithatë, sipas Nenit 4.1, Paragrafi 3 ku thuhet se është detyrimi i Kontraktorit për të "siguruar të gjithë personelin e Kontraktorit, Mallrat, etj." dhe Neni 6.1: "Kontraktori do të marrë masat për angazhimin e të gjithë stafit dhe të punës... dhe për pagesën e tyre...". Nga sa më sipër mund të nxirret konkluzioni që kontraktori do të mbajë të gjitha pasojat e rreziqeve të mos disponueshmërisë së personelit, materialeve dhe pajisjeve të kërkuara, me përjashtim të shtesave të afateve të justifikuara në rastet e mungesave të paparashikueshme.

Rreziqet ligjore i referohen ndryshimeve në legjislacion ose futjen në fuqi të ligjeve të reja pas datës së lidhjes së kontratës. Në nenin 13.7- "Rregullimet për Ndryshimet në Legjislacion", është parashikuar që kontraktori ka të drejtë për një shtesë afatesh EOT dhe kosto shtesë të shkaktuar si rezultat i ndryshimeve në ligje. Prandaj, sipas Formularit FIDIC, rreziqet e tilla të ndryshimit ligjor në thelb i ngarkohen punëdhënësit.

Risku i performancës

Ky lloj risku është përcaktuar si risk i shkaktuar nga veprimi ose mosveprimi i njëres prej palëve që ndikon negativisht në projekt, ose tek palë të tjera. Rreziqet e shkaktuara nga sjelljet e palëve sipas kontratës FIDIC adresohen si më poshtë:

1. Rreziqet e sjelljes së punëdhënësit (duke përfshirë edhe mbikëqyrësin) për të cilat ai mban përgjegjësi vijnë si pasoje e dorëzimit me vonesë të sheshit të ndërtimit (2.1), mos njoftimit për marrëveshje financiare sipas kërkesës (2.4), vonesave në pagesë (14.8, 16.2), mbajtjes dhe ndalimit pa arsye të lejeve dhe certifikatave (1.3), gabimeve dhe defekteve në vizatimet e projektit (17.3), dhënies së të dhënave të gabuara të pikeimit (4.7), dhënies me vonesë të vizatimeve ose udhëzimeve të projektimit (1.9), pjesëmarrjes me vonesë në teste

2. Rreziqet e sjelljes së kontraktorit vijnë si pasojë e lëndimeve gjatë punës dhe aksidenteve (4.1), ndërhyrjeve të pahijshme në dëm të publikut (4.14), dëmeve të shkaktuara nga transportimi i mallrave (4.16), veprimeve dëmtuese nga nënkontraktorët (4.4), defekteve në materiale, impiante apo fuqi punëtore (7.1,7.5).
3. Rreziqet e sjelljes nga palët e treta vijnë si pasoje e hyrjeve të paautorizuara në sheshin e ndërtimeve (4.22), vonesave të shkaktuara nga autoritetet (8.5).

Sipas kontratës FIDIC, Punëdhënësi është përgjegjës për rreziqet e performancës së tij, duke përfshirë rreziqet e mbikëqyrësit që vepron në emër të tij, ndërsa Kontraktori është përgjegjës për rreziqet e tij, duke përfshirë ato të Nënkontraktorit.

Duke konkluduar, shprehemi se në teori alokimi i drejtë i rrezikut duhet të arrijë efikasitetin e menaxhimit dhe të zvogëlojë kostot shtesë në projektet e ndërtimit. Nga ana e audituesit, duhet analizuar thellësisht ndarja e rreziqeve sipas neneve dhe dispozitave të kontratës FIDIC, në mënyrë që risqet mos të bien padrejtësisht në dëm të një pale dhe në rastin e kredive shteti shqiptar mos të paguaj padrejtësisht këto kosto.

Integrimi në BE, gjurmët drejt interesave të përbashkëta ndaj luftës kundër "Tregtarëve të humbur"



Eni Kabashi – Audituese
Departamenti i Auditimit të
Insitucioneve Qendrore

Çdo vit, Bashkimi Evropian humbet miliarda nga të ardhurat e TVSH-së nëpërmjet aktiviteteve të krimit të organizuar. Për shkak se eksportet e mallrave dhe shërbimeve nga një shtet anëtar i BE-së në një tjetër përjashtohen nga TVSH, “tregtarët e humbur”¹⁰² mund të shmangin me mashtrim TVSH-në në shtetin anëtar të destinacionit. Rezultati ka shkaktuar humbjen e të ardhurave për vendet në fjalë, si dhe për BE-në. Ky artikull shqyrton se sa mirë BE është duke luftuar mashtrimin e

TVSH-së brenda Komunitetit, duke ju referuar auditimit të zhvilluar nga Gjykata Evropiane e Audituesve. Ky artikull trajton dobësitë e sistemit aktual, i cili është mjaftueshëm i efektshëm. Gjykata Evropiane e Audituesve del në përfundimin se është koha për të dhënë një gjykim, si dhe për të marrë më shumë vendime.

Tregu i bashkuar, i themeluar më 1 janar 1993, hoqi kontrollet kufitare për tregtinë brenda Komunitetit. Meqenëse eksportet e mallrave dhe shërbimeve në një shtet tjetër anëtar vazhduan të ishin të përjashtuara nga TVSH, kjo ka krijuar një rrezik që këto mallra dhe shërbime të mbeten të papaguara në të dyja shtetet furnizuese dhe në gjendjen e konsumit. Përveç humbjes së të ardhurave për shtetet anëtare, TVSh-ja e pambledhur ka një efekt në burimet e vetë Bashkimit Evropian.

Mashtrimi me TVSH-në shpesh lidhet me krimin e organizuar. Në përputhje me të dhënat e EUROPOL-it, vlerësohet se 40 – 60 miliardë euro nga humbjet vjetore të TVSH-së nga shtetet anëtare, janë shkaktuar nga grupet e krimit të organizuar dhe se 2% e këtyre grupeve fshihen prapa 80% të mashtrimit të “tregtarëve të humbur” brenda komunitetit (MTIC).

¹⁰² Tregtari i humbur: Një tregtar i regjistruar për qëllime të TVSH-së i cili, potencialisht me një qëllim mashtrues, merr ose pretendon të blejë mallra ose shërbime pa paguar TVSH dhe furnizon këto mallra ose shërbime me TVSH, por nuk dërgon TVSH-në e mbledhur tek autoriteti kombëtar i taksave.

BE ka vënë në dispozicion një sërë mjetesh që Shtetet Anëtare mund të përdorin për të luftuar kundër mashtrimit me TVSH-në brenda Komunitetit, por disa prej tyre duhet të forcohen ose zbatohen në mënyrë më të qëndrueshme, domethënë:

(a) nuk ekzistojnë kontrole efektive të kryqëzimeve midis të dhënave doganore dhe të dhënave tatimore në shumicën e shteteve anëtare të vizituara;

(b) kuadri i bashkëpunimit administrativ lejon ndarjen e informacionit të TVSH-së ndërmjet autoriteteve tatimore të shteteve anëtare, por ka probleme me saktësinë, plotësinë dhe afatet kohore të të dhënave; dhe

(c) ekziston mungesa e bashkëpunimit dhe mbivendosjes së kompetencave të autoriteteve administrative, gjyqësore dhe të zbatimit të ligjit.

Ndërsa autoriteti për të miratuar masa të reja ligjore të cilat duhet të zbatohen nga shtetet anëtare, Komisioni Evropian, duhet:

(a) të iniciojë një përpjekje të koordinuar nga shtetet anëtare për të krijuar një sistem të përbashkët të mbledhjes së statistikave për mashtrimin me TVSH-në brenda Komunitetit;

(b) të propozojë ndryshime legislative që mundësojnë kontrole më efektive midis të dhënave doganore dhe TVSH-së;

(c) të ofrojë iniciativë dhe inkurajojë shtetet anëtare për të adresuar dobësitë në Eurofisc;

(d) të inkurajojë shtetet anëtare që të koordinojnë më mirë politikat e tyre

(e) të përqendrohet në kontekstin e vlerësimit të marrëveshjeve të bashkëpunimit administrativ, për të përmirësuar afatet kohore të përgjigjeve të shteteve anëtare për kërkesat e informacionit, besueshmërinë e VIES (Sistemi i shkëmbimit të informacionit të TVSH-së) dhe ndjekjen e gjetjeve të raporteve të saj të mëparshme mbi bashkëpunimin administrativ; dhe

(f) të eliminojë, së bashku me shtetet anëtare, pengesat ligjore që nuk lejojnë shkëmbimin e informacionit midis autoriteteve administrative, gjyqësore dhe zbatimin e ligjit në nivel kombëtar dhe në BE. Në veçanti, OLAF (Zyra Evropiane Kundër Mashtrimit) dhe EUROPOL duhet të kenë qasje në të dhënat VIES dhe Eurofisc dhe shtetet anëtare duhet të përfitojnë nga informacionet e dhëna prej tyre.

Shtetet anëtare duhet të kundërshtojnë aktivitetet e paligjshme që ndikojnë në interesat financiare të Bashkimit Evropian me masa parandaluese efektive. Në veçanti, Këshilli Evropian duhet të:

(a) miratojë propozimin e Komisionit për përgjegjësi të përbashkët dhe të ndryshme;

(b) të autorizojë Komisionin për të negociuar marrëveshjet e ndihmës së ndërsjellë me vendet ku shumica e ofruesve të shërbimeve dixhitale janë themeluar dhe nënshkruajnë këto marrëveshje; dhe

Për të mbrojtur në mënyrë efektive interesat financiare të Bashkimit Evropian dhe Parlamentit Evropian, Këshilli duhet:

(a) të përfshijë TVSH-në brenda fushëveprimit të direktivës për luftën kundër mashtrimit; dhe Rregullorja e Prokurorisë Publike Evropiane duhet:

(b) të japë kompetenca dhe mjete të qarta të OLAF-it për të hetuar mashtrimin me TVSH-në brenda Komunitetit.

Dhe për të konkluduar grupi i auditimit duhet të rekomandojë auditime të përbashkëta, me anë të të cilave dy ose më shumë shtete të administratës tatimore mund të bashkohen së bashku, për të formuar një ekip të vetëm auditimi për të shqyrtuar çështjet / transaksionet e një ose më shumë personave të tatueshëm (personat juridikë dhe individë), duke përfshirë transaksionet ndërkufitare që përfshijnë kompanitë e lidhura përkatëse të themeluara në vendet pjesëmarrëse. Paraqitja e opsionit për kryerjen e auditimeve të përbashkëta duke ofruar një bazë të shëndoshë ligjore, do të ishte një hap përpara në arritjen e bashkëpunimit më të ngushtë mes administratave tatimore të interesuara në kontrollin e furnizimeve ndërkufitare.

Të gjitha këto problematika dhe masat që Bashkimi Evropian po merr drejt luftës kundër “tregtarëve të humbur”, vlejnë si udhëzim dhe referencë për legjislaturën tatimore dhe doganore shqiptare, si dhe indicie për Kontrollin e Lartë të Shtetit në auditimet e tij në autoritetet tatimor dhe doganor, lidhur me TVSH-në, si një komponent jo vetëm “themel” në buxhetin e shtetit por aq sa i rëndësishëm, aq edhe problematik. Integrimi i Shqipërisë në BE kalon nga faza e përmirësimit ligjor dhe KLSH nëpërmjet problematikave të hasura nga Gjykata Evropiane e Audituesve në shtetet anëtare, merr eksperiencë për ta integruar në veprimtarinë e tij, duke ofruar në auditime masa për përmirësime ligjore konform legjislacionit evropian, si dhe në përputhje me praktikat me të mira të BE dhe me standardet ndërkombëtare të INTOSAI. Duke kontribuar kështu për qeverisjen e mirë, nëpërmjet luftës kundër korrupsionit, si dhe duke synuar në shtimin dhe kursimin e vlerës së parave publike.

Menaxhimi i fondeve të Instrumentit për Asistencën e Para-anëtarësimit (IPA) në Shqipëri



Xhesika Xhuveli - Audituese
Departamenti i Auditimit të
Buxhetit të Shtetit

Ky punim ofron një pasqyrim dhe vlerësim kritik të mënyrës së administrimit të fondeve të akorduara nga Bashkimi Evropian, në zbatim të Instrumentit për Asistencën e Para-anëtarësimit (IPA), nga qeveria dhe strukturat e ngritura për këtë qëllim në administratën shqiptare, në zbatim të marrëveshjeve kuadër të ratifikuara në Kuvend, IPA I dhe IPA II. Në tërësi analiza dhe diskutimet e ngritura në këtë punim vërtiten rreth pyetjes kryesore që shtrohet në material se: A ia kanë dalë

këto struktura të mirë menaxhojnë fondet që Bashkimi Evropian i ka dhënë Shqipërisë, dhe a kanë mundur të sigurojnë zbatimin e të gjitha procedurave konform rregullave të rëna dakord dhe të parashikuara në marrëveshjet dypalëshe, përfshirë këtu prokurimi i fondeve, zbatimi i kontratave dhe marrja në dorëzim e produkteve?

Përgjigja për këtë pyetje mund të jepet e ndarë në periudha, pasi progresi në mirë menaxhimin e këtyre fondeve fatkeqësisht nuk ka vijuar në mënyrë lineare. Ky konkluzion mbështetet thellësisht në vendimmarrjen e Komisionit Evropian për rikthimin e menaxhimit indirekt *ex ante* të fondeve të marrëveshjes financiare IPA2015, si dhe detyrimit për rikthimin e vlerës së plotë të kontratës SMEI, të marrëveshjes financiare IPA2014 nga përfituesi, si pasojë e konstatimit të parregullsive në procedurat e prokurimit të kësaj kontrate. Kjo ngjarje dëshmoi se administrata dhe strukturat e ngritura për këtë qëllim, nuk kishin qenë akoma gati për të garantuar këto procese dhe ndoshta për të merituar besimin e dhënë nga BE-ja për menaxhimin indirekt *ex post* të IPA2014, duke shënuar kështu “regres” në përpjekjen e administratës shqiptare për mirë administrim të fondeve të BE-së.

Sot risku që mbartin ende mbi vete këto struktura është mundësia që Komisioni në kontrollet *ex post* për kontratat e tjera IPA2014, të konstatojë

përsëri parregullsi procedurash dhe të marrë masa duke kërkuar përsëri rikthim fondesh, vendimmarrje kjo që shkakton një dëm financiar të parikuperueshëm në buxhetin e shtetit. Edhe pse vetë Komisioni Evropian ka ndërmarrë masa parandaluese, si rikthimi në kontroll *ex ante* të IPA2015, tashmë i takon qeverisë shqiptare të parandalojë problematikat e konstatuara në të ardhmen, të garantojë mirë menaxhimin e proceseve dhe rritjen e performancës institucionale të strukturave, nëpërmjet mirë përcaktimit të përgjegjësisë midis strukturave ndërvepruese në procese, nxjerrjes së përgjegjësisë, si dhe trajnimit dhe zhvillimit të mëtejshëm të burimeve njerëzore të përfshira në këto procese.

Hyrje

Ky punim ofron një pasqyrim dhe vlerësim kritik të mënyrës së administrimit të fondeve të akorduara nga Bashkimi Evropian, në zbatim të Instrumentit për Asistencën e Para-antarësimit (IPA), nga qeveria dhe strukturat e ngritura për këtë qëllim në administratën shqiptare, në zbatim të marrëveshjeve kuadër të ratifikuara në Kuvend, IPA I dhe IPA II.

Në tërësi analiza dhe diskutimet e ngritura në këtë punim vërtiten rreth pyetjes kryesore që shtrohet në material se: A ia kanë dalë këto struktura të mirë menaxhojnë fondet që Bashkimi Evropian i ka dhënë Shqipërisë, dhe a kanë mundur të sigurojnë zbatimin e të gjitha procedurave konform rregullave të rëna dakord dhe të parashikuara në marrëveshjet dypalëshe, përfshirë këtu prokurimin e fondeve, zbatimin e kontratave dhe marrjen në dorëzim të produkteve?

Në përpjekje për t'i dhënë përgjigje pyetjes kryesore që ngre kjo tezë, bazuar në të dhënat e mbledhura në auditimin e ushtruar nga Kontrolli i Lartë i Shtetit në një nga këto struktura, CFCU, është bërë një përmbledhje e mënyrës së menaxhimit të fondeve IPA në Shqipëri gjatë implementimit të 4 marrëveshjeve financiare IPA 2012, IPA 2013, IPA 2014 dhe IPA 2015. Është zgjedhur që vlerësimi të bëhet mbi këtë tregues pasi përcaktimi i metodës së menaxhimit lidhet me stadin e përgatitjes së vendit përfitues për të menaxhuar fondet e BE. Procesi i njohur si akreditimi i strukturave të menaxhimit të decentralizuar, përcakton nëse vendi përfitues ka ndërmarrë masat e nevojshme për të garantuar zbatimin efikas dhe efektiv të instrumentit IPA.

Në përmbajtje të punimit, organizuar në nëntë mini-kapituj, jepet një pasqyrim dhe përmbledhje e qëllimit të fondeve të asistencës së para-aderimit, kuadrit ligjor mbi të cilin ato alokohen, mënyrat e menaxhimit sipas stadeve të ecurisë së vendeve përfituese dhe strukturave të ngritura në administratën shqiptare për menaxhimin e tyre. Më tej vijohet me një pasqyrim dhe analizë të ecurisë së marrëveshjeve financiare, problematikave kryesore të evidentuara nga auditimi në menaxhimin e këtyre fondeve dhe masave të marra për parandalimin e tyre. Për të mbërritur në përfundim në përgjigjen e pyetjes kryesore që ngre ky punim, nëse janë mirë menaxhuar fondet IPA apo jo, risqet potenciale dhe rekomandimin që mund të jepet.

Fondet IPA

Bashkimi Evropian përpiqet të nxisë, të zhvillojë dhe të konsolidojë parimet e demokracisë, të shtetit të së drejtës dhe të respektimit të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut mbi të cilat është themeluar, duke u mbështetur, sipas rastit, në dialogun dhe bashkëpunimin me rajonet dhe vendet partnere. Bashkimi Evropian i integron këto parime në zbatimin e Instrumenteve.

Bashkimi Evropian për financimin e masave të jashtme që mbulojnë një sërë politikash ka krijuar nëpërmjet rregulloreve të ndryshme instrumente financiare për realizimin e qëllimit të tilla si: Instrumenti i Bashkëpunimit për Zhvillim (DCI), Instrumenti Evropian për Demokraci dhe të Drejtat e Njeriut (EIDHR), Instrumenti Evropian i Fqinjësisë (ENI), Instrumenti që kontribuon për Stabilitetin dhe Paqen, Instrumenti për Asistencën e Para anëtarësimit (IPA) dhe Instrumenti i Partneritetit për bashkëpunim me vendet e treta.

Nga janari 2007 e në vazhdim, Instrumenti për Asistencën e Para anëtarësimit (IPA) zëvendëson një seri programesh dhe instrumentesh financiare të Bashkimit Evropian për vendet kandidate ose vendet e mundshme kandidate, përkatësisht PHARE, PHARE CBC, ISPA, SAPARD, CARDS dhe instrumentin financiar për Turqinë.

Instrumenti i Asistencës së Para anëtarësimit (IPA) është mjeti me të cilin BE-ja mbështet reformat në ‘vendet e zgjerimit’ me anë të ndihmës financiare dhe teknike. E përgatitur në partneritet me vendet përfituese, përcakton një kornizë të re për dhënien e ndihmës së para anëtarësimit e

ndarë në dy periudha apo dy instrumente: IPA I për 2007-2013 dhe IPA II për 2014-2020.

Vendet përfituese të IPA-së ndahen në dy kategori: Vendet kandidatë të BE (Turqia, Shqipëria, Mali i Zi, Serbia dhe Republika e Maqedonisë së Veriut) kanë të drejtë për të pesë përbërësit e IPA dhe Vendet e mundshme kandidatë në Ballkanin Perëndimor (Bosnje-Hercegovina, Kosova nën Rezolutën 1244/99 të Këshillit të Sigurimit të KB) kanë të drejtë vetëm për dy komponentët e parë.

IPA 2007-2013 (IPA I) është e përbërë nga pesë përbërës të ndryshëm: - Ndihma për tranzicionin dhe ndërtimin e institucioneve; -bashkëpunimi ndërkuftar (me shtetet anëtare të BE-së dhe vendet e tjera të pranueshme për IPA); -Zhvillimi rajonal (transporti, mjedisi, zhvillimi rajonal dhe ekonomik); -Burimet njerëzore (forcimi i kapitalit njerëzor dhe luftimi i përjashtimit); -Zhvillimi rural.

Në Rregulloren (BE) nr. 231/2014 e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit, u krijua Instrumenti për Asistencën e Para anëtarësimit (IPA II), nën përgjegjësinë e DG Politikës së Fqinjësisë dhe Bisedimeve të Zgjerimit, me përjashtim të bashkëpunimit ndërkuftar midis Shteteve Anëtare dhe vendeve IPA.

IPA 2014-2020 (IPAII) synon të nxisë bashkëpunimin ndërmjet palëve dhe të ndihmojë Përfituesin IPA II në përafrimin gradual me standardet dhe politikat e BE-së, përfshirë *acquis*, në kuadrin e procesit të anëtarësimit, ku palët kanë rënë dakord të zbatojnë aktivitete në fushat e mëposhtme të parashikuara për Përfituesit IPA II, me qëllim arritjen e objektivave të përcaktuar në nenet 1 dhe 2 të Rregullores IPA II: a) reformat në përgatitjen për anëtarësim në BE dhe forcimi institucional dhe i kapaciteteve për këtë qëllim; b) zhvillimi socio-ekonomik dhe rajonal; c) punësimi, politikat sociale, arsimi, nxitja e barazisë gjinore dhe zhvillimi i burimeve njerëzore; d) bujqësia dhe zhvillimi rural; e) bashkëpunimi rajonal dhe territorial.

IPA ka për qëllim të nxisë dhe mbështesë reforma në kuadrin e sektorëve të paracaktuar të cilët mbulojnë fusha të lidhura ngushtë me strategjinë e zgjerimit, të tilla si demokracia dhe qeverisja, sundimi i ligjit apo zhvillimi dhe konkurrenca, si dhe promovon reforma strukturore që do të ndihmojnë në transformimin e një sektori të caktuar në përputhje me standardet e BE-së dhe lejon një asistencë më të fokusuar duke siguruar efikasitet,

qëndrueshmëri dhe orientim ndaj rezultateve. Fondet e para-anëtarësimit janë një investim i shëndoshë për të ardhmen e vendeve të zgjerimi por edhe të vetë BE-së.

Në Rregulloren nr. 236/2014 të Parlamentit Evropian dhe Këshillit, datë 11 mars 2014, “Për përcaktimin e rregullave dhe të procedurave të përgjithshme për zbatimin e instrumenteve të BE-së për financimin e masave të jashtme”, Bashkimi Evropian ka miratuar të gjitha rregullat dhe procedurat e përbashkëta specifike për tu zbatuar nga të gjithë instrumentet e krijuara nga BE në rregulloret respektive për financimin e masave të jashtme.

Komisioni garanton zbatimin e masave në përputhje me objektivat e Instrumentit të zbatueshëm dhe duke mbrojtur në mënyrë efikase interesat financiare të BE-së. Asistenca financiare e BE-së që jepet mbi bazën e Instrumenteve duhet të jetë në përputhje me rregullat dhe procedurat e përcaktuara në Rregulloren (BE, Euratom) nr. 966/2012 që parashikon kuadrin bazë financiar dhe ligjor për zbatimin e tyre. Në zbatimin e rregullores, Komisioni përdor mënyrat më efektive dhe më eficiente të zbatimit. Kur është e mundur dhe e përshtatshme në kuptimin e natyrës së masës, Komisioni mbështet gjithashtu përdorimin e procedurave më të thjeshta.

Rregullimi juridik

Bazuar në Aktet Themelore të Bashkimit Evropian, Rregullorja Financiare (BE, Euratom), nr.966/2012, Rregullorja e përbashkët e zbatimit të ndihmës, nr. 236/2014, Rregullorja IPA I&II, nr. 1085/2006 dhe nr. 231/2014, dhe Aktet Zbatuese, Rregullorja Zbatuese e BE-së, nr.447/2014 dhe Dokumenti Strategjik shumëvjeçar Kombëtar dhe ndërkombëtar, që prej vitit 2007 Shqipëria ka bërë pjesë të sistemit të saj ligjor dy Marrëveshje Kuadër të nënshkruara ndërmjet KE-së dhe Qeverisë Shqiptare, duke i ratifikuar në Parlament me Ligjin nr. 9840, datë 10.12.2007 “Për ratifikimin e Marrëveshjes Kuadër ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe Komisionit të Komuniteteve Evropiane për rregullat e bashkëpunimit për asistencën për Shqipërinë, në kuadër të zbatimit të Instrumentit të Parazgjerimit (IPA)” dhe Ligjin nr.37/2015 datë 27.04.2015 “Për ratifikimin e Marrëveshjes Kuadër ndërmjet Republikës së Shqipërisë, përfaqësuar nga Këshilli i Ministrave të Republikës së Shqipërisë, dhe Komisionit Evropian për rregullat e

zbatimit të mbështetjes financiare të BE-së për Shqipërinë, në kuadër të Instrumentit për Asistencën e Para-anëtarësimit (IPA II) ”. Në zbatim të marrëveshjes kuadër IPA I janë nënshkruar dy marrëveshje financiare vjetore IPA 2012 dhe IPA 2013, dhe në zbatim të marrëveshjes kuadër IPA II janë nënshkruar dhe kanë filluar implementimin marrëveshjet financiare IPA 2014 dhe IPA 2015.

Marrëveshja Kuadër përbën dokumentin kyç për të lejuar fillimin e përdorimit të financimit të ofruar nga instrumenti IPA dhe nënshkrimi i kësaj marrëveshjeje, nga vendi përfitues dhe Komisioni Evropian, i hap rrugë zbatimit të IPA. Përveç se rritet elementet themelore të instrumentit IPA, të cilat i gjejmë dhe në Rregulloren IPA dhe Rregulloren Zbatuese, si qëllimet, objektivat, parimet e financimit si dhe metodat e zbatimit, Marrëveshja Kuadër përcakton në mënyrë të detajuar rregullat për menaxhimin indirekt të asistencës nga vendet përfituese. Aty gjejmë arkitekturën e sistemit të menaxhimit që duhet të ngrihet në çdo vend përfitues për të lejuar zbatimin e drejtpërdrejtë të asistencës nga autoritetet dhe strukturat vendase dhe detyrimin që mbart vendi përfitues për të siguruar ndarje të qartë detyrash dhe funksionesh ndërmjet këtyre strukturave. Në linjë me parimet kryesore të menaxhimit të buxhetit të përgjithshëm të BE-së, Marrëveshja Kuadër përcakton gjithashtu detyrimin që i ngarkohet vendit përfitues që gjatë menaxhimit të fondeve IPA, të sigurojë respektimin e parimeve të menaxhimit të qëndrueshëm financiar, transparencës dhe mos diskriminimit, si dhe të garantojë vizibilitet të asistencës IPA. Gjithashtu për të siguruar mbrojtjen e interesave financiare të BE-së, vendet përfituese kanë detyrim:

- Të ngrenë një sistem kontrolli të brendshëm funksional, efikas dhe eficient;
- Të përdorin sistem kontabël që jep informacion të saktë, të plotë dhe të besueshëm në kohën dhe mënyrën e duhur, i cili dallon qartë kostot e pranuar nga pagesat e kryera;
- Të sigurojnë garanci që strukturat dhe autoritetet e menaxhimit indirekt të jenë objekt auditimi të jashtëm të pavarur, që respekton standardet e auditimit të pranuar ndërkombëtarisht dhe që realizohet nga një autoritet auditimi funksionalisht i pavarur nga këto struktura dhe autoritete;

- Të zbatojë rregullat dhe procedurat e duhura për të garantuar financim nga asistenca IPA II nëpërmjet garantëve, prokurimit dhe instrumenteve financiare.

Me miratimin e bazës ligjore të BE-së për krijimin e Instrumentit IPA, Shqipëria si një ndër vendet përfituese të asistencës financiare, ka koordinuar dhe siguruar krijimin e kuadrit të brendshëm ligjor për të rregulluar funksionimin e nevojshëm institucional dhe administrativ për menaxhimin indirekt të instrumentit në tërësi.

Aktualisht përpos legjislacionit referues për IPA II (2014-2020), është në fuqi edhe legjislacioni referues për Instrumentin IPA I (2007-2013), përsa kohë nuk është mbyllur zbatimi i projekteve IPA I. Mund të themi se ndryshimet në përgjithësi dhe për sa i përket trajtimit juridiko-ligjor nga IPA I në IPA II nuk janë thelbësore.

Më tej në zbatim të marrëveshjeve kuadër të ratifikuara, hartohen dhe nënshkruhen nga palët marrëveshjet financiare vjetore.

Marrëveshja Financiare është një marrëveshje dypalëshe me baza vjetore, e nënshkruar nga vendi përfitues i IPA, në këtë rast Shqipëria dhe KE-së, mbi bazën e Marrëveshjes Kuadër. Marrëveshjet Financiare duhet të nënshkruhen brenda vitit pasardhës që pason vitin e alokimit të buxhetit. Ndaj, nëse për programin vjetor IPA 2016 buxheti është miratuar nga Komisioni si angazhim financiar për instrumentin IPA II në vitin 2016, Marrëveshja Financiare për këtë program duhet të nënshkruhet patjetër brenda vitit 2017. Ky angazhim kohor vendos përgjegjësi më të larta ndaj vendeve përfituese për të mbyllur brenda një afati të arsyeshëm procesin e programimit dhe dakordësimit të prioritetëve dhe veprimeve që do të financohen nëpërmjet IPA-ve.

Marrëveshja Financiare detajon kushtet në të cilat do të menaxhohet instrumenti IPA, vlerën e financimit të ofruar, afatet e zbatimit dhe rregullat për pranueshmërinë e shpenzimeve. Pjesë integrale e marrëveshjes behët gjithashtu dhe Programi Vjetor i Veprimit, i cili miratohet në konsultim mes vendit dhe Komisionit Evropian, dhe identifikon të gjitha veprimet/projektet si dhe rezultatet që pritet të arrihen nga zbatimi i tyre, vlerat financiare të alokuara për secilin veprim. Programi vjetor i veprimit përbën gjatë fazës së zbatimit të instrumentit IPA, dokumentin themelor për operimin me procedurat e prokurimit.

Marreveshjet financiare të marra në trajtim dhe analizuar në këtë punim janë përkatësisht IPA 2012, IPA 2013, IPA 2014, IPA 2015, pra praktikisht vetëm ato marrëveshje, për të cilat ka filluar implementimi.

Për të krijuar një ide më të qartë mbi rregullimin ligjor me aktet sipas hierarkisë të shpërndarjes, menaxhimit dhe përdorimit të fondeve të Instrumentit të Asistencës së Para-antarësimit në BE është skicuar më poshtë skema 1.



Skema 1: Hierarkia e akteve që rregullon përdorimin e fondeve IPA.

Mënyra e menaxhimit të fondeve IPA

Sikurse proklamohet në pikën 12 të preambulës së Rregullores IPA, duhet të aplikohet, kur është e mundur, menaxhimi i decentralizuar i fondeve me qëllim nxitjen e pronësisë së menaxhimit të asistencës nga vendet përfituese. Në këtë mënyrë është përcaktuar që në hyrje të Rregullores se për BE forma e dëshiruar e menaxhimit të asistencës financiare, mbetet menaxhimi nga vetë vendet përfituese dhe nën këtë konekt është ndërtuar kuadri ligjor e rregullator për parashikimin e kriterëve të nevojshme për zbatimin e kësaj forme menaxhimi. Nën menaxhimin e decentralizuar (indirekt) KE i transferon vendit përfitues përgjegjësinë e realizimit të disa

veprimeve menaxhuese, por duke mbajtur vetë përgjegjësinë për ekzekutimin e përgjithshëm të buxhetit. Kjo ndarje përgjegjësish sjell dhe nënkupton një sërë nivelesh kontrolli të ushtruara nga KE përgjatë fazave të ekzekutimit të procedurave të transferuara tek vendet përfituese. Ndaj, KE zgjedh të akordojë menaxhimin e decentralizuar me dy forma kontrolli:

- **menaxhimi i decentralizuar me kontroll *ex ante***
- **menaxhim i decentralizuar me kontroll *ex post***

Në rastin e parë të gjitha hapat proceduralë të përcaktuara nga KE i nënshtrohet një kontrolli paraprak për të garantuar përputhshmërinë e tyre me kërkesat formale procedurale si dhe kërkesa të lidhura me përmbajtjen. Vetëm pas konstatimit të rregullsisë së procedurës së ndjekur mund të vijohet me ekzekutimin përfundimtar të veprimit procedural nga vendi përfitues. Ndërsa në rastin e menaxhimit të decentralizuar me kontroll *ex post*, KE verifikon rregullsinë e procedurave të ekzekutuara pasi ato janë përmbyllur nga ana e vendit përfitues. Në të kundërt zbatimi sipas skemës së menaxhimit të centralizuar është një formë e zbatimit të asistencës që parashikon angazhimin e plotë dhe të vetëm të KE-së në ekzekutimin e të gjithë proceseve që lidhen me zbatimin e buxhetit të akorduar vendit përfitues. Përcaktimi i metodës së menaxhimit lidhet në radhë të parë me stadin e përgatitjes së vendit përfitues për të menaxhuar fondet e BE. Procesi i njohur si akreditimi i strukturave të menaxhimit të decentralizuar, përcakton nëse vendi përfitues ka ndërmarrë masat e nevojshme për të garantuar zbatimin efikas dhe efektiv të instrumentit IPA. Në thelb akreditimi përfaqëson një konfirmim nga Komisioni Evropian, se strukturat e ngritura nga vendi përfitues janë të afta të përdorin dhe menaxhojnë fondet në mënyrë të tillë që vetë vendi përfitues të jetë në gjendje të vlerësojë nëse programimi dhe implementimi i programeve është duke u realizuar në përputhje me procedurat e përcaktuara. Parë në këndvështrimin e progresit të vendit drejt proceseve integruese, mund të konsiderohet se menaxhimi i decentralizuar është një tregues i evropianizimit të vendit. Çdo vend, pavarësisht llojit të asistencës që përfiton ka detyrimin të përcaktojë një *Road Map*, për marrjen e të drejtave menaxhuese të fondeve IPA.

Nën këtë frymë edhe vetë PRAG detajon disa procedura që duhen ndjekur për zbatimin e IPA-s sipas skemës së menaxhimi indirekt me kontrolle *ex-*

ante nga Komisioni Evropian. Nëse procedurat e vendosura në PRAG nuk janë ndjekur, shpenzimet e realizuara nuk janë të pranueshme për financimin nga BE-ja. Ndërhyrja e KE kufizohet në kontrollin e ushtruar për të verifikuar nëse janë plotësuar kushtet e financimit nga BE. Por kjo ndërhyrje nuk duhet të keq interpretohet si kundërshti e parimit sipas të cilit këto kontrata janë kontrata kombëtare të hartuara dhe të lidhura vetëm nga Autoriteti Kontraktor i një vendi partner. Tenderuesit, kandidatët dhe aplikuesit gjatë ose pas zbatimit të kontratave nuk posedojnë asnjë lloj marrëdhënie apo detyrim kontraktual me Komisionin Evropian.

Procedurat e kontrollit që duhet të ushtrohen nga Komisioni përfshijnë disa etapa, të cilat konfirmohen për çdo program financimi duke përcaktuar dhe nivelin e kontrollit *ex-ante* që do të ushtrohet mbi programin konkret.

Nisur nga kompleksiteti dhe pesha e tyre në finalizimin me sukses të një procedure prokurimi, Delegacioni i BE-së ka identifikuar 5 procese prokurimi të cilat duhet të kalojnë në kontroll *ex-ante*, të cilat përfshijnë:

- 1- Njoftimin i kontratës përpara publikimit dhe çdo ndryshim të tij;
- 2- Dosjen e tenderit;
- 3- Përbërjen e komisionit të vlerësimit
- 4- Raportin e vlerësimit dhe vendimin e shpalljes së fituesit;
- 5- Dosjen e kontratës dhe amendimet e kontratave.¹⁰³
- 6- Strategjia e Komisionit Evropian në këtë drejtim është të reduktoje gradualisht, sipas një plani 3 deri 4 vjeçar, kontrollet *ex-ante* dhe të vijojë vetëm me kontrole *ex-post*.

Strukturat e ngritura për menaxhimin E IPA-VE

Në zbatim të Marrëveshjes Kuadër IPA I u miratua me Vendimin e Këshillit të Ministrave nr.719, datë 18.06.2009, vendimi i parë lidhur me përcaktimin e funksioneve, përgjegjësi dhe të marrëdhënieve ndërmjet Autoriteteve e Strukturave të Menaxhimit të Decentralizuar të Asistencës së Bashkimit Evropian në kuadër të Instrumentit të Para zgjerimit (IPA), i cili më pas u shfuqizua nga VKM Nr. 23, datë 12.01.2011, që mbetet edhe sot baza ligjore në zbatim për programet e financuara nga Instrumenti IPA.

¹⁰³ PRAG, § 2.2, aksesuar http://ec.europa.eu/europeaid/funding/about-funding-and-procedures/proceduresand-practical-guide-prag_en

Më tej në përputhje dhe në zbatim të Marrëveshjes Kuadër IPA II u hartua dhe miratua legjislacioni dytësor për përcaktimin dhe ngritjen e strukturave, të cilat do të angazhoheshin në menaxhimin indirekt të instrumentit IPA II. Vendimi i Këshillit të Ministrave nr.541, datë 18.06.2015 ka miratuar kuadrin ligjor që përcakton funksionet dhe përgjegjësitë, si dhe krijon marrëdhënie të ndërsjella ndërmjet autoriteteve dhe strukturave për të marrë detyrat e zbatimit të buxhetit për Instrumentin e Asistencës së para-anëtarësimit të Bashkimit Evropian, IPA II.

Në saj të marrëveshjeve të nënshkuara me Bashkimin Evropian, me qëllim realizimin dhe menaxhimin e të gjitha procedurave në administrimin e fondeve që jep BE-ja, në kuadër të asistencës së para-anëtarësimit dhe garantimin e proceseve, Shqipëria ka ngritur dhe vënë në funksionim këto struktura:

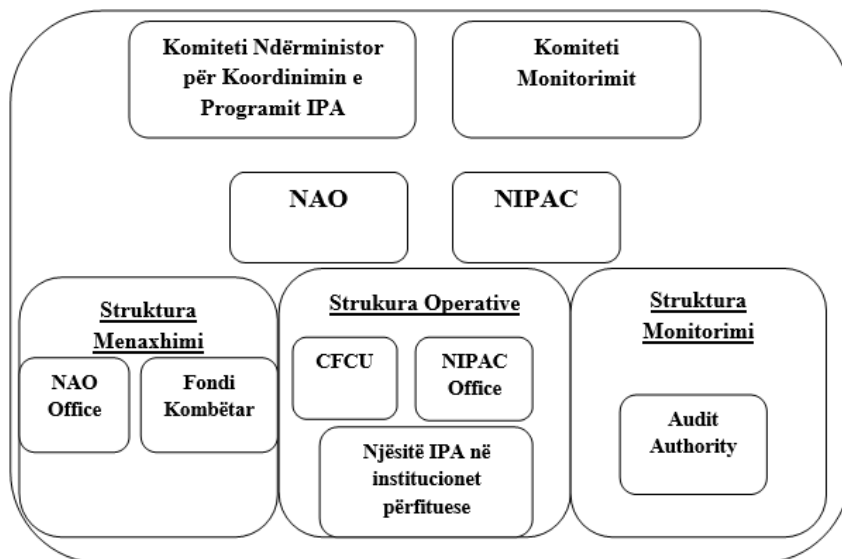
1. Koordinatori Kombëtar IPA (NIPAC/KKIPA - Ministri i Jashtëm)
2. Zyrtari Kombëtar Autorizues (NAO/ZKA - Zëvendësministri i Financave)
3. Zyra Mbështetëse e Zyrtarit Kombëtar Autorizues. (NAO Office)
4. Zyra Mbështetëse e Koordinatorit Kombëtar të IPA-s. (NIPAC Office)
5. Fondi Kombëtar
6. Drejtoria e Financimeve dhe Kontraktiveve (CFCU)
7. Strukturat përgjegjëse/njësitë për menaxhimin e programeve IPA II në ministritë e linjës dhe/ose në institucionet përfituese.
8. Agjencia e Auditimit të programeve të asistencës së BE-së (Audit Authority)
9. Komiteti i Monitorimit IPA
10. Komiteti Ndërminstrior për Koordinimin e Programit IPA

Koordinatori Kombëtar IPA (NIPAC) është Ministri përgjegjës për Integrimin Evropian, i cili luan një sërë funksionesh përgjatë gjithë proceseve të planifikimit strategjik, bashkërendimit të programimit, monitorimit, zbatimit dhe vlerësimit.

Zyrtari Kombëtar Autorizues (NAO), është Zëvendësministri i Financave dhe ka përgjegjësinë e plotë për menaxhimin financiar të asistencës së IPA II në Shqipëri dhe për garantimin e ligjshmërisë dhe rregullsisë së shpenzimeve.

Së bashku me dy autoritetet e larta që udhëheqin procesin, janë krijuar edhe institucionet e tjera të listuara më sipër, të cilat ndahen në tre grupe kryesore:

- a. **Struktura Menaxhimi** e cila do të mbështesë ZKA në ushtrimin e funksioneve të tij dhe në të cilën përfshihet Fondi Kombëtar dhe NAO Office;
- b. **Struktura Operative** e cila është përgjegjëse për zbatimin, informimin dhe vizibilitetin, monitorimin dhe raportimin e programeve, si dhe vlerësimin e tyre sa herë që paraqitet e nevojshme, në përputhje me parimin e menaxhimit të shëndoshë financiar, si dhe është përgjegjëse për garantimin e ligjshmërisë dhe rregullsinë e shpenzimeve të kryera për zbatimin e programeve nën përgjegjësinë e saj, në të cilën përfshihet CFCU, NIPAC Office dhe Njësitë IPA në institucionet përfituese. Detyrat specifike të çdo organi që përbën strukturën operative përcaktohen dhe rregullohen me një marrëveshje operationale, ndërmjet IPAC-ut, drejtuesit të CFCU-së dhe drejtuesit të njësive të menaxhimit të fondeve IPA, në ministritë e linjës dhe/ose institucionet përfituese.
- c. **Struktura Monitorimi** në të cilën përfshihet Audit Authority, Komiteti Monitorimit IPA dhe Komiteti Ndërmnistror për Koordinimin e Programit IPA II.



Skema 2: Strukturat e ngritura në Shqipëri për menaxhimin e fondeve IPA

Zyra Mbështetëse e Zyrtarit Kombëtar Autorizues (NAO Office) është strukturë në Ministrinë e Financave, nën përgjegjësinë e NAO-s, në përmbushje të përgjegjësisë së tij për funksionimin efektiv të sistemeve të kontrollit të brendshëm, për zbatimin e asistencës IPA II.

Zyra Mbështetëse e Koordinatorit Kombëtar të IPA-s (NIPAC Office)¹⁰⁴ është një nga strukturat operative detyrat specifike të të cilës përcaktohen dhe rregullohen nga marrëveshjet operacionale, ndërmjet IPAC-ut, drejtuesit të CFCU-së dhe drejtuesit të njësisë të menaxhimit të fondeve IPA, në ministritë e linjës dhe/ose institucionet përfituese.

Fondi Kombëtar është strukturë mbështetëse në Ministrinë e Financave dhe ka kompetenca qendrore buxhetore dhe vepron si subjekt qendror i thesarit, mbështet NAO-n në përmbushjen e detyrave të tij, në veçanti ato të menaxhimit të llogarive të IPA II, dhe operacionet financiare dhe është përgjegjës për detyrat e menaxhimit financiar të asistencës IPA II, nën përgjegjësinë e NAO-së.

Drejtoria e Financimeve dhe Kontraktimeve (CFCU)¹⁰⁵ Misioni i kësaj drejtorie është të sigurojë një menaxhim efektiv administrativ, financiar dhe teknik të projekteve të miratuara, në përputhje me Marrëveshjet Financiare me Komisionin Evropian.

Strukturat përgjegjëse/njësitë për menaxhimin e programeve IPA II në ministritë e linjës dhe/ose në institucionet përfituese është një nga strukturat operative detyrat specifike të të cilës përcaktohen dhe rregullohen nga marrëveshjet operacionale, ndërmjet IPAC-ut, drejtuesit të CFCU-së dhe drejtuesit të njësisë të menaxhimit të fondeve IPA, në ministritë e linjës dhe/ose institucionet përfituese.

Agjencia e Auditimit të programeve të asistencës së BE-së (Audit Authority) është një strukturë, nga pikëpamja funksionale dhe financiare e pavarur, funksioni dhe përgjegjësitë e të cilës përcaktohen me vendim të Këshillit të Ministrave, e cila është përgjegjëse për të kryer auditim të sistemit të menaxhimit dhe të kontrollit, të veprimeve financiare, transaksioneve dhe llogarive vjetore.

Komiteti i Monitorimit IPA¹⁰⁶ përbëhet nga përfaqësues të Komisionit Evropian, NIPAC-ut dhe organeve e autoriteteve kombëtare përkatëse të

¹⁰⁴ Ligjin nr.37/2015 datë 27.04.2015 “Për ratifikimin e Marrëveshjes Kuadër ndërmjet Republikës së Shqipërisë

¹⁰⁵ CFCU - Central Finance and Contracting Unit

¹⁰⁶ Ligjin nr.37/2015 datë 27.04.2015 “Për ratifikimin e Marrëveshjes Kuadër ndërmjet Republikës së Shqipërisë, përfaqësuar nga Këshilli i Ministrave të Republikës së Shqipërisë, dhe Komisionit Evropian për

përfituesit IPA II dhe, sipas rastit, organizatave ndërkombëtare, përfshirë institucionet financiare ndërkombëtare dhe grupet e interesit, si shoqëria civile dhe organizatat e sektorit privat.

Komiteti Ndërmënisht për Koordinimin e Programit IPA është një grup pune ndërinstitucional, i ngritur në Ministrinë përgjegjëse për integrimin evropian dhe shërben si një mekanizëm bashkërendues për monitorimin e implementimit të projekteve/programeve IPA në fusha problematike.

Analiza e implementimit të marrëveshjeve financiare IPA 2012, IPA 2013, IPA 2014 dhe IPA 2015.

Në zbatim të dy marrëveshjeve kuadër të nënshkruara kanë filluar dhe janë në faza të ndryshme implementimi katër marrëveshje financiare IPA 2012, IPA 2013, IPA 2014 dhe IPA 2015.

M.Fin	Buxheti	Fonde të pa përfituara	Kontraktuar	Paguar	Data e fundit të projektit
IPA 2012	24,700,000	9,000,000	15,263,396	14,282,566	12.10.2019
IPA 2013	17,800,000	3,891,798	12,175,638	8,921,005	05.07.2020
IPA 2014	16,300,000	-	14,688,607	2,640,254	12.12.2022
IPA 2015	14,200,000	-	78,040	27,816	Papërcaktuar
Totali	73,000,000	12,891,798	42,205,681	25,871,641	

Tabela 1: Implementimi i marrëveshjeve financiare

(Euro)

Burimi: CFCU

Marrëveshja Financiare IPA 2012¹⁰⁷ ka pasur një buxhet të miratuar nga BE-ja 24.7 milion Euro, prej të cilave kanë mbetur të pa përthithura fondet prej 9 milion Eurosh për ‘Rikonstruksionin e Ndërtesës së Gjykatës së Tiranës, Faza 1’. Nën këtë marrëveshje janë lidhur 8 kontrata me vlerë 15,263,396 Euro nga 15,700,000 Euro planifikuar fillimisht. Pothuajse

rregullat e zbatimit të mbështetjes financiare të BE-së për Shqipërinë, në kuadër të Instrumentit për Asistencën e Para-anëtarësimit (IPA II)”; VKM Nr. 541, datë 18.6.2015 “Për përcaktimin e funksioneve, të përgjegjësisë dhe të marrëdhënieve ndërmjet autoriteteve dhe strukturave të menaxhimit indirekt të asistencës së Bashkimit Evropian, në kuadër të Instrumentit të Asistencës së Para-anëtarësimit IPA II”

107 Raport Përfundimtar Auditimi “Mbi përputhshmërinë e veprimtarisë së Drejtorisë së Përgjithshme të Financimeve dhe Kontraktimeve të fondeve të BE, BB dhe donatorëve të tjerë për vitin 2017-2018”, Shtator 2019, Kontrolli i Lartë i Shtetit.

100% e fondeve të kësaj marrëveshjeje kanë shkuar për punë publike, ‘Ndërtimi i sistemit të kanalizimeve Vlorë’. Afati fillestar për përfundimin e këtij projekti ka qenë data 12.10.2017, afat i cili pas amendimeve është shtyrë në datë 12.10.2019, pra ky projekt pothuajse ka përfunduar. Menaxhimi i fondeve në këtë fazë ka qenë i centralizuar direkt nga BE-ja. **Marrëveshja Financiare IPA 2013**¹⁰⁸ ka pasur një buxhet të miratuar nga BE-ja 17.8 milion Euro, prej të cilave kanë mbetur të pa përthithura fondet prej 3.5 milion Eurosh për ‘Rikonstruksionin e Ndërtesës së Gjykatës së Tiranës, Faza 2’ dhe fondet prej 391,798 Eurosh për Lotin 4 të ‘Pajisjeve për Laboratorët e Sigurisë Ushqimore në Drejtoritë Rajonale ISFV dhe NFA’. Nën këtë marrëveshje janë lidhur 11 kontrata me vlerë 12,175,638 Euro nga 13,908,202 Euro planifikuar fillimisht. Pothuajse 73 % e fondeve të kësaj marrëveshjeje kanë shkuar për shërbime (6 kontrata) dhe 27% e fondeve për mallrat e furnizuar (5 kontrata). Afati për përfundimin e këtij projekti është data 05.07.2020, dhe aktualisht projekti është në fazë implementimi 73% (deri në 31.12.2018), pra drejt përfundimit. Menaxhimi i fondeve në këtë fazë ka qenë i decentralizuar indirekt me kontroll *ex ante* nga Komisioni Evropian.

Marrëveshja Financiare IPA 2014¹⁰⁹ ka pasur një buxhet të miratuar nga BE-ja 16.3 milion Euro. Nën këtë marrëveshje janë lidhur 12 kontrata me vlerë 14,688,607 Euro nga 16,300,000 Euro planifikuar fillimisht për këto kontrata dhe fatmirësisht nuk ka fonde të pa përthithura. Pothuajse 91 % e fondeve të kësaj marrëveshjeje kanë shkuar për shërbime (10 kontrata) dhe 9% e fondeve për mallrat e furnizuar (2 kontrata). Afati për përfundimin e këtij projekti është data 12.12.2022, dhe aktualisht projekti është në fazë implementimi 18% (deri në 31.12.2018). Menaxhimi i fondeve në këtë fazë ka qenë i decentralizuar indirekt me kontroll *ex post* nga Komisioni Evropian.

Marrëveshja Financiare IPA 2015¹¹⁰ ka një buxhet të miratuar nga BE-ja 14.2 milion Euro. Nën këtë marrëveshje janë lidhur vetëm 4 kontrata deri në 31.12.2018 me vlerë 78,040 Euro nga 14,200,000 Euro të

108 Raport Përfundimtar Auditimi “Mbi përputhshmërinë e veprimtarisë së Drejtorisë së Përgjithshme të Financimeve dhe Kontraktiveve të fondeve të BE, BB dhe donatorëve të tjerë për vitin 2017-2018”, Shtator 2019, Kontrolli i Lartë i Shtetit.

109 Raport Përfundimtar Auditimi “Mbi përputhshmërinë e veprimtarisë së Drejtorisë së Përgjithshme të Financimeve dhe Kontraktiveve të fondeve të BE, BB dhe donatorëve të tjerë për vitin 2017-2018”, Shtator 2019, Kontrolli i Lartë i Shtetit.

110 Raport Përfundimtar Auditimi “Mbi përputhshmërinë e veprimtarisë së Drejtorisë së Përgjithshme të Financimeve dhe Kontraktiveve të fondeve të BE, BB dhe donatorëve të tjerë për vitin 2017-2018”, Shtator 2019, Kontrolli i Lartë i Shtetit.

planifikuara, të cilat janë kontrata shërbimi për përcaktimin e Specifikimeve Teknike. Nën marrëveshjen IPA 2015 deri në 31.12.2018 janë prokuruar vetëm 0.55% e fondeve të miratuara, pra kjo marrëveshje është ende në hapat e parë të implementimit. Menaxhimi i fondeve në këtë fazë është rikthyer në menaxhim të decentralizuar indirekt me kontroll *ex ante* nga Komisioni Evropian.

Problematika të evidentuara në menaxhim

Nga auditimi i përputhshmërisë ushtruar në Drejtorinë e Përgjithshme të Financimeve dhe Kontraktimeve të fondeve të BE, BB dhe donatorëve të tjerë për vitin 2017-2018 (CFCU), nga Kontrolli i Lartë i Shtetit mbi menaxhimin e fondeve IPA u evidentuan problematika të ndryshme si më poshtë trajtuar.

- Nga fondet e miratuara nga BE-ja nuk kanë mundur të përthithen nga Shqipëria fondet në vlerën 12,891,798 Euro si dhe janë konstatuar vonesa të shumta edhe në fondet që janë përthithur si gjatë procesit të prokurimit ashtu edhe në zbatimin e kontratave, vonesa këto të raportuara në pothuajse të gjitha check-listat e dorëzuara prej tyre për miratimin e raport progresit 6-mujor të kontratave.
- Specifikimet Teknike të hartuara nga ekspertët e kontraktuar për këtë shërbim, veçanërisht ato të furnizimeve me mallrat e një karakteri të veçantë, kanë mangësi krahasuar me objektivat e projekteve, si dhe procesi i përgatitjes së tyre është tej zgjatur në afatë të pajustificuara për periudha shumë të gjata kohore.
- Sikurse ka konstatuar edhe Komisioni, procedurat e prokurimit janë keq menaxhuar dhe ka pasur vlerësime jo korrekte të komisioneve. Në kontrollet *ex post* që Komisioni ka bërë në procedurat e prokurimit të kontratës **SMEI**, ‘Ngritje e Kapaciteteve për Ministrinë e Evropës dhe Punët e Jashtme dhe Ministrive të Linjës, për përgatitjen e procesit të negociatave dhe përafrimit ligjor’, Delegacioni ka vendosur refuzim të procedurave të prokurimit bazuar në parregullsitë e konstatuara dhe ka vendosur rikthimin e shumave të disbursuara nga përfituesi, ish Ministria e Integritetit Evropian për pagesa kundrejt kontraktorit, deri në mbyllje të programit IPA 2014, në total 1.013.688 Euro.
- Në kontratat e shërbimeve janë evidentuar problematika në përcaktimin e key expert dhe non key expert. Për sa i përket key

expert, ekspert që përcaktohen që para prokurimit të kontratës, është parë se ka pas raste ku fillimisht përcaktohet një key expert me CV të një niveli të lartë dhe në vijim, pas lidhjes së kontratës, ai zëvendësohet me një key expert tjetër jo me të njëjtin nivel CV-je. Për sa i përket non key expert, ekspert nevoja për të cilët lind gjatë zbatimit të kontratës dhe që përcaktohen në vijimësi, është parë se në përzgjedhjen e tyre ka pasur shumë vonesa gjatë procedurave si dhe në raste të caktuara është vendosur dhe anulimi i kontraktimit të tyre.

- Pagesa e ekspertëve është bërë në bazë të ditëve të punës, duke mos marrë në konsideratë realizimin apo jo të objektivave, dhe ka pas raste ku edhe pse nuk janë realizuar objektivat por janë ezauruar ditët e timesheet, që pagesa është bërë e plotë sikur të ishin plotësuar objektivat e kontratës, *“Mbështetje për Arsimin, Formimin Profesional dhe Trajnimin në Shqipëri”*
- Amendime të kontratave që konsistojnë në fshirjen e disa objektivave, për shkak të koherencës, nuk janë shoqëruar me rishikim të buxhetit të këtyre kontratave, ndërkohë që kur numri i ditëve të punës së ekspertëve të dedikuar për këto objektiva sipas ToR gjithashtu i bie të jetë ulur dhe gjithashtu në përfundim të kontratave nuk rezulton të jenë identifikuar objektivat e parealizuar për të kryer edhe zbritjen e ditëve të punës respektive të dedikuara për objektivat e hequr duke çuar në mbivlerësim të pagesave kundrejt punës së kryer dhe objektivave të realizuar.
- Marrja në dorëzim e pajisjeve të furnizuara është bërë nga vetë institucionet përfituese dhe është konsideruar si një procedurë e rregullt nga CFCU gjatë kontrolleve *on the spot*, pavarësisht planifikimit paraprak për t’u realizuar ky proces nga ekspertët e fushës të kontraktuar edhe për hartimin e specifikimeve teknike.
- Në marrëveshjet operationale dhe implementuese midis njësive të menaxhimit të fondeve IPA në institucionet përfituese, CFCU-së dhe IPAC-ut nuk janë të përcaktuara qartë përgjegjësitë që kanë institucionet përfituese në mirë menaxhimin e fondeve, që nga pjesëmarrja në procedurat e prokurimit deri në marrjen në dorëzim.
- Stafi i angazhuar në procedura është i patrajnuar mjaftueshëm për të siguruar menaxhim eficient të procedurave. Janë evidentuar mangësi në hartimin e planit të trajnimit dhe numrit të trajnimeve të kryera për stafin e projekteve IPA pranë institucioneve përfituese

të projekteve, e reflektuar kjo edhe në mungesën e kapaciteteve të tyre në hartimin e termave të referencës dhe monitorimit të kontratës.

SMEI- ‘Ngritje E kapaciteteve për Ministrinë e Evropës dhe Punëve të Jashtme Dhe Ministrive të linjës, për përgatitjen e procesit të negociatave dhe përafrimit ligjor’

Sikurse është cilësuar edhe më sipër në këtë punim, fondet IPA të Marrëveshjes Financiare IPA 2014 janë menaxhuar në formë indirekte me kontrole *ex post* nga Delegacioni BE-së. Në kontrollet *ex post* të Delegacionit të BE-së, për një nga kontratat e lidhura nën këtë marrëveshje, kontrata “Ngritje e Kapaciteteve për Ministrinë e Evropës dhe Punët e Jashtme dhe Ministrive të Linjës, për përgatitjen e procesit të negociatave dhe përafrimit ligjor-SMEI”, me vlerë 1,975,440 Euro, Delegacioni ka konstatuar parregullsi në procedurat e prokurimit dhe ka vendosur refuzim të raportit vlerësimit, duke kthyer statusin e kontratës në të ‘terminuar’, pasojat e të cilit janë rikthimi i fondeve/shpenzimeve të njohura nga BE dhe mosnjohje e shpenzimeve ende të pa rimbursuara nga BE.

Marrëveshja Kuadër II, miratuar me Ligjin nr.9840 datë 10.12.2007 “Për ratifikimin e Marrëveshjes kuadër ndërmjet KM të RSH dhe Komisionit të KE për rregullat e bashkëpunimit për asistencën për Shqipërinë, në kuadër të zbatimit të instrumentit të para zgjerimit (IPA), në Nenin 29, citon se “Rikuperimi i fondeve në rast parregullsish ose mashtrimi”, pika 1 dhe 2, “Çdo rast i vërtetuar për parregullsi ose mashtrim në çfarëdo kohë gjatë zbatimit të asistencës në kuadrin e IPA-s ose si rezultat i një auditi, çon në rikuperimin e fondeve nga Përfituesi”. Gjithashtu, Marrëveshja Financiare IPA 2014 detajon se si përfituesi përcakton kthimin e fondit nga marrësi, përkatësisht neni 7 paragrafi II i cituar “In accordance with national law, the IPA II beneficiary shall recover the Union contribution paid to the IPA II beneficiary from recipients ëho ëere in any situation defined in paragraph 1 of this Article or referred to in Article 41 of the Framework Agreement. Efekti financiar për Buxhetin e Shtetit fillon me vlerën 1,013,688 Euro vlerë e pagesave të panjojtura nga KE, e shoqëruar me vlerën e mbetur të kontratës, që duhet t’i paguhet kontraktorit sipas përcaktimeve kontraktore deri në vlerën 1,975,440 Euro.

Procedurat e prokurimit të kontratës SMEI, me fond të miratuar 2,000,000 Euro, kanë përfunduar në datën 02.12.2016. Bazuar në informacionin që

jep raporti i vlerësimit, kanë kaluar në fazën e shortimit 8 ofertues. Në përfundim të kësaj procedure Komisioni i Vlerësimit ka shpallur fitues Euroconsultants SA me vlerë kontrate 1,975,440 Euro, sipas raportit të vlerësimit datë 02.12.2016. Nga dokumentacioni i vënë në dispozicion është konstatuar se në dosje ka patur edhe ankesa nga ofertues jo fitues, lidhur me procedurat e prokurimit të kësaj kontrate. Më hollësisht, në datën 12.12.2016, B&S Evrope ka dorëzuar kërkesën në të cilën ka kërkuar sqarime për refuzimin e kandidaturës duke cilësuar si vlerësim jo të drejtë eksperiencën e ekspertit. Nga ana tjetër, edhe Eurosupport ka dorëzuar kërkesa për sqarim në datat 15.12.2016, 07.01.2017, 24.02.2017, në të cilat janë kërkuar sqarime mbi vlerësimin e eksperiencës së ekspertit nr.3 sipas TOR, duke pretenduar përputhshmërinë e eksperiencës së ekspertit me termat e kontratës, dhe duke shprehur se vendimi i CFCU është i pabazuar dhe i pajustificueshëm. Ndërkohë kandidati tjetër GIZ ka dorëzuar kërkesa për sqarime për procedurat e prokurimit me shkresat e datave 06.12.2016, 13.12.2016, 23.12.2016, duke u shprehur se informacionet e dhëna nga CFCU për refuzimin e kandidaturës janë në mospërputhje me parimet e PRAG.

CFCU, në cilësinë e autoritetit kontraktues, në vijim të ankesave ka ndjekur procedurat e shqyrtimit, duke bërë me dije në përgjigjet e dhëna rast pas rasti, përfaqësuesin e Delegacionit të BE-së, NAO-n, dhe në rastin e ankesës së GIZ duke kërkuar edhe rimbledhjen e komisionit të vlerësimit të ofertave. Në përfundim të këtyre korrespondencave nuk rezulton të ketë patur ndryshim në qëndrimin e komisionit të vlerësimit të ofertave për përzgjedhjen e ofertës fituese.

Delegacioni i BE ka kërkuar në datë 22.05.2017 për verifikim procedurën e prokurimit në kuadër të kontroleve *ex post* të procedurave të prokurimit, dokumente të cilat i janë vendosur në dispozicion nga CFCU në datën 18.08.2017. Delegacioni i BE-së me shkresën e datës 30.05.2018, ka përcjellë raportin *ex-post* me vlerësimin final “rejected”¹¹¹, për shkak të disa pasaktësive të evidentuara në raportin respektiv, duke kërkuar shpjegim nga CFCU, si autoritet kontraktues i fondeve IPA. Në vijim të saj, CFCU ka dërguar shpjegimet drejt Delegacionit, më datë 11.06.2018 për çdo çështje të ngritur nga komisioni, duke u shprehur në finale të materialit se vlerësimi i komisionit të prokurimit ka qenë i drejtë.

¹¹¹ The evaluation report is rejected for the following reasons: quality of the submitted documents, EUD needs additional justification on legality, regularity.

Në datë 20.06.2018, CFCU ka njoftuar NAO-n për statusin paraprak të vlerësimit të Delegacionit “rejected”, duke theksuar se nëse nuk do të njihen procedurat e kontratës nga delegacioni mund të përballemi me një vendim për pezullimin e financimit dhe do të kërkohet ndjekja e procedurave të rimbursimit nga buxheti i shtetit kundrejt Komisionit Evropian për shumën e paguar ndaj kontraktorit, dhe mbulimin e pjesës tjetër të kontratës së mbetur kundrejt kontraktorit, në rast se palët do të vendosin për vazhdimësinë e këtyre aktiviteteteve.

Në pritje të vendimit final të Delegacionit të BE-së, CFCU datën 29.06.2018 vendosi pezullimin e përkohshëm të kontratës për 90 ditë, sipas nenit 35 “Pezullimi i Kontratës”, paragrafi 35.2, i Termave të Përgjithshëm të Kontratës. Deri në këtë datë pagesat e kryera ndaj kontraktorit kapnin vlerën 987,632 Euro.

Në datën 06.08.2018 me shkresën nr.354, ka mbërritur përgjigjia finale nga Delegacioni BE-së, për refuzim nga kontrolli *ex post*, e cila i ka qëndruar vlerësimit të paraprak, duke konkluduar me status refuzim raport vlerësimi *ex post*.

Pas marrjes së vendimit final nga Delegacioni, CFCU në datë 14.08.2018 ka njoftuar NAO-n për refuzimin e kontrollit *ex post* të Delegacionit dhe në përgjigje të komenteve të delegacionit datë 20.08.2018 ka theksuar se ky është rasti i parë i një kontrolli që konkludon me refuzim, duke tentuar një përpjekje për të negociuar masën e rikuperimit dhe duke e konsideruar atë si një masë ekstreme për rastin (referuar me raste të ngjashme nga praktikat e financimeve të BE ku masa e rikuperimit varion, nga masa 25%- 100%). Ky argumentim nuk është pranuar nga Delegacioni.

Delegacioni i BE-së me shkresën e datës 28.09.2018 ka përcaktuar se për shkak të parregullsive të identifikuara në kontrollin *ex post*, duhet të rikthehen fondet në masën 100%, duke shpjeguar dhe konfirmuar se kushtet e situatave me parregullsi me impakt financiar të njohur, sikundër është vlerësuar ky rast, shuma e paguar te kontraktori JV Euroconsultant S.A Greece në bazë të kontratës së nënshkruar nga kontraktori në 27.12.2016 me afat përfundimi 05.02.2019, vlera e paguar prej 1,013,688 Euro, është e pavlefshme për pagesë nga BE.

Më datë 11.10.2018 është njoftuar Kreu i Njesisë IPA në Ministrinë e Evropës dhe Punëve të Jashtme, për faktin se kontrata nuk do të financohet më nga Komisioni Evropian dhe në bazë të marrëveshjes operationale, i është kërkuar opinion si institucion përfitues i kontratës për vijimësinë e kontratës. Në përgjigje të saj NJIPA në datë 16.10.2018 ka sqaruar se

Ministria vazhdon të ketë të njëjtin interes për kontratën, por për sa i përket termave dhe çështjeve kontraktuale, vendimarrja është përgjegjësi e CFCU-së.

CFCU ka njoftuar kontraktorin për ndërprerjen e kontratës në datën 22.10.2018, bazuar në Nenin 36 “Terminimi i Kontratës” në Kushtet e Përgjithshme të Kontratës.

Pas njoftimit të NAO-s, është iniciuar nga Auditi i Brendshëm një mision auditimi mbi këtë procedurë datë 18.01.2019, në përfundim të të cilit është konkluduar se:

-Komisioni i Vlerësimit ka shkelur rregullat dhe procedurat në vlerësimin e kontratës, duke skualifikuar kandidatë të vlefshëm dhe në kundërshtim me parimin e barazisë dhe mosdiskriminimin, transparencës dhe proporcionalitetit.

-NAO Office dhe Inspektimi Financiar Publik duhet të kishin reaguar për verifikimin e parregullsive të prezantuara, në funksion të garantimit të rregullsisë dhe ligjshmërisë së transaksioneve në fjalë, si dhe për eliminimin e tyre duke përcaktuar shkeljet e akteveve normative, provuar dyshimet për mashtrim, dëmet e shkaktuara, identifikimin e individëve përgjegjës dhe marrjen e masave proporcionale ndaj tyre.

-Personave të ngarkuar me vlerësimin e kandidatëve, ju ka munguar cilësia funksionale dhe ekspertiza e specializuar.

Sot megjithëse ka kaluar kohë për parregullsitë e konstatuara nga delegacioni, ende i vetmi veprim i ndërmarrë nga ana e strukturave NAO është iniciimi i Auditit të Brendshëm, raporti i të cilit në konkluzionet e tij kryesisht përcakton si përgjegjës Komisionin e Vlerësimit, pa përcaktuar qartë nëse konkluzioni i referohet përgjegjësisë individuale të anëtarëve të komisionit të vlerësimit, ish-Ministrit të Integritetit që ka kryer propozimin e kandidatëve pranë CFCU, apo CFCU¹¹² për miratimin final të anëtarëve të komisionit të vlerësimit të kësaj kontrate (referuar shënimit nr.1 më poshtë). Nga ana tjetër, në përputhje edhe me konkluzionin e

Auditit të Brendshëm të Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë, nuk janë ndërmarrë të gjitha hapat për shqyrtimin e rastit.

Konkluzionet janë të përgjithshme dhe nuk raportojnë efektin negative për buxhetin duke i dhënë titullarit të institucionit informacion jo të plotë për një vendimarrje të drejtë. Gjithashtu, nga strukturat përgjegjëse për menaxhimin e këtyre fondeve por kryesisht, CFCU dhe NAO nuk janë bërë përpjekje për negociim të shumës së penalizuar, me Delegacionin e KE, brenda 2 muajve që përcakton marrëveshja kuadër, nga momenti i bërjes me dije të vendimit paraprak të Delegacionit.

Megjithëse sipas ligjit NAO duhet të adresonte këtë rast tek struktura e Inspektimit Financiar, zgjedhja e bërë për të përfshirë strukturën e AB nuk ka arritur të përcaktojë impaktin financiar, që i është shkaktuar Buxhetit të Shtetit nga mangësitë në procesin e këtij prokurimi dhe përgjegjësitë individuale, çështje kjo e patrajtuar në raportin respektiv të dorëzuar nga ana e strukturave të Auditit të Brendshëm të Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë.

Në përfundim të vendimit final të Delegacionit dhe deri më sot nuk rezulton që zinxhiri i lartë drejtues i fondeve IPA, NAO, NIPAC, CFCU të kenë përcaktuar përgjegjësitë konkrete për situatën e vlerësuar nga Delegacioni i BE si në shkelje të parimeve të konkurrencës së drejtë dhe të hapur, dhe trajtimit të barabartë/jo-diskriminues në vlerësimin e ofertave të prokurimit, apo parashikimin e procedurave që do të ndiqen për rikuperimin e këtyre fondeve ndaj delegacionit të Bashkimit Evropian.

A ja kanë dalë strukturat e ngritura të mirë menaxhojnë IPA-t?

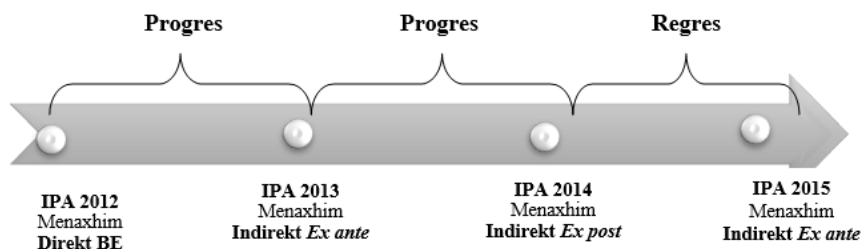
Në përpjekje për t'i dhënë përgjigje pyetjes kryesore që ngre kjo tezë në vijim është bërë një përmbledhje skematike e mënyrës së menaxhimit të fondeve IPA në Shqipëri gjatë implementimit të 4 marrëveshjeve financiare IPA 2012, IPA 2013, IPA 2014 dhe IPA 2015. Është zgjedhur që vlerësimi të bëhet mbi këtë tregues pasi përcaktimi i metodës së menaxhimit lidhet me stadin e përgatitjes së vendit përfitues për të menaxhuar fondet e BE. Në thelb akreditimi përfaqëson një konfirmim nga Komisioni Evropian, se strukturat e ngritura nga vendi përfitues janë të

afër të përdorin dhe menaxhojnë fondet në mënyrë të tillë që vetë vendi përfitues të jetë në gjendje të vlerësojë nëse programimi dhe implementimi i programeve është duke u realizuar në përputhje me procedurat e përcaktuara. Parë në këndvështrimin e progresit të vendit drejt proceseve integruese, mund të konsiderohet se menaxhimi i decentralizuar është një tregues i evropianizimit të vendit dhe Strategjia e Komisionit Evropian në këtë drejtim është të reduktojë gradualisht, sipas një plani 3 deri 4 vjeçar, kontrollet *ex-ante* dhe të vijojë vetëm me kontrole *ex-post*.

Procesi i njohur si akreditimi i strukturave të menaxhimit të decentralizuar, përcakton nëse vendi përfitues ka ndërmarrë masat e nevojshme për të garantuar zbatimin efikas dhe efektiv të instrumentit IPA.

Bërë kjo parantezë kuptohet se skenari më optimist në këtë drejtim do të ishte që vendi nga menaxhimi i centralizuar me menaxhim direkt nga Komisioni i fondeve IPA 2012, të kalonte në menaxhim indirekt të fondeve IPA 2013 me kontrole *ex ante* (sikurse ka ndodhur), pastaj në menaxhim indirekt të fondeve IPA 2014 me kontrole *ex post* (sikurse ka ndodhur), dhe pastaj të vijonte menaxhimi indirekt i fondeve IPA 2015 dhe fondeve IPA të marrëveshjeve pasuese me kontrole *ex post* deri në përfundim të kësaj asistence të finalizuar me integrim në Bashkimin Evropian.

Marrëveshjet Financiare	Lloji i Menaxhimit	Lloji i Kontrollit
IPA 2012	Direkt	-
IPA 2013	Indirekt	Ex ante
IPA 2014	Indirekt	Ex post
IPA 2015	Indirekt	Ex ante



Skema 3: Format e menaxhimit të fondeve IPA sipas marrëveshjeve financiare të implementuara.

Sikurse është cituar më sipër dhe ilustruhet edhe në skemë menaxhimi i fondeve IPA fillimisht është bërë nga vet Bashkimi Evropian, nëpërmjet instrumentit të menaxhimit direkt të fondeve nga Komisioni konkretisht në IPA 2012. Në menaxhimin e fondeve IPA 2013 u pa e arsyeshme nga komisioni të kalohej në menaxhim indirekt fondesh me kontroll *ex ante*, pra menaxhim nga përfituesi, duke qënë se BE-ja krijoi besimin se ishte fituar dhe marrë ekspertiza e nevojshme nga strukturat e ngritura për këtë qëllim gjatë implementimit të marrëveshjes IPA 2012, meqënëse pjesë e saj ishte edhe trajnimi i këtij stafi.

Gjithsesi nëpërmjet kontrolleve *ex ante* komisioni do të mund të monitoronte paraprakisht proceset në tërësi dhe procesin e prokurimit në veçanti. Më tej në menaxhimin e fondeve IPA 2014, Komisioni pasi konstatoi dhe krijoi bindjen se strukturat e ngritura për mirëmenaxhimin e fondeve IPA në vend po përmbushnin objektivat, mori vendimin për të ecur akoma më tej me progresin, duke i dhënë më shumë besim administratës shqiptare dhe duke kaluar në menaxhim fondesh indirekt me kontrolle *ex post* nga Komisioni.

Pra në këtë fazë strukturat e ngritura në administratën shqiptare kanë menaxhuar vetë të gjithë procesin duke marrë vendime pa kontrolle paraprake nga Komisioni. Pikërisht në këtë moment, me fillimin e prokurimeve të fondeve IPA 2014 nga strukturat e ngritura filluan dhe problemet. Sikurse është trajtuar gjerësisht në këtë punim në kontrollin *ex post* që Komisioni ushtroi në një nga kontratat e prokuruarat të IPA 2014 SMEI-“Ngritje e Kapaciteteve për Ministrinë e Evropës dhe Punët e Jashtme dhe Ministrive të Linjës, për përgatitjen e procesit të negociatave dhe përafrimit ligjor” konstatoi parregullsi në procesin e prokurimit dhe vendosi rikthim të fondeve në masën 100% të kontratës, vendim ky me pasoja të mëdha financiare për shtetin shqiptar.

Kjo ngjarje dëshmoi se administrata dhe strukturat e ngritura për këtë qëllim nuk kishin qënë akoma gati për të garantuar këto procese dhe ndoshta për të merituar besimin e dhënë nga BE-ja për mënyrën e menaxhimit dhe kontrollit të IPA-ve 2014. Për pasojë Komisioni mori vendimin që fondet pasardhëse të IPA 2015 do të riktheheshin në menaxhim indirekt me kontroll *ex ante*, duke shënuar kështu regres në përpjekjen e administratës shqiptare për mirë administrim të fondeve të BE-së në kuadër të integritetit të Shqipërisë në Bashkimin Evropian.

Konkluzione dhe rekomandime

Sot risku që mbartin ende mbi vete këto struktura është mundësia që Komisioni në kontrollet *ex post* për kontratat e tjera të marrëveshjes IPA 2014, të konstatojë përsëri parregullsi procedurash dhe të marrë masa duke kërkuar përsëri rikthim fondesh, vendimarrje kjo që shkakton një dëm financiar të parikuperueshëm në buxhetin e shtetit.

Edhe pse vet Komisioni Evropian ka ndërmarrë masa parandaluese, si rikthimi në kontroll *ex ante* të fondeve IPA 2015, tashmë i takon qeverisë shqipëtare të parandalojë problematikat e konstatuara në të ardhmen, të garantojë mirëmenaxhimin e proceseve dhe rritjen e performancës institucionale të strukturave, nëpërmjet mirëpërcaktimit të përgjegjësisë midis strukturave ndërevepruese në procese, nxjerrjes së përgjegjësisë, si dhe trajnimit e zhvillimit të mëtejshëm të burimeve njerëzore të përfshira në këto procese.

Forma e menaxhimit të fondeve evropiane është një tregues i drejtpërdrejtë i stadit të përgatitjes dhe integritetit të vendit me strukturat evropiane. Është detyrë e të gjitha strukturave të ngritura për menaxhimin e fondeve të asistencës evropiane të zbatojnë me përpikmëri dhe përgjegjësi marrëveshjet financiare, t'i tregojnë Bashkimit Evropian se dinë t'i mirëadministrojnë fondet evropiane, të rikthejnë besimin e Komisionit në administratën shqipëtare dhe të mundësojnë rikthimin në menaxhim indirekt me kontrole *ex post* të fondeve deri në aderim të plotë në BE. Përpos detyrimit ligjor, në këtë mision këto struktura i detyrohen popullit shqiptar dhe ëndrrës së tij shekullore evropiane.

Bibliografi:

- Bovis C., “Public Procurement in the European Union” (Basingstoke: Palgrave MacMillan 2005);
- Bovis, C., “The New Public procurement Regime of the European Union: a critical analysis of policy, law and jurisprudence” (2005) 30 *European Law Review* 607;
- Braun P., “A Matter of Principle(s)—the Treatment of Contracts falling outside the Scope of the Public Procurement Directives” (2000), *Public Procurement Law Review*;

- Brow, A., "Seeing through Transparency: the European Court's Case Law on the requirement to Advertise Public Contracts and Concessions under the EC Treaty" (2007) 16 Public Procurement Law Review;
- Hebly, J.M., "European Public Procurement: History of the 'Classic' Directive 2004/18/EC", The Hague: Kluwer Law International, 2007;
- Hjelmberg, S.E. and Jakobsen, P.S., "Public Procurement Law – the EU directive in public Contracts", Copenhagen: Djof 2006;
- Nielsen R. and Treumer S., "The New EU Public Procurement Directives", Copenhagen: Djof, 2005;
- Horijk, P. and Meulenbelt, M., "A Bridge Too Far: Why the European Commission's Attempts to Construct an Obligation to Tender outside the Scope of the Public Procurement Directives;
- Trepte, P., "Public Procurement in the EU: a Practitioner's Guide", Oxford: OUP 2007;
- Tryantafyllou D. and Mardas D., "Criteria for Qualitative Selection in Public Procurement: A Legal and Economic Analysis", 1995;
- Williams, S., "The Mandatory Exclusions for Corruption in the New EC Procurement Directives", European Law Review, 2006);

Artikuj Shkencorë:

- Antonopoulos, E., Bachtler, J., "The Role of EU Pre-accession Assistance in the Establishment of National Coordination Structures for EU Funding: The Case of Croatia" Journal of Contemporary European Research, Volume 10, Issue 2 (2014);
- Bird & Bird "Introduction to EU public procurement Law" April 2014, <https://www.twobirds.com>;
- Clientearth, Legal briefing, "Transparency Requirements for Public Procurement in the European Union", November 2010, www.documents.clientearth.org/;
- EU Hub Policy "The indirect management of EU funds in Albania", Dhjetor 2016, www.academia.edu/30910846/The_indirect_management_of_EU_funds_in_Albania
- Kantor, E., "EU structural Funds 2014-2020", June 2015, aksesuar nga <http://export.gov/europeanunion>
- Kashta, R., "Impact of European Union public procurement legislation on the Albanian public procurement system", temë për mbrojtjen e Gradës Doktor, Departamenti i të Drejtës Publike,
- Fakulteti i Drejtësisë, Tiranë, 2015;
- Koeth, V., "The New Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II): Less Accession, More Assistance", aksesuar në Shtator 2016 nga www.publications.eipa.eu;

Punime dhe Raporte nga organizma ndërkombëtarë

EU Commission "Public Procurement Guidance for practitioners", 2015, <https://ec.europa.eu>;

EU Commission “A quick guide to IPA II programming 2014-2020”, March 2014, <https://ec.europa.eu;>

EU Commission “2016 Annual Report on the implementation of the European Union's instruments for financing external actions in 2015” https://ec.europa.eu/europeaid/2016-annual-report-implementation-european-unionsinstruments-financing-external-actions-2015-0_en;

Court of Justice of the European Union, Annual Report 2016, aksesuar nga www.eurojust.europa.eu/.../eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%2020;

SIGMA, “Selected judgements of the Court of Justice of the European Union on public procurement (2006-2014)”, aksesuar nga www.sigmaweb.org/publications/Judgements-CourtJustice-31July2014;

EU COMMISSION “Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee Annual Report on Financial Assistance for Enlargement in 2014”, aksesuar në Shtator 2016 nga <https://ec.europa.eu;>

EU Commission “Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) II, Multi-country Strategy Paper (MCSP) 2014-20206 ” aksesuar nga <https://ec.europa.eu;>

EU Commission “Albania 2016 progres report”, 9 November 2016 aksesuar nga <https://ec.europa.eu;>

EU Commission “Albania 2015 progres report”, 10 November 2015 aksesuar nga <https://ec.europa.eu;>

EU Commission “Albania 2014 progres report”, 8 October 2014 aksesuar nga <https://ec.europa.eu;>

Kuadri ligjor i BE

2012/C 326/ Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union;

Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts;

Directive 2007/66/EC of the European Parliament and the Council of 11 December 2007 amending Council Directives 89/665/EEC and 92/13/EEC with regard to improving the effectiveness of review procedures concerning the award of public contracts;

Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 for establishment of IPA;

Commission Regulation (EC) No 718/2007 of 12 June 2007 for implementation of IPA;

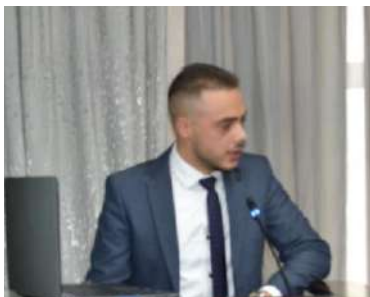
Commission Regulation (EC) No 80/2010 of 28 January 2010 amending Regulation (EC) No 718/2007;

Council Regulation (EU) No 231/2014 of 11 March 2014 for establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II);

Commission Implementing Regulation (EU) No 447/2014 of 2 May 2014 on the specific rules for implementing Regulation (EU) No. 231/2014;

Council Regulation - Financial Regulation (EU, Euratom) No 966/2012 of 25 October 2012 on the financial rules applicable to the general budget of the Union.

“Monte-Carlo”, model vlerësimi i riskut të projekteve



Albert Hoxhalli – Auditues
Departamenti i Auditimit të
Vetëqeverisjes Vendore

Oëllimi i studimit: Ky punim ka për qëllim të tregojë analizimin e riskut si një faktor i rendësishëm i njohur ose i panjohur në vlerësimin e projekteve. Modeli ose simulimi Monte-Carlo është një nga teknikat që parashikon riskun për realizueshmërinë e një projekti.

Objektivat e studimit:

1. Të përshkruajë karakteristikat e një projekti
2. Planifikimin e një projekti
3. Menaxhimi i një projekti
4. Menaxhimi i risqeve të një projekti
5. Analiza kuantitative e risqeve të një projekti

Metodologjia e punimit:

Metodologjia e përdorur në këtë studim është ajo krahasuese duke hulumtuar në literaturë për menaxhimin dhe vlerësimin e projekteve me karakter finciar si dhe metodat dhe modelet që shërbejnë për identifikimin e riskut dhe faktorët e jashtëm ose të brendshëm që ndikojnë.

Metodat e përdorur janë sasiore dhe cilësore nëpërmjet analizave statistikore të modelit Monte-Carlo si dhe simulimi i tij me anë të Microsoft Project Management dhe programit @Risk.

Kapitulli 1. Karakteristikat e një projekti

Një projekt është një përpjekje e përkohshme e ndërmarrë për të krijuar një product, një shërbim ose një rezultat unik. Përkufizimi i “Përkohshëm” nënkupton që cdo projekt të ketë një fillim dhe fund të mirë-përcaktuar. Fundi arrihet kur janë realizuar objektivat ose kur është e qartë se do të jetë e pamundur të arrihen ato, ose kur projekti nuk është i nevojshëm dhe është i mbyllur. E përkohshme nuk do të thotë domosdoshmërisht afatshkurtër: shumë projekte shtrihen gjatë disa viteve. Në cdo rast kohëzgjatja e një projekti është një vlerë e kufizuar. Projektet nuk janë angazhime në vazhdim. Natyra e përkohshme e projekteve mund të zbatohet për aspekte të ndryshme, sic janë mundësia e tregut, natyra e përkohshmë e së cilës do të thotë që projektet kanë një periudhë të kufizuar për të prodhuar një

shërbim ose një produkt, ose njësinë e punës, duke qenë se grupi i projektit rrallë i mbijeton projektit.

Projektet dhe planifikimi strategjik

Projektet janë një metodë për të organizuar ato aktivitete për të cilat kufijntë normal të funksionimit të kompanisë nuk lejojnë të japin një përgjigjë të përshtatshme. Prandaj, projektet shpesh përdoren si mjet për të zbatuar planin strategjik të një strukture organizative.

Projektet zakonisht aprovohen si rezultat i kërkesave strategjike të ilustruar si më poshtë:

- 1- Kërkesat e tregut
- 2- Nevoja të kompanive
- 3- Kërkesat e klientit
- 4- Progresi teknologjik

Ciklet kohore të një projekti

Cikli i kohës së një projekti përcakton fazat që lidhin fillimin dhe përfundimin e tij.

Për shembull nëse një strukturë organizative ka identifikuar një mundësi për të cilën dëshiron një përgjigjë, zakonisht do të autorizojë një studim fizibiliteti nëse do të ndërmarë apo jo projektin. Përcaktimi i ciklit të projektit mund të ndihmojë menaxherin e projektit të sqarojë nëse është e përshtatshme ta konsidërojë studimin e fizibilitetit si fazë fillestare të projektit ose si një projekt të vecantë dhe autonom.

Kalimi nga një fazë në tjetrën brenda ciklit të jetës së një projekti në përgjithësi sjell një formë të transferimit teknik ose dorëzimit.

Të dhënat e përfituara nga një fazë zakonisht analizohen për të verifikuar plotësinë dhe saktësinë para se të kalohet me fazën tjetër të punës.

Ciklet e kohës së një projekti përgjithësisht përcaktojnë:

- Cfarë pune teknike do bëhet në secilën fazë.
- Kur duhet të realizohen dorëzimet në secilën fazë si dhe duhet të analizohen, të verifikohen dhe të vërtetohen.
- Kush është përfshirë në secilën fazë.
- Si duhet të kontrollohet dhe të aprovohet secila fazë.
- Shumica e cikleve të kohës së projektit kanë karakteristika të përbashkëta:

- Fazat janë përgjithësisht sekuenciale dhe zakonisht përcaktohen nga një formë e transferimit të informacioneve teknike ose nga një kalim i dorëzimeve me komponent teknik.
- Kostot e personelit dhe nivelet e përkrahja janë fillimisht të pakta duke arritur kulmin e tyre gjatë fazave të ndërmjetme dhe ulen me shpejtësi kur projekti fillon të përfundojë.
- Niveli i pasigurisë, pra edhe risku për këtë arsye i mos arritjes së objektivave, janë kryesorë në fillim të projektit. Në përgjithësi, siguria e arritjes së përfundimit rritet në mënyrë progresive me përparimin e projektit.
- Aftësia e palëve të interesuara, ose e të gjithë atyre që janë përfshirë në projekt (për shembull, klienti/përdoruesi anëtarët e grupit të projektit, sponsorët, etj) për të ndikuar në karakteristikat përfundimtare dhe kostoja e produktit të projektit është maksimal në fillim dhe gradualisht zvogëlohet ndërkohë që projekti përparon. Një ndikim i madh për këtë është fakti që zakonisht kostoja e ndryshimeve dhe korrigjimi i gabimeve rritet me përparimin e projektit.

Karakteristikat e fazave të një projekti

Përfundimi dhe miratimi i një ose më shumë “deliverable” karakterizojnë një fazë të projektit. Një “deliverable” është një produkt i punës së matshme dhe të verifikueshme, të tilla si specifikimet e produktit, raporti përfundimtar i një studimi të fizibilitetit, një dokument i detajuar i projektimit. Deliverables, rrjedhimisht edhe fazat janë një element përbërës i një procesi përgjithësisht sekuencial, i krijuar për të siguruar një kotnroll të nevojshëm të projektit dhe për të arritur produktin osë shërbimin e dëshiruar, ose objektivin e projektit.

Një fazë e projektit në përgjithësi përfundon me një përmbledhje të punës së kryer dhe ngelet për të verifikuar nëse është e nevojshme për punë të mëtejshme ose nëse faza mund të konsiderohet e përfunduar. Përfundimi i fazës nuk përfshin edhe autorizimin për fillimin e fazës tjetër. Për një kontroll efikas, secila fazë përgatitet në fillim me qëllimin për të prodhuar një output që varet nga vetë faza ku mund të kryhet një analizë me mbarimin e fazës me qëllimin e qartë për të marrë autorizimin për mbylljen e fazës aktuale dhe fillimin e fazës tjetër. Rishikimet në mbarimin e fazës mund të quhen dalje nga fazat, pikat e daljes ose pikat e prishjes.

Kapitulli 1. Proceset e menaxhimit të projektit

Menaxhimi i një projekti është aplikimi i njohurive, mjeteve dhe teknikave në aktivitetet e projektit për të plotësuar kërkesat e projektit dhe kryhet me anë të proceseve që marrin inputet dhe gjenerojnë output.

Një proces është një grup i veprimeve dhe aktiviteteve të lidhura për të arritur një seri të caktuar të produkteve, rezultateve ose shërbimeve.

Grupet e procesit të fillimit

Përfshin proceset që lehtësojnë autorizimin për të filluar një projekt të ri ose një fazë të re të projektit. Proceset e fillimit janë zakonisht të jashtme nga zona e kontrollit të projektit dhe kryhen nga struktura organizative. Kjo mund ti bëjë kufijtë e projektit më të papërcaktuar lidhur me inputet fillestare.

Grupet e procesit të planifikimit

Këto procese kontribuojnë në identifikimin dhe përcaktimin e fushëveprimit dhe kostos së projektit dhe caktimin e aktiviteteve të projektit. Ndërsa projekti është zgjeruar me informacione, marrëdhëniet e varësisë, kërkesat, rreziqet, supozimet dhe kufizimet kalohet tek hartimi i planit të menaxhimit të projektit. Gjatë planifikimit të projektit, grupi i projektit duhet të përfshijë të gjithë aktorët e nevojshëm bazuar në ndikimin e tyre në projekt dhe te rezultatet.

Grupet e procesit të ekzekutimit

Grupi i proceseve të ekzekutimit është i përbërë nga proceset e përdorura për të përfunduar punën e përcaktuar nga plani i menaxhimit të projektit. Ky grup i proceseve përfshin koordinimin e njerëzve dhe burimeve, si dhe integrimin dhe ekzekutimin e aktiviteteve të projektit sic përcaktohet në planin e menaxhimit. Në fakt gjatë ekzekutimit të punës së projektit mund të gjenden devijime të cilat mund të lidhen me kohëzgjatjen e aktiviteteve, produktivitetin dhe disponueshmërinë e burimeve dhe rreziqeve të paparashikuara. Devijime të tilla mund të ndikojnë ose jo në planin e menaxhimit të projektit dhe mund të kërkojë një analizë.

Grupet e procesit të monitorimit dhe kontrollit

Grupet e procesit të monitorimit dhe kontrollit përbëhet nga proceset e kryera për të vëzhguar ekzekutimin e projektit në mënyrë të tillë që të jenë në gjendje të identifikojnë problemet e mundshme në kohën e duhur dhe të marrin masat e duhura korrigjuese. Monitorimi i aktiviteteve në vazhdim të projektit duhet të jetë në konform me planin e menaxhimit të projektit si dhe të ndikojë te faktorët që mund të anashkalojnë kontrollin.

Grupet e proceseve përmbyllës

Grupi i proceseve të mbylljes përfshin proceset që përdoren për të përfunduar të gjitha aktivitetet e një projekti ose një faze të projektit, për të çuar në produktin e përfunduar të të tjerët ose për të mbyllur një projekt të anuluar.

Kapitulli 3. Menaxhimi i riskut të projektit

Risku i projektit është një ngjarje e pasigurt që nëse ndodh, mund të ndikojë negativisht ose pozitivisht të paktën në një nga objektivat e projektit, të tilla si koha, kostoja, fusha e veprimit, cilësia. Një risk mund të burojë nga një ose më shumë shkaqe dhe nëse ndodh, mund të shkaktojë më shumë se një ndikim, për shembull një shkak mund të jetë mungesa e personelit të caktuar në projekt ose risku i papërshtatshmërisë ndaj veprimtarisë së stafit të projektit mund të disponueshëm dhe të caktuar për vetë projektin. Nëse ndodh kjo ngjarje do të ketë ndikim në kostot, kohëzgjatjen dhe në performancën e projektit. Risqet e projektit kanë origjinë nga pasiguria që karakterizon projektin.

Risqet e njohur (identifikuar) janë ato në fillim të projektit dhe që mund të përballen duke marrë masat e nevojshme. Nërsa për risqet e panjohur grupi i projektit mund të zgjedhë qasje më të kujdesshme një nga të cilat parashikon edhe përdorimin e aplikacionit Microsoft Project, që merr dhe emrin e @Risk program.

Planifikimi dhe menaxhimi i riskut

Grupi i projektit organizon takime për të zhvilluar planin e menaxhimit të riskut ku të cilët marrin pjesë menaxheri i projektit, anëtarët e përzgjedhur

të grupit të projektit dhe palët e interesuara dhe secili që është brenda strukturës organizative dhe që ka përgjegjësi për planifikimin e menaxhimit të riskut. Plani i menaxhimit të riskut përmban informacionin si më poshtë:

- Metodologjia: përcakton qasjet, mjetet dhe burimet e informacionit të përdorur për të kryer menaxhimin e riskut gjatë projektit.
- Rolet dhe përgjegjësitë: përcakton menaxherin, anëtarët e grupit të menaxhimit të riskut për secilin aktivitet të përfshirë në planin e administrimit të riskut.
- Buxheti: përcakton burimet dhe vlerëson kostot e nevojshme për të menaxhuar risqet që do të përfshihen në fillimin e kostos së projektit.
- Koha: përcakton kur dhe sa shpesh për të kryer procesin e administrimit të riskut gjatë ciklit të projektit.
- Limiti i tolerimit: Kufinj të tolerancës ndaj riskut.
- Kategoritë e riskut: përcakton strukturën e ndarjes së riskut që është dhënë në planin e administrimit të riskut.

Identifikimi i riskut

Për të identifikuar risqet duhet rishikuar i gjithë dokumentacioni i projektit, përfshirë planet, qasjet, skedarët e projektit, etj. Një mënyrë alternative për të identifikuar risqet është teknika Delphi, e cila është një teknikë e mbledhjes së informacionit që lejon marrjen pjesë të ekspertëve në fushën e riskut në mënyrë anonime.

Diagramat shkallë-pasoje, të quajtura gjithashtu diagramet e Ishikawa, ose një paraqitje grafike e situatës që tregon ndikimet, rendin e ngjarjeve si dhe variablat dhe rezultatet, të cilat cojnë në analizimin se si ndodhin problemet dhe aktivitetet.

Në fund duhet të kujtojmë analizën SWOT (forcat, dobësitë, mundësitë, kërcënimet), një teknikë e mbledhjes së informacionit që analizon projektin nga pikëpamja e pikave të forta, të dobëta dhe kërcënime. Risqet e identifikuar raportohen në një dokument që quhet regjistri i risqeve.

Analiza kualitative e risqeve të njohur

Kjo analizë përcakton metodat sipas prioriteteve të risqeve të njohur të cilat i paraprijnë analizës sasiore. Për çdo risk të njohur vlerësohet

probabiliteti dhe impakti që ka sipas matricës së probabiliteteve “ulët”, “mesatar”, “i lartë”, e cila nuk është një procedurë e thjeshtë. Vlerësimi i probabilitetit merr në konsideratë që secili risk të ndodhë, si dhe risqe të ndryshme në një ose më shumë objektiva të projektit sic janë koha, kostoja, cilësia etj.

Analiza kuantitative e risqeve të njohur

Analiza sasiore kryhet pasi është vendosur një prioritet riskut nga analiza cilësore dhe ekzaminon efektin e ngjarjes në formë numerike. Sipas nivelit të riskut vendoset në qoftë se riskut duhet të:

- Evitohet (të ndryshohet plani i PM ose izolimi i objektivave që ekspozohen)
- Transferimin (trasferimin e riskut në palët e treta p.sh. Kompanitë e sigurimit)
- Reduktimi (ulja e riskut sjell uljen e probabilitetit që ngjarja të ndodhë brenda një kufirit të arsyeshëm)

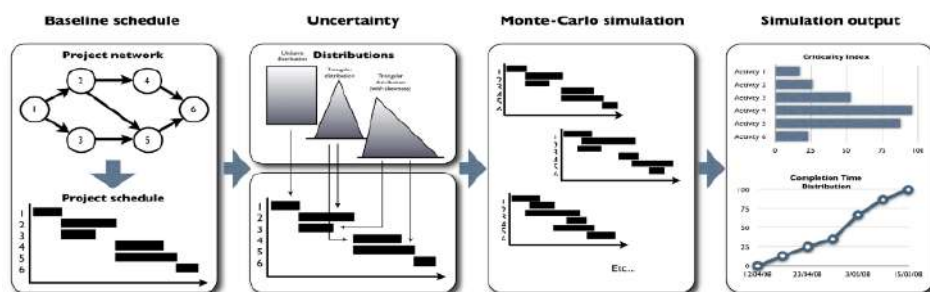
Kapitulli 4. Analiza kuantitative e risqeve me @Risk (Monte-Carlo Model)

Problematika qëndron në faktin se pavarësisht së janë kryer vlerësime nëpërmjet analizës së risqeve të njohura, risqet e panjohura mund të ndodhin dhe për të cilat është e mundur të kryhen vetëm një analizë sasiore në mënyrë që të mund të përcaktojnë sasinë e rezultateve të mundshme të projektit dhe probabilitetet relative. Kjo analizë e riskut jep një qasje sasiore ndaj vendimmarrjes në rast të pasigurisë dhe përdor teknika të tilla si simulimi Monte-Carlo për të vlerësuar probabilitetin e arritjes së objektivave të caktuara të projektit, identifikimin e risqeve që kërkojnë më shumë vëmendje, identifikimin e objektivit kosto ose kohëzgjatje. Kjo analizë kryhet nëpërmjet aplikacionit Microsoft Project që merr emrin @Risk Program për projekt.

Simulimi Monte-Carlo

Modeli Monte-Carlo është një teknikë simuluese matematikore që përcakton nivelet e pasigurisë në ndikimin e vlerës së një projekti. Kjo procedurë kryhet me ndihmën e modelve stokastike për të arritur në

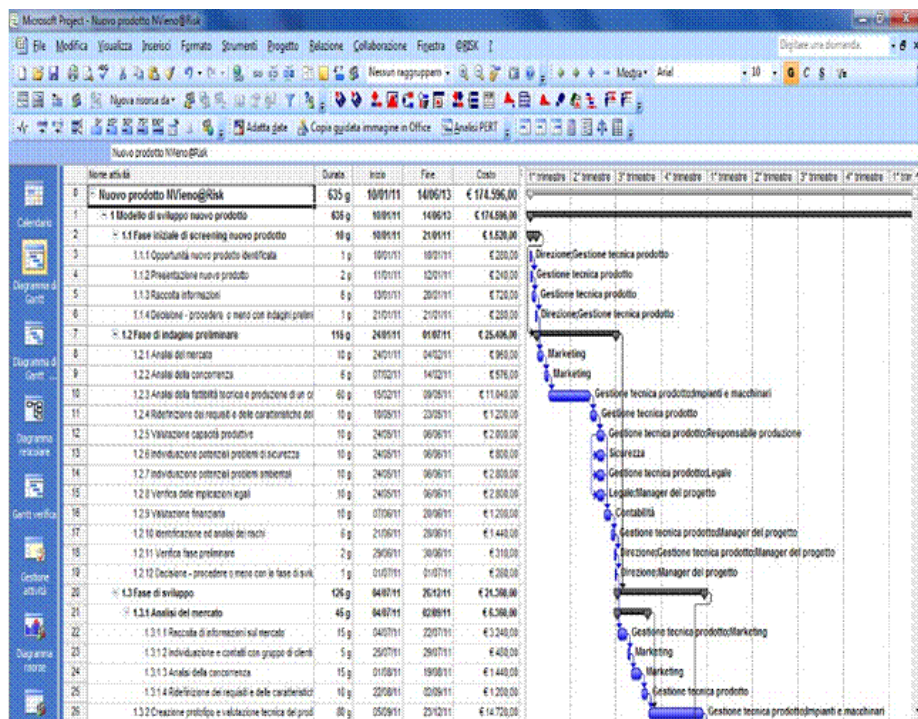
zgjidhjet e përafërta sasiore duke rritur dimensionet e problemit. Qëllimi kryesor i modelit është të tregojë se për nivele të ndryshme sigurie probabilitare cilat janë shanset që të shfaqen skenarët e mundshëm si dhe për të arritur në një zgjidhje të përafërt, duke i rritur dimensionet e problemit. Hapat që ndiqen në metodën Monte-Carlo janë: formulimi i problemit, identifikimi i variablave më të rëndësishëm dhe verifikimi i modelit si dhe simulimi i tij. Zakonisht përdorimi i metodës Monte-Carlo bazohet në variablat ose ndryshoret e rastit me shpërndarje probabilitare uniforme me interval $[0,1[$ ose shpërndarje normale. Teknika e transferimit të vlerave sipas këtyre shpërndarjeve kryhet me anë të metodave statistikore.



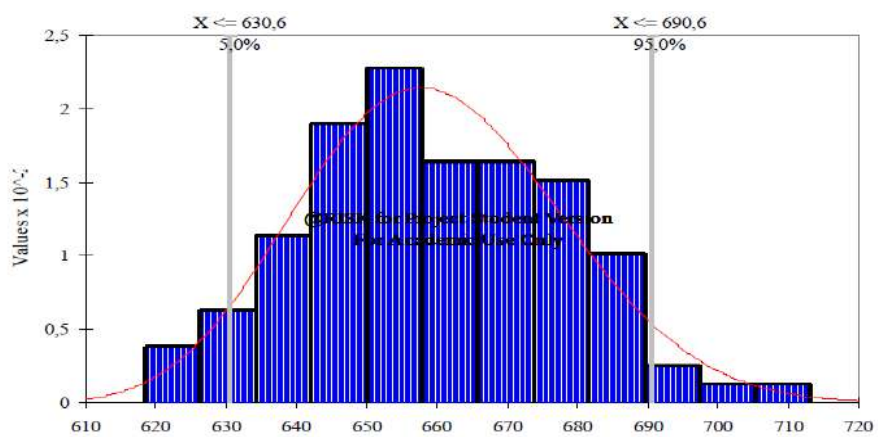
Këtu tregohet skema e thjeshtë se si ndiqen hapat për simulimin me anë të modelit Monte-Carlo. Në fillim merren të dhënat nga skeduli i projektit, më pas përpunohen ato duke realizuar shpërndarjet e nevojshme probabilitare ose normale. Kryhet simulimi i Modelit Monte-Carlo me anë të software ku janë përdorur Microsoft Project Management dhe @risk program, si komponent të tij. Dhe në fund përfitohet outputi i simuluar për ato aktivitete ose variabla që është kërkuar në fillim.

Rasti i studimit (Redecam S.p.A.- Milan, Italy) Për këtë studim janë marrë të dhënat financiare e një projekti inxhinierik ku qëllimi kryesor është të vlerësohet risku i kohës dhe koston së projektit. Nga ana PM dhe planit të projektit ishte deklaruar se koha e nevojshme për realizimin e tij ishte 635 ditë dhe kostoja totale 174,600 euro. Ky projekt sapo kishte filluar fazën e implementimit. Për analizimin e skenarëve të mundshëm të faktorëve kohë dhe kosto është përdorur modeli Monte-Carlo, ku ky model ishte pjesë e programit Project Management dhe @Risk program. Programi perzgjodhi

në mënyrë rastësore grupe zërash të bilancit që kishin ndikim në kohën dhe në koston e projektit (tabela më poshtë me të dhënat financiare).

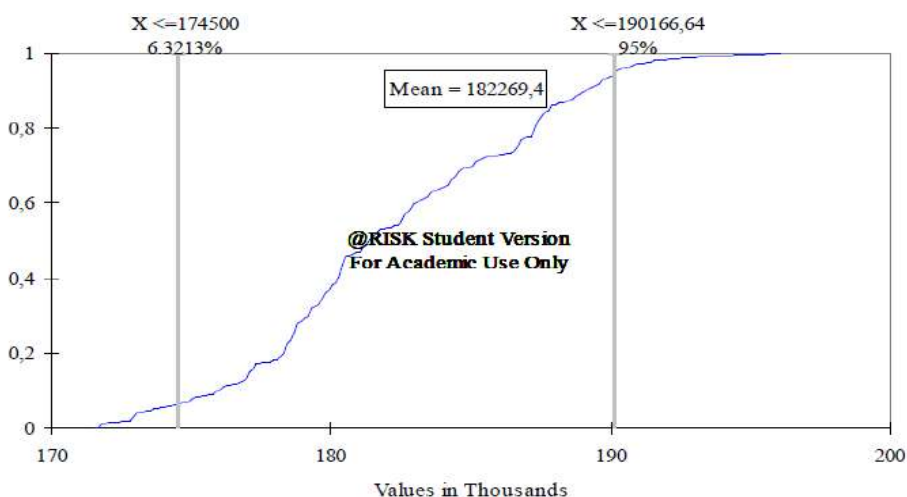


Në përfundim janë marrë grafikët kohë me 95% siguri.



Pas simulimit të Monte-Carlo me 95% siguri u përfitua ky skenar ku tregon se koha mesatare e përfundimit të projektit do të ishte 650 ditë. Ndërkohë në planifikim PM deklaroi se projekti do të mbarohej për 635 ditë çka tregon se ishte afër limitit kohor dhe do të kishte pak shanse për të përfunduar.

Gjithashtu skenari i simulimit për koston në formë grafike vihet re se kostoja mesatare ishte 183.000 euro, ndërsa PM deklaroi se kostoja totale ishte 175.000 euro cka duket që është shumë afër limitit të poshtëm. (grafiku si më poshtë)



Konkluzione.

-Në këtë studim u paraqitën komponentët kryesorë të një projekti dhe rëndësia specifike e tyre.

-Risku është një nga faktorët të cilat përcaktojnë ecurinë e një projekti.

-Risku mund të jetë i jashtëm ose i brendshëm në një projekt, si dhe mund të jetë i vëzhgueshëm për t'u identifikuar në fillim ose i pavëzhgueshëm që mund të shfaqet në një moment të dytë të projektit.

-Risqet e brendshme lidhen me planifikimin e projektit nga Project Management, aftësitë dhe kompetencat e burimeve njerëzore, buxheti etj.

-Risqet e jashtëm lidhen me faktorë të huaj të cilët nuk janë të përfshirë direkt në projekt por ndikojnë në të, si natyra, politika të ndryshme etj.

-Një nga modelet që përdoren për vlerësimin që një risk të shfaqet ose jo është modeli Monte Carlo. Në këtë studim u analizua risku kohë dhe kosto

i një projekti i cili me anë të këtij simulimi parashikohet se është nën vlerave të deklaruara në planin e Project Management. Ky lloj simulimi përdoret gjerësisht në analizimin e risqeve si faktorë përcaktues të projekteve.

Bibliografi:

- Browning, T. R. and E. C. Honour. (2008). *Measuring the Life-cycle Value of Enduring Systems*. *Systems Engineering*, vol. 11, 187-202.
- Browning, T. R., J. J. Deyst, S. D. Eppinger, and D. E. Whitney. (2002). *Adding Value in Product Development by Creating Information and Reducing Risk*. *IEEE Transactions on Engineering Management*, vol. 49, 443-458.
- ISO. (2009). *Risk Management – Principles and Guidelines*. Geneva, Switzerland: International Organization for Standardization (ISO). PMI. (2013). *A Guide to the Project Management Body of Knowledge*. Newtown Square: Project Management Institute.
- Shannon, C. E. and W. Weaver. (1963). *The Mathematical Theory of Communication*. Illinois: University of Illinois Press.
- Webler, T., D. Levine, H. Rakel, and O. Renn. (1991). *A Novel Approach to Reducing Uncertainty: The Group Delphi*. *Technological Forecasting and Social Change*, 253-263.
- Winter, M. a. (2008). *Projects and Programmes as Value Creation Processes: A New Perspective and Some Practical Implications*. *International Journal of Project Management*, 95-103.
- Zhao, Y., L. C. M. Tang, M. J. Darlington, S. A. Austin, and S. J. Culley. (2008). *High Value Information in Engineering Organisations*. *International Journal of Information Management*, 246-258.

Vlerësimi i riskut të projekteve: Krijimi i programeve bazuar në risk



Alfonc Gabili – Auditues
Departamenti i Auditimit të
Performancës

Kontrolli i brendshëm nuk është një ngjarje apo rrethanë, por një seri veprimesh që përshkojnë aktivitetet e një entiteti. Këto veprime ndodhin gjatë gjithë operacioneve të një njësie ekonomike mbi baza të vazhdueshme. Ato janë të përhapura dhe të natyrshme në mënyrën se si menaxhimi drejton organizatën. Kontrolli i brendshëm është pra i ndryshëm nga këndvështrimi i disa vëzhguesve që e shohin atë si diçka të shtuar në aktivitetet e një njësie ekonomike, ose si një ngarkesë e

nevojshme. Sistemi i kontrollit të brendshëm është i ndërthurur me veprimtaritë e njësisë ekonomike dhe është më i efektshëm kur është i përfshirë në infrastrukturën e njësisë ekonomike dhe është një pjesë integrale e saj. Kontrolli i brendshëm duhet të ndërtohet në vend se të shtohet.

Cilido qoftë misioni i një organizate, ajo gjithmonë do të përballet me riskun për ta arritur atë. Detyra e menaxhimit është t'i identifikojë dhe të përgjigjet këtyre risqeve në mënyrë që të maksimizojë mundësinë e arritjes së misionit të organizatës. Kontrolli i brendshëm ndihmon në adresimin e këtyre risqeve; megjithatë mund të ofrojë vetëm siguri të arsyeshme për arritjen e misionit dhe objektivat e përgjithshme.

Audituesit janë një pjesë e kornizës së kontrollit të brendshëm të një organizate qeveritare, por ata nuk janë përgjegjës për zbatimin e procedurave specifike të kontrollit të brendshëm në një organizatë të audituar. Roli i audituesit është të kontrollojë politikat, praktikatat dhe procedurat e kontrollit të brendshëm të një organizate për të siguruar që kontrollet janë adekuate për të arritur misionin e organizatës.

Fokusi i KLSH-së është në programet dhe funksionet qeveritare, në përputhje me dobësitë e tyre ndaj shpërdorimeve, mashtrimeve, abuzimeve dhe keqmenaxhimit. Disa prej këtyre programeve mund të identifikohen si

"Program i riskut të lartë", dhe KLSH-ja duhet të prioritetizojë burimet në përputhje me vlerësimin e riskut të një programi.

"Programi i riskut të lartë", konsiston në ndarjen e njësive dhe programeve sipas riskut të tyre, dhe krijimin e një liste me entitetet me risk më të lartë. Subjektet pjesë e kësaj liste, duhet të auditohen në mënyrë periodike, dhe të jenë pjesë e një raporti të veçantë për t'u dorëzuar palëve të interesuara (veçanërisht në Parlament dhe publikut të gjerë).

Programi me risk të lartë:

- Identifikon programet dhe operacionet me risk për mashtrim, shpërdorim, abuzim, keqmenaxhim, ose në nevojë për transformim për të rritur eficiencën dhe efektivitetin;
- -Synon të identifikojë dhe të ndihmojë në adresimin e problemeve domethënëse, afatshkurtër dhe afatgjatë;
- -Nënvizon fushat që kërkojnë fokus të veçantë për të rritur përgjegjshmërinë.

Për të përcaktuar zonat me risk të lartë, ne duhet të bazohemi në dy faktorë:

1. Faktorët cilësorë: siguria, shëndeti publik, Partneritetet Publike-Private, ose ngjarje që ndodhin rrallë por kanë një ndikim të madh si Censusi ose Reforma AdministrativO-Territoriale; dhe
2. Faktorët sasiorë: paratë në risk-aktivetin ekonomik, të ardhurat, pagesat, investimet, shpenzimet, etj.

Këto kritere janë të nevojshme për të ndihmuar në formimin e gjykimeve bazuar në faktorët e mëposhtëm:

- Identifikimi dhe vlerësimi i performancës së programeve kryesore dhe fushave të misionit të subjekteve,
- Vlerësimin e funksioneve të menaxhimit të institucioneve për të përcaktuar se si ata kontribojnë në performancën e programit dhe duke ndikuar në aftësinë e institucioneve për të siguruar përgjegjshmëri dhe arritjen e rezultateve,
- përcaktimi nëse sfidat e performancës individuale dhe përgjegjësisë e një njësie ekonomike, meritojnë përcaktimin si zona me risk të lartë, si dhe identifikimin e risqeve të larta të qeveritare, dhe

- heqjen e përcaktimeve me risk të lartë.

Për secilin institucion, ne duhet të identifikojmë programet dhe fushat e misionit kryesore, që do të formojnë bazën kryesore për raportim. Për këtë ata duhet të:

- të jetë në qendër të vëmendjes së degës legislative dhe ekzekutive,
- të ketë interes të lartë publik dhe / ose shpenzime të mëdha parash, ose
- të kenë patur çështje performance dhe përgjegjshmërie me risk të lartë.

Programet kryesore dhe fushat e misionit, mbi të cilat duhet të përqendrohet SAI, duhet të zgjidhen në konsultim me Parlamentin dhe të koordinohen me qeverinë. Kështu, raporti i programit të Riskut të Lartë mund të mos përfshijë të gjitha programet dhe zonat e misionit të një njësie ekonomike, por do të përqendrohet në ato që janë ndër më të rëndësishmet për secilin entitet. Fushat e programit dhe të misionit që në të kaluarën ishin përcaktuar si risk i lartë ose kishin shqetësime për performancën dhe përgjegjshmërinë do të shqyrtohen me kujdes për të përcaktuar nëse risqet dhe shqetësimet janë zgjidhur.

SAI gjithashtu duhet të përdorë planet strategjike të njësisë, planet dhe raportet vjetore të performancës, raportet e përgjegjshmërisë dhe pasqyrat financiare të audituara për të identifikuar qëllimet kryesore, strategjitë, masat e performancës dhe performancën e raportuar për secilën nga programet kryesore dhe fushat e misionit. Ky informacion, i plotësuar nga produktet përkatëse të SAI-t, raportet e auditimit të brendshëm dhe analiza të tjera të pavarura, do të na mundësojnë të zhvillojmë një profil të performancës aktuale për secilën nga programet dhe fushat e zgjedhura të misionit.

Performanca efektive e funksioneve të menaxhimit të paraqitura më poshtë, është thelbësore për krijimin dhe mbajtjen e organizatave me performancë të lartë:

- Planifikim strategjik;
- Formulimi dhe ekzekutimi i buxhetit;
- Struktura organizative dhe kontrolli;
- Matja e performancës;

- Strategjitë e kapitalit njerëzor;
- Menaxhimi Financiar;
- Teknologjia e informacionit;
- Prokurimi.

Kontrolli i brendshëm është një aspekt kritik i secilit prej këtyre funksioneve të menaxhimit.

Një sfidë individuale e performancës dhe përgjegjshmërisë meriton një përcaktim të riskut të lartë kur plotëson kriteret e paraqitura më lart. Së pari, duhet të përcaktojmë nëse sfida e performancës dhe e llogaridhënies përfshin:

- një program ose zonë misioni që ka rëndësi kombëtare, ose
- një funksion menaxhimi që është thelbësor për performancën dhe përgjegjshmërinë.

Pastaj do të përcaktojmë nëse risku rrjedh nga njëra nga sa vijon:

- -Një risk i qenësishëm, i cili mund të lindë kur natyra e një programi krijon ndjeshmëri ndaj mashtimit, shpërdorimeve dhe abuzimeve. Një program që përfshin pagesa ndaj paraqitësve të kërkesave për shërbime të ofruara nga palë të treta mund të përfshijë një risk të qenësishëm, për shembull, për shkak të nevojës dhe vështirësisë në verifikimin e saktësisë së një vëllimi të madh të kërkesave.
- -Një problem sistematik, i cili mund të lindë kur programi, mbështetja e menaxhimit, ose sistemet financiare, politikat dhe procedurat e vendosura nga një njësi ekonomike për të realizuar një program janë joefektive, duke krijuar kështu një dobësi materiale.

Për më tepër, përpara se të kryejmë një përcaktim të riskut të lartë, duhen marrë në konsideratë masat korrigjuese që një institucion mund të ketë planifikuar ose në zhvillim e sipër për të zgjidhur një dobësi materiale dhe statusin dhe efektivitetin e këtyre veprimeve.

Duke marrë në konsideratë faktorët cilësorë dhe sasiorë:

Ne do të shqyrtojmë faktorët cilësor të përshkruar më poshtë:

Risku është seriozisht i dëmshëm për:

- Shëndetin ose sigurinë,
- Rritjen ekonomike,

- Ofrimin e shërbimeve,
- Sigurinë Kombëtare,
- Privatësinë ose të drejtat e qytetarëve.

Risku mund të rezultojë në:

- Shërbim të dëmtuar ndjeshëm (rënie të cilësisë së tij),
- Dështim të programit (programeve),
- Efektivitet të ulët,
- Eficiencë të ulët,
- Dëmtim ose humbje të jetës së qytetarëve,
- Të dhëna jo të besueshme për vendimmarrje,
- Rënie e besimit në qeverinë.
- Zbulimi i paautorizuar, manipulim ose keqpërdorim i informacionit të ndjeshëm, të tilla si të dhëna personale, financiare, ose të dhëna programatike të mirëmbajtura në sistemet e kompjuterizuara

Këta faktorë cilësorë nuk janë menduar të jenë gjithëpërfshirës. Elementë të tjerë të rëndësishëm cilësor të riskut, gjithashtu mund të jenë të zbatueshëm për një situatë të caktuar.

Përveç faktorëve cilësorë, ne gjithashtu do të konsiderojmë ekspozimin ndaj humbjeve në terma monetarë ose faktorë të tjerë sasiore, siç janë:

- Vlera e aktiveve kryesore (p.sh., huatë e arkëtueshme) që zhvlerësohen;
- Burimet e të ardhurave (p.sh., mbledhja e të ardhurat tatimore) që nuk realizohen;
- Pronat publike (p.sh., inventari ose pronat) që humbasin, vidhen, dëmtohen, shpërdorohen, ose shfrytëzohen nën kapacitet;
- Pagesa jo të rregullta; dhe
- Emergjencat ose detyrimet e mundshme (p.sh., kostot e pastrimit të mjedisit).

Konsiderimi i masave korrigjuese

Para përcaktimit të një fushe me risk të lartë, ne do të përcaktojmë dhe vlerësojmë efektivitetin e veprimeve korrigjuese të planifikuara ose në vazhdim të një njësie ekonomike për të adresuar një dobësi materiale. Në këtë drejtim, faktorë të tillë si më poshtë, duhet të merren parasysh:

- Nëse njësia ekonomike ka demonstruar angazhimin e saj për zgjidhjen e problemit;
- Shkalla e përparimit të një njësie ekonomike për të forcuar kontrollet për të adresuar problemin;
- Nëse planet e propozuara të veprimeve korrigjuese të mbetura janë të përshtatshme;
- Nëse zgjidhjet efektive do të përfundojnë ndjeshëm afër afatit; dhe
- Nëse zgjidhjet e propozuara do të zgjidhin rrënjën e problemit.

Kriteret për përcaktimin e risqeve të larta të qeverisë

Në disa raste, disa institucione mund të ndajnë një problem të përbashkët që rezulton në një situatë me risk të lartë. Kur kjo ndodh, për të përcaktuar nëse një emërtim i “Risk i lartë i shtrirë në qeveri” është i garantuar, ne do të përdorim kriteret si më poshtë:

Dobësia materiale duhet të:

- Të jetë e dukshme në degë të shumta qeveritare;
- Ndikojë në një pjesë të konsiderueshme të buxhetit të përgjithshëm të qeverisë ose burimeve të tjera;
- Rrjedhë nga një mangësi që duhet të monitorohet dhe adresohet përmes veprimeve të institucioneve individuale, si dhe veprimeve legislative.

Si shembull për risk të lartë të qeverisë, ekzistojnë disa fusha që e meritojnë këtë përcaktim, si prokurimi publik, marrëdhëniet e punës së nënpunësve publikë, etj. Pothuajse në çdo raport të KLSH-së, ka gjetje serioze në lidhje me këto fusha. Dhe ata kanë nevojë për vëmendjen e degës legislative, e cila në këtë rast zgjidhje mund të jetë ligji për “Përgjegjësinë materiale”, ligj të cilin KLSH-ja e ka rekomanduar në Parlament për shumë vite me radhë.

Kriteret për heqjen e përcaktimeve me risk të lartë

Kriteret për përcaktimin nëse e heqjes së një përcaktimi të riskut të lartë janë si më poshtë:

- Një përkushtim i fortë dhe mbështetje e lartë e drejtuesve kryesorë për të adresuar risqet;
- Kapacitetet (dmth. njerëzore dhe burimet e tjera) për të zgjidhur risqet;
- Një plan veprues korrigjues që:
 - përcakton shkaqet kryesore,

- identifikon zgjidhje efektive, dhe
- parashikon përfundimin thelbësisht të masave korrigjuese pranë afatit, përfshirë, por pa u kufizuar, në hapat e nevojshëm për zbatimin e zgjidhjeve që rekomandohen;
- Një program i krijuar për të monitoruar dhe vërtetuar në mënyrë të pavarur efektivitetin dhe qëndrueshmërinë e masave korrigjuese;
- Aftësia për të demonstruar përparim në zbatimin e masave korrigjuese.

Avantazhet dhe disavantazhet e këtij programi:

Përfitimet kryesore për këtë program janë:

1. Adresim i fushave me probleme njafit të dukshme;

Sot në shoqërinë tonë ka shumë probleme të dukshme, për të cilat flasin të gjithë, por ka mungesë të vullnetit për t'i përmirësuar ato. Ky program mund të ndihmojë në adresimin dhe rekomandimin e zgjidhjeve përfundimtare për këto probleme.

2. Rritje në vëmendjen e Parlamentit dhe mediave;

Duke prodhuar raporte periodike për këto fusha dhe duke i publikuar ato, do të rritet vëmendja e media dhe vëmendja e përgjithshme e publikut dhe për pasojë edhe vëmendja e Parlamentit ndaj këtyre problemeve do të rritet gjithashtu.

3. Sjellja e fokusit shtesë në fushat me probleme.

Pothuajse të gjitha problemet me të cilat përballen këto ditë janë subjekt i debatit politik. Por, duke krijuar programin me risk të lartë, ne do të ndihmojmë në institucionalizimin e këtyre problemeve, duke krijuar kështu një rrugë për zgjidhjet e tyre.

Ky program mund të ketë gjithashtu edhe disa disavantazhe, kryesisht si vijon:

1. Me krijimin e këtij programi, ai mund të shihet si një "listë e zezë", kryesisht në lidhje me impaktin e mundshëm nga drejtuesit kryesorë të subjekteve pjesë e këtij programi dhe Qeverisë.
2. Ky program mund të jetë subjekt i debatit politik, pasi mund të shihet se KLSH është pjesë e politikës.

Vlerësimi i riskut në projektet koncesionare



Alban Polovina – Auditues
Departamenti i Auditimit të
Buxhetit të Shtetit

Qeveria shqiptare po ndërmerr hapa për të forcuar menaxhimin e Partneritetit Publik Privat (PPP), vlerësimin dhe monitorimin e rreziqeve që lidhen me pronësinë e shtetit. Kontrolli i Lartë i Shtetit, së bashku me partnerët ndërkombëtare, i kanë ndjekur me interes të vecantë këto përpjekje gjatë viteve të fundit. Sidoqoftë, përmirësimi i menaxhimit të investimeve dhe mbikëqyrja e Istitucioneve Qendrore që miratojnë PPP mbetet një sfidë e vazhdueshme. Ky punim synon të

sigurojë udhëzime të mëtejshme rreth procesit të administrimit të investimeve dhe menaxhimit më të mirë të kostove fiskale dhe rreziqeve të PPP.

Përdorimi i PPP-ve në Shqipëri po zgjerohet, si në madhësi ashtu edhe në kompleksitet. Shqipëria ka firmosur më shumë se 218 kontrata PPP me vlera totale të kontratës rreth 31 përqind e PBB-së. Gjithashtu dhjetë kontrata të tjera janë nën negociatë (rreth 15 përqind e PBB-së), të cilat do të prokurohen si projekte të financuara nga qeveria. Ndërsa PPP-të mund të përmirësojnë efikasitetin e investimeve publike dhe të përshpejtojnë shpërndarjen e infrastrukturës, ato nuk sigurojnë domosdoshmërisht hapësirë fiskale shtesë dhe mund të shoqërohen me rreziqe të konsiderueshme fiskale. Menaxhimi i kostove dhe rreziqeve të tyre kërkon korniza të shëndosha institucionale, ligjore, buxhetore dhe raportuese.

Në Shqipëri, PPP-të nuk janë integruar mirë në planifikimin e përgjithshëm të menaxhimit të investimeve publike dhe i nënshtrohen një kornize të veçantë ligjore dhe rregullatore kur krahasohen projekte të prokuruar tradicionale. Më tej, procesi për vlerësimin e fizibilitetit, përballueshmërinë dhe rreziqet e PPP-ve dhe projekteve të prokuruar tradicionale është e fragmentuar duke e bërë më të vështirë priorizimin e projekteve, të cilat sigurojnë që burimet publike të drejtohen në përdorimin e tyre më të mirë, dhe që kostot e tyre fiskale të jenë të përballueshme.

Roli i Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë në procesin e koncesioneve/PPP lidhet me dhënien e miratimit mbi studimin e fizibilitetit të dërguar nga autoritetet kontraktore përkatëse. Ligji nr. 125/2013 datë 25.04.2013 *“Për koncesionet dhe partneritetin publik privat”*, i ndryshuar ka përcaktuar në pikën 1, të nenit 42 *“Mbështetja financiare”* të tij rolin e MFE në lidhje me projektet koncesionare duke cituar *“Projekti që ka nevojë për mbështetje financiare, siç përcaktohet nga studimi i fizibilitetit, kërkon një miratim paraprak nga Ministria e Financave, në lidhje me përballueshmërinë, qëndrueshmërinë dhe fizibilitetin fiskal, domethënë ndikimet dhe risqet fiskale të menjëhershme dhe urgjente”*. Në vijim, në pikën 3 të po këtij neni është përcaktuar autoriteti i Këshillit të Ministrave për përcaktimin e rregullave për mënyrën e kryerjes së vlerësimit për efekt të dhënies së miratimit ku citohet *“Këshilli i Ministrave miraton një rregullore për mënyrën e sjelljes dhe kriteret e miratimit të projektit të përshkruar në pikën 1 të këtij neni.”*. Këto rregulla janë përcaktuar me VKM nr. 575 datë 10.07.2013 *“Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat”*, i ndryshuar. Në bazë të këtyre rregullave rezultojnë kriteret e kryerjes së auditimit për një pjesë projekteve koncesionare/PPP të paraqitura nga autoritet kontraktore për marrjen e miratimit nga MFE.

Një pjesë tjetër e projekteve koncesionare/PPP përfshijnë projekte në sektorët e rrugëve me rëndësi kombëtare. Këto projekte koncesionare jashtë fushës së zbatimit të ligjit nr. 125/2013 datë 25.04.2013 *“Për koncesionet dhe partneritetin publik privat”*, i ndryshuar, ku në nenin 6 të tij përcaktohet: *“1. Ky ligj nuk zbatohet për koncesionet/partneritetet publike private, në rastet e mëposhtme:*

.....j) për koncesionet e punëve publike për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale, kur ato paraqesin rëndësi të veçantë për infrastrukturën rrugore të vendit”.

Në pikën 2 të këtij neni është përcaktuar që për rastet e përjashtuara sipas pikës 1, rregullimi bëhet me dispozita të tjera ligjore ose nënligjore. Në funksion të përcaktimit të rregullimit ligjor të këtyre rasteve përjashtimore, dispozitat rregulluese janë paraqitur me VKM nr. 634 datë 01.10.2014 *“Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat të punësve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale”*, i ndryshuar.

Identifikimi i projektit koncesionar/PPP realizohet nga autoriteti kontraktues me anë të një projekt propozimi ose në formën e propozimit të pakërkuar të paraqitur nga operatorët ekonomikë. Autoriteti kontraktues është ai që i jep statusin e studimit të fizibilitetit projektit dhe është përgjegjës për hartimin e tij. Ministria e Financave dhe Ekonomisë miraton/refuzon me vendim studimin e fizibilitetit të paraqitur nga autoriteti kontraktor. Ky studim fizibiliteti, sikurse është cituar më sipër, duhet domosdoshmërisht të marrë miratimin e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë, kryesisht për ndikimet e menjëhershme dhe të mundshme fiskale për vlerësimin e përbalueshmërisë dhe qendrueshmërisë, përbalueshmërinë fiskale në lidhje me pajtueshmërinë e mbështetjes së parashikuar financiare, qëndrueshmërinë dhe fizibilitetin fiskal në lidhje me projeksionet afatgjata (fluksin e parasë) dhe analizimin e risqeve të lidhura me autoritetin kontraktor. Vetëm pasi merret miratimi nga MFE, autoriteti kontraktor mund të vazhdojë me procedurën e dhënies me koncesion/PPP që përfshin publikimin e dokumentave standarde në APP dhe në vijim shpalljen e fituesit pas vlerësimit të ofertave në përputhje me kriteret e përcaktuara të përzgjedhjes.

Një nga ceshtjet më delikate në vlerësimin dhe monitorimin e Koncesioneve/PPP nga audituesit lidhet pikërisht me rolet dhe përgjegjësitë e institucioneve shtetërore. Në këtë kontekst zbatimi me sukses i të gjithë procedurës deri në miratimin e projektit koncesionar kërkon role të përcaktuara qartë dhe ndarje të përgjegjësisë për të gjithë aktorët që marrin pjesë në këtë proces. Një projekt koncesionar që të marrë formën e një koncesioni të miratuar nga Ministria e Financave dhe Autoriteti Kontraktor duhet të kalojë të paktën këto faza: vlerësimin e projektit; zgjedhjet dhe vlerësimin e prokurimit; përbalueshmëria e buxhetit; qëndrueshmëria, fizibilitetin fiskal, analizën dhe monitorimin e risqeve.

Duke marrë në konsideratë shtrirjen kohore që Koncesionet/PPP kanë, barrën monetare që shkaktjnë për Buxhetin e Shtetit si dhe ndjeshmërinë e lartë të opinionit publik, duhet të sqarohen rolet e secilit institucion për të shmangur rrezikun e proceseve paralele të vendimmarrjes.

Vlerësimi i projektit: A është i vlefshëm projekti i propozuar?

Duke u nisur nga baza ligjore për koncesionet në fuqi në Rrepublicën e Shqipërisë, Ministria e Financave duhet të ketë një rol më të fortë në vlerësimin, priorizimin dhe përzgjedhjen e projekteve të investimeve. Autoritetet Kontraktore (Ministritë e Linjës) duhet të mbajnë përgjegjësinë

për përgatitjen e analizës për të mbështetur zhvillimin e projekteve të investimeve (p.sh. ekonomike, financiare etj.). Sidoqoftë, MFE duhet të ketë një rol në sigurimin e qëndrueshmërisë së kësaj analize, pjesërisht për të ndihmuar përparësinë e kufizuar burimet drejt kthimit të tyre më të lartë. MFE duhet t'i bëjë rekomandimet e projektit Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë e cila nga ana e saj ka një rol keshillimor në identifikimin dhe përparësinë e investimeve për të mbështetur qeverinë objektivat e zhvillimit ekonomik dhe shoqëror.

Në zhvillimin e këtij funksioni duhet të merren parasysh disa faktorë: Të kesh një njësi të vetme në MFE përgjegjëse për rishikimin e vlerësimeve të projektit për të gjitha projektet, pavarësisht nga qasja e tyre e prokurimit, përfshirë rishikimin e informacionit fillestar të projektit të dokumentuar në propozimin e konceptit (faza e parë) dhe studimet e fizibilitetit (faza e dytë) përgatitur nga Autoriteti Kontraktor.

Krijimi i një komiteti të projektit për secilin projekt madhor pas miratimit në fazën një deri në përgatitjen e studimit të fizibilitetit dhe analizave të hollësishme për projektin.

Gjithashtu MFE do të duhet të zhvillojë kapacitete për të vlerësuar studimet e përfunduara të fizibilitetit, duke krijuar aftësi të mjaftueshme për të vlerësuar nëse janë të besueshme analizat dhe rezultatet e paraqitura në studimet e fizibilitetit në mënyrë të tillë që të japë opinionin e saj nëse projektet duhet të financohen dhe të prokurohen.

Përcaktimi i qasjes së prokurimit: Cili është roli i financimit privat?

MFE duhet të ketë një rol në vlerësimin e kostos së Koncesionit të ndërmarrë nga komiteti i projektit si pjesë e studimit të fizibilitetit. Ky është një çelës përbërës për vlerësimin e ndërmarrë si pjesë e portës dy, për të siguruar që më së shumti është zgjedhur opsioni i duhur i prokurimit për secilin projekt. Vlerësimi gjithashtu duhet të përfshijë konsiderimin faktorëve cilësor. Nga auditimet e kryera nga KLSH rezulton se analiza mbi vendimin e dhënies me koncesion/PPP është kryer në bazë të analizës cilësore dhe sasiore të vlerës në kohë të parësë, sipas studimit të fizibilitetit. Analiza sasiore e vlerës në kohë të parësë është kryer vetëm mbi bazën e kostove të investimit, duke shtuar mbi të edhe kosto të tjera që përfshijnë projektimin, know-how, marzhin e fitimit të ndërtuesit etj. Nga auditimi rezulton se nuk është kryer një analizë e pavarur e kostove në rastin e prokurimit, por është marrë e mirëqenë dhe është përdorur analiza e subjektit propozues, e cila rezulton me mangësi në detajim dhe argumentim. Gjithashtu, nuk janë marrë parasysh të gjitha flukset e parësë që lidhen në tërësi me projektin, duke vendosur jashtë analizës kostot e

operimit apo edhe të ardhurat që priten të realizohen. Në këtë mënyrë, KSP (krahasuesi i sektorit publik) nuk është kryer sipas kërkesave të VKM-së, në të cilat të gjitha flukset e ardhshme të projektit skontohen sikur të realizohen me metodën e prokurimit publik.

Mundësia e buxhetit: A duhet të financohet projekti?

Departamenti i Buxhetit në MFE ka një përgjegjësi thelbësore për të siguruar që implikimet fiskale afatgjata (të drejtpërdrejta dhe kontigjente) nga projektet janë të përballueshme. Kjo kërkon që projektet të merren parasysh së bashku me të tjerët, për të siguruar tërësinë e informacionit kur merren vendime. Ky rol përfshin sigurimin që projektet të jenë në përputhje me buxhetin afatmesëm, tavanet, objektivat dhe rregullat fiskale afatmesme, dhe që angazhimet për pagesat për PPP-të nuk do të tejkalojnë kufirin e vendosur prej 5 përqind të të ardhurave tatimore të vitit të kaluar. Kjo nuk kërkon vetëm analizën dhe monitorimin e kostove fiskale gjatë buxhetit afatmesëm 3-vjeçar, por gjatë jetës së projektit, veçanërisht për PPP-të që mund të kenë një angazhim kontraktual afatgjatë për pagesa të buxhetit gjatë gjithë periudhës së kontraktuar. Ky rol duhet të përafrohet ngushtë me vlerësimet e rreziqeve fiskale, për të siguruar që gjykimet mbi përballueshmërinë e buxhetit të marrin parasysh potencialin për realizimin e rrezikut në të ardhmen që mund të ndikojnë në objektivat fiskal.

Aktualisht, miratimi i PPP-ve nuk është i integruar mirë në ciklin e buxhetit. PPP-të mund të kenë financim të aprovuar në çdo periudhë të vitit, duke u dhënë atyre "dritën jeshile" mbi propozimet për investime në buxhet. Siguria se vendimi për të aprovuar projektet PPP merret nga qeveria si pjesë e procesit të zakonshëm të buxhetit, do të lehtësonte vlerësimin më të mirë të kostove, rreziqeve dhe angazhimeve buxhetore. Kjo do të thotë që koha e miratimit përmes fazës së tretë duhet të jetë përqendruar me vendimet e marra në kalendarin normal të buxhetit, në vend se të miratohet në pika të ndryshme të vitit.

Vlerësimi i rrezikut: A janë të pranueshme / të menaxhueshme rreziqet e propozuara për qeverinë?

Ekziston nevoja për një përqendrim të zgjeruar në vlerësimin e rreziqeve fiskale, si në pjesë e autoriteteve kontraktuese dhe MFE. Aktualisht Ministria e Financave dhe Ekonomisë ndërmerr një vlerësim të kufizuar të rreziqeve të projekteve PPP, duke patur në konsideratë si kufizimet e burimeve ashtu edhe ato të informacionit. Me miratimin e ligjit të ri për

PPP, MFE do të jetë përgjegjës për vlerësimin e rreziqeve fiskale të projekteve të PPP para miratimit të tyre, përfshirë fazën e fizibilitetit dhe atë të kontratës.

Nga auditimet e kryera dhe nga KLSH rezulton se nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë nuk janë zbatuar plotësisht përcaktimet ligjore të bëra në VKM nr. 575 datë 10.07.2013 *“Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat”* i ndryshuar, përsa i përket procedurës së analizës së risqeve dhe miratimit të projektit. Risqet kryesore të përfshira në studimin e fizibilitetit me impakt në Buxhetin e Shtetit sipas vlerësimit të grupit të auditimit përfshijnë:

- *Risku i normës së interesit* – Në auditimet e koncesioneve rezulton se lidhur me ndryshimin e normës së interesit me efekt në koston e financimit me borxh, sipas studimit të fizibilitetit është përcaktuar që të ndahet midis palëve. Në këtë mënyrë është përcaktuar që koncesionari të marrë përsipër rrezikun për ndryshimet në normën e interesit që lidhet me rrezikun e projektit ndërsa qeveria të marrë përsipër rrezikun për ndryshimet në normën e interesit që lidhen me spread-et e vendit.
- *Risku i këmbimit të valutës së huaj* në lidhje me diferencat e kursit të këmbimit në kohë në studimin e fizibilitetit është përcaktuar që rreziku duhet të ndahet midis palëve. Vlera e kontratës sipas parashikimeve është përcaktuar të jetë në euro, sipas monedhës që do sigurohet edhe financimi nga huadhënësit. Kryerja e pagesave ndaj koncesionarit është objekt i kursit ditor të datës së kryerjes së pagesave. Vlera e paguar në lekë sipas viteve respektive rezulton të jetë e ndryshme nga pagesa në pagesë në varësi të kursit të këmbimit. Nga auditimi konstatohet se nga ana e MFE nuk janë marrë masa për shmangien e riskut të kursit të këmbimit, duke mos kundërshtuar parashikimet e bëra në studimin e fizibilitetit. Efekti i kursit të këmbimit në këtë rast është transferuar në Buxhetin e Shtetit duke krijuar pasiguri për vlerat e pagesave reale në monedhën kombëtare si rezultat i rritjes së kursit të këmbimit. MFE ka sqaruar se si operatori privat ashtu edhe sektori publik nuk kanë kontroll mbi këtë risk. Në këtë mënyrë duhet të argumentohet nga MFE që ky risk të ndahet midis palëve. Ky risk paraqet efekte financiare për Buxhetin e Shtetit të cilat as nuk janë analizuar dhe as nuk janë kuantifikuar në analizën financiare. Për

më tepër, në rastin e projekteve koncesionare rrugore kontratat janë lidhur në Euro, ndërkohë që vetë punimet e ndërtimit i kanë flukset dalëse në monedhë kombëtare, duke e ekspozuar Buxhetin e Shtetit në të njëjtën mënyrë ndaj riskut të kursit të këmbimit sikurse emetimi i instrumentave të huamarrjes në tregjet kapitale ndërkombëtare. Gjithashtu ekspozimi i angazhimeve buxhetore në monedhën vendase sanksionohet dhe në Udhëzimin e MFE nr. 9 datë 20.03.2018 “Për procedurat standardet të zbatimit të buxhetit” në të cilën përcaktohet që *detyrimet lidhur me blerjet, shërbimet dhe punët publike merren përsipër në monedhën shqiptare, përfshi edhe kontratat e projekteve me financim të huaj, më përjashtim kur parashikohet ndryshe në marrëveshjen përkatëse të kredisë.*

- Risku i inflacionit është përcaktuar që të merret në konsideratë tërësisht nga operatori privat.

Nga auditimi konstatohet se Autoriteti kontraktor mbart rrezikun e ndryshimit të spread-it të vendit për normën e interesit të aplikuar. Në këtë mënyrë norma e interesit e pretenduar në vlerën fikse 5% në studimin e fizibilitetit është e pabazuar, pasi duke marrë parasysh këtë risk, kjo normë është e ndryshueshme në bazë të lëvizjeve të spread-it. Gjithashtu kjo sjell dhe një risk të shtuar të financimit të projektit, pasi rrit kostot e tij duke i bërë të paparashikueshme pagesat për gjithë periudhën e koncesionit. Gjithashtu nga analiza e risqeve konstatohet se risku i kursit të këmbimit është parashikuar të ndahet midis palëve. Efekti i mbartjes së këtyre risqeve nuk është materializuar në trajtë sasiore në flukset e projektuara të parasë. MFE nuk rezulton të ketë kryer një analizë në lidhje me efektet e mundshme të këtyre risqeve për Buxhetin e Shtetit në lidhje me pagesat e disponueshmërisë të planifikuara në studimin e fizibilitetit. Nga ana e MFE nuk rezulton të jenë kundërshtuar efektet e mundshme nga përballimi i këtij risku në afatgjatë për Buxhetin e Shtetit.

Në studimin e fizibilitetit është parashikuar se risku i financimit nuk do të merret përsipër nga autoriteti kontraktor, pasi nuk parashikohet që autoriteti të ofrojë ndonjë lloj huaje, granti apo forma të tjera financimi për përmirësimin e rrugës. Nga auditimi konstatohet se Autoriteti kontraktor mbart rrezikun e ndryshimit të spread-it të vendit për normën e interesit të aplikuar. Në këtë mënyrë norma e interesit e pretenduar në vlerën fikse 5%

në studimin e fizibilitetit është e pabazuar, pasi duke marrë parasysh këtë risk, kjo normë është e ndryshueshme në bazë të lëvizjeve të spread-it. Gjithashtu kjo sjell dhe një risk të shtuar të financimit të projektit, pasi rrit kostot e tij duke i bërë të paparashikueshme pagesat për gjithë periudhën e koncesionit. Nga ana e MFE nuk rezulton të jenë kundërshtuar efektet e mundshme nga përballimi i këtij risku në afatgjatë për Buxhetin e Shtetit.

Përgjegjësia për analizën e rrezikut fiskal do të duhet të caktohet qartë ndërmjet AK-ve dhe MFE. Në parim, AK-të duhet të jenë përgjegjëse dhe të përgjegjshme për identifikimin, vlerësimin dhe monitorimin e të gjitha rreziqeve të projektit dhe zhvillimin e masave për zbutjen e rrezikut; ndërsa MFE duhet të jetë përgjegjës për rishikimin e këtij vlerësimi të rrezikut, duke siguruar që shpërndarja e rreziqeve është e përshtatshme; dhe vlerësimi i kostove fiskale që mund të lindin nëse realizohen rreziqe. Gjithashtu Drejtoria e Koncesioneve do të duhet të bashkëpunojë ngushtë me Departamentin e Buxhetit pranë Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë.

Modelet ekzistuese për monitorimin e rrezikut fiskal duhet të përmirësohen më tej dhe të aplikohen si për vlerësimin ex-ante ashtu edhe për rrezikun fiskal.

Prokurimi: A janë të pranueshme dokumentacioni i prokurimit dhe kontrata përfundimtare?

MFE duhet të vlerësojë dokumentacionin e prokurimit dhe kontratën përfundimtare për të siguruar se ato janë në përputhje me parametrat e rënë dakord më parë dhe risqet fiskale dhe të projektit të menaxhohen si duhet. Pas miratimit të fazës tre, komiteti i projektit është përgjegjës për të siguruar përgatitjen e dokumentacionit të prokurimit, procesin e tenderit të ndërmarrë dhe vlerësuar (në bashkëpunim me Agjencinë e Prokurimit Publik) dhe kontratën e negociuar. Ky proces aktualisht mbështetet nga ATRAKO i cili është pjesë e komitetit themeluar për projekte PPP, por nuk ekziston për projekte të prokuruar tradicionalisht. MFE vlerëson dokumentacionin e prokurimit dhe më pas duhet që kontrata përfundimtare e negociuar të analizohet nga një njësi e ndryshme në MFE për të shmangur konfliktet e mundshme të interesit.

Roli i Institucioneve Supreme të Auditimit si instrument në parandalimin e mashtrimit dhe korrupsionit



Rezart Golemi - Auditues
Departamenti i Auditimit të
Vetëqeverisjes Vendore

Mashtrimi nuk është një fenomen i panjohur, por rrënjët e tij mund të gjenden që në historinë e hershme kur njerëzit filluan të përdornin hile të ndryshme si një mënyrë për të patur fitime. Krijimi i institucioneve të kontabilitetit dhe kontrollit janë shumë të lidhura me njëra-tjetrën, kryesisht në ato pjesë të institucioneve shtetërore që kujdesen për fondet publike. Me fjalë të tjera, qëllimi kryesor i këtij punimi është të përshkruajë rolin e audituesve publikë të jashtëm (SAI), për zbulimin dhe

parandalimin e mashtrimeve të mundshme në të ardhmen.

Hyrja

Mashtrimi është një fenomen i mirënjohur, i cili i ka fillimet e tij në fillim të historisë ku njerëzit filluan të përdorin metoda dhe manipulime nga më të ndryshmet, me qëllim përfitimin e parave, tokës, mallrave, etj. Gjurmët e para të auditimit mund të datohen që nga Antikiteti, në Babiloninë e lashtë dhe Egjiptin, ku gjetjet arkeologjike kanë provuar ekzistencën e dokumenteve justifikuese të transaksioneve tregtare që ishte një metodë fillestare e verifikimit post factum. Megjithatë, gjatë Mesjetës, interesi për të kontrolluar dokumentet dhe llogaritë financiare rriti nevojën për të verifikuar mirë përdorimin e fondeve të ndryshme. Qëllimi kryesor ishte zbulimi i atyre personave apo entiteteve që shmangnin pagesat dhe detyrimet me dashje ose jo. Që nga epoka moderne, shteti ishte institucioni kryesor i cili mbikëqyrte sistemin e kontabilitetit, me qëllim zbulimin dhe parandalimin e mashtrimeve të kryera. Dhe ndërsa organizatat ekonomike u bënë gjithnjë e më komplekse dhe më të fuqishme në shoqëri, ato gjithashtu filluan të punësojnë specialistë ose llogaritarë me qëllim maksimizimin e fitimit të tyre dhe të shmangien e humbjeve ose vjedhjeve të bëra në organizatat publike.

Revolucioni industrial solli një zhvillim të shpejtë ekonomik, që rriti interesin për zhvillimin e kapitaleve, investimeve dhe kontrollin e

transaksioneve. Në të tilla kushte u rrit edhe dëshira e njerëzve për të fituar para shpejt me mjete dashakeqe ose mashtruese dhe për këtë arsye opinioni publik u bë më i vetëdijshëm, që nga shekulli i 18-të për ekzistencën e mashtrimit financiar dhe skemave të tjera mashtruese që kishin për qëllim të fitonin besim, pronë, mallra ose fuqi politike.

Nga mesi i shekullit të 19-të, u shfaqën llogaritarët dhe audituesit e parë profesionistë si një grup i specializuar i njerëzve të përfshirë në parandalimin dhe zbulimin e mashtrimeve dhe gabimeve reale ose të mundshme në situatat financiare brenda shtetit ose një entiteti ekonomik. Roli i tyre nuk ishte vetëm të hetojnë, por edhe të vlerësojnë rreziqet e mundshme dhe të garantojnë përgjegjësinë e mekanizmave të kontrollit të brendshëm.

Në fund të shekullit të 20-të dhe fillimin e shekullit XXI, auditorët u bënë një domosdoshmëri në menaxhimin të një entiteti ekonomik, më qëllim parandalimin e skenarëve të mundshëm të mashtrimit, përvetësimit të fondeve ose vjedhjeve.

Mashtrimi gërryen besimin e publikut në institucionet politike dhe shtrembëron shpërndarjen e burimeve dhe minon konkurrencën në treg, ai ka një efekt shkatërrues në investime dhe zhvillim. Në vendet në zhvillim është e zakonshme që SAI-t të raportojnë shpenzime të paautorizuara, humbje të fondeve publike, abuzim të procedurave që rezultojnë në humbje të thesarit publik, etj. Këto institucione respektohen për pavarësinë e tyre, si dhe kontribuojnë dhe inkurajojnë marrjen e vendimeve të drejta në përputhje me kuadrin rregullator.

Auditimi jep sigurinë e arsyeshme që pasqyrat financiare të audituara mund të besohen dhe përdoren bazuar në parimet e ligjit. Për të parandaluar mashtrimin, SAI-të kanë krijuar dhe nxitur një mjedis parandalues kundër mashtrimit dhe korrupsionit, përfshirë forcimin e sistemeve të menaxhimit financiar, vlerësimin e sistemeve të kontrollit të brendshëm dhe identifikimin dhe korrigjimin e dobësive.

Përcaktimi i mashtrimit

Në thelb nuk ka një përcaktim të saktë “ndërkombëtar” të mashtrimit; por ky term përdoret për të përshkruar parregullsi, mashtrim, zhvatje, shkelje, vjedhje, përfaqësim të rremë të materialeve. Me fjalë të tjera, mashtrimi mund të realizohet nga çdo person që synon të sigurojë një përfitim të caktuar ose të shkaktojë një humbje të caktuar, apo edhe t'i ekspozojë të

tjerët të rrezikojnë në një mënyrë të pandershme, ose të japin një dëshmi të rreme.

Organizata Ndërkombëtare e Institucioneve Supreme të Auditimit intereson për parandalimin dhe luftimin e mashtrimit

Organizata Ndërkombëtare e Institucioneve Supreme të Auditimit (INTOSAI) është federata mbarë botërore e SAI-ve. Ajo organizon një konferencë ndërkombëtare çdo tre vjet (Kongresi Ndërkombëtar i Institucioneve Supreme të Auditimit (INCOSAI). Gjatë konferencës së 16-të të INCOSAI-t, e cila u mbajt në Montevideo, Uruguai, qëllimi kryesor ishte

- (a) Roli dhe përvojat e SAI-ve në parandalimin dhe zbulimin e mashtrimit
- (b) Metodat dhe teknikat për parandalimin dhe zbulimin e mashtrimit dhe korrupsionit.

Të gjitha SAI-t janë të mendimit se mashtrimi prek të gjitha vendet në shkallë të ndryshme dhe se SAI-të mund dhe duhet të përpiqen të krijojnë një mjedis që është i pafavorshëm për mashtrim. Siç parashikohet në Deklaratën e Limës të miratuar nga INTOSAI në 1977, SAI-të ranë dakord që ata të jenë të pavarur dhe të kenë mandate të mjaftueshme që u mundësojnë atyre të kontribuojnë në mënyrë efektive në luftën kundër mashtrimit dhe korrupsionit. Ndër pikat kryesore të kësaj deklarate thuhet se SAI-të duhet:

1. Të ketë nivelin e duhur të pavarësisë financiare dhe operative dhe gjerësinë e mbulimit të auditimit;
2. Të ketë një rol më aktiv në vlerësimin e efikasitetit dhe efektivitetit të sistemeve financiare dhe të brendshme dhe ndjekjen agresive të rekomandimeve të SAI-ve;
3. Përqendrimi i strategjisë së auditimit më shumë në fusha dhe operacione të prirura për mashtrim dhe korrupsion duke zhvilluar tregues efektivë të rrezikut të lartë për mashtrim;
4. Të ketë raporte auditimi sa më të kuptueshme prej përdoruesve;
5. Një bashkëpunim më i ngushtë dhe shkëmbim i duhur i informacionit me organe të tjera kombëtare dhe ndërkombëtare që luftojnë korrupsionin;
6. Intensifikimi dhe shkëmbimi i praktikave më të mira ndërmjet SAI-ve lidhur me mashtrimin dhe korrupsionin

7. Krijimi i procedurave të menaxhimit të personelit për shërbimin publik që zgjedhin, mbajnë dhe motivojnë punonjës të sinqertë, kompetent;
8. Përdorni Kodit Etik të INTOSAI-t për të promovuar standarde më të larta etike dhe një kod etik për shërbimin publik;

Përcaktimi i auditit

Sipas INTOSAI, një auditim është një kontroll ose rishikim i veprimtarive publike financiare për të siguruar që këto aktivitete të kryhen bazuar në rregullat, standardet ndërkombëtare dhe në përputhje me kornizën ligjore. Nga ana tjetër, Gjykata Evropiane e Auditorëve deklaron se qëllimi kryesor i auditimit është të shprehë një mendim nëse aktivitetet publike financiare dhe transaksionet financiare bëhen në përputhje me bazën e duhur ligjore.

Llojet e auditimit

Të gjitha auditimet fillojnë me objektiva, të cilët përcaktojnë llojin e punës që do të kryhet dhe standardet e auditimit që duhet të ndiqen nga grupi i auditimit. Ekzistojnë 7 lloje të auditimit të cilat më së shumti përdoren nga SAI-të, siç janë: auditimet financiare, auditimet e përputhshmërisë, kontrollet IT, auditimet e performancës, auditimet mjeko-ligjore dhe auditimet kompjuterike. Në varësi të situatës dhe rrezikut, ndonjëherë grupi mund të përdorë një kombinim të auditimeve që mund të jenë financiar dhe përputhshmërie, ose auditime specifike që u përmendën më lart. Të gjitha auditimet që janë kryen nga SAI-të bazohen në standardet ndërkombëtare të cilat janë zhvilluar nga INTOSAI dhe IFAC, EUROSAI. Disa SAI kanë standardet e tyre të auditimit, por shumica e tyre përdorin standardet e IFAC, të cilat njihen si Standarde Ndërkombëtare të Auditimit (ISA).

Auditimi financiar

Sa i përket auditimit financiar, qëllimi kryesor i këtij auditimi është të analizojë rregullsinë e pasqyrave financiare dhe të japë sigurinë e arsyeshme se të gjitha transaksionet ekonomike janë bazuar në rregullat INTOSAI dhe EUROSAI, megjithatë bazuar në Parimet Themelore të Auditimit Financiar, ISSAI 200, neni 4, thuhet se: *Auditimi financiar përqendrohet në përcaktimin nëse informacioni financiar i një njësie ekonomike paraqitet në përputhje me kornizën rregullatore të raportimit*

financiar në fuqi. Fushëveprimi i auditimeve financiare në sektorin publik mund të përcaktohet nga mandati i KLSH si një varg objektivash të auditimit, përveç objektivave të një auditimi të pasqyrave financiare të përgatitura në përputhje me një kornizë të raportimit financiar.

Auditimi i përputhshmërisë

Mashtrimi është identifikuar kryesisht nën auditimet e përputhshmërisë, dhe qëllimi kryesor i këtij lloj kontrolli është të sigurojë përmbushjen e politikave, rregullave, rregulloreve në fuqi për kontratat dhe marrëveshjet e granteve.

Auditimi i përputhshmërisë është një pjesë integrale e mandatit të SAI-t, lidhur me auditimin e subjekteve të sektorit publik; ai mund të mbulojë një gamë të gjerë të çështjes lëndore duke përdorur disa lloje të kriterëve, procedurat e mbledhjes së provave dhe formatet e raportimit. Raporti i auditimit mund të jetë i gjatë ose me formë të shkurtër, dhe përfundimet mund të shprehen në mënyra të ndryshme: si një deklaratë e vetme e shkruar me shkrim të qartë ose një përgjigje më e hollësishme për pyetje specifike të auditimit. Një pamje e hollësishme e parimeve dhe standardeve janë elaboruar në ISSAI 400 (parimet themelore të auditimit të pajtueshmërisë), neni 4 dhe neni 15.

Para-auditimi

Është një formë e auditimit të përputhshmërisë e cila është më së shumti e popullarizuar në vendet latine dhe ka në fokus kryesor ligjshmërinë e një transaksioni. Sipas ISSAI 1, neni 2 (1), (3) i Deklaratës së Limës që thotë se:... *Para-auditimi paraqet një auditim që bëhet para faktit të veprimtarive administrative dhe financiare. Para-auditimi nga një Institucion Suprem i Auditimit ka përparësinë të jetë në gjendje të parandalojë dëmet para se të ndodhë, por kanë disavantazhin e krijimit të një sasive të tepërt të punës dhe përgjegjësi...*

Sipas ISSAI 4000 (Udhëzimet e Auditimit të Pajtueshmërisë), neni 9, këto auditime bëhen veçmas me kërkesën e organeve kompetente për të cilat raporton SAI përkatës, ose me iniciativën e vetë SAI-t.

Për më tepër, disa SAI mund të kenë detyra dhe përgjegjësi të veçanta të auditimit të përputhshmërisë të përcaktuara nga mandati i tyre .

Detyra të tilla mund të përfshijnë:

- a. Funksionin gjyqësor të SAI-ve të organizuara si Gjykata e Llogarive,

- b. Aktivitetet në lidhje me mashtrimin dhe korrupsionin e dyshuar,
- c. Hetimin e veprimeve të dyshuara të paligjshme, ose sjelljeve të tjera të gabuara me qëllim marrjen e masave dhe sanksioneve kundrejt individëve, në thyerje të ligjit,
- d. Vlerësimi i së vërtetës dhe kompletimi i informacionit të paraqitur
- b) Sidoqoftë, raportet e auditimit të përputhshmërisë mund të marrin forma të ndryshme, siç janë:
 - a. Raporte të veçanta të auditimit të përputhshmërisë të cilat mund të jenë ose me forma të shkurtra ose raporte me forma të gjata në varësi të nevojave të përdoruesve të raportit
 - c) Opinione për pajtueshmërinë, të cilat mund të përfshihen në raportin e auditorit për pasqyrat financiare, ose në një raport të veçantë
 - a. Opinione që përcaktojnë nëse aktivitetet ose transaksionet që kanë rënë në vëmendjen e auditorëve të sektorit publik gjatë shkarkimit të përgjegjësisë të tjera të auditimit janë kryer në përputhje me autoritetet,

Kontrolli i auditimit (Auditimi i TI)

Auditimet e kontrolleve janë krijuar për të siguruar që kontrollet e duhura mbi sistemet dhe softuerët janë krijuar për të siguruar që kontrollet e brendshme funksionojnë siç janë projektuar. Auditimet e kontrolleve IT sigurojnë që sistemet janë duke punuar, por ato jo domosdoshmërisht zbulojnë mashtrim, megjithatë ky lloj kontrolli përfshin planifikimin, organizimin, drejtimin dhe kontrollin. operacionet e programeve dhe sistemet e vendosura për të matur, raportuar dhe monitoruar performancën e programit.

Auditimet e performancës

Bazuar në ISSAI 300, neni 9, qëllimi kryesor i auditimit të performancës është të sigurojë informacion dhe siguri të mjaftueshme në lidhje me cilësinë e menaxhimit të burimeve publike, bazuar në parimet e 3E (ekonomicitet, efikasitet dhe efektivitet), duke përdorur të gjitha informacionet, sistemet, shpërndarja e rezultateve, treguesit e performancës, sistemet e monitorimit dhe pajtueshmërisë ligjore dhe etike. Auditimet e performancës janë krijuar për të krahasuar performancën operacionale kundër normave dhe kritereve të paracaktuara. Prandaj, ato mund të jenë të dizajnuara për të përfshirë disa referenca për ligje dhe rregullore dhe për të ndihmuar në identifikimin e mashtrimit dhe

korupsionit, në përputhje me parimet e nenit 11 të ISSAI300, dhe ISSAI 3000.

Auditimet mjeko-ligjore

Ky lloj auditimi (Forensic Audit) është relativisht i ri në sektorin publik, përdorimi i shtuar i teknologjisë kompjuterike për të kryer aktivitete kriminale paraqet sfida të reja për llogaritarin dhe audituesin e mjekësisë ligjore. Auditorët mjekoligjorë hartojnë auditimet e tyre për të mbledhur prova për të vërtetuar ekzistencën e mashtrimit dhe korupsionit. Shkathësitë e kërkuara për ta bërë këtë tejkalojnë aftësitë e auditimit të nevojshme për të kryer një kontroll financiar ose pajtueshmërie. Në disa rrethana, ligjet, rregulloret, ose politikat kërkojnë që audituesit të raportojnë indikacione të llojeve të caktuara të mashtrimit tek organet e zbatimit të ligjit ose hetimet, para se të zgjasin hapat dhe procedurat e auditimit.

Roli i auditimit të brendshëm

Auditimi i brendshëm nuk ka luajtur kështu rolin e rëndësishëm që duhet të ndihmojë menaxherët qeveritarë të menaxhojnë më mirë dhe të përmirësojnë sistemet e përgjegjësisë. Rrallë herë SAI-t mbështeten në punën e audituesve të brendshëm qeveritarë, puna e të cilëve rrallë ka qenë mjaft e besueshme dhe aktivitetet e të cilave nuk janë përqendruar në të njëjtat fusha si auditimet e SIA-s. KLSH mund të nxisin zhvillimin e auditimit të brendshëm në qeveri, duke ndarë aftësinë e tyre të trajnimit me komunitetin e auditimit të brendshëm në qeveri. KLSH mund të bëhet udhëheqësi intelektual për auditorët e brendshëm edhe pse ata raportojnë drejtpërdrejt në departamentet qeveritare. KLSH zakonisht kanë metodologji më të mira të auditimit sesa audituesit e brendshëm, të cilat mund të ndahen me komunitetin e auditimit të brendshëm.

Konkluzion

Si përfundim është e qartë se mashtrimi është i vështirë për t'u identifikuar, por është përgjegjësi e organeve të auditimit siç janë KLSH dhe Auditimi i Brendshëm që të gjejnë dhe zbulojnë parregullsitë ose shkeljet e ligjit në mënyrë që të zvogëlojnë humbjet dhe kostot publike. Organi i auditimit duhet të përdorë të gjitha hapat e nevojshëm duke mbledhur prova reale dhe të dobishme në përputhje me INTOSAI; Standardet EUROSAT dhe japin një mendim të drejtë për të gjitha rregullat e ligjit në fuqi.

Sfidat e KLSH përballë Kapitullit 32 të raportit të Komisionit Evropian



Gert Hekurani - Auditues
Departamenti i Auditimit të
Vetëqeverisjes Vendore

Integrimi Evropian i Shqipërisë tashmë prej disa javësh është një nga diskutimet më të nxehta në Tiranën politike dhe jo vetëm. Javët që lamë pas ishin shumë të rëndësishme, me mjaft diskutime, debate, analiza të cilat në fokus kishin integrimin e Shqipërisë në Bashkimin Evropian.

Një nga sfidat më të mëdha të të gjithë qeverive është pikërisht ky proces dhe përmbushja e kushteve të nevojshme për t'i dhënë dritën jeshile që vendi ynë të përparojë në rrugën e gjatë drejt

Bashkimit Evropian. Përtej përmbushjes së kriterëve politike, progresi i raportit ka dhe anën e tij teknike që çdo shtet duhet të përmbushë, ose atë që quhet procesi screening, proces në të cilin është aktualisht vendi ynë. E një nga pikat e këtij procesi është patjetër edhe pasqyra financiare e vendit tonë dhe auditimi i saj i brendshëm dhe i jashtëm.

Në çdo progres raport që vendi ynë ka marrë vit pas viti, në Kapitullin 32 të tyre një ndër pikat kryesore ka qenë pikërisht procesi auditimit të jashtëm dhe në veçanti rregullimi dhe funksionimi i institucionit të Kontrollit të Lartë të Shtetit. KLSH duke pasur gjithmonë në vëmendje kushtet që vendi ynë duhet të përmbushë dhe detyrat konkrete që na janë lënë ne në përmbushjen e këtyre detyrimeve, ka ndërmarrë shpesh herë nisma ligjore për përmirësimin dhe mirëfunksionimin e tij. Nisma më e rëndësishme ka qenë në vitin 2012, kur Shqipëria filloi përpjekjet serioze në rrugën e anëtarësimit në BE dhe kur kishte një plan të qartë masash që duheshin ndërmarrë. Ndaj KLSH në përgjegjshmëri të plotë për të përmbushur detyrimet e tij, nisi një konsultim të gjerë publik në përmirësimin e kuadrit ligjor për funksionin e KLSH. Ishte pikërisht kjo iniciativë e institucionit tonë që solli amendimet e duhura në ligjin Nr.154/2014 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit", që institucioni jonë të ishte në përmbushje të standardeve ndërkombëtare të auditimit.

Me mbështetje dhe të organizmave ndërkombëtare, u arrit që ligji të kishte disa ndryshime thelbësore, duke bërë dhe përafrimet e nevojshme me legjislacionin ndërkombëtar. Sot mund të themi se organizimi dhe funksionimi i KLSH-së është në përputhje të plotë me standardet ndërkombëtare të auditimit, e kjo theksohet edhe në Progres Raportet e Komisionit Evropian të vitit 2016 e në vazhdim.

Kapitulli 32 në progres raportet 2016-2019

Duke u ndalur tek progres raportet, dua ta nis me atë të vitit 2016. Më konkretisht në Kapitullin 32 për kontrollin financiar nënvizohet: " Bazuar në standardet ndërkombëtare, BE promovon reformën e ndërmarrë nga qeveria për të rritur përgjegjshmërinë menaxheriale dhe menaxhimin e shëndoshë financiar të të ardhurave dhe shpenzimeve. Rregullat e kontrollit financiar mbrojnë më tej interesat financiare të BE-së kundër mashtrimit në menaxhimin e fondeve të BE-së dhe euros kundër falsifikimit. Shqipëria është përgatitur mesatarisht në këtë fushë. Një përparim është arritur në vitin e kaluar, veçanërisht në ndryshimin e legjislacionit të kontrollit të brendshëm financiar publik (PIFC) në përputhje me standardet ndërkombëtare, duke ripërqëndruar rolin e Njësisë Qendrore të Harmonizimit (CHU) më tej, më shumë aktivitete strategjike dhe azhurnimi i manualeve të auditimit të jashtëm në përputhje me standardet e Organizata Ndërkombëtare e Institucioneve Supreme të Auditimit (INTOSAI)."

Pavarësisht këtij vlerësimi raporti gjen se sërisht problemi që ka vendi ynë, simptomë që vijon të vuaj ende, është mos implementimi korrekt i këtyre ndryshimeve dhe reformave, pasi sipas raportit shumë prej institucioneve nuk kanë aftësitë e duhura menaxheriale dhe nuk kanë një kontroll të brendshëm në përputhje me Legjislacionin e PIFC-së. Fatkeqësisht mos implementimi siç duhet sjell dhe probleme në mirëfunksionimin dhe zhvillimin e duhur të auditimit të jashtëm, duke bërë që KLSH-ja të përqëndrohet kryesisht vetëm në auditimet e përputhshmërisë dhe zbulimin e parregullsive. Ndaj një ndër rekomandimet në Progres Raportin e dhjetorit 2016 është që Shqipëria të rrisë numrin e follow up-ve të kontrollit financiar dhe kontrollit të përputhshmërisë / rregullshmërisë në përputhje me manualin e azhurnuar të auditimit dhe standardet e auditimit INTOSAI.

Ndërsa përsa i përket auditimit të jashtëm, raporti do të theksonte se KLSH përqëndrohet në auditimet e përputhshmërisë, përcaktimit të dëmeve

ekonomike dhe shkeljen e rregullave, në vend të kontroleve që mund të ndihmojnë në parandalimin e një dëmi të tillë në radhë të parë. Auditimet financiare ende nuk rezultojnë në opinione profesionale auditimi edhe pse KLSH gradualisht po fillon t'i adresojë ato. Thekson ecurinë që ka bërë KLSH në gjetjen e dëmeve financiare, duke u rritur nga viti në vit, duke vlerësuar kështu punën e institucionit tonë. Por ajo që bie në sy është që pavarësisht se ministria e Financave në atë kohë hartoi një plan masash për të vijuar gjetjet e KLSH, nuk pati një implementim sistematik. Rekomandimet e masave organizative të KLSH nuk u zbatuan tërësisht dhe vetëm gjysma e masave disiplinore dhe administrative u zbatuan.

Pra, nëse do të donim ta lexonim ndryshe, problemi qëndron në zbatimin dhe marrjen parasysh të raporteve të KLSH, që dëmet në buxhetin e shtetit dhe të ardhurave të institucioneve të minimizohen.

Duket se në Progres Raportin e 2018, Shqipëria ka bërë një përparim të dukshëm në plotësimin e detyrave që rrjedhin nga Kapitulli 32.

"BE promovon reformën e qeverisjes kombëtare për të përmirësuar përgjegjshmërinë menaxheriale, menaxhimin e shëndoshë financiar të të ardhurave dhe shpenzimeve, si dhe kontrolli i jashtëm i fondeve publike mbron më tej interesat financiare të BE-së kundër mashtrimit në menaxhimin e fondeve të BE-së dhe euros kundër falsifikimit." Jo më kot është cituar kjo pjesë e progres raportit, pasi këtu shikohet qartë që institucionet e BE vlerësojnë auditimin e jashtëm, dhe KLSH është institucioni suprem i auditimit të jashtëm në Shqipëri, si gardianin e interesave financiare të BE. Kjo është tejmas e rëndësishme, sepse thekson edhe njëherë rëndësinë e gjetjeve dhe rekomandimeve të lëna nga raportet e auditimit të KLSH. KE në progres raportin e tij dedikuar auditimit i referohet pikërisht raporteve të KLSH, ndaj ne si institucion na lind barra e madhe e të qenit të përgjegjshëm përpara qytetarëve shqiptarë por edhe partnerëve të huaj.

Në detyrat e shtëpisë të lëna në Progres Raportin e Këshillit Evropian për vitin 2018 theksohet nevoja që Shqipëria të adoptojë një risk bazuar në qasjen e auditimit të jashtëm për të gjetur një mënyrë se si mund të zvogëlohet gradualisht numri i auditimeve të përputhshmërisë dhe të rritet numri i auditimeve financiare dhe të performancës. Bazuar edhe në rekomandimet e progres raportit vetëm gjatë vitit 2018 janë kryer 18 auditime nga ky departament.

Departamenti i Njësive të Vetëqeverisjes Vendore

Duke u ndalur në këtë rekomandim të progres raportit mund të thuhet se me ndryshimet ligjore të 2014 është ngritur dhe ka nisur funksionin e tij për herë të parë Departamenti i Auditimit të Performancës. Përsa i përket uljes së numrit të auditimeve të përputhshmërisë, Kontrolli i Lartë i Shtetit e ka nisur implementimin e këtij rekomandimi tek Departamenti i Njësive të Vetëqeverisjes Vendore. Ky departament në vitin 2019 nuk ka kryer asnjë auditim përputhshmërie, duke u bërë departamenti i parë që zbaton një rekomandim të progres raportit, i cili do të shtrihet më pas në të gjithë departamentet. Duke mos kryer këto auditime departamenti ka pasur më shumë kohë dhe është përqendruar më tepër në auditimet e karakterit financiar, të cilat ende paraqesin problematika shqetësuese. Por brenda këtij auditimit me karakter financiar shikohet edhe përputhshmëria e tenderave publik me legjislacionin në fuqi.

Gjithashtu dhe në zbatim të rekomandimeve të projekt rezolutës të Kuvendit për vlerësimin e aktiviteti të KLSH, KLSH në planin vjetor të auditimeve të vitit 2019 të miratuara nga kryetari, ka rritur ndjeshëm numrin e auditimeve financiare për pushtetin vendor. Nga 5-6 në vitin 2018, në 27 auditime financiare në vitin 2019. Nga auditimet e kryera për dhënien e opinionëve të pasqyrave financiare të vitit 2018 mangësitë konsistojnë në këto drejtime:

- Në të gjitha rastet nga njësitë e qeverisjes vendore nuk janë kryer inventarizimet mbi gjendjen fizike të aktiveve afatgjata materiale si, toka, terrene, pyje etj.
- Nuk janë pasqyruar saktë detyrimet kreditore dhe detyrimet që rrjedhin nga vendimet gjyqësore të formës së prerë.
- Nuk janë pasqyruar saktë detyrimet ndaj debitorëve, etj.

Në 17 subjekte ku është kryer auditimi financiar për dhënien e opinionit të pasqyrave financiare për vitin 2018, për 13 nga këto subjekte është dhënë opinion i kualifikuar, në 2 subjekte është dhënë opinion i pakualifikuar pa rezervë, në 1 subjekt opinion i pakualifikuar me rezervë dhe në një subjekt është dhënë opinion i kundërt.

Këto shifra tregojnë edhe seriozitetin e institucionit më të rëndësishëm të kontrollit të jashtëm financiar publik në vendin tonë, në përmbushjen e

direktivave dhe rekomandimeve të BE, duke vënë një gur në murin e madh të reformave që vendi ynë duhet të kryej.

Për vitin 2019 Progres Raporti në detyrat e tij thekson implemtimin në kohë dhe sa më shumë sistematik të rekomandimeve të KLSH-së.

Në auditimin e kryer gjatë vitit 2019 për zbatimin e rekomandimeve të lëna në 36 njësi të vetëqeverisjes vendore është konstatuar se nga ana e KLSH janë rekomanduar 494 masa organizative. Nga të cilat janë zbatuar 200 masa, janë në proces 234 dhe 56 janë të pazbatuara.

Masa shpërbllim dëmi janë rekomanduar 279, në vlerën 717,508 mijë lekë. Janë zbatuar 52 rekomandime në vlerën 35,902 mijë lekë. Janë në proces zbatimi 153 rekomandime në vlerën 431,116 mijë lekë. Mbeten të pazbatuara 16 rekomandime në vlerën 32,419 mijë lekë.

Masa administrative janë rekomanduar 272 nga të cilat janë zbatuar 135. 79 masa janë në proces zbatimi dhe 47 masa janë të pazbatuara.

Masa disiplinore nga 347 të rekomanduara, janë zbatuar 274. Janë në proces zbatimi 16 dhe nuk janë zbatuar 57 masa disiplinore.

Konkluzione

Të gjitha këto shifra më sipër që i përkasin Departamentit të Auditimit të Njësisve të Vetëqeverisjes Vendore janë një shembull i ecursisë në zbatimin e rekomandimeve të KLSH. Çdo vit vihet re ndryshimi në shifra gjatë zbatimit të këtyre rekomandimeve, gjë që është reflektuar edhe në progres raportet e fundit të Këshillit Evropian. Ashtu siç e përmendëm më sipër, në progres raportin e vitit 2016 nënvizohej fakti që KLSH kishte nisur implementimin e ndryshimeve ligjore në përputhje me standardet e BE dhe organizmave audituese ndërkombëtare siç është INTOSAI, si dhe kërkohej të rritjen numri i auditimeve financiare dhe të përputhshmërisë, ndërkohe që në progres raportit e fundit atë të vitit 2019, kërkohet implementimi i rekomandimeve të lëna nga KLSH. Kjo tregon qartë përparimin që ka bërë institucioni i Kontrollit të Lartë të Shtetit në përmbushjen e direktivave të Bashkimit Evropian. Megjithatë ne kemi ende një sfidë të madhe përpara, që shpesh nënvizohet në këto progres raporte, por edhe nga organizmat ndërkombëtare të auditimit, gjetjen e një mekanizmi për kryerjen e auditimeve të karakterit parandalues. Por kjo nuk është vetëm në dorë e institucionit tonë, por duhet të jetë në kuadrin e një angazhimi ndërinstitutional, që do të reflektonte dhe ndryshimet përkatëse në Ligjin për Organizimin dhe Funkcionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit.

Transformimi i auditimit të jashtëm përmes analizave të të dhënave të mëdha (big data) dhe teknikave data mining.



Elsona Papadhima - Audituese
Sektori i Teknologjisë së
Informacionit

Në vitet e fundit, Shqipëria ka bërë një përparim të rëndësishëm në drejtim të qeverisjes elektronike, e cila synon jo vetëm rritjen e efikasitetit, efektivitetit dhe transparencës në sektorin publik, por edhe sigurimin e shërbimeve cilësore dhe online për qytetarët dhe bizneset. Zhvillimet e shpejta dhe të rëndësishme në fushën e TIK-ut, si dhe kërkesat në rritje për përdorim më të mirë të teknologjisë, kanë sjellë domosdoshmërinë që përveç gjenerimit dhe përpunimit të të dhënave për

interesat e brendshme të institucioneve, sistemet po ndër veprojnë me njëri-tjetrin duke mbledhur dhe dërguar vëllime të mëdha të informacionit nga burime të brendshme dhe të jashtme, të cilat do të sjellin përmirësime të konsiderueshme në ofrimin e shërbimeve publike. Në këto kushte, audituesit e TI janë duke ndryshuar mënyrën e kryerjes së një auditimi.

Në një mjedis të madh të të dhënave, profesioni i auditimit ka potencialin për të ndërmarrë analiza më të përparuara parashikuese dhe përshkruese. Analizat e të dhënave të mëdha dhe data mining parashikohen gjerësisht për të transformuar mënyrën e kryerjes së auditimeve, veçanërisht në fushat e vlerësimit të rrezikut.

Ky punim do të trajtojë fushën e analizave të të dhënave të mëdha si procesi i inspektimit, seleksionimit, transformimit dhe modelimit të të dhënave të mëdha për të zbuluar dhe komunikuar informacione dhe modele të dobishme. Gjithashtu, theks i veçantë do t'i kushtohet teknikave data mining, si procesi në të cilin një grup i madh i të dhënave analizohet në kritere të ndryshme dhe përmbledhet për përdorim të mëtejshëm. Të dyja së bashku përbëjnë një potencial në transformimin e industrisë së auditimit, dhe si rezultat, rolin e një audituesi gjithashtu.

Në përfundim, vërehet se analiza e të dhënave të mëdha dhe teknikat e data mining të audituesve, kanë të bëjnë me rritjen e cilësisë së auditimit, në përputhje të plotë me rekomandimet e Komisionit Evropian sa i takon

auditimit të jashtëm publik për Shqipërinë, në kontekstin e procesit të anëtarësimit në Bashkimin Evropian.

Hyrje

Modeli Evropian i zhvillimit është i ndërlidhur ngushtë me zhvillimin ekonomik të një shoqërie informacioni. Ky transformim përfshin angazhimin e plotë të qytetarit, dhe në të njëjtën kohë bëhet më kosto-efektive dhe më efikase me burimet që aktualisht disponon dhe konsumon. Qeveria e Shqipërisë ka identifikuar TIK-un si një aftësi për zhvillimin shoqëror dhe ekonomik të vendit. Për më shumë se një dekadë, Qeveria e Shqipërisë gradualisht po prezanton TIK dhe mjete të reja teknologjike në punën e përditshme të Ministrive Qendrore dhe agjencive qeveritare. Hapat e bëra në Shqipëri në qeverisjen elektronike kanë përmirësuar ndjeshëm ofrimin e shërbimeve dhe kanë ofruar më shumë shërbime elektronike për qytetarët dhe biznesin përmes platformës së ndërveprimit dhe portalit unik të ofrimit të shërbimeve www.e-albania.al, duke siguruar qasjen dhe cilësinë në një platformë të orientuar nga përdoruesi.

Referuar Raportit Vjetor 2018 të AKSHI-t vërehet se portali e-Albania ofron gjithsej 1570 shërbime, 49 sisteme elektronike të lidhura me Platformën e Ndërveprimit Qeveritar që shkëmbejnë të dhëna në kohë reale, janë 726.280 përdorues të regjistruar, mbi 52 milion transaksione përfunduar dhe mbi 400,000 përdorime të shërbimeve elektronike çdo muaj.

Zhvillimet e shpejta dhe të rëndësishme në fushën e TIK-ut, si dhe kërkesat në rritje për përdorim më të mirë të teknologjisë, kanë sjellë domosdoshmërinë që përveç gjenerimit dhe përpunimit të të dhënave për interesat e brendshme të institucioneve, këto sisteme ndërveprojnë me njëri-tjetrin duke mbledhur dhe dërguar vëllime të mëdha të informacionit nga burime të brendshme dhe të jashtme, të cilat do të sjellin përmirësime të konsiderueshme në ofrimin e shërbimeve publike.

Sistemi i ndërveprimit që ndërlidh sistemet qeveritare që janë prezent dhe / ose parashikuar në planin e veprimit të Agjendës Dixhitale 2015-2020, gjithashtu mbështet efikasitetin e shërbimit publik dhe menaxhimin e burimeve përmes platformës së qeverisë elektronike.

Por kur flasim për ndërveprimin, ai duhet trajtuar si aspekt teknik, sepse është më shumë çështje politike. Drejtuesit e qeverive të ndryshme po diskutojnë nevojën për një ndërveprim më të mirë për të promovuar shkëmbimin e të dhënave midis sistemeve të ndryshme në të gjithë vendin.

Në sektorin tonë publik, koncepti i të dhënave të mëdha (Big Data) është i ri, dhe konsiderohet si një model për të kaluar në “qeveri të zgjuar”. Ai mund të zvogëlojë kostot, të përmirësojë vendimmarrjen dhe të ulë kohën e nevojshme për përpunimin e të dhënave. Komisioni Evropian e konsideron Big Data si një aktiv kryesor ekonomik, i cili siguron një avantazh konkurrues.

Qeveritë janë duke zbatuar strategjitë e administrimit të të dhënave në nivel kombëtar, duke forcuar shpërndarjen e të dhënave dhe duke u përpjekur të përmirësojnë cilësinë e administratës publike duke përdorur të dhëna të mëdha. Për Institucionet Supreme të Auditimit, kryerja e auditimeve të të dhënave të mëdha është bërë një domosdoshmëri për t’iu përgjigjur epokës së të dhënave të mëdha.

Marrja e qasjes në të dhëna, analizimi i të dhënave dhe zhvillimi i njohurive do të vazhdojnë të jenë pjesë thelbësore e punës së Institucioneve Supreme të Auditimit. Auditimi i të dhënave të mëdha ofron një metodë të re për të përmirësuar cilësinë dhe efikasitetin e auditimit në mënyrë që të ndihmojë vendet e tyre përkatëse të zbatojnë strategjitë e tyre të zhvillimit të qëndrueshëm.

Analizimi i të dhënave të mëdha

Të dhëna të mëdha është çdo sasi e madhe e të dhënave të strukturuar, gjysmë të strukturuar dhe të pa strukturuar që është e vështirë të përpunohet duke përdorur bazën e të dhënave dhe teknikat e softuerit tradicionale.

Ka shumë karakteristika të të dhënave të mëdha si më poshtë:

1. Volumi: Të dhënat e mëdha nënkupton vëllime të mëdha të të dhënave të krijuara nga Sensorë, Makineritë e kombinuara me qasje në internet, media sociale, e-commerce, pajisje GPS etj.
2. Shpejtësia: Kjo nënkupton shkallën në të cilën prodhohen të dhënat ashtu si përdoruesit e Facebook gjenerojnë 3 milion pëlqime në ditë dhe rreth 450 milion tweets krijohen në ditë nga përdoruesit.
3. Shumëllojshmëria: Nënkupton llojin e formateve dhe ato mund të klasifikohen në 3 lloje:
 - Të strukturuar – RDBMS si Oracle, MySQL, Legacy systems like Excel, Access
 - Gjysmë të strukturuar – Emails, Tweets, Log files, User reviews
 - Të pastrukturuar – Foto, Video, Audio.

4. Vërtetësia: I referohet anormalitetit në të dhëna. Nëse duam një pasqyrë domethënëse nga këto të dhëna, duhet t'i klasifikojmë fillimisht.

5. Vlefshmëria: I referohet përshtatshmërisë dhe saktësisë së të dhënave pasi vlefshmëria e të dhënave është shumë e rëndësishme për të marrë vendime.

6. Paqëndrueshmëria: I referohet asaj se sa kohë të dhënat janë të vlefshme pasi të dhënat që janë të vlefshme tani mund të mos jenë të vlefshme vetëm disa minuta ose më pak ditë më vonë.

Mendimi i përgjithshëm është se të dhënat e mëdha do të kenë një ndikim dramatik në rritjen e produktivitetit, fitimeve dhe menaxhimit të rrezikut. Por të dhënat e mëdha në vetvete japin vlerë të kufizuar derisa ato të jenë përpunuar dhe analizuar.

Analitika është procesi i analizimit të të dhënave me qëllim të nxjerrjes së konkluzioneve kuptimplote. Kompanitë dhe organizatat kryesore janë njohur me mundësitë që ofrojnë të dhënat e mëdha dhe analizimi i tyre, dhe shumë prej tyre po bëjnë investime të rëndësishme për të kuptuar më mirë ndikimin e këtyre aftësive në bizneset e tyre.

Shumica e të dhënave të ruajtura brenda organizatave apo institucioneve janë strukturuar dhe mirëmbajtur brenda bazave të të dhënave relacionale. Të dhënat e strukturuar janë të organizuara dhe lejojnë kërkime të përsëritshme, pasi shumica e të dhënave ruhen në tabela relacionale.

Sidoqoftë, përdorimi i të dhënave të pa strukturuar po rritet dhe po bëhet më i zakonshëm brenda organizatave/institucioneve. Ky lloj i të dhënave nuk kufizohet në strukturat tradicionale ose kufizimet e të dhënave. Zakonisht është më e vështirë për tu menaxhuar, për shkak të natyrës së tij evoluese dhe të paparashikueshme, dhe zakonisht buron nga burime të mëdha, të pabarabarta dhe shpesh të jashtme. Si rrjedhim, janë krijuar zgjidhje të reja për të menaxhuar dhe analizuar këtë lloj të dhënash.

Sidoqoftë, auditimi i të dhënave të mëdha nuk është thjesht mbledhja e një sasive të të dhënave dhe përdorimit të teknikave të avancuara. Ai është një mishërim plotësisht i ri i punës së auditimit në rrethana të ditës së sotme, dhe është e lidhur ngushtë me detyrat e Institucioneve Supreme të Auditimit. Bazuar në rastet studimore të mbledhura nga Institucionet Supreme të Auditimit, në kontekstin e Kongresit të 13-të të INTOSAI në Moskë, 25-27 Shtator 2019, janë përmbledhur karakteristikat e auditimit të të dhënave të mëdha në 5 kategori: multi-burim, multi-perspektivë, multi - marrdhënie, multi-teknikë dhe multi-mënyrë.

a. Multi-burim

Auditimi i të dhënave tw mwdha është i ndryshëm nga mbledhja e një lloji të vetëm të të dhënave, pasi kërkon mbledhjen e gjerë të të dhënave financiare, të dhënat e operimit dhe të dhënat e menaxhimit nga shumë entitete të audituara, sikurse edhe të dhëna të hapura në internet, sesa të dhëna nga një ose pak burime. Përderisa analiza e të dhënave tw mwdha përfshin më shumë fusha me një gamë më të gjerë, ajo është kombinimi i të gjitha llojeve të të dhënave.

b. Multi-perspektivë

Auditimi i të dhënave të mëdha siguron një mori perspektivash analitike. Jo vetëm që mund të përqendrohem në mekanizmat institucionalë, rreziqet e mundshme, efektet e politikave, etj., por gjithashtu mund të përshkruajmë dinamikisht të gjithë procesin e zbatimit të politikave, përdorimin e fondeve dhe ushtrimin e autoritetit me ndihmën e një auditimi të të dhënave të mëdha.

c. Multi- marrëdhënie

Me marrëdhënie të ndryshme të të dhënave, auditimi i të dhënave të mëdha përfshin departamente, fusha, sisteme, nivele qeveritare dhe rajone të ndryshme. Këto burime të të dhënave janë të lidhura me njëra-tjetrën, duke e bërë më të lehtë për të kuptuar situatat reale dhe për të zgjidhur problemin e asimetrisë së informacionit.

d. Multi-teknikë

Auditimi i të dhënave të mëdha përfshin një seri teknikash dhe metodash të reja në mbledhjen, ruajtjen dhe menaxhimin e të dhënave, si dhe shfrytëzimin dhe analizimin e të dhënave. Për mbledhjen e të dhënave, përveç mjeteve të ekstraktit-shndërrimit të ngarkesave, përdoren teknika të ndryshme të reja, si motorët e kërkimit në internet, sensibilizimi i largët gjeografik dhe sensorët. Për ruajtjen dhe menaxhimin e të dhënave, struktura e centralizuar zëvendësohet nga struktura e shpërndarë. Data mining dhe analizat e të dhënave janë zhvilluar nga statistikat e thjeshta deri tek metodat inteligjente dhe vizuale.

e. Multi- mënyrë

Auditimi i të dhënave të mëdha mund të bëhet në vend, jashtë vendit ose një kombinim i të dyjave. Një shumëllojshmëri qasjesh, të tilla si mbledhja e centralizuar e të dhënave, auditimi i largët dhe auditimi në internet, mund

të përdoren në mënyrë fleksibël. Jo vetëm që mund të sigurojë rezultate të analizës për auditimet në vend, analitika e madhe e të dhënave përmes azhurnimeve të rregullta të të dhënave, gjithashtu mund të monitorojë fushat kryesore të rrezikut.

Teknikat Data-mining

Data mining është procesi i nxjerrjes së njohurive të fshehura në vëllime të mëdha të të dhënave. Mjetet e data mining kërkojnë për prije ose anomali pa njohuri për kuptimin e të dhënave. Anomalitë e të dhënave nuk janë domosdoshmërisht rezultat i mashtrimit, por mund të jenë rezultat i një sërë faktorësh të ndryshëm. Në shumë raste ato shkaktohen nga futja e gabuar e të dhënave, ku përdoruesi ka shtypur një vlerë në vend të një tjetre. Gjithashtu, gabimet ndonjëherë janë rezultat i keqfunksionimeve të programeve kompjuterike ose harduerit, duke rezultuar në të dhëna të korruptuara. Natyrisht, gabime të tilla mund të shkaktojnë dëme të konsiderueshme, të cilat nuk mund të maten me lehtësi, por që mund të jenë me përmasa serioze, duke rezultuar në humbje të drejtpërdrejtë të të ardhurave dhe reputacionit. Në raste të tjera, gabimet bëhen me qëllim.

Karakteristikat e data mining përfshijnë parashikimin e automatizuar të tendencave dhe sjelljeve, mundësinë e analizimit të bazave të mëdha të të dhënave në minuta, zbulimin e modeleve të fshehura dhe teknikave të ndryshme në dispozicion për të kuptuar të dhënat komplekse.

Data mining ka evoluar me shpejtësi në vitet e fundit, për shkak të përparimeve teknologjike në fushat kryesore si;

- Aftësia për të ruajtur më shumë të dhëna në hapësira më të vogla; informacioni i ruajtur në një kompjuter mainframe tani mund të vendoset në kompjuterë dhe serverë shumë më të vegjël.
- Efektiviteti i kostos së investimit në teknologjinë kompjuterike; si rezultat, vëllime të mëdha të të dhënave mund të trajtohen relativisht të lira.
- Përpunimi më i shpejtë dhe sofistikimi i shtuar i softuerit për data mining; data mining janë bërë më miqësore për përdoruesit; algoritmet janë bërë më të besueshme, dhe gjithnjë e më shumë po zëvendësojnë metodat e vjetra statistikore.

Data mining janë shumë efektive, për aq kohë sa ato përqendrohen në një ose më shumë nga këto teknika:

1. **Klasifikimi.** Klasifikimi është një metodë e caktimit të një etikete në të dhënat e pa klasifikuara. Klasifikimi është një teknikë më komplekse e data

mining që na detyron të mbledhim attribute të ndryshme së bashku në kategori të dallueshme, të cilat më pas mund të përdoren për të nxjerrë përfundime të mëtejshme, ose të shërbejnë për disa funksione. Në auditimin e pasqyrave financiare, ai përkufizohet si klasifikim i shitësit, artikujve të blerë, shpjegimet mbi transaksionet, vendndodhjes, diferenca në kohë midis datës së dokumentit dhe datës së regjistrimit dhe analizës së Ligjit të Benford (frekuencat e pritura).

2. **Grupimi.** Grupimi është shumë i ngjashëm me klasifikimin, por përfshin grupimin e pjesëve të të dhënave së bashku bazuar në ngjashmëritë e tyre. Më ndryshe, është procesi i mbledhjes së grupeve të objekteve të ngjashme dhe ndihmon për të gjetur tipare të dobishme që përfaqësojnë grupe të ndryshme.

Në auditim ai përfshin:

- Transaksione të aprovuara nga një person i paautorizuar.
- Transaksione që gati arrijnë kufirin e personit të autorizuar
- Lloji i transaksioneve që gjithmonë miratohen nga një person i caktuar i autorizuar, siç janë transaksionet e qendrës A, të aprovuara gjithmonë nga personi i autorizuar B.
- Shpërndarja e shumës së transaksionit të grupuar sipas datës.
- Gama e shumës së transaksionit të aprovuar nga secili person i autorizuar

3. **Vizualizimi.** Vizualizimi është procesi me të cilin të dhënat tekst ose numerike shndërrohen në imazhe kuptimplotë. Ai është shumë i dobishëm sepse truri i njeriut është shumë efektiv në njohjen e paraqitjeve grafike dhe përdoruesit mund të zbulojnë lehtësisht modelet e fshehura në tekst dhe numra.

Në auditim, vizualizimi bëhet për çdo lloj të dhëne siç është;

- Shuma e pagesës
- Data e pagesës
- Aktiviteti i qendrës së mbledhjes
- Aktiviteti i llogarisë bankare
- Analiza e trendit të shitësit etj.

4. **Pema e vendimeve.** Pema e Vendimeve përdoret për vlerat nominale dhe numerike të të dhënave. Analiza e vendimeve kryhet me ndihmën e strukturës në formë peme.

5. **Rregullat e grupeve të përbashkëta (shoqërimeve).** Rregullat e grupeve të përbashkëta gjejnë rregulla që lidhen me çështje të ndodhura shpesh. Në procesin e auditimit ai përfshin:
 - Pagesa nga i njëjti personel për të njëjtët shitës
 - Blerje të mallrave të ngjashëm nga të njëjtët shitës
 - Aktivitete të ngjashme në periudha kohore
6. **Shoqërimi.** Shoqërimi ka të bëjë me ndjekjen e shablloneve, por është më specifik për variablat e lidhur në varësi. Në këtë rast, do të vërejmë për ngjarje ose attribute specifike që lidhen mjaft me një ngjarje ose atribut tjetër.
7. **Rrjeti neural artificial (ANN).** Rrjeti Neural Artificial (ANN) është një model matematikor i frymëzuar nga rrjetet nervore biologjike. Një rrjet nervor përbëhet nga një grup i ndërlidhur i neuroneve artificiale, dhe përpunon informacionin duke përdorur një qasje lidhëse për logaritjen. Ai është:
 - përdorur për të modeluar marrëdhënie komplekse midis inputeve dhe rezultateve ose për të gjetur shabllone në të dhëna.
 - një sistem adaptiv që ndryshon strukturën e tij gjatë një faze mësimore
8. **Modelet sekuenciale.** Modelet sekuenciale është një detyrë data mining e specializuar për analizimin e të dhënave sekuenciale, për të zbuluar shabllone sekuenciale. Ato konsistojnë në zbulimin e pasojave interesante në një seri sekuencash për sa i përket kriterëve të ndryshme siç janë shpeshtësia e shfaqjes, gjatësia dhe përfitimi.
9. **Zbulimi i jashtëm.** Zbulimi i jashtëm është procesi i gjetjes së objekteve të të dhënave me sjellje që janë shumë të ndryshme nga pritshmëria. Objekte të tilla quhen anomali. Ai përfshin:
 - Aplikimet; zbulimin e mashtrimit, kartën e kreditit, zbulimin e ndërhyrjeve në kompjuter dhe sjelljet kriminale, zbulimin e jashtëm të shëndetit mjekësor dhe publik, zbulimin e dëmtimeve industriale etj.
 - Ideja e përgjithshme është të zbulohen të dhëna që deviojnë nga sjellja normale e të dhënave në bazën e të dhënave.

Roli i Analizimit të të dhënave të mëdha dhe teknikave data mining në përmbushje të detyrave të Institucioneve Supreme të Auditimit

Ndër vite, në përputhje me parimet e Deklaratës së Limës, Deklaratës së Meksikës dhe Deklaratës së Pekinit, SAI-t (Institucionet Supreme të Auditimit) kanë luajtur një rol kryesor në përmirësimin efektiv të performancës së sektorit publik, në forcimin e qeverisjes së mirë, transparencën dhe përgjegjshmërinë; luftuar korrupsionin, dhe në promovimin e zhvillimit të qëndrueshëm nën mandatet e tyre.

Në ditët e sotme, zhvillimi teknologjik, ekonomik dhe shoqëror ka çuar në rritjen eksponenciale të të dhënave, duke i bërë të dhënat një burim themelor strategjik për kombet. Marrja e qasjes në të dhëna, analizimi i të dhënave dhe zhvillimi i pasqyrave do të vazhdojnë të jenë pjesë thelbësore e punës së SAI-ve. Auditimi i të dhënave të mëdha siguron një metodë të re për të përmirësuar cilësinë dhe efikasitetin e auditimit në mënyrat e mëposhtme:

a. Për të thyer kufizimet e burimeve, për të përmirësuar efikasitetin e auditimit dhe për të zgjeruar mbulimin e auditimit

Nën kufizimet e burimeve njerëzore, buxhetit dhe kohës, SAI-t, për një kohë të gjatë, janë mbështetur në auditimin përmes kampionimit për të nxjerrë rezultate të përgjithshme të auditimit. Më pas është e vështirë të zgjerohet fusha e auditimit ose të rritet frekuenca e marrjes së kampioneve. Sidoqoftë, përdorimi i të dhënave të mëdha siguron zgjidhje të reja për audituesit.

Përmes data mining dhe analizimit, një model i zgjuar, i kontrollit të të dhënave ku "mostra është e barabartë me popullatën" është bërë i mundur në disa raste. Përdorimi i teknologjisë gjatë auditimit ka rezultuar i efektshëm për të zgjidhur kufizimet e burimeve.

Së pari, auditimi i të dhënave të mëdha mund të kryejë analizë përpara auditimit në terren dhe të përmirësojë saktësinë e auditimit, duke shkurtuar kështu kohën e punës në terren. Së dyti, auditimi i të dhënave të mëdha mund të kryejë monitorim për të parë nëse një njësi ekonomike ka përmirësuar ose ruajtur performancën e saj, duke përmirësuar kështu cilësinë e auditimit.

b. Për të përmirësuar aftësinë e SAI-ve për të nxjerrë paralajmërime të hershme në lidhje me rreziqet ekonomike dhe sociale

Qasjet konvencionale të auditimit të bazuara në marrjen e kampioneve janë të mjaftueshme për qëllime sigurie, por ato nuk arrijnë të ofrojnë nivelet e përshtatshme dhe rekomandimit që janë të nevojshme për të kuptuar plotësisht shkaqet ndërvepruese, efektet që rezultojnë dhe përmirësimet më efikase për t'i vendosur qeveritë në një mënyrë më efikase dhe rezultatet e drejtuara nga rruga e duhur. Sidoqoftë, auditimi i të dhënave të mëdha është i dobishëm për:

- dhënien e informacioneve më objektive, të besueshme dhe në kohë përmes analizës së të dhënave;
- identifikimin e rreziqeve të mundshme në ekonomi dhe shoqëri përmes analizave parashikuese; dhe
- ofrimin e rekomandime për vendimmarrësit në një shkallë më të gjerë përmes analizave të thella.

c. Për të zgjeruar horizontin e SAI-ve; për të promovuar zhvillimin e qëndrueshëm të vendeve

Në 2015, Kombet e Bashkuara miratuan Axhendën 2030 për Zhvillim të Qëndrueshëm, e cila përcaktoi 17 qëllime të zhvillimit të qëndrueshëm. SAI-t, duke ndjekur nga afër strategjitë e zhvillimit të qëndrueshëm të kombeve të tyre dhe duke ndjekur zbatimin e politikave përkatëse, shpërndarjen dhe përdorimin e fondeve publike dhe ushtrimin e pushtetit publik, mund të lehtësojnë ndërtimin e një qeverie transparente, të pastër dhe efikase, të promovojnë qeverisjen e mirë, dhe ndihmojnë në realizimin e zhvillimit të qëndrueshëm ekonomik dhe shoqëror.

Auditimi i të dhënave të mëdha bën të mundur ndjekjen e gjurmëve të aktiviteteve ekonomike në rrethana dixhitale, në mënyrë që SAI-t të vlerësojnë performancën, transparencën dhe përgjegjshmërinë e sektorit publik në një mënyrë më të saktë dhe të shpejtë, dhe në fund të fundit të lehtësojnë zbatimin e Axhendës së vitit 2030 të Kombeve të Bashkuara për zhvillim të qëndrueshëm.

Duke njohur rëndësinë e auditimit të të dhënave të mëdha, SAI-t duhet gjithashtu të njohin sa vijon:

- Nuk duhet të injorohet rëndësia e të dhënave konvencionale dhe metodave tradicionale analitike që do të shërbejnë ende si bazë për auditim.

- Efektiviteti i përdorimit të teknologjisë së të dhënave të mëdha varet nga lloji i auditimit dhe nga objektivat specifike të auditimit.
- Për auditimin e të dhënave të mëdha, mbeten ndryshime të konsiderueshme në cilësinë e të dhënave të mbledhura, shtrirjen e besimit në të dhëna dhe analitikë dhe kompleksitetin e metodave të përdorura.

Transformimi i auditimit të jashtëm

Një çështje tjetër është se si standardet dhe rregulloret e auditimit mund të harmonizohen me përdorimin e analizave të të dhënave. Në përgjithësi, profesioni i auditimit rregullohet nga standardet që janë konceptuar disa vjet më parë dhe që nuk mendonin aftësinë për të shfrytëzuar të dhëna të mëdha. Më poshtë janë katër fusha që kërkojnë shqyrtim të mëtejshëm.

Procedurat thelbësore analitike: Këto shqyrtojnë arsyeshmërinë e marrëdhënieve në pasqyrat financiare, për të zbuluar ndryshimet nga tendencat e pritura. Sidoqoftë, standardi nuk mbulon përdorimin e analizës së bazuar në të dhënat e mëdha për të siguruar "prova thelbësore". Një nga ndryshimet kryesore me teknikat e analitikës është që procedurat përdoren për të identifikuar transaksione ose keqkuptime të pazakonta, bazuar në analizën e të dhënave, dhe zakonisht pa auditor që përcakton një pritje. Të dhëna të mëdha dhe kjo lloj teknikash analitike nuk ekzistonin kur u konceptua standardi, kështu që nuk u konsideruan si burim i provës së auditimit. Hendeku krijon pasiguri në lidhje me rëndësinë dhe zbatueshmërinë e analitikës në sigurimin e ndonjë elementi më shumë se prova treguese.

Vërtetimi i të dhënave të përdorura për analitikë: Ndërsa audituesit marrin informacion nga entiteti, ata përcaktojnë saktësinë dhe plotësinë e tij, dhe nëse janë të përshtatshme si provë auditimi. Kjo vlen nëse ata marrin dokumente të printuara (siç janë kontratat) ose të dhëna elektronike. Por analitika e auditimit nuk përdor ose mbështetet në raportet e krijuara nga sistemi; në vend të kësaj, të dhënat master dhe transaksionet nxirren direkt nga bazat e të dhënave themelore. Procedurat më pas kryhen për të vërtetuar saktësinë dhe plotësimin e të dhënave, dhe ato përputhen me raportet e krijuara nga sistemi. Audituesi më pas është i bindur se analiza e tyre bazohet në të njëjtat të dhëna që kompania përdor për të prodhuar informacionin e saj financiar.

Ndërsa standardet ofrojnë disa udhëzime në këtë fushë, ata nuk mund të parashikojnë llojin dhe vëllimin e të dhënave që audituesit po nxjerrin.

Në mënyrë të pashmangshme, ekzistojnë kufizime në masën në të cilën audituesit mund të nxjerrin prova nga procedurat që mund të kryhen në lidhje me të dhëna të tilla.

Përcaktimi i provave të auditimit: Standardet sigurojnë një hierarki të provave, me prova të palëve të treta në krye dhe hetime të menaxhimit në fund. Sidoqoftë, standardet nuk tregojnë çfarë lloj analize të provave sigurohet. Është e mundur që disa prej këtyre llojeve të testeve të lidhen me kornizën aktuale në standarde, por jo të gjitha. Pa një përshkrim të duhur të llojit të provave që jep analitika, audituesit nuk kanë dëshirë ta pretendojnë atë si provë, duke mohuar kështu përfitimet.

Saktësia: Një auditim është krijuar për të zbuluar një gabim material. Kur regjistrojnë të ardhurat, ndërmarrjet që arrijnë në miliarda dollarë dhe përdoruesit e pasqyrave financiare presin që ato të mos jenë të pasakta, çfarë niveli të saktësisë kërkojnë audituesit nga analiza e të dhënave të tyre? Standardet duhet të ofrojnë më shumë udhëzime në këtë fushë.

Sfida në të ardhmen

- *Zhvillimi i planifikimit për auditimin e të dhënave të mëdha.*

Duke pasur parasysh nivelin e dixhitalizimit dhe mandatet e SAI-ve, SAI-t duhet të mbajnë lartësinë e situatës aktuale dhe të ndjekin teknologjitë e duhura sa i takon të dhënave të mëdha në planin afatgjatë.

- *Të përshpejtohet aplikimi i TI-së në auditim.*

Aktualisht, aplikimi i TI-së është i lidhur ngushtë me performancën e auditimit të të dhënave të mëdha, dhe ndryshon shumë midis SAI-ve. Sugjerohet që, në dritën e rrethanave përkatëse të SAI-ve, aplikimi i TI-së të forcohet hap pas hapi dhe që të sigurohen garanci të forta teknike për auditimin e të dhënave të mëdha përmes qendrave të të dhënave, platformave të analizave dhe inovacioneve në mjetet e të dhënave.

- *Forcimi i standardeve profesionale të audituesve dhe përmirësimi i metodave të organizimit dhe menaxhimit të auditimit.*

Aktualisht, ekspertiza e të dhënave të mëdha në përgjithësi mungon në SAI-të. Rekomandohet që SAI-t të bëjnë përpjekje më të mëdha për të rritur kompetencën e përgjithshme të ekipit të auditimit dhe për të siguruar aftësinë e profesionistëve. Mund të krijohet një ekip ose agjenci e madhe për analizimin e të dhënave të mëdha, për të ndihmuar në transformimin e organizatës së auditimit nga auditimi në terren në kombinimin e auditimit në terren dhe analizën e të dhënave në terren.

- *Përsheptimi jo vetëm i përpilimit, por edhe zbatimit të ligjeve dhe rregulloreve.*

Të dhënat duhet të njihen si një burim i rëndësishëm në epokën e informacionit. Duhet të përcaktohet në mënyrë të qartë që SAI-të kanë të drejtë të marrin të dhëna nga entitetet e audituara. Detyrimi i subjekteve të audituara për të bashkëpunuar dhe masat për ata që refuzojnë të japin të dhëna ose japin të dhëna jo të vërteta gjithashtu duhet të përcaktohen.

- *Përmirësimi i bashkëpunimit rajonal dhe ndërkombëtar.*

Shkëmbimi i informacionit dhe shkëmbimi i përvojave në fushën e auditimit të të dhënave të mëdha në nivelin institucional, rajonal dhe INTOSAI-t duhet të promovohen. Në të njëjtën kohë, SAI-t duhet të mësojnë nga praktikatat e palëve të interesuara, veçanërisht institucionet e tjera të sektorit publik.

Konkluzione

Në fund të fundit, auditimi i së ardhmes mund të duket krejt ndryshe nga auditimi i sotëm. Audituesit do të jenë në gjendje të përdorin grupe më të mëdha të të dhënave dhe analizimin e tyre për të kuptuar më mirë institucionet, për të identifikuar fushat kryesore të rrezikut dhe për të ofruar cilësi dhe mbulim të zgjeruar, ndërsa sigurojnë më shumë vlera.

Meqenëse sistemet e të dhënave të mëdha kërkojnë sasi të mëdha të të dhënave për analizim, programet e auditimit duhet të përfshijnë hapa provë për të siguruar cilësinë, sigurinë dhe privatësinë e të dhënave të përdorura për analizë, si dhe rezultatet e siguruara nga analizimi. Për shkak se të dhënat e mëdha konsumojnë të dhëna nga shumë burime të ndryshme për të siguruar një pamje më të plotë të një çështjeje, programet e auditimit duhet të sigurojnë siguri të arsyeshme që të dhënat janë të sigurta nga modifikimi i paautorizuar dhe ato mund të shihen vetëm nga persona të autorizuar. Programet e auditimit gjithashtu duhet të testojnë kontrollet mbi cilësinë e inputit të të dhënave në sistem, si dhe cilësinë e rezultatit dhe raportimit nga sistemi; këto përpjekje mund të përfshijnë sigurimin e një mbulimi thelbësor përmes testeve mbi cilësinë e të dhënave dhe raportimeve kryesore të sistemit.

Inteligjenca artificiale është duke u përfshirë në çdo fushë. Rritja e modeleve gjithnjë e më komplekse në të cilat bazohen vlerësimet e aseteve dhe detyrimeve nënkuptojnë që aftësitë e audituesve do të duhet të zhvillohen. Analizat e të dhënave të mëdha dhe teknikat data mining i mundësojnë audituesve që të identifikojnë më mirë raportimin financiar,

mashttrimet dhe rreziqet operative të institucioneve dhe të përshtatin qasjen e tyre për të ofruar një auditim më të rëndësishëm dhe më cilësor.

Audituesit jo vetëm që do të duhet të kuptojnë kontabilitetin, ata gjithashtu do të duhet të kuptojnë rrjedhën në të cilën procesohet informacioni dhe të dhënat, dhe ata do të duhet të kenë aftësi modelimi, të gjitha këto përfshijnë matematikën dhe statistikën. Auditimi i të dhënave të mëdha mund të përmirësojë rolin e SAI-ve në përmirësimin e performancës, transparencës, besueshmërisë dhe përgjegjshmërisë së qeverive në vendet e tyre. Për Shqipërinë dhe Kontrollin e Lartë të Shtetit analiza e të dhënave të mëdha dhe teknikat e data mining kanë të bëjnë me rritjen e cilësisë së auditimit, në përputhje të plotë me rekomandimet e Komisionit Evropian sa i takon auditimit të jashtëm publik për Shqipërinë, në kontekstin e procesit të anëtarësimit në Bashkimin Evropian.

Bibliografi:

- *Commission Staff Working Document Albania 2019 Report*
- *INTOSAI Strategic Plan 2017 – 2022*
- *XXIII INCOSAI 2019 Conference*
- *NAIS Annual Report Summary 2018*
- *Min Cao, Roman Chychyla, Trevor Stewart “Big Data Analytics in Financial Statement Audits”, 2015.*
- *Yusifov, Farhad. "Big Data in e-Government: Issues, Opportunities and Prospects." In ECEG2016 Proceedings of 16th European Conference on e-Government ECEG 2016.*
- *Hart Will “Big Data and the Audit Challenge”, 2015*
- *EY “How big data and analytics are transforming the audit”, 2018*
- *Kimmar, Vivek “Data Mining Techniques for Information Retrieval”, 2018*
- *Santos, Joana “The impact of big data and data analytics in external auditing procedures”, 2019*

Menaxhimi i riskut të projekteve



Miranda Misini - Auditues
Departamenti i Auditimit të
Performancës

Ne sot jetojmë në epokën e dixhitalizimit dhe informacionit, ku përballemi me ndryshime të shpejta e të shpeshta të mbushura plot me risqe. Nëse nuk bëjmë një parashikim të risqeve që na sjell e ardhmja për të marrë masa ndaj tyre, atëherë do të përballemi me pasoja negative, veçanërisht organizatat apo projektet.

Duke u nisur nga rëndësia që ka menaxhimi i riskut në ditët e sotme, qëllimi i kësaj teme është që të paraqesë procesin që duhet të ndiqet për të

menaxhuar risqet, konkretisht: teknikat që përdoren për të identifikuar risqet; metodat e analizimit të risqeve; dhe strategjitë e përgjigjes ndaj tyre. Metodologjia e përdorur në këtë studim është cilësore dhe punimi ka formën e një shqyrtimi literature. Literatura e përdorur është marrë nga libra të ndryshëm të Menaxhimit të Projekteve dhe Menaxhimit të Riskut, si dhe nga punime shkencore të ndryshme të kësaj fushe.

Duke u bazuar në përkufizimet doktrinale të projektit si nocion, auditimet e performancës mund të konsiderohen të tilla. Si rrjedhojë, metodat e analizimit të riskut që përdoren në menaxhimin e projekteve, mund të implementohen dhe të gjejnë zbatueshmëri praktike edhe në auditimet e performancës.

Hyrje

“Risku më i madh që një person mund të ndërmarrë është të mos bëjë asgjë”¹¹³

Në ditët e sotme, parashikimi i të ardhmes është shumë i rëndësishëm dhe nëpërmjet aplikimit të procesit të menaxhimit të riskut, mund të parashikojmë pasiguritë dhe të marrim masa për minimizimin e ndodhjes apo impaktit të tyre, veçanërisht në projekte (Lavanya & Malarvizhi, 2008).

¹¹³ Robert Kiyosaki

Projektet janë vazhdimisht nën presion, si pasojë e sfidave të globalizmit dhe natyrës së tyre inovative dhe unike. Sa më komplekse të jenë, me aq më shumë riske do të përballen dhe kërkojnë më shumë vëmendje në menaxhimin e riskut (Cooper, Grey, Raymond, & Walker, 2005).

Menaxhimi i riskut të projektit është procesi i identifikimit, analizimit dhe më pas i përgjigjes ndaj çdo risku që lind gjatë ciklit të jetës së një projekti për ta ndihmuar projektin të qendrojë në rrugën e duhur dhe të përmbushë qëllimin e tij (Ray, 2017).

Risku në vetvete nuk është i keq; risku është thelbësor për avancimin dhe dështimi është shpesh pjesë kryesore e të mësuarit, por duhet të mësojmë të balancojmë pasojat e mundshme negative të riskut me përfitimet e mundshme që mbart ai (Scoy, 1992).

Qëllimi i studimit

Duke u nisur nga rëndësia që ka menaxhimi i riskut në ditët e sotme, qëllimi i kësaj teme është që fillimisht të paraqesë një historik të shkurtër të riskut dhe disa përkufizime të tij, e më pas të paraqesë procesin që duhet të ndiqet për të menaxhuar risqet, konkretisht:

- teknikat që përdoren për të identifikuar risqet;
- metodat e analizimit të risqeve; dhe
- strategjitë e përgjigjes ndaj tyre.

Metodologjia

Metodologjia e përdorur në këtë studim është cilësore dhe punimi ka formën e një shqyrtimi literature. Literatura e përdorur është marrë nga libra të ndryshëm të Menaxhimit të Projekteve dhe Menaxhimit të Riskut, si dhe nga punime shkencore të ndryshme të kësaj fushe.

Risku: historiku dhe përkufizimi

Risku, si shencë ka lindur në shekullin e gjashtëmbëdhjetë, në periudhën e Rilindjes, kohë kur sistemi i numrave Hindu-Arabik arriti në Evropë. Fjala risk derivon nga fjala e hershme italiane “*risicare*” që do të thotë “*të guxosh*”. Lojërat e fatit çuan në zbulimin e teorisë së probabilitetit, zemrën matematikore të riskut. Riskun mund ta vlerësojmë duke përcaktuar probabilitetin dhe pasojat. *Probabiliteti* është mundësia që pasoja të ndodhë. *Pasoja* është efekti i një rezultati. Kështu që *ekspozimin ndaj*

riskut e masim duke shumëzuar probabilitetin e ndodhjes me pasojën (Hall, 1998).

Në përcaktimin e riskut kontribuan ndjeshëm Blaise Pascal dhe Daniel Bernoulli. Në 1654, matematikani francez Blaise Pascal zgjidhi një enigmë për lojërat e fatit. Zgjidhja e tij për mënyrën e ndarjes së aksioneve të një loje fati të papërfunduar, e quajtur *balla*, çoi në zbulimin e teorisë së probabilitetit, e cila ofron një metodë për të llogaritur pasigurinë (Bernstein, 1998). Për herë të parë njerëzit mund të merrnin vendime dhe të bënin parashikime mbi të ardhmen me ndihmën e numrave. Sot, njerëzit mbështeten më pak në bestytini dhe traditë sesa në të shkuarën, pasi kuptimi i riskut mundëson marrjen e vendimeve në një mënyrë racionale.

Menaxhimi i riskut mund të gjurmohet në shekullin e tetëmbëdhjetë, në epokën e Iluminizmit, kohë e kërkimit të njohurive të reja dhe eksplorimit të së panjohurës. Sot ne e përdorim menaxhimin e riskut si një procedurë të përgjithshme për zgjidhjen e risqeve (Hall, 1998).

Studimi i menaxhimit të riskut filloi pas Luftës së Dytë Botërore. Menaxhimi i riskut ka qenë prej kohësh i lidhur me përdorimin e tregut të sigurimeve për të mbrojtur individët dhe kompanitë nga humbjet e ndryshme që lidhen me aksidentet. Format e reja të menaxhimit të pastër të riskut u shfaqën rreth viteve 1950 si alternativa të tregut të sigurimeve pasi mbulimi nga sigurimet u bë shumë i kushtueshëm dhe i paplotë. Përdorimi i derivateve si instrumente të menaxhimit të riskut filloi gjatë viteve 1970 dhe u zgjerua me shpejtësi gjatë viteve 1980, pasi kompanitë intensifikuan menaxhimin e riskut financiar. Rregullimi ndërkombëtar i riskut filloi në vitet '80, dhe firmat financiare zhvilluan modele të brendshme të menaxhimit të riskut (Dionne, 2013). Sot në Shqipëri çdo institucion është i detyruar të përgatisë Strategji Risku, në bazë të ligjit. 10296/2010 “Për Menaxhimin Financiar dhe Kontrollin”.

Lind pyetja se pse ka rëndësi se kur u zbulua përcaktimi i riskut? Ka rëndësi pasi zbulimi i riskut, përcakton kufirin mes kohëve të shkuara kur njerëzit besonin se të ardhmen e parashikojnë vetëm perënditë, dhe të tashmes kur njeriu e kupton se nuk është pasiv para natyrës dhe së ardhmes.

Përkufizimi i riskut

Fjalën risk ne e përdorim çdo ditë, si në aspektin personal, ashtu edhe në atë profesional. Kur e përdorim fjalën risk, nënkuptojmë diçka të padëshirueshme, rrezik, humbje. Por a e përdorim këtë fjalë saktë?

Përkufizimet e riskut janë të shumta, të bëra nga autorë dhe Institute të ndryshme dhe nëse këto përkufizime i grupojmë sipas përcaktimit të *ndikimit të riskut*, mund t'i klasifikojmë në tre grupe.

Grupi i parë, e përkufizojnë riskun si *“probabilitetin e ndodhjes së një ngjarje që do të ketë ndikim negativ në arritjen e objektivave”*. Këtë lloj përkufizimi e gjejmë pothuajse në të gjitha shpjegimet e fjalorëve. Sipas Business Dictionary (2019), *“risku është probabiliteti i një kërcënimi nga dëmtimi, humbjet apo dukuri tjetër negative”*. Sipas Cambridge Dictionary (2019), *“risku është mundësia e ndodhjes së diçkaje të keqe”*.

Grupi i dytë, e përkufizojnë riskun si *“probabilitetin e ndodhjes së një ngjarje që do të ketë ndikim në arritjen e objektivave”*. Në këto përkufizime nuk specifikohet nëse ndikimi është negativ apo pozitiv. Sipas Cooper, Grey, Raymond, & Walker (2005), *“risku është ekspozimi ndaj pasojave të pasigurisë. Në kontekstin e projektit, është mundësia e ndodhjes së diçkaje që do të ketë ndikim në objektivat e projektit”*.

Grupi i tretë, e përkufizojnë riskun si *“probabilitetin e ndodhjes së një ngjarje që do të ketë ndikim pozitiv ose negativ në arritjen e objektivave”*. Sipas Institutit të Menaxhimit të Projektit (2017), *“risku është një ngjarje ose gjendje e pasigurtë që, nëse ndodh, ka një efekt pozitiv ose negativ në objektivat e projektit”*. Pra sipas këtij përkufizimi, risku mund të ketë efekte pozitive dhe negative.

Por a ka rëndësi mënyra se si e përkufizojmë riskun, në identifikimin e risqeve, pasi siç thoshte Shekspiri *“trëndafilin, edhe nëse i ndryshojmë emrin aromën do ta ketë njësoj”*? Në fakt kjo ka rëndësi sepse përfshirja si e mundësive edhe e kërcënimeve në një përkufizim të vetëm të riskut është një deklaratë e qartë që duhet pranuar se të dyja janë ndikime po aq të rëndësishme mbi suksesin e organizatës dhe projektit, dhe të dyja duhet të menaxhohen në mënyrë proaktive.

Procesi i menaxhimit të riskut të projekteve

Menaxhimi i riskut të projektit është një proces i vazhdueshëm i identifikimit, analizimit, priorizimit dhe zbutjes së risqeve që kërcënojnë mundësinë e suksesit të një projekti në drejtim të kostos, skedulit, cilësisë, sigurisë dhe performancës teknike. Qëllimi i menaxhimit të riskut të projektit është kuptimi i risqeve në nivel projekti dhe programi, minimizimi i mundësisë së ngjarjeve negative dhe maksimizimi i mundësisë së ngjarjeve pozitive në rezultatet e projektit (KPMG, 2014).

Qëllimi i menaxhimit të riskut është të zvogëlojë riskun e përgjithshëm të projektit në një nivel të pranueshëm për sponsorin e projektit dhe aktorët e tjerë. Metodatat që menaxherët e projektit përdorin në menaxhimin e riskut fillojnë me identifikimin e sa më shumë risqeve që të jetë e mundur. Pasi identifikohen risqet, analizohet secili risk në mënyrë që ekipi i projektit të përqendrojë vëmendjen e tyre në risqet më kritike. Analizat gjithnjë kryhen duke përdorur një qasje cilësore ose gjyquese dhe nganjëherë përfshijnë gjithashtu edhe një qasje sasiore. Në procesin e fundit të menaxhimit të riskut, ekipi i projektit vendos se si t'i përgjigjet çdo risku të mundshëm. Menaxhimi i riskut gjithashtu përfshin monitorimin dhe kontrollin e risqeve sipas planit (Kloppenborg, 2015). Procesi i menaxhimit të riskut kalon në fazat e mëposhtme:

1. Planifikimi i menaxhimit të riskut
2. Identifikimi i risqeve
3. Analiza e risqeve, cilësore
4. Analiza e risqeve, sasiore
5. Përgjigjia ndaj risqeve
6. Monitorimi dhe kontrolli

Planifikimi i menaxhimit të riskut

Planifikimi i menaxhimit të riskut është procesi i përcaktimit se si do të planifikohen dhe ekzekutohen aktivitetet e menaxhimit të riskut gjatë gjithë ciklit të jetës së një projekti. Ai ka për qëllim të maksimizojë rezultatin duke përfituar nga mundësitë dhe të minimizojë ose eliminojë pasojat e ngjarjeve negative. Në këtë fazë, fillimisht duhet të kuptohen *objektivat* e projektit e më pas *kriteret e suksesit* dhe *prioritetet specifike* të palëve më të rëndësishme të projektit (Kloppenborg, 2015).

Në këtë fazë, menaxherët e projektit përpiqen të hartojnë një plan të menaxhimit të riskut, i cili është *"një komponent i planit të menaxhimit të projektit që përshkruan se si aktivitetet e menaxhimit të riskut do të strukturohen dhe kryhen"*. Në varësi të madhësisë dhe kompleksitetit të projektit, një apo të gjitha elementet e mëposhtme përfshihen në planin e menaxhimit të riskut:

- Metodologjia - qasja, mjetet dhe të dhënat
- Rolet & Përgjegjësitë
- Buxhetimi - burimet që do të përdoren për menaxhimin e riskut
- Koha - kur dhe sa shpesh duhet shqyrtuar

- Kategoritë e riskut
- Përkufizimet – probabiliteti dhe ndikimi i riskut
- Matrica e ashpërsisë dhe frekuencës
- Toleranca e palëve të interesit
- Formatet e raportimit

Identifikimi i risqeve

Identifikimi i risqeve është procesi i identifikimit të të gjitha risqeve të mundshme që mund të ndikojnë negativisht ose pozitivisht në projekt. Në këtë fazë identifikohen të gjitha burimet e riskut dhe të gjitha rezultatet ose pasojat e mundshme që mund të vijnë nga secili veprim i veçantë (Gough, 1988). Një pjesë e rëndësishme e identifikimit të risqeve është mbledhja e informacionit. Mjetet dhe teknikat e identifikimit të risqeve janë:

- **Stuhia e mendimeve (brainstorming)** – është një teknikë sipas të cilës një grup përpiqet të gjenerojë ide ose të gjejë një zgjidhje për një problem specifik duke grumbulluar ide në mënyrë spontane dhe pa gjykim.
- **Teknika Delphi** - përdoret për arritur një konsensus midis një paneli ekspertësh, të cilët bëjnë parashikime për zhvillimet e ardhshme.
- **Intervistat** – përdoren për të mbledhur informacion nga ekspertët apo palët e interesit.
- **Analiza SWOT** - është analiza e fuqive, dobësive, shanseve dhe kërcënimeve të projektit.
- **Analiza PESTEL** - është analiza e faktorëve të mjedisit të jashtëm: politik, ekonomik, social, teknologjik, ekologjik dhe ligjor.

Produkti kryesor i kësaj faze është **regjistri i riskut**. Kur është i plotë, regjistri i riskut është një dokument në të cilin regjistrohen rezultatet e analizës së riskut dhe planifikimi i përgjigjes së riskut. Regjistri i riskut përfshin vetëm kategoritë e riskut, risqet e identifikuara, shkaqet e mundshme dhe përgjigjet e mundshme.

Analizimi i risqeve

Pasi identifikohen të gjitha risqet, hapi tjetër është analizimi i tyre për të renditur risqet nga ato më kritik te ato më pak kritik si dhe për të marrë masat e nevojshme për t'i menaxhuar me kujdes. Për të analizuar risqet mund të përdoret analiza cilësore ose analiza sasiore, ose të dyja bashkë.

3.3.1 Analiza cilësore

Analiza cilësore e riskut është procesi i prioritizimit të risqeve bazuar në **probabilitetin** e ndodhjes së riskut dhe **ndikimin** që do të kishte ai në projekt. Për të renditur dhe prioritarizuar risqet, përdoret matrica e probabilitetit dhe impaktit (Kloppenborg, 2015).

- probabiliteti i riskut: (pothuajse i sigurtë / i mundshëm / i moderuar / i ulët / i rrallë)
- pasoja: (katastrofike / e madhe / e moderuar / e vogël / e parëndësishme)
- niveli i riskut: (ekstrem / i lartë / i moderuar / i ulët)

PROBABILITY	IMPACT				
	INSIGNIFICANT (1)	MINOR (2)	MODERATE (3)	MAJOR (4)	CATASTROPHIC (5)
Almost certain (>90% chance)	high	high	extreme	extreme	extreme
Likely (50–90%)	moderate	high	high	extreme	extreme
Moderate (10–50%)	low	moderate	high	extreme	extreme
Unlikely (3–10%)	low	low	moderate	high	extreme
Rare (<3%)	low	low	moderate	high	high

Tabela 1: Matrica e probabilitetit dhe impaktit

Burimi: (Kloppenborg, 2015)

Analiza sasiore

Analiza sasiore e riskut është procesi i analizës numerike të ndikimit të risqeve të identifikuara në objektivat e përgjithshme të projektit. Shpesh pason analizën cilësore të riskut, por të dyja mund të bëhen së bashku. Analiza sasiore shpesh përdoret në projektet e mëdha dhe komplekse të cilat mund të përfshijnë teknologji të avancuara (Kloppenborg, 2015). Disa nga teknikat sasiore që përdoren më shpesh për analizën e risqeve janë:

- **Analiza e pemës së vendimit:** një teknikë diagrami dhe llogaritjeje për vlerësimin e implikimeve të një zinxhiri të opsioneve të shumta në prani të pasigurisë.
- **Analiza e vlerës monetare të pritshme (EVA):** një teknikë statistikore që llogarit rezultatin mesatar kur e ardhmja përfshin skenarë që mund ose nuk mund të ndodhin. **Mënyra e dështimit dhe analiza e efektit (FMEA):** një procedurë analitike në të cilën analizohet çdo mundësi dështimi në çdo komponent.

- **Analiza e ndjeshmërisë:** një analizë sasiore e riskut dhe teknikë e modelimit e përdorur për të ndihmuar në përcaktimin e risqeve që kanë ndikimin më të fuqishëm në projekt dhe shqyrton shkallën në të cilën pasiguria në secilin element të projektit ndikon objektivat.
- **Simulimi:** një teknikë që vlerëson ndikimin e pasigurive në objektivat e projektit.

Planifikimi i përgjigjeve ndaj riskut

Pasi risqet janë identifikuar dhe analizuar, përcaktohet se si do të trajtohet secili risk. Planifikimi i përgjigjeve të riskut është procesi i zhvillimit të opsioneve dhe veprimeve për të rritur mundësitë dhe për të zvogëluar kërcënimet ndaj objektivave të projektit (Kloppenborg, 2015). Duke qenë se në fazat e mëparshme përveç kërcënimeve identifikohen edhe mundësitë, në këtë fazë do të ndiqen dy lloje strategjish, strategji për risqet negative dhe ato pozitive.

Strategjitë për risqet negative:

- **Shmangia** – përpjekja për të eliminuar riskun ose ndikimin e tij, duke ndryshuar planin e projektit.
- **Transferimi** - transferimi i riskut tek një palë e tretë për ta menaxhuar atë
- **Zbutja** - zvogëlimi i probabilitetit të ndodhjes së riskut ose i ndikimit negativ.
- **Pranimi – pranimi i pasojave nëse ndodhin (në risqet e vogla).** Strategjitë për risqet pozitive:
- **Shfrytëzimi** – shfrytëzimi i mundësisë.
- **Shpërndarja** – delegimi te palët e tjera.
- **Rritja** – përpjekja për të rritur mundësinë e përfitimit.
- **Pranimi** – lënia e mundësisë siç është për të përfituar nga ajo.

Monitorimi dhe kontrolli

Faza e fundit e procesit të menaxhimit të riskut është monitorimi dhe kontrolli. Gjatë monitorimit dhe kontrollit vlerësohet implementimi i strategjive së përgjigjes së riskut, bëhet monitorimi i ngjarjeve që ndodhin dhe identifikohen risqe të reja. Monitorimi dhe kontrolli i riskut është një proces i vazhdueshëm gjatë ciklit të jetës së projektit dhe ndihmon në përmirësimin dhe udhëzimin e procesit të përgjithshëm të menaxhimit të riskut.

Konkluzione

Çdo individ, organizatë apo projekt përballet me risqe, të cilat nuk mund t'i eliminojmë por mund t'i menaxhojmë. Procesi i menaxhimit të riskut na ndihmon në identifikimin e risqeve, në analizimin e tyre për të kuptuar risqet më kritike dhe ato më pak kritike si dhe në përgatitjen e strategjive për t'iu përgjigjur këtyre risqeve. Gjatë këtij procesi duhet që të mbajmë në konsideratë identifikimin si të mundësive, ashtu edhe të kërcënimeve, pasi të dyja kanë të njëjtën rëndësi.

Bibliografi:

- Bernstein, L. P. (1998). *Against the Gods: The Remarkable Story of Risk*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Business Dictionary. (2019, october). *Risk Definitions*. Retrieved from [businessdictionary.com: http://www.businessdictionary.com/definition/risk.html](http://www.businessdictionary.com/definition/risk.html)
- Cambridge Dictionary. (2019, october). *Meaning of risk in English*. Retrieved from [dictionary.cambridge.org: https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/risk](http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/risk)
- Cooper, F. D., Grey, S., Raymond, G., & Walker, P. (2005). *Project Risk Management Guidelines. Managing Risk in Large Projects and Complex Procurements*. West Sussex, England: John Wiley & Sons Ltd.
- Dionne, G. (2013). *Risk management: History, definition and critique*. Available at SSRN: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2231635>.
- Gough, J. (1988). *Risk and Uncertainty. Information Paper No. 10: Centre for Resource Management University of Canterbury and Lincoln College*.
- Hall, M. E. (1998). *Managing Risk: Methods for Software Systems Development*. United States of America: Addison Wesley Longman, Inc.
- Kloppenborg, J. T. (2015). *Contemporary Project Management: Organize / Plan / Perform*, (3 ed.). United States of America: Cengage Learning.
- KPMG. (2014). *KPMG Project Advisory: Project Risk Management*. New Zealand: KPMG.
- Lavanya, N., & Malarvizhi, T. (2008). *Risk analysis and management: a vital key to effective project management. Paper presented at PMI® Global Congress 2008*.
- PMBOK®. (2017). *A Guide to the Project Management Body of Knowledge 6th Edition*. Project Management Institute.
- PMI. (2009). *Practice Standard for Project Risk Management*. United States of America: Project Management Institute.
- Ray, S. (2017, october 19). *The Risk Management Process in Project Management*. Retrieved october 03, 2019, from [projectmanager: https://www.projectmanager.com/blog/risk-management-process-steps](https://www.projectmanager.com/blog/risk-management-process-steps)

Intervistimi në funksion të mbledhjes së informacionit në auditimet e performancës



Redina Karapici - Audituese
Departamenti i Auditimit të
Performancës

Ky punim fokusohet në aftësitë dhe strategjitë e nevojshme për të adresuar sfidat që hasen zakonisht gjatë kryerjes së intervistave. Intervistimi është një mjet i rëndësishëm për mbledhjen e evidencave. Ai është një sesion pyetje përgjigjesh i drejtuar në pjesën më të madhë të kohës nga intervistuesi, i cili synon të mbledhë informacion sasior dhe cilësor. Një intervistë mund të përdoret për të gjeneruar fakte dhe / ose mendime nga persona të përfshirë ose të prekur nga një program ose projekt i

veçantë në lidhje me, kontekstin e tij, zbatimin, rezultatet, ndikimin, etj. Duke pasur parasysh qasjen shqiptare sipas të cilës nuk kryhet asnjë veprim shtesë veç atyre të parashikuara në ligj, intervistimi mund të përbëjë mjetin kryesor të një audituesi performance për të mbledhur prova apo dëshmi. Aftësia e një audituesi për të intervistuar në mënyrë efektive dhe për të zbardhur saktë rezultatet, ndikon si në sasinë ashtu edhe në cilësinë e provave të mbledhura. Një intervistë cilësore është e planifikuar mirë, e realizuar me kujdes dhe e dokumentuar me saktësi. Për të siguruar këtë, ekziston nevoja e krijimit të një mjedisi bashkëpunues që inkurajon të intervistuarit të ndajnë hapur informacionin. Siç u përmend nga Robert Weiss, në botimin e tij *Arti dhe Metoda e Studimeve Cilësore të Intervistës* - "Intervistat më efektive mbështeten në krijimin e bashkëpunimit dhe kjo është gjëja e parë që audituesit e KLSH duhet të marrin në konsideratë gjatë punës së përditshme.

Ne duhet të krijojmë një klimë jo të tensionuar ku intervistimi zhvillohet në formën e një shkëmbimi të mendimeve dhe jo të një procesi hetimi.

Qëllimi i Intervistës

Ekzistojnë tre qëllime kryesore për intervistën në një kontekst auditimi: orientimi, ekzaminimi dhe konfirmimi. Një intervistë mund të ketë një ose dy nga këto qëllime, por normalisht jo të tre në të njëjtën kohë.

Orientimi, është zakonisht pjesë e procesit fillestar të grupit të auditimit gjatë fazës së planifikimit. Ai synon të hulumtojë dhe të japë një përmbledhje të një fushe ose funksioni specifik, p.sh., duke kërkuar përshkrim të aktiviteteve, shpjegime ose interpretimin e dokumenteve (raporte, udhëzime, buxhete, etj). Objektivi mund të jetë identifikimi i temave të mundshme të auditimit ose gjetja e burimeve të tjera të informacionit në dispozicion, siç janë personat kyç, dokumentacioni, etj.

Ekzaminimi ka për qëllim çështje më specifike me synim gjenerimin e informacionit të ri, i cili shpesh përdoret si evidencë auditimi. Në disa raste, një informacion i tillë nuk gjendet i dokumentuar, por merret nga i intervistuari përmes përvojave të tij personale, referencave të veçanta, opinioneve, etj. Në raste të tjera, informacionet mund të merren nga interpretimi i dokumenteve të brendshme, raporteve, dosje, etj.

Të dhënat e marra nga intervistat shpesh duhet të vërtetohen, d.m.th. të mbështeten në fakte nga metodat e tjera të mbledhjes së të dhënave.

Konfirmimi, shpesh lidhet me orientimin apo ekzaminimin, por duhet të përmendet si një qëllim më vete sepse është me rëndësi thelbësore. Konfirmimi, sipas përcaktimit, zakonisht bazohet në informacionin që është mbledhur. Sidoqoftë, në këtë kontekst, informacioni mund të mblidhet dhe konfirmohet njëkohësisht.

Llojet e Intervistave

Intervistimi mund të haset në dy lloje, intervista të strukturuar dhe të pastrukturuar, të cilat nxjerrin informacione të një natyre të ndryshme. Një intervistë e pastrukturuar zakonisht nxjerr në pah një numër të vogël temash dhe shembuj pyetjesh. Intervistuesit i lejohe fleksibilitet maksimal për të eksploruar temat që nuk janë konsideruar më parë. Një qasje e tillë është e përshtatshme për të marrë të dhëna të pasura, shpesh të lidhura me çështje komplekse ose sensitive, si dhe shërbejnë si një mjet për të ndërtuar teorinë.

Intervista e strukturuar mund të përcaktohet si një intervistë në të cilën është vendosur një grup standard i pyetjeve të paracaktuara. Formulimi i pyetjeve dhe renditja në të cilën parashtrihen janë konsistente dhe ka një fleksibilitet shumë të kufizuar në qasjen për të eksploruar çështje që janë përfshirë paraprakisht. Kjo qasje është shumë e përshtatshme për identifikimin e të dhënave të thjeshta apo faktike. Rezultatet në këtë rast

shërbejnë për qëllime të krahasueshmërisë apo për kodifikimin dhe analizën në vijim.

Në praktikë, shumica e intervistave përcaktojnë një përzierje të dy llojeve të intervistave. Për shembull, intervistuesi mund të lejojë që i intervistuari të drejtojë dialogun, duke ndjekur rrjedhën e bisedës. Kjo zakonisht quhet një intervistë gjysmë e strukturuar.

Kur duhet përdorur intervista

Intervistat mund të përdoren në çdo fazë auditimi, në varësi të qëllimit të intervistës.

Në fazën e planifikimit

Qëllimi në fazën e planifikimit është të zhvillojë një kuptim gjithëpërfshirës dhe korrekt të veprimtarisë së audituar ose të punës së audituesit për të lehtësuar identifikimin e çështjeve të rëndësishme të auditimit, prandaj ekziston nevoja për të marrë orientim si dhe konfirmim. Një intervistë mund të justifikohet shumë mirë nga kombinimi i këtyre qëllimeve.

Orientimi kërkon një qasje më të pastrukturuar, me audituesin që ka fleksibilitet maksimal kur është e nevojshme për të eksploruar temat që nuk janë konsideruar më parë dhe për të hetuar thellë përgjigjet që janë dhënë.

Në këtë fazë, audituesi në përgjithësi nuk ka hipoteza *a priori* ose njohuri të thella të projektit ose veprimtarisë. Konfirmimi, nga ana tjetër, ka nevojë për një qasje mjaft të strukturuar në mënyrë që të verifikohen fakte dhe kushte të rëndësishme.

Në fazën e ekzekutimit

Në fazën e ekzekutimit të auditimit, kur objektivi është shpesh një ekzaminim më i përqendruar në një fushë, me qëllim që të merren të dhëna të thjeshta, faktike, të dokumentoni ose sqaroni një pikë të caktuar ose të testoni hipoteza.

Qëllimi është që shpesh të sigurohen prova (dokumente, opinione dhe ide) që kanë të bëjnë me objektivat e auditimit, të konfirmojnë fakte dhe të vërtetojnë të dhënat nga burime të tjera. Audituesi ka njohuri të çështjeve që ai / ajo dëshiron të mbulojë dhe duhet të dijë paraprakisht se çfarë lloji të të dhënave ai / ajo dëshiron.

Pikat e forta dhe të dobëta (Fuqitë dhe Dobësitë)

Intervista si një metodë e mbledhjes së të dhënave ka këto pika të forta dhe të dobëta:

	FUQITË	DOBËSITË
Intervistat në përgjithësi	- Mblidhni të dhëna për çështje të ndryshme komplekse në një mënyrë efikase - Merrni parasysh faktorët e situatës dhe ato individuale - Siguron informacione që nuk janë të disponueshme nga burime të tjera	- Krijoni prova jo të forta, e cila duhet të mbështetet me prova nga burime të tjera. - Mund të jetë e vështirë për të nxjerrë përfundime të përgjithshme
Intervistat e pastrukturuara	- Të dobishme për ndërtimin e teorisë - Ofron të dhëna të pasura - Përshtatet mirë për tema komplekse	- Mund të marri shumë kohë - Përpjekje shitesë për analizën e të dhënave - Vështirë për të kuantifikuar të dhënat
Intervistat e strukturuara	- Të dobishme për testimin e hipotezës - Gjeneron më shumë të dhëna - Më e thjeshtë për rezultate sasiore	- Opsionet e kufizuara mund t'i lenë vend paragjytimeve - Keni nevojë për njohuri shumë të mira paraprake - Vështirë për të arritur mirëkuptim

Si të kryeni një intervistë

Që intervistat të jenë të suksesshme, kërkohet punë fillestare dhe shqyrtim të mjaftueshëm të fazave të ndryshme, që përfshin përgatitjet, formulimin e pyetjeve, zhvillimin e një udhëzuesi për intervistën, organizimin e intervistës, menaxhimin e situatës së intervistës dhe dokumentimin dhe analizimin e informacionit të marrë nga intervista.

Përgatitjet fillestare

Përcaktimi i objektivave të intervistimit

Në përgjithësi, hapi i parë i përgatitjeve është përcaktimi i objektivave të intervistës. Cili është qëllimi i intervistës dhe cilat janë fushat prioritare të informacionit të nevojshëm?

Në fazën e planifikimit, përgatitjet fillestare zakonisht përqendrohen në dy hapa.

Fillimisht kryhet mbledhja e të gjitha fakteve thelbësore. Përgjithësisht bëhet fjalë për fakte të cilat nuk janë të kundërshtueshme, p.sh. cilat rregullore janë të zbatueshme, organigrama, ndryshime të parashikuara, etj. Në këtë moment intervistuesi duhet të përpiqet të krijojë një listë pyetjesh mjaft shteruese. Më tej, bëhet mbledhja e informacioneve më të rëndësishme mbi objektivin në fjalë. Zakonisht ky lloj informacioni është subjektiv dhe në këtë rast nuk është e mundur që të hartohet një listë pyetjesh shteruese. Në këtë moment është e rëndësishme që intervistuesi të sigurojë mendime nga burime të ndryshme dhe mundësisht me pikëpamje të ndryshme - p.sh, pro dhe kundra.

Në fazën e ekzekutimit, intervistimi bëhet më narrative dhe informacioni i nevojshëm shpesh diktohet nga pyetjet e hollësishme të auditimit.

Formulimi i pyetjeve

Përpara formulimit të pyetjeve të detajuara, është e rëndësishme të merret në konsideratë edhe lloji i pyetjeve që do të përdoren. Për këtë qëllim mund të përdoren dy qasje kryesore: pyetjet e hapura dhe ato të mbyllura.

Qëllimi i pyetjeve të hapura është ti lejojë të intervistuarit të flasi lirshëm dhe ta zhvillojë qëndrimin e tij ndaj pyetjes. Nëpërmjet këtyre pyetjeve të intervistuarit mund të shprehen me fjalët e tyre dhe të ofrojnë informacion cilësor. Pyetjet e hapura janë të përshtatshme në eksplorimin e temave dhe mbledhjen e informacionit në mënyrë të pa strukturuar, por kërkon më tepër përpjekje në kodimin apo analizimin e përgjigjeve.

Qëllimi i pyetjeve të mbyllura është të përftojë përgjigje precize, të kufizuara dhe të matshme, të cilat mund të kategorizohen lehtësisht. Në këtë rast, përgjigjet janë më të kufizuara, ose marrin formën e fakteve precize apo zgjedhje mes alternativave të përcaktuara më parë. Pyetjet e mbyllura nuk lejojnë të intervistuarin të shprehet lirshëm dhe në disa raste mund edhe ta përmbajnë përgjigjen. Megjithatë ato janë të përshtatshme në rastet e intervistave të pastrukturuara në të cilat intervistuesi kërkon të konfirmojë ose mbështesë edhe me më tej faktet. Në këtë rast është më e lehtë të kategorizosh apo analizosh rezultatet. Lloje të ndryshme të pyetjeve gjenerojnë lloje të ndryshme të përgjigjeve dhe për rrjedhojë është e rëndësishme të mirë përcaktohet që në fillim të intervistimit qasja që do ndiqet.

Një nga praktikatat e mira për realizimin e intervistave dhe pyetësorëve efektivë, është dhe modeli i ndjekur nga US GAO, e cila përbëhet nga 3 faza dhe 8 hapa si më poshtë:

Faza 1: Planifikimi i intervistës:

Hapi 1: puna kërkimore para intervistimit

Hapi 2: përgatitja e pyetjeve kyçe

Hapi 3: përgatitja e logistikës

Hapi 4: mbërritja në intervistë

Faza 2: Zhvillimi i intervistës:

Hapi 5: kryej prezantimin apo hyrjen

Hapi 6: intervistimi i zyrtarëve

Hapi 7: përmbledhja dhe mbyllja

Faza 3: Dokumentimi dhe intervistimi:

Hapi 8: zbardhja e intervistës

Planifikimi i intervistimit konsiston në veprimtaritë e nevojshme kërkimore dhe administrative përpara intervistimit të një zyrtari, që do të thotë zhvillimi i mjedisit të informacionit, identifikimi i qëllimit dhe objektivave të intervistës dhe identifikimi i individëve që do të intervistohen.

Hai 2 i fazës së planifikimit ka të bëjë me përgatitjen e pyetjeve kryesore dhe përfshin përcaktimin e rezultateve të synuara, zhvillimin e pyetjeve kryesore, si dhe vlerësimin dhe miratimin nga eprori i pyetësorit.

Hapi 3 dhe 4 i kësaj faze ka të bëjë me përgatitjen e logistikës për procesin e intervistimit, e cila duhet të përfshijë caktimin e afateve dhe vendndodhjes së takimit, garantimin e të paktën një intervistuesi tjetër për të marrë pjesë. Së fundmi por jo nga rëndësia mbani parasysh përpikmërinë dhe etikën e veshjes dhe shkëmbeni kartvizita.

Gjatë fazës së realizimit të intervistës ecila përfshin hapat 5-7 të sipër përmendur, audituesi duhet të zhvillojë një prezantim mbi temën, të deklarojë qëllimin e pyetjeve, të paraqesë rezultatet që pret nga ky proces, si dhe të përcaktojë afatet. Gjatë kësaj faze, audituesi duhet të mbajë parasysh objektivat e intervistës dhe evidencat që i nevojiten të mbledhë, llojin e pyetjeve që do të shtrohen, si dhe gjuhën dhe tonet që duhen përdorur. Disa nga llojet më të përdorura të intervistimeve janë pyetjet me fund të hapur, pyetjet me fund të mbyllur dhe teknika hetuese.

Pyetjet me fund të hapur mund të përfshijnë:

- Bëni pyetje që nuk kërkojnë thjeshtë një përgjigje po ose jo, por që nevojiten shpjegime.
- Filloni fjalinë me shprehje që lenë vend për dhënie mendimi

- Përsërisni fjalët kyç për të theksuar se kërkonit të dini më tepër tyre.
- Përmblihdhni çfarë kuptuar nga intervistimi në mënyrë që I intervistuari të konfirmojë ose të nëtë kundërt të sqarojë më tej çfarë nuk është kuptuar.

Pyetjet me fund të mbyllur mund të përfshijnë:

- Bëni pyetje që kufizojnë përgjigjen me po ose jo, apo një përgjigje specifike.
- Përdorini këto pyetje kur nevojitet rrezultate të grupuara apo kur përgjigjia është e qartë dhe nuk nevojiten sqarime të mëtejshme.
- Përdorimi jo i duhur i këtyre pyetjeve mund të krijojë përshtypjen se I intervistuari është në hetuesi.

Teknika e hetimit përdoret nga intervistuesi për të stimuluar diskutimin dhe për të marrë më tepër informacion, pa paragjykuar përgjigjet. Kjo teknikë mund të motivojë të intervistuarin të komunikojë në mënyrë më të plotë dhe ta fokusojë diskutimin mbi përmbajtje specifike të intervistës. Teknika e hetimit është e nevojshme:

- Për të zgjeruar, sqaruar ose shpjeguar arsyet për ato që ka thënë i intervistuari.
- Kur jepen përgjigje të pamjaftueshme.
- Kur përgjigjia është “nuk e di.”

Siç e përmenda edhe më lart sfidat e grupeve të auditimit në aplikimin e intervistave lidhen me kulturën e ngushtë të punës dhe qasjen e kufizuar vetëm drejt zbatimit të ligjit, duke mos qenë fleksibel në ndërmarrjen e veprimeve që nuk parashikohen në ligj por që ndihmojnë në përmirësimin e performancës. Shpesh herë gjatë realizimit të pyetësorëve me subjektin vemë re se pyetjet që lidhen me një shprehje të hapur opinionit apo me elemente të 3 E-ve, lihen pa u plotësuar, duke të lënë të kuptosh se administrata publike ose nuk është e projektuar të mendojë outside the box ose refuzon ta bejë këtë gjë. Në këtë kontekst edhe intervistat e hartuara për subjektin diktohen të jenë më të orientuara drejt përputhshmërisë me 3E se sa drejt performancës së 3E. Personalisht mendoj se ky ndërç vjen nga fakti se subjektet nuk njohin siç duhet auditimin e performancës dhe me njohje kam parasysh kuptimin në detaje dhe në çdo fazë të auditimit të performancës dhe vlerave që ai mbart për njësinë. Në këtë kontekst theksi duhet të vihet në dy nga mekanizmat që mund të ndihmojnë në injektimin e “kulturës së performancës” në administratë. Së pari Shkolla Shqiptare e Administratës Publike dhe lektorët përkatës të cilët nuk duhet të kufizohen

në prezantime sipërfaqësore vetëm për njohjen e auditimit të performances, por të trajtohen në detaje të gjithë elementët e këtij auditimi dhe konkretisht për çështjen në fjalë të ketë seksione të veçanta për mënyren se si duhet të ndërtohen pyetësorët dhe si të plotësohen nga subjekti, gjithashtu të përmendet rëndësia e shtrimit të pyetjeve të cilat fillojnë me “A mendoni se...” ose “Si e vlerësoni...”. Pra qellimi të jetë njohja me këtë proces si nga këndvështrimi i audituesit ashtu edhe nga ai i subjektit.

Së dyti do të përmendja rolin e rëndësishëm që mund të ketë në këtë çështje njësia e auditimit të brendshëm pranë çdo organi. Ashtu siç theksohet dhe në një artikull të Drejtursit të Zyrës së Auditimit dhe Investigimit të UNDP, të cilën Departamenti i Auditimit të Performancës e ka publikuar edhe në faqen zyrtare në facebook, “Auditimi i performancës do të bëhet gjithnjë e më i rëndësishëm për njësinë e auditimit të brendshëm, për shkak të ndryshimeve të teknologjisë dhe pritshmërive nga menaxhimi dhe palët e interesit. Auditimi i performancës do të jetë instrumenti kryesor për të menaxhuar sfidat e sigurimit të shërbimeve të dobishme dhe të larta të sigurimit dhe këshillimit në një mjedis organizativ gjithnjë e më kompleks. Duke ndjekur këtë qasje, njësia e auditimit të brendshëm do të ketë një rol ndihmës në kuptimin e çdo elementi të performancës brenda organizatës dhe në këtë mënyrë edhe të intervistimit si një nga ingredientët kryesor të një raporti auditimi të besueshëm.

Bibliografi:

- *Performance Audit Guideline ISSAI 3000-3100 - Field standards and guidance*
- *Interviewing for Information - Participant Manual - United States Government Accountability Office*
- *Guidelines on Audit Interview – ADAR Methodology – European Court of Auditors*
- *The Art and Method of Qualitative Interview Studies - Robert Weiss*

Vlerësimi i Riskut IT me Manualin Aktiv të Auditimit IT



“Auditimi i IT është ekzaminimi i implementimit të sistemeve IT për të siguruar përmbushjen e nevojave të organizatës pa kompromentuar sigurinë, privatësinë, koston dhe elementet e tjera kritike të biznesit.”

Mjeti “Manuali Aktiv i Auditimit IT”

Bledi Dervishaj – Auditues
Departamenti i Auditimit IT

Nr. 1399 prot. Tiranë, më 27/11 2018

VENDIM
NR. 171, Datë 27/11/2018

PËR MIRATIMIN E MANUALIT AKTIV TË AUDITIMIT TË TEKNOLOGJISË SË INFORMACIONIT

Bazuar në Ligjin 154/2016, datë 27.11.2014 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit”, në zbatim të objektivave të Strategjisë së Zhvillimit të KLSH 2018 – 2022, dhe në zbatim të Standardeve Ndërkombëtare të Auditimit të INTOSAI-t,

VENDOSA:

1. Miratimin e “Manualit Aktiv të Auditimit të Teknologjisë së Informacionit”.
2. Manuali Aktiv i Auditimit të Teknologjisë së Informacionit është një mjet hartuar gjatë projektit të Binjakëzimit mes SAI-ve të Polonisë dhe Kroacisë dhe mbështetet në Manualin e Auditimit të Teknologjisë së Informacionit për Institucionet Supreme të Auditimit, botim i Grupit të Punës së INTOSAI-t për Auditimin e Teknologjisë së Informacionit (WGITA). Ai përfaqëson analizën dhe praktikën më të mira të SAI-ve të vendeve anëtare të INTOSAI-t dhe BE-së dhe pas miratimit bëhet pjesë e kuadrit rregullator dhe procedural për kryerjen e auditimeve të Teknologjisë së Informacionit në KLSH.
3. Ky vendim hyn në fuqi menjëherë.

KRYETAR

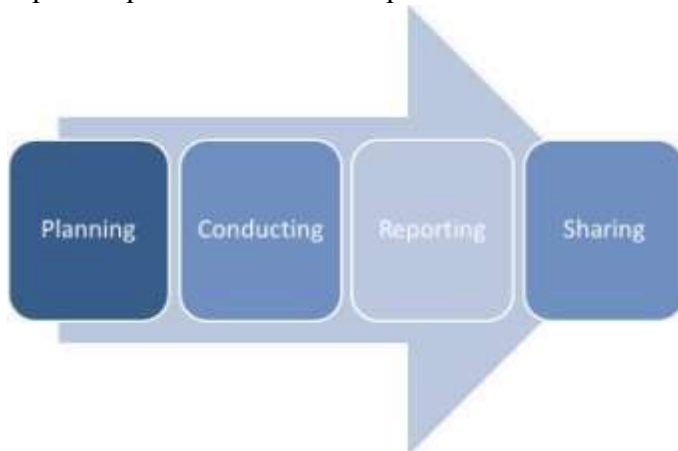
Bujar LESKAJ

Ai ofrohet si një zip folder, i cili përmban fletë pune Excel dhe disa dokumente Word, si dhe dokumente html që veprojnë si burime të të dhënave për Excel spreadsheet. Pasi të depaketohen, të gjithë skedarët duhet të mbahen në të njëjtën dosje dhe nën-dosje. Ajo referon vetëm funksionet dhe objektet të pre-instaluara në OS (nuk ka nevojë të referohen “librari” shtesë).

Duhet të konsiderojmë këtë mjet jo si një produkt të përfunduar, por si një prototip, i cili është në zhvillim.

Qëllimi kryesor është që t'u ofrojë përdoruesve udhëzime praktike, informacione thelbësore teknike dhe pyetje kyçe të auditimit të nevojshme për planifikimin dhe kryerjen e auditimit efektiv të IT.

Diagrama e plotë e procesit është si më poshtë:



Me anë të Manualit Aktiv të IT është hartuar një plan aktiviteti i modelit, i cili përfshin lëndën, kriteret dhe fushëveprimin, si dhe matricat e auditimit për të ndihmuar në regjistrimin e gjetjeve gjatë punës së auditimit IT.

Rezultatet e fituara mund të mbledhen së fundi në një pikë qendrore për të ndihmuar audituesin të interpretojë dhe gjykojë pyetjet e auditimit të ngritura më parë në fazën e planifikimit.

Aktivitetet paraprake dhe parakushtet për zhvillimin e auditimit
“Audituesit duhet të kenë njohuri të përgjithshme të natyrës së subjektit dhe programit që do të auditohet”.
 (ISSAI 100 PARAGRAFI 49)

Në faqen/tabelën e parë të punës (me titull "**Audit Description**") audituesit mund ta përshkruajnë auditimin në mënyrë më të detajuar, ta rregullojnë atë, duke përdorur pluginet e disponueshme dhe të planifikojnë vetë procesin duke analizuar fushat dhe çështjet potenciale duke identifikuar mirë risqet dhe problemet.

Pjesa e poshtme e fletës së punës i siguron përdoruesit udhëzime shtesë (siç është theksuar në ISSAI 5300):

- Roli dhe koha e planifikimit;
- Aktivitetet paraprake të angazhimit;
- Aktivitetet e planifikimit;
- Njohjen e të audituarit dhe të mjedisit;
- Fushëveprimi i vlerësimit: Cilat sisteme informacioni, cilat kufij logjik, fizik apo gjeografik?
- Burimet në dispozicion: Stafi i kualifikuar ose konsulentët, buxhetet, afatet kohore;
- Disponueshmëria e statistikave të besueshme të kërcënimeve dhe shifrave të kostos, të përshtatshme për kushtet lokale; përshtatjen e vlerave të paracaktuara, sipas nevojës;
- Çështje shtesë në angazhimet fillestare të auditimit.

Preliminary activities and start of planning	
	A1 Preliminary Activities
	01 Preliminary activities
	02 Planning meeting of the IT audit team
	03 Opening meeting with the management of the audited entity
	A2 Planning the Audit
	01 Understanding the entity
	02 Understanding the IT-systems
	03 Input into audit strategy and audit plan

Këto aktivitete janë të shpërndara në fusha. Ato janë një hyperlink për matricën korresponduese, e cila do të ndihmojë audituesin.

Working Paper

	SAI IDENTIFICATION	Record:	
		Area:	
		Ref:	
		Index:	
Audit/Entity:			
Performed by	Date	Reviewed by	Date
Click here to enter text.	dd.mm.yyyy	Click here to enter text.	dd.mm.yyyy
Subject: Preliminary activities			

-

-

Do the staff assigned to this IT-audit have sufficient competence and required capabilities?
Criteria: ISSAI 5300.8 and 16. - The IT audit team is composed of members that collectively have the competence to perform the IT Audit.
Description:

Analiza e para-auditimit

Qëllimi i analizës së para-auditimit është të sigurojë të dhëna, të cilat do të mbështesin analizën e riskut, për shembull bazën për planifikimin e auditimit dhe organizimin e dosjes fillestare të auditimit. Procesi është si më poshtë:

Input

- Informacionet e marra nga të audituarit në fazën e para-auditimit;
- Të dhëna shtesë të rëndësishme në lidhje me të audituarin dhe sistemet e tyre të IT;
- rezultatet e auditimeve të tjera tek i audituari ose mbulimin e llojeve të ngjashme të problemeve.

Hapat:

1. Analizohen të dhënat e disponueshme.
2. Gjenerohet forma *A2.02 Understanding the IT Systems* – kjo do të varet nga tipi i auditimit IT që ju kryeni – i bazuar në Handbook-un Standard të Auditimit IT ose i bazuar në *Plugin*. Forma do të gjenerohet automatikisht pas klikimit të *A2.02 Understanding the IT Systems*, dhe do të marrë parasysh bazat e Auditimit IT.
3. Vendosen për kualifikimet e fushave përkatëse në formën *A2.02 Understanding the IT Systems*.
4. Vendosen rezultatet e analizës të para-auditimit në formën e analizës së riskut.

Area	Issue	Risks (Weight)	Include in Audit	Results, risks and remarks
IT Governance	01 Business Needs Identification, Direction and Monitoring	01 Defining IT requirements	2 - Medium	☒ Pre-Assessment Domain: High, Area: Medium
		02 Leadership	2 - Medium	☒ Pre-Assessment Domain: High, Area: Medium
		03 IT Investments	2 - Medium	☒ Pre-Assessment Domain: High, Area: Medium
	02 IT Strategy and Planning	01 Quality of IT strategy	1 - Low	☒ Pre-Assessment Domain: High, Area: Low
		02 Risk management	1 - Low	☒ Pre-Assessment Domain: High, Area: Low
	03 Organizational structures, Standards, Policies and Procedures	01 Structure of the IT Organisation	3 - High	☒ Pre-Assessment Domain: High
		02 Policy and procedures	3 - High	☒ Pre-Assessment Domain: High
	04 People and Resources	01 HR and Inquiries	3 - High	☒ Pre-Assessment Domain: High
	05 Risk Assessment and Compliance mechanisms	01 Mechanism	3 - High	☒ Pre-Assessment Domain: High
	06 IT Service Continuity management	01 Key parameters	1 - Low	☐
IT Governance		02 Compliance	1 - Low	☐
		02 Effectiveness	1 - Low	☐

5. Kompletohet analiza e riskut duke aplikuar një gjykim profesional duke marrë kështu dosje të reja auditimi.

Përzgjedhja bazuar në vlerësimin e riskut (fushat, çështjet dhe dizejnim i auditimit)

“Përcaktimi i Auditimit IT do të përfshijë vendosjen e shkallës së shqyrtimit të auditimit, mbulimin e sistemeve të IT dhe funksioneve të tyre, proceset e IT që do të auditohen, vendosjen e sistemeve të TI që duhet të mbulohen dhe periudhën kohore që duhet mbuluar”

Audituesit duhet të zgjedhin fushat dhe çështjet e auditimit përmes procesit të planifikimit duke analizuar fushat dhe çështjet potenciale, si dhe identifikimin e risqeve dhe problemeve.

Në këtë fazë, audituesit duhet të përcaktojnë se cilat fusha dhe çështje janë të rëndësishme, dhe gjithashtu të auditueshme brenda kompetencave të SAI-t.

Domain	Area	Issue	Weight	Include in Audit	Remarks
IT Governance	01 Business Needs Identification, Direction and Monitoring	01 Defining IT requirements	1 - Low	☐	
		02 Leadership	1 - Low	☐	
		03 IT Investments	1 - Low	☐	
	02 IT Strategy and Planning	01 Quality of IT strategy	1 - Low	☐	
		02 Risk management	1 - Low	☐	
	03 Organizational structures, Standards, Policies and Procedures	01 Structure of the IT Organisation	1 - Low	☐	
	04 People and Resources				

Në këtë tabelë përdoruesi fillon të shënojë (të përfshijë në auditim) dhe të përcaktojë çështjet e përshtatshme (peshën) për fokusin e përzgjedhur të auditimit.

01 Defining IT requirements	2 - Medium	☒
02 Leadership	1 - Low	☐
03 IT Investments	2 - Medium	☐
01 Key parameters	3 - High	☒
02 Compliance	3 - High	☒
03 Effectiveness	1 - Low	☐

Teknika formale, të tilla si analiza e riskut ose vlerësimi i problemeve, burimet e mundshme të provave, auditueshmëria dhe rëndësia e çështjes që merret në konsideratë, që mund të ndihmojnë procesin e planifikimit mund të regjistrohen në kolonën e shënimeve. Më vonë, audituesi do të marrë më shumë ndihmë përmes matricave të auditimit.

otected	1 - Low	☐	
			Generate Audit

Pasi shtypim butonin e veprimit "Generate Audit" dhe vendosim referencën, tools-i do të:

- Ndërtojë strukturën e dosjeve me prefiks "Auditimi IT";
- Kopjojë informacionin specifik në lidhje me zonat e shënuara dhe çështjet e IT (si dhe materialet ndihmëse dhe mbështetëse);
- Ndryshojë emrin e spreadsheet-it të Excel "StartHere.xlsm" në prefiksin "Monitor".

Matricat e auditimit

Formati tipik për matricën e auditimit mundësoar nga ky mjet, është si më poshtë:

AUDITABLE AREA	
Audit objective:	
AUDIT Issue:	
Criteria:	
Information Required	Analysis Method(s)
Audit Conclusion To be filled in by auditor:	

Matricat e sugjeruara të auditimit mbulojnë procesin e auditimit të IT. Ato përshkruajnë çështje të rëndësishme të Auditimit, kritere, metoda të analizave në fusha të ndryshme të auditimit të TI-së.

Matricat duhet të përgatiten në fazën e planifikimit, megjithatë përmbajtja mund të përditësohet gjatë procesit të auditimit IT, nëse është e nevojshme.

Sistemet e Menaxhimit të Asistencës, Marrëveshjet kuadër përfshirë strukturat, rolet, rregullat dhe funksionimin



Klara Frangaj - Audituese
Departamenti i Auditimit të
Insitucioneve Qendrore

Gjithçka trajtohet në këtë temë janë marrëveshjet kuadër midis Republikës së Shqipërisë dhe Komisionit Evropian duke u ndalur si fillim mbi rregullat për zbatimin e ndihmës financiare të Bashkimit Evropian për Shqipërinë, si pjesë e zbatimit të Instrumentit IPA II për Ndihmën e Para-Anëtarësimit. Marrëveshje kjo e cila, është realizuar në mbështetje të kërkesave ligjore të Vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 541, datë 18.06.2015 "Për përcaktimin e funksioneve, të përgjegjësiave dhe të

marrëdhënieve ndërmjet autoriteteve dhe strukturave të menaxhimit indirekt të asistencës së bashkimit evropian, në kuadër të instrumentit të asistencës së para-anëtarësimit ipa ii". Ky vendim garanton që, nën administrimin indirekt të Programit IPA II, autoritetet janë përgjegjëse për një aktivitet të lidhur me menaxhimin, implementimin/ kontrollin/ mbikëqyrjen/ monitorimin/ vlerësimin/ raportimin ose programet e auditimit. Vendim ky i cili, përcakton funksionet e përgjegjësitë dhe krijon marrëdhënie të ndërsjella ndërmjet autoriteteve dhe strukturave, për të marrë detyrat e zbatimit të buxhetit, për zbatimin e Instrumentit të Asistencës së Para-anëtarësimit të Bashkimit Evropian, Programi IPA II (2014-2020). Gjithashtu garanton që, nën menaxhimin indirekt të Programit IPA II, autoriteteve u ngarkohen përgjegjësi për një aktivitet, në lidhje me menaxhimin, zbatimin, kontrollin, mbikëqyrjen, monitorimin, vlerësimin, raportimin apo auditimin e programeve. Autoritetet duhet të mundësojnë ushtrimin e detyrave që shoqërojnë këtë përgjegjësi, duke përfshirë rastet ku nuk ka lidhje hierarkike ndërmjet tyre dhe organeve pjesëmarrëse në atë aktivitet.

Duke u mbështetur në këto marrëveshje, theksim e vë tek , rolin e IPA-s, strukturat e rëndësishme të menaxhimit, zbatimit/ kontrollit/ mbikëqyrjes/ monitorimit/ vlerësimit/ raportimit ose auditimit të programeve, funksionet e secilës strukturë, komiteti monitorues i IPA-s.

Instrumenti i Ndhmës së Para- Anëtarësimit (IPA II) është instrumenti kryesor financiar për të siguruar mbështetjen e BE-së për përfituesit në zbatimin e reformave me synim përafrimin me BE-në. Asistenca financiare në kuadër të IPA II ndjek katër objektivat specifike për mbështetje në reformat politike, për mbështetjen në zhvillim ekonomik, social dhe territorial, për forcimin e aftësisë së përfituesve për të përmbushur detyrimet që rrjedhin nga anëtarësimi në Bashkimin Evropian duke mbështetur harmonizimin progresiv, zbatimin dhe miratimin e Acquis të Unionit, si dhe për forcimin e integritit rajonal dhe bashkëpunimit territorial. Partneriteti me përfituesit, IPA II, bën të mundur vendosjen e një kornizë të re për sigurimin e asistencës së para-anëtarësimit për periudhën 2014-2020. Risia më e rëndësishme e IPA II është fokusi i tij strategjik. Dokumenti Strategjik Shtetëror është dokumenti specifik strategjik planifikues i bëra për çdo përfitues për periudhën 7-vjeçare. Këto sigurojnë një pronësi më të fortë nga ana e përfituesve nëpërmjet integritit të reformës dhe të zhvillimit në agjendat e tyre. Dokumenti Strategjik shumë-shtetëror trajton prioritetet për bashkëpunim rajonal apo bashkëpunim territorial.

IPA II vendos objektivat e reformave në kuadër të sektorëve të paracaktuar. Këta sektorë mbulojnë fusha të lidhura ngushtë me strategjinë e zgjerimit, të tilla si demokracia dhe qeverisja, sundimi i ligjit apo rritja dhe konkurrenca. Kjo qasje sektoriale promovon reforma strukturore që do të ndihmojnë në transformimin e një sektori të caktuar dhe ta sjellë atë në nivelin e standardeve të BE-së. Kjo lejon një lëvizje drejt një asistence më shumë të shënjestëruar, duke siguruar efikasitetin, qëndrueshmërinë dhe fokusimin në rezultate. IPA II gjithashtu lejon një përdorim më sistematik të përkrahjes buxhetore sektoriale. Në fund, ai i jep më shumë peshë matjes së performancës: Treguesit e dakorduar me përfituesit do të ndihmojnë të vlerësojë në çfarë mase janë arritur rezultatet e pritura. Për më tepër, Rregullorja IPA II thekson se ndihma financiare do të adresojë kryesisht pesë fusha të politikave si : 1-reformat në përgatitje për anëtarësim në Union dhe ato të ngjashme në ndërtimin e kapaciteteve; 2-zhvillimin socio-ekonomik dhe rajonal; 3-punësimi, politikat sociale, arsimimi, nxitja e barazisë gjinore, dhe zhvillimi i burimeve njerëzore; 4-bujqësia dhe zhvillimi rural, si dhe bashkëpunimin rajonal dhe territorial. Rregullorja IPA II ka hyrë në fuqi me 16 mars 2014 dhe është e zbatueshme në mënyrë retroaktive nga 1 janari 2014.

Me qëllim menaxhimit, kontrollin, mbikëqyrjen, monitorimin, vlerësimin dhe raportimin e asistencës së IPA II, krijohen strukturat dhe autoritetet si ;1-Struktura e menaxhimit dhe 2- Strukturat operative.

Strukturat e menaxhimit janë ato struktura tek të cilat, objektivat e vendosura në veprimet apo programet e propozuara nga administrata shqiptare të jenë në koherencë me objektivat e dokumenteve tregues të strategjisë. Këto struktura përbëhen nga Fondi Kombëtar dhe Zyra Mbështetëse e ZKA-së, struktura këto, të veçanta në Ministrinë e Financave, nën përgjegjësinë e ZKA-së për implementimin e IPA II, me një ndarje të qartë të detyrave.

Fondi Kombëtar ka disa funksione si :1-Të mbajë një sistem kontabël kompjuterik (Accrual) që jep informacion të saktë, të plotë dhe të besueshëm, në kohën e duhur; 2-Gjatë përmbushjes së përgjegjësisë së tij, lidhur me menaxhimin financiar të IPA II, Fondi Kombëtar bashkëpunon me Bankën e Shqipërisë, bazuar në një marrëveshje të posaçme, që rregullon afatet dhe kushtet për funksionimin e llogarive, në monedhën vendase dhe të huaj, të hapura në Bankën e Shqipërisë; 3-Kur është e nevojshme, Fondi Kombëtar kryen verifikime në vend për të siguruar menaxhim efektiv dhe efikas financiar të llogarive IPA II dhe të operacioneve financiare; 4-Kthen fondet në buxhetin e BE-së, pas lëshimit të urdhrave të kthimit nga Komisioni Evropian, gjithashtu autorizon transferimin e këtyre pagesave të strukturat operative ose të marrësit, dhe Zyra Mbështetëse e ZKA ka funksionet e saj si :1- Garantimin e një niveli sigurie për ligjshmërinë dhe rregullsinë e transaksioneve themeltare; 2-Vendosjen e masave efikase dhe antimashtim, duke marrë parasysh risqet e identifikuar, dhe garantimin e raportimit, sipas dispozitave të pikës 2, të nenit 51, të marrëveshjes kuadër;; 3- Funksionimi efektiv i sistemeve të kontrollit të brendshëm për zbatimin e ndihmës IPA II, gjithashtu bën të mundur krijimin dhe sigurimin i funksionimit të një sistemi efektiv të kontrollit të brendshëm dhe efikas.

Struktura operative është përgjegjëse për zbatimin, informimin dhe vizibilitetin, monitorimin, raportimin dhe vlerësimin e programeve, sa herë që paraqitet e nevojshme, në përputhje me parimin e menaxhimit të shëndoshë financiar, dhe është përgjegjëse për garantimin e ligjshmërisë dhe rregullsinë e shpenzimeve të kryera për zbatimin e programeve nën përgjegjësinë e saj. Kjo strukturë përbëhet nga: 1-Drejtoria e Financimit dhe Kontraktimit; 2-Strukturat / njësitë përgjegjëse për menaxhimin e programeve IPA II, në ministritë e linjës dhe / ose në institucionet përfituese; 3-Zyra e Koordinatorit Kombëtar IPA. Detyrat specifike të çdo

organi që përbën strukturën operative përcaktohen dhe rregullohen me një marrëveshje operationale, ndërmjet KKIPA-s, drejtuesit të DFK-së dhe drejtuesit të njërive të menaxhimit të fondeve IPA, në ministritë e linjës dhe/ose institucionet përfituese.

Duke u ndalur tek funksionet dhe përgjegjësitë e strukturës operative të cilat janë: 1-organizimi i procedurave për prokurimin, dhënien e granteve dhe kontraktimin; 2-krijimin e procedurave për të garantuar mbajtjen e të gjitha dokumenteve, në lidhje me prokurimin, dhënien e granteve, kontraktimin, menaxhimin financiar, kontrolleve dhe auditeve që kërkohen për të siguruar gjurmë adekuate auditimi; 3-krijimin e bazës së sistemit të kontabilitetit akrual, e cila regjistron dhe ruan, në formë të kompjuterizuar, të dhënat e kontabilitetit për çdo veprim/aktivitet dhe mbështet të gjitha të dhënat e nevojshme për hartimin e kërkesë-pagesës dhe raportit ose pasqyrës vjetore financiare dhe marrjen e angazhimeve, pagesave e monitorimin e zbatimit të veprimit; 4-verifikimin për shpenzimet e kryera, të paguara dhe të deklaruara te ZKA-ja përputhen me legjislacionin e zbatueshëm, të brendshëm dhe atë të BE-së, programin, kushtet për mbështetjen e veprimit dhe kushtet e kontratës, që mallrat ose shërbimet janë dorëzuar dhe pagesat e kërkuara nga marrësit janë të sakta; 5-kryerjen e pagesave për/dhe kthimin nga marrësit të asistencës IPA II, gjithashtu krijon sistemin për raportimin në kohë të parregullsive dhe për masat efektive e të antimashtimit, duke marrë parasysh risqet e identifikuar.

Një pjesë tjetër e rëndësishme, lidhur me IPA II, është dhe monitorimi për të cilin, brenda gjashtë muajve, pas hyrjes në fuqi të së parës marrëveshje financiare, në përputhje me nenin 52, të marrëveshjes kuadër, të ratifikuar me ligjin nr. 37/2015, Komisioni Evropian dhe qeveria shqiptare ngrenë një komitet monitorimi të IPA-s. Ai mund t'i paraqesë propozime Komisionit Evropian, KKIPA-s dhe ZKA-së për të garantuar koherencë dhe bashkërendim më të mirë të asistencës IPA II, siç parashikohet në dokumentet strategjike të vendit, dhe, sipas rastit, në dokumentet strategjike shumëvendëshe apo në rregulloren IPA II, si dhe për të forcuar eficiencën, efektivitetin, impaktin dhe qëndrueshmërinë e përgjithshme të kësaj asistence. Gjithashtu, komiteti monitorues i IPA-s mund t'u rekomandojë komiteteve monitoruese sektoriale masa korrigjuese, me qëllim që të garantohet përmbushja e objektivave të IPA II dhe të forcohet eficientia dhe efikasiteti i asistencës IPA II. Për këtë qëllim, sipas rastit, ai do të marrë parasysh përfundimet dhe rekomandimet e nxjerra nga monitorimet dhe vlerësimet e kryera si nga Komisioni Evropian ashtu edhe

nga qeveria shqiptare. Gjithashtu Komiteti Monitorues miraton rregulloren e tij të brendshme bashkërisht me KKIPA-n, ZKA-në dhe Komisionin Evropian.

Komiteti Monitorues ka dy lloje komitetesh atë sektorial dhe ndërinstytucional nga të cilët, komiteti sektorial diskuton aspektet e duhura të funksionimit të sistemeve të menaxhimit dhe kontrollit si dhe diskuton çështjet problematike dhe veprimin; ndërsa komiteti ndërinstytucional shërben si një mekanizëm bashkërendues për monitorimin dhe zbatimin e projekteve IPA,, programe në fushat me probleme si dhe në rast të projekteve / veprimeve / programeve problematike, për të cilat nuk ndërmerret asnjë veprim, u propozon atyre Komitetit të Planifikimit Strategjik masa konkrete për institucionet përfituese.

Komiteti monitorues sektorial përbëhet nga përfaqësues të organeve dhe autoriteteve kombëtare përkatëse, grupeve të tjera të interesit, siç janë partnerët ekonomikë, socialë dhe mjedisorë, si dhe organizata ve ndërkombëtare, sipas rastit, përfshirë institucionet financiare ndërkombëtare dhe shoqërinë civile. Komisioni Evropian merr pjesë në aktivitetin e komiteteve. Mbledhjet e komitetit monitorues sektorial kryesohen nga një përfaqësues i lartë i institucionit përfitues. Në varësi të fushës apo programit, mbledhjet e komitetit mund të bashkë kryesohen me Komisionin Evropian, ndërsa komiteti ndërinstytucional për koordinimin e Programit IPA II (2014-2020) është një grup pune ndërinstytucional, i ngritur në ministrinë përgjegjëse për integrimin evropian, bazuar në urdhrin e Kryeministrit, dhe shërben si një mekanizëm bashkërendues për monitorimin e implementimit të projekteve/programeve të IPA-s në fusha problematike.

Janë pikërisht ministritë e linjës dhe institucionet përfituese të IPA-së që, duke krijuar një rregullore të brendshme, sigurohen që dispozitat e mësipërme të funksionojnë siç duhet.

Instrumenti për Ndihmën e Para-antarësimit (IPA)



Dorino Meçe - Auditues
Departamenti i Auditimit të
Aseteve dhe Mjedisit

Në këtë punim termat e mëposhtëm kanë këto kuptime:

(IPA) Instrumenti për Ndihmën e Para-Anëtarësimit PHARE, është një nga tre instrumentet para pranimit të financuar nga Bashkimi Evropian CBC, Bashkëpunimi ndërkufitar ISPA, instrument për politikat strukturore Para-anëtarësimit (SAPARD), Programi Special i Aderimit për Zhvillimin Bujqësor dhe Rural (CARDS) Ndihma e Komunitetit për Rindërtim, Zhvillim

dhe Stabilizim (DG EMPL) Drejtoria e Përgjithshme e Komisionit Evropian (DG REGIO) departamenti për politikën rajonale dhe urbane.

Nga janari 2007 dhe në vazhdim, Instrumenti për Ndihmën e Para anëtarësimit (IPA) zëvendëson një seri programesh të përbashkëta evropiane dhe instrumente financiare për vendet kandidate ose për vendet e mundshme, përkatësisht PHARE, CBC, ISPA, SAPARD, CARDS dhe instrumenti financiar për Turqinë.

IPA 2007-2013 ("IPA I") përbëhet nga pesë komponentë të ndryshëm: ndihma për ndryshimin dhe ndërtimin e institucioneve; bashkëpunimi ndërkufitar (me anëtarët e vendeve të BE dhe vendeve të tjera të pranueshme për IPA); zhvillimi rajonal (transporti, mjedisi, zhvillimi rajonal dhe ekonomik); burimet njerëzore (forcimi i kapitalit njerëzor dhe luftimi i dëbimit); zhvillimi rural. Forcimi i besimit nga komuniteti të vlerave të BE-së të vendeve kandidate ose që aspirojnë futjen në BE.

Vendet përfituese të IPA-s ndahen në dy kategori:

Vendet kandidate për në BE (Turqia, Shqipëria, Mali i Zi, Serbia dhe Republika e Maqedonisë së Veriut) të cilat janë të pranueshme për të pestë komponentët. Vendet e mundshme kandidate në Ballkanin Perëndimor (Bosnje-Hercegovina dhe Kosova në Rezolutën 1244/99 të Këshillit të Sigurimit të KB) të cilat janë të pranueshme vetëm për dy komponentët e

parë. Kuadri ligjor IPA 2014- 2020 ("IPA II") dhe ndihma financiare janë nën përgjegjësinë e drejtorit të përgjithshëm të politikës së fqinjësisë dhe bisedimeve të zgjerimit, me përjashtim të bashkëpunimit ndërkufitar midis Shteteve Anëtare dhe vendeve IPA.

Baza ligjore e IPA 2007-2013 ("IPA I")

Baza ligjore për IPA është Rregullorja e Këshillit 1085/2006, e miratuar më 17 korrik 2006.

Rregulla më të hollësishme zbatimi janë të përcaktuara në Rregulloren e Komisionit 718/2007, të 12 qershorit 2007 dhe ndryshimet e paraqitura me Rregulloren e Komisionit 80/2010, të 28 janarit 2010.

Marrëveshjet kornizë të nënshkruara midis Komisionit dhe vendeve përfituese (Turqia, ish-Republika Jugosllave e Maqedonisë), që synojnë përcaktimin dhe pajtimin e rregullave për bashkëpunim në lidhje me ndihmën financiare të KE-së për vendin përfitues.

Marrëveshjet e financimit të nënshkruara ndërmjet Komisionit dhe vendeve përfituese (Turqia, ish-Republika Jugosllave e Maqedonisë) për secilin program ato plotësojnë kornizën teknike, ligjore dhe administrative dhe përfshijnë dispozita të detajuara dhe specifike për menaxhimin, monitorimin, vlerësimin dhe kontrollin e secilit program operacional.

Udhëzimet për mbylljen e ndihmës paraprane (IPA) 2007-2013 programet shumëvjeçare të menaxhuara nga DG REGIO dhe DG EMPL u miratuan në mes të shtatorit 2016. Udhëzimet, të miratuara si aneks i vendimit të Komisionit C (2016) 5756, do të lehtësojnë mbylljen e ndihmës së paraprimit për vendet përfituese për periudhën 2007-2013.

Programi i bashkëpunimit ndërkufitar

Objektivat kryesore për Shqipërinë;

Programi i bashkëpunimit ndërkufitar Greqi-Shqipëri, 2014-2020, do të mbështesë bashkëpunimin rajonal midis rajoneve greke dhe Shqipërisë në periudhën e ardhshme të programimit.

Qëllimi i përgjithshëm i programit, është të rrisë standardin e jetesës së popullatës, duke promovuar zhvillimin e qëndrueshëm lokal në zonën ndërkufitare.

Ai përqendrohet në përparësitë që paraqesin një potencial të lartë për arritjen e vlerës së shtuar përmes bashkëpunimit.

Programi do të përqendrohet: promovimi i mjedisit, transportit të qëndrueshëm dhe infrastrukturës publike" që synon të rrisë kapacitetin e infrastrukturës ndërkufitare në menaxhimin e transportit, ujit dhe mbeturinave; rrit efektivitetin e mbrojtjes së mjedisit dhe efikasitetit të energjisë; të përmirësojë efektivitetin e parandalimit të rrezikut dhe menaxhimit të katastrofave me fokus në zjarret e pyjeve.

"Nxitja e ekonomisë lokale" që synon të ruajë burimet kulturore dhe natyrore si një parakusht për zhvillimin e turizmit të zonës ndërkufitare dhe të përmirësojë kapacitetin ndërkufitar për të mbështetur sipërmarrjen, mbijetesën e biznesit dhe konkurrencën.

Ndikimet e pritura

Kapaciteti i përmirësuar për ndërhyrje dhe menaxhim emergjent në rast fatkeqësish natyrore, veçanërisht zjarre pyjore

Qasje në infrastrukturë të përmirësuar të transportit lokal, lidhje më të shpejta me korridoret kryesore, shërbime efikase të kalimit kufitar, shërbime transporti duke përdorur teknologji inovative

Vizitat e shtuara nga turistët në zonën ndërkufitare, për të gjitha llojet e aktiviteteve turistike

Politika e re e kohezionit

Për buxhetin e ardhshëm afatgjatë të BE 2021-2027, Komisioni propozon të modernizojë Politikën e Kohezionit, politikën kryesore të BE për investime dhe një nga shprehjet më konkrete të solidaritetit.

Gjykata Evropiane e Audituesve auditon Fondin Evropian për Investime Strategjike



Orgest Levani - Auditues
Departamenti i Auditimit të
Aseteve dhe Mjedisit

Në nëntor 2014, menjëherë pas marrjes së detyrës, Komisioni i ri Evropian dhe Grupi i Bankës së Investimeve Evropiane ("Grupi EIB") njoftuan së bashku Planin e Investimeve për Evropën (IPE ose "Plani Juncker"). IPE ishte një nismë si përgjigje ndaj rënies së investimeve në Evropë pas krizës financiare dhe ekonomike e cila filloi në vitin 2008. Në të njëjtën kohë, Komisioni njohu kufizimet fiskale me të cilat përballen vendet anëtare dhe fleksibilitetin e kufizuar të ofruar nga

programet ekzistuese të shpenzimeve të BE-së. Komisioni vlerësoi që hendeuku i investimeve të jetë midis 230 dhe 370 miliardë € në vit nën nivelin e investimeve "të qëndrueshme" në BE2.

Qëllimi i përgjithshëm i IPE është të rrisë nivelin e investimeve dhe të largojë pengesat për investimet në BE. Ai përbëhet nga tre shtylla përforcuese të ndërsjella: (i) Fondi Evropian për Investime Strategjike (EFSI), duke siguruar fonde për investime; (ii) Qendra Këshilluese Evropiane e Investimeve, duke ofruar asistencë teknike për promovuesit e projektit, dhe Portalin e Projektit të Investimeve Evropiane, duke siguruar vizibilitet dhe shkëmbim të informacionit për projektet që kërkojnë financë; dhe (iii) reformat rregullatore dhe strukturore për të hequr pengesat në investime.

EFSI nuk është një entitet juridik i veçantë nga EIB, por ai ka një strukturë të veçantë qeverisjeje, i cili përbëhet nga një Bord Drejtues, i përbërë nga tre përfaqësues të Komisionit dhe një përfaqësues të EIB në të cilin vendimet merren me konsensus, një Komitet i Investimeve dhe një Drejtor Menaxhues. Struktura e qeverisjes u finalizua në janar 2016, kur u emërua Komiteti i Investimeve. Ndërkohë, miratimi për përdorimin e garancisë së BE-së u dha nga Komisioni. Operacionet EFSI gjithashtu duhet të aprovohen nga organet qeverisëse të EIB dhe EIF nën të njëjtën politikë, rregulla dhe procedura që vlejnë për operacionet jo-EFSI.

EFSI u krijua në mënyrë që të mobilizonte 315 miliardë euro investime të reja në ekonominë reale në periudhën tre vjeçare deri në korrik 2018 për të financuar investime (strategjike) në një gamë të gjerë fushash të politikave të BE-së (transporti dhe energjia, arsimi, kërkimi dhe inovacioni etj), si dhe për të rritur aksesin në financa për bizneset e vogla. Kjo do të arrihet duke përdorur 21 miliardë euro kapacitete që mbartin rrezik, e përbërë nga një garanci prej 16 miliardë eurosh nga buxheti i BE-së dhe 5 miliardë euro nga burimet e veta të EIB, në mënyrë që t'i mundësonte Grupit EIB të sigurojë fonde shtesë (Figura 1), vlerësuar fillimisht në 61 miliardë euro.

Operacionet e investimeve të EFSI zhvillohen brenda dy fushave tematike ose "dritareve": (i) Dritarja e Infrastrukturës dhe Inovacionit (IIW) e menaxhuar nga EIB dhe me qëllim sigurimin e financimit për projektet strategjike, dhe (ii) Dritaren e NVM-ve (SME) të menaxhuara nga EIF dhe synon të mbështesë NVM-të dhe kapitalet e mesëm (ndërmarrje deri në 3 000 të punësuar). Secila prej dritareve ka operacione të tipit të borxhit dhe të kapitalit.

Mbështetja e EFSI nuk është përcaktuar posaçërisht nga sektori ose zona gjeografike, por përkundrazi është e drejtuar nga kërkesa. Sidoqoftë, Bordi Drejtues i EFSI vendosi një diversifikim tregues gjeografik dhe kufi përqendrimi për IIW, që pjesa e investimeve në të tre Shtetet Anëtare së bashku (e matur me shumica të aprovuara dhe të nënshkruara të kredisë / investimeve) nuk duhet të kalojë 45% të totalit të portofolit të EFSI deri në fund të periudhës së investimeve (fondi i vitit 2020 për miratime dhe fondi i vitit 2022 për nënshkrime). Nuk ka kufij të përqendrimit të caktuar për SMEW.

Komisioni gjithashtu njohu nevojën për përfshirje efektive nga ana e Bankave dhe Institucioneve Kombëtare Promovuese (NPBI) me qëllim të rritjes së ndikimit të IPE dhe EFSI në investime, rritje ekonomike dhe të nivelit të punësimit. Deri në korrik 2015, tetë NPBI ishin zotuar të sigurojnë bashkëfinancim për projektet dhe platformat e investimeve për një vëllim të përgjithshëm financimi deri në 34 miliardë €. Rregullorja EFSI përcakton disa mënyra në të cilat NPBI mund të kontribuojnë në EFSI, duke përfshirë pjesëmarrjen në platformat e investimeve ose në projekte individuale të EFSI si bashkë financues.

Sipas Rregullores së EFSI, garancia e BE-së duhet të jepet në mbështetje të projekteve që përveç të tjerave, ofrojnë "shtesë". Kjo do të thotë që, në parim, financimi i EFSI është i destinuar për operacione që adresojnë dështimet e tregut ose situatat e investimeve nën-optimale dhe të cilat nuk mund të ishin realizuar në të njëjtën periudhë gjatë së cilës Garancia e BE mund të përdoret, ose jo në të njëjtën masë nga EIB, EIF ose nën instrumentet ekzistuese financiare të BE-së, pa mbështetjen e EFSI-së.

EFSI gjithashtu duhet të "plotësojë dhe të jetë shtesë për programet në vazhdim të BE-së dhe aktivitetet tradicionale të EIB" dhe të kontribuojë në "arritjen e objektivave të politikës së BE siç janë ato të përcaktuara në Rregulloren COSME, Rregulloren Horizon 2020 dhe Rregulloren e CEF". Futja e EFSI-së u zhvillua në kontekstin e një pjese tashmë më të madhe të buxhetit të BE-së, që u ndahej instrumenteve financiare gjatë Kornizës Shumëvjeçare Financiare 2014-2020 (MFF). Komisioni kishte krijuar tashmë instrumente financiare të menaxhuara nga qendra nën shtatë programe të BE-së që mbulojnë fusha të ndryshme të politikave, me një buxhet fillestar ose "zarf financiar" prej rreth 7.4 miliardë €. Për më tepër, shuma e instrumenteve financiare nën Fondet Strukturore Evropiane dhe Investimet (Fondet ESI) për periudhën 2014-2020 pritet të jetë 20.2 miliardë €12, që është pothuajse dyfishi i periudhës së mëparshme.

Në fund të 2017, Parlamenti Evropian dhe Këshilli miratuan, në bazë të një propozimi të Komisionit, zgjatjen e EFSI deri në vitin 2020 ("EFSI 2.0") dhe një rritje të aftësisë së saj që mbart rreziqe në 33.5 miliardë euro, e përbërë nga 26 miliardë euro nga garancia e BE dhe 7,5 miliardë euro nga burimet e veta të EIB. Me këtë rritje, ajo synon të mobilizojë 500 miliardë euro investime publike dhe private deri në fund të vitit 2020.

Në qershor 2018, Komisioni propozoi një model të integruar të investimeve të quajtur "InvestEU", si pjesë e paketës së propozimeve për kornizën e ardhshme financiare shumëvjeçare. Ai do të mbështesë përparësitë e investimeve në BE dhe do të inkurajojë sinergizimin midis instrumenteve të ndryshëm financiarë të BE-së në periudhën 2021-2027. Propozimi synon të bazohet në përvojën e EFSI-së dhe instrumenteve financiare në kuptimin e Rregullores Financiare dhe të mobilizojë investimet e një vlerësimi të mëtejshëm prej 650 miliardë eurosh duke vënë në dispozicion një garanci shtesë buxhetore prej 38 miliardë eurosh. Prandaj mund të përfaqësojë një vazhdim të një programi të madh investimesh që filloi me EFSI. Sipas Komisionit, InvestEU do të jetë i

drejtuar nga tregu dhe do të përqendrohet në katër fusha kryesore të politikave:

- i. infrastrukturë të qëndrueshme,
- ii. kërkimi, inovacioni dhe dixhitalizimi,
- iii. NVM-të dhe ndërmarrjet e vogla dhe të mesme
- iv. investimet shoqërore dhe aftësitë.

Qëllimi dhe qasja e auditit

Qëllimi i auditimit ishte të vlerësonte nëse EFSI është efektiv në mbledhjen e financave për të mbështetur investimet në BE. Grupi i auditimit shqyrtoi nëse:

- (a) BEI siguroi nivelin e pritur të financimit të rrezikut më të lartë deri në korrik 2018;
- (b) EFSI zëvendësoi operacionet e tjera të financimit të EIB dhe BE;
- (c) projektet e investimeve mund të ishin financuar në periudhën e zbatimit të EFSI me fonde të tjera publike ose private;
- (d) vlerësimet e raportuara të investimeve të mobilizuara nga EFSI ishin realiste për sa i përket ndikimit të tyre në ekonominë reale;
- (e) portofoli i investimeve EFSI ishte i balancuar në mënyrë të përshtatshme për sa i përket zonave përkatëse të BE-së dhe përqendrimit gjeografik.

Grupi i auditimit gjithashtu morri shënimin e propozimit të Komisionit për të krijuar Programin e Invest EU dhe ka kryer një analizë paraprake. Ky auditim mbuloi operacionet e EFSI nga fillimi i tij në 2015 deri në korrik 2018. Auditimi u përqëndrua kryesisht në IIW, i cili llogarit afro tre të katërtat të shumës së garancisë EFSI. SMEË ishte pjesërisht e mbuluar nga një raport i mëparshëm Special i ECA. Puna e grupit të e auditimit përbëhej nga:

- (a) një përmbledhje të vlerësimeve të ndryshme të Komisionit dhe EIB (përfshirë vlerësimin e EIB të qershorit 2018 të EFSI), vlerësimet e EIF, dokumentacionin zyrtar, raportet operationale, etj. në lidhje me EFSI dhe instrumentet financiare ekzistues, si dhe analizat e palëve të treta dhe publikime;
- (b) një analizë portofoli e operacioneve EFSI që ishte nënshkruar deri më 31 dhjetor 2017 dhe një përmbledhje e detajuar e 15 operacioneve IIW të zgjedhura nga operacionet 124 IIW të

- nënshkruara deri më 31 dhjetor 2016 (që përfshin dokumentacionin e vlerësimit, miratimit, raportimit dhe monitorimit të EIB);
- (c) intervista me zyrtarë nga Komisioni, EIB dhe EIF, me promovuesit e projekteve të zgjedhura IIW dhe NPBI të Shteteve Anëtare, Bankën Evropiane për Rindërtim dhe Zhvillim dhe aktorë të tjerë të rëndësishëm;
 - (d) anketat tona për homologët e drejtpërdrejtë të EIB-it IIW (promovuesit e projekteve, investitorët dhe ndërmjetësit financiarë) dhe NPBI;
 - (e) konsultim me ekspertë për aspektet e ndryshme të përfshira nga ky auditim.

Përfundime dhe rekomandime

EFSI u krijua fillimisht për të përdorur një garanci buxhetore të BE 16 miliardë € dhe 5 miliardë € burime të EIB për t'i mundësuar Grupit EIB të sigurojë rreth 61 miliardë € financim të Grupit EIB me qëllim të mobilizimit deri në korrik 2018 një shtesë 315 miliardë € e investimeve strategjike në infrastrukturë dhe NVM, që mbulojnë shumicën e fushave të politikave të BE-së dhe të gjitha Shteteve Anëtare.

Ne përfundojmë se EFSI ka qenë efektiv në mbledhjen e financave për të mbështetur investime të konsiderueshme shtesë në BE. Sidoqoftë, vlerësimi i raportuar i investimeve të mobilizuara nuk merr parasysh faktin se disa operacione të EFSI zëvendësuan operacione të tjera të EIB dhe instrumenteve financiare të BE-së ose faktin që një pjesë e mbështetjes së EFSI-së shkoi në projekte që mund të ishin financuar nga burime të tjera, megjithëse me kushte të tjera. Për më tepër, duhet të ndërmerren veprime për të përmirësuar përhapjen gjeografike të investimeve të mbështetura nga EFSI.

U zbulua se Grupi EIB kishte aprovuar 59.3 miliardë € të operacioneve financiare të EFSI-së më 30 qershor 2018. Për më tepër, financimi i aprovuar nga EIB arriti në 65.5 miliardë euro financim të EFSI-së deri më 17 korrik 2018. Një numër i faktorëve kontribuan në këtë arritje, përfshirë këtu edhe natyrën e brendshme fleksibiliteti i instrumentit dhe aranzhimi i rregulluar i qeverisjes.

Mbështetja e EFSI i ka mundësuar BEI-së që më shumë sesa të katërfishojë vëllimin e saj të aktiviteteve të huadhënies me rrezik më të lartë në krahasim me vitin 2014. Sidoqoftë, EIB ka nënshkruar më pak operacione

të aktiviteteve speciale të lidhura me EFSI sesa janë planifikuar (paragrafët 15 deri 23).

Për të vendosur EFSI IIW, EIB mbështetëj kryesisht në kreditë e saj klasike afatgjata për investime të vjetra, por shfrytëzoi pak përdorimin e produktit të borxhit të varur për financimin e korporatave ose projektit. EIB gjithashtu zhvilloi produkte të reja të kapitalit të ndërmjetësuar dhe borxhit që synojnë NVM-të. Sidoqoftë, BEI nënshkroi më pak marrëveshje për ndarjen e rreziqeve me ndërmjetësuesit financiarë sesa pritej, për shkak të marrëveshjeve të gjata dhe komplekse të kujdesit të duhur ex-ante dhe marrëveshjeve të delegimit.

Bazuar në observimet, janë dhënë rekomandime për:

- (a) promovimin e përdorimit të justifikuar të produkteve me rrezik më të lartë të EIB nën EFSI;
- (b) inkurajimin e plotësimit midis instrumenteve financiare të BE-së dhe garancive buxhetore të BE-së;
- (c) përmirësimi i vlerësimit nëse projektet e mundshme EFSI mund të ishin financuar nga burime të tjera;
- (d) vlerësimi më i mirë i investimit të mobilizuar;
- (e) përmirësimi i përhapjes gjeografike të investimeve të mbështetura nga EFSI.

Bibliografi:

- COM(2014) 903 final of 16.11.2014.
- https://ec.europa.eu/commission/publications/why-eu-needs-investment-plan_en.
- Article 3 of Regulation (EU) 2015/1017 of the European Parliament and of the Council (OJ L 169, 1.7.2018, p. 1) ("EFSI Regulation").
- Recital 31 of the EFSI Regulation; EIB Group Corporate Operational Plan (COP) 2015-2017, Foreword and p. 10, and EIB Group COP 2016-2018, p. 8.
- http://www.eib.org/attachments/strategies/efsi_steering_board_efsi_strategic_orientation_en.pdf
- COM(2015) 361 final of 22.7.2015.
- <https://cohesiondata.ec.europa.eu/dataset/ESIF-2014-2020-categorisation-ERDF-ESF-CF/9fpg-67a4>
- Regulation (EU) 2017/2396 of the European Parliament and of the Council (OJ L 345, 27.12.2017, p. 34) ("EFSI 2.0 Regulation").

Siguria Kibernetike në BE



Rodjan Alimerkaj - Auditorës
Departamenti i Auditimit IT

Rishtë e teknologjisë në Shqipëri janë rritur kryesisht në lidhje me zhvillimet elektronike / softuerëve. Shqipëria po investon gjithnjë e më shumë për të krijuar sisteme elektronike dhe aplikacione që janë të dobishme për shërbimet në internet. Standardet e sigurisë kibernetike janë standarde të sigurisë të cilat i lejojnë organizatat të praktikojnë teknika të sigurta të sigurisë për të minimizuar numrin e sulmeve të suksesshme të sigurisë kibernetike. Siguria kibernetike i referohet

teknologjive dhe proceseve të dizajnuara për të mbrojtur kompjuterët, rrjetet dhe të dhënat nga akseset e paautorizuara, dobësitë dhe sulmet e dërguara përmes internetit nga kriminelët në internet. Zhvillimi teknologjik bën të mundur që infrastruktura e sistemeve të informacionit dhe të komunikimit të jetë vazhdimisht në ndryshim. Për këtë arsye, është shumë e vështirë të përcaktosh pjesë të infrastrukturës së sistemeve të informacionit si pjesë kritike dhe të tjera më pak kritike, rrjedhimisht ato ndikojnë në sigurinë e përgjithshme. Megjithatë, siguria në internet është e rëndësishme për sigurinë në rrjet, të dhënat dhe aplikacionet. Strategjia e Mbrojtjes Kibernetike do të ketë përputhshmëri me kërkesat që shtrohen vazhdimisht në këtë fushë dhe do të respektojë të gjitha parimet e parashikuara në konventat, marrëveshjet ndërkombëtare, iniciativat që do të ndërmerren, me synimin që të mbrojë dhe parandalojë ndërhyrjen ose dëmet në Sistemet e Ndërlidhjes dhe Informacionit. Pavarësisht arritjeve në fushën e mbrojtjes së sistemeve dhe të rrjeteve, duhet të përqendrohem te menaxhimi i infrastrukturës së komunikimit dhe informacionit në tërësi, në lidhjet midis rrjeteve, kontrollit të hyrjeve të autorizuar ose të paautorizuara dhe mbajtjen në kontroll të vijueshëm të kapaciteteve të transmetimit.

Ekzistojnë katër (4) lloje kryesore të cënueshmërisë:

1. Ndikueshmëria fizike mund të përcaktohet nga aspekte të tilla si nivelet e dendësisë së popullsisë, largësia e një vendbanimi, dizajni

- dhe materialet e përdorura për infrastrukturën kritike dhe për strehimin;
2. Malware - Program kompjuterik me qëllim të keq siç janë viruset e kompjuterit, spyware, kuajt Trojan dhe keyloggers.
 3. Ransomware - Malware që bllokun ose enkripton të gjitha të dhënat;
 4. Refuzimi i shërbimit (DoS) dhe shpërndarja e sulmeve të mohimit të shërbimit (DDoS);

Sulmet më të rrezikshme në internet:

- Njeriu në mes (MitM) është një sulm ku sulmuesi relativisht transmetohet dhe ndoshta ndryshon komunikimet midis dy palëve që besojnë se ata janë duke komunikuar drejtpërdrejt me njëri-tjetrin;
- Sulmet e phishing. Phishing është një lloj sulmi i inxhinierisë sociale që përdoret shpesh për të vjedhur të dhënat e përdoruesit, përfshirë kredencialet e hyrjes dhe numrat e kartave të kreditit. Ndodh kur një sulmues, duke u maskuar si një entitet i besueshëm, e mashtron një viktimë të hap një email, mesazh të çastit ose një mesazh teksti;
- Sulmi Drive-by i referohet shkarkimit të paqëllimtë të kodit me qëllim të keq në kompjuterin tuaj ose pajisjen celulare që ju lë të hapur për një sulm në internet;
- Sulm injeksion SQL. Kjo deklaratë kontrollon një server të bazës së të dhënave pas një aplikacioni në internet. Sulmuesit mund të përdorin dobësitë e SQL Injection për të anashkaluar masat e sigurisë së aplikacionit;
- Sulmi i përgjimit njihet gjithashtu si një sulm nuhatës ose i përgjumur, është një sulm ku dikush përpiqet të vjedhë informacione që kompjuterët, smartphone, ose pajisje të tjera transmetojnë përmes një rrjeti;
- Identifikimi brutal i forcës përbëhet nga një sulmues që paraqet shumë fjalëkalime ose fjalëkalime me shpresën se përfundimisht do të gjejë fjalëkalimin të saktë. Sulmuesi kontrollon në mënyrë sistematike të gjitha fjalëkalimet dhe fjalëkalimet e mundshme deri sa të gjendet korrekte;

Agjensia e Bashkimit Evropian për Sigurinë kibernetike

BE ka krijuar Agjencinë e Bashkimit Evropian ENISA për Sigurimin e Kibernetikës në 2004 dhe ata zbatojnë një politikë të madhe në lidhje me sigurinë në rrjetet dhe aplikacionet. Selia e ENISA është e vendosur në Athinë Greqi dhe ka një staf prej 65 punonjësve. Agjensia ka punuar për të siguruar që informacioni të jetë sigurt. Agjensia e Bashkimit Evropian për Sigurinë e Rrjetit dhe Informacionit, është një qendër e ekspertizës për sigurinë kibernetike në Evropë. ENISA ndihmon BE-në dhe vendet e BE-së të pajisen më mirë dhe të përgatiten për të parandaluar, zbuluar dhe reaguar ndaj problemeve të sigurisë së informacionit. ENISA gjithashtu mbështet zhvillimin dhe zbatimin e politikës dhe ligjit të Bashkimit Evropian për çështje që lidhen me sigurinë e rrjetit dhe informacionit (NIS) dhe ndihmon shtetet anëtare dhe institucionet, organet dhe agjencitë e Bashkimit Evropian në krijimin dhe zbatimin e politikave të zbulimit të cenueshmërisë në baza vullnetare. Që nga viti 2019, pas hyrjes në fuqi të Ligjit të Sigurisë Kibernetike (Rregullorja 2019/881), ENISA ka për detyrë të përgatisë skemat evropiane të certifikimit të sigurimit të kibernetikës që shërbejnë si bazë për certifikimin e produkteve, proceseve dhe shërbimeve që mbështesin shpërndarjen e tregut të vetëm dixhital.

Aktivitetet e ENISA-s

- Rekomandime mbi sigurinë në internet dhe këshilla të pavarura;
- Aktivitete që mbështesin krijimin dhe zbatimin e politikave;
- Puna ‘Hands On’, ku ENISA bashkëpunon drejtpërdrejt me ekipet operative në të gjithë BE-në;
- Bashkimi i Komuniteteve të BE-së dhe koordinimi i përgjigjes ndaj incidenteve të mëdha të sigurisë kibernetike në shkallë të gjerë;
- Hartimi i skemave të certifikimit të sigurisë në internet;

Objektivat primare të ENISA-s

- Ekspertiza Parashikimi dhe mbështetja për Evropën në përballjen me sfidat e reja të sigurisë së rrjetit dhe informacionit, duke mbledhur, analizuar dhe vënë informacion dhe ekspertizë në dispozicion për çështjet kryesore të NIS, që ndikojnë potencialisht në BE, duke marrë parasysh evolucionet e mjedisit dixhital;
- Politika dhe siguria e informacionit si përparësi e politikave të BE-së, duke ndihmuar institucionet e Bashkimit Evropian dhe shtetet

anëtare në zhvillimin dhe zbatimin e politikave dhe ligjit të BE-së në lidhje me NIS;

- Mbështetja e Kapacitetit Evropian që mban kapacitetet e rrjetit më të lartë dhe të sigurisë së informacionit, duke ndihmuar shtetet anëtare dhe organet e Bashkimit Evropian për të forcuar kapacitetet e tyre NIS;
- Komuniteti nxit rrjetin evropian dhe komunitetin e sigurisë së informacionit në zhvillim, duke forcuar bashkëpunimin në nivelin e BE midis Shteteve Anëtare, organet e Bashkimit Evropian dhe palëve përkatëse të NIS, përfshirë sektorin privat;
- Mundësimi i Riforcimit të ENISA, duke u angazhuar më shumë me palët e interesuara për plotësimin e tij, interesimin e Anëtarëve dhe Institucionet e Unionit, si dhe në funksionimin kombëtar;

Si po i implementon Kontrolli i Lartë i Shtetit Objektivat në lidhje me sigurinë

Kontrollit të Lartë të Shtetit të Shqipërisë është përqendruar seriozisht në auditimet e sigurisë. Në të gjitha auditimet e IT që ne po punojmë, siguria ka qenë një nga çështjet tona kryesore. Gjatë këtyre viteve, qeveria po zbaton gjithnjë e më shumë shërbime në internet që kërkojnë infrastrukturë teknologjike. Qëllimi ynë kryesor është të ndihmojmë dhe sigurojmë aplikacionet e ndjeshme për të gjitha institucionet shqiptare. Ne jemi të përqendruar fort që i gjithë institucioni të ndërtojë një rrjet të sigurt dhe të sigurojë infrastrukturën e TI-së. Detyrat tona të sigurisë janë zbatuar në lidhje me politikën ENISA. Strategjia jonë azhurnohet vazhdimisht, që të arrihet një protokoll dhe njoftime të reja të sigurisë. Ne i japim përparësi të lartë mbrojtjes së të dhënave.

Fokusi i sigurisë kibernetike

- Fjalëkalime të sigurt - Një fjalëkalim i sigurt përbëhet nga të paktën gjashtë karaktere (dhe sa më shumë karaktere, aq më i fortë është fjalëkalimi) që janë një kombinim i shkronjave, numrave dhe simboleve;
- Malware është çdo program i krijuar për të shkakuar dëme në një kompjuter, server, klient ose rrjet kompjuteri;
- Privatësia afërsia e një individi ose grupi për t'u izoluar, ose informacione rreth vetvetes, dhe në këtë mënyrë shprehen në mënyrë selektive;

- Shkelja e të dhënave është një incident kur informacioni është vjedhur ose marrë nga një sistem pa dijeninë ose autorizimin e pronarit të sistemit;
- Llogaritja e sigurt. Praktikrat e informatikës së sigurt janë një kombinim i programeve kompjuterike dhe cilësimeve të sigurisë;
- Mashtrimet në internet. Një mashtrim është një term i përdorur për të përshkruar çdo biznes ose skemë mashtruese që merr para ose mallra të tjera nga një person që nuk dyshon;
- Mbrojtja celulare. Siguria celulare është mbrojtja e telefonave inteligjentë, tabletëve, laptopëve dhe pajisjeve të tjera informatike portative dhe rrjeteve me të cilët ata lidhen, nga kërcënimet dhe dobësitë që lidhen me kompjuterin pa tel. Siguria në celular njihet edhe si siguria pa tela;
- Mbrojtja e rrjetit nënkupton çdo veprimtari për të mbrojtur kundër manipulimit të rrjetit tuaj dhe të dhënave tuaja. Kjo përfshin teknologji harduerike dhe softuerësh si dhe strategji përkatëse të sigurisë;
- Plani i Rimëkëmbjes. Rimëkëmbja e fatkeqësive përfshin një sërë politikash, mjetesh dhe procedurash për të mundësuar rimëkëmbjen ose vazhdimin e infrastrukturës dhe sistemeve jetike të teknologjisë pas një fatkeqësie natyrore ose të shkaktuar nga njeriu;
- Të dhëna të sigurta dhe të vazhdueshme Përfshijnë: Përdorimi i një USB Drive Secure. Gjithmonë Logging jashtë Sesioneve Aktive. Përdorimi i VPN për vendet e nehta Wifi. Higjiena e fjalëkalimeve;

Praktika gjyqësore e Gjykatës Evropiane të Drejtësisë dhe praktikat e prokurimit IPA



Krisi Anastas - Auditues
Departamenti i Auditimit të
Performancës

Instrumenti i Ndhmës së Para-anëtarësimit (IPA) është instrumenti kryesor financiar për të siguruar mbështetjen e BE-së në favor të përfituesve për zbatimin e reformave që synojnë anëtarësimin në Union. Për të rritur ndikimin e saj, ndihma financiare e BE-së përqendrohet në fushat ku reformat ose investimet janë më të nevojshme për të përmbushur kriteret e pranimit dhe marrin parasysh kapacitetet e Shqipërisë për të përmbushur këto nevoja.

Ky punim përqendrohet në Vendimet e Gjykatës Evropiane të Drejtësisë për praktikat e prokurimit, në një vështrim krahasues me prokurimin e fondeve IPA në Shqipëri. Për më tepër, ai bën një përshkrim të shkurtër të Gjykatës Evropiane të Drejtësisë dhe një përmbledhje të të gjitha strukturave dhe procedurave përkatëse, të përfshira në procesin e prokurimit. Punimi paraqet disa përfundime në lidhje me praktikën gjyqësore të GJED-së dhe prokurimin e fondeve në Shqipëri.

Vështrim i Përgjithshëm mbi projektet IPA

Shqipëria ka përfituar nga Instrumenti për Ndhmën e Para-Anëtarësimit (IPA), duke qenë një shtet që synon të anëtarësohet në Bashkimin Evropian. Instrumenti IPA I, u zbatua gjatë viteve 2007-2013, ndërsa zbatimi IPA II vazhdon të zbatohet për periudhën 2014-2020. Në mbështetje të Shqipërisë në rrugën e anëtarësimit, u miratua në 18 qershor 2014 Dokumenti Strategjik për Shqipërinë, duke përcaktuar përparësitë e ndihmës financiare të BE-së për periudhën 2014-2020. Roli i Dokumentit Strategjik Kombëtar është të përcaktojë kornizën e ndihmës financiare, të identifikojë përparësitë dhe reformat që duhen ndërmarrë, si dhe të sigurojë një shtrirje koherente dhe të qëndrueshme me agjendën e zgjerimit.

Për më tepër, ka një Marrëveshje kuadër midis vendit tonë dhe Komisionit Evropian, e cila u ratifikua përmes ligjit nr. 37/2015. Kjo Marrëveshje është dokumenti kryesor për fillimin e procesit të financimit të siguruar nga instrumenti IPA II, nënshkrimi i të cilit hap rrugën zbatimit të IPA II. Përveç përsëritjes së elementeve thelbësore të instrumentit IPA II, Marrëveshja Kuadër përcakton në detaje rregullat për administrimin indirekt të ndihmës nga vendet përfituese. Për më tepër, ajo përcakton sistemin e administrimit të fondeve, së bashku me strukturat e nevojshme në vendin përfitues dhe rolet përkatëse të secilit.

Për të unifikuar rregullat e zbatueshme në prokurim dhe procedurat e dhënies së financimit të jashtëm, Komisioni Evropian ka hartuar një udhëzues praktik, i njohur me akronimin PRAG (*Practical Guide to procurement and grant award procedures for European external actions*). Nën mbikëqyrjen e Bashkimit Evropian si financuesi kryesor i këtyre kontratave, aplikimi i një grupi unik rregullash të parashikuara në Guidë paraqet avantazhe, si, transparencë më të lartë, konkurrencë të ndershme midis ofertuesve, rregulla të harmonizuara sipas të njëjtave parime, etj.

PRAG shtjellon specifikat e procedurave të prokurimit, në varësi të secilës metodë të zbatimit, ku qartësohen:

- *Menaxhimi Direkt* – Komisioni Evropian është përgjegjës për funksionet e zbatimit të buxhetit dhe kryen rolin e Autoritetit Kontraktues, i cili merr vendime në emër të vendit partner;
- *Menaxhimi Indirekt* – Komisioni Evropian i beson funksionet e zbatimit të buxhetit vendit partner dhe një strukturë e brendshme e vendit përfitues shërben si Autoritet Kontraktues (në rastin e Shqipërisë, Drejtoria e Financimit dhe Kontraktimit në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë).

Një vështrim i bazës ligjore kombëtare dhe asaj të BE-së për fondet IPA tregon se është Struktura Operative që siguron zbatimin e ndihmës, përfshirë të gjitha proceset përkatëse. Struktura Operative është e përbërë nga Drejtoria e Financimit dhe Kontraktimit (DFK) në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë, të gjitha njësitë IPA në Ministrinë e Linjës ose Agjencitë Përfituese dhe Zyra Mbështetëse e Koordinatorit Kombëtar IPA (zyra e KKIPA) në Ministrinë për Evropën dhe Punët e jashtme. DFK shërben si Autoritet Kontraktues dhe është përgjegjës për prokurimin,

kontraktimin, pagesat dhe monitorimin e marrëveshjeve të nënshkruara nën sistemin e menaxhimit indirekt. Ajo garanton respektimin e rregullave dhe procedurave të prokurimit publik, bazuar në Udhëzuesin PRAG, si dhe në rekomandimet, e dhëna rast pas rasti nga shërbimet e Komisionit Evropian gjatë procedurës para-audituese.

Roli i njësive të menaxhimit të fondeve IPA në Ministrinë e Linjës ose institucionet përfituese konsiston në sigurimin e kontributit teknik të projekteve që do të përzgjidhen për financim, kryesisht për tre fazat nëpër të cilat kalon administrimi i fondeve: programimi, implementimi dhe monitorimi i marrëveshjeve financiare dhe projekteve. Zyra Mbështetëse e KKIPA nuk është e përfshirë drejtpërdrejt në procesin e prokurimit të fondeve IPA, por ofron programim dhe monitorim të zbatimit të programeve të financuara përmes tyre, të cilat indirekt ndikojnë në zbatimin e procedurave të prokurimit.

Procesi i prokurimit dhe kontraktimit për programet e financuara nga IPA.

Ky proces kalon nëpër tre faza kryesore:

1) Dizenjimi

Në këtë fazë të procesit, DFK është ngarkuar me detyrën e përgatitjes së një Plani Prokurimi, pas nënshkrimit të Marrëveshjes së Financimit, në bashkëpunim me njësitë përkatëse IPA. Marrëveshja parashikon informacion të përgjithshëm për llojin e kontratave që duhet të prokurohen, llojin e procedurave të prokurimit që duhet të ndiqen, mënyrën e zgjedhjes së ofertuesve, kohën e parashikuar për publikimin e procesit dhe përfundimin e kontratës, si dhe buxhetin e vlerësuar.

2) Tenderimi

Në këtë fazë, DFK organizon procesin e vlerësimit të ofertave që paraqiten pas publikimit të njoftimit të kontratës. Ajo siguron këshillim dhe mbështetje administrative për anëtarët e kualifikuar të komitetit vlerësues dhe garanton respektimin e procedurave, sipas kritereve të përcaktuara në njoftimin e prokurimit dhe udhëzuesin PRAG

Njësitë IPA duhet të përgatisin termat e referencës (ToR) dhe specifikimet teknike brenda afateve procedurale dhe t'i dorëzojnë ato në DFK për shqyrtim të mëtejshëm. Këto njësi gjithashtu ofrojnë informacionin e

nevojshëm për DFK, në lidhje me aspektet teknike të projektit gjatë procesit të përgatitjes së tenderit. Për më tepër, Njësitë IPA emërojnë anëtarë të përshtatshëm të Komisioneve të Vlerësimit, duke u siguruar që të nominuarit të kenë kompetencë të mirë teknike në fushën e prokurimit, të zotërojnë gjuhën angleze, të mos kenë lidhje hierarkike me njëri-tjetrin dhe të mos jenë në kushtet e konfliktit të mundshëm të interesit, etj.

3) Kontraktimi

DFK procedon me përgatitjen e kontratës për nënshkrim nga palët dhe administron procesin e negociatave me ofertuesin e zgjedhur. Njësia IPA nuk është e përfshirë direkt në këtë fazë, por mund të ofrojë ndihmë për DFK në negocimin e kontratave, nëse kërkohet. Gjatë fazës së zbatimit teknik të kontratave, njësitë shërbejnë si pikë ndërlidhëse me DFK, në drejtim të monitorimit dhe vlerësimit të performancës së të kontraktuarit.

Parimet e procesit. Në një vështrim krahasues midis Udhëzuesit PRAG dhe Direktivës 2014/24/EU, vërehet se PRAG bazohet dhe pasqyron të njëjtat parime kryesore të prokurimit publik me ato të përcaktuara në Direktivë, të tilla si trajtimi i barabartë, mos-diskriminimi, transparenca, etj.

Trajtimi i barabartë

Trajtimi i barabartë përfshin si aspektin formal, ashtu edhe atë të përmbajtjes. Në kuptimin formal do të thotë barazi para ligjit, si një kërkesë themelore e shumicës së sistemeve juridike. Sa i përket përmbajtjes, kërkohet që ‘raste të ngjashme të trajtohen në të njëjtën mënyrë ose raste të ndryshme të mos trajtohen njësoj’¹¹⁴.

Në analogji me Direktivën e Prokurimit, parimi i trajtimit të barabartë pasqyrohet në disa nga elementet procedurale të PRAG-ut. Për shembull, ky parim reflektohet në faktin se të gjithë ofertuesit duhet të kenë qasje të barabartë në të njëjtin informacion, dokumente dhe shpjegime të dhëna nga DFK, pavarësisht se cili aplikant kërkon sqarime. Parimi i trajtimit të barabartë vlen edhe për rregulla të tjera, siç është përcaktimi i kriterëve të përzgjedhjes së fituesit që nga fillimi dhe mos ndryshimi i tyre deri në fund të procesit; ose detyrimi për të marrë pjesë në një tender specifik me vetëm një ofertë, e cila shihet si një mundësi e barabartë që u jepet garuesve, duke

¹¹⁴ C-34/03, *Fabricom v Belgium* (“Fabricom”)[2005] ECR I-1559

shmangur çdo favorizim që rrit shanset për të fituar kontratën. Disa raste të gjykuara nga Gjykata Evropiane e Drejtësisë (GJED) kanë sqaruar aspekte të tjera të rëndësishme të parimit të trajtimit të barabartë.

Mosdiskriminimi

Duket se parimi i mos diskriminimit është i lidhur ngushtë me parimin e trajtimit të barabartë, por diskriminimi duhet të kuptohet si pasojë e drejtpërdrejtë e shkeljes së parimit të trajtimit të barabartë. Ndërsa diskriminimi në një kontekst të caktuar do të çojë në një trajtim të pabarabartë, trajtimi i pabarabartë jo gjithmonë çon në diskriminim¹¹⁵. Për shembull, trajtimi i pabarabartë i dy operatorëve nga i njëjti vend mund të konsiderohet trajtim i pabarabartë, por duke qenë se ata janë të së njëjtës kombësi, nuk do të ketë diskriminim në bazë të kombësisë.

Ky parim është reflektuar edhe në kërkesën e PRAG për të zhvilluar specifikime teknike dhe terma reference që lejojnë pjesëmarrje më të gjerë, pa kufizime dhe jo diskriminuese. Për më tepër, përcaktimi i kriterëve të përzgjedhjes në fillim të procesit dhe mos ndryshimi i tyre deri në përfundimin e tij, siguron që të respektohet parimi i mos-diskriminimit.

Transparenca

Direktiva 2014/24/EU parashikon procedura hap pas hapi në lidhje me njoftimin dhe shpalljen e tenderit, duke lënë pak zgjedhje se kur, ku dhe si do të reklamohen fazat e prokurimit. Përmbushja e detyrimit të transparencës kërkon përdorimin e një gjuhe së qartë dhe të kuptueshme në të njëjtën mënyrë nga të gjithë. Neni 23 i Direktivës së Prokurimit kërkon që kërkesat teknike ose funksionale të subjektit të prokurimit të jenë *‘aq të sakta sa të lejojnë ofertuesit të përcaktojnë fushën e kontratës dhe të lejojnë autoritetet kontraktuese të zgjedhin kontratën fituese’*.

Transparenca gjithashtu, kërkon që procesi i përzgjedhjes së fituesit të bazohet në kriterë të njohura. Kjo do të thotë që kriteret për vlerësimin e ofertave dhe pranueshmëria e ofertuesve duhet të jenë pjesë e informacionit minimal që përmbahet në njoftimin e kontratës.

Ky parim është pasqyruar edhe në dokumentin PRAG, veçanërisht përmes procedurave të përcaktuara, me qëllim sigurimin e publicitetit maksimal

115 Trepte P.; “Public Procurement in the EU - a practitioner’s Guide, Second Edition”, Oxford University Press Inc, New York 2007

për procedurat e tenderit. Për shembull, paragrafi 3.3.1 i PRAG përcakton që *“Për të siguruar pjesëmarrjen sa më të gjerë në tender dhe transparencën e kërkuar, autoriteti kontraktues duhet të publikojë njoftimet paraprake informuese dhe njoftimet e kontratave për të gjitha kontratat e shërbimit prej 300 000 EUR ose më shumë, në përputhje me udhëzimet”*. Për më tepër, sistemi siguron disponueshmërinë e dokumenteve të tenderit në internet për të gjithë ofertuesit e interesuar, duke respektuar parimin e transparencës.

Jurisprudenca e GJED-së. Direktivat e prokurimit të BE-së përcaktojnë kornizën e përgjithshme rregulluese, por legjislacioni i prokurimeve është ndërtuar në thelb përmes praktikës gjyqësore të GJED-së.

Gjykata Evropiane e Drejtësisë është një nga shtatë institucionet e BE-së dhe identifikohet si autoriteti i saj gjyqësor¹¹⁶. Ajo është gjykata supreme e Bashkimit Evropian për çështjet e së drejtës. Si pjesë e Gjykatës së Drejtësisë të Bashkimit Evropian (CJEU), ajo ka për detyrë të interpretojë ligjin e BE-së dhe të sigurojë zbatimin e tij të barabartë në të gjitha vendet anëtare të Unionit¹¹⁷. GJED është gjykata më e lartë e Bashkimit Evropian për çështjet e së drejtës së Unionit, por jo edhe të së drejtës kombëtare. Nuk është e mundur të apelohej vendimet e gjykatave kombëtare në GJED, përkundrazi gjykatat kombëtare i referohen asaj për çështje të legjislacionit të BE-së. Sidoqoftë, në fund të fundit mbetet detyrë e gjykatës kombëtare zbatimi i interpretimit që rezulton nga faktet e një çështjeje të caktuar. Gjykata vepron edhe si arbitër ndërmjet institucioneve të BE-së dhe mund të anulojë të drejtat ligjore të këtyre të fundit, nëse ato veprojnë jashtë kompetencave të tyre.

Gjykata deri më tani ka dhënë mbi 200 vendime në lidhje me prokurimin publik, duke zgjidhur mjaft çështje, që nga detyrimi për të publikuar një njoftim, tek e drejta për të pasur mjete juridike efektive në dispozicion në rast të shkeljes së procedurës. Para se të kryejmë një vështrim krahasues për aplikimin e vendimeve të GJED-së në procedurat e prokurimit IPA, duhet të shihet çështja e juridiksionit. theksojmë faktin se, vetëm në rastin kur Komisioni Evropian është autoriteti kontraktues (menaxhimi i

¹¹⁶ Gjykata është themeluar në vitin 1952 dhe e ka selinë në Luksemburg. Ajo përbëhet nga një gjyqtar për secilin shtet anëtar (aktualisht 28), të cilët ndihmohen nga 11 Avokatë të Përgjithshëm, si dhe shqyrton raste në panele prej tre, pesë ose pesëmbëdhjetë gjyqtarësh.

¹¹⁷ https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_en

drejtpërdrejtë), ankesat do të fillojnë në përputhje me rregullat e përcaktuara nga TFEU. Në rast se Komisioni Evropian nuk është autoriteti kontraktues (menaxhimi indirekt), apelimi do të fillohet në përputhje me kushtet dhe afatet e përcaktuara nga legjislacioni kombëtar i autoritetit kontraktues¹¹⁸. Sidoqoftë, në thelb parimet dhe standardet e përcaktuara nga praktika gjyqësore e GJED-së në fushën e prokurimit publik, mund të zbatohen në kontekstin e një procedure tipike të prokurimit publik, duke përfshirë edhe prokurimin e IPA-ve.

▪ *Parimi i trajtimit të barabartë dhe mosdiskriminimi*

Sic u përmend më lart, parimi i trajtimit të barabartë është një nga parimet kryesore mbi të cilin mbështetet vetë BE. Ky parim ka një vend të rëndësishëm në historinë e tij dhe në shumë raste është adresuar në lidhje me parimin e mosdiskriminimit. Kështu, ai është sanksionuar në TFEU dhe gjen zbatim të drejtpërdrejtë në Direktivat e Prokurimit dhe Udhëzuesin PRAG, duke e vendosur këtë parim në kontekstin e trajtimit të barabartë të aplikantëve të tenderit. Për shembull, në çështjen *Wienstrom*¹¹⁹, Gjykata konstatoi se një kriter duhet të përjashtohet, pasi arsyetoi se ai diskriminon në favor të furnizuesve më të mëdhenj; kriteri në fjalë favorizonte ofertuesin që kishte kapacitetin më të madh të prodhimit të energjisë, mbi sasinë që do të blihej sipas kontratës¹²⁰.

Në rastin *Komisioni kundër Francës*¹²¹, ku në lidhje me një seri kontratash për furnizimin me energji elektrike të gjitha thirrjet e tenderit u publikuan në shkallë vendi, por vetëm disa prej tyre në revistën zyrtare të BE-së, GJED deklaroi se parimi i trajtimit të barabartë duhet të aplikohet në të gjitha fazat e procedurës dhe jo vetëm nga koha kur një kontraktues paraqet një ofertë. Sipas Gjykatës, ky parim nuk vlen vetëm për kompanitë që kanë marrë pjesë në procedurë, por edhe për ato që kanë shpresuar të marrin pjesë dhe që janë tërhequr paraprakisht.

Në rastin *Fabricom*¹²², GJED-së iu kërkua të vendoste për përjashtimin e një ofertuesi, i cili kishte kryer punë përgatitore në lidhje me një kontratë

¹¹⁸ PRAG, paragrafi 2.4.15.3

¹¹⁹ C-448/01, EVN AG and Wienstrom GmbH v Austria [2003] ECR I-4527

¹²⁰ Client Earth, 'Briefing No. 3: The guiding principles of public procurement transparency, equality of treatment and proportionality', tetor 2011

¹²¹ C-16/98, Commission v France [2000] ECR I-8315

¹²² C-34/03, Fabricom v Belgium ("Fabricom") [2005] ECR I-1559

publike. Gjykata theksoi se, në lidhje me pjesëmarrjen në procedurën e përzgjedhjes së fituesit, ofertuesi nuk është domosdoshmërisht në të njëjtën situatë si të tjerët. Në këtë kontekst, ofertuesit duhet t'i jepet mundësia të dëshmojë se avantazhi i pretenduar mund të mos deformojë konkurrencën. Një rast i ngjashëm me këtë të fundit, u ndesh nga DFK gjatë punës së saj si Autoritet Kontraktues në Shqipëri. Në një projekt specifik në kuadër të programit IPA I, DFK u ndihmua në zbatimin e procedurave të prokurimit nëpërmjet një kontrate këshillimi, ku një pjesë e mbështetjes u sigurua për rishikimin e termave të referencës të përgatitura nga institucioni përfitues. Gjatë procesit të vlerësimit të ofertave u identifikua se një nga aplikuesit kishte krijuar një Konsorcium të përbërë nga një kompani, e drejtuar nga një prej partnerëve që ishte gjithashtu pjesë e shërbimit këshillues. Në këtë rast, DFK përjashtoi aplikantin për shkak të konfliktit të interesit. Por, Vendimi i Autoritetit Kontraktues nuk bazohej në një analizë të thelluar, e cila do të vlerësonte nivelin e përfshirjes së ofertuesit dhe do t'i ofronte këtij të fundit mundësinë për të treguar nëse angazhimi i tij cenonte konkurrencën e ndershme¹²³. Kështu, ky vendim nuk ishte në përputhje me dispozitat e PRAG, konkretisht paragrafin 2.3.6: *“Kontraktuesi i përfshirë në përgatitjen e dokumenteve të prokurimit mund të refuzohet nga procedura pasuese vetëm nëse pjesëmarrja e tij sjell një shtrembërim të konkurrencës dhe se kjo nuk mund të korrigjohet ndryshe. I takon autoritetit kontraktues të provojë shtrembërimin e konkurrencës dhe të dëshmojë se ka marrë të gjitha masat e mundshme për të shmangur refuzimin ...”* dhe me praktikën gjyqësore të GJED-së (çështja *Fabricom*). Pas një ankese të bërë përpara Komisionit nga Konsorciumi në fjalë, DFK u detyrua të rivlerësojë pozicionin e saj, duke shkaktuar një vonesë në procedurat e prokurimit.

▪ *Parimi i transparencës*

Parimi i transparencës lidhet kryesisht me natyrën dhe shtrirjen e informacionit që duhet të jepet në një procedurë, si dhe me publicitetin e veprimeve të Autoritetit Kontraktues gjatë fazës së përzgjedhjes së fituesit. Ky parim mund të adresohet duke u kufizuar vetëm në kërkesën për publikimin e njoftimeve të kontratave dhe duke siguruar nivelin minimal të publicitetit. Megjithatë, mund të shkohet më tej, tek aftësia e

¹²³ Orjana Ibrahimit; ‘Prokurimi i fondeve IPA nën optikën e jurisprudencës së Gjykatës Evropiane të Drejtësisë’, 2018

monitorimit të zbatimit të procedurave të prokurimit ose trajtimit të parimit si masë anti-korrupsion.

Parimi i transparencës u adresua për herë të parë nga GJED në çështjen *Telaustria*¹²⁴ në vitin 1998. Sipas gjykatës, detyrimi i transparencës i imponuar mbi Autoritetin Kontraktues konsiston në garantimin, në dobi të ofertuesit të mundshëm, të një shkalle të mjaftueshme publiciteti për hapjen e tregut të shërbimeve ndaj konkurrencës dhe në lejin e ekzaminimit të paanshmërisë në procedurën e prokurimit. Për më tepër, në çështjen e *SIAC Construction*¹²⁵, gjykata vendosi se përveç nevojës për publikimin e njoftimit të kontratës, transparenca nënkupton edhe përdorimin e një gjuhe të qartë, pa ekuivokë, e cila mund të lexohet dhe kuptohet në mënyrë të barabartë nga të gjithë palët e interesuara.

Në përputhje me parimin e transparencës, ofertuesit duhet të jenë të vetëdijshëm për të gjithë faktorët e marrë në konsideratë nga Autoriteti Kontraktues në procesin e përzgjedhjes. Sidoqoftë, kjo nuk do të thotë që detajet, për mënyrën e vlerësimit të ofertave, duhet të komunikohen në kohën e publikimit të tenderit. Për shembull, në rastin *ATI EAC*¹²⁶, duke rishikuar veprimin e Autoritetit Kontraktues, ku kjo e fundit kishte botuar peshën e kriterëve të përzgjedhjes, por nuk e kishte bërë këtë gjë me peshën e nënkritereve të lidhura me të, Gjykata vendosi si vijon: Autoriteti Kontraktues mund të përcaktojë nënkriteret dhe peshën e tyre, pas skadimit të afatit kohor për paraqitjen e tenderëve, nëse ato përfshihen në kontekstin e kriterëve të përzgjedhjes të publikuara më parë, dhe në të njëjtën kohë të plotësojnë kushtet e mëposhtme: 1) nuk ndryshojnë kriteret e publikuara më parë në dokumentet e tenderit, 2) nuk përmbajnë elemente të cilat, nëse do të njiheshin më parë nga ofertuesit, mund të ndikojnë në përgatitjen e ofertës dhe, 3) nuk janë vendosur për arsye që mund të rezultojnë në diskriminim ndaj një ofertuesi.

Kërkesa për t'iu përmbajtur parimit të transparencës mund të zbatohet në situata të caktuara për prokurimin e fondeve IPA. Ajo është mishëruar në detyrimin për të publikuar njoftimet e kontratës në nivelin më të gjerë të mundshëm. Bazuar në llojin e procedurës së prokurimit dhe në vlerën e

¹²⁴ C-324/98, *Telaustria Verlags GbmH and Telefonadress GbmH v Telekom Austria and Herold Business Data AG* ("Telaustria") [2000] ECR I-10745

¹²⁵ Case C-19/00 *SIAC Construction v County Council of Mayo* [2001] ECR I-7725

¹²⁶ Case C-331/04 *ATI EAC Srl and Viaggi di Maio Snc v ACT V Venezia SpA, Provincia di Venezia and Comune di Venezia*. [2005] I-10109

kontratës, Autoriteti Kontraktues vendos për publikimin e njoftimit të kontratës, në përputhje me kërkesat e përcaktuara për këtë qëllim nga Komisioni Evropian. Në parim, por edhe në varësi të llojit të procedurës, thirrjet ndërkombëtare për tender duhet të publikohen në Fletoren Zyrtare të Bashkimit Evropian dhe në faqen e web-it të BE për publikimin e njoftimeve të tenderit.

▪ *Hartimi i Termave të Referencës (ToRs) dhe specifikimeve teknike*

Specifikimet teknike janë krijuar për t'iu dhënë ofertuesve informacionin e nevojshëm për karakteristikat e dëshiruara të pajisjeve, shërbimeve ose punëve që duhet të kryhen, duke bërë të mundur që prokurimi publik të jetë sa më i hapur për konkurrencën. ToRs dhe specifikimet teknike duhet të lejojnë trajtim të barabartë të kandidatëve dhe ofertuesve dhe nuk duhet të krijojnë barriera të pajustificuara për pjesëmarrjen në një procedurë konkurrimi. Ato shërbejnë gjithashtu për përcaktimin e kërkesave minimale, mos implementimi i të cilave nënkupton refuzimin e tenderit.

Ekzistojnë disa raste të GJED-së në lidhje me kriteret për hartimin e ToRs dhe specifikimeve teknike. Në çështjen *Komisioni kundër Francës*, GJED interpretoi se parimi i trajtimit të barabartë ndalonte jo vetëm diskriminimin për shkak të kombësisë, por edhe të gjitha format e diskriminimit të fshehtë që kishin të njëjtin efekt. Në këtë rast, gjykata vendosi që specifikimet e hartuara nga Autoriteti Kontraktues ishin aq specifike dhe të ngushta, sa që vetëm ofertuesit kombëtarë ishin në gjendje të kuptonin menjëherë rëndësinë e tyre. Gjykata ndoqi të njëjtën rrugë arsyetimi në çështjen *Komisioni kundër Holandës*¹²⁷. Në sajë të këtyre vendimeve, ekziston një kërkesë detyruese që edhe nëse detajet teknike u referohen llojeve shumë specifike të produkteve, ato gjithmonë duhet të shoqërohen me termin "ose ekuivalent".

Dokumenti PRAG i jep liri Autoritetit Kontraktues për sa i përket modelit të ToR dhe specifikimeve teknike. Ekzistojnë vetëm disa udhëzime të përgjithshme për mënyrën e përgatitjes së tyre, bazuar kryesisht në parimet e transparencës, trajtimit të barabartë dhe mosdiskriminimit.

¹²⁷ C-368/10 European Commission v Kingdom of the Netherlands ECLI:EU:C:2012:284

Konkluzion. Praktika gjyqësore të GJED-së mund të shërbejë si një udhëzues për Autoritetin Kontraktues, në mungesë të dispozitave specifike në dokumentin PRAG, në kuptimin më të mirë të këtij dokumenti përmes interpretimit të saj, si dhe kur hasen probleme të pa trajtuara më parë. Meqenëse direktiva e BE-së 2014/24/EU dhe Udhëzuesi PRAG bazohen në të njëjtat parime themelore të prokurimit, kjo u mundëson strukturave të fondeve IPA në Shqipëri të kenë një 'manual' shtesë, të cilit mund t'i referohen në lidhje me problemet që hasen gjatë procedurave të prokurimit. Për më tepër, praktika gjyqësore e GJED-së mund të përdoret si një praktikë e mirë edhe nga audituesit publikë, gjatë kryerjes së auditimeve të performancës ose përputhshmërisë për prokurimin e fondeve IPA.

Bibliografi:

Publikime:

- Orjana Ibrahim; *'Prokurimi i fondeve IPA nën optikën e jurisprudencës së Gjykatës Evropiane të Drejtësisë', 2018*
- Fjoralba Caka; *'Nocioni i ndërhyrjes shtetërore që çrregullon tregun dhe konkurrencën sipas legjislacionit dhe praktikës ndërkombëtare'*
- Trepte P.; *'Public Procurement in the EU- a practitioner's Guide, Second Edition', Oxford University Press Inc, New York 2007*
- Client Earth, *'Briefing No. 3: The guiding principles of public procurement transparency, equal treatment and proportionality', October 2011*
- PRAG - *Practical Guide to procurement and grant award procedures for European external actions*

Çështje:

- Çështja C-448/01, EVN AG and Wienstrom GmbH v Austria [2003] ECR I-4527
- Çështja C-16/98, Commission v France [2000] ECR I-8315
- Çështja C-34/03, Fabricom v Belgium ("Fabricom") [2005] ECR I-1559
- Çështja C-324/98, Telaustria Verlags GbmH and Telefonadress GmbH v Telekom Austria and Herold Business Data AG ("Telaustria") [2000] ECR I-10745
- Çështja C-19/00 SIAC Construction v County Council of Mayo [2001] ECR I-7725
- Çështja C-331/04 ATI EAC Srl e Viaggi di Maio Snc,
- Çështja C-368/10 European Commission v Kingdom of the Netherlands
ECLI:EU:C:2012:284

CIP Katalogimi në botim BK Tiranë

Young ALSAI 2019 : Sfidat e auditimit publik në kontekstin e anëtarësimit të vendit në BE [konferencë : Tiranë, 5 nëntor 2019] / përgat. për bot.

Rinaldo Muça, Reinis Xhelili. – Tiranë : KLSH, 2019

323 f. ; 165 x 235 mm. – (Seria e botimeve KLSH)

ISBN 978-9928-159-88-5

1.Kontrolli i Lartë i Shtetit 2.Konferenca 3.Shqipëri

351.95(496.5) (062)

Kontrolli i Lartë i Shtetit

Rruga "Abdi TOPTANI" Nr.1, Tiranë

Tel/Fax: +355 4 2247294/+355 4 2232491

Website: www.klsh.org.al; email: klsh@klsh.org.al

