



KLSH

AUDITIMI PUBLIK

KËRKIMORE

SHKENCORE

INFORMATIVE

REVISTË 4 - MUJORE

Nr.6

2014

ALSAI

EUROSAI



INTOSAI

Tiranë, 2014



KONTROLLI I LARTË I SHTETIT

Experientia mutua omnibus prodest

AUDITIMI PUBLIK

REVISTË KATËRMUJORE

kërkimore-shkencore-informative

shqip -anglisht

Nr. 6/2014, Tiranë

ISSN 2308-610

Viti i III-të i botimit 2014

Shtator-Dhjetor 2013

Seria : botime KLSH - 01/ 2014/22

Titulli:

AUDITIMI PUBLIK NR.6

Redaktimi : Irena Islami; Alma Shehu

Art Design: Kozma Kondakçiu

Seria : botime KLSH - 01/2014/22

Shtypur në Shtypshkronjën "Mirgeeralb"

Tiranë, 2014



ALBANIAN SUPREME AUDIT INSTITUTION -ALSAI

Experientia mutua omnibus prodest

PUBLIC AUDIT

EVERY FOUR MONTHS MAGAZINE

of reseach, science and information
in Albanian and in English

No. 6/2014, Tirana

ISSN 2308-6106

September-December 2013

Series:Publications ALSAI - 01/ 2014/22

BORDI SHKENCOR

Dr. Bujar Leskaj , Kryetar i KLSH	Kryetar
Prof. Dr. Omer Stringa Profesor, Fakulteti i Ekonomisë (UT) (Kryeredaktor)	Anëtar
Prof. Dr. Jorgji Bollano , Kryetar i Këshillit Kombëtar të Kontabilistëve	Anëtar
Prof.Dr. Skënder Osmani , Fakulteti i Gjeologjisë dhe Minierave	Anëtar
Prof. Dr. Ardian Nuni , Anëtar i Gjykatës së Lartë	Anëtar
Prof. Dr. Sotirag Dhamo , Përgjegjës i Departamentit të Kontabilitetit FE (UT)	Anëtar
Prof. Dr. Aurela Anastasi , Akademik, Fakulteti i Drejtësisë (UT)	Anëtar
Prof. Dr. Argita Berisha , Profesor, Fakulteti i Drejtësisë (UT)	Anëtar
Prof. Dr. Lindita Lati , Kryetare e Autoritetit të Konkurrencës	Anëtar
Prof. Dr. Heinz-Dieter Wenzel , Profesor, Universiteti i Bambergut, Gjermani	Anëtar
Dr. Igor Sholtes , ish-President i Gjykatës së Auditimit të Sllovenisë	Anëtar
Prof. Dr. Iraj Hashi , Universiteti Staffordshire në Britaninë e Madhe	Anëtar
Prof. Dr. Tonin Kola , Profesor, Fakulteti i Ekonomisë (UT)	Anëtar
Prof. As. Dr. Sazan Guri , Instituti “ G& G Group”	Anëtar
Prof.As. Dr. Manjola Naço , Drejtore Departamenti, KLSH	Anëtar
Prof.As.Dr. CPA Hysen Çela , Kryetar i IEKA, Managing Partner,nH EuroConsult	Anëtar
Prof. As.Dr. Flutura Kola , Profesor, Fakulteti i Drejtësisë (UT)	Anëtar

SEKRETARIATI

1. Irena Islami	Sekretare Kolegjiumi
2. Fatos Çoçoli	Redaktor

I NDERUAR LEXUES !

Me iniciativën e Kryetarit të Kontrollit të Lartë të Shtetit, botimi i numrit 6-të të revistës “AUDITIMI PUBLIK” vazhdon me sukses sfidën e nisur, si një *revistë shkencore* periodike 4-mujore në fushën e Auditimit Publik.

Në Revistë kanë kontribuar me shkrimet e tyre personalitete të fushës së Ekonomisë nga vendi si Prof.Dr.Omer Stringa, Prof.Dr.Tonin Kola, Prof.Dr. Luljeta Minzhozi, Dr.Zef Preçi, si dhe personalitete të njohura dhe me eksperience nga Institucionet Supreme të Auditimit (SAI) nga vende të rajonit e më gjerë, si Prof.As.Dr. Recai Akyel, Jacek Jezierski, Dr.Igor Soltes, etj, duke i dhënë “Auditimit Publik” një vlerë të shtuar dhe një përmasë rajonale, duke kontribuar në mbledhjen e mendimit të përparuar të profesionisteve të fushës së auditimit.

Janë të ftuar të publikojnë punimet dhe opinionet e tyre kontabilistë, financiarë, ekonomistë të përgjithshëm, specialistë të enteve publike dhe private, akademikë, eksperte të shoqërisë civile, profesionistë të pavarur si dhe çdo i interesuar që gjen me vend trajtimin e një çështjeje të caktuar me interes ne auditimin dhe vlerësimin e administrimit publik të vendit, bazuar në moton e INTOSAI “*Experientia mutua omnibus prodest (Eksperienca e Përbashkët ju shërben të gjithëve)*”.

Bordi Editorial i Revistës ju fton të shprehni vërejtjet dhe sugjerimet tuaja në funksion të përmirësimit, të rritjes së cilësisë dhe efikasitetit të saj me qëllim që kjo *Revistë Shkencore*, të jetë një mundësi më shumë për zhvillimin e debatit në fushën e auditimit dhe më gjerë.

Me respekt,
Bordi Editorial

Adresa e redaksisë

Kontrolli i Lartë i Shtetit
Bulevardi “ Dëshmorët e Kombit”, nr. 3,
Tiranë Tel./ Fax. 04/ 228485, Tel. 04/ 251267
Web-site: www.klsh.org.al, E-mail: revista@klsh.org.al, klsh@klsh.org.al

PËRMBAJTJA

Titulli	AUTORI	FAQE
Editorial Komunikimi mes SAI-ve dhe qytetarëve për të përmirësuar Përgjegjshmërinë Publike	Wojciech Kutyla Zyra Supreme e Auditimit të Polonisë (NIK)	1
Shembulli i partneritetit midis SAI-ve dhe Universiteteve : Program Master për Auditimin	Prof.As.Dr. Recai Akyel President i Gjykatës Turke të Llogarive	7
Auditimi i Performancës në subjektet përgjegjëse për punët publike në Shqipëri	Prof. Dr. Omer Stringa Fakulteti i Ekonomisë Universiteti i Tiranës	11
Roli i standardeve ISSAI për ti ardhur në ndihmë SAI-ve në përmbushjen e rolit të tyre.	Ömer Karamollaoglu Gjykata Turke e Llogarive	23
Rritja e rolit të KLSH-së në funksion të llogaridhënies publike	Dr.Zef Preçi Instituti i Studimeve Ekonomike	39
Zbatimi i strategjisë kombëtare të menaxhimit të mbetjeve urbane në bashkitë dhe komunat e vendit	Prof.Ass.Dr. Sazan Guri MSc. Marianthi Guri Instituti “G&GGroup”	47
Ndikimi i krizës ndërkombëtare në rritjen ekonomike të Shqipërisë dhe pasojat e Politikave të ndërmarra	Prof.Dr.Tonin Kola Prof. Ass. Dr. Elida Liko Fakulteti i Ekonomisë Universiteti i Tiranës	59

Qasja e qeverive ndaj investimeve publike	Msc.Blerta Zilja Fakulteti i Ekonomisë Prof.Ass.Dr. Manjola Naço Kontrolli i Lartë i Shtetit	69
Procesi i Auditimit të Jashtëm në këndvështrimin juridik	Prof.Ass.Dr.Helga Vukaj Kontrolli i Lartë i Shtetit	81
Rritja e efektivitetit të Institucioneve Supreme të Auditimit nëpërmjet bashkëpunimit me Organizatat e Shoqërisë Civile	Evis Çela Kontrolli i Lartë i Shtetit	101
Kërkesat e Legjislacionit Evropian për kontrollin financiar	Albana Gjinopulli Kontrolli i Lartë i Shtetit	111
Përdorimi i komunikimit <i>on-line</i> për të rritur performancën e SAI-ve : një rast studimor nga SAI hungarez	INTOSAI Journal (Prill 2013) Erzsébet Németh, Zyra Kombëtare e Auditimit te Hungarisë	125
Avokati i Popullit dhe Institucioni Suprem i Auditimit- Paralelizëm, konvergencë, bashkëpunim	Nr. 19, EUROSAI Manuel Aznar López Gjykata Spanjolle e Auditimit	129
Info nga vendi	Aktivitete të KLSH-së (shtator- dhjetor 2013)	133
Gjykata e Auditimit e Mbretërisë së Holandës	Profil	151
Gjykata Italiane e Llogarive	Profil	155
Gjykata Rumune e Llogarive	Profil	165

CONTENT

Title	AUTHOR	
Editorial	Wojciech Kutyla	
Communication between SAs and Citizens to improve Public Accountability	Supreme Audit Office of Poland (NIK)	169
An example of Supreme Audit Institution-University Partnership: Master of Auditing Program	Prof.As.Dr. Recai Akyel President of Turkish Court of Accounts	173
Performance Audit in the entities responsible of public affairs in Albania	Prof. Dr. Omer Stringa Faculty of Economy University of Tirana	177
The role of ISSAI's in helping SAI's to fulfil their role	A.Ömer Karamollaoglu Turkish Court of Accounts	187
Enhancing the role of SAI in view of Public Accountability	Dr.Zef Preçi Institute of Economic Studies	201
Implementation of national strategy for urban wastes management in the municipalities and communes of the country	Prof.Ass.Dr.Sazan Guri Msc.Marianthi Guri "G&G Group"	209
The impact of global financial crisis on growth prospect in Albania economy and policy implications	Prof.Dr.Tonin Kola Prof. Ass. Dr. Elida Liko Faculty of Economy University of Tirana	219

Governments' approach to public investment	Msc.Blerta Zilja, Faculty of Economy, University of Tirana Prof.As.Dr.Manjola Naço ALSAI	227
External audit process under the legal viewpoint	Prof.As.Dr.Helga Vukaj ALSAI	237
Increasing the Effectiveness of Supreme Audit Institutions through the cooperation with civil society organizations	Evis Çela ALSAI	255
The EU acquis requirements about financial control	Albana Gjinopulli ALSAI	263
Using online communication to enhance SAI performance: A case study from the State Audit Office of Hungary.	INTOSAI Journal (April 2013) Erzsébet Németh State Audit Office of Hungary	277
Ombudsman and Supreme Audit Institution: parallelism, convergence, collaboration	Nr. 19, EUROSAI Manuel Aznar López Spanish Court of Audit	281
Events and activities of ALSAI during September-December 2013	INFO	285
The Netherlands Court of Audit	Profile	303
The Italian Court of Accounts	Profile	307
The Romanian Court of Accounts		317

KOMUNIKIMI MES SAI-VE DHE QYTETARËVE PËR TË PËRMIRESUAR PËRGJEGJSHMËRINË PUBLIKE

Komunikimi është i mundshëm vetëm nëse ai është një proces i dyanshëm dhe si aspekt kryesor të tij ka reagimin e qytetarëve ndaj informacionit të dhënë.

Nga Wojciech Kutyla ,
Zv. President i SAI-t të Polonisë (NIK)¹.

Komunikimi mes Institucioneve Supreme të Auditimit dhe qytetarëve, nëse është efektiv, mund të shërbejë si mjet kryesor për të përmirësuar përgjegjshmërinë publike.

Ne jetojmë në epokën e zhvillimit të shpejtë të teknologjisë së informacionit, kështu që komunikimi është bërë çështje e një rëndësie të veçantë edhe për Institucionet Supreme të Auditimit, detyra e të cilave është tu sigurojnë qytetarëve informacionin mbi gjendjen e vendit të tyre. Megjithatë, qytetarët

informohen vetëm duke ju thënë se "Paratë tuaja janë shpenzuar mirë. Pikë ". Institucioni Suprem i Auditimit duhet të bashkëpunojë me qytetarët. Në mënyrë që të bashkëpunojnë me sukses me ta, SAI-et duhet të komunikojnë në mënyrë efektive. Komunikimi është i mundshëm vetëm nëse ai është një proces i dyanshëm dhe si aspekt kryesor të tij ka reagimin e qytetarëve ndaj informacionit të dhënë.

Auditimi i sektorit publik nuk ka nevojë të kopjojë zhvillimet e sektorit privat, por do të ishte gjithsesi e dobishme të vëzhgonte proceset që zhvillohen në këtë sektor. Në sektorin privat vërejmë një tendencë shumë interesante, përkatësisht atë të rritjes së numrit të ekspertëve të komunikimit. Kështu, ne mund të arrijmë në përfundimin se komunikimi i mirë me opinionin publik

¹ *Kumtesë e mbajtur në Konferencën e Dytë Vjetore të KLSH-së, 12-13 dhjetor 2013, në Tiranë.*

është një nga sfidat më të mëdha dhe më urgjente me të cilat përballen të gjitha organizatat.

Detyra më e rëndësishme e Institucioneve Supreme të Auditimit është që të përshkruaj gjendjen e financave të shtetit. Kjo është një sfidë dhe një përgjegjësi e madhe. Duke audituar se si janë përdorur fondet publike, vlerësojmë se si të tjerët kryejnë detyrat e tyre për publikun. Ky proces ka dy aspekte. Ne raportojnë për institucionet e tjera, për organizatat publike, ministritë e kështu me radhë, por ne nuk mund të harrojmë se edhe ne duhet të raportojmë se si i kemi kryer detyrat tona dhe se si ne i shpenzojnë burimet që na janë besuar. Në raportet tona, ne gjithashtu themi: "Të nderuar qytetarë, ne i kemi shpenzuar me mençuri paratë që ju na keni besuar", por ky informacion nuk ka lidhje vetëm me administrimin e fondeve publike. Ky është më shumë se parandalim edhe pse parandalimi është një arsye e rëndësishme për të komunikuar me opinionin publik për shkak se të dhënat për parregullsi në një fushë, mund të kontribuojnë në eliminimin e tyre në një fushë tjetër. Duke qenë se vlerësimi i gjendjes së shtetit është shumë i rëndësishëm dhe për shkak të rolit të dyfishtë që luajnë Institucionet Supreme të Auditimit, nga njëra anë si auditues dhe nga ana tjetër si llogaridhënës, SAI-et nuk mund vetëm të informojnë ose të raportojnë, ky proces nuk mund të jetë i njëanshëm (informim ose raportim). Pra, pas publikimit të informacionit mbi gjetjet në auditim, ne duhet të presim një reagim. Ky reagim mund të jetë me anë të letrave, ankesave, konkluzioneve ose

rezultateve të sondazheve. Cilado qoftë forma, reagimi është një domosdoshmëri.

Vetëm atëherë ne mund të arrijmë në përfundimin se çfarë efekti ka pasur informacioni ynë dhe mund të shpjegojmë gjërat duke parandaluar kështu keqinterpretimet. Komentet dhe pyetjet e marra janë njëkohësisht dhuratë dhe sfidë, te cilat mund të na frymëzojnë për të audituar në ato zona të cilat janë më afër qytetarëve dhe problemeve të tyre. Vetëm atëherë, ne me të vërtetë marrim pjesë në procesin e komunikimit i cili shkon në rrugë të ndërsjelltë.

Por, si mund të përmirësohet komunikimi i llogaridhënies publike? Përgjegjshmëria publike mund të përcaktohet shkurtimisht si "detyrimin për të shpjeguar dhe justifikuar sjelljen". Profesor Mark Bovens shpjegon se: "kjo nuk përfshin vetëm sigurimin e informacionit rreth performancës, por edhe mundësinë e debatit, të pyetjeve nga ana e forumit dhe përgjigjet nga aktori". Kështu arrijmë në një komunikim, i cili i kërkon Institucionit Suprem të Auditimit të marrë një rol të ri: rolin e institucionit që jo vetëm auditon dhe informon, por në radhë të parë, shpjegon se po merr pjesë aktive në procesin e komunikimit. Mandatet e institucioneve tona përcaktojnë qartë se kujt i adresohen raportet tona: janë zakonisht parlamentet dhe qeveritë. Megjithatë, fjala "publike" përcakton më shumë se një të adresuar, përkatësisht qytetarët, pozicioni i të cilit është sigurisht i ndryshëm. Mund të themi se pozicioni i tyre nuk është më pak i rëndësishëm. Nëse SAI-et injorojnë këtë faktor, ata e kufizojnë komunikimin në një proces

me një drejtim. Atëherë ky nuk është me komunikim, por vetëm informim i thjeshtë dhe kjo nuk është ajo që ne duhet të përpiqemi të arrijmë.

Por cila është arsyeja themelore pse Institucioni Suprem i Auditimit duhet të komunikojë me qytetarët?

Komunikimi midis institucioneve publike dhe shoqërisë përbën një nga shtyllat kryesore të demokracisë. Qytetarët, të cilët ndihmojnë në bashkë-qeverisjen e shtetit duhet të informohen në mënyrë që të marrin vendime të informuara. Shoqëria civile nuk janë banorët e një shteti të drejtuar nga zyrtarët. Është shoqëria civile që drejton shtetin përmes zyrtarëve. Informacioni për rezultatet e auditimeve tona dhe informacioni për funksionimin e institucionit tonë është vetëm një paketë e vogël të dhënash që i nevojitet shoqërisë civile për të marrë vendime. Detyra e zyrtarëve është të ekzekutojnë këto vendime, audituesit janë për të kontrolluar se si e kryejnë punën e tyre zyrtarët, ndërsa shoqëria është për të qeverisur shtetin dhe kështu që ka nevojë për informacione. Dhënia e informacionit, ky është detyrimi dhe privilegji ynë. Ne duam ti afrohem opinionit publik, sepse ne ndihemi bashkë-përgjegjës për shtetin dhe i vetmi kufizim, por shumë i rëndësishëm janë të dhënat sensitive ose çdo lloj informacioni tjetër konfidencial.

Në maj të vitit 2011 në Varshavë u organizua nga EUROSAI një seminar i cili i kushtohej komunikimit midis Institucioneve Supreme të Auditimit dhe opinionit publik përmes mediave. Seminari kishte si target grup, personat përgjegjës për politikën e komunikimit në SAI-et Europiane. Ky seminar u ndoq nga përfaqësues të 21 SAI-eve.

Objektivi kryesor ishte diskutimi i procesit të komunikimit parë në këndvështrimin e SAI-eve dhe të përfaqësuesve të medias, si dhe se si mund të përmirësohet komunikimi midis SAI-eve, medias dhe opinionit publik. Për tu njohur me këndvështrimin e medias për këtë çështje, u ftuan edhe gazetarë, të cilët ndanë përvojën e tyre të bashkëpunimit me SAI-et.

Le të shohim së pari se si realizohet komunikimi nga SAI-et. Në komunitetin global të auditimit vihen re dy qëndrime kryesore. Qëndrimi i parë, i cili mund të konsiderohet si “tradicional” konsiston në injorimin e rolit të medias në procesin e komunikimit. Kjo mbështetet në kultivimin specifik të SAI-eve dhe në ruajtjen e gjuhës tepër profesionale në raportet e tyre. SAI-et që kanë këtë qëndrim e konsiderojnë veten eksperte dhe kjo tregon se ata e kuptojnë komunikimin si proces i bindjes së njëanshme. Këto SAI-e besojnë se nuk kanë nevojë për median. Nëse gazetarët shprehen se çështjet e audituara nuk janë aktuale dhe subjektet e auditimit nuk janë interesante, ato përgjigjen: “Nuk janë gazetarët ata që vendosin se çfarë duhet të auditojmë ne. Ne auditojmë fusha që mbulojnë një aktivitet disa vjeçar, kështu që kjo kërkon kohën e saj. Nëse media dëshiron të kuptojë punën tonë, duhet të punësojë ekspertë. Ne do të vazhdojmë ti publikojmë raportet tona serioze në Web-et tona serioze dhe një ditë dikush do ti lexojë ato”.

Një qasje tjetër, krejt e ndryshme nga ajo e para, bazohet në supozimin se duke e informuar median, SAI në fakt nuk komunikon me median por me opinionin publik. Media është vetëm

një mjet për të arritur opinionin publik, pra media luan rolin e rripit të transmetimit. Media, e cila duket aq larg veprimtarisë sonë të përditshme, mund ta ndihmojë SAI-n të mbajë lidhjet me botën moderne. Megjithatë, ky qëndrim kërkon që SAI-et të bëjnë shumë përpjekje, pasi qëllimet e gazetarëve dhe ato të SAI-ve janë krejtësisht të ndryshme. Audituesit gjenerojnë raporte të përpunuara gjatë, ndërsa gazetarët kanë nevojë për lajme të shkurtra dhe tërheqëse. Audituesit përdorin një gjuhë profesionale të mbushur me terma specifike, ndërsa gazetarët përdorin në lajmet e tyre një fjalor të drejtpërdrejtë. Audituesit duhet të përmbushin një periudhë të gjatë në auditim, ndërkohë që gazetarët duhet të mbajnë “shërbimet” e tyre aktuale, ata duhet të kenë informacion “tani”, “më vonë” është shumë vonë për ta.

Natyrishë që SAI nuk mund të përshtatet plotësisht për të kënaqur nevojat e gazetarëve, nuk është ky qëllimi kryesor, media është vetëm një mjet dhe jo i adresuari kryesor. Është jashtë çdo dyshimi se janë SAI-et (të cilat janë institucione të pavarura) që vendosin çfarë, si dhe kur do të auditojnë. Ato gjithashtu duhet të mbeten të pavarura për të vendosur se kur dhe si do të informohet publiku për gjetjet. Megjithatë, mënyra e dhënies së informacionit duhet të ndryshojë dhe SAI-et duhet të pranojnë në mënyrë të vetëdijshme se qëndrimi në vend është kthim prapa. Kjo është arsyeja pse ne kemi nevojë për të përmiresuar komunikimin dhe përmes komunikimit ne mund të rrisim përgjegjshmërinë publike.

Disa çështje janë të rëndësishme për të komunikuar me publikun. Për të inkurajuar gazetarët të paraqesin materialet tona në media, këto materiale duhet të jenë të një cilësie të lartë. Pjesëmarrësit në seminarin e Varshavës ranë dakord se gazetarët nuk i bëjnë raportet e auditimit më tërheqëse dhe më të gjalla në se ata janë të mërzitshëm, në se gjetjet janë të sforcuara ose në se konkluzionet janë të pasakta. Jo. Raportet e auditimit duhet të jenë të një cilësie të lartë që të jetë interesante për publikun. Çfarë mund të bëhet për të rritur cilësinë e tyre? Më lejoni të identifikoj tri çështje të rëndësishme:

- Së pari, e rëndësishme është zgjedhja e subjekteve të auditimit. Ato duhet të zgjidhen me kujdes dhe të prekin çështje që janë të rëndësishme për qytetarët. SAI-et nuk mund të auditojnë çdo gjë dhe ata natyrisht duhet të kryejnë auditimin edhe në disa zona që nuk janë aktuale apo që të mbetet në mendje. Pavarësisht nga kjo, SAI duhet të auditojnë çështje që publiku i gjen interesante dhe që janë afër qytetarëve dhe jetës së tyre të përditshme.
- Së dyti, informacioni i paraqitur në raportet e auditimit duhet të jetë aktual. SAI-et duhet të paraqesin gjetjet e auditimit në këndvështrimin e jo më shumë se disa muajve. SAI-et nuk janë historianë apo arkivistë. Nëse raportet e auditimit hartohen për përmirësimin e gjendjes së shtetit, SAI duhet të jenë në gjendje të reagojnë shpejt.
- Çështja e tretë është gjuha e përdorur në raport. Raportet tona duhet të jetë të shkruara në mënyrë të qartë dhe të kuptueshme për publikun. Edhe në qoftë se një raport ka

përmbajtje specifike, ne mund të përgatisim një sintezë të shkurtër, të shkruar në mënyrë të kuptueshme. Në këtë mënyrë komunikimi mund të jetë më i lehtë, më i shpejtë dhe më efektiv. A duhet patjetër që SAI- et të paraqesin rezultatet e punës së tyre në media? Ne nuk kemi nevojë dhe nuk duhet me çdo kusht të jemi prezent në media. Por e vërteta është se një organizatë që nuk është prezente në media, zhduket. Ne mund ta imagjinojmë se mediat dhe opinionin publik mund të bëjnë edhe pa SAI-et. Por në qoftë se ne duam të marrin pjesë aktive në debatin publik duke mënjanuar mediat dhe opinionin publik, ky nuk është opsioni i duhur. Për të rritur përgjegjshmërinë publike, SAI-t duhet të bashkëpunojnë me qytetarët. Për ta bërë këtë, ne duhet të komunikojnë me ta në mënyrë sa më

efektive. Pra, ne duhet ti dëgjojnë qytetarët sepse reagimet e tyre janë një pikënisje për punën tonë të mëtejshme. Kur ne dëgjojmë me kujdes shqetësimet e tyre dhe reagojmë siç duhet, ne mund të shkojmë drejt një llogaridhënie më të mirë publike.

*Përktheu: Alma Shehu, Audituese në
Departamentin e Auditimit të Buxhetit
Qendror, Administratës së Lartë Publike,
Menaxhimit Financiar dhe Auditimit të
Brendshëm*

Nga Wojciech Kutyla ,
Zv. President i SAI-t të Polonisë
(NIK)

SHEMBULLI I PARTNERITETIT MIDIS SAI-ve DHE UNIVERSITETEVE: PROGRAM MASTER PËR AUDITIMIN

Institucionalizimi i partneritet me universitetet është një vlerë e shtuar për SAI-et në përpjekjet e tyre për të arritur përmirësime të mëtejshme

Nga **Prof.As.Dr. Recai Akyel**, President i SAI-t të Turqisë

Parathënie

Audituesit luajnë një rol të rëndësishëm në kontrollin, analizën, krahasimin dhe zbulimin e gjetjeve. Megjithatë ka edhe role të tjera që ata pritët të luajnë, të tilla si këshillimi dhe udhëzimi. Audituesit tani pritët të përdorin një qasje të ndryshme të auditimit që shërben për funksionimin e mirë të subjekteve publike, përhapjen e praktikave të mira dhe çrrënjos mundësitë e gabimeve. Për të arritur këtë, duhet të rriten teorikisht dhe praktikisht njohuritë profesionale dhe teknike të personelit të auditimit. Në këtë kontekst, Gjykata Turke e Llogarive

(TCA), në kuadër të bashkëpunimit me universitetet publike e private në Turqi, u ka kërkuar atyre të përfshijnë në curricula-t e tyre një kurs të veçantë për auditimin, i cili mbulon teoritë e auditimit, llojet dhe strategjitë e auditimit dhe përfshin gjithashtu dhe aspekte të tilla si komunikimi dhe psikologjia.

1. Forcimi i kapaciteteve institucionale dhe rritja e kompetencave profesionale TCA kryen auditime dhe raporton në përputhje me standardet ndërkombëtare të auditimit. TCA ka tashmë një hapësirë më të gjerë auditimi dhe më shumë përgjegjësi përsa i përket llojeve dhe objektivave të auditimit. Për këtë arsye, kërkohet rritja e kapaciteteve institucionale dhe

kompetencave profesionale të personelit për të kryer auditime në mënyrë të drejtë, të besueshme, të paanshme dhe objektive. TCA synon trajnimin e personelit, i cili ka adoptuar kulturën e auditimit dhe aspirojnë të përmirësojnë në mënyrë të vazhdueshme njohuritë dhe aftësitë e tij, të tilla si të menduarit analitik dhe inovativ, punën në ekip dhe thellimin e bashkëpunimit.

Menaxhimi i lartë i TCA ka inkurajuar personelin profesional të përfitojnë nga çdo mundësi trajnimi dhe në veçanti të marrë pjesë në programet master. Të inkurajuar nga mbështetja e drejtuesve të TCA, 15% e personelit profesional ka gradë master apo doktoraturë ose është duke ndjekur programe të tilla. Përfundimi i programe të tilla është një vlerë e shtuar për karrierën dhe promovimin e tyre profesional. Për më tepër, për të promovuar zhvillimin profesional të stafit, në TCA është krijuar qendra e zhvillimit të trajnimeve.

2. Bashkëpunimi midis TCA dhe Universiteteve

Partneriteti me universitetet konsiderohet si një nga mjetet kryesore për përmbushjen në mënyrë efektive të detyrave dhe përgjegjësi të TCA. Me hyrjen në fuqi të ligjit të ri për TCA dhe në përputhje me ligjin kryesor që rregullon sistemin e menaxhimit financiar në Turqi, TCA duke dhënë rekomandime për qeverisje të mirë dhe duke bashkëpunuar me subjektet e audituara, do të orientojë subjektet publike drejt një perceptimi të ri për menaxhimin.

Në një letër të Presidentit të TCA drejtuar të gjithë universiteteve publike dhe private, theksohet domosdoshmë-

ria e përfshirjes së një "kursi për auditimin" në nivelin universitar, pasuniversitar dhe programet e doktoraturës. Përveç kësaj, në këtë letër shprehet angazhimi i TCA për të siguruar të gjithë mbështetjen për programet që lidhen me auditimin.

Interesi i universiteteve ishte më i madh se ai që pritej. Në përgjigje të letrës, universitetet informuan për praktikën e tyre aktuale. TCA morri nga Universiteti i Gazit një propozim që në kuadër të Departamentit të Administratës Publike të Institutit të Shkencave Sociale, të niste aplikimin e programit të ri master me titullin "Auditimi i Menaxhimit Publik". Hapja e programit pasuniversitar për çështjet e auditimit u parapri nga nënshkrimi i një marrëveshje midis TCA dhe Universitetit të Gaz-it dhe nga diskutimet me drejtuesit e Fakultetit të Shkencave Ekonomike dhe Administrative dhe Departamentit të Shkencave Sociale.

3. Programi Master në Auditimin e Menaxhimit Publik

Përmbajtja e programit master është përgatitur në mënyrë që të trajnojë auditues profesionist dhe menaxherë të sektorit të auditimit, të cilët kanë komunikim efektiv dhe aftësi personale dhe synojnë zhvillimin e mëtejshëm personal me ndjenjën e përgjegjësisë sociale. Në përmbajtjen e programeve u mbajtën parasysh dhe ju përçuan edhe universitetit opinionet dhe rekomandimet e audituesve të TCA. Universiteti finalizoi hartimin e programit dhe me miratimin e TCA filloi në shkurt programin master për periudhën 2013-2014 me pjesëmarrjen e 15 punonjësve të TCA dhe profesio-

nistëve në fushën e auditimit nga subjektet e tjera publike.

Për arritjen e objektivave të auditimit dhe për ta bërë një auditim sa më efektiv, përveç njohurive dhe aftësive të nevojshme në fushën financiare, atë të raportimit dhe në teorinë e auditimit, audituesi duhet të kuptojnë qëndrimet dhe sjelljet e personelit të subjektit që auditohet. Këto aftësi e ndihmojnë audituesin të komunikoj me ta në një mënyrë më të mirë dhe më efektive. Kjo kërkon që audituesi të ketë njohuri dhe aftësi në komunikim, në menaxhimin e stresit, në vendimmarrje, në diskutimin dhe zgjidhjen e problemeve, të ketë aftësi bindëse dhe të punojë në grup.

Në program janë përfshirë kurse që trajtojnë teorinë dhe llojet e auditimit, menaxhimin dhe auditimin strategjik, standardet e auditimit dhe kontabilitetit dhe implementimin e tyre, psikologjinë e auditimit, njohuritë dhe metodat e komunikimit në auditim, auditimin dhe etikën, përgjegjshmëria në menaxhimin publik, parimet e korrespondencës administrative dhe teknikat e raportimit, juridiksionin administrativ, sistemin turk të administratës publike, menaxhimin e financave publike dhe analizën e shpenzimeve, kontrollin e brendshëm dhe praktikën e auditimit të brendshëm në sektorin publik, krimet e kryera për përfitime financiare.

Programi është në vazhdim dhe pjesëmarrësit janë të inkurajuar për të ndjekur studimet e doktoraturës në të njëjtën fushë.

4. Synimet e programit master “Auditimi i Menaxhimit Publik”

Mirëfunksionimi dhe një menaxhimin publik i përgjegjshëm mund të arrihet vetëm me ndihmën e njësive të

auditimit, të cilat duhet ti përshtaten ndryshimeve të teknologjisë dhe të kenë në përbërje të tyre individë kompetentë dhe të kualifikuar. Trajnimi ndihmon entitetet publike dhe zyrtarët të zgjerojnë njohuritë e tyre dhe të përshtaten shpejt me ndryshimet. Ky program synon trajnimin e menaxherëve të institucioneve audituese, të cilët kanë si tipar të menduarit analitik, përshtaten me ndryshimin e kushteve dhe janë në proces të vazhdueshëm studimi.

Qëllimet e përgjithshme të programit janë si më poshtë:

1. Fokusimi i vëmendjes së akademikëve dhe universiteteve në fushën e auditimit për ti inkurajuar ata të studiojnë në këtë fushë, për të kontribuar në zhvillimin e teorisë së auditimit.
2. Të ndihmojë profesionistët e fushës së auditimit të komunikojnë në mënyrë efektive, të zhvillojnë kompetencat e tyre profesionale dhe të kuptojnë kushtet sociologjike dhe psikologjike të subjekteve që auditohen dhe të personelit të tyre.
3. Të sigurojë kontribut shkencor për ngritjen e kapaciteteve profesionale të entiteteve të audituara.
4. Të sigurojë që personeli i entiteteve të audituara kupton thelbin e auditimit . Ky program u krijon mundësi pjesëmarrësve të cilët dëshirojnë që të kontribuojnë me punime akademike, të trajnojnë auditues, të kontribuojnë në zhvillimin e standardeve kombëtare të auditimit dhe të plotësojnë nevojat për trajnim të entiteteve që auditohen.

6. Konkluzione

Institucionalizimi i partneritet me universitetet është një vlerë e shtuar për SAI-et në përpjekjet e tyre për të arritur përmirësime të mëtejshme. Ky bashkëpunim merr një kuptim të veçantë në rastin e ndërtimit të kapaciteteve institucionale dhe përpjekjeve për rritjen e kompetencave profesionale të audituesve.

Përktheu: Alma Shehu, Audituese në Departamentin e Auditimit të Buxhetit Qendror, Administratës së Lartë Publike, Menaxhimit Financiar dhe Auditimit të Brendshëm

Nga **Prof.As.Dr. Recai Akyel**,
President i SAI-t të Turqisë

AUDITIMI I PERFORMANCËS NË SUBJEKTET PËRGJEGJËSE PËR PUNËT PUBLIKE NË SHQIPËRI

“Performanca në këndvështrimin e një auditimi mund të përkufizohet si përmbushja e një qëllimi sipas standardeve më të mira të saktësisë, kostove dhe shpejtësisë. Kjo ide përdoret për të vlerësuar nëse aktiviteti i një organizate në përmbushjen e arsyeshme të qëllimeve për të cilat ajo është krijuar, është realizuar me performancë”

Nga Prof.Dr.Omer Stringa

I. Situata Aktuale e Auditimit të Punëve Publike

Veprimtaria e Kontrollit të Lartë të Shtetit përcaktohet në ligjin nr. 8270, datë 23.12.1997 “Për Kontrollin e Lartë të Shtetit”, i ndryshuar¹. Sipas nenit 2 të ligjit “Kontrolli i Lartë i Shtetit, në përputhje me legjislacionin dhe standardet ndërkombëtare të kontrollit të përpunuar nga INTOSAI, kontrollon administrimin e pronës shtetërore dhe zbatimin e buxhetit të shtetit në subjektet e përcaktuara me këtë ligj. Kontrolli mbulon çështjet e rregullshmërisë, të administrimit financiar dhe vlerësues².” Bazuar në detyrat e përcaktuara në ligj dhe

praktikat e deritanishme, auditimet e Kontrollit të Lartë të Shtetit janë përqendruar në pjesën më të madhe në përputhshmërinë e aktivitetit financiar të subjekteve nën auditim me ligjet dhe rregullat. Megjithëse çështjet e rregullshmërisë në aktivitetin financiar janë një komponent i rëndësishëm në kontrollin e përdorimit të fondeve publike, ky komponent është i pamjaftueshëm në vetvete për të siguruar që administrimi financiar në subjektet publike është eficient. Një vlerësim i drejtë mbi administrimin e fondeve publike do të kërkonte që auditimet e kryera nga KLSH të fokusoheshin përtej çështjeve të përputhshmërisë dhe kontrolleve financiare me qëllim shtimin e vlerës për publikun dhe taksapaguesit.

Në kuadër të vëzhgimeve të mësipërme, vlen për tu theksuar që Kontrolli i Lartë i Shtetit gjatë auditimeve të tij financiare dhe të përputhshmërisë, gjithnjë shtron pyetjet

¹ Ligji Nr. 8270, date 23.12.1997 “Për Kontrollin e Lartë të Shtetit”, i ndryshuar

² Ligji Nr. 8270, date 23.12.1997 “Për Kontrollin e Lartë të Shtetit”, i ndryshuar

që kanë të bëjnë me veprimtarinë e subjektit nën auditim. Disa nga pyetjet kryesore që mund të përmendim janë si më poshtë:

- Me të njëjtat fonde vitin e kaluar sa mallra/shërbime janë siguruar dhe me çfarë cilësie? Po këtë vit?
- Sa ishin të ardhurat/shpenzimet tuaja dy vite më parë, vitin e kaluar dhe sa janë realizuar këtë vit?
- Sa ishte vëllimi punës i institucionit tuaj (nëse ky vëllim është i matshëm) dy vite më parë, vitin e kaluar dhe sa është realizuar këtë vit?

Siç shihet, edhe pse auditimet janë të përputhshmërisë apo financiare, ato gjithnjë përmbajnë disa elementë të vlerësimit të performancës. Rezultatet dhe vëzhgimet nga kontrolli i këtyre elementëve pasqyrohet në raportin e auditimit si dhe reflektohen edhe në rekomandimet që jepen. Gjithsesi ka vend për ti dhënë më shumë rëndësi dhe peshë vlerësimeve përtej atyre financiare apo të përputhshmërisë si këto të përmendura më lart.

Për ta ilustruar më qartë atë që parashtrohet në paragrafët e mësipërm do të fokusohemi tek praktikat e ndjekura në auditimin e tenderave që zhvillohen në lidhje me punët dhe veprat publike. Fokusi kryesor i kontrolleve në këtë fushë është ai i përputhshmërisë ligjore të procedurës së tenderit dhe zbatimit të termave të tij nga operatorët ekonomik fitues. Me fjalë të tjera, Kontrolli i Lartë i Shtetit nuk ka si qëllim vlerësimin e arsyes për zhvillimin e tenderit apo arsyeshmërinë dhe përshtatshmërinë e termave të referencës apo kushteve të pjesëmarrjes të vendosura nga subjekti. Vënia e theksit tek zbatimi i

procedurave të tenderimit, përzgjedhja e fituesit sipas kriterëve të përcaktuara dhe zbatimi i kontratës sipas termave të referencës mbeten aspekte shumë të rëndësishme të kontrolleve. Është gjerësisht e pranuar nga eksperiencia e deritanishme që këto procedura auditimi janë të pamjaftueshme për të siguruar efikasitet në investime dhe përdorimin e fondeve. Nëse kriteret e përzgjedhjes në tenderat që zhvillon një subjekt, vendosen duke e pasur të paracaktuar operatorin ekonomik fitues, procedurat e deritanishme të kontrolleve rezultojnë të papërshtatshme dhe të pamjaftueshme. Po njësoj, nëse termat teknike nuk janë detajuar drejtë dhe kanë mangësi teknike, investimi i kryer nga subjekti nën auditim do të jetë jo efikas dhe larg parametrave të dëshiruara apo objektivave të cilave duhet ti shërbente. Kontrolli vetëm i zbatimit për termat teknike me mangësi nuk siguron vlerësim të drejtë për efikasitetin dhe mirëadministrimin financiar nga ana e subjektit përgjegjës për punët publike. Pra siç mund të shihet është e një rëndësie strategjike që kontrollet të fokusohen përtej vetëm kontrolleve financiare dhe të përputhshmërisë, në mënyrë që të sigurojmë mirëmenaxhim të punëve dhe veprave publike nga subjektet përkatëse. Një pyetje me vend që mund të shtrohet është ajo mbi autoritetin e Kontrollit të Lartë Shtetit për të kryer auditime që kanë për qëllim një vlerësim më të gjerë të veprimtarisë së subjekteve publike. Ligjin “Për Kontrollin e Lartë të Shtetit”, nenit 6, përcakton si objektiv kryesor të KLSH a) kontrollin e përdorimit efektiv dhe të dobishëm të fondeve publike, b) zhvillimin e mirë-administrimit

financiar, si dhe c) kontrollin e zbatimit të ligjshmërisë në fushën ekonomike dhe financiare³. Duket qartë edhe nga objektivat e vendosura në ligj që KLSH e ka autoritetin për të vlerësuar përdorimin efektiv dhe të dobishëm të fondeve publike. Për të përmbushur këtë objektiv kërkohet zhvillimi i auditimeve që vlerësojnë përmbajtjen dhe jo vetëm formën e aktivitetit të subjekteve publike ose siç njihen ndryshe “Auditime të Performancës”.

II. Këndvështrim i Përgjithshëm mbi Auditimin e Performancës

Në strategjinë e KLSH-se për periudhën 2013-2017, përmirësimi i cilësisë dhe shtimi i numrit të auditimeve të performancës përben një nga sfidat më madhore të KLSH. Auditimi i performancës i institucionit në vitin 2017 do të jetë një veprimtari e konsoliduar dhe do të jetë një nga dy aktivitetet me të rëndësishme në gjithë veprimtarinë e tij.

Ekonomia e vendit në këtë situatë delikate të ekonomisë botërore, sidomos asaj të Eurozonës, por edhe e gjithë shoqëria shqiptare kanë nevojë për sigurimin e shërbimeve publike nga përdorimi me ekonomikitet, me efikasitet dhe efektivitet i fondeve publike. Auditimi i performancës jep një informacion shumë më të gjerë mbi ecurinë e të gjithë projekteve dhe programeve në entet publike të audituara. Gjithashtu, nxjerrja në pah e ekonomikitetit, efikasitetit dhe efektivitetit në mënyrë direkte ose jo i ndihmon entet shtetërore për të vlerësuar veten dhe matur rezultatet e tyre, për të përcaktuar (gjetur) mundësi të tjera për rritjen e rezultateve me të

njëjtën kosto. Në mënyrë më specifike, KLSH do të këshillojë dhe ndihmojë drejtuesit dhe personelin e këtyre enteve për përmirësimin e proceseve të punës, sidomos aty ku efikasiteti është e vështirë për t'u matur, si dhe në përmirësimin e cilësisë së shërbimeve publike pa rritur shpenzimet⁴.

Auditimi i Performancës merret me aspekte të ndryshme të sektorit publik dhe si rrjedhojë është i vështirë krijimi i standardeve të detajuara dhe të përshtatshme që do të mbulonin të gjitha ato aspekte. Për këtë arsye është e rëndësishme që audituesit të ushtrojnë gjykimin e tyre si dhe të identifikojnë standardet profesionale të zbatueshme që më mirë i përshtaten auditimit për të cilin janë angazhuar⁵.

Auditimi i Performancës i shërben vlerësimit të përgjegjshmërisë publike, e cila nënkupton faktin që individët që janë përgjegjës për zbatimin e programeve qeveritare ose drejtimin e ministrive kanë përgjegjësinë për drejtimin e tyre me efektivitet dhe efikasitet⁶.

Auditimi i Performancës ka si qëllim kryesor ekzaminimin e një ose më shumë prej aspekteve të mëposhtme⁷:

⁴ “Strategjia e KLSH-se 2013-2017”

⁵ “Exposure draft – Performance Auditing Standards” – European Commission, Internal Audit Service, 2010 Conference

⁶ Nr. 1 i Revistës “Auditimi Publik”, Fjala e mbajtur nga Dr.Bujar Leskaj pranë Komisionit të Ekonomisë dhe Financave të Kuvendit të Shqipërisë, 14 dhjetor 2011

⁷ “Exposure draft – Performance Auditing Standards” – European Commission, Internal Audit Service, 2010 Conference

³ Ligji Nr. 8270, date 23.12.1997 “Për Kontrollin e Lartë të Shtetit”, i ndryshuar

- Veprimtarinë ekonomike në përputhje me parimet dhe praktikat e shëndosha të administrimit;

- Efikasitetin e përdorimit të burimeve njerëzore, financiare dhe të tjera, duke përfshirë ekzaminim të sistemeve të informacionit, treguesve të performancës, si dhe procedurat që ndiqen nga subjektet e audituara për ndrequr mangësitë e identifikuara; dhe
- Efikasitetin e veprimtarisë së subjektit në përmbushje të synimeve për të cilat është krijuar.

Në përmbushje të qëllimeve të tij, auditimi i performancës në përgjithësi ndjek një rën prej tri qasjeve të mëposhtëm në vlerësimin e performancës së subjektit publik nën auditim⁸:

- Qasja që i kushton vëmendje arritjes së qëllimeve të vendosura - për të vlerësuar masën deri ku janë arritur ato dhe analizuar shkaqet e mosrealizimeve të mundshme;

- Qasja që i kushton vëmendje funksionimit efikas të sistemeve të menaxhimit;

- Këmbimin i dy qasjeve të mësipërme.

Përcaktimi i qasjes që do të ndiqet bëhen nga audituesit e performancës për të garantuar përdorim eficient të burimeve në dispozicion dhe ndërtim të një strategjie të përshtatshme për të përmbushur qëllimet e vendosura.

III. Auditimi i Performancës për Subjektet Përgjegjëse për Punët Publike

⁸ "Exposure draft – Performance Auditing Standards" – European Commission, Internal Audit Service, 2010 Conference

A. Rëndësia e Auditimit të Punëve Publike

Punët publike përfshinë ndërtesa dhe struktura (si p.sh. shkolla, autostrada, rrugë, parqe etj.) që janë ndërtuar, financuar dhe në pronësi të qeverisë qendrore ose vendore në shërbim të qytetarëve dhe komunitetit. Në veprimtarinë e tyre subjektet përgjegjëse për punët publike janë përgjegjëse për ekzekutimin me efikasitet të veprave të reja dhe mirëmbajtjen e atyre ekzistuese. Nga njëra anë, investimet në vepra publike apo shpenzimet për mirëmbajtjen e tyre shihen gjerësisht si të një rëndësie të veçantë në përmirësimin e cilësisë së jetesës, rritjen e efikasitetit dhe produktivitetit ekonomik, si dhe stimulimin e punësimit. Nga ana tjetër këto vepra duhen financuar dhe përbejnë kosto për qytetarët dhe pjesëmarrësit ekonomik. Duke pasur parasysh rëndësinë sociale dhe ekonomike të punëve dhe veprave publike, subjektet përgjegjëse për to duhet të jenë subjekt i rregullt i auditimeve.

Në situatën aktuale të karakterizuar nga një buxhet publik i reduktuar, subjektet përgjegjëse për punët publike duhet të përqendrohet në përmbushjen e objektivave të tyre në mënyrë sa më efikase dhe ekonomike. Si rrjedhojë edhe përgjegjësia e audituesve të sektorit publik duhet të përshtatet me një realitet që po ndryshon dhe ku i kërkohet të marrin përsipër detyrën sfiduese të kalimit nga mënyra tradicionale e kontrolleve financiare tek një vlerësim i performancës për këto subjekte.

Auditimi i performancës duhet të fokusohet në kryerjen e një analize objektive të bazuar në dëshmi të përshtatshme me qëllim vlerësimin e objektivave, programit, aktivitetit dhe veprimtarisë së subjekteve përgjegjëse për punët publike. Përfundimet dhe rekomandimet e auditimit të performancës duhet të ndihmojnë drejtuesit dhe administratorët e subjekteve për të mirëqeverisur, përmirësuar anët operationale, rritjen e efikasitetit për shpenzimet dhe investimet publike me qëllim rritjen e vlerës së shtuar për qytetarët dhe taksapaguesit. Për këtë arsye ky artikull ka si qëllim prezantimin e disa rekomandimeve për tu marrë në konsideratë në kryerjen e auditimeve të performancës për subjektet përgjegjëse për punët publike në Shqipëri bazuar në praktikën e mira të vendeve të tjera.

B. Qëllimi i Auditimit të Subjekteve Përgjegjëse për Punët Publike

Auditimi i performancës për subjektet përgjegjëse për punët publike duhet të ketë si qëllim vlerësimin e plotë të veprimtarisë, produktivitetit dhe performancës për të identifikuar mundësitë për përmirësim në efikasitetin operational dhe ekonomik të subjekteve dhe mundësitë praktike për rritjen e cilësisë së investimeve dhe shërbimeve. Audituesit duhet të identifikojnë pyetjet kryesore të cilave auditimi i performancës duhet ti japë përgjigje. Më poshtë është paraqitur një listë me pyetje të mundshme për tu marrë në konsideratë kur auditohen subjekte përgjegjëse për punët publike

^{9 10 11}
, , :

⁹ "A performance audit of the public works agency" – City of Oakland, U.S (2009)

- **Matësit e përdorur të performancës** – Çfarë matësish përdor subjekti për të vlerësuar performancën e tij? A janë këto matës të mjaftueshëm dhe të përshtatshëm?

- **Struktura organizative** - A mundëson struktura aktuale organizative ofrimin e shërbimeve dhe zbatimin e investimeve në vepra publike në mënyrë efikase?

- **Burimet Njerëzore** – A ka subjekti burimet e nevojshme dhe të përshtatshme njerëzore për përmbushjen e misionit të tij? Ka stafi aftësitë dhe njohuritë e përshtatshme? Si është produktiviteti i stafit? Ka mungesa të shumta në punë nga punonjësit? Ka subjekti aftësi për të tërhequr dhe mbajtur staf të kualifikuar?

- **Financimi** – A ka subjekti fonde të mjaftueshme apo të tepruara për realizimin e objektivave të veta? A përdoren këto fonde me efikasitet?

- **Proceset e Veprimtarisë** – A janë efikas dhe efektiv proceset që zbaton subjekti? A janë kontrollet e brendshme të përshtatshëm dhe të mjaftueshëm për të kontrolluar dhe monitoruar veprimtarinë e subjektit?

- **Marrëdhëniet me Kontraktorët dhe Nënkontraktorët** – A i përdor subjekti mundësitë që i lejon ligji për kontaktim apo nënkontraktim në përmbushje të kënaqshme të objektivave të veta? A

¹⁰ "Management and Performance Audit of the Public Works Department" – City of San Luis Obispo, U.S. (2011)

¹¹ "Idaho Transportation Department Performance Audit" – State of Idaho, U.S. (2009)

mbikëqyret dhe vlerësohet në mënyrë periodike përmbushja e detyrimeve të kontraktorëve dhe nënkontraktorëve? A është procesi i përzgjedhjes së tyre i drejtë, objektiv dhe efikas?

- **Benchmarking** – Si krahasohet subjekti nën auditim me subjekte të ngjashme brenda dhe jashtë vendit në lidhje me karakteristikat e përmendura në pikat e mësipërme?

- **Mundësitë për përmirësim** - A ka mundësi subjekti të përmirësojë cilësinë e shërbimeve dhe investimeve që kryen? Si po përdoret teknologjia për përmirësimin e cilësisë?

Identifikimi i temave për tu marrë në konsideratë në kryerjen e një auditimi performance është hapi i parë dhe i domosdoshëm për të mundësuar që ky auditim të arrijë objektivat e veta dhe të jetë një vlerë e shtuar për subjektet përgjegjëse për punët publike dhe qytetarët të cilët paguajnë dhe përfitojnë prej tyre.

Për të realizuar objektivin e mësipërm, Departamenti i Auditimit të Performancës së KLSH, do të përcaktojë çdo vit kriteret në përzgjedhjen e fushave të auditimit. Kriteret e përzgjedhjes do të reflektojnë lidhjen me situatën aktuale të zhvillimit në vend, sfidat e sektorit publik, përmirësimin e treguesve makroekonomikë dhe rritjen e bashkëpunimit me SAI-t e tjerë për të kryer auditime të përbashkëta¹².

C. Faza e Njohjes me Subjektin

Për të kryer me sukses një auditim të performancës, në fazën e parë audituesi duhet të krijojë një njohuri fillestare të subjektit që do të auditohet. Baza ligjore për funksionimin e subjektit dhe

raportet e auditimeve të përparshme, nëse ka pasur, përbejnë një burim të mirë informacioni. Për ta bërë edhe më të lehtë procesin e njohjes, është e rëndësishme që në këtë fazë audituesit të kuptojnë pritshmëritë dhe vlerësimet që qytetarët dhe komuniteti kanë në lidhje me funksionimin e subjektit dhe punëve publike për të cilat ai është përgjegjës^{13 14}. Kjo do ti lejonte audituesve një identifikim fillestar të fushave apo tematikave kryesore në të cilat mund të fokusohen gjatë auditit. Instrumentet që mund të përdoren për këtë qëllim janë takimet me komunitetin dhe pyetësorët për qytetarët. Audituesi, nëse e vlerëson të nevojshme pas marrjes në konsideratë të kapaciteteve të brendshme të tij, mund të angazhojë specialistë të fushës nga jashtë për ta ndihmuar në këtë proces.

Ç. Ekzaminimi dhe Analiza e Veprimtarisë së Subjektit

Auditimi i performancës duhet të përqendrohet në kryerjen e analizës së detajuar të subjektit dhe që mbulon të gjithë veprimtarinë ekzistuese, strukturën organizative, nivelet e shërbimit, menaxhimin e infrastrukturës, aftësinë dhe produktivitetin e personelit, përshtatshmërinë e fondeve dhe efikasitetin në përdorimin e tyre. Në përmbushje të këtij objekti, audituesi duhet të bazohet në intervistat me aktorët kryesorë (të brendshëm dhe të jashtëm), vizitat në terren, intervistat

¹³ “A performance audit of the public works agency” – City of Oakland, U.S (2009)

¹⁴ “Management and Performance Audit of the Public Works Department” – City of San Luis Obispo, U.S. (2011)

¹² “Strategjia e KLSH-se 2013-2017”

me personelin, vlerësimet e kulturës organizative të subjektit, vlerësimet mbi ngarkesën e punës dhe vlerësimet e metodologjisë së përdorur për matjen dhe monitorimin e aktiviteti dhe performancës^{15 16}.

Disa nga aspektet ku duhet të fokusohet auditimi i përformancës për subjektet përgjegjëse për punët publike janë si vijon^{17 18 19 20}:

- Identifikimi dhe vlerësimi i përgjegjësive kryesore të subjektit dhe punëve publike me prioritet të lartë.
- Vlerësim i strukturës organizative dhe të menaxhimit.
- Vlerësim i efikasitetit të proceseve.
- Përshtatshmërisë së burimeve njerëzore dhe financiare.
- Vlerësim i përshtatshmërisë së teknologjisë në mbështetje të eficientës së veprimtarisë.

¹⁵ "A performance audit of the public works agency" – City of Oakland, U.S (2009)

¹⁶ "Management and Performance Audit of the Public Works Department" – City of San Luis Obispo, U.S. (2011)

¹⁷ "A performance audit of the public works agency" – City of Oakland, U.S (2009)

¹⁸ "Performance audit of construction contracts monitoring" – City of Austin, U.S. (2011)

¹⁹ "Management and Performance Audit of the Public Works Department" – City of San Luis Obispo, U.S. (2011)

²⁰ "Idaho Transportation Department Performance Audit" – State of Idaho, U.S. (2009)

- Identifikim dhe vlerësim i treguesve të performancës që përdor subjekti dhe raportimin dhe e tyre në mënyre periodike tek palët përgjegjëse për monitorimin e performancës së subjektit.

- Identifikimi i sfidave me të cilat do të përballlet subjekti në menaxhimin e veprave publike.

- Vlerësim i marrëdhënieve me komunitetin dhe shërbimit ndaj qytetarëve.

- Vlerësim i përzgjedhjes dhe monitorimit të kontraktuesve.

- Vlerësim i efikasitetin në zbatimin e veprave të reja publike.

- Vlerësim i performancës në mirëmbajtjen e veprave publike.

- Vlerësim mbi planifikimin dhe zbatimin buxhetor, sidomos në lidhje me investimet në vepra të reja apo shpenzimet për mirëmbajtjen e veprave ekzistuese.

Një auditim performance, për të përmbushur sa më mirë objektivat e tij duhet të sigurojë shfrytëzimin e të gjitha burimeve të informacionit brenda dhe jashtë subjektit për të analizuar fushat e përmendura më lart. Gjithashtu është e rëndësishme që veprimtaria e subjektit nën auditim të krahasohet me praktikatat më të mira që zbatojnë subjekte simotra brenda ose jashtë vendit. Informacioni mbi praktikatat më të mira mund të zotërohet nga vetë audituesi bazuar në auditimet e mëparshme që ka kryer ose nga shkëmbimet e eksperiencës me institucione partnere si brenda dhe jashtë vendit.

D. Planifikimi dhe Ekzekutimi i Auditimi bazuar mbi riskun

Qëllimi i auditim të performancës është që bazuar mbi procedura testimi subjektet përgjegjëse për punët publike

të japin një vlerësim dhe rekomandime mbi efikasitetin në veprimtarinë së tyre. Ndërtimi dhe zbatimi i një metodologjie të qartë dhe të aksesueshme është themel për të garantuar që auditimet e kryera të arrijnë qëllimet e tyre. Metodologjia duhet të ndërtohet dhe të rishikohet vazhdimisht në mënyrë të atillë që të jetë në përputhje me standardet e auditimit të performancës që duhen ndjekur. Zbatimi i metodologjisë në auditim mundëson që të gjitha fazat dhe hapat e nevojshme të kryen për të arritur në një vlerësim të drejtë të subjektit. Ndër të tjera implementimi i një metodologjie krijon bazat mbi të cilat mund të vlerësohet vlera e shtuar e auditimit të performancës dhe si rrjedhojë lejon KLSH të monitorojë në mënyrë më efikase cilësinë dhe objektivitetin e auditimeve.

Audituesit e performancës duhet të identifikojnë risqet që mund të pengojnë subjektet publike në arritjen e objektivave për të cilat janë krijuar. Gjithashtu ekipi i auditimit duhet të kryej një vlerësim të riskut të auditimit që i referohet riskut që audituesi të arrijë në përfundime të pasakta dhe rekomandime të gabuara për subjektin nën auditim^{21 22}. Risku i auditimit vjen si rezultat i faktorëve të tillë si moskryerja e të gjitha procedurave të nevojshme ose mos mbledhja dhe rishikimi i provave/dokumente të mjaftueshëm

dhe të përshtatshëm. Audituesit e performancës mund ta zvogëlojnë këtë risk duke zgjeruar fushat që auditojnë, duke rritur numrin dhe përgatitjen e audituesve dhe duke rishikuar prova dhe dokumentacion shtesë.

Praktikat bashkëkohore të auditimit të performancës duhet të ndërtohen në bazë të riskut që shfaq subjekti nën auditim në raport me qëllimin e auditimit. Auditimet e performancës, nëse implementohen dhe ekzekutohen në mënyrën e duhur, janë më të përshtatshme për të aritur në mënyrë eficiente dhe efikase objektiva e kërkuara. Niveli i riskut kushtëzon zgjedhjen e kohës, natyrës dhe thellësisë e procedurave të testimit që duhen kryer në funksion të auditimit të performancës. Me pak fjalë, sa më i madh risku, aq më shumë procedura testimi duhen kryer për të garantuar mbërritjen tek një vlerësim objektiv dhe i saktë mbi veprimtarinë e subjekteve nën auditim. Mosvlerësimi i drejtë i risqeve krijon mundësinë që procedurat e testimit të planifikuara dhe të kryera të jenë të pamjaftueshme dhe papërshtatshme, duke cënuar integritetin e vlerësimit, rekomandimeve dhe reputacionin e KLSH.

Për të garantuar një vlerësim të drejtë të riskut së pari duhet një metodologji e përshtatshme. Më tej kërkohet që audituesit të kuptojnë dhe vlerësojnë mirë subjektin duke ju referuar tematikave të përshkruara më lart në këtë artikull:

- Fushën e veprimtarisë;
- Strukturën;
- Përgatitjen, eksperiencën dhe karakterin e drejtuesve dhe punonjësve kyç;

²¹ *Overview of Performance Audits – Office of the Auditor General of Canada*

²² *Governmental Auditing Standards – Governmental Accountability Office, U.S.*

- Proceset kryesore;
- Kontrollat e brendshme;
- Nxitjet që kushtëzojnë sjelljen brenda subjektit;
- Kodin e etikës dhe rregulloret e brendshme;
- Rolin e teknologjisë së informacionit;
- Matësit e performancës, etj.

Siç mund të kuptohet, është e domosdoshme që audituesit të kenë përgatitjen dhe trajnimin e nevojshëm që kërkohet për të parë përtej numrave dhe për të kuptuar ambientin dhe realitetin ekonomik - operacional të subjektit.

Gjatë viteve të fundit roli dhe varësia e subjekteve ndaj teknologjive të informacionit është rritur ndjeshëm (psh. procedurat elektronike të prokurimit publik). Roli dhe varësia ndaj teknologjisë të informacionit do bëhet gjithnjë e më e madhe në vitet në vazhdim. Një nga prioritetet kryesore për KLSH duhet të jetë zhvillimi i aftësive të përshtatshme për të vlerësuar rolin e teknologjisë së informacionit, funksionimin e kësaj teknologjie dhe impakti që ka në nivelin e riskut për subjektet publike.

Vetëm pasi të jenë identifikuar dhe dokumentuar risqet që shoqërojnë veprimtarinë e subjekteve publike, mund të kalohet në fazën tjetër që ka të bëjë me vlerësimin e efikasitetit të kontrolleve të brendshme për t'ju përgjigjur risqeve operationale. Në këtë fazë audituesi identifikon dhe vlerëson procedurat e kontrollit të ndërtuara nga organizata për t'ju përgjigjur risqeve të identikuara. Këto kontrolle mund të grupohen në dy lloje a) parandaluese dhe b) zbuluese. Vlerësimi i parë që duhet bërë në këtë fazë është nëse ka kontrolle të mjaftueshme për t'ju përgjigjur të gjitha risqeve të

identifikuara. Vlerësimi i dytë që duhet bërë është nëse kontrollet e identifikuar janë ndërtuar (dizenjuar) në mënyrë efikase për t'ju përgjigjur risqeve. Së treti duhet vlerësuar me anë të testimeve nëse kontrollet e ndërtuara në mënyrë efikase operojnë vërtetë në mënyrë efikase. Këtu audituesi mund të krijojë vërtetë vlerë të shtuar për vetë organizatën që është duke u audituar, duke i paraqitur rezultat e testimeve të bëra, mangësitë ose dobësitë e vëna re dhe rekomandime se si mund të përmirësohen në të ardhmen.

Pasi të kemi vlerësuar risqet dhe efikasitetin e kontrolleve brenda një subjekti publik për t'ju përgjigjur këtyre risqeve, mund të kalojmë në ndërtimin dhe implementimin e procedurave të tjera të testimit që janë të mjaftueshme për të na lejuar të vlerësojmë drejtë performancën e subjektit. Rezultatet e këtyre procedurave duhen analizuar në mënyrë të vazhdueshme dhe nëse është e nevojshme të modifikohen ose të rishikohen në varësi të gjetjeve që audituesit bëjnë gjatë auditit të performancës.

Për të shprehur një opinion mbi performancën kërkohet të identifikohen drejtë matësit që duhen përdorur si dhe cilësia e të dhënave mbi të cilat bazohet matja. Siç mund ta kuptoni vlerësimi i drejtë i risqeve lejon dhe lehtëson aftësinë e audituesit për të planifikuar, ekzekutuar dhe dhënë një opinion të drejtë mbi performancën e organizatës kundrejt qëllimeve për të cilat ajo është krijuar.

E. Raporti i Auditimit të Performancës

Raporti i auditimit duhet të përmbajë nismat kryesore që duhen ndërmarrë nga subjekti si dhe rekomandimet specifike bazuar në analizën e kryer.

Rekomandimet mund të grupohen sipas fushave që kërkojnë përmirësime. Në këto fusha mund të përfshihen, por jo vetëm:

- Llogaridhënia;
- Menaxhimi i pasurive dhe fondeve;
- Mirëmbajtja e veprave publike dhe infrastrukturës;
- Struktura administrative dhe e menaxhimit;
- Kosto-efektiviteti i veprimtarisë.

Rekomandimet e auditimit të përformancës duhet të renditen sipas prioriteteve ku nismat kryesore të identifikuar duhet të grupohen sipas afateve brenda të cilave duhen përmbushur: afatshkurtër, afatmesëm dhe afatgjatë. Për ta bërë më të lehtë identifikimin, zbatimin dhe ndjekjen e rekomandimeve nga subjekti, është e rëndësishme që të përcaktohen në raport palët brenda subjektit të cilave i ngarkohen këto rekomandime. Gjithashtu nismat kryesore të identifikuar nga auditimi i përformancës duhet të grupohen sipas afateve brenda të cilave duhen përmbushur: afatshkurtër, afatmesëm dhe afatgjatë. Nëse raporti i auditimit është i gjatë dhe prek shumë fusha, mund të jetë me vlerë përgatitja e një përmbledhje me rekomandimet në formë tabele për të njëjtat arsye të përmendura më lart^{23 24}.

Për të ndihmuar subjektet në formalizimin e procesit të raportimit të

performancës, audituesi me rekomandimet e tij duhet të ndihmojë subjektin në zhvillimin e politikave, procedurave dhe manualeve të përshtatshme. Ky dokumentacion duhet të japë një përshkrim të qartë të sistemit, rrjedhës së informacionit nga fillimi i planifikimit strategjik deri në raportimin periodik të performancës së subjektit. Në këtë mënyrë auditimi i përformances jep një kontribut të rëndësishëm në përmirësimin e cilësinë e politikave dhe menaxhimit operacional të subjektit.

Është e rëndësishme që përpara se të finalizohet raporti me rekomandime dhe vlerësime nga auditimi i performancës, një kopje e raportit paraprak ti dërgohet subjektit. Subjekti mund të japë përgjigjet e tij në lidhje me rekomandimet paraprake të auditimit, të cilat duhet të konsiderohen me kujdes. Në lidhje me rekomandimet për të cilat palët nuk janë dakord, duhet që përgjigjet e subjektit të përfshihen në raportin përfundimtar të auditimit të performancës²⁵. Kjo praktike është në përputhje dhe me Ligjin “Për Kontrollin e Lartë të Shtetit” ku përcaktohet se “Subjektet e audituara duhet të kenë gjithnjë mundësinë që të bëjnë vërejtje për projekt-raportin e auditimit para publikimit të tij²⁶. Vërejtjet e bëra duhet të pasqyrohen në raportet përfundimtare.”

²⁵ “Performance audit of construction contracts monitoring” – City of Austin, U.S. (2011)

²⁶ Ligji Nr. 8270, datë 23.12.1997 “Për Kontrollin e Lartë të Shtetit”, i ndryshuar

²³ “A performance audit of the public works agency” – City of Oakland, U.S (2009)

²⁴ “Performance Audit Report of Senior Citizens Discount Program” – City of Baltimore (2009)

Ë. Ndjekja e Rekomandimeve

Ndjekja e zbatimit të rekomandimeve të raportit të auditimit duhet të jetë pjesë e procesit të auditimit. Vlera e shtuar e një auditimi nuk janë rekomandimet por zbatimi i tyre. Një vëmendje e veçantë i duhet dhënë kësaj faze në mënyrë që rekomandimet të mos ngelin në letër duke ulur kështu vlerën reale të auditimit të performancës. Institucioni përgjegjës për auditimin e performancës duhet të angazhohet në vënien në dispozicion të burimeve të nevojshme njerëzore për ndjekjen e rekomandimeve. Disa nga masat që mund të marrë audituesi për të nxitur zbatimin e rekomandimeve nga ana e subjektit janë paraqitur më poshtë:

- **Rekomandime cilësore:** Rezultatet e auditimit varen nga cilësia e rekomandimeve që jepen. Rekomandimet që nuk janë bindëse për subjektin mund të shkaktojnë vështirësi në zbatim. Rekomandimi për të dhënë rezultat duhet të ndreqë shkakun kryesor të mangësisë së vënë re gjatë auditimit.

- **Bindja:** Kur audituesi është i bindur vetë për rëndësinë e rekomandimit, ai është më i përkushtuar në ndjekjen e tij.

- **Monitorimi deri në zbatim:** Pranimi i një rekomandim nga subjekti nuk siguron zbatimin e tij. Rekomandimeve i duhet kushtuar vëmendje e vazhdueshme derisa të japin rezultatet e kërkuara.

- **Vëmendje të veçantë për rekomandimet kyçe:** Rekomandimeve të identifikuar si prioritare dhe që kërkojnë zbatim të shpejtë i duhet kushtuar vëmendje e veçantë nga auditori i performancës.

Patja në vëmendje e masave të mësipërme do të ndihmonte që

rekomandimet të shihen me vlerë si nga audituesi i performancës ashtu dhe drejtimi i subjektit nën auditim. Auditimi i jashtëm e justifikon punën dhe kostot që mbart vetëm kur rekomandimet janë por edhe perceptohen si vlerë e shtuar nga grupet kryesore të interesit.

IV. "Auditues të Kualifikuar" është Domosdoshmëri!

Auditimet e performancës kërkojnë staf të kualifikuar, me aftësi të përshtatshme, të trajnuar rregullisht dhe me përvojë. Është e rëndësishme që për të siguruar stafin e nevojshëm, Kontrolli i Lartë i Shtetit duhet ti fokusojë energjitë e veta në dy drejtime: a) tek rekrutimi stafit të talentuar dhe b) tek investimi i vazhdueshëm në kualifikimin e stafit ekzistues. Për të siguruar rekrutimin e stafit me aftësi të larta është e rëndësishme që ti ofrohet një paketë tërheqëse financiare dhe rritje profesionale. Sigurimi i një stafi të kualifikuar dhe financiarisht të pavarur do të siguronte një skuadër auditimi të mirë-motivuar për të kryer auditime të cilësisë së lartë²⁷.

Kualifikimi i lartë teknik i stafit është kusht themelor për suksesin e auditimit të performancës. Kontrolli i Lartë i Shtetit duhet të nxisë që stafi i tij të përmirësojë aftësitë teknike në mënyrë të vazhdueshme. Stafi duhet të jetë i aftë të kuptojë veprimtarinë e subjektit nën auditim duke krijuar një ide të qartë të situatës makro që e karakterizon atë. Kjo është shumë e rëndësishme si në fazën e planifikimit

²⁷ *Governmental Auditing Standards – Governmental Accountability Office, U.S.*

dhe atë të zbatimit të auditimit të performancës. Gjithashtu, audituesit duhet të shfaqin aftësi të shkëlqyera në marrëdhëniet njerëzore. Ata duhet të jenë në gjendje të bashkëpunojnë dhe të ndërveprojnë me shumëllojshmëri punonjësish në administratën shtetërore në të gjitha nivelet dhe në situata nga më të ndryshme. Në disa raste, këta punonjës mund të jenë të frikësuar nga audituesi çka i bën ata më pak bashkëpunues në funksion të auditimit të performancës. Audituesi duhet të ketë aftësi për ti bërë këta punonjës të ndihen të trajtuar me respekt dhe të vlerësuar për kontributin e tyre.

Kontrolli i Lartë i Shtetit duhet gjithashtu të sigurojë trajnimin e vazhdueshëm dhe të rregullt të stafit ekzistues për ti mbajtur njohuritë e tyre në hapin e kohës dhe praktikave më të mira të auditimit të performancës. Këto trajnime duhet të fokusohen në tema të tilla si: zhvillimet e fundit në metodologjitë e auditimit, standardet e kontabilitetit, vlerësimin e efikasitetit të kontroleve të brendshme, parimet e mirë-menaxhimit dhe raportimit financiar dhe vlerësimin dhe analizën e të dhënave. Ajo mund të përfshijë edhe tema që lidhen me veprimtarinë e subjekteve nën auditim si: administrimin publik, ekonomi, inxhinieri, shkenca sociale dhe kompjuterike. Për të stimuluar këto praktika, Kontrolli i Lartë i Shtetit duhet të ndërtojë politika dhe manuale, të vendos në gatishmëri fondet e nevojshme dhe të bashkëpunojë me institucione partnere ndërkombëtare apo të specializuara në ndërtimin e

moduleve të trajnimeve në fushën e auditimit të performancës^{28 29 30}.

Në funksion të ruajtjes dhe transferimit të njohurive brenda institucionit, Kontrolli i Lartë i Shtetit duhet të nxisë angazhimin e stafit në auditime të ndryshme dhe të theksojë rëndësinë e ndërveprimit të tyre. Stafi i auditimit të performancës duhet të jetë i ndërgjegjshëm që për të arritur rezultatet e kërkuara në funksion të auditimit të performancës është shumë e rëndësishme puna në skuadër. Kjo do të siguronte ndarje dhe transferim të njohurive dhe do ti lejonte Kontrollit të Lartë të Shtetit të përmbushte me sukses objektivat e tij.

Nga Prof.Dr.Omer Stringa
Fakulteti i Ekonomisë

²⁸ “Standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI’s Auditing Standards and practical experience” – ISSAI 3000, International Organization of Supreme Audit Institutions

²⁹ “Performan Audit Guidelines – Key Principles” – ISSAI 3100, International Organization of Supreme Audit Institutions

³⁰ Governmental Auditing Standards – Governmental Accountability Office, U.S.

ROLI I STANDARDEVE ISSAI PËR TU ARDHUR NË NDIHMË SAI-EVE NË PËRMBUSHJEN E ROLIT TË TYRE

Aktualisht, ISSAI-t përbëjnë një kuadër të njohur ndërkombëtarisht për SAI-t, në përmbushjen e mandatit të tyre dhe furnizimin e nevojave të grupeve të interesit.

Nga A. Ömer Karamollaoglu,
Gjykata Turke e Llogarive

Fjalë kyçe: Standardet e Auditimit, Standardet e Auditimit Financiar, Standardet e Auditimit të Përputhshmërisë, ISSAI, ISA, Programi 3i, INTOSAI, IFAC

Parathënie

Prej vitit 1983 Organizata Ndërkombëtare e Institucioneve Supreme të Auditimit (INTOSAI) ka hartuar një strukturë të përbërë nga Standardet Ndërkombëtare të Institucioneve Supreme të Auditimit (ISSAI) dhe Udhëzuesi i INTOSAI për "Qeverisjen e Mirë" (INTOSAI GOV). Këto dokumente orientojnë se si duhet të kryhen auditimet dhe se si Institucionet Supreme të Auditimit (SAI) do ti shërbejnë nevojave të ndryshme të grupeve të interesit. Si organ përgjegjës për hartimin e standardeve, INTOSAI u ka bërë thirrje anëtarëve të tij për të

përdorur ISSAI-t si një kuadër i përbashkët reference për auditimin e sektorit publik dhe ti zbatojnë ato në përputhje me mandatin e tyre¹.

Edhe pse SAI-et kanë luajtur një rol vendimtar në përgjegjshmërinë e menaxhimit publik, vitet e fundit vihet re se grupet e interesit dhe SAI-et po kërkojnë një rol më aktiv të auditimit të sektorit publik, me qëllim përmirësimin e qeverisjes dhe menaxhimit të risqeve. Kërkesa për një rol më të fuqishëm të SAI-eve është bërë më e dukshme në standardet dhe dokumentet e tjera të publikuara nga INTOSAI kohët e fundit. Roli që luajnë SAI-et përcaktohet në masë të madhe nga praktikat e auditimit dhe metodat që ato aplikojnë. Prandaj, çdo ndryshim në rolin që i është përcaktuar SAI-eve duhet të pasqyrohet në metodat e auditimit. Kuadri ISSAI vë theksin në ndryshimin e

¹ "Deklarata e Johannesburg", aprovuar nga Kongresi i XX INTOSAI, paragrafët. 55-59.

rolit të SAI-eve, ndonëse ruan në mënyrë rigoroze metodat tradicionale të auditimit. Ky dokument trajton marrëdhëniet mes nivelit strategjik dhe përdorimit në praktike të ISSAI-ve², me qëllim identifikimin e sfidave me të cilat përballen SAI-et.

Kuadri i ISSAI-ve

Përprjekja për vendosjen e Standardeve ISSAI ka filluar në vitin 1983, gjatë Kongresit të XI³ të INTOSAIT(INCOSAI) me vendimin për ngritjen e tre komiteteve: Komiteti për Standardet e Kontabilitetit, Komiteti për Standardet e Auditimit dhe Komiteti për Kontrollin e Brendshme⁴. Komiteti për Standardet e Auditimit u bë funksional në maj të vitit 1984. Pas 9 vitesh, në vitin 1992 u miratuan standardet origjinale të auditimit të INTOSAI-t. Kodi i Etikës është miratuar në vitin 1998 dhe është përfshira në Standardet e Auditimit të INTOSAI-it në vitin 2001⁵.

² ISSAI kryesore të përfshira në Nivelin I dhe II dhe ISSAI për punën konkrete në auditim të përfshira me Nivelin III dhe IV.

³ INCOSAI është shkurtimi i akronimit për Kongresin ndërkombëtar të Institucioneve të Auditimit. Kongresi është organi supreme i INTOSAI-t dhe përbëhet nga të gjithë anëtarët.

⁴ Sayistay Başkanlığı, Uluslararası Yüksek Denetim Kurumlari Standartları (ISSAI) -1, Ankara, 2012, p.11.

⁵ http://www.issai.org/media/13415/notes_to_issai_100-400_e.pdf. In 2007. Ky dokument është i ndarë në 5 dokumente të tjerë; ISSAI 30 (Kodi i Etikës) dhe standardet e auditimit ISSAI 100, ISSAI 200, ISSAI 300 dhe ISSAI 400. Në kongresin e XXI të INTOSAI-t të gjitha ISSAI-t u zëvendësuan me ISSAI-t e rishikuara përveç ISSAI 30.

Kongreset e INTOSAIT(INCOSAI) të mbajtura në vitet 2001 dhe 2004 i dhanë Komitetit të Standardeve të Auditimit mandatin për hartimin e udhëzuesve për implementimin e Standardeve të Auditimit. Në vitin 2004, Kongresi i XVIII i INTOSAI vendosi krijimin e Kornizës ISSAI. Gjatë këtij kongresi, u vendos që Komiteti i Standardeve Profesionale (KSP) të zinte vendin e Komisionit për Standardet e Auditimit.

Në vitin 2007, ISSAI-t u përcaktuan si korniza kryesore për auditimin e sistemit publik dhe si mjet kryesor për zhvillimin e SAI-eve. Korniza e ISSAI "reflekton ambiciet e INTOSAI-t për ti siguruar anëtarësisë së saj dhe grupeve të tjera të interesit një kornizë të standardeve të auditimit me kualitetit të lartë".⁶ Korniza e ISSAI-ve aktualisht përbëhet nga 91 dokumente me përafërsisht rreth 4000 faqe. Korniza konsiston në katër nivele të standardeve dhe dokumenteve të tjerë udhëzues⁷.

- Niveli i I - Principet kryesore (Deklarata e Limës)
 - Niveli i II - Parakushtet për funksionimin e Institucionit Suprem të Auditimit
 - Niveli i III - Principet kryesore të Auditimit
 - Niveli i IV - Udhëzuesit e Auditimit
 - Udhëzuesit e INTOSAI-t për Qeverisjen e mirë
- Standardet e nivelit të dytë përshkruajnë parakushtet për

⁶ <http://www.issai.org/about-the-issai-framework>

⁷ http://www.issai.org/media/13533/purpose_and_authority_of_the_intosai_professional_standards.pdf

strukturën organizative të SAI-eve. Këto dokumente përfshijnë dhe deklaratën e Meksikës rreth Pavarësisë së SAI-eve, ISSAI 30 për çështjet e etikës dhe ISSAI 40 për kontrollin e cilësisë. Standardet e nivelit të III dhe të IV referojnë mbi metodat kryesore të auditimit. INTOSAI GOVs shpreh rekomandimet për qeveritë dhe subjektet e tjera përgjegjëse për menaxhimin e fondeve publike dhe të aktiviteteve të tjera që financohen nga burimet publike. Niveli i III dhe i IV sanksionon standardet që lidhen me praktikën e auditimit. Niveli i III i standardeve ofron parimet themelore të auditimit dhe Niveli i IV ofron udhëzime të përgjithshme mbi auditimin.

Mandati i ISSAI-ve

Miratimi i Kornizës së ISSAI-ve konfirmoi rolin e INTOSAI-t si një organizatë ndërkombëtare hartuese e standardeve të auditimit për sektorin publik. Në këtë cilësi, nëpërmjet standardeve dhe udhëzimeve, INTOSAI përcakton se si duhet të kryhet një auditim dhe u kërkon anëtarëve të saj të veprojnë në përputhje me këto standarde.

Në vitin 2010, në Marrëveshjen e Johannesburgut u deklarua:

"Në përputhje me deklaratën e Limës dhe atë të Meksikës dhe duke njohur pavarësinë e çdo anëtarit të INTOSA-t për të përcaktuar qasjen e tij në përputhje me legjislacionin kombëtar, Kongresi i XXI i INTOSAI-t vendos t'i kërkojë anëtarët të tij dhe palëve të tjera të interesuara :

55. Të përdorin kornizën e ISSAI-ve si një kornizë të përbashkët reference për auditimin e sektorit publik

56. Të krahasojnë performancën e tyre dhe udhëzuesit e auditimit me standardet ISSAI.

57. Implementimin e ISSAI-ve në përputhje me mandatin e tyre, legjislacionin dhe sistemin rregullator kombëtar⁸.

Mandati i standardeve të INTOSAI-t kanë pësuar një ndryshim të rëndësishëm që nga prezantimi i tyre për herë të parë. Fillimisht standardet u përcaktuan si "praktikat më të mira" ose si "udhëzime". Standardet e para u prezantua me vërejtjet e mëposhtme:

"Duke qene se Standardet e Auditimit të INTOSAI-t nuk janë të detyrueshme për tu aplikuar ata pasqyrojnë me konsensus" Praktikën më të mira "mes SAI-eve"⁹.

"Edhe pse në këtë dokument është përdorur fjala "standardet", është e kuptueshme që kjo fjalë duhet përdorur paralelisht me fjalën "udhëzime" e cila ka autoritetin për pajtueshmërinë brenda fushës së veprimit të çdo Institucioni Suprem të Auditimit"¹⁰.

Megjithatë, me miratimin e Kornizës së ISSAI-ve, standardet janë përcaktuar si *kërkesa* të nevojshme me të cilat SAI-t duhet të pajtohen, në qoftë se këto institucione do të kryejnë auditime në përputhje me këto standarde. Sipas kësaj kornize, një SAI mund të zgjedh që aktiviteti i tij të jenë në përputhje me ISSAI-t e Nivelit të III (parimet

⁸ "Deklarata e Johannesburg", aprovuar nga Kongresi i XX INTOSAI, paragrafi. 55-59

⁹ Standardet e Auditimit të hartuara nga Komiteti i Standardeve të Auditimit në Kongresin e XIV të INTOSAI in 1992 në Uashington dhe të amenduara në Kongresin e XV të INTOSAI 1995 në Kairo, Egypt", Foreword.

¹⁰ Ibid. Parathënie.

themelore të auditimit) ose Nivelit të IV (udhëzimet e përgjithshme të auditimit). Në mënyrë që veprimtaria e tij të jetë më harmoni me kërkesat e ISSAI, një SAI duhet të pajtohet me të gjitha parimet apo kërkesat e nivelit përkatës të ISSAI-ve. Sipas ISSAI 100:

"Pika 9: Një SAI mund të deklarojë se standardet që ai ka zhvilluar ose miratuar janë bazuar ose janë në përputhje me Parimet Themelore të Auditimit, vetëm nëse standardet janë plotësisht në pajtim me të gjitha parimet bazë"

"Pika 10: Një SAI mund të zgjedhë të pranojë Udhëzimet e Përgjithshme të Auditimit si standarde të aplikueshme për institucionin. Në një rast të tillë veprimtaria e audituesit duhet të përputhet me gjitha ISSAI-t relevante të auditimit."

Ndryshimet në mandat që i atribuohen ISSAI-ve janë shumë të rëndësishme për zbatuesit, sepse standardet e miratuar nga INTOSAI, para dhe pasi ndodh ky ndryshim, kanë tonalitete të ndryshme. Shumë dokumente të INTOSAI-t, të cilat janë të miratuara para vitit 2010, janë të strukturuar si "udhëzimet e praktikave të mira" dhe kjo është reflektuar në tonalitetin e tyre. Këto dokumente nuk janë urdhërues, ata janë hartuar për të mbështetur procesin e vendimmarrjes së audituesve dhe ofrojnë shumë alternativa. Në kundërshtim me këtë, shumica e standardeve të miratuara pas vitit 2010 kanë kërkesa shumë të veçanta, të cilat diktojnë se çfarë duhet të bëjë audituesi¹¹. Megjithatë, pasi u

përfshinë në të njëjtin kuadër, të dy llojet e dokumenteve u trajtuan saktësisht njësoj. Kjo kërkonte përputhshmëri të plotë dhe mund të çojë në konfuzion kur një SAI është duke vlerësuar pajtueshmërinë me ISSAI-t.

Rritja e pritshmërisë ndaj Institucioneve Supreme të Auditimit

Gjatë gjithë historisë së INTOSAI, përkufizimi i llojeve dhe procedurave të auditimit ka qenë pothuajse i qëndrueshëm. Megjithatë, përshkrimi i rolit të SAI në nivel strategjik dhe kërkesat e palëve të interesuara për aktivitetin e SAI-eve kanë ndryshuar ndjeshëm. Rritja e rolit të SAI-eve është e dukshme në ISSAI-t e miratuara së fundmi dhe dokumentet e tjera të INTOSAI.

Kërkesa për një qeverisje të mirë

Përpjekja për të arritur një qeverisje më të mirë ka qenë një mekanizëm shtytës për përcaktimin e një roli më të gjerë të SAI-eve. ISSAI 12 "Vlerat dhe përfitimet e Institucioneve Supreme të Auditimit – për të sjellë ndryshime në jetën e qytetarëve", jep një shembull të mirë. Ky dokument pranon rolin vendimtar të SAI-t në sektorin publik, por kërkon gjithashtu një rol më aktiv për të arritur qeverisje më të mirë. Citimet e mëposhtme nga ISSAI 12 theksojnë se:

"Parimi 3: Tu mundësojë atyre që janë ngarkuar me qeverisjen e sektorit publik të marrin përgjegjësitë e tyre në përgjigje të gjetjeve të auditimeve dhe rekomandimeve të lëna për marrjen e veprimeve korrigjuese të përshtatshme

...

¹¹ *Një krahasim midis udhëzuesve të Auditimit Financiar të INTOSAI (1000-2999) dhe udhëzuesve të Auditimit të Performancës*

(3000-3100) zbulon në mënyrë të shpejtë ndryshimet midis tyre

3. SAI-et duhet të analizojnë raportet e tyre të auditimit për të identifikuar temat, gjetjet e përbashkëta, trendet, shkaqet kryesore dhe rekomandimet e auditimit dhe ti diskutojë këto me grupet kyçe të interesit.

4. SAI-et pa kompromentuar pavarësinë e tyre duhet të japin këshilla se si mund të përdoren për të pasur një efekt më të madh rezultatet dhe opinionet e tyre të auditimit, për shembull përmes sigurimit të udhëzuesve të praktikave të mira.

5. SAI-et duhet të zhvillojnë marrëdhënie profesionale me komisionet legjislative të mbikëqyrjes, drejtuesit e subjekteve të audituara dhe bordet qeverisëse për ti ndihmuar ata të kuptojnë më mirë raportet dhe konkluzionet e auditimit dhe për të marrë masat e duhura ...

Parimi 5: Të qenit të përgjegjshëm për ndryshimin në ambientin rrethues dhe shfaqjen e risqeve të reja

1. SAI-et duhet të jenë të kujdesshëm ndaj pritshmërive të palëve të interesuara dhe t'u përgjigjen atyre sipas rastit dhe në kohën e duhur, por pa kompromentuar pavarësinë e tyre.

2. SAI-et duhet që në hartimin e programit të tyre të punës t'u përgjigjen në mënyrë sa më të përshtatshme çështjeve kyçe që ndikojnë në shoqëri. Parimi 7 : Duke qenë një burim i besueshëm i njohurive, udhëzimeve dhe objektivave të pavarur për të mbështetur ndryshimet e dobishme në sektorin publik 2 .SAI- et duhet të kontribuojnë në debatin për përmirësime në sektorin publik pa kompromentuar pavarësinë e tyre .

3 .SAI-et "si partnerë aktive dhe profesionistë në fushën kombëtare dhe ndërkombëtare të auditimit të sektorit publik , duhet të përdorin njohuritë

dhe mprehtësinë e tyre për të mbrojtur reformat e sektorit publik , për shembull në fushën e menaxhimit të financave publike "

"Deklarata e Pekinit për promovimin e qeverisjes së mire nga ana e Institucioneve Supreme të Auditimit" aprovuar në Kongresin e XXI të INTOSAI-t është një shembull tjetër i pritshmërive të larta ndaj SAI-eve. Deklarata përmbledh rezultatet e temave të INCOSAI-t. Në kapitullin e dytë me nëntitull "Promovimi i qeverisjes së mirë kombëtare nga SAI-et ", roli i fuqishëm i SAI-eve përkufizohet me një formulim jashtëzakonisht të fuqishëm :

" SAI-et do të vazhdojë të kontribuojë në përpjekjet për :

- Ruajtjen e demokracisë dhe shtetit të së drejtës, duke promovuar qeverisjen dhe administrimin e ndershëm dhe të pastër, ruajtjen e rendit ligjor, zbulimin e paligjshmërisë , frenimin e abuzimit të pushtetit përmes mbikëqyrjes së pushtetit publik . Në disa raste SAI-et janë edhe këshilltarë , duke luajtur kështu një rol konstruktiv dhe duke sugjeruar përmirësime në sistemet ligjore . SAI-et ndihmojë në forcimin e komunikimit dhe besimit mes sektorit publik dhe qytetarëve, duke nxitur kështu një qeverisje të hapur. Kjo u mundëson qytetarëve një pjesëmarrje më aktive në procesin e vendimmarrjes publike .

- Rritjen e efikasitetit të qeverisjes duke mbikëqyrur dhe vlerësuar aktivitetet e saj dhe duke zbuluar mangësitë në qeverisje dhe në kontrollin kombëtar . SAI-et duhet të sigurojnë informacion dhe udhëzime, duke qene të pavarur dhe objektiv për të mbështetur ndryshime të dobishme në qeveri dhe në entet publike dhe për

të inkurajuar qeveritë për të forcuar kontrollin. SAI-et gjithashtu duhet të promovojnë përdorimit racional të burimeve publike, praktikat e mira dhe fokusimin e qeverisjes tek performanca

- Mbrojtjen e interesave kombëtare, duke përdorur pozitën e tyre të pavarur, largpamësi të veçantë dhe kapacitetet profesional për të dhënë në kohë informacione të besueshëm që kanë të bëjnë me rreziqet e operacioneve ekonomike dhe sociale dhe interesat kombëtare .

- Nxitja e përmirësimit të jetesës së shtetasve duke ndihmuar në krijimin e sigurive të duhura që fondet publike dhe projektet që lidhen me jetesën e shtetasve janë nën mbikëqyrje të rreptë për të arritur impaktin e dëshiruar, i cili përmirëson jetesën dhe krijon mundësi të barabarta për të gjithë qytetarët, duke përfshirë dhe grupet në nevojë.

Efektet e krizës globale

Kur kriza globale financiare goditi tregjet në vitin 2008, grupet e interesit u fokusua kryesisht tek mekanizmat rregullatorë. Veçanërisht në vendet që u goditën fort nga kriza, grupet e interesit donin të dinin përse dështoi sistemi financiar dhe pse nuk funksionuan mekanizmat e sigurisë. Gjithashtu kriza hodhi dritë mbi rolin e auditimit. Shumica e grupeve të interesit fajësuan audituesit¹² ndërsa disa i mbrojtën ata duke arsyetuar se

pa auditim efektet e krizës do të ishin më të mëdha. Ndërkaq pjesa më e madhe e diskutimeve u përqendrua tek roli i firmave private të auditimit. Këto diskutime çuan në përfundimin se Institucionet Supreme të Auditimit duhet të marrin një rol më të madh.

Deklarata e Pekinit është një indikator i fuqishëm rreth impaktit të këtyre diskutimeve. Kapitulli i tretë i deklaratës i titulluar "Mekanizmat mbrojtës afatgjatë të politikave financiare të qëndrueshme", përdor një formulim të kujdesshëm, por përcakton çuditërisht funksione të reja dhe më të pushtetshme për SAI-et. Ato parashikojnë përfshirjen e SAI-t në fazën e planifikimit të financave publike, vlerësimin e iniciativave të qeverisjes dhe vlerësimin e politikave publike financiare publike:

" Njohjen e mandatit individual të çdo anëtari të INTOSAI për të përcaktuar qasjen e tij në përputhje me legjislacionin e tij kombëtar. Kur trajtohen çështje të stabilitetit financiar, aspektet që mund të merren në konsideratë përfshijnë:

- Konsolidimin e aftësive për të audituar në fazën e planifikimit të financave publike, me qëllimin e ardhjes në ndihmë të degëve të ekzekutivit apo legjislativit për të bërë vlerësime afatmesme dhe afatgjata për skenarët e mundshëm ose për parashikimet që lidhen me zhvillimet e pritura të cikleve ekonomike, shërbimet ndaj borxhit, programeve publike dhe angazhimet e tjera të tilla si siguria sociale, pensionet, arsimi, kujdesi shëndetësor, si dhe fenomene të papritura si fatkeqësitë natyrore, ndryshimi i klimës dhe goditjet financiare.

¹² Një shembull, në vitin 2011, në një raport të Dhomës së Lordëve u deklarua për audituesit se "vetëkënaqësia dhe braktisja e detyrës kontribuan në krizën financiare".

<http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/economic-affairs-committee/news/big-4-auditors-inquiry-report/>

- Vlerësimin e planeve të qeverisë në lidhje me ekonominë, financat dhe borxhin publik, duke identifikuar risqet e mundshme dhe duke përgatitur rekomandime konstruktive.
 - Zgjerimin e auditimit të përputhshmërisë me parime dhe rregullore financiare duke pranuar standardet e njohura të mbikëqyrjes, si dhe respektimin e të gjithë procesit buxhetor të qeverisë. Qëllimi është sigurimi i llogaridhënies gjatë fazave të planifikimit, zbatimit, vlerësimit të performancës dhe rezultateve të arritura. Për më tepër, kontrollet e brendshme duhet të jenë më efektive në përmirësimin e sistemeve të menaxhimit të riskut.
 - Nxitjen e vlerësimit të politikave financiare publike. Në kontekstin e çdo vendi, SAI-et do të vazhdojnë të kryejë auditime mbi sigurinë, efikasitetin dhe qëndrueshmërinë e politikave financiare me qëllim promovimin e zhvillimit ekonomik dhe mirëqenies sociale."
- Kriza financiare ende nuk është zgjidhur dhe grupet e interesit kanë mendime të ndryshme rreth masave që duhen marrë për ta luftuar atë. Kriza çon në ndryshime thelbësore të roleve që duhet të luajnë aktorët kryesorë të sistemit financiar. Ekziston një nevojë reale që SAI-et të zgjerojnë rolin e tyre dhe të ofrojnë në kohë udhëzime të rëndësishme dhe të pavarura për grupet e interesit.

Praktika e Auditimit ndërtuar mbi konceptet tradicionale të auditimit

Nën dritën e rritjes së pritshmërie ndaj SAI-eve, është e nevojshme të vëzhgohet se si funksionojnë SAI-et dhe se si ato i përmbushin pritshmëritë. Normalisht, ndryshimi i rolit të SAI-eve

duhet të reflektohet në ISSAI të cilat do të japin udhëzime se si ato të përshtaten në rolin e tyre të ri. Praktikrat e auditimit përcaktojnë rezultatet e SAI-eve dhe këto praktika tashmë janë përcaktuar nga ISSAI-t. Statusi i tyre krijon pritshmëri, pasi një SAI duhet të jetë në gjendje të përmbushë rolin e tij në mënyrën më të mirë të mundshme duke implementuar ISSAI-t. Kqyrja e dokumenteve të INTOSA-it tregon se praktikrat e auditimit kanë evoluar në proporcion të drejtë, duke ndjekur rrjedhat kryesore të auditimit, të cilat janë përcaktuar prej fillimit siç janë auditimi financiar, auditimi i performancës dhe auditimi i pajtueshmërisë.

Deklarata e Limës e përshkruan rolin e auditimit si një pjesë të rëndësishme të sistemit rregullator. "Konceptimi dhe krijimi i strukturave të auditimit është fenomen i natyrshëm në administrimin financiar publik ashtu siç edhe përbën besim për menaxhimin e fondeve publike. Auditimi nuk është qëllim në vetvete por pjesë e rëndësishme e sistemit rregullator *qëllimi i të cilit është të zbulojë devijimet nga standardet e pranuarra dhe shkeljet e parimeve të ligjshmërisë, efikasitetit, efektivitetit dhe ekonomikitetit të menaxhimit financiar*". Ndërmarrja e këtyre veprimeve në faza të hershme bën të mundur korrigjimin për raste të veçanta për ti bërë përgjegjës të pranojnë përgjegjësitë, të marrin kompensim ose të ndërmarrin hapa për parandalimin e shkeljeve të tilla¹³.

Deklarata cakton dy detyra për Institucionet e Supreme të Auditimit: "të auditojnë ligjshmërinë dhe

¹³ ISSAI 1, 1.1 *Qëllimi i auditimit*

rregullshmërinë e menaxhimit financiar dhe kontabilitetit" dhe "të auditojnë performancën".

Më tej objektivat e auditimit janë përcaktuar si objektiva të ligjshmërisë, rregullshmërisë, ekonomicitetit, efikasitetit dhe efektivitetit të menaxhimit financiar¹⁴.

Dokumentet e tjerë të INTOSAI-t përdorin të njëjtin klasifikim. "Standardet e Auditimit "të miratuara në vitin 2001 , deklaruan se "qëllimi kryesor i auditimit të qeverisë përfshin auditimin e rregullshmërisë dhe auditimin e performancës¹⁵". Në këtë përshkrim fillestar, funksionet e auditimit financiar dhe të pajtueshmërisë janë klasifikuar nën termin auditim i rregullshmërisë.

Në vitin 2010 INTOSAI klasifikoi shumicën e udhëzimeve dhe parimeve ekzistuese në kornizën e ISSAI-ve. Edhe pse fillimisht ishte përdorur termi i auditimit të rregullshmërisë dhe performancës, në vitin 2013, me miratimin e Nivelit të 3 të ISSAI-ve, auditimet e sektorit publik u klasifikuan si auditim financiar, auditim i performancës dhe auditim i pajtueshmërisë¹⁶.

Standardi i ri ISSAI 100 thekson se "Auditimi i Sektorit publik ndihmon për të krijuar kushte të përshtatshme dhe shton pritshmëritë që sektori publik dhe nëpunësit publik do ti kryejnë funksionet e tyre në mënyrë etike, efektive dhe eficiente, në pajtueshmëri

me ligjin dhe rregulloret në fuqi¹⁷. Dokumenti e përshkruan auditimin e sektorit publik " si një proces sistematik për marrjen dhe vlerësimin e provave për të vlerësuar nëse informacioni ose kushtet aktuale janë më përputhje me kriteret e vendosura¹⁸".

Referencat e cituara deri më tani tregojnë se në dokumentet e nivelit strategjik dhe në dokumentet e auditimit të INTOSAI-t, praktikrat e auditimi përshkruajnë tre llojet e auditimi: auditimit financiar, auditimit të performancës dhe të auditimit të pajtueshmërisë. Këto janë mjetet që SAI-et posedojnë për të përmbushur përgjegjësitë dhe për të arritur qëllimet e tyre.

Megjithatë, siç theksohet në seksionin në vijim, këto mjete tradicionale nuk janë dizajnuar për të mbështetur SAI-et në rolet e tyre të reja dhe duhet t'i nënshtrohen një rishikimi të rëndësishëm.

A janë Udhëzuesit e Përgjithshëm të Auditimit të duhurit?¹⁹

Roli i ri dhe funksionet që INTOSAI promovon për SAI-t, shtrojnë shumë pyetje për t'iu përgjigjur. Si i përshtat një SAI praktikrat e tij të punës për të marrë përsipër funksionet dhe rolin e tij të ri? Si sigurohet një SAI, që praktika e punës që kryen, është e përshtatshme

¹⁷ *Ibid* 17.

¹⁸ *Ibid* 18.

¹⁹ Ky seksion bazohet në eksperiencën e TCA-së, ashtu si edhe në gjetjet e "Projektit të Kërkimit ISSAI" të zhvilluar nga TCA. Projekti, i filluar në fillimet e 2013, synon të vlerësojë përputhshmërinë e SAI-t turk me ISSAI-t, ashtu si edhe aplikimin e këtyre ISSAI-ve në sektorin publik.

¹⁴ *Ibid*. 1, Section 4.

¹⁵ Ky standard është i vjetëruara (shih footnote Nr.7).

¹⁶ ISSAI 100.21.

me nevojat aktuale të grupeve të interesit? Si siguron një SAI informacion dhe udhëzime për palët e interesuara mbi çështjet makroekonomike, të tilla si kriza financiare globale? ...

Është e rëndësishme të theksohet se parimet dhe kërkesat e përcaktuara në ISSAI 12 dhe Deklaratën e Pekinit, kërkojnë nga SAI-t të funksionojnë përtej rolit të tyre tradicional. Ky rol i ri kërkon që SAI të jetë i pajisur me aftësi të avancuara në auditime, analiza, raportime dhe komunikim, që nuk mund të përmbushen vetëm nga metodat tradicionale të auditimit.

Ndërsa INTOSAI promovon një rol të ri për SAI-t në dokumentet e nivelit strategjik, udhëzimi ofruar SAI-ve, është i kufizuar kryesisht në tre nivele të izoluara të auditimit, të përcaktuara në nivelin III dhe IV të ISSAI-ve. Këto nivele auditimi përfshijnë njohuritë dhe përvojën themelore, megjithatë, struktura e tyre aktuale nuk është e lidhur me nevojat e reja të SAI-ve. Të qenit eficientë në fushat tradicionale të auditimit financiar, performancës dhe të përputhshmërisë, siç përcaktohet në ISSAI, nuk do të jetë e mjaftueshme; një hap përtej është i nevojshëm.

Struktura aktuale e udhëzimeve të përgjithshme të auditimit jep një pamje të fragmentuar të praktikës së auditimit. Ato përcaktojnë llojet e auditimit si procese të pavarura me rezultate të veçanta, që e bën të vështirë shfrytëzimin e tyre për objektiva më të larta strategjike të përcaktuara në seksionet e mëparshme. Mënyra sesi kryhet auditimi nga shumica e SAI-ve, kërkon që auditimi të përcaktohet si një proces i integruar, duke përfshirë metoda të ndryshme. Kjo është për shkak të mënyrës se si SAI-t shfrytëzojnë burimet e tyre në

auditimin e subjekteve. Praktika e përgjithshme është që të caktojë një ekip auditimi për një subjekt të caktuar, për të prodhuar më pas një raport në fund të vitit. ISSAI 4100 "Auditimi i Përputhshmërisë lidhur me Auditimin e Pasqyrave Financiare" dhe "Draft Manuali mbi zbatimin e ISSAI-ve për Auditimin Financiar" duket të jenë të vetmet dokumente të INTOSAI-t që pranojnë konceptin e kombinuar të auditimit (ose vjetor). "Shumë SAI në komunitetin INTOSAI-t, ndjekin praktikën e kombinimit të auditimit të pasqyrave financiare duke dhënë siguri mbi çështjet e përputhshmërisë brenda një procesi të auditimit".²⁰ Megjithatë, ende nuk ka udhëzime të mjaftueshme në kombinimin e metodave të auditimit sipas një auditimi vjetor. Udhëzuesi i IDI-ti trajton subjektin shkurtimisht dhe nuk jep një kuadër të plotë dhe ISSAI 4100, kryesisht bën referenca specifike për standardet e auditimit financiar. Për më tepër, përkufizimi i auditimit të përputhshmërisë në ISSAI e ri 400, praktikisht përfshin auditimet e performancës dhe atë financiar dhe ngre pikëpyetje mbi përshkrimin aktual të fragmentuar të niveleve kryesore të auditimit.

Një vështrim i përgjithshëm mbi standardet e Nivelit IV

Kur analizohet struktura aktuale e standardeve, është e rëndësishme të theksohet se ISSAI-t, përfaqësojnë një përmbledhje të njohurive të auditimit dhe sigurojnë një burim të pazëvendësueshëm informacioni dhe udhëzimesh për SAI-t. Një tjetër aspekt i

²⁰ *Inisiativa e INTOSAI-t për zhvillim, IDI, Manual i zbatimit të ISSAI-ve – Auditimi Financiar (Draft 1), 2013, p. 18-22.*

rëndësishëm është natyra evoluese e ISSAI-ve. Standardet janë subjekt i rishqyrtimit të vazhdueshëm në periudha pesë, nëntë dhe pesëmbëdhjetë vjeçare, në përputhje me natyrën e standardit përkatës. Tashmë ka ndërgjegjësim në lidhje me çështjet e theksuara në këtë pjesë, por duhet ende kohë deri sa kjo të reflektohet në ISSAI.

Standardet e Nivelit IV, përcaktojnë sesi punon një SAI: sesi mobilizon burimet e tij dhe atë që prodhon. Ato përbëhen nga udhëzimet e përgjithshme dhe udhëzimet specifike të Auditimit. Udhëzimet e përgjithshme të Auditimit përfshijnë këto nivele kryesore të auditimit:

- ISSAI 1000-2999 Udhëzime të Përgjithshme të Auditimit mbi Auditimin Financiar
- ISSAI 3000-3999 Udhëzime të Përgjithshme të Auditimit mbi Auditimin e Performancës
- ISSAI 4000-4999 Udhëzime të Përgjithshme të Auditimit mbi Auditimin e Përputhshmërisë

Udhëzimet e veçanta përbëhen nga standardet e auditimit në mes 5000 dhe 5699 për çështje të tilla si auditimin e institucioneve ndërkombëtare, mjedisit, privatizimin, IT, borxhin publik dhe ndihmën në rastet e fatkeqësive.

Tre llojet kryesore të auditimit të sektorit publik dhe vëzhgimet që lidhen me to, janë si më poshtë :

Vëzhgimet në lidhje me standardet e auditimit financiar

Standardet e auditimit financiar të INTOSAI-t, të dala nga standardet e hartuara nga Bordi Ndërkombëtar i Auditimit dhe Sigurimit të Standardeve (IAASB) dhe të publikuara nga Federata Ndërkombëtare e Kontabilistëve (FNK).

Udhëzimet e auditimit financiar të INTOSAI-t janë të bazuara plotësisht tek standardet e auditimit financiar të FNK-së (Standardet Ndërkombëtare të Auditimit - ISA).

Standardet e IFAC ofrojnë një kuadër solid dhe të qëndrueshëm për auditimin financiar. Ato përfaqësojnë një shembull sesi funksionon një kuadër i arsyeshëm sigurimi dhe janë një burim i vlefshëm për SAI-t. Megjithatë, këto standarde bazohen në praktikën e implementimit të tyre nga sektori privat. Për këtë arsye, material udhëzues shtesë, është dhënë si në tekstin e standardeve, ashtu edhe në shënimet praktike të sektorit publik, përmbledhur nga INTOSAI.

Hulumtimi i kryer në TCA ka treguar se, për t'u shfrytëzuar në sektorin publik, këto standarde kërkojnë përshtatjen e mëtejshme. Struktura aktuale e standardeve të auditimit financiar nuk trajton disa çështje specifike për sektorin publik. Pikat kryesore të udhëzimeve shtesë të përmendura më lart theksojnë se ku mund të ndryshojë zbatimi në sektorin publik por ato janë konkrete dhe të mjaftueshme për të qenë udhërrëfyese në implementim.

Për shembull, standardet e auditimit financiar të IFAC, kryesisht i referohen auditimit të pasqyrave financiare të një njësie ekonomike". Në mënyrë që këto standarde të përdoren në auditimin e një strukture buxhetore duhet të zgjidhen disa çështje. Struktura e përgjithshme e buxhetit në Turqi, përfshin shumë ministri dhe subjekte, por vepron si të ishte një subjekt i vetëm. Ajo ka shtresa të kontrollit të centralizuar dhe kontrollet lokale. Proceset vendimmarrëse, janë të ndara ndërmjet qendrës, ministrive dhe

degëve lokale. Për shkak të kësaj strukture komplekse, detyrat e auditimit financiar, si vlerësimi i riskut, përcaktimi i materialitetit ose kryerja e kampionimit, nuk mund të zbatohet në mënyrë efikase siç përcaktohet në standardet. ISA 1600 jep udhëzime shtesë mbi auditimet në grup të pasqyrave financiare. Megjithatë, fokusi i këtij standardi tek kombinimi i rezultateve të auditimeve të veçanta dhe për çështjet e përmendura më lart nuk ka udhëzime të mjaftueshme për marrjen e vendimeve të planifikimit në një shkallë më të madhe.

Standardet e auditimit financiar janë shumë të detajuara dhe në përputhje me të gjitha kërkesat e nevojshme të burimeve të një SAI. Megjithatë, rezultati, që kryesisht është "opinion" nuk është i përshtatshëm për palët e interesit (të paktën në Turqi).²¹ Përvoja ka treguar se opinioni i auditimit financiar, zakonisht është keqkuptuar. Ky "opinion" është hartuar kryesisht për të siguruar informacion për vendimet për investime. Vërtetimi i pasqyrave financiare shërben për qëllime të përgjegjshmërisë, por kjo nuk është qëllim në vetvete. Në sektorin publik ky vërtetim është një input për grupet e interesit, por kjo nuk është e mjaftueshme për të mbështetur proceset e vendim-marrjes. Për grupet e interesit, informacioni në lidhje me ecurinë dhe pajtueshmërinë e entiteteve publike është më i rëndësishëm. Prandaj, palët e interesuara kanë tendencë të

interpretojnë opinionin e auditimit financiar si një opinion që ka lidhje me performancën dhe përputhshmërinë e një njësie ekonomike, gjë që çon në konfuzion dhe keqkuptim.

Në fakt, procesi i auditimit financiar i jep audituesit informacion të plotë në lidhje me subjektin që auditohet, së bashku me një pasqyrë për performancën e njësisë ekonomike. Megjithatë, formatet e raporteve të dhëna nga standardet, nuk janë të mjaftueshme për të përfshirë të gjithë informacionin e mbledhur gjatë auditimit.

Kryesisht për shkak të dobësisë në raportim, standardet e auditimit financiar në strukturën e tyre aktuale, nuk e mbështesin rolin dhe funksionet e SAI-t.

Auditimi i përputhshmërisë

Futja e ISSAI të ri 100 dhe 400 ka qenë një hap i rëndësishëm, i cili siguron një përshkrim të përgjithshëm të praktikës së auditimit në sektorin publik. Megjithatë, faktori i rëndësishëm në lidhje me standardet e auditimit të përputhshmërisë, është se ata përfaqësojnë një kornizë teorike e cila është ende në progres. Ndryshimet e sjella nga ISSAI-t 100 dhe 400, kërkojnë një rishikim të rëndësishëm të Udhëzimeve të Përgjithshme të Auditimit mbi Auditimin e Përputhshmërisë, ISSAI 4000, 4100 dhe 4200.

Duke qenë se, standardet e auditimit të përputhshmërisë kërkojnë një rishikim, ato ende nuk mund të sigurojnë mbështetjen e nevojshme për SAI-t. Prandaj struktura e tyre aktuale nuk do të analizohet.

Auditimi i performancës

Në auditimin e sektorit publik, auditimi i performancës ka mundësinë të jetë një

²¹ *Vëzhgimet dhe diskutimet brenda komunitetit INTOSAI, tregojnë se, në një numër të madh vendesh, opinioni i auditimit financiar, nuk është i përshtatshëm për grupet e interesit në sektorin publik.*

mjet që mund të përdoret në mënyrë shumë fleksibël, për të përmbushur pritshmëritë e palëve të interesit dhe rolet e reja për SAI-t. Megjithatë, struktura aktuale e auditimit të performancës, siç përshkruhet në standarde, nuk siguron mjete të mjaftueshme për matjen e performancës, të tilla si performancën e një njësie ekonomike. Rishikimi i standardeve të auditimit të performancës të cili do të bëhet gjatë vitin 2014, ka nevojë të shqyrtojë lidhjen midis kësaj metode dhe rolit të SAI-ve.

Sfidat gjatë rishikimit të standardeve

Miratimi i kuadrit ISSAI ka qenë një arritje e rëndësishme për INTOSAI-n. Por, si çdo përpjekje, ka pasur gjithashtu kufizime. Duke qenë të vetëdijshëm për kufizimet e procesit të përcaktimit të standardeve, është e rëndësishme që këto standarde, të shfrytëzohen në mënyrë efikase.

Kufizimi kryesor i hasur nga komisionet për vendosjen e standardeve, ka qenë mungesa e kuadrit profesional. Për shkak të strukturës së tij *sui generis*, INTOSAI nuk funksionon si subjekt juridik i regjistruar dhe nuk ka staf profesional të financuar nga buxheti i tij. Statutet e INTOSAI-t shprehin se shpenzimet konsistojnë në:

- kostot për Sekretariatin e Përgjithshëm,
- kontributet për Revistën Ndërkombëtare të Auditimit të qeverisjes
- trajnimet,
- kontributet lidhur me kostot për organizimin e Kongreseve.²²

²² Statutet e INTOSAI-t, 9.5, Çështjet financiare.

Për shkak të mungesës së burimeve, të gjitha komisionet e INTOSAI-t funksionojnë me kontribut vullnetar të anëtarëve. Shpenzimet e mbledhjeve të komisioneve përballohen nga SAI-t përkatës dhe shpenzimet direkte të takimit përballohen nga SAI që organizon takimin.²³

Kufizimi i dytë, i cili është i lidhur me të parin, është natyra e anëtarësimit. Komisionet e INTOSAI-t janë të bazuara në anëtarësim të hapur dhe vullnetar. Komisionet nuk kanë mandat për të kërkuar një nivel të caktuar kualifikimi profesional të anëtarëve të tyre.²⁴

Në 2007, INTOSAI miratoi dokumentet "Procesi për Standardet Profesionale të INTOSAI-t"²⁵ dokumente që do të udhëheqë procesin e vendosjes së standardeve. Këto dokumente theksojnë se, ndërsa nën komitetet hartojnë projekt-prezantimet, ato "do të sigurojnë që po zhvillohen edhe proceset e duhura të cilësisë së draftit". Megjithatë, kufizimet e përmendura më sipër, bëjnë të nevojshme që komisionet, të kërkojnë kompromis sa herë që lindin pikëpamje kontradiktore. Kjo çënon procedurën e kontrollit të cilësisë brenda komisioneve, pasi e gjithë puna kryhet në baza vullnetare ndërmjet pjesëmarrësve me të drejta të barabarta.

Duke qenë të vetëdijshëm për sfidat që INTOSAI ndesh në përcaktimin e standardeve, do të ishte e dobishme të

²³ Shiko termat e references të komisioneve të INTOSAI-t. P.sh. <http://www.psc-intosai.org/>, ose <http://cbc.courdescomptes.ma/>

²⁴ Ibid.

²⁵ http://www.issai.org/media/13527/due_process_english.pdf.

identifikoheshin të metat e kuadrit ekzistues, të cilat nga ana tjetër mund të hedhin dritë mbi mënyrën sesi standardet ekzistuese mund të zhvillohen më tej.

Vlerësimi i përputhshmërisë me ISSAI-t – Roli i iCATs²⁶

Si pikë e fundit, do të ishte dobishme të shihet puna aktuale e kryer në kuadrin e ISSAI-ve dhe nëse kjo punë mund të sigurojë informacion për përmirësimin e standardeve.

Plani Strategjik i INTOSAI-t dhe Modeli roll out i ISSAI-ve miratuar nga Bordi Drejtues i INTOSAI-t në tetor 2011, mandatoi IDI-n për të "mbështetur zbatimin e ISSAI-ve". Në përputhje me këtë mandat, IDI ka nisur një program gjithëpërfshirës për zhvillimin e kapaciteteve të quajtur "Iniciativa për Zbatimin e ISSAI-ve" (Programi 3i).²⁷

Struktura e Programit 3i

Faza e parë e Programit 3i ka filluar në vitin 2012 dhe do të përfundojë në vitin 2014. Kjo fazë përfshin nivelin II të ISSAI-ve dhe nivelin IV në auditimet financiare, të performancës dhe auditimin përputhshmërisë. Objektivat e programit janë:

1. Vlerësimi i nevojave në nivel rajonal dhe nivele SAI-eve, lidhur me zbatimin e nivelit II dhe IV të ISSAI-ve, (auditimin financiar, atë të performancës dhe të përputhshmërisë) të kuadrit të ISSAI-ve.
2. Krijimi i kapaciteteve për zbatimin e nivelit II dhe IV të ISSAI-ve në auditimin financiar, atë të performancës dhe të përputhshmërisë, përmes të mirave

globale publike dhe lehtësirave për ISSAI-t në nivel global, rajonal dhe në nivel SAI-esh.

3. Krijimi i lehtësirave për fillimin e zbatimit në nivel SAI-esh, duke ofruar mbështetje për vlerësimin e nevojave të zbatimit në nivel SAI-esh, të zhvillimit të strategjive për Zbatimin e ISSAI-ve, auditimet e përbashkëta bazuar në ISSAI dhe aktivitete të tjera fillestare të ndërmarra nga SAI-t në bazë të strategjisë së tyre.

4. Krijimi i një komuniteti aktiv të njohurive përmes website-ve dhe portaleve për rrjetin e zbatimit të ISSAI-ve si dhe qasjeve më të gjera.²⁸

Aktiviteti i parë i programit 3i është fokusuar në vlerësimin e nivelit të tanishëm të SAI-ve në përputhje me ISSAI-t. Në mënyrë që të ndihmojë SAI-t në vlerësimin e "nevojave të tyre të përputhshmërisë", IDI ka zhvilluar disa vlerësime të mjeteve për ISSAI-t e Përputhshmërisë (iCAT). iCATs matin përputhshmërinë e një SAI me standardet ekzistuese dhe identifikojnë nevojat për zhvillim të kapaciteteve. Kjo është bërë duke krahasuar praktikën e auditimit të një SAI me kërkesat e ISSAI-ve. Kështu është zhvilluar një set mjeteve i përbërë nga katër iCATs. Këto janë:

1. iCAT për Nivelin II të ISSAI-ve
2. iCAT për Nivelin IV të ISSAI-ve të Auditimit Financiar
3. iCAT për Nivelin IV të ISSAI-ve të Auditimit të Performancës
4. iCAT për Nivelin IV të ISSAI-ve të Auditimit të Përputhshmërisë

Qëllimi i iCATs është të paraqesin kërkesat e ISSAI-ve në formë të thjeshtë dhe të përcaktojnë një proces për vlerësimin e përputhshmërisë. Ndërsa iCATs individuale kanë disa ndryshim në

²⁶ iCAT është akronim për "Mjeti i ISSAI-ve për Vlerësimin e Përputhshmërisë".

²⁷ <http://www.idicommunity.org/3i/index.php/3i-programme/about-the-3i-programme> (as of 28.11.2013).

²⁸ Ibid.

formatet e tyre, të gjithë iCATs, kanë këto komponentë të përbashkët:²⁹

- *Kërkesat e ISSAI-ve:* Një iCAT përmban të gjitha kërkesat e duhura që theksohen në standardet përkatëse.

- *Statusi i Përputhshmërisë:* Për secilën kërkesë, bëhet një vlerësim duke identifikuar statusin e përputhshmërisë si vijon:

- Të përmbushura – Kjo tregon se SAI i përmbush plotësisht kërkesat

- Pjesërisht të përmbushura – Ky opsion mbulon gamën e gjerë të mundësive si: SAI sapo ka filluar zbatimin e kësaj kërkesë; ka disa elementë përputhshmërie që po zbatohen; ka shtrirje të gjerë përputhshmërie, por jo plotësisht, etj.

- Të pa përmbushura – Ky opsion tregon se SAI nuk i plotëson fare kërkesat.

- Të pa aplikueshme – Kur një kërkesë nuk është e aplikueshme për një SAI për shkak të ligjeve dhe rregullave mbi të cilat ai vepron, përdoret ky opsion.

- *Mekanizmi/ Instrumenti i Përputhshmërisë:* Kur një kërkesë “përmbushet” ose “përmbushet pjesërisht”, vlerësuesi identifikon dokumentet specifike, dispozitat apo sistemin nëpërmjet të cilit, ky SAI përmbush kërkesat.

- *Arsyet për mospërputhje:* Kur statusi i përputhshmërisë “nuk është përmbushur” ose “është përmbushur pjesërisht”, identifikohen gjithashtu edhe arsyet për këtë. Ky informacion është i rëndësishëm në përcaktimin e strategjisë së ardhshme të zbatimit, që

do të përfshijë edhe adresimin e arsyeve për këtë mos përputhje.

iCATs përfaqësojnë standardet lidhur me aspektet institucionale, si dhe llojet kryesore të auditimit, prandaj ato janë të gjitha të rëndësishme për një SAI. Pjesa interesante e iCATs, është numri i madh i kërkesave:

- Niveli II i iCATs - 157 Kërkesa
- iCATs, Auditimi Financiar - 531 Kërkesa
- iCATs, Auditimi i Performancës - 125 Kërkesa
- iCATs, Auditimi Përputhshmërisë - 78 kërkesa

Në total, iCATs inkorporojë 891 kërkesa që rrjedhin nga ISSAI-t. Numri i madh i kërkesave është një tregues i ngarkesës së punës që imponon kuadri i ISSAI-ve. Vetëm kryerja e një vlerësimi të iCATs, kërkon kohë dhe përpjekje të konsiderueshme. Zbatimi i të gjitha këtyre kërkesave është një detyrë e rëndësishme për një SAI dhe kërkon një sasi të konsiderueshme burimesh.

Për shkak të mandatit të dhënë IDI-t, struktura aktuale e Programit 3i kërkon që SAI të zbatojë Nivelin IV të ISSAI-ve, pa fokus të mjaftueshëm për rolin e një SAI. Ky program ka të ngjarë të çojë SAI-t dhe donatorët, të investojnë në burime të konsiderueshme për të arritur përputhjen me standardet. Megjithatë, siç është diskutuar në kapitujt e mëparshëm, investimi në zbatimin e metodave të auditimit, mund të mos jetë i mjaftueshëm për t'i shërbyer nevojave të SAI-t dhe grupeve të interesit.

Konkluzione

Aktualisht, ISSAI-t përbëjnë një kuadër të njohur ndërkombëtarisht për SAI-t, në përmbushjen e mandatit të tyre dhe

²⁹ *Inisiativa për zhvillim e INTOSAI-t, iCAT për Auditimin e Përputhshmërisë – një mjet tregues për Zbatimin e ISSAI-ve (Versioni Draft 1), (Dhjetor 2012), f.10.*

furnizimin e nevojave të grupeve të interesit. Prandaj, është i domosdoshme shqyrtimi i përmbajtjes së ISSAI-ve dhe sesi kjo ka të bëjë me praktikat aktuale të auditimit dhe nevojat e grupeve të interesit. Për një analizë të plotë duhet të merret parasysh procesi i zhvillimit të ISSAI-ve. Një sasi e madhe e njohurive është thithur brenda kuadrit të ISSAI-ve, e cila është e domosdoshme për përmirësimin e praktikës së auditimit. Megjithatë, mënyra sesi ky informacion është i strukturuar në ISSAI-t paraqet një sfidë të rëndësishme.

Roli dhe funksionet e reja që priten nga SAI-t, kërkojnë prej tyre të jenë të pajisur me aftësi të avancuara në auditim, analiza, raportim dhe komunikim, gjë që nuk mund të përmbushet vetëm nga metodat tradicionale të auditimit. Të qenit efektiv në fushat tradicionale të auditimit financiar, të performancës dhe të përputhshmërisë, siç përcaktohet në ISSAI, nuk do të jetë e mjaftueshme. Këto metoda tradicionale të auditimit nuk janë të hartuara për të mbështetur SAI-t në rolet e tyre të reja. Kjo do të thotë se ka një hendek ndërmjet nivelit të lartë dhe të detajuar të ISSAI-ve, të cilat mund të kufizojnë SAI-t në arritjen e objektivave të përcaktuara në dokumentet e nivelit të lartë.

Me strukturën aktuale, përputhja të plotë me ISSAI-t është shumë e vështirë, për shkak të detajeve dhe në disa raste paqartësisë së standardeve

ekzistuese. Duke kërkuar zbatimin e plotë të ISSAI-ve të nivelit të IV, nuk ka gjasa që të përmbushen nevojat e SAI-ve apo grupeve të interesit, për shkak të fokusit të tyre të veçantë, si dhe të burimeve të natyrës intensive dhe të fragmentuar.

Edhe në qoftë se një SAI investon të gjitha burimet e veta për të qenë plotësisht në përputhje me nivelin e III dhe të IV të ISSAI-ve, mund të mos jetë në gjendje të përmbushë rolet dhe funksionet e përcaktuara në dokumentet e një niveli më të lartë të INTOSAI-it.

Kuadri i ISSAI-ve është relativisht i ri dhe ende në zhvillim e sipër. Prandaj, sfidat e theksuara mund të interpretohen si karakteristikat e një faze të përkohshme. Gjithsesi, sfidat janë reale dhe nevojitet të adresohen, nëse SAI-t do të përmbushin rolin e tyre.

Përkthyen:

Alma Shehu, Audituese në Departamentin e Auditimit të Buxhetit Qendror, Administratës së Lartë Publike, Menaxhimit Financiar dhe Auditimit të Brendshëm;

Dëshira Huqi, Përgjegjëse Sektori Drejtoria e Marrëdhënieve me Jashtë

Nga **A. Ömer Karamollaoglu,**
Drejtues i Programit për Standardet e Auditimit, Kryeauditues, ISSAI
Mentor, Gjykata Turke e Llogarive (TCA)

RRITJA E RROLIT TË KLISH-SË NË FUNKSION TË LLOGARIDHËNIES PUBLIKE.

Llogaridhënia publike, pjesë thelbësore e realizimit të së cilës është edhe KLISH, përfshin një perspektivë më të gjerë si në këndvështrimin institucional, ashtu edhe në atë social-ekonomik. Është kjo arsyeja që përmbushja me ndershmëri, profesionalizëm dhe paanshmëri e funksioneve nga ky institucion ndihmon për të rritur eficiencën dhe efektivitetin e fondeve dhe të pasurive publike.

Nga Dr. Zef Preci

Në ndihmë të debatit mbi auditimin

Abstrakt

Zhvillimet social-ekonomike dhe institucionale të periudhës qysh nga miratimi i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë (1998), kanë bërë që një numër institucionesh të pavarura të rishikojnë rolin dhe funksionin e tyre. Kjo, me qellim që në veprimtarinë e tyre të përditshme të reflektojnë jo vetëm këto ndryshime, por edhe përvojën e grumbulluar dhe problemet e shfaqura gjatë kësaj periudhe, si dhe përvojat e mira të ofruara me bujari nga institucionet homologe dhe ato ndërkombëtare që mbështesin procesin e kalimit të vendit tonë drejt demokracisë dhe ekonomisë së tregut,

për t'i afruar në të njëjtën linjë me ato të vendeve të BE.

Vlen të theksohet se nisma për amendimin ligjor të ligjit organik mbi të cilin është ngritur dhe funksionon KLISH, synon t'u japë një përgjigje rekomandimeve të Komisionit Europian për Shqipërinë të tre-katër viteve të fundit, të cilat kanë ritheksuar nevojën e plotësimit dhe përditësimit të këtij ligji, duke pasqyruar në të edhe përvojat e qeverisjes së mirë në vendet e Komunitetit Europian.

Fjalë kyçe: *Llogaridhënia publike, sfidë, përmirësimi i performancës, besimi i publikut, përfshirja e botës akademike, cilësia e qeverisjes, instrumentet e vlerësimit, parandalimi i humbjes së parave publike.*

Hyrie

Sa u takon zhvillimeve të brendshme të kësaj periudhe prej gati dy dekadash, ndërmjet të tjerave mund të përmendim thellimin e procesit të decentralizimit, gjë që ka bërë që shuma të mëdha fondesh publike të menaxhohen nga pushteti vendor, si dhe pasuri të rëndësishme publike të krijuara me kontributet e taksa paguesve apo të huave të marra nga shteti për llogari të tyre të administrohen nga ky pushtet. Së bashku me avancimin e procesit të decentralizimit të pushtetit dhe të fondeve publike, studime të ndryshme konfirmojnë se gjatë së njëjtës periudhë janë sofistikuar edhe format e shfaqjes së korrupsionit, marreveshjeve të fshehta apo të hapura të enteve publike që prokurojnë fonde me operatorë të ndryshëm ekonomike të interesuar, është rritur nepotizmi në përzgjedhjen e anëtareve të këshillave komunale dhe atyre bashkiake, etj. D.m.th përveç dukurisë së përhapur gjerësisht të korrupsionit në nivelet e larta të pushtetit vihet re se e njëjta situatë është edhe në njësitë e qeverisjes vendore, madje edhe në pushtetin legjislativ i shprehur nëpërmjet ndërhyrjeve të anëtareve të Kuvendit në veprimtarinë e përditshme të anëtareve të kabinetit qeveritar për alokim fondesh buxhetore, lejesh koncesionare, kontratash për porosi publike të ndryshme, investimesh në infrastrukturë, etj., që në thelb çon në përkeqësimin e efciences, efektivitetit dhe në rritjen e abuzivizmit me fondet publike. Fakti që në zgjedhjet e fundit vendore një numër i madh (rreth 1/3) drejtuesish në nivel komune dhe

bashkie u zgjedhen në mandatin e tretë apo me shumë dëshmon edhe se, për një pjesë të mire të tyre, sa larg ka shkuar përdorimi i pushtetit në favor të pasurimit personal apo të klanit të afërt ekonomik me të cilin këta drejtues janë të lidhur. Ndërsa përfshirja në listat e partive politike të një numri sipërmarrësish private (rreth ¼) e anëtareve të Kuvendit për periudhën 2013-2017, dëshmon jo vetëm se sa të kushtueshme janë bërë fushatat e zgjedhjeve politike dhe atyre administrative (vendore), por edhe faktin se raportet ndërmjet politikës dhe biznesit kanë evoluar në kahjen e kundërt. Kështu në periudhën 1997-2005 u vu re njëlloj zbehjeje e kufinjve ndërmjet politikës nga njëra anë dhe biznesit e medias nga ana tjetër, gjë që u shpreh në ofrimin e një numri sipërmarrësish përreth elitës së politikës së krahut majtë. Në periudhën vijuese (2005-2013) mund të konstatohet lehtë se nëpërmjet politikave të ndryshme, kryesisht në funksion të përmirësimit të performancës fiskale, qeveria ja arriti të vinte nën kontroll komunitetin e biznesit dhe përpjekjet e këtij të fundit për të përdorur angazhimin politik në favor të vet. Kjo është aq e vërtetë si përsa i takon miratimit të disa ligjeve specifike që në thelb krijuan një raport të zhdrejtë qeveri-biznes në favor të qeverisë (ligji i gjobave, përdorimi i referencave për pagat, në dogana, etj), ashtu edhe të faktit se arbitrariteti fiskal njohu rritje, gjë që është pasqyruar edhe në raporte serioze siç është “Raporti i të bërit biznes në Shqipëri” të Bankës Botërore, etj. Kjo është aq e vërtetë sa edhe një numër arritjesh teknologjike dhe mjaft bashkohore, siç

është krijimi i Qendrës Kombëtare të Regjistrimit (QKR), i Qendrës Kombëtare të Licencimit (QKL), futja në shkallë të gjerë e prokurimit elektronik, etj., u zbehën pikërisht për këtë shkak. Ndërsa zgjedhjet e fundit të përgjithshme, duke gjykuar nga “cilesia” e një numri anëtarësh të Kuvendit dhe raportet e tyre me ligjin si brenda ashtu edhe jashtë vendit, të çojnë në përfundimin se është shtuar rreziku që qeveria e re të vihet nën presione serioze për të ndërmarrë hapa ligjore në favor të grupeve të ndryshme të biznesit, ashtu sikurse presionet për trafik influence në vendimmarrje të rëndësishme qeveritare për fonde publike, koncesione, etj., të shtohen dukshëm edhe për shkak se krahas me burime fondesh me origjinë të dyshimte, ky grup tashmë pjesë integrale e elitës politike të vendit, ka mbajtur një peshë të rëndësishme në vetë fushatën prej nga u zgjedhen si anëtarë të Kuvendit të Shqipërisë.

Ndërsa studime të tjera të ndërmarra nga institucione vendase dhe të huaja duke përfshirë edhe Qendrën Shqiptare për Kërkime Ekonomike, në mënyre konstante provojnë se sektori me problematik sa i takon abuzimit me detyrën dhe për të cilin publiku ka perceptimin si “institucioni më i korruptuar”, d.m.th që gëzon besueshmërinë me të ulët publike, të paktën nga viti 1998 e deri më sot mbetet pushteti gjyqësor. Natyrisht që vëzhgues të ndryshëm konstatojnë me të drejtë se “kultura e pandeshkueshmerisë” është gjerësisht e pranishme në jetën shoqërore e politike të vendit aq sa angazhimi në politike perceptohet gjerësisht si “njolllosje” e cilitdo individ, duke

përfshirë edhe atë kategori njerëzish që e shohin administratën publike si “shërbëtorë të qytetarëve”.

Sfida Kryesore e Kontrollit të Lartë të Shtetit në kontekstin e llogaridhënies publike

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë e vitit 1998 (ndryshuar) përcakton autoritetin dhe funksionin e KLSH-s, si institucioni më i lartë i kontrollit ekonomik e financiar; mënyrën e zgjedhjes së Kryetarit të këtij institucioni; objektin e veprimtarisë kontrolluese; mënyrën e raportimit dhe marrëdhëniet me Kuvendin, marrëdhëniet me qeverinë, etj. Ndërsa ligji organik për KLSH (2000) përcakton parimet e ushtrimit të veprimtarisë, parimin e pavarësisë financiare; zgjidhjen e konflikteve të kompetencave: objektivat kryesore të punës së institucionit; transparencën me publikun; të drejtat gjatë ushtrimit të veprimtarisë; mënyrat e raportimit; organizimin, strukture dhe kompetencat; kufizimet në të drejtat e stafit të KLSH; mandatin Kushtetues e Ligjor të Kryetarit, etj.

Është pikërisht përcaktimi kushtetues për KLSH si “institucioni më i lartë i kontrollit ekonomik e financiar në Republikën e Shqipërisë” (fjala është për auditimin e jashtëm) që i jep këtij institucioni një rol drejtues e udhëheqës në tërë hierarkinë e institucioneve të kontrollit që veprojnë në vendin tone. Duhet theksuar se disa ndryshime ligjore të mevonshme, siç është krijimi i Drejtorisë së Inspektimit Financiar Publik në përbërje të Ministrisë së Financave (Ligji “Për Inspektimin Financiar Publik, 2010),

përveçse zbehën rolin e KLSH në piramidën e institucioneve të kontrollit, krjuan edhe dublim të panevojshme kompetencash. Madje edhe vetë përcaktimi i nenit 2 të këtij akti se “qëllimi i ligjit është mbrojtja e interesave financiarë të njësive publike kundrejt keqmenaxhimit të rëndë financiar, mashtrimit dhe korrupsionit” mund të konsiderohet si një marrje kompetencash apo dublim i drejtpërdrejtë i vetë rrolit institucional të KLSH nga ekzekutivi (qeveria), gjë që nuk mund të mos vendosë në një pozitë jo komode e shumë formale vetë veprimtarinë e KLSH dhe marrëdhëniet e këtij institucioni me Kuvendin e Shqipërisë.

Pavarësisht kësaj, në vlerësimin tim, sfidat kryesore të KLSH në ditët e sotme mund të përmbliidhen të paktën në këto dy drejtime kryesore:

a) Përmirësimi i performancës së vet. Kjo shprehet jo aq në përmbushjen formale të kontrolleve nga pikëpamja numerike dhe as në drejtim të denoncimit të shkeljes së ligjeve në përdorimin e fondeve publike, se sa në bashkëpunimin ndërveprues me institucionet dhe agjencitë e tjera ligjzbatuese dhe sidomos në drejtim të formulimit të akteve juridike që ndihmojnë në parandalimin e shkeljes së ligjit, abuzimit, mashtrimit dhe korrupsionit në përdorimin e fondeve dhe të pasurive publike.

b) Rritja e besimit të publikut mbi integritetin, paanashmërinë dhe profesionalizmin e KLSH si institucion publik kontrollues.

Vlen të theksohet se institucionet e tjera kontrolluese gjatë viteve të fundit kanë demonstruar nivel të pakënaqshëm të performancës së tyre, gjë që ka dëmtuar padrejtësisht edhe imazhin dhe përpjekjet e KLSH për rritjen e profesionalizmit të vet. Kështu njësitet e auditit të brendshëm në shoqëritë publike, ndonëse ligjërisht njihen si institucione kontrolluese në shërbim të Këshillave Mbikëqyrëse të këtyre shoqërive, nuk dallojnë nga njësitet e tjera vartëse të Administratoreve apo Drejtorive të Përgjithshme, kanë stafe joprofesionale dhe rrallë herë ndihmojnë në korrigjimin e devijimeve nga programet e zhvillimit të këtyre shoqërive. E njëjta situatë mund të thuhet edhe për ekspertët kontabël të shoqërive publike, duke shtuar faktin se përzgjedhja e tyre bëhet pa procedura konkurrimi, raportet janë formale dhe përgjithësisht të njëjtat konstatime përsëriten nga njëri vit në tjetrin dhe këto dokumente (raportet e grupit të eksperteve) miratohen gati automatikisht nga këshillat mbikëqyrëse, pa përmendur faktin se këto raporte përgjithësisht nuk përmbajnë rekomandime dhe kështu nuk sjellin asnjë kontribut në menaxhimin e shoqërive publike. Disi më e mirë paraqitet situata me drejtoritë e auditit në ministrinë dhe institucionet qendrore, ndonëse rekomandimet e tyre rrallëherë merren në konsideratë në procesin vendimmarrës, përveçse në rastet kur ndërrohen titullarët dhe në mjaft raste, auditimi përdoret si mjet për të gjetur/formuluar argumente për largimin e drejtuesve të padëshiruar nga titullarët e rinj në institucionet

publike. Në mënyre të përmbledhur, mund të thuhet se megjithëse në vendin tonë janë krijuar dhe funksionojnë të gjitha institucionet audituese/kontrolluese të përshtatshme për një ekonomi tregu dhe shoqëri demokratike, puna e tyre përgjithësisht nuk përdoret në funksion të llogaridhënies së institucioneve që shpenzojnë fonde publike apo marrin vendime për pasuritë e vendit. Ndërsa publiku e njeh fare pak veprimtarinë e këtyre institucioneve, me përjashtim të KLSH.

Ç'duhet bërë për rritjen e rolit të KLSH-së?

Rritja e rolit të KLSH si institucioni kryesor i auditimit në vend lidhet ngushtë sa me veprimtarinë e përditshme të punonjësve të tij, aq edhe me vullnetin politik për të bashkëpunuar të institucioneve të tjera të shtetit e në radhë të parë të qeverisë. D.m.th në vend mund dhe do të këtë me pak korrupsion, me pak shpërdorime të fondeve dhe pasurive publike dhe performancë më të mirë të institucioneve që përdorin këto fonde e pasuri atëherë kur drejtuesit dhe punonjësit e këtyre të fundit do të reformohen sa u takon njohjes së financave publike, administrimit publik dhe drejtësisë. Fusha të tilla janë menaxhimi dhe auditimi publik, reforma në drejtim të angazhimit institucional dhe politikat që ndiqen në këto institucione. Për këtë është e nevojshme një përfshirje më e gjerë e botës akademike dhe kapaciteteve njerezore tashmë të krijuara dhe që janë pjesë e stafeve universitare, sektorit të shoqërisë civile, siç po vepron aktualisht KLSH etj.

Rritja e rolit të KLSH dhe të institucioneve të tjera audituese e duhet parë e lidhur ngushtë me përmirësimin e cilësisë së qeverisjes në vendin tonë. Tashmë nuk ka dyshim, se, siç treguan edhe zgjedhjet e fundit të përgjithshme, qeverisja e mirë është një nevojë e zhvillimit të vendit dhe integritetit Europian të tij.

Për arritjen e këtij qëllimi, në vlerësimin tim, janë të nevojshme edhe disa amendime ligjore dhe qartësim i roleve dhe detyrave funksionale të institucioneve audituese duke filluar me vetë KLSH. Një nismë ligjore e ndërmarrë në fund të vitit të shkuar nga ky institucion duket se për momentin nuk gjeti mbështetjen e duhur të ligjvënësve të shumicës së djathtë, ashtu sikurse është vështirë të gjejsh ndonjë vendim qeverie apo akt tjetër që është ndërmarrë nën nxitjen apo mbështetjen në gjetjet dhe rekomandimet e raporteve vjetore të KLSH. Këto të fundit, për hir të së vërtetës, nuk kanë munguar në çdo raport vjetor të mbajtur në Kuvendin e Shqipërisë, të paktën gjatë gjithë dekadës së fundit. Vlen të theksohet se nisma për amendimin ligjor të ligjit organik mbi të cilin është ngritur dhe funksionon KLSH synon t'u japë një përgjigje rekomandimeve të Komisionit Europian për Shqipërinë të tre-katër viteve të fundit, të cilat kanë rritësuar nevojën e plotësisht dhe përditësisht të këtij ligji duke pasqyruar në të edhe përvojat e qeverisjes së mirë në vendet e Komunitetit Europian. Në vlerësimin tim, thelbësore në ndryshimet ligjore të propozuara, të cilat mendoj se meritojnë të sillen përsëri në vëmendjen e opinionit publik, por edhe

të ligjvënësve në Kuvendin e që mbledhet së afërmi, mbeten përfshirja në propozim e auditimit të ligjshmërisë dhe të performancës, etj.

Gjithsesi rritja e llogaridhënies së institucioneve publike kundrejt qytetareve taksa-pagues duket se mbetet një problem serioz dhe që meriton të analizohet më në thellesi. Siç dihet, pranohet gjerësisht se sfida është rritja e kontrollit mbi shpenzimet publike, por njëkohësisht me të edhe forcimi i llogaridhënies publike përmes auditimit dhe instrumenteve të vlerësimit. Pikërisht këta të fundit – instrumentet e vlerësimit - duket se janë pasqyruar në draftin ende të pashqyrtuar të amendimeve në ligjin organik për funksionimin e KLSH. E kur flasim për llogaridhënien përpara publikut të institucioneve shtetërore për përdorimin e fondeve dhe të pasurive publike, fjala është për të gjithë elementet përbërës të këtij procesi (llogaridhënies). Në literaturën profesionale llogaridhënia e agjencive qeveritare përpara publikut dhe ligjvënësve në Kuvend njihet si “llogaridhënie horizontale” dhe në praktikën e vendit tonë realizohet në mënyra të ndryshme. Kështu sipas disa vendimeve të qeverisë Berisha të ndërmarra në emër të transparencës, prej disa vitesh ministritë dhe institucionet e tjera qendrore përveç prokurimeve (që botohen edhe në portalin e Agjencisë së Prokurimit Publik) janë të detyruara të publikojnë periodikisht edhe disa të dhëna mbi realizimin e buxhetit të shtetit, që ndonëse të përmbledhura, të japin një informacion të paktën në sensin numerik të ecurisë së zbatimit të

buxhetit, por pa mundur të mësohet gjë në lidhje me performancën. etj.

Në këtë këndvështrim, llogaridhënia e institucioneve të vartësisë së ministrive dhe dikastereve të tjera qendrore është një lloj llogaridhënieje që në literaturë njihet si marrëdhënie kujdestarie apo midis “agjentit dhe drejtuesit”.

Kuvendi i Shqipërisë mundëson një aspekt tjetër të llogaridhënies – llogaridhënien politike, d.m.th u jep mundësi qytetareve që nëpërmjet debatit politik në këtë institucion, si institucionin më lartë të shtetit, të njihen me ecurinë e mbledhjes së të ardhurave fiskale, me përparësitë e zbatimit të buxhetit të shtetit, problematikën e evidentuar gjatë këtij procesi dhe një tërësi masash apo rekomandimesh për politikën që duhet të ndjekë shteti me synim rritjen e efektivitetit të përdorimit të fondeve dhe të pasurive publike. Në këtë aspekt shumë të rëndësishëm të llogaridhënies, KLSH luan një rol të rëndësishëm në besueshmërinë e të dhënave të siguruar nga qeveria dhe insticionet e tjera publike, por edhe mund të duhet të shërbejë si një burim i pazëvendësueshëm nxitjeje për reforma dhe rregullime ligjore që çojnë në mirëmenaxhimin e fondeve dhe të pasurive publike.

Një drejtim tjetër i rëndësishëm kontributit që KLSH mund të duhet të japë në kushtet e sotme në drejtim të llogaridhënies është edhe përdorimi i këtij procesi (llogaridhënies) në dobi të zhvillimit të përgjithshëm të vendit. Kështu, informacioni që boton periodikisht ky institucion vlen jo vetëm për institucionet e vendit dhe qytetarët

shqiptarë, por edhe për investorët që janë të pranishëm në vendin tonë si dhe për ata që potencialisht planifikojnë të investojnë në ekonominë tonë kombetare.

Konkluzione:

1. Llogaridhenia publike, pjesë thelbësore e realizimit të së cilës është edhe KLSH, përfshin një perspektivë më të gjerë si në këndvështrimin institucional, ashtu edhe në atë social-ekonomik. Është kjo arsyeja që përmbushja me ndershmëri, profesionalizëm dhe paanshmëri e funksioneve nga ky institucion ndihmon për të rritur eficiencën dhe efektivitetin e fondeve dhe të pasurive publike. E kur flasim për eficiencën, fjala është që përmes këtij procesi bëhet e mundur reduktimi i burimeve të nevojshme për të siguruar mallrat dhe shërbimet e parashikuara në buxhetin e shtetit. Ndërsa rritja e efektiviteti ka të bëjë me rezultatet – të ardhurat, prodhimin, përfitime të caktuara, etj., me rritjen e cilësisë së mallrave dhe të shërbimeve etj.

2. Përmirësimi i performancës së KLSH kontribuon në parandalimin e humbjes së parave publike, identifikimin dhe ndëshkimin e mashtrimit financiar, korrupsionit dhe krimit ekonomik, si dhe të shpenzimeve të papërshtatshme, gjë që nga ana e vet i jep mundësi qeverisë të alokojë fondet publike për një numër më të madh përfituesish, ose cilësi më të mirë të mallrave dhe të shërbimeve publike që ofron. Për të gjithë këto arsye, rritja e rolit të KLSH si auditues i jashtëm në sektorin publik,

ndikon dukshëm në performancën e sektorit publik në tërësi.

Literatura e konsultuar:

Bujar Leskaj: “KLSH, llogaridhënia dhe transparenca”, gazeta “Koha Jone”, 4 shkurt 2013

Deklarata e Limës, ribotim i INTOSAI, 2002

ISSAI 100: “Parimet themelore në auditimin e Qeverisë”. Ribotim i INTOSAI, 2011.

Albert van Zyl, Vivek Ramkumar dhe Paolo de Renzio: “Në përgjigje të sfidave të Institucioneve Supreme të Auditimit”, 2012, CMI, Instituti Michelsen, www.U4.no

Benjamin Geist: “Auditimi Shtetëror: zhvillime në llogaridhënien publike”, Macmillan, Business&Economics, 2009
Sandor Nagy : “Roli i Institucioneve Supreme të Auditimit në luftën kundër pasojave të krizës financiare dhe ekonomike-Një perqasje teorike”, 2012, MPRA, Mynih, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/40356/>

Jeremy Lonsdale, Peter Wilkins dhe Tom Ling: “Auditimi i Performancës-Kontributi ndaj Llogaridhënies në Qeverisjen Demokratike”, Edward Elgar Publishing, 2011.

John Forrer, James Edwin Kee, Kathryn E. Newcomer dhe Eric Boyer: “Partneritetet Publik-Privat dhe Llogaridhenia Publike”, Universiteti “Xhorxh Uashington”, revista “Administrata Publike”, Maj-Qershor 2010.

Nga Dr. Zef Preci

ZBATIMI I STRATEGJISË KOMBËTARE TË MENAXHIMIT TË MBETJEVE URBANE NË BASHKITË DHE KOMUNAT E VENDIT

Një ambient i pastër dhe i shëndetshëm është pjesë dhe ngastër e cilësisë së jetës, që ne dëshirojmë për vehten tonë tani dhe për fëmijët tanë në të ardhmen

Nga: Msc. **Marianthi Guri**;
Prof. Ass.Dr. **Sazan Guri**.

Abstrakt

Auditim për performancën e menaxhimit të mbetjeve urbane në një Bashki të caktuar mund të merret si një sfidë reale, jo vetëm për zhvillimin e moduleve të kërkuara nga startegjia kombëtare për menaxhimin e integruar të mbetjeve, por edhe për nivelet e performancës së qeverisjeve vendore në këtë drejtim. Paralelisht, auditimi hap drejtime të reja për kontrolle e këshillime të mëtejshme deri në



ballafaqime ligjore, dhe njëherazi shërben si manual për zbatimin e



metodave ekologjike të trajtimit të mbetjeve urbane në të gjitha nivelet e qeverisjeve lokale dhe qendrore. Koha është për të bërë një zhvillim ndryshe, më të fokusuar, më të koordinuar dhe më të përgjegjshëm. Besojmë se Objektivat e Qeverisjes dhe ato të MSA-së sigurojnë një mundësi për të bërë pikërisht këtë. Një auditim i tillë mund do të jetë një burim i çmuar për të gjithë palët e interesuara apo shëmbull i evolucionit të kohës së fundit në Ekomenaxhimin e Mbetjeve Urbane në kontekstin e Bashkimit Evropian.

Fjalë Kyçe: Ekomenaxhim, mbetje urbane, performancë mjedisore, standard shërbimi

Hyrje

Mbetjet për shkak të sasisë së përgjithshme, përbërjes dhe ndikimit negativ në mjedis dhe shëndetin human, konsiderohen si një ndër problemet kryesore sot në Shqipëri. Mungesa e menaxhimit të Trajtimit të Integruar të Mbetjeve Urbane ka shkaktuar një shpërndarje të pakontrolluar të plehrave, të cilat shkaktojnë ndotje të mëdha që lidhen me tokën, ujrat sipërfaqësore dhe nëntokësore, ajrin dhe erën (aromat). Një ambient i pastër dhe i shëndetshëm është pjesë dhe ngastër e cilësisë së jetës, që ne dëshirojmë për vehten tonë tani dhe për fëmijët tanë në të ardhmen. Shkallët që ngjisim e zbresim përditë në pallatin tonë, rrugët e shtëpisë, oborri i shkollës, përtej qytetit etj., kërkojnë dashuri e kujdes prej nesh, në mënyrë që të bëhen për ne mjedisi, ku të bashkëjetojmë me ajër të pastër, ushqim të shëndetshëm, duke u kthyer në hapësira mikëpritëse të bashkëjetesës tonë qytetare.

I. Auditimi i Performancës si koncept

Bazuar në Ligjin Nr.9010, datë 13.2.2003 “PER ADMINISTRIMIN MJEDISOR TE MBETJEVE TE NGURTA”, neni 1, mbi Qëllimin e ligjit, i cili synon mbrojtjen e mjedisit dhe shëndetit nga ndotja dhe dëmtimi prej mbetjeve të ngurta, nëpërmjet administrimit mjedisor të tyre në çdo fazë, përfshi krijimin, grumbullimin, ndarjen, ruajtjen, transportin, riciklimin, përpunimin dhe asgjësimin, të cilat çojnë në pakësimin e mbetjeve dhe zvogëlimin e ndikimeve të tyre të

rrezikshme e të dëmshme. Për këtë arsye, duhet vendosur që të bëhen hapat e parë për përmirësimin e shërbimeve të menaxhimit të mbetjeve, duke përdorur “Standardin e Shërbimit të Pastrimit”, si masë e cilësisë dhe efektivitetit të këtij shërbimi, në mënyrë që të gjithë qytetarët të përfitojnë sa më shumë prej tij, të optimizojmë kostot dhe të përmbushen standardet e menaxhimit të mjedisit sipas Bashkimit Europian. Pesë parimet që duhen zbatuar për të zgjidhur krizën e mbetjeve në një mënyrë sa më të mirë mjedisore, si dhe nga ana e kostove ekonomike, janë:

1. Zgjidhja duhet të jetë sa më e thjeshtë;
2. Zgjidhja duhet të jetë lokale;
3. Njehësimi i zgjidhjes me ekonominë lokale;
4. Njehësimi i zgjidhjes me zhvillimin e komunitetit lokal;
5. Zgjidhja e bazuar në metodat inxhinjerike

Mbeturinat nuk janë vetëm gjëra të cilat ne nuk na nevojiten më, as gjëra që na mbesin nga prodhimi i mallrave të ndryshme. Ato janë edhe gjëra me të cilat ne mund të përfitojmë. Eliminimi i mbeturinave urbane përbën një hallkë jetike në konceptin fillim-përfundim të menaxhimit të mbeturinave urbane. Theksi i tanishëm mbi parandalimin e ndotjes, si dhe zhvillimi i teknologjive të trajtimit ka si rezultat pakësimin e volumit të mbeturinave urbane, të cilat duhet të eliminohen. Parandalimi i mbeturinave do të jetë një element kyç i një politike të integruar. Masa të forta fillimisht nevojiten për të nxitur **ripërdorimin, reduktimin dhe riciklimin** dhe përpunimin e mbetjeve, e cila

quhet ndryshe edhe **“hierarkia e mbetjeve”**.

Edukimi i qytetarëve për të reduktuar, ricikluar mbetje nuk është zgjidhja e plotë, por është një fillim i mbarë.me moton: Riciklo për të kursyer energji, material, sipërfaqe.....!

Planifikimi i një sistemi reduktimi, riperdorimi dhe riciklimi efektiv kërkon një arritje sistemi. Vendimet rreth koleksionimit, marketingut, dhe procesit të riciklimit janë të lidhur me njëri-tjetrin. Të marrësh një vendim rreth një elementi të programit të riciklimit pa marrë parasysh efektin e vendimit ndaj elementëve të tjerë mund të çojë drejt një programi jo efektiv dhe të shtrenjtë, me një kritikë të shtrirë tek publiku dhe një pjesëmarrje të dobët. Meqënëse publiku (qytetarët, familjet dhe bizneset) duhet të mbështeten në pjesëmarrje duke ndarë një përqindje të lartë të riciklimit të materialeve të përdorshme, programi duhet të jetë i planifikuar në përputhje me leverdinë dhe mbështetjen e publikut, si objektiv kryesor. Që të sigurojë sukses, një program i bashkuar riciklimi duhet të zhvillohet në një stil të bashkërenduar.

Së pari, Bashkitë duhet të vendosin se cilët materiale duhet të riciklohen, duke u bazuar në një analizë të vëllimit të materialeve të riciklueshëm të komunitetit, që mund të kthehen në funksionin e riciklimit dhe tregtueshmerinë dhe ekonominë mbështetëse të këtyre materialeve. Kur bëhen të njohura se cilët materiale do të koleksionohen dhe në çfarë volumni, vendosen mënyrat e koleksionimit, procesi, çmimi i procesit dhe hapësira e grumbullimit. Nevojat e blerësve të

fortë do të ndihmojnë vendosjen e llojëve dhe të paisjeve për procesin.

Së dyti, programi i riciklimit duhet planifikuar, që të plotësojë kushtet e riciklimit të bazuara në legjislacion specifik të procesit për zhvillimin dhe funksionimin e programit të riciklimit. Riciklimi siguron një mundësi për bashkpunimin midis publikut dhe sektorëve privatë.

Riciklimi i mbetjeve është një mundësi ekologjike dhe fitimprurëse në menaxhimin e mbetjeve ndaj mundësive të tjera, si landfill (vendgroposje) ose incenerim (djegie).

Eliminimi i mbeturinave urbane përbën një hallkë jetike në konceptin fillim - përfundim të menaxhimit të mbetjeve urbane. Theksi aktual mbi parandalimin e ndotjes, si dhe zhvillimi i teknologjive të trajtimit ka si rezultat pakësimin e volumnit të mbetjeve urbane, të cilat duhet të eliminohen. Synimi i auditimit është të japë një panoramë të përgjithshme të funksionimit të Strategjisë Kombëtare të Mbetjeve Urbane dhe të përshkruajë konkretisht instrumentat dhe realizimin e saj në Bashkinë e qytetit të Një Bashkite e Komunitatit e vendit, sepse aty:

Administrimi i Mbetjeve Urbane është kryer dhe vazhdon të kryhet në mënyrë primitive. Ato shkarkohen në gjëndje të lirë, në vend të papërshtatshëm e të ndaluar, në breg lumi, pranë zonave të banuara, duke shkarkuar një shpërndarje të pakontrolluar të tyre, të cilat kanë ndikuar në ndotje të ajrit, tokës dhe ujit.

Paradokset e menaxhimit të mbetjeve në qytetin nëpër Bashkitë e Komunitet e vendit:

- Grumbullohen në venddepozita të hapura në natyrë;
- Nuk kryhet asnjë lloj përpunimi;
- Vendosen në depozitime të shkrifta, toka buke;
- Hidhen pranë sistemeve ujore (lumenj, hidrovoje);
- Digjeshin në gjendje të lirë;
- Jashtë kushteve të kontrollit mjedisor;

Auditimi informon nga njëra anë shoqërinë civile dhe publikun, mbi gjendjen e menaxhimit të mbetjeve urbane, përse i përket grumbullimit të tyre, trajtimit, reduktimit, riciklimit, kompostimit dhe groposjes, me qëllim përmirësimin e këtyre proceseve në të ardhmen, të cilat ndikojnë në mënyrë të konsiderueshme në mjedisin përreth dhe në shëndetin e popullsisë.

Çdo Bashki duhet të zhvillojë strategjinë e tij të depozitimit të mbetjeve, ku rindarja në shesh grumbullimi dhe më pas vendgroposja, pa dyshim luajnë rolin më të rëndësishëm.

Një auditim duhet të mbështetet mbi vlerësimin e Grumbullimit dhe transportimit të mbetjeve urbane në shesh grumbullimi; Përhapjen e ujërave të lëksiviatit të mbetjeve urbane në fushën e mbetjeve; Pastrimin dhe disinfektimin e vendeve përreth kontenerëve; Larjen dhe disinfektimin e kontenerëve; Mirëmbajtjen e pikave të grumbullimit të mbetjeve urbane gjatë ditës dhe Pajtuëshmëria me kërkesat ligjore si cilësia e ajrit, zhurmat, dridhjet, rrjedhjet ujore dhe të lëngshme. Më tej ai duhet të fokusohet



në vlerësimin e zgjedhjes së metodave dhe teknologjive për trajtimin e integruar të mbetjeve urbane apo të ndikimeve pozitive dhe negative në mjedis dhe shëndetin njerëzor. Gjithashtu, ai duhet të vlerësojë se si janë zbatuar masat zbutëse në rastin e ndikimeve negative dhe të masave të kontrollit dhe montorimit, si nga kompania dhe autoriteti mjedisor;

II. Konsideratat bazë për legjislacionin në vend.

2.1 Konsideratat bazë për legjislacionin në vend

Shtylla kurrizore e menaxhimit të infrastrukturës mjedisore për çdo rajon të caktuar në fushën legjislative mbështetet në ligjin Nr.10431, datë 9.6.2011 “Për Mbrotjen e Mjedisit”, ndërkohë ajo e administrimit të mbetjeve urbane është sipas Ligjit Nr. 10 463, datë 22.9. 2011 “PËR MENAXHIMIN E INTEGRUAR TË MBETJEVE”. Në mënyrë të përgjithshme përfshihen:

- Katalogu i klasifikimit të mbetjeve;
- Rregullore për çdo metodë të trajtimit të mbetjeve të ngurta (ndarje, ripërdorim / riciklim, kompostim, djegie groposje, etj.);
- Rregullore për trajtimin e mbetjeve ndërtimore dhe shkatërrimore;
- Rregullore për mbetjet industriale si dhe kushtet për instalimin dhe

funksionimin e impianteve të trajtimit të tyre;

Problem më i madh në administrimin e mbetjeve në Shqipëri nuk qëndron te mungesa e ligjeve (*Strategjia Kombetare Shqiptare mbi mbetjet, Prill 2010*), por te mungesa e një plani administrimi institucional, teknik dhe kapacitete njerëzore, burime financiare dhe investime në infrastrukturë; mungesë experience/ traditë në administrimin e këtij sektori; mungesë e mjeteve ekonomike të përdorura për administrimin e mbetjeve; komunikim i dobët midis qeverisë lokale dhe qëndrore mbi çështjet e mbetjeve; bashkepunim i dobët midis komunitetit, biznesit dhe ndërmarrjeve menaxhuese mbi çështjen e mbetjeve; mungesë mbi monitorimin, treguesin dhe statistikën e mbetjeve dhe mungesa e rrjeteve për të mbledhur dhe përpunuar ato, etj;

2.2. Konsideratat bazë për legjislacionin në BE

Direktivat Europiane mbi të gjitha fiksojnë objektivat, procedurat dhe kriteret e përgjithshme, disa detyrime të veçanta dhe të rëndësishme dhe koha për të arritur këto objektiva. Vendet anëtare dhe/ose Administrata Lokale krijon ligjin dhe rregulloren me anekset teknike në kërkes të bërjes së mundësisë të realizimit dhe funksionimit të landfillit (vendgroposje). Për parandalimin dhe menaxhimin e mbetjeve është vendosur një rend prioriteti në hierarkinë e mbetjeve. a. Parandalim, b. Përgatitje për ripërdorim, c. Riciklim, d. Rikuperim tjetër, p.sh. rikuperim energjie, e.Groposje

2.3 Kostot e menaxhimit të mbetjeve

Kostoja e menaxhimit të mbetjeve duhet të përballohet nga prodhuesi i



mbetjeve ose nga poseduesi i kaluar ose aktual i mbetjeve – në përputhje me principin ndotësi pagan. Menaxhim i mbetjeve do të thotë mbledhje, transport, rikuperim dhe trajtim i mbetjeve, përfshirë veprimet e ndërmarra si tregtar ose komisionar.

III. Situata e mbetjeve urbane dhe motivimi i auditimit

3.1 Situata e mbetjeve urbane

Aktualisht, mbetjet mbledhen sipas një norme të thjeshtë civile dhe depozitohen në fushë të hapur, e cila ndodhet 4km nga qendra e qytetit. Nga aktiviteti i depozitimit të mbetjeve në ndodh ndotja e ajrit nga emetimet në formë gazrash të dëmshëm dhe era të rënda, që përbëjnë kërcënim për punonjësit e fushës së mbetjeve dhe banorët përreth zonës, si edhe ndotja e tokës dhe ujrave sipërfaqësore dhe nëntokësore nga precipitimi i lëksiivit të mbetjeve. Prania e kafshëve dhe shpendëve përbëjnë shqetësim për përhapjen e sëmundjeve infektuese. Ajo që është më paradoksale, ato, hidhen në/dhe pranë sistemeve lumore, si në kanalet kullues që çojnë ujrën ne hidrovor. Paradoksi tjetër është se ato

deri para dy vjetësh digjeshin, ku ndotesh toka dhe uji, dhe ajri. Nëpërmjet proceseve të komplikuar kimike dhe fizike, substancat e rrezikshme depërtojnë në zinxhirin ushqimor të njerzve, bimëve dhe kafshëve.

Gjenerimi aktual i mbetjeve urbane

Gjenerimi aktual i mbetjeve urbane nuk mund të klasifikohet për momentin, por pritët të jenë në vlera jo të vogla dhe të shumëllojshme, duke filluar nga mbetjet solide, familjare, spitalore, industriale deri në ato bujqësore. Nga studimet rezulton se jo të gjitha mbetjet urbane thjesht mund të groposen.

Tabela e Përbërjes së mbeturinave në Bashkitë e Komunitet e vendit

Materiali	Përbërja në %	Sasia ton/vit 2009	Sasia ton/vit 2015	Potenciali për Kompostim
Organik	53,70	17248	18860	18860
Letër dhe karton	10,54	3385	3702	3702
Plastikë e riciklueshme	13,70	4400	4812	
Qelq	5,25	1686	1844	
Metale	0,70	225	246	
Lëndë Drusore	0,62	199	218	218
Tjeter	15,50	20,80	5444	
Totali i vlerësuar	100,00	100,00	100,00	22780

3.2 Vlerësimi i indikatorëve të performancës së menaxhimit të mbetjeve urbane

Në aktmarrëveshjet e nënshkruara ndërmjet Bashkive dhe Shoqërive nuk parashikohen penalitete nga ana e Bashkisë, në rast të mos përmbushjes së të drejtave dhe detyrimeve nga ana e shoqërisë në fjalë. Një nga detyrat e Shoqërive është mirëmbajtja deri në

fund të periudhës 20 vjeçare të sistemit me 3 kosha në të gjithë territorin e Bashkisë. Nga mënyra e bashëpunimit të këtyre shoqërive me Bashkitë përkatëse dalin një sërë rekomandimesh si:

- Kompanitë e riciklimit duhet të jenë e pajisura me leje mjedisore për ushtrimin e aktivitetit të saj
- Ndërmarrjet e pastrimit, gjithashtu duhet të jenë e pajisur me leje mjedisore për ushtrimin e aktivitetit të saj;
- Si kompania e ricikimit dhe ndërmarrja e pastrimit duhet të kenë marrë nga Ministria e Mjedisit një “Deklaratë Mjedisore” për sheshin e punës, ku ushtrojnë këtë aktivitet përkatës;



Mungesa e informimit të publikut në problemet e menaxhimit të Integruar të mbetjeve ka sjellë pamjaftueshmëri të njohurisë përreth ku, kur, pse dhe si është përbërja mercologjike e mbetjeve urbane, dhe cilat janë mënyrat e mbledhjes për të realizuar menaxhimin e integruar të mbetjeve bashkiake (Skema 1, M. Guri 2008).

Mungesa e politikave të duhura të mbetjeve, në lidhje me parandalimin e tyre, grumbullimin, trajtimin dhe

depozitimin, si dhe mungesa e një shërbimi të përshtatshëm ka bërë që në zona të ndryshme të qytetit, sidomos në brigjet e lumenjve të gjenden pirgje mbeturinash të tipeve nga më të ndryshmet, duke i kthyer këto zona në të ashtuquajtura venddepozitime të jashtëligjshme mbetjesh dhe ç'është më e keqja në zona të ndotura. Zhvillimi i vrullshëm dhe rritja e konsumit kanë çuar në krijimin e një sasive të madhe mbetjesh të depozituara. Rreth 80% e të gjitha mbetjeve vijnë si rrjedhojë e veprimtarive bujqësore, industriale dhe të bizneseve, një pjesë e madhe e të cilave janë të ripërdorshme (plastikë, metal, letër, qelq, materiale të biodegradueshme, materiale organike). 20% e sasisë së mbetjeve të krijuara vijnë nga mbetjet shtëpiake, një pjesë e madhe e të cilave janë të ripërdorshme (plastikë, metal, letër, qelq, materiale të biodegradueshme, materiale organike).

3.3 Ndikimi në shëndetin e qytetarëve

Djegiet e plehrave çlirojnë kimikate kancerogjene dhe helmuese, duke përfshirë:

- metalet e rënda (të tilla si zinku, bakri, plumbi, kobalti, kadmiumi, arseniku mercuri, kromi, beriliumi, etj);
- gazet, duke përfshirë fluorurin e hidrogjenit;
- materialet organike pjesërisht të djegshme, siç është polyvinyl chloride,
- mbetjet herbicide dhe mbetjet e drurëve;
- kimikate të tjera organike, duke përfshirë hidrokarburet aromatike polycyclic,
- si dhe dioksinat dhe furanet.

Emetimet ose lëshimet në ajër nga djegiet përmbajnë nivele të larta të metaleve të rënda të tilla si; plumbi,

kadmiumi, mërkuri, kobalti, zinku e bakër.

IV. Gjetjet dhe nevojat për ndryshim në menaxhimin e mbetjeve.

4.1. Gjetjet

Nga auditimi mbi administrimin e largimit dhe trajtimit të mbetjeve urbane në Bashkitë e vendit kanë rezultuar disa mangësi, të cilat po i rendisim si më poshtë:

- pikat e grumbullimit të mbetjeve nuk janë brenda standardeve të kërkuara,
- kontenierët janë shumë të vjetër dhe disa prej tyre tejet të amortizuar, ku shumica e tyre janë pa kapak, pa këmbë;
- bashkia është e detyruar të kryejë zëvendësimin e kontenierëve;
- kontenierët publik, sipas rregullores higjieno sanitare duhet të vendosen në rrugë sekondare dhe/ose pranë kryqëzimeve të tyre me rrugët kryesore;



- sipas rregullores higjieno-sanoitare, kontenierët duhet të dizinfektohen me pluhur gjelqerë me 5% përmbajtje klori;
- mbetjet vazhdojnë të depozitohen në pika të hapura prej betoni, ku ato hidhen të gjitha bashkë, shpërndahen lehtësisht,

- ndotin ambientin dhe janë lehtësisht të manipulueshme nga faktorë të jashtëm, si kafshë, etj,
- shenjat dalluese të konteinerëve, të cilat tregojnë për llojin e mbetjeve që duhet të depozitohen qytetarët, pothuajse nuk dallohen, gjë që dëshmohet qartë në foton më poshtë:
- Situata paraqitet alarmante sidomos, përsa i përket administrimit të mbetjeve spitalore në kushte të rënda hijeno-sanitare.
- Në konteinerët ku duhet të depozitohen nga qytetarët mbetjet e ngurta urbane gjen shiringa, age, epruveta me gjak, urinë e feçe, të cilat përdoren për analiza, ambalazhet e ndryshme të serumeve, të gjitha mbetjet e gjeneruara nga kryerja e operacioneve, autopsive, etj.
- Këto mbetje depozitohen në dy kontenierë mbrapa Spitalit Rajonal të Nën Bashkitë e Komunitetet e vendit dhe në ambientet përreth tij të hedhura rëndom përtokë.
- Transporti i mbetjeve urbane realizohet me mjete të vjetër dhe të amortizuar. Disa prej tyre janë të hapura dhe ndotin ambientin gjatë transportit të tyre për në venddepozitim, transport i cili kryhet gjatë orëve të ditës.

4.2 Nevoja për të ndryshuar

- Vendi i depozitimit të mbetjeve të Bashkitë e Komunitetet e vendit shfrytëzohet prej 40 vjetësh dhe janë jashtë të gjithë parametrave dhe standardeve, duke mos qenë as e rrethuar.
- Venddepozitimi i mbetjeve urbane nuk janë të pajisura me leje mjedisore nga MMPAU.

Mbetjet këtu hidhen njëra mbi tjetrën, dhe lartësia e tyre në disa vende ka kaluar mbi 30 metra.



- Mbetjet në fushë nuk mbulohen me dhera për të evituar shpërndarjen e tyre, kështu që janë lehtësisht të manipulueshme nga faktorë të jashtëm dhe përbëjnë rrezik për vetë ndezje apo ndezje nga faktorë të tjerë.
- Fushat e depozitimit janë të pa rrethuara edhe pse shumë pranë saj ndodhen shtëpi banimi të qytetarëve.
- Mbetjet e hedhura në fushë çlirojnë e përhapin në ajrin përreth gazra toksikë që përbëjnë problem tejet serioz për shëndetin e qytetarëve.
- Ndërmarrja e Pastrimit nuk disponon një dokumentacion apo standarde, ku të mbështetet për kryerjen e punës, sidomos përsa i përket sigurimit dhe transportit të tyre.

Ndër objektivat më të përafërta, më të arritshme dhe që konsiderohen të rëndësishme për t'u realizuar nga Bashkitë në drejtim të menaxhimit të mbetjeve urbane duhet të jenë:

- zbatimi i studimit për mbylljen e venddepozitimit ekzistues dhe ndërtimin e një landfilli të ri rajonal për depozitimin përfundimtar të mbetjeve urbane.

- Shtrirja e sistemit aktual me 3 kosha në gjithë territorin urban për një periudhë 5 vjeçare;
- Teknologjia e shërbimit të grumbullimit dhe transportit të mbetjeve urbane ka nevojë urgjente për përmirësim;
- Fuqizimi i sistemit të riciklimit të mbetjeve urbane;
- Mbyllja e fushës së depozitimit të mbetjeve duhet kryer sipas standardeve të përcaktuara bazuar në studimin e kryer nga Qendra Kombëtare e Lëvizjes Ambientaliste, i cili nuk është vënë në jetë deri tani;
- Ndërtimi i një landfilli të ri rajonal për depozitimin përfundimtar të mbetjeve urbane apo prezantimin e idesë së djegies së mbetjeve me incenerator për krijimin e energjisë nga djegia e tyre;
- Barazimin e kostos së shërbimit të pastrimit nëpërmjet rritjes graduale të tarifave mbi bazën e një plani të mirëhartuar;
- Hartimin e programeve që synojnë rritjen e sensibilizimit qytetar për mënyrën e ndarjes së mbetjeve urbane;
- Ngritjen e kapaciteteve të stafit në Ndërmarrjen e Pastrimit të qytetit, etj.
- Të llogaritet kostoja e plotë e menaxhimit të mbetjeve urbane;
- Të planifikohet buxheti bazuar mbi koston e plotë;
- Të përcaktohet tarifa e diferencuar për çdo kategori që përfiton në bazë të koston;
- Të rritet niveli i arkëtimit të tarifave të pastrimit;
- Të kryhen rakordime për përcaktimin e saktë të numrit të bizneseve dhe numrit të familjeve të cilët paguajnë tarifën së pastrimit;

- Të monitorohet performanca për çdo komponent të veçantë të veprimtarisë së ndërmarrjes dhe të planifikohet një menaxhim i mbetjeve urbane më eficient dhe efikas për të ardhmen.

V. Përfundime

- Venddepozitimi i mbetjeve nuk ka kushtet më minimale për depozitimin e mbetjeve të rrezikshme si kimikate, mbetjeve spitalore, të cilat hidhen së bashku me mbetjet e tjera urbane, pa asnjë lloj trajtimi të veçantë.
- Në këto venddepozitime nuk ka peshore që të kryejë matjen e sasisë së mbetjeve të gjeneruara nga sektorë të ndryshëm të depozituara në fushë.
- Pranë venddepozitimeve janë ndërtuar disa banesa që mund të jenë formale, ndërkohë që shumica e tyre ekzistojnë para se kjo vend hedhje të caktohej si pikë depozitimi për qytetin.
- Pranë venddepozitimeve kalojnë lumenj, ujërat e të cilëve ndoten nga mbetjet urbane dhe derdhen në det, duke shkaktuar dëmtime të pariparueshme për zonën përreth.
- Vetë dampat ose fushat e mbetjeve nuk kanë studim teknik e inxhinierik për sheshin e vend-hedhjes së mbetjeve urbane,
- Dampat ose fushat e mbetjeve nuk kanë studim gjeomjedisi për sheshin e vend-hedhjes së mbetjeve urbane dhe as Raport të Vlerësimit të Ndikimit në Mjedis - VNM.
- Programet e hartuara dhe të realizuara nga Bashkia Në Bashkite e Komunat e vendit për edukimin publik mbi mbetjet urbane kanë qenë sporadike.

- Programet për edukimin publik në këtë drejtim në pjesën më të madhe të rasteve kanë patur një tematikë më të gjerë mjedisore dhe nuk janë përqendruar vetëm në tematikën e nxehtë të menaxhimit të mbetjeve urbane në qytetin nëpër Bashkitë e Komunitat e vendit.

- Tregjet për materialet e rikuperueshme janë të rëndësishëm në kalimin nga një sistem linear për heqjen e mbetjeve në një sistem për rikuperimin e vlerës.

Rekomandime

- Ndërmarrjet e pastrimit duhet të disponojnë standarde, evidenca dhe të dhëna statistikore për të gjitha fazat e menaxhimit teknik nga grumbullimi deri te depozitimi i mbetjeve.

- Të gjitha të dhënat duhet të mbahen nëpërmjet një blloku shënimesh nga roja e fushës së depozitimit të mbetjeve.

- Fusha e depozitimit, duke qenë se ndodhet në kushtet e fryrjes së erës kryesisht në drejtim të qytetit, duhet me patjetër të ketë një murëmbrojtës të lartë nga ana jugore, me qëllim që të mos ndikohet qyteti nga aromat e mbetjeve.

— Bashkitë duhet të nxisin realizimin e modelit të ndarjes në burim të mbetjeve urbane sipas një kompozimi “praktik” të koshit të riciklimit dhe në përputhje me strategjinë e Ministrisë së Mjedisit si në të riciklueshme (të thata); Organike/të ndryshme (të njoma) dhe të rrezikshme;

Misioni i Bashkisë: Sigurimi i shërbimit të pastrimit, mbledhjes dhe transportimit të mbeturinave në një nivel që përputhet me një kënaqshmëri

gjithnjë në rritje dhe kosto, për të cilën qytetarët janë të gatshëm dhe në gjendje që të paguajnë

- Bashkitë të hartojnë një program të veçantë të pajisur me afate kohore për informimin dhe ndërgjegjësimin e komunitetit në nivel lokal;

- Bashkitë e Komunitat e vendit duhet të përcaktojnë një fond të veçantë, si dhe duhet të punojë për përthithjen e sa më shumë fondeve nga qeveria e donatorë të tjerë me qëllim hartimin programeve sa më të përshtatshme dhe efektive për edukimin e publikut (komuniteti, shkollat) në drejtim të çështjeve që kanë të bëjnë me menaxhimin e mbetjeve.

- Për të arritur progresin e nevojshëm në riciklimin e mbetjeve shtëpiake Bashkitë e Komunitat e vendit, nevojitet stimulimi dhe promovimi i mbështetjes së publikut, duke nisur qysh në fillimin e këtij procesi, që është ndarja e mbetjeve shtëpiake në kazanë të ndryshëm, pasi këto të fundit të jenë siguruar më parë nga Bashkia.

Referenca

- Strategjia Kombëtare mbi menaxhimin e mbetjeve urbane

- Ligji nr.8652, datë 31.07.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore”, i ndryshuar;

- VKM nr.722, datë 19.11.1998 “Për miratimin e rregullores së urbanistikës”;

- Ligji nr.8934, datë 05.09.2002 “Për mbrojtjen e mjedisit”;

- Ligji nr.8094, datë 21.03.1996 “Për largimin publik të mbeturinave”;

- Ligji nr.9010, datë 13.02.2003 “Për administrimin mjedisor të mbetjeve të ngurta”;

- Ligji nr. 10463, datë 22.09.2011 “Për menaxhimin e integruar të mbetjeve”;
- Ligji nr.8897, datë 16.05.2002 “Për mbrojtjen e ajrit nga ndotja”;
- Ligji nr.9115, datë 24.07.2003 “Për trajtimin mjedisor të ujërave të ndotur”;
- Ligji nr. 7697, datë 07.04.1993 “Për kundërvajtjet administrative” i ndryshuar;
- VKM nr.99, datë 18.02.2005 “Për miratimin e katalogut shqiptar të klasifikimit të mbetjeve”;
- Udhëzimi i Ministrisë së Transporteve dhe Telekomunikacioneve

dhe Ministrisë së Mjedisit nr.6527, datë 24.12.2004 “Mbi vlerat e lejueshme të elementëve ndotës të ajrit në mjedis nga shkarkimet e gazrave, dhe mënyrat e kontrollit të tyre”;

Nga: **Msc. Marianthi Guri**,
Eksperte mjedisi, Instituti “G & GGroup”
info@gggroup-al.com
Prof. Ass.Dr. Sazan Guri,
Ekspert mjedisi & pedagog në të Drejtën
e Mjedisit, sazanhuri@gmail.

NDIKIMI I KRIZËS NDËRKOMBËTARE NË RITJEN EKONOMIKE TË SHQIPËRISË DHE PASOJAT E POLITIKAVE TË NDËRMARRA.

Ndikimi i krizës nuk ka qenë shumë i fortë për ekonominë shqiptare, për shkak të një integrimi të dobët financiar dhe një hapjeje relativisht të vogël të tregtisë

**Nga Prof. Dr. Tonin Kola
Prof. Assoc. Dr. Elida Liko**

Kjo temë analizon ndikimin e krizës ekonomike globale në terma të humbjeve në prodhim në Shqipëri në raport me vendet e Evropës juglindore. Duke përdorur analizat statistikore, ne pamë që niveli i zhvillimit të periudhës para krizës, defikiti i llogarisë aktuale, hapja e tregut, kreditimi ndaj sektorit privat dhe raporti i investimeve me PBB-në, janë faktorë të rëndësishëm për të kuptuar intensitetin e krizës. Ndikimi i krizës nuk ka qenë shumë i fortë për ekonominë shqiptare, për shkak të një integrimi të dobët financiar dhe një hapjeje relativisht të vogël të tregtisë. Rezervat e huaja dhe luhatja e kursit të këmbimit gjatë krizës ndihmuan në uljen e humbjeve në prodhim. Duke qenë se pozitat fiskale u përkeqësuan ndjeshëm gjatë krizës dhe sistemi bankar po e merr veten gradualisht, ekonomia shqiptare duhet

të zgjerojë burimet e saj të rritjes dhe të forcojë konkurrencën.

Fjalë kyçe: humbje të prodhimit, kriza financiare globale, brishtësia, lidhjet

Hyrje

Kriza globale financiare që filloi në vendet e zhvilluara, goditi dhe pjesën tjetër të botës. Kjo temë analizon ndikimin e krizës ekonomike globale në terma të humbjeve në prodhim në Shqipëri në raport me vendet e Evropës juglindore. Kjo temë analizon faktorët që i dhanë formë ndikimit fillestar të krizës, duke u përqendruar mes të tjerash në brishtësitë e jashtme të sektorëve, defikitet e llogarisë aktuale, rezervave, borxhit të jashtëm dhe lidhjeve tregtare. Në bazë të analizës së vendeve të ndryshme, fillimisht kemi analizuar rritjen ekonomike për periudhën para krizës nga 2005 në 2007 dhe kemi bërë një krahasim me rritjen gjatë krizës nga 2008 deri në 2009. Në

fund, kemi nxjerrë disa përfundime në bazë të rezultateve empirike për periudhën e rikuperimit nga 2010 deri në 2011. Duke qenë se jo të gjitha vendet e analizuara kanë të njëjtin regjim valutor, modeli mori parasysh dallimet në regjimin e këmbimit valutor në rritjen ekonomike gjatë krizës dhe gjatë periudhës së rikuperimit. Në vende me norma të këmbimit valutor të luhatura, gjatë krizës vihet re një ecuri më e mirë në kuptimin e humbjes së prodhimit, kështu, luhatshmëria e normës së këmbit i ndihmoi këto vende të zbusin efektin tronditës, ndërsa vendet me një normë fikse këmbimi kishin ecuri më negative.

Gjetjet tona kryesore sugjerojnë si në vijim: Niveli i zhvillimit para krize, defiçiti i llogarisë aktuale, hapja e tregut, kreditimi ndaj sektorit privat dhe raporti i investimeve me PBB-në janë faktorë të rëndësishëm për të kuptuar

intensitetin e krizës. Ndikimi i krizës nuk ishte dhe aq i madh për ekonominë shqiptare për shkak të integritetit të dobët financiar dhe të hapjes relativisht të vogël të tregut.

Rezerva e huaj dhe elasticiteti i normës së këmbimit gjatë krizës ndihmuan në zbutjen e humbjeve në prodhim. Duke qenë se pozitat fiskale u përkeqësuan ndjeshëm gjatë krizës dhe sistemi bankar po e merr veten gradualisht, ekonomia shqiptare duhet të zgjerohet burimet e saj të rritjes dhe të forcojë konkurrencën.

Ecuria Ekonomike para Krizës

Shqipëria ka shënuar një rritje të fortë ekonomike prej 5.5% gjatë periudhës 2002-2007. Rritja u mbështet në një ambient të qëndrueshëm makro-ekonomik, një normë e ulët inflacioni dhe një thjeshtëzim të sistemit fiskal dhe reforma strukturore.

Tabela 1 Treguesit kryesorë makroekonomikë

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Rritja reale e PBB	4.2	5.8	5.7	5.7	5.5	6	7.7	3.3
PBB për frymë (USD)	1,437	1,831	2,336	2,597	2,882	3,387	4,174	3,750
Norma e papunësisë	15.8	15	14.6	14.2	13.8	13.4	12.5	13.1
Inflacioni	1.7	3.3	2.2	2.0	2.5	2.9	3.4	2.2
Defiçiti buxhetor/PBB	-6.6	-4.5	-5.1	-3.6	-3.1	-3.5	-5.7	-7.8
Borxhi publik/PBB	65.3	61.7	56.6	56.7	55.9	52.2	53.6	59.0
Borxhi i jashtëm/PBB	23.5	20.6	18	17.5	17.2	14.4	27.6	34.1
Llogaria korrente/PBB	-10	-7.9	-5.6	-7.7	-7.2	-11.2	-15.2	-14.0
Norma mesatare këmbimitALL/USD	140.1	121.9	102.8	99.8	98.1	90.4	83.3	95.5
Norma mesatare këmbimitALL/Eur	132.4	137.5	127.7	124.2	123.1	123.6	122.8	131.0

Shënim. Burimi: Banka e Shqipërisë, INSTAT

Në teori, pritet një ndikim i vogël i krizës në vende me një ambient të shëndoshë makroekonomik, inflacion të vogël, me llogari aktuale të ulëta defičiti dhe varësi të ulët nga kapitalet bankare (Kitamura, 2008; Shelburne, 2009).

Kur filloi rënia 2008-2009

Pavarësisht integritetit të kufizuar në tregjet globale financiare, kriza u përçua në ekonominë shqiptare me anë të një sërë kanalesh:

- Nga tërheqja e depozitave në vjeshtë të vitit 2008 për shkak të panikut. Depozitat bankare filluan të tërhiqeshin gjatë trazirave të krizës financiare në tetor 2008. Nga shtatori deri në dhjetor 2008, u tërhoqën 8% e depozitave bankare. Banka e Shqipërisë filloi të injektojë likuiditete në tregun ndërbankar me anë të operacioneve në treg të hapur. Para tre mujorëve të fundit të vitit 2008, huaja e Bankës Qendrore ndaj bankave të nivelit të dytë sigurohej nga bonot e thesarit. Që të rritej mundësia e bankave të nivelit të dytë për të pasur më shumë likuiditete që do të përmbushnin nevojat e tyre, Banka e Shqipërisë bëri një ndryshim rregullator në mënyrë që të lejonte përdorimin e bonove të thesarit me periudhë maturimi prej 12 muajsh, që më parë përdoreshin si një garanci për instrumente të tjera si "hua një ditore". Banka e Shqipërisë miratoi një kalim të përkohshëm në një normë interesi tavan asimetrik, duke ulur diferencën mes normës së interesit të një huaje një ditore me normën e interesit të marrëveshjes së riblerjes nga 1.75% në 0.75%. Kjo mundësoi uljen e luhatjes së normës së interesit në tregun ndërbankar.
- Presione në normën e këmbimit të Lekut shqiptar. Përkeqësimi i llogarisë

aktuale, ulja e volumit të eksporteve dhe remitancave nga jashtë, çuan në një ndryshim të ekuilibrit të flukseve të valutës së huaj që krijonin presione për të rritur normën e këmbimit të monedhës vendase në tremujorin e fundit të 2008 dhe në tremujorin e katërt të 2009. Zhvlerësimi i monedhës vendase rriti burimet e rrezikut për nivelin e çmimeve në vend;

- Recesioni në vendet partnere tregtare të Shqipërisë çoi në një rënie të eksporteve. Aktiviteti ekonomik i Bashkimit Evropian u përkeqësua në tremujorin e fundit të vitit 2008. Rritja ekonomike u ul nga 0.7-0.8% në tremujorin e tretë në 1.2% në tremujorin e katërt të 2008;

- Remitancat shënuan një rënie dramatike. Gjatë vitit 2008, remitancat ranë me rreth 16% në krahasim me vitin paraardhës dhe kjo përbënte 9.2% të PBB-së në krahasim me vitin 2007 kur përbënte 12% të PBB-së.

Shqipëria nuk u godit rëndë nga kriza ekonomike dhe financiare globale. Ngadalësimi i aktivitetit ekonomik filloi në tremujorin e tretë të vitit 2009, kur prodhimi ra me rreth 4.39% në krahasim me tremujorin paraardhës. Ngadalësimi zgjati deri në tremujorin e parë të vitit 2010 dhe pas kësaj, prodhimi pritej të rikuperohej më ngadalë, por jo të arrinte nivelin para krize. Pavarësisht se vendet e tjera të botës shënuan rritje negative, Shqipëria arriti që të ruante një rritje ekonomike pozitive. Politikat e përgjithshme makroekonomike u stimuluan dhe politika monetare luajti një rol të rëndësishëm në stimulimin e aktivitetit ekonomik. Banka e Shqipërisë ndoqi një politikë monetare lehtësuese dhe norma e interesit ra nga 6,25% në

dhjetor të 2008 në 5,75% në Janar 2009, në 5,25% në tetor 2009, në 5% në korrik 2010. Banka e Shqipërisë e rriti mbikëqyrjen bankare në lidhje me rrezikun e kredisë. Këto masa ndihmuan në një rritje më të ekuilibruar të kreditimit. Politika fiskale ka qenë ekspansioniste me një defičit prej 6% të PBB-së dhe një rritje të borxhit publik në 58% të PBB-së. Shqipëria ka qenë më pak e ekspozuar ndaj tronditjeve të eksporteve, çmimeve dhe remitancave. Ngadalësimi i eksporteve filloi në tremujorin e tretë të 2008 dhe zgjati deri në tremujorin e parë të 2009. Gjatë vitit 2008, defičiti i llogarisë aktuale ishte 14.9% e PBB-së përkundër 10.4% të PBB-së në vitin 2007. Faktori kryesor për këtë përkeqësim ishte rritja e defičitit tregtar nga 26.3% të PBB-së në 2007 në 27,9% të PBB-së në 2008. Transferrat aktuale ndikuan negativisht në ecurinë e llogarisë korrente të Shqipërisë. Pati një ulje PBB-së prej 12% në vitin 2007 në 9.2% në 2008.

Gjatë periudhës 2008-2009, defičiti i llogarisë aktuale të Shqipërisë arriti vlerën më të madhe prej 15.5 të PBB-së. Defičiti tregtar gjatë të njëjtës periudhë ishte 27% e PBB-së, e shoqëruar me një ulje të transfertave aktuale në 10% të PBB-së përkundër 14-15% të PBB-së para krizës. Borxhi total i jashtëm ishte 3.3 miliard Euro në fund të 2009 apo 38.2% e PBB-së. Llogaria e rezervave të huaja përbëjnë importet e 4-5 muajve, një nivel mbi kufirin e rekomanduar të 3 muajve.

Reagimi ndaj krizës

Politika fiskale gjatë vitit 2008 kishte për qëllim të rriste kohëzgjatjen mesatare të borxhit publik. Në krahasim

me vitin 2007, Ministria e Financave, gjatë gjysmës së parë të vitit, uli shumë e borxhit të bonove të thesarit me maturim 1-vjeçar me rreth 30 miliardë Lek dhe rriti borxhin me maturim afatgjatë me 46 miliardë lek, me një maturim nga 2 deri në 5 vjet. Rritja e defičitit buxhetor dhe mënyrat e saj të financimit ndikuan në drejtimin e flukseve financiare në ekonomi. Nevojat në rritje të qeverisë për të marrë hua e ulën kreditimin ndaj sektorit privat. Rritja e ulët në vitin 2009 dhe një huamarrje e madhe për të financuar investimet publike e rritën borxhin publik në 60% në vitin 2009. Kontributet shoqërore u shkurtuan para zgjedhjeve të vitit 2009.

Përcaktuesit e rritjes në periudhën e krizës

Variablet përcaktuese potenciale janë grupuar si shifra që përfaqësojnë kanalet e “tregtisë” dhe “financiare” (Tsangarides, 2010). Për kanalet e tregtisë, përdorim hapjen ndaj masave të tregtisë së huaj si përqindje e eksportit plus importit ndaj PBB-së. Për kanalin financiar, marrim nën konsideratë borxhin e jashtëm afatshkurtër ndaj PBB-së, llogarinë aktuale ndaj PBB-së dhe rezervat e huaja në muajt e importit. Akumulimi i rezervës është një variabël që përdoret në model në mënyrë që të përcaktohet nëse humbjet e prodhimit u zmbarsën nga përdorimi i rezervave të huaja të akumuluar.

Tabela 2

Efekt i përlllogaritur në rritjen e prodhimit 2005-2007 në krahasim me 2008-2009

Variablet	2000-2007		2008-2009	
	Koefiçienti	Probabiliteti	Koefiçienti	Probabiliteti
Llogari aktuale/PBB	0.034**	0.00	-0.771**	0.00
Borxh i jashtëm/PBB	-0.001	0.64	-0.155	0.13
Hapja ndaj tregtisë së jashtme(Eksport+Importe)/PBB	0.004*	0.02	0.862**	0.00
Kreditimi ndaj sektorit privat/PBB	0.023**	0.00	-0.462*	0.02
Bilanci fiskal/PBB	0.020	0.22	-8.27*	0.04
Rezervat valutore	0.041*	0.01	0.224	0.124
Investimet/PBB	0.008	0.19		
Inflacioni	-0.024**	0.00		
Efekt i fiks				
Shqipëria	7.344		6.726	
Krocia	7.375		31.301	
Maqedonia	7.991		15.423	
Bosnja dhe Hercegovina	6.304		17.349	
Serbia	8.539		11.282	
Bullgaria	6.696		30.420	
Hungaria	7.663		35.226	
Poloni	7.600		26.587	
Rumania	7.564		11.366	
Republika Sllovake	8.429		22.839	
Sllovenia	7.770		45.555	
R^2	0.972		0.936	
Regresioni matematik	0.118		1.3119	
Durbin –Watson	2.483		3.666	
Variable Mesatare e Varur	8.907		0.677	
Variable Variable e Varur S.D	0.714		5.207	
Shuma e katorëve të mbetur	0.195		8.606	

Eftket fikse, përlogaritja e të dhënave të tabelës, metoda: Katrorët më të pakët; të dhënat janë mbledhur nga World Economic Outlook

Në model janë inkorporuar variablet që matin stabilitetin makroekonomik të vendit, siç është norma e inflacionit. Në lidhje me inflacionin, literatura empirike ka mbështetur lidhjen negative mes inflacionit dhe rritjes (Bruno, 1996; Amber & Cardia 2002; Bose, Haque, & Osborn, 2003). Lidhja negative mbështetet nga perspektiva teorike, sepse inflacioni e ul besimin e

investitorëve vendas dhe të huaj dhe përkeqëson në periudhë afatgjatë

ecurinë e vendit. Në model përfshihet po ashtu një variabël që mat nivelin e zhvillimit financiar dhe kreditimin ndaj sektorit privat në raport me PBB-në. Niveli i zhvillimit financiar është i lidhur në mënyrë pozitive me rritjen (Papaioannou, Portes, & Siourounis, 2006). Në vende me sistem financiar me

zhvillim të vogël, remitancat kanë rezultuar pozitive për rritjen ekonomike (Quillin, Segni, & Sirtaine, 2007).

Rezultate dhe diskutime

Në bazë të analizës së regresit për 10 ekonomitë në trazicion, rezultatet kryesore mund të përmbliken si më poshtë:

Përlogaritjet empirike për periudhën 2005-2007 para krizës financiare globale.

1. Ndikimi i inflacionit, i cili përdoret për të matur ndikimin e ambientit makroekonomik të qëndrueshëm në ecurinë e rritjes është negativ dhe domethënës nga ana statistikore. Ambienti me inflacion të ulët ka ndihmuar vendet që janë objekt studimi për të pasur një rritje pozitive ekonomike.

2. Zhvillimi financiar i matur nga raporti i kreditimit të sektorit privat me PBB-në ka një ndikim pozitiv dhe domethënës në ecurinë e rritjes në bazë të teorisë ekonomike, që përcakton lidhjen e pamohueshme pozitive mes variableve për vendet me një nivel mesatar dhe të lartë zhvillimi financiar dhe për vendet në zhvillim me vështirësi në huamarrje dhe një lidhje pozitive të pasigurt (Guiliano & Ruiz-Arranz, 2005) ku është konstatuar se remitancat private zënë vendin e zhvillimit financiar në këto vende.

3. Raporti mes investimeve dhe PBB-së ka një ndikim pozitiv por jo statistikor në rritje. Investimet varen në mënyrë parësore nga disponueshmëria e kreditimit vendas. Agrawal (2000) ka konstatuar se në vendet aziatiko jugore raporti i investimeve me PBB-në ka

qenë i ulët bazuar në disponueshmëri më të ulët të kreditimit vendas dhe flukseve të vogla të investimeve.

4. Ndikimi negativ i borxhit në rritje konfirmohet në vendet që janë objekt i studimit. Lidhja nuk është statistikisht domethënëse. Në vendet e zhvilluara, niveli i kursimit vendas nuk është i mjaftueshëm për të financuar investimin e nevojshëm për të siguruar zhvillimin ekonomik, kështu që është logjik përdorimi i fondeve të jashtme në mënyrë që të rritet kapaciteti i vendit për t'u rritur. Ayadi (2008) ka konstatuar një ndikim jo linear të stokut të borxhit në rritje. Stoku i borxhit të jashtëm kontribuoi në mënyrë pozitive ndaj rritjes në periudhat e hershme të marrjes së huave.

5. Raporti i bilancit fiskal ndaj PBB-së ka një efekt pozitiv, por jo domethënës në rritje. Zgjerimi fiskal rrit kërkesën agregate dhe çon në zgjerim ekonomik. Ndryshimet në shpenzime dhe taksim mund të përdoren në mënyrë "kundërciklike për të ndihmuar në një zbutje të luhatjes së prodhimit real kombëtar veçanërisht kur ekonomia përjeton një tronditje të jashtme. Gray & Line (2007) kanë konstatuar se deficietet fiskale ndikojnë në rritjen ekonomike, veçanërisht në rregullimet fiskale që ulin deficitin fiskal pasohen nga një rritje më e fortë ekonomike.

6. Hapja ndaj tregut të huaj ka një efekt domethënës pozitiv në rritje, edhe pse koeficienti është relativisht i vogël.

7. Gjatë viteve të fundit, rezervat e huaja janë rritur në mënyrë të shpejtë, kryesisht si një mjet për luftimin e turbulencës së tregut financiar. Në këtë temë, ne kemi gjetur dëshmi empirike të një ndikimi domethënës dhe pozitiv

në rritjen e rezervave të huaja. Ndikimi pozitiv i rezervave të huaja në investime dhe në rritjen ekonomike konstatohen nga Fukuda & Kon (2010) dhe Turney & Mohanty (2006) në një analizë të dhënash.

Rritja gjatë 2008-2009

Ka një përkeqësim domethënës gjatë 2008-2009 që u shoqërua nga një përkeqësim thelbësor i ecurisë së rritjes. Kjo sugjeron se ngadalësimi i rritjes pati ndikim të kundërt të të ardhurat, kështu duke përkeqësuar pozitativat fiskale të vendeve. Rënia në PBB-në reale gjatë atyre viteve shpjegohet kryesisht nga lidhja e tregtisë, ulja e raportit të kreditimit me PBB-në, përkeqësimi i pozitës së llogarisë aktuale, borxhi i lartë i jashtëm dhe përkeqësimi i bilancit fiskal. Rezervat e huaja kanë një ndikim pozitiv në frenimin e humbjeve në prodhim. Rezultatet janë konsistente me Claessen, Ariccia, Igan & Laeven (2010) dhe Lane & Milesi-Ferreti (2010).

Profili i rikuperimit të ekonomisë shqiptare

Rikuperimi i rritjes konsiderohet të ketë një formë V, ashtu siç shfaqet në Fig. 1.

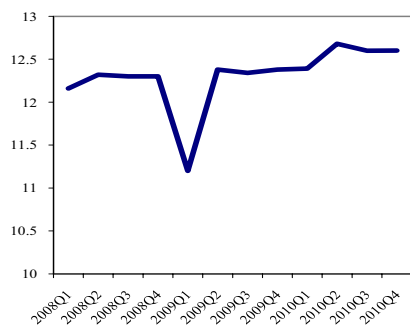


Figura 1. Rikuperimi i rritjes

Kërkesa e brendshme vazhdoi të ulej nga një besim i ulët në sektorin bankar, që solli një ekspansion më selektiv të kreditimit, përkeqësim të konsiderueshëm të kushteve fiskale dhe një ulje të konsiderueshme të remitancave private. Një ulje e konsiderueshme në prodhim ndihet në tremujorin e parë të vitit 2009, e cila përllogaritet rreth 13.3% më pak në krahasim me tremujorin parardhës. Rritja kthehet vetëm në tremujorin e tretë të vitit 2009. Përmirësimi në ecurinë e eksporteve vihet re në muajt e parë të vitit 2010. Për vitin 2010, projektimet e rritjes së PBB-së janë 3%, në të njëjtën linjë me ato të FMN-së.

Politika fiskale e influencuar nga kushtet e jashtme dhe të brendshme makroekonomike ka ndihmuar vendin gjatë krizës për të ruajtur një rritje pozitive ekonomike. Pas krizës, defiçiti fiskal u rrit me 7.4% në vitin 2009 dhe borxhi publik ishte afro 60% e PBB-së me 40% të borxhit me maturim të shkurtër dhe një rrezik të lartë rifinancimi borxhi.

Bazuar në këto shifra, nuk ka më vend për politikë fiskale kundër ciklike dhe dhe defiçiti buxhetor duhet të rregullohet.

Mund krahasojmë hendekun e prodhimit në Shqipëri me vendet e Evropës juglindore (figura 2).

Për të gjitha vendet, rritja e ardhshme potenciale dëmtohet nga kërkesat e larta fiskale. Përveç Bosnjë dhe Herzgovinës dhe Maqedonisë që shënuan një rritje ekonomike negative në vitin 2009, vendet e tjera arritën që të ruanin një rritje pozitive. Që të dyja këto vende kishin një regjim fiks të këmbimit valutor para krizës globale. Bosnja dhe Herzegovina aplikoi një

regjim fiks dhe Maqedonia fiksoi një regjim të tillë de fakto me Euron. Regjimi i këmbimit valutor nuk solli ndryshime gjatë periudhës së krizës. Kështu, mund të dalim në përfundimin se regjimi fiks i këmbimit valutor pati një ecuri më të dobët sesa ai elastik gjatë krizës në lidhje me rritjen ekonomike. Tsangarises (2010), në analizimin e rolit të regjimit të këmbimit valutor në Ekonomitë e Tregjeve në Lindje gjatë krizës, konstaton se ecuria e rritjes për regjimet fikse nuk ishte ndryshe nga ato elastike gjatë krizës, por periudha e rikuperimit gjatë 2010-2011 për regjimet fikse u duk se ishte më e keqe. Furceri dhe Zdzienicka (2010) kanë vërtetuar se normat fleksibël të këmbimit janë një instrument efikas për të zbutur efektin e krizës, sepse nën një regjim fleksibël, autoritetet monetare kanë një instrument shtesë politikash për t'u përballur me krizën.

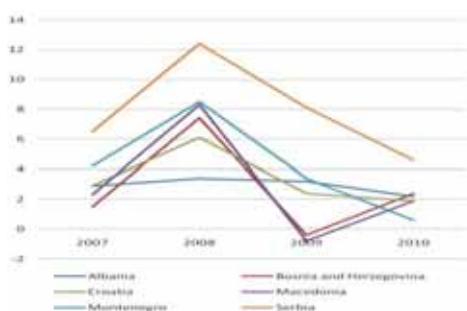


Figura 2. Rritja reale e PBB-së për vendet e rajonit

Përfundime

Në këtë temë analizohen forcat kryesore që kanë udhëhequr rritjen ekonomike në Shqipëri në lidhje me vendet e Evropës juglindore para dhe gjatë krizës financiare globale. Studimi ka nxjerrë në pah se niveli i zhvillimit para krizës, deficieti i llogarisë korrente, hapja ndaj tregtisë, kreditimi i sektorit privat dhe raporti i investimeve me PBB-në janë faktorë të rëndësishëm për të kuptuar intensitetin e krizës. Ndikimi i krizës nuk ka qenë dhe aq i fortë për ekonominë shqiptare, për shkak të një integriteti të dobët financiar dhe një hapjeje relativisht të vogël ndaj tregtisë. Rezerva e huaj dhe fleksibiliteti i këmbimit valutor gjatë krizës ndihmuan në zbutjen e humbjeve të prodhimit.

Duke qenë se pozitat fiskale u përkeqësuan ndjeshëm gjatë krizës dhe sistemi bankar po e merr veten gradualisht, ekonomia shqiptare duhet të zgjerojë burimet e saj të rritjes dhe të forcojë konkurrencën.

Borxhi publik mbetet i lartë dhe duhet të ulet. Huamarrja e madhe publike për të financuar investime në infrastrukturë e ka rritur raportin e borxhit me PBB-në në rreth 60% të PBB-së. Ky raport i lartë po e bën Shqipërinë të brishtë. Një politikë më e shtrënguar fiskale mund të shërbejë për të përmirësuar dhe jo dëmtuar rritjen. Politika monetare duhet të mbetet e kujdesshme, duke marrë parasysh pasiguritë e larta rajonale.

Referenca

Agrawal, P. (2000). *Saving, investment and growth in South Asia*. Indira Gandhi Institute of Development Research.

- Amber, S., & Cardia, E. (2002). International transmission of the business cycle in a multi— Sector model. *European Economic Review*, 46.
- Ayadi, F. S., & Ayadi, F. O. (2008). The impact of external debt on economic growth: A comparative study of Nigeria and South Africa. *Journal of Sustainable Development in Africa*, 10(3).
- Bose, N., Haque, M. E., & Osborn, D. R. (2003). Public expenditure and economic growth. A disaggregated analyses for developing countries. *Money, Macro and Finance Conference*. University of Cambridge.
- Bruno, M. (1996). Crises and reform. What have we learned? World Bank Publication, Business and Economics.
- Claessens, S., Ariccia, G. D., Igan, D., & Laeven, L. (2010). Lessons and policy implications from the global financial crises. IMF Working paper serial No. 44.
- Fakuda, S., & Kon, Y. (2010). Macroeconomic impacts of foreign exchange reserve accumulation: Theory and international evidence. ADBI Institute Working paper serial No. 197.
- Furceri, D., & Zdzienicka, A. (2010). Banking crises and short and medium term output losses in developing countries: The role of structural and policy variables. MPRA paper No. 22077.
- Gray, C., & Lane, T. (2007). *Fiscal policy and economic growth: Lessons for Eastern Europe and Central Asia*. The International Bank for Reconstruction and Development and the World Bank.
- Guiliano, P., & Ruiz-Arraz, M. (2006). Remittances, financial development and growth. Discussion paper serial No. 2160.
- Kitamura, T. (2008). Impacts of the 2008 financial crises on transition economies. *Journal of Asia-Pacific Studies*, 13.
- Lane, P. R., & Milesi-Ferreti, G. M. (2010). The cross-country incidence of the global crisis. IMF Working paper serial No. 171.
- Mohanty, M.S., & Turner, P. (2006, September). Foreign exchange reserve accumulation in emerging markets: What is the domestic implication? *BIS Quarterly Review*.
- Papaioannou, E., Portes, R., & Siourounis, G. (2006). Optimal currency shares in international reserves: The impact of euro and the prospect of dollar. *Journal of the Japanese and International Economics*, 20(4).
- Quillin, B., Segni, C., Sirtaine, S., & Skamnlos, I. (2007). *Remittances in the CIS countries*. World Bank Publication.
- Shelburne, R. C. (2009). *The global crises and the transition economies*. United Nations Economic Commission for Europe.
- Tsangarides, C. (2010). Crises and recovery: Role of the exchange rate regime in emerging market countries. IMF Working paper serial No. 242.
- Përktheu nga origjinali në anglisht:*
Alkida Llakaj, Audituese në Departamentin e Auditimit të Buxhetit Qendror, Administratës së Lartë Publike, Menaxhimit Financiar dhe Auditimit të Brendshëm

Nga **Prof. Dr. Tonin Kola**
Prof. Assoc. Dr. Elida Liko

QASJA E QEVERIVE NDAJ INVESTIMEVE PUBLIKE

.....kjo situatë mund të çojë në një iluzion fiskal pasi konsolidimi po arrihet duke “sakrifikuar” apo lënë peng të ardhmen ekonomike për zgjidhje afatshkurtra.

Nga :**Msc.Blerita ZILJA;**
Prof.Ass.Dr. Manjola NAÇO.

Abstrakt

Nivelet e larta të borxhit që po përjetojnë shumë vende po i detyrojnë qeveritë të jenë tepër të kujdesshme me menaxhimin e financave publike, duke bërë presion për uljen e deficitit buxhetor dhe mbajtjen nën kontroll të borxhit, politikë kjo që po mbështetet fuqimisht edhe nga institucionet financiare ndërkombëtare si FMN dhe Banka Botërore. Përveç mundësisë së rritjes së të ardhurave, të cilat për shkak të konkurrencës midis rajoneve për nivelet e taksave dhe efektit zinxhir që japin mbi koston e jetesës nuk krijojnë shumë hapësira për të kontribuar në masë të lartë në zvogëlimin e deficitit, ulja e nivelit të shpenzimeve në varësi

të nivelit të të ardhurave të mbledhura ngelet mundësia më e prekshme për të konsoliduar financat publike.

Risku më i madh që shfaqet në këto kushte është që qeveritë, të gjendura përballë nevojës për të ulur deficitin dhe shpenzimet, në një kohë kur shpenzimet korente në periudha afatshkurtra mund të konsiderohen si fikse dhe zvogëlimi i tyre do të shoqërohej me kosto të larta sociale dhe politike, të arrijnë qëllimin e tyre për konsolidim fiskal duke ulur investimet publike. Kjo zgjedhje paraqet rrezikshmëri të lartë për të ardhmen ekonomike të vendit pasi IP konsiderohen si një nga faktorët kryesor që kontribuojnë në rritjen ekonomike të vendit dhe kjo situatë mund të çojë në një iluzion fiskal pasi konsolidimi po arrihet duke “sakrifikuar” apo lënë peng të ardhmen ekonomike për zgjidhje

afatshkurtra. Ky punim synon të sjell pikërisht qëndrimin e qeverive shqiptare në 20 vitet e fundit kundrejt investimeve publike, duke marrë në studim sjelljen e tyre gjatë periudhave të konsolidimit fiskal.

I. Rishikimi i Literaturës

Qasja e qeverive ndaj investimeve publike (IP) dhe akoma më tej, arsyet mbi rritjen dhe uljen e financimeve të tyre gjatë periudhave të ndryshme kanë qenë ngahera një ndër çështjet më interesante, që kanë tërhequr vëmendjen e studiuesve të ndryshëm. Megjithatë, fokusi i tyre ka qenë kryesisht mbi ndikimin që ka pasur tkurrja e shpenzimeve produktive mbi zhvillimin ekonomik të vendeve sesa mbi faktorët që kanë ndikuar në vetvete nivelin e investimeve publike. Kjo hipotezë e ngritur fillimisht nga Aschauer (1989), sipas të cilit rënia e shpenzimeve publike produktive ka ndikuar në rënien e rritjes ekonomike, ka tërhequr vëmendjen që në momentin e parë. Studiues të ndryshëm, për vende të ndryshme kanë tentuar vazhdimisht ta vërtetojnë atë, por ndërkohë, janë bërë shumë pak studime për të investiguar mbi arsyet specifike që kanë ndikuar në rënien e investimeve. Ndër to mund të përmenden: Aubin et al. (1988) për Francën, Herenkson (1988), Kirchgassner dhe Pommerehne (1988) për Gjermaninë dhe Zvicrën, Sorensen (1988) për Norvegjinë, ndërkohë që De Haan, Sturm dhe Sikken (1996) përdorën një panel të dhënash për 22 vende të OECD-së, ndërsa Sturm (2001) e shtriu analizën e tij për 123 vende më pak të zhvilluara për vitet 1970-1998.

Sipas Kirchgassner dhe Pommerehne (1988), variablat që ndikojnë dhe që mund të përdoren për të shpjeguar ecurinë e investimeve publike mund të klasifikohen në tre grupe: variabla strukturorë; variabla ekonomik dhe variabla politiko-institucional.

Grupi i variablave strukturorë përfshin shkallën e urbanizimit dhe rritjen e popullsisë. Këto lloj variablash zakonisht përfshihen në studime që merren me shpjegimin e masës së qeverive dhe sidomos për të vërtetuar ligjin e Wagner-it (Lybeck, 1988), por Sturm (2001) i përfshiu këto variabla në analizë për të matur drejtpërsëdrejti ndikimin e tyre në nivelin e IP-ve si dhe për të shpjeguar kërkesën për kapital publik. Pritshmëria ishte që një nivel i lartë urbanizimi të shoqërohej më një nivel të ulët të nevojës për investimeve publike, ndërkohë që një popullsi në rritje do të kishte efektin e kundërt. Në fakt, studimi i 123 vendeve më pak të zhvilluara gjeti një lidhje negative midis shkallës së urbanizimit dhe IP-ve, çfarë do të thotë se ekonomitë rurale kërkojnë nivele më të larta të shpenzimeve kapitale, sidomos në infrastrukturë. Ndërkohë, për rritjen e popullsisë, Sturm (2001) nuk gjeti ndonjë lidhje shumë të fortë me IP-të, duke arritur në përfundimin se ky variabël nuk është asnjëherë domethënës, pavarësisht modelit që përdoret.

Kirchgassner dhe Pommerehne (1988) identifikuan disa variabla ekonomike që mendohen të ndikojnë mbi investimet publike, si: rritje reale ekonomike, stoku i borxhit, investimet private, deficitit buxhetor, pagesat e interesave, hapja e tregut, ndihma e huaj dhe investimet e

huaja. Sipas Sturm (2001), të gjithë variablat ndikojnë, por jo në të njëjtën masë, duke mos qenë njësoj të rëndësishëm për të shpjeguar IP-të. Variablat ekonomikë janë një ndër grupet më të rëndësishëm që shpjegojnë kërkesën për kapital publik, sidomos deficitin buxhetor, i cili mund të çojë në iluzion fiskal. Nivele të larta deficitit zakonisht i çojnë qeveritë drejt politikave tkurrëse fiskale dhe niveleve të larta të pagesave të interesave. Në mënyrë që të ulin këto pagesa, qeveritë mund të kundërpërgjigjen duke ulur investimet publike, pasi është politikisht më e lehtë sesa efektet që do të vinin nga ulja e shpenzimeve korrente (Oxley and Martin, 1991). Kjo hipotezë mbrohet edhe nga Roubini and Sachs. Sipas tyre, “në periudha të politikave tkurrëse fiskale dhe konsolidimit fiskal, shpenzimet kapitale janë të parat që do të shkurtohen (shpesh në mënyrë drastike) pasi ato janë elementi më pak i fortë i shpenzimeve buxhetore” (1998b, fq 108-109). De Haan et al. (1996) sjell të njëjtat përfundime nga studimi i tij mbi një grup të gjerë të vendeve të OECD-së, i ndjekur nga Sturm (2001) në studimin e tij për 123 vende jo të OECD-së.

Variablat e grupit të fundit (politiko-institucional) janë: ideologjia, ciklet elektorale; koalicionet, liria ekonomike dhe politike dhe qëndrueshmëria politike. Duket se nuk ka një lidhje të fortë midis këtij grupi dhe kërimit ekonomik, por megjithatë janë disa studime të ndërmarra për të parë efektin e tyre mbi IP-të.

Një vëmendje e veçantë i është kushtuar sidomos mundësisë që qeveritë socialiste të tentojnë të shpenzojnë më shumë sesa qeveritë e

djathta. Roubini dhe Sachs (1989) dhe De Haan dhe Sturm (1994) u munduan të testojnë pikërisht këtë hipotezë, pasi qeveritë socialiste priten të shpenzojnë më shumë për mirëqenien sociale duke shkurtuar mbështetjen për investimet publike dhe anasjelltas për qeveritë e djathta. Megjithatë, Sturm (2001) në modelin e tij gjeti se ideologjia qeverisëse nuk është një variabël që ndikon mbi shpenzimet kapitale. Akoma më tej, sipas tij, asnjë variabël i këtij grupi nuk ka një peshë reale mbi IP-të. Megjithatë, ka disa studime të tjera tepër interesante mbi ndikimin e cikleve elektorale në qasjen e qeverive. Schuknecht (2000) në kërkimin e tij për 24 vende në zhvillim arriti në përfundimin se investimet publike janë një instrument tepër i fuqishëm, që ndikon rezultatet elektorale. Po në këtë përfundim arritën edhe Van Dalen dhe Swank (1995) për Danimarkën, ku ciklet elektorale mund të ndihmojnë për shpjeguar investimet në infrastrukturë, ndërkohë që sipas Herenkson (1988) dhe Sturm et al. (1996) investimet kapitale janë një mjet në duart e qeverive, të cilat e përdorin atë për të përmirësuar shifrat e raportuara për punësimin.

II. Investimet publike gjatë konsolidimit fiskal

Rënia e investimeve publike si përqindje ndaj PBB-së ka qenë një tendencë që në vitet '70 për vendet e BE-së si dhe për vendet e tjera të zhvilluara. Sipas Oxley dhe Martin (1991) kjo është shkaktuar nga dy faktorë kryesor: tkurrja e sektorit publik dhe nevoja për të përshtatur shpenzimet publike si një përgjigje ndaj borxhit të lart publik. Në 30 vitet e fundit shpenzimet publike

kanë qenë në nivelin 5% të PBB-së, por gjithsesi, qeveritë nuk kanë reaguar në të njëjtën mënyrë. Rënia në vendet e BE-së dhe SHBA-ve vazhduar përgjatë gjithë viteve '70 deri në mes të viteve '80, ndërkohë që Japonia ndoqi një drejtim krejtësisht të ndryshëm. Në fillim të viteve '70, IP-të në Japoni ishin në të njëjtin nivel si në BE (4.3%), por më të larta se në SHBA (3.2%). Pas viteve '90, Japonia kishte thuar se dyfishin e nivelit të shpenzimeve kapitale të BE-së (5.5% kundrejt 2.9% në SHBA dhe 2.4% në BE). Në vitet '90, përqindja e IP-ve ndaj PBB-së u rrit si në BE, edhe në SHBA (Turrini, 2004). Të njëjtën pamje sjell edhe Sturm (2001) në studimin e tij mbi 123 dhe 37 vende më pak të zhvilluara. Që prej viteve 1970 mund të vihet re qartësisht një rënie në shpenzimet kapitale.

Trendi rënës në investime publike erdhi si pasojë e disa faktorëve, por konsolidimi fiskal përgjatë viteve 1970-1990 si një masë për të kontrolluar borxhin publik dhe nivelet e larta të deficitit duket se ka qenë një ndër më të rëndësishmit. Banka Botërore, në Raportin e saj Zhvillimi i Botës (1988) thekson se gjatë konsolidimit fiskal në vitet '80, qeveritë shkurtuan shpenzimet kapitale tre herë më shumë se sa shpenzimet korrente. Akoma më tej, Roubini and Sachs (1989) nënvizojnë që gjatë periudhave të politikave të kurrës fiskale, shpenzimet kapitale janë të parat që zvogëlohen në vendet e OECD-së. Prova të tjera në favor të kësaj teorie vijnë edhe nga Turrini (2004), i cili mbështet idenë se gjatë konsolidimit fiskal, sidomos pas viteve '80, në vendet e BE-së, IP-të u zvogëluar më shumë sesa shpenzimet e tjera. Në vitet '90, duke qenë se

qeveritë nisën të rrisin shpenzimet e tyre, u kthye në domosdoshmëri ndërmarrja e reformave fiskale për të kontrolluar shpenzimet buxhetore dhe për të menaxhuar deficitin (Tanzi dhe Schuknecht, 2000). Kështu, në 1996-n, vendet e BE-së nënshkruan Paktin e Stabilitetit dhe Rritjes, i cili përcaktonte nivelet e tyre të borxhit dhe deficitit, ndërkohë që SHBA-të futën në fuqi Amendamentin për një Buxhet të Balancuar. Në studimin e tij empirik mbi ndikimin e kuadrit fiskal të BE-së, Turrini (2004) arriti në përfundimin se pas fazës së II të EMU-së, investimet publike ishin ndikuar më negativisht nga niveli i borxhit, fakt ky që ishte në të njëjtën linjë se Traktati i Mastrihtit u shoqërua nga një rënie në investimet publike sidomos në vendet me nivele të larta borxhi.

Në fakt, reduktimi i sektorit publik dhe nivelit të shpenzimeve, nuk shoqërohet me ndikim të njëjlojtë mbi të gjitha llojet e shpenzimeve. Ato mund të jenë përzgjedhëse, duke ndikuar disa kategori më shumë se disa të tjera. Kështu, pavarësisht idesë mbizotëruese se konsolidimi buxhetor ndikon fillimisht në investimet publike, kërkuesit janë të ndarë në dy grupe. Grupi i parë mbron teorinë se ka një lidhje negative midis IP-ve dhe konsolidimit fiskal, ndërsa grupi i dytë mbron hipotezën se konsolidimi buxhetor do të ketë një ndikim më të madh mbi shpenzimet sociale, duke përfshirë arsimin, shëndetësinë dhe shpenzimet sociale.

Përfaqësuesit e linjës së parë thonë se rregullimet fiskale do të mbrojnë shpenzimet sociale. Kjo ndodh pasi IP-ve janë elementi më pak i fortë i

shpenzimeve buxhetore (Roubini dhe Sachs, 1989) dhe sepse është politikisht më e lehtë të shkurtosh apo shtysh shpenzimet kapitale sesa shpenzimet korrente, të cilat përgjithësisht janë paga dhe shpenzime sociale (Oxley dhe Martin, 1991). Shkurtimi i vendeve të punës apo pagesave të pensioneve do të përkthehej në vota të humbura, risk të cilin nuk do të donte ta merrte asnjë parti politike. Sturm (1998) ka një këndvështrim tjetër tepër interesant mbi këtë çështje. Sipas tij, në nevojën për të reduktuar buxhetin, qeveritë miope do të zvogëlojnë fondet për projektet më pak të dukshme dhe afatgjata. Në 2001-shin, ky autor testoi nëpërmjet modelit të tij ndikimin e deficitit buxhetor mbi IP-të, pasi shumica e IP-ve financohen nëpërmjet deficitit. Teoria se qeveritë mund të rrisin borxhin për sa kohë ai përdoret për investime, pasi kjo shërben për të shpërndarë efektet midis brezave është përgjithësisht e pranuar, por nivelet e larta të borxhit çojnë në pagesa të larta interesi, të cilat do të reduktojnë hapësirën e buxhetit për të mbështetur kategoritë e tjera. Sipas Sturm (2001) deficitit buxhetor i periudhave të mëparshme ul shpenzimet e ardhshme kapitale.

Grupi i dytë sugjeron se shkurtime të buxhetore do të ndikojnë fillimisht mbi shpenzimet sociale para se të japin efekt mbi shpenzimet kapitale. Aubin et al. (1998) thotë që rënia në investime ka më shumë pasoja politike sesa shkurtimi në paga apo konsumin publik pasi investimet janë më të dukshme. Ghathe dhe Zak (2002) krijuan një model për të testuar se çfarë ndodh nëse qeveritë ndikohen në alokimin e

fondeve buxhetore nga mirëqenia sociale dhe rritja ekonomike. Përfundimet treguan se në fazën e parë, mirëqenia sociale çon në rritje të qeverisë, por pas një pike të caktuar, për të përfituar një rritje pozitive në periudha afatgjata në rastet kur shfaqen nevojat për ulje të fondeve buxhetore, qeverive do t'ju duhet të ulin nivelet e shpenzimeve sociale dhe të ruajnë të njëjtin nivel të shpenzimeve kapitale. Të kësaj linje janë edhe studiuesit që mendojnë se qeveritë duhet të investojnë nëse duan të jenë konkurrues dhe të përfitojnë nga globalizimi. Sipas Tanzi (2000) globalizimi do të reduktojë të ardhurat dhe kapacitetet shpenzuese të qeverive për shkak të lëvizjes së kapitalit. Në këtë situatë, qeverive do t'ju duhet të mbrojnë shpenzimet kapitale, pasi kjo është alternativa e vetme që kanë në dispozicion për të tërhequr investimet e huaja direkte. Për rrjedhojë, nëse diçka duhet shkurtuar, ato do të jenë shpenzimet sociale.

III. Qasja e qeverive shqiptare ndaj investimeve publike.

Teoria e përgjithshme që mbizotëron, pavarësisht rrymave të ndryshme, është që në periudhat e konsolidimit fiskal apo gjatë reformave për të zvogëluar deficitin dhe ulur shpenzimet, qeveritë do të ulin fondet për investime publike. Ky reagimin pritet sidomos pas periudhave të një politike fiskale agresive, kur shpenzimet janë financuar kryesisht nëpërmjet borxhit. Kjo ndodh pasi rritja e stokut të borxhit shoqërohet me pagesa të larta interesi në periudhat pasardhëse, duke bërë që kostoja e borxhit të kthehet në një ndër funksionet kryesore të financuara nga

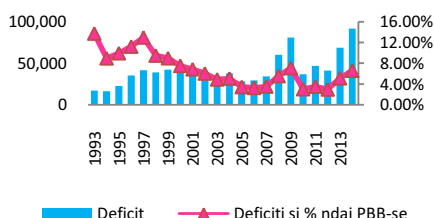
buxheti i shtetit. Meqenëse publiku është më i ndjeshëm ndaj shpenzimeve korrente, sidomos shpenzimeve për mirëqenie dhe mbrojtje sociale, të cilat janë funksioni kryesor i përdorimit të fondeve publike për pjesën më të madhe të vendeve (klasifikimi COFOG), qeveritë preferojnë të ulin shpenzimet kapitale dhe të mbrojnë shpenzimet që sjellin më shumë vota. Kjo sjellje ndaj shpërndarjes së fondeve të buxhetit pritet të theksohet akoma më shumë gjatë viteve elektorale, kur shkurtime në pensione, paga apo administratën publike bëhen më të vështira. Kjo çështje mundohet të hulumtoje mbi sjelljen e qeverive shqiptare ndaj politikës së IP-ve në 20 vitet e fundit, për të kuptuar nëse gjatë periudhave të konsolidimit fiskal dhe shkurtimeve të shpenzimeve, qeveritë shqiptare kanë preferuar të shkurtojnë shpenzimet kapitale duke mbrojtur ato korrente, apo anasjelltas.

Deficiti

Një balancë buxheti vazhdimisht negative çon në rritje të vazhdueshme të stokut të borxhit, arsye për të cilën qeveritë reagojnë për të vendosur nën kontroll deficitin. Reduktimi i deficitit mund të realizohet nëpërmjet rritjes së kahut të të ardhurave ose uljes së shpenzimeve. Rritja e kahut të të ardhurave do të përkthehej në ndryshim të politikës së taksave, në të cilat qeveritë preferojnë të mos kenë luhajtje të theksuar pasi midis të tjerash krijon edhe konfuzion për biznesin dhe qytetarët dhe rrezikon konkurrueshmërinë e vendit në rajon. Për këtë arsye, konsolidimi i financave publike mund të arrihen falë shkurtimeve të shpenzimeve.

Grafiku në vijim prezanton ecurinë e balancës buxhetore për vitet 1993-2014 në milionë lekë dhe si % ndaj PBB-së.

Deficiti fiskal në milion lekë dhe si % ndaj PBB-së



Burimi: Ministria e Financave

Balanca fiskale e buxhetit, për periudhën e marrë në shqyrtim, ka qenë gjithmonë negative. Vitet 1993-1997 janë karakterizuar nga një nivel i lartë i deficitit si % e PBB-së, edhe pse nga krahasimi i vlerës absolute të tij me nivelet e deficitit mund të themi se deficiti i vitit 1993 ishte më pak se ¼ e deficitit të 2008-s. Ritmet e rritjes vazhduan deri në 1997-n, kur deficiti arriti rreth 12.9% e PBB-së. Për këtë arsye qeveria vendosi të marri masa të menjëhershme për reduktimin e tij, trend i cili vihet re deri në 2005-n. Objektivi fiskal i vendosur ishte ulja e deficitit në 5.8% të PBB-së brenda vitit 2005. Në vitin 2003 vërehet një ulje më e lartë e deficitit fiskal, si pasojë e një ritmi rritës të të ardhurave më të lartë se sa ritmi rritës i shpenzimeve. Ndërkohë, çdo mosrealizimi i parashikuar i të ardhurave shoqërohej edhe me një kontroll të rreptë të shpenzimeve, për të mos kaluar normat e parashikuara të deficitit. Situata ndryshoi pas vitit 2006 si pasojë e zbatimit një politike fiskale agresive. Deficiti arriti kulmin në vitin 2009 (rreth 7% e PBB-së) si pasojë e marrjes

hua për financimin e një projekti të rëndësishëm në transport. Balanca në mënyrë konstante negative e buxhetit bëri që edhe stoku i borxhit të rritet në mënyrë të vazhdueshme, duke iu afruar normave të lejuara (60% e PBB-së). Për këtë arsye, qeveria shqiptare po mendohej të ishte më e kujdesshme, për të pasur një deficit jo më të lartë se 3% për vitin 2012. Kështu, çdo mosrealizim i të ardhurave, u shoqërua me tkurrje të shpenzimeve (Buxheti Rishikuar 2012).

Por megjithatë, duket se sjellja e qeverisë nuk i qëndroi gjatë këtij qëllimi. Viti 2013, si një vit elektorale, shfaqti vështirësitë e tij si në realizimin e të ardhurave, edhe në dëshirën për të ulur nivelin e shpenzimeve. Ai u mbyll me një deficit të lartë 5.12% nga 3.4% që ishte parashikuar në buxhetin fillestar. Akoma më kritike paraqitet situata në parashikimet për vitin 2014, ku niveli i deficitit është planifikuar 6.57% e PBB-së, duke e paraqitur atë nga qeveria si *situata e vërtetë* e financave publike, e domosdoshme për të shlyer borxhin e buxhetit ndaj firmave private.

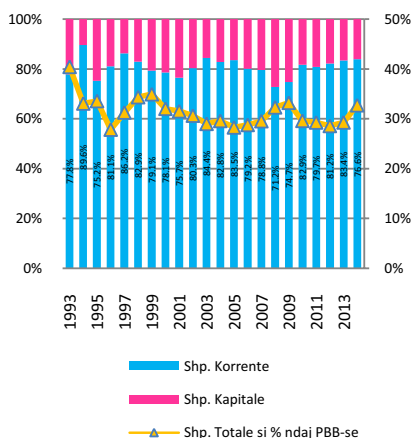
Ndër problemet që sjell niveli i lartë i borxhit, është edhe niveli i lartë i shpenzimeve të interesave, të cilat mbysin fondet në dispozicion për zërat e tjerë të buxhetit. Kështu, në vitin 2012, pagesat e interesave (Zilja, 2012) janë funksioni i dytë më i financuar nga Buxheti i Shtetit. Në kushtet e një buxheti të limituar dhe me nivel deficitit të përcaktuar, qeveritë janë të detyruara të ulin shpenzimet në zërat e tjerë të buxhetit, qofshin këto shpenzime korrente apo kapitale. Për

këtë arsye, ne morëm në shqyrtim nivelet e shpenzimeve kapitale dhe korrente ndër vite, për të parë raportin mes tyre dhe ecurinë në varësi të nivelit të deficitit.

Shpenzimet qeveritare: kapitale dhe korrente

Pesha e shpenzimeve totale të buxhetit ndaj PBB-së ka qenë e ndryshme ndër vite. Pas një trendi rritës në vitet 1996-1999, vihet re një ulje e normës së tyre ndaj PBB-së. Vitet 2000-2005, në të cilat qeveria po përpiqej të ulte deficitin buxhetor u shoqëruan me një rënie të shpenzimeve totale ndaj PBB-së, situatë e cila ndryshoi në vitet 2005-2009. Interes paraqet mënyra sesi ka ndryshuar përbërja e shpenzimeve në kohë. Për këtë u morë në shqyrtim klasifikimi shpenzime korrente-kapitale në tabelën fiskale të buxhetit ndër vite. Raporti i tyre jepet në grafikun e mëposhtëm.

Shpenzimet Totale - Korrente - Kapitale



Burimi: Ministria e Financave

Vihet re që nuk ka një sjellje të caktuar për qëndrimin ndaj shpenzimeve kapitale dhe korrente. Pavarësisht masave për uljen e deficitit buxhetor (që prej vitit 1997), ulja e normës së shpenzimeve korrente ndaj shpenzimeve totale është alternuar me rritjen e shpenzimeve kapitale dhe anasjelltas, duke mos krijuar një trend disa vjeçar. Megjithatë, në vitet 2000-2003, kur u morën dhe masat më të forta për reduktimin e deficitit, vihet re një rritje e peshës së shpenzimeve korrente, çfarë do të thotë se ulja e deficitit po realizohej duke u mbështetur në uljen e shpenzimeve kapitale. Trendi prishet në vitin 2004 për dy arsye kryesore. Së pari, defici si % PBB-së u rrit krahasuar vitin 2003 dhe së dyti, ishte një vit para zgjedhjeve, arsye për të cilën qeveria preferoi të rriste investimet publike. Ky fakt fliste për ndikimin që vazhdonin të kishin zgjedhjet elektorale në alokimin e buxhetit.

Vitet 2005-2009 karakterizohen nga rritja e njëkohshme e deficitit dhe peshës së investimeve publike. Kjo do të thotë se borxhi po merrej për të financuar shpenzimet kapitale. Ulja e deficitit pas këtij viti u shoqërua në të njëjtën kohë edhe me uljen e peshës së IP-ve, ndërkohë që shpenzimet korrente po arrinin në nivelin më të lartë që prej vitit 2004. Ka dy elemente në këto zhvillime. Së pari, viti 2009 shënoi përfundimin e projektit “Rruga Rrëshen-Kalimash”, i cili ishte shkaktori kryesor i rritjes paralele të deficitit, borxhit dhe masës së IP-ve për vitet 2008-2009. Përfundimi i tij solli rënien e IP-ve dhe kthimit të buxhetit të tyre në trendin normal. Së dyti, *sigurimet dhe mbrojtja sociale* është funksioni më i financuar

nga Buxheti i Shtetit ndër vite, i cili është njëkohësisht edhe një ndër elementët më të rëndësishëm të shpenzimeve korrente. Pozitat e këtij funksioni nuk janë ndikuar nga qëndrimi i qeverisë ndaj deficitit apo borxhit dhe ka pak gjasa të ndikohen për sa kohe që skema e pensioneve ka një varësi shumë të lartë ndaj buxhetit. Pagesat e këtij zëri janë si detyrime fikse për qeverinë, të cilat do të paguhen medoemos dhe rënia e tyre është thuajse e pashmangshme, përfundim i cili përforcohet nga tendencat qoftë të kaluara, ashtu edhe nga pritshmëritë e qeverisë për të mos ulur pensionet. I njëjti trajtim mund t’ju bëhet edhe pagave, pavarësisht përpjekjes për një qeveri të vogël. Në qoftë se këtyre elementeve iu shtohet edhe kostoja e borxhit, atëherë shpenzimet korrente gjenden në pozitë statike. Ato mund të mos rriten, por ama ka pak gjasa që të zvogëlohen.

Ky përfundim përforcohet nëse marrim në analizë buxhetet e rishikuara. Kështu, në vitin 2010, shpenzimet totale të Buxhetit të Rishikuar u ulën me 4.5%. Kjo rezultoi në rënie 3.2% në shpenzimet korrente dhe 10.4% në shpenzimet kapitale. Akoma më tej, në vitin 2011, shpenzimet totale në Buxhetin e Rishikuar ishin 9.4% më pak sesa buxhetit fillestar të miratuar për atë vit. Në të njëjtën kohë, shpenzimet korrente ranë me 5.7% ndërsa ato kapitale u tkurrën me 22.4%, gati pesë herë më shumë se shpenzimet korrente.

Si pasojë e zhvillimeve të fundit ekonomike brenda dhe jashtë vendit dhe nivelit të lartë të borxhit, që prej vitit 2012 qeveria shqiptare ka shpallur se do të jetë tepër e kujdesshme në

shpenzimet buxhetore dhe se do të ruajë një stok borxhi 60% të PBB-së, ndërkohë që deficitin nuk do të kalojë 3% të PBB-së. Kjo do të thotë se financat publike po hynin drejt një faze të konsolidimit fiskal.

Por në fakt, ecuria e dy viteve të fundit flet ndryshe. Në buxhetin fillestar për vitin 2013, qeveria shqiptare u ngrit mbi nivelin e synuar të deficitit 3% të PBB-së, për të arritur në 3.4%, por megjithatë, ky buxhet u gjykua si tepër optimist dhe me nivel të ulët probabiliteti për tu përmbushur. Rishikimi i tij në fund të vitit përforcon këtë fakt, pasi të ardhurat u ulën me 9.6%, por mosrealizimi i tyre nuk u akomodua me rënie të shpenzimeve, të cilat u tkurrën vetëm me 0.04% kundrejt parashikimit fillestar. Interesant është fakti që në ndryshim nga pritshmëritë, shpenzimet kapitale u rritën me rreth 6 miliardë lekë apo 8.9%.

Situata ka ndryshuar në buxhetimin e vitit 2014. Deficitin është rritur ndjeshëm duke arritur në 6.57% të PBB-së, i cili është shoqëruar edhe me rritje të shpenzimeve totale, të cilat shënojnë 32.7% të PBB-së. Në këtë rritje, të dyja kategoritë e shpenzimeve kanë shënuar rënie krahasuar me një vit më parë, pasi në tabelën e buxhetit të konsoliduar shfaqet një zë i ri “detyrime të prapambetura”, i cili nuk klasifikohet as si korrent, as si kapital, por që ka një peshë të lartë kundrejt shpenzimeve totale. Në këto rrethana, do të jetë tepër me interes studimi i qëndrimit që do të mbajë qeveria për të arritur stabilitetin makroekonomik dhe konsolidimin e financave publike.

IV. Përfundime

Studimet tregojnë se në shumicën e vendeve pas viteve '70, shpenzimet kapitale si % e PBB-së kanë rënë, duke e lidhur këtë ecuri me konsolidimin fiskal, i cili karakterizoi politikën fiskale të shumë vendeve gjatë kësaj periudhe. Në studimet e tyre, Roubini dhe Sachs (1989), De Haan et al. (1996), Tanzi dhe Schuknecht (2000), Sturm (2001) dhe Turrini (2004) mbrojnë tezën se gjatë konsolidimit fiskal, qeveritë preferojnë të shkurtojnë investimet publike, duke mbështetur idenë e Oxley dhe Martin (1991) që është politikisht më e lehtë të ulësh IP-të sesa shpenzimet korrente. Megjithatë, autorë të tjerë sugjerojnë se shkurtime buxhetore do të prekin fillimisht shpenzimet sociale, duke lënë kështu hapësira të mëtijshme për debatin e ndikimit të konsolidimit fiskal mbi shpenzimet korrente apo kapitale.

Gjatë 20 viteve të fundit, Shqipëria ka pasur gjithmonë një balancë negative fiskale. Megjithatë, faktet tregojnë se niveli i deficitit si % e PBB-së ka ardhur përgjithësisht në rënie, sidomos në vitet 1997-2005. Balanca negative konstante ka çuar në rritje të vazhdueshme të stokut të borxhit, duke tejkaluar që në vitin 2013 nivelin e rekomanduar 60% të PBB-së. Në mënyrë që të mbajë borxhin nën kontroll si dhe për të ulur pagesat për interesa, të cilat janë një ndër funksionet më të financuar nga buxheti i shtetit, qeveritë shqiptare janë përpjekur të mbajnë nën kontroll shpenzimet totale, qofshin këto korrente apo kapitale.

Në mënyrë që të përcaktohej nëse ky kontroll mbi shpenzimet totale po realizohej nëpërmjet shpenzimeve korrente apo kapitale, u mor në analizë

raporti i tyre ndaj shpenzimeve totale të buxhetit. Nga kjo rezultoi se qeveritë shqiptare nuk kanë pasur një qasje konstante ndaj njërit apo tjetrit lloj të shpenzimeve. Ka pasur periudha gjatë të cilave rënia në shpenzimet totale është shoqëruar me rritje të shpenzimeve korrente, por në disa raste vihet re edhe rritje e shpenzimeve kapitale. Kjo do të thotë se qeveritë nuk kanë pasur një qëllim të paracaktuar për të kontrolluar borxhin nëpërmjet shkurtimit në investime. Kjo mund të ketë ardhur nga faza e zhvillimit në të cilin ndodhet Shqipëria, e cila kërkon një nivel të lartë investimesh sidomos në infrastrukturë.

Megjithatë, ka disa periudha ku bie në sy një lidhje e fortë midis konsolidimit fiskal dhe rënies së peshës së IP-ve, si përshembull vitet 2000-2003 apo 2010-2012. Kjo qasje është kushtëzuar nga niveli i lartë i shpenzimeve sociale, të cilat përfaqësojnë funksionin më të lartë nga Buxheti i Shtetit. Skema e pensioneve është tepër e varur nga buxheti, ndërkohë që pagesat për këtë zë janë fikse dhe të pashmangshme për qeverinë. Pavarësisht nivelit të shpenzimeve totale, këto pagesa duhet kryer dhe ka pak gjasa që të ulen. Ky përfundim përforcohet edhe nga marrja në analizë e buxheteve të rishikuara pas vitit 2007, e cila tregon se gjatë këtij procesi, shkurtimi në IP është më i lartë se shkurtimi i shpenzimeve korrente.

V. Referencat

Aubin, C., J.-P. Berdot, Daniel Goyeau and J.-D. Lafay (1988), The Growth of Public Expenditure in France, in: J.A. Lybeck and M. Henrekson (eds.), *Explaining the Growth of Government*, Amsterdam: North-Holland.

Herenkson, M., (1988), 'Swedish government growth: A disequilibrium analysis', in J. A. Lybeck and M. Herenkson (eds.), *Explaining the growth of government*, Amsterdam: North Holland.

Kirchgassner, G. and W.W. Pommerehne (1988), Government Spending in Federal Systems: A Comparison between Switzerland and Germany, in: J.A. Lybeck and M. Henrekson (eds.), *Explaining the Growth of Government*, Amsterdam: North-Holland

Sorensen, R. J., (1988), 'The growth of public spending in Norway 1865-1985', in J. A. Lybeck and M. Herenkson (eds.), *Explaining the growth of government*, Amsterdam: North Holland.

Haan, J. de, J. E. Sturm, and B. J. Sikken, (1996), 'Government capital formation: Explaining the decline', *Welwirtschaftliches Archiv*, 132, 55-74.

J. E. Sturm, (2001), "Determinants of public capital spending in less-developed countries"

Lybeck, J.A. (1988), Comparing Government Growth Rates: The Non-Institutional vs. the Institutional Approach, in: J.A. Lybeck and M.Henrekson (eds.), *Explaining the Growth of Government*, Amsterdam: North-Holland

Oxley, H. and J.P. Martin (1991), Controlling Government Spending and Deficits: Trends in the 1980s and Prospects for the 1990s, *OECD Economic Studies*, No. 17, 145-189.

Roubini, N. and J. Sachs (1989b), Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Countries, *Economic Policy*, 8, 99-132.

Haan, J. de and J.E. Sturm (1997), Political and economic determinants of OECD budget deficits and government

expenditures: A reinvestigation, *European Journal of Political Economy*, 13, 739-750

Schuknecht, L. (2000), Fiscal policy cycles and public expenditure in developing countries, *Public Choice*, 102, 115-130.

Dalen, H.P. van and O.H. Swank (1995), Government Spending Cycles: *Ideological or Opportunistic?*, Rotterdam: OCEB Research Memorandum 9505

Turrini, A. (2004), Public investment and the EU fiscal framework, *European Commission, Economic Papers*, No 202, 1725-3187.

World Bank, (1988), *World Development Report*.

Blanchard, O., and F. Giavazzi, (2004), 'Improving the SGP through a proper accounting of public investment', *CEPR Discussion Paper No. 4220*.

Tanzi, V. and Schuknecht, L. (2000), Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective. *Cambridge University Press*, Cambridge.

Gali, J., and R. Perotti, (2003), 'Fiscal policy and monetary integration in Europe', *Economic Policy*, 37, 533-572.

Keen, M. Marchand, M., (1997), Fiscal competition and the pattern of public spending. *Journal of Public Economics* 66, 33-53.

Tanzi, V., (2000), Globalisation and the Future of Social Protection. Working

Paper No. 12. *International Monetary Fund*, Washington

Ghate, Chetan, Zak, Paul J., (2002), Growth of Government and the Politics of Fiscal Policy, Structural Change and Economic Dynamics 13, 435-455

Zilja, B. (2012), "Buxheti per vitin 2012 sipas funksioneve", *Open Data Albania*, <http://open.data.al/sq/lajme/lajm/id/478/Buxheti-per-vitin-2012-sipas-funksioneve>

Burimet e të dhënave:

Ministria e Financave

Të dhënat e përdorura në grafikë i përkasin Tabelës Fiskale shoqëruese të Ligjeve të Buxhetit për vitet përkatëse 1993-2013.

Të dhënat për vitet 1993-2013 i përkasin Buxhetit Faktik. Të dhënat për vitin 2010 i përkasin Buxhetit të Rishikuar. Të dhënat për vitin 2014 i përkasin Buxhetit Fillestar

Nga:

Msc.Blerta ZILJA,
Fakulteti i Ekonomisë, UT
blerta.zilja@yahoo.com
Prof.Ass.Dr. Manjola NAÇO,
Kontrolli i Lartë i Shtetit
manjola_naco@yahoo.com

PROCESI I AUDITIMIT TË JASHTËM NË KËNDVËSHTRIMIN JURIDIK.

Auditimi i jashtëm mund të përshkruhet jo vetëm si ekzaminim i pavarur për raportim publik të transaksioneve, treguesve, operacioneve financiare por edhe si një aktivitet verifikues i përputhshmërisë së veprimtarisë së institucioneve me ligjin

Nga **Prof.As.Dr.Helga Vukaj**

Të kontrollosh, sipas kuptimit tekniko-ligjor të veprimtarisë së përditshme të KLSH, do të thotë të kryesh procedurën e auditimit të jashtëm.

Auditimi i jashtëm mund të përshkruhet jo vetëm si ekzaminim i pavarur për raportim publik të transaksioneve, treguesve, operacioneve financiare por edhe si një aktivitet verifikues i përputhshmërisë së veprimtarisë së institucioneve me ligjin dhe përcaktimet e tij, i rregullshmërisë financiare, i efijencës, efektivitetit dhe i ekonomikitetit si edhe i administrimit të çdo aseti drejtpërdrejtë por edhe si monitorues i strukturave të kontrollit të brendshëm respektiv.

Edhe në kuptimin e mirëfilltë ligjor, termi “auditim i jashtëm” dhe në përgjithësi termi “auditim” i përdorur për të përshkruar funksionet e Kontrollit të Lartë të Shtetit ka të njëjtin kuptim me termin “kontroll”, përdorur

në nenet 162/1, 163 dhe 164/1/c të Kushtetutës.

Pra, kjo veprimtari kushtetuese konsiderohet padyshim si një proces shumë i rëndësishëm ligjor me pritshmëri të madhe, në emër të interesit publik e pikërisht në kuadër edhe të ruajtjes së ekuilibrave të baraspeshës së normave të tjera të shtetit ligjor, institucioni i autorizuar, Kontrolli i Lartë i Shtetit duhet të jetë në lartësinë e normës që e legjitimon duke bërë që veprimtaria e tij të zhvillohet jo vetëm si më lartë por edhe si një procedim administrativ i normuar nga Kodi i Procedurave Administrative (*me këtë të dytën auditimi kornizohet si absolutisht i përmbajtur dhe ligjor*).

Lind pyetja: *Çfarë e përfaqëson një proces auditimi/kontrolli me një procedim administrativ ?*

Procedimi administrativ është një proces i garantuar dhe me burim të drejte Kodin e Procedurave Administrative. Në këtë kod ligjvënës

tregohet kushtetueshmërisht i prezantuar edhe në kuadër të respektimit të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut.

Që në nenin 1 përcakton shprehimisht se, dispozitat e këtij kodi zbatohen nga të gjithë organet e administratës publike gjatë ushtrimit të funksioneve të tyre nëpërmjet akteve individuale. Parimet e përgjithshme të veprimtarisë administrative të sanksionuara në këtë kod janë të detyrueshme për të gjitha aktet administrative, qofshin këto edhe të ndërmarra në kuadër të së drejtës private. Madje parimet e përgjithshme të këtij kodi mund të bëhen të detyrueshme për zbatim edhe për veprimtarinë e subjekteve private kur këto veprimtari kanë efekte për interesat publikë. Zbatimi i këtij kodi shtrihet edhe tek personat fizikë dhe juridikë, të cilëve u është dhënë e drejta e ushtrimit të detyrave dhe kompetencave publike me ligj, akt nënligjor ose kontratë. Përjashtim bëjnë ato veprimtari të administratës publike që rregullohen nga e drejta private.

Jo vetëm kaq por me sqarimin se çfarë përfaqëson veprimtaria administrative, do të penetronim më lehtësisht në zbulimin e filozofisë së përqasjes së të dy proceseve.

Procesi i auditimit të jashtëm, si një proces unik në llojin e tij karakterizohet nga fakti se detyrimet që rrjedhin nga ky kod ai i mbart jo vetëm si të tilla por edhe si të drejta. Kjo do të thotë se rregullshmëria e procesit të auditimit të jep mundësi që çdo etapë të veprimtarisë që ushtrohet e përmbushet në përputhje me legjislacionin, në funksion të ligjshmërisë së aktit final përbën detyrim ligjor për çdo auditues, por nga

ana tjetër pozitiviteti i këtij detyrimi qëndron në faktin që këto detyrime ligjore lehtësisht të njohura mund ti konsiderosh si kontigjent risku dhe t'i kërkosht te subjektet (të tjerët/të tretët). Kështu mund të themi se detyrimet e këtij kodi kanë efekt të dyanshëm në procesin auditues. Tí njohësh mirë e tí respektosh i pari të ndihmon të gjurmosh sa dhe si i kanë respektuar burokratët /të tretët. *Ndaj motoja do te ishte - Përvoja jote, sukses ose dështim për ty!*

Për këtë qëllim, le të përshkruajmë konkretisht së çfarë përfaqëson veprimtaria administrative.

Veprimtaria e organeve administrative është tërësia e akteve dhe veprimeve nëpërmjet të cilave formohet dhe manifestohet vullneti i administratës publike, si edhe ekzekutimi i këtij vullneti. Format e veprimtarisë administrative janë:

- Aktet administrative individuale dhe kolektive;
- Kontratat administrative/publike dhe aktet reale.

Akt administrativ, konsiderohen: të gjitha vendimet e organeve të administratës publike të cilët krijojnë pasoja juridike në raste individuale/kolektive.

Koment: Akti administrativ individual rregullon në veçanti marrëdhënie konkrete, të posaçme, për një çështje specifike dhe ndaj një subjekti apo grupi subjektsh të përcaktueshëm. Nëpërmjet aktit individual nuk vendosen norma të përgjithshme abstrakte. Vet emërtimi i aktit administrativ si individual e nënkupton këtë specifikë të tij. Në

praktikën administrative akti nuk emërtohet si i tillë, pasi nuk ka asnjë rast që organi administrativ të nxjerr një akt që ta titullojë urdhër apo vendim individual.

Karakter i individual i aktit dallohet nga specifika e problemit konkret që ai rregullon. P.sh., një vendim i Këshillit të Ministrave, ose një urdhër i Kryeministrit për emërimin apo shkarkimin e një funksionari janë akte administrative individuale.

Akti individual mund të përmbajë në vetvete urdhërimin për kryerjen e një detyrimi të caktuar, ashtu siç mundet të krijojë të drejta apo favore për subjektet e interesuara. Edhe në rastet kur akti administrativ i shtrin efektet e tij jo vetëm mbi një person të caktuar por për një grup apo për një kategori më të gjerë subjektësh të verifikueshëm, mjafton qenia e marrëdhënies që rregullon si konkrete, që akti të mos e humbasë individualitetin e tij; p.sh., një vendim i Këshillit të Ministrave për shpronësimin e disa familjeve të një fshati për interesa publike, si p.sh., për ndërtimin e një fabrike, autostrade, hidrocentrali, porti etj, përmban elementet e një akti administrativ individual, sepse marrëdhënia juridike që ai kërkon të rregullojë dhe pasoja që krijon është specifike dhe e individualizuar për një problem të caktuar.

Akti normativ në dallim nga akti individual vendos rregulla të detyrueshme sjellje, në përgjithësi dhe për një kompleks marrëdhëniesh juridike. Pra akti juridik vendos norma të reja sjelljeje të cilat marrin karakterin e rregullave të detyrueshme, moszbatimi i të cilave përbën paligshmëri.

Në të dy rastet e akteve, qoftë individuale apo dhe normative, dallimi ndërmjet tyre bëhet në bazë të personave që ju drejtohet, apo fakteve e marrëdhënieve juridike që merr parasysh veprimi administrativ. Në se një akt apo veprim administrativ synon një numër të caktuar njerëzish, ose lidhet me fakte të caktuara, ai është konkret dhe i specifikuar. Por nëse akti ka të bëjë me një numër të pacaktuar njerëzish e faktesh, ai është abstrakt dhe i përgjithshëm.

Kontratë Administrative, do të quhen ato marrëveshje ku të paktën njëra nga palët është organ i administratës publike dhe të cilat synojnë të krijojnë, ndryshojnë ose anullojnë marrëdhënie juridike në fushën e së drejtës publike.

Koment: Kontrata administrative nuk ndryshon në thelb nga një kontratë e së drejtës private. Kriteret e vetme dalluese janë se në kontratat administrative njëra nga palët është gjithnjë një autoritet publik dhe se ato (kontratat) synojnë të ndryshojnë marrëdhënie juridike në fushën e së drejtës publike. Shpjegime më të hollësishme mbi kontratat administrative mund të gjenden në komentin e nenit 151 të Kodit.

Kontratat e mëposhtme konsiderohen administrative:

- a. sipërmarrjet e punëve publike;
 - b. prokurimi i punëve publike;
 - c. prokurimi i shërbimeve publike;
 - d. liçencimi i lojrave të fatit;
- e kontratat e furnizimit të vazhdueshëm;
- kontraktimi i shërbimeve të subjekteve private në rastet e fatkeqësive natyrore

Kurse, **Akt real**, do të quhet ajo formë e urdhërimit administrativ ku vullneti i administratës publike shprehet me

mjete të tilla si shenjat, paralajmërimet, tabelat, informacionet publike etj.

Koment: Akti real, siç del edhe nga përkufizimi i nenit 3 të K.Pr.A, është një formë disi e veçantë e manifestimit të vullnetit të administratës publike. Përkufizimi i nenit 3 është i vetëmjaftueshëm në kuptimin se mund të interpretohet lehtë. Ajo që meriton më shumë vëmendje është dallimi i aktit real si formë e manifestimit të vullnetit nga akti fizik si mjet për ekzekutimin e një akti administrativ (ndryshe mjet për manifestimin e vullnetit të administratës). Me fjalë të tjera aktet e ndryshme fizike të kryera nga punonjësit e administratës publike gjatë ekzekutimit të akteve bazë do të konsiderohen si pjesë e akteve administrative bazë të cilat ato synojnë të ekzekutojnë dhe jo si akte të pavarura prej të parave. Kështu p.sh, rimorkimi i makinës nga një vend ku është i ndaluar parkimi, gjë që mund të bëhet nga një ndërmarrje private mbi bazën e kërkesës së policisë rrugore, do të ishte një shembull tipik i një akti fizik. Ndërsa tabela e vendosur nga autoriteti i qarkullimit rrugor që ndalon parkimin në një vend të caktuar do të ishte një shembull i mirë i një akti real. Po kështu veprimet e ndërmarrja për shkatërrimin e ndërtimeve pa leje janë thjesht akte fizike të cilat bazohen në aktin bazë të autoritetit kompetent që autorizon shkatërrimin.

Në kufijtë e përjasjes duket qartë që çdo auditues gjatë procesit të auditimit *a-priori* dhe *a-posteriori* kryen një veprimtari administrative (e profilizuar ose jo) që në fund sintetizohet për të qenë pjesë e shprehjes së vullnetit të institucionit të

KLSH ndaj subjektit objekt auditimi, pra i shërben aktit administrativ të KLSH. Nga ana tjetër, në kushtet e reciprocitetit dhe ambiguitetit - detyrim/e drejtë/risk - kjo shprehje vullneti do reflektojë edhe në konkluzionet mbi ligjshmërinë e ushtrimit të veprimtarisë administrative të të tjerëve/të tretëve/ - subjekteve.

Kështu natyrshëm lind edhe detyrimi për perfeksionim të njohjes së kriterëve dhe detyrimeve administrativo ligjore nga çdo auditues në cilësinë e veprimtarit.

Ndaj gjatë ushtrimit të veprimtarisë procedimore çdo auditues duhet të veprojë jo vetëm si ndjekës i parimeve themelore të së drejtës por edhe si hulumtues dhe ekzaminues aktiv në meritë të nxjerrjes së një akti final të përputhshëm me standartet.

Pikërisht këtë presupozon edhe vet ligji kuadër i institucionit të KLSH.

Si rrjedhojë detyrimisht duhet mbajtur në vëmendje sa më poshtë:

Të nisësh një procedim administrativ do të thotë:

Së pari, të verifikosh kufijtë e shtrirjes së juridiksionin dhe kompetencës respektiv të fushës ku do të hulumtosh dhe auditosh. E thënë ndryshe, respektim i parimit të ligjshmërisë:

-Organet e Administratës Publike e zhvillojnë veprimtarinë e tyre në përputhje me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, marrëveshjet ndërkombëtare në të cilat Republika e Shqipërisë aderon, ligjet e Republikës së Shqipërisë, brenda kufijve të kompetencave që u janë dhënë atyre dhe konform qëllimit për të cilat janë dhënë këto kompetenca.

Pika 1 e këtij parimi e vë theksin jo më kot te verifikimi i kufijve të kompetencës, pasi pasoja do të ishte cënim i parimit të ligjshmërisë e për rrjedhojë do të kishim një akt absolutisht të pavlefshëm.

Së dyti, të verifikosh kufijtë e legjitimitetit¹, do të thotë se sa legjitime është ndërhyrja e autorizuar e një organi të specializuar si KLSH. Të jesh i legjitimuar nënkupton:

1. Mbajtësit e të drejtave dhe interesave të ligjshme, të cilat preken nga vendimet që merren gjatë procedimit administrativ, kanë të drejtë të fillojnë procedimin administrativ, si dhe të marrin pjesë në të. Të drejtat e mësipërme i kanë dhe shoqatat apo organizatat.

2. Në mbrojtje të interesave të gjera, të cilat mund të preken nga procedimi administrativ, kanë të drejtë të fillojnë një procedim administrativ dhe/ose të marrin pjesë në të edhe:

a) personat të cilëve procedimi administrativ u shkakton ose mund t'u shkaktojë dëme në të drejtat e përbashkëta si psh. shëndeti publik, arsimimi, trashëgimia kulturore, mjedisi, si dhe në cilësinë e jetës;

b) personat që jetojnë brenda apo pranë një prone publike, e cila mund të dëmtohet nga procedimi administrativ;

c) Avokati i Popullit.

3. Shoqatat që veprojnë në mbrojtje të interesave të gjera të publikut, kanë të drejtë të fillojnë apo të marrin pjesë në procedimin administrativ.

Nisur nga sa më sipër audituesve i del si detyrë që të këndvështrojnë në këtë mënyrë veprimet e tyre administrative dhe të subjekteve që auditojnë, pra a kanë pasur legjitimitet në kryerjen e

veprimtarisë administrative.

Legjitimiteti qëndron i lidhur ngushtë me kompetencën dhe juridiksionin pavarësisht se përshkrimi i veçuar bën të mundur përshkrimin e secilit term.

Në rastin e vlerësimit të një indicie të ardhur nga një person i tretë, KLSH pasi verifikon legjitimitetin e saj, se çështjen e ka në kompetencë dhe juridiksion² (*kur çështja nuk trajtohet nga ndonjë gjykatë, apo organ kompetent i specializuar në të njëjtën kohë*), është e detyruar të vlerësojë edhe legjitimitetin e ankuesit. Nëse ligji do të përcaktonte marzhe në kuptimin e subjekteve që ngushtësisht legjitimohen për t'u drejtuar KLSH atëherë, audituesi e ka lehtësisht të verifikueshëm një gjë të tillë, bazuar në ligj dhe bazuar në raportet e cënimit të interesit publik (personi të mos jetë anonim por palë e interesuar), ai e klasifikon subjektin ankimues si të legjitimuar ose jo. Në rastin kur legjitimiteti është i hapur, atëherë audituesit i lind detyrimi i inicimit të një procesi auditimi si një proces hetimor administrativ, ku do të vlerësojë veprimtarinë e institucionit për të cilin adresohet ankesa. Kështu i duhet të verifikoj nëse problemi i ngritur në ankesë ishte në kompetencë të subjektit që po auditohet; a legjitimohet letërshtuesi në raport me detyrimet dhe përgjegjësitë e këtij institucioni, dhe a ishte ezauruar e drejta e tij në kuadër të ankimimit të brendshëm, si edhe nëse ishte ushtruar brenda afateve të ankimimit kjo e drejtë ankimore në institucionin kompetent, tashmë objekt auditimi(?).a po gjykohet çështja nga organet

¹ Neni 45 i Kodit të procedurave administrative

² Neni 22 - 26, Kodi i Procedurave Administrative

gjyqësore? Vetëm nëse të gjitha këto ndalesa rezultojnë të përputhshme etapat e auditimit progresiv do të konkretizojnë një vullnet procedural, formal dhe material të kënaqshëm dhe në përputhje me gjithë sa parashikon ligji dhe Kodi i Procedurave Administrative.

Së treti, duhet të ndalemi edhe te elementi afat. Ky element është i rëndësishëm për identifikim paraprak edhe nga vet organi i auditimit (KLSH) pasi në rast neglizhence pasoja do të reflektojë në vlefshmërinë e aktit final administrativ që do të nxjerrë KLSH. Nëse një akt është verifikuar më parë nga KLSH do të thotë që ndalesa është e kondicionuar në pritshmërinë e 2 vjetëve, ose në rastin e ezaurimit të mjeteve të brendshme të ankimit, afati nuk mund të jetë më larg se sa 30 ditë nga data e shprehjes me akt nga organi që ushtroi kontrollin e brendshëm të aktit. Përgjashtim bëjnë rastet kur interesi publik është i prekshëm, dhe evident. Ndaj ligjvënësi parashikon qartë edhe në nenin 101 të Kodit të procedurave Administrative, se edhe nëse vet iniciuesi heq dorë nga ankimi, kjo nuk ndikon në vazhdimin e procedimit, nëse administrata është e mendimit se procedimi është në interes publik por kemi edhe të kundërtën, kur një procedim hetimor mund të ndërpritet në emër të interesit publik.

Koment: Kuptimi i kësaj dispozite lidhet me parimin e disponibilitetit. Pala që është bërë iniciuese për fillimin e një procedure hetimore administrative ka të drejtë të disponojë mbi vazhdimin e mëtejshëm të hetimit. Ajo ushtron të gjitha ato të drejta procedurale që

parashikohen në këtë Kod me qëllim marrjen e një vendimi përfundimtar. Në këtë aspekt, pala e interesuar është e lirë të disponojë mbi të gjitha kërkesat procedurale që asaj ja njeh Kodi.

Në rast se ajo e vlerëson të arsyeshme dhe për çfarëdo lloj rrethane, që të tërheq pretendimet që ka parashtruar përpara organit procedues, apo të heq dorë prej të drejtave të saj të ligjshme, kjo mbetet në vullnetin e vet palës. Ushtrimi i kësaj të drejte i jep fund hetimit administrativ dhe organi kompetent e konsideron të përfunduar procedurën përkatëse. Dispozita konkrete kërkon që tërheqja e pretendimeve apo heqja dorë prej të drejtave të ligjshme nga ana e palës së interesuar të realizohet nëpërmjet formës shkresore. Ajo duhet të ketë formën e një deklarate me shkrim, ku të shprehet vullneti dhe arsyeja e palës që kërkon përfundimin e procedurës hetimore.

Tërheqja e pretendimeve si dhe heqja dorë prej të drejtave dhe interesave të ligjshme, nuk mund të jetë një shkak ligjor për të pezulluar procedimin administrativ, pasi vet pala që ka nisur procedimin kërkon mosvazhdimin e mëtejshëm të tij. ***Ndryshe do të paraqitej çështja, kur nismën për fillimin e procedurave hetimore administrative e merr vet organi kompetent.*** Heqja dorë që mund të bëjnë palët e interesuara nga pretendimet e parashtruara, apo nga çdo e drejtë e interes i ligjshëm, nuk mund të ndikojë mbi procedurën hetimore. ***Disponibiliteti në raste të tilla bie mbi vet organin që ka ushtruar nismën e procedimit administrativ dhe është ai që ka të drejtë të vlerësojë***

përfundimin ose jo të procedurës hetimore administrative.

Megjithatë edhe në rastet kur pala e interesuar është inicuese e procedurës hetimore, e drejta e saj për të tërhequr pretendimet apo hequr dorë nga të drejtat e ligjshme të saj, nuk mund të jetë e pakufizuar. Dispozita konkrete ***bën një përjashtim lidhur me pamundësinë që ka pala e interesuar për ta ushtruar këtë të drejtë, në rast se vet ligji në mënyrë të shprehur e ndalon atë.*** Kjo mbetet në vlerësimin e ligjvënësit që harton ligjet përkatëse. Megjithatë është e kuptueshme që jo për çdo rast mund të parashikohet një ndalim i tillë.

Sigurisht që ekzistenca e interesit publik mund të bëhet pengesë për përfundimin e procedurës hetimore, edhe nëse këtë e kërkon vet pala e interesuar. Në këto raste e drejta e palës së interesuar për të përfunduar hetimin administrativ kufizohet për arsye të ekzistencës së interesit publik. Është neni 17 i Kushtetutës së RSH që e njeh kufizimin e të drejtave të individëve në rastet kur një gjë e tillë parashikohet me ligj dhe vetëm për arsye publike.

Këto tre elementë për çdo auditues të jashtëm mund të shërbejnë si indikator të padiskutueshëm risku dhe jo vetëm.

Me zhvillimin e procesit të auditimit, audituesi verifikon dhe përmbush detyrimet e tij ligjore duke hetuar dhe dukë kërkuar çdo dokument që do t'i duket i nevojshëm për arritjen e konkluzioneve përfundimtare. Gjithashtu gjatë kësaj faze atij i lind detyrimi i njoftimit të subjektit për çdo

çështje e fenomen të konstatuar. Në këtë fazë ajo që do të forconte pozitën e një auditimi ligjërish të përputhshëm është respektimi i detajeve formale të njoftimit, pa të cilat do të rrezikoheshin vlera vet aktit përfundimtar të KLSH në raport me të identifikuarit si shkelës të normave dhe procedurave ligjore. Neni 55,56 e vijues i K.Pr.A, sipas të cilit:

Parimi i administratës së hapur³

1. *Të gjithë kanë të drejtë të njihen me dosjet dhe regjistrat e administratës edhe në rastet kur nuk po zhvillohet ndonjë procedim administrativ që atyre t'ju interesojë, përveç rasteve kur një gjë e tillë ndalohet me ligj.*

2. *E drejta për t'u njohur me dosjet dhe regjistrat e administratës rregullohet me ligj të veçantë.*

Koment: Parimi i administratës së hapur do të thotë që administrata duhet të jetë e hapur për kontroll nga jashtë. Nga njëra anë, ky parim lejon personat e përfshirë në procedurat administrative të njohin veprimet administrative që ndikojnë apo mund të ndikojnë mbi ta dhe nga ana tjetër bëjnë më të mundur apo lehtësojnë kontrollin e brendshëm administrativ nga organet më të larta administrative. Parimi i administratës së hapur dhe transparenca e saj janë instrumente të domosdoshëm për zhvillimin e shtetit të së drejtës, barazisë përpara ligjit dhe rritjen e përgjegjshmërisë së administratës publike.

Rregulli i përgjithshëm është që veprimtaria e administratës duhet të jetë e hapur dhe transparente. **Përjashtim bëhet vetëm në rastet e**

³ Neni 55

mbrojtjes së sigurisë kombëtare dhe të jetës private të individit.

Parimi i administratës së hapur dhe transparenca i shërbejnë dy qëllimeve. Nga njëra anë, ato mbrojnë publikun dhe interesat e tij nga keqadministrimi dhe korrupsioni dhe nga ana tjetër, ato janë thelbësore për mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të njeriut duke i dhënë palës së interesuar mundësinë për të apeluar vendimet administrative të padrejta dhe të paligjshme.

Paragrafi i dytë i nenit 55 i referohet ekzistencës së ligjit “Për të Drejtën e Informimit mbi Dokumentet Zyrtare”, ligj i cili ka në themel të tij parimin e të drejtës së informimit edhe kur personi nuk është drejtpërdrejt i interesuar në një procedim administrativ.

Njoftimet**Detyrimi për të njoftuar ⁴**

Palët e interesuara duhet të njoftohen për të gjitha aktet administrative nëpërmjet të cilave:

- a) merren vendime në lidhje me pretendimet e tyre;*
- b) vendosen detyrime, ndëshkime ose shkaktohen dëme;*
- c) krijohen, zhduken, zgjerohen apo kufizohen interesat apo të drejtat legjitime të palëve, ose preken në ndonjë mënyrë tjetër kushtet për ushtrimin e tyre.*

Koment: Kuptimi i përmbajtjes së kësaj dispozite është i lidhur ngushte me vetë nocionin e aktit administrativ individual, të përcaktuar në nenin 106, si dhe

nocionin e palëve të interesuara, sipas neneve 44 dhe 45 të këtij Kodi.

Detyrimi i organit përkatës të administratës publike për të njoftuar palët e interesuara për përmbajtjen e një akti administrativ, i vendosur në këtë dispozitë, është shprehje e respektimit të së drejtës kushtetuese, të shtetasve dhe respektimin e një procesi të rregullt ligjor, si dhe i së drejtës kushtetuese për t'u rehabilituar dhe zhdëmtuar në rast dëmtimi për shkak të një akti, veprimi ose mosveprimi të paligjshëm të organeve shtetërore (nenet 42 dhe 44 të Kushtetutës).

Njoftimi i palëve të interesuara për përmbajtjen e aktit administrativ individual, në veçanti për pasojat juridike që rrjedhin prej tij, është hapi i parë që garanton një proces të rregullt ligjor.

Pasojat juridike të një akti administrativ qëndrojnë në lindjen, ndryshimin apo shuarjen e një marrëdhënie juridike midis një shtetasi, shoqate apo organizate, nga njëra anë, dhe organit administruar nga ana tjetër.

Marrëdhënia juridike që krijohet si rrjedhojë e nxjerrjes së një akti administrativ, si rregull, është e natyrës administrative, por një akt administrativ mund të krijojë edhe pasoja juridike civile apo penale. Por, që një akt administrativ të krijojë këto pasoja, ai duhet t'i nënshtrohet procesit të zbatimit.

Pikërisht hapi i parë për të siguruar zbatimin e një akti administrativ prej subjektit (subjekteve), të cilëve u

⁴ Neni 56

drejtohet ky akt, dhe që Kodi i Procedurës Administrative i emërtion palë të interesuara, është njoftimi i tyre për tërësinë e të drejtave dhe detyrimeve që rrjedhin prej aktit administrativ.

Por ky nuk është qëllimi i vetëm.

Çdo akt administrativ individual mund të kundërshtohet (ankimohet) sipas rregullave të përcaktuara në këtë kod ose në ligje të veçanta, por, që të bëhet i mundur realizimi i së drejtës së ankimit (bërja e observacioneve) ndaj aktit administrativ dhe të garantohet kjo e drejtë në të gjithë gjerësinë e saj e në mënyrë substanciale, është e domosdoshme që akti administrativ t'u komunikohet palëve të interesuara brenda një afati të përcaktuar.

Duke e parë të shkëputur nenin 56 të krijohet përshtypja se kjo dispozitë përcakton në mënyrë taksative llojet e akteve administrative, për të cilat komunikimi palëve të interesuara është kërkesë e domosdoshme, duke lënë të kuptohet se ky rregull i komunikimit mund të lejojë edhe ndonjë përjashtim.

Sipas teknikës legislative përjashtimi do të përcaktohej në ndonjë paragraf të veçantë të kësaj dispozite, ose në dispozitën pasardhëse, kjo e fundit titullohet "Përjashtimi nga detyrimi për të njoftuar". Deri këtu, në një vështrim sipërfaqësor, duket se arsyetimi ynë është i saktë. Megjithatë, po të thellohemi në përmbajtjen e të dy dispozitave (neni 56 dhe 57/1), nuk është e vështirë të konstatojmë se e para përcakton në pikëpamje substanciale se cilat akte administrative duhet t'u njoftohen palëve të interesuara, gjë që çon në përfundimin

se është fjala për komunikimin e të gjitha akteve administrative individuale. Zor se mund të gjendet e të klasifikohet, ndonjë akt tjetër administrativ që të ketë pasoja të tjera juridike tej tre rasteve taksative të kësaj dispozite. Ndërsa neni 57/1 nuk ka të bëjë me përjashtimin nga detyrimi për të njoftuar ndonjë lloj të caktuar akti administrativ të klasifikuar substancialisht (sipas përmbajtjes së tij).

Atëherë përfundimi është i qartë:

Të gjitha aktet administrative individuale, d.m.th. ato që krijojnë pasoja juridike në raste individuale, duhet t'u njoftohen palëve.

Neni 55 i Kodit të Procedurave Administrative ka parasysh rastet kur pala e interesuar nuk është prezent as e informuar në distancë për të gjithë ecurinë e procesit të diskutimit e, sidomos, të vendimmarrjes për një akt administrativ individual. Në këto raste pala e interesuar duhet të njoftohet për përmbajtjen e aktit administrativ.

Nenet që pasojnë parashikojnë përmbajtjen e njoftimit dhe mënyrat e njoftimit. Përmbajtja e nenit 57 është në harmoni të plotë me arsyetimin e mësipërm dhe e përforcon atë.

Përjashtimi nga detyrimi për të njoftuar⁵

1. Në rastet e mëposhtme nuk ka detyrim të administratës për të njoftuar në lidhje me aktet administrative:

a) kur aktet administrative komunikohen gojarisht në prani të palëve të interesuara;

b) kur pala e interesuar, merr pjesë në zhvillimin e procedimit administrativ

⁵ Neni 57

*dhe manifeston njohuri të plotë në lidhje me aktin administrativ në fjalë;
2. Afatet fillojnë të llogariten që nga dita që pason ditën në të cilën nxirret akti ose ditën kur palët e interesuara marrin pjesë në procedimin administrativ.*

Koment: Megjithëse kjo dispozitë titullohet "Përrjashtimi nga detyrimi për të njoftuar", në fakt vetëm paragrafi i parë i përshtatet këtij titulli, ndërsa paragrafi i dytë rregullon mënyrën e llogaritjes së afateve të njoftimit.

Le t'i kthehemi përmbajtjes së paragrafit të parë. Ky paragraf parashikon dy raste për të cilat administrata nuk ka detyrim për të njoftuar në lidhje me aktet administrative. Mungesa e detyrimit për të njoftuar nuk është një mungesë detyrimi në vetvete (për se), por nënkupton që ky detyrim konsiderohet i ezauruar plotësisht.

Në rastin e parë, nëpërmjet pjesëmarrjes së drejtpërdrejtë të palës së interesuar në zhvillimin e procedimit administrativ dhe si rezultat i kësaj pjesëmarrjeje, ajo manifeston njohuri të plotë në lidhje me aktin administrativ. Në se pala manifeston njohuri të plotë, kjo nuk i nënshtrohet ndonjë testi (verifikimi), por vete pjesëmarrja e palës gjatë procedimit dhe sidomos në kohën e diskutimit e të marrjes së vendimit, prezumon dijeninë e saj të plotë për përmbajtjen e aktit administrativ.

Në rastin tjetër, nënkuptohet që pala e interesuar nuk ka marrë pjesë në zhvillimin e procedimit administrativ, por akti administrativ komunikohet gojarisht në një seance publike ku pala

është e pranishme dhe merr dijeni në mënyrë të drejtpërdrejtë për përmbajtjen e aktit administrativ. Në këtë rast, me kërkesën e palës së interesuar, organi i administratës publike është i detyruar t'i japë asaj një kopje të aktit administrativ, si dhe ti krijojë mundësinë të njihet me proces-verbalin e procedimit administrativ.

Dy rastet e mësipërme të marrjes dijeni prej palëve të interesuara, që janë të pranishme, e bëjnë të tepërt realizimin e njoftimit sipas mënyrave të parashikuara në nenin 60 të këtij Kodi.

Paragrafi i dytë i nenit 57 parashikon dy mënyra të llogaritjes së afateve, në vartësi të faktit nëse pala e interesuar është apo jo e pranishme kur shpallet akti administrativ.

1) kur palët e interesuara marrin pjesë në procedimin e administrativ, ose akti u komunikohet atyre gojarisht (neni 57, paragrafi 1, pika "a" dhe "b").

2) kur palët e interesuara nuk janë të pranishëm gjatë zhvillimit të procedimit administrativ dhe ekziston detyrimi për të njoftuar sipas nenit 56.

Në rastin e parë afati fillon të llogaritet nga dita kur akti miratohet ose shpallet gojarisht në prani të palëve. Në rastin e dytë afati fillon të llogaritet nga dita që pason ditën në të cilën nxirret akti, d.m.th. nga e nesërmja.

Përmbajtja e njoftimit⁶

1. Njoftimi duhet të përmbajë sa më poshtë:

⁶ Neni 58

a) tekstin e plotë të aktit administrativ;
 b) emrin e personit përgjegjës për aktin dhe datën e këtij të fundit;
 c) organin që ka juridiksion për të vendosur për apelimet kundër aktit dhe afatet kohore për këtë qëllim, në rast se akti nuk mund të apelohej në rrugë gjyqësore;

2. Teksti i plotë i aktit mund të zëvendësohet me një përmbledhje të përmbajtjes dhe objektit të tij në rastet kur akti ka plotësuar plotësisht kërkesat e formuluar nga palët e interesuara, ose kur akti ka të bëjë me marrjen e masave procedurale.

Koment: Kjo dispozitë ka karakter shpjegues dhe si e tillë nuk ka nevojë për shumë sqarime, sidomos paragrafi 1. E shohim të nevojshme të bëjmë vetëm një sqarim të shkurtër të pikës “c” të paragrafit 1 të këtij neni.

Si rregull, një akt administrativ mund të apelohej në një organ më të lartë të administratës publike, në një organ veçantë kolegjal të administratës publike ose në gjykatë.

Në qoftë se, sipas ligjit të veçantë, akti administrativ mund të apelohej nga pala e interesuar në një organ brenda juridiksionit administrativ, në këtë rast njoftimi duhet të përmbajë në mënyrë të shprehur organin që ka juridiksionin për të vendosur për apelimet kundër aktit dhe afatet kohore brenda të cilave mund të bëhet apelimi (ankimi).

Njoftimi për sa më sipër është i domosdoshëm sepse në këtë drejtim nuk kemi uniformitet, por, sipas ligjeve të ndryshme kemi organe të ndryshme administrative që kanë juridiksion për të shqyrtuar apelimet, si dhe afate të

ndryshme brenda të cilave mund të bëhet ankimi. P.sh. sipas nenit 289 të Ligjit Nr.8449, datë 27.01.1999, “Kodi Doganor i Republikës së Shqipërisë”, vendimi i autoriteteve doganore kompetente për pagimin e detyrimeve doganore dhe të gjobave përkatëse, duhet të merret dhe t’i njoftohet personit të audituar (procesuar) brenda 24 orëve nga çasti i verifikimit të shkëljes. Kundër vendimit të autoriteti doganor kompetent, akt që për nga natyra e tij është akt administrativ individual, personi i akuzuar, i cili sipas terminologjisë së përdorur në Kodin e Procedurave Administrative është palë e interesuar në procedimn administrativ, mund t’i paraqesë Drejtorit të Përgjithshëm të Doganave një ankesë të arsyeshme (apelim) kundër këtij vendimi brenda pesë ditëve nga data e njoftimit.

Pra, njoftimi i këtij akti administrativ, që të konsiderohet i plotë, duhet të përmbajë edhe të gjitha të dhënat e mësipërme, siç janë afati 5 ditor i ankimit (apelimit) dhe organin që ka juridiksionin për të shqyrtuar kundër aktit, që është Drejtori i Përgjithshëm i Doganave.

Në rastet kur ligji i veçantë parashikon mundësinë e ankimit të drejtpërdrejtë në gjykatë (juridiksioni gjyqësor) atëherë njoftimi edhe mund të mos i përmbajë hollësisht të dhënat e mësipërme, sepse rregulli është i njëjtë për të gjitha rastet dhe referenca bëhet kurdoherë në dispozitat përkatëse të Kodit të Procedurës Civile (neni 328 i Kodit Civil).

Paragrafi i dytë i nenit 58 përbën një përjashtim nga rregulli i përgjithshëm i

vendosur në paragrafin e parë. Përjashtimi është vetëm përsa i përket pikës “a” të paragrafit 1, ndërsa kërkesat e pikave “b” dhe “c” duhet të respektohen plotësisht.

Ky paragraf përmban dy përjashtime që lejojnë edhe komunikimin e një teksti të shkurtuar të një akti administrativ: 1) Kur akti ka plotësuar tërësisht kërkesat e formuluar nga palët e interesuara; 2) Kur akti ka të bëjë me marrjen e masave procedurale.

Në rastin e parë komunikimi i tekstit të shkurtuar justifikohet me mendimin që një akti i tillë, i marrë në përputhje dhe në plotësim të të gjitha kërtimeve të palëve të interesuara nuk është e nevojshme që të ketë një arsyetim të gjatë e të detajuar. Nga ana tjetër, pala e interesuar, e kënaqur me arritjen e asaj që ka kërkuar, nuk ka gjasa të bëjë ankim (apelim), madje ankim si rregull, nuk do të kishte kuptim. Megjithatë, është e drejtë e pamohueshme e palës së interesuar, të bëjë ankim, kur një gjë të tillë ia lejon ligji, prandaj edhe në këto raste njoftimi i një teksti të shkurtuar të aktit është një kërkesë minimale e domosdoshme.

Në rastin e dytë nuk kemi të bëjmë ende me një akt administrativ individual të përfunduar. Gjithsesi, në procesin administrativ mund të ndodhë, që të merren vendime që përcaktojnë marrjen e masave të karakterit procedural, të cilat garantojnë rregullsinë e procesit. Si rregull, këto masa të karakterit procedural, nga natyra e tyre janë paankimueshme, ose të paktën, kundër tyre nuk lejohet ankim i veçantë, por ankim lejohet të

bëhet edhe për to i inkluduar në vetë ankimin (apelimin) ndaj vetë aktit administrativ.

Sidoqoftë, një përmbledhje (tekst i shkurtuar) i përmbajtjes së këtyre masave procedurale duhet t’u njoftohet palëve të interesuara pasi ato merren.

Afatet kohore për njoftimet⁷

Përveç rasteve kur me ligj vendoset ndryshe, aktet administrative duhet të njoftohen brenda 8 (tetë) ditësh.

Koment: Aktet administrative u njoftohen palëve të interesuara. Dispozita e mësipërme parashikon afatin maksimal brenda të cilit duhet të njoftohet akti administrativ, i cili është tetë ditë. Megjithatë, kalimi i këtij afati nuk e bën të pavlefshëm aktin, as edhe pasojat juridike që vijnë prej tij. Ky është një afat për disiplinimin e administratës shtetërore për të bërë njoftimin e aktit administrativ pa zvarritje.

Kjo dispozitë lejon mundësinë që me ligje të veçantë vendoset ndryshe. Kjo do të thotë që ky afat mund të jetë më i shkurtër ose më i gjatë. Gjithsesi duhet të jetë një afat i arsyeshëm brenda të cilit pala e interesuar mund të marrë dijeni efektivisht për përmbajtjen e aktit.

Por, kur ligjvënësi shprehet se ka raste kur mund të vendoset ndryshe, nuk ka parasysh, vetëm që afati, për njoftimin mund të jetë edhe më i gjatë apo më i shkurtër se tetë ditë. Ka raste që ligjvënësi e ka lënë në interesimin e

⁷ Neni 59

palës së interesuar për të marrë dijeni për aktin administrativ.

Ka raste kur në dispozitën përkatëse parashikohet vetëm afati maksimal brenda të cilit duhet të shqyrtohet kërkesa e të merret vendimi. P.sh. sipas nenit 43/3 të Ligjit Nr. 8405 datë 17.09.1998 "Për urbanistikën", përgjigja për kërkesën e sheshit të ndërtimit merret përkatësisht në seksionin e urbanistikës në Këshillin e Rrethit, në zyrën e urbanistikës në Bashki e Komunë, ku është paraqitur kërkesa. Ndërsa, sipas nenit 44, nga data e paraqitjes së kërkesës për miratimin e sheshit me destinacion funksional të tij, si dhe kushtet urbanistike, deri në daljen e vendimit nuk duhet të kalojnë më shumë se dy muaj.

Siç shihet, sipas rregullimeve të mësipërme nuk parashikohet as detyrimi i administratës publike për të njoftuar palën e interesuar, sipas nenit 58/1 të Kodit të Procedurave Administrative as ndonjë afat i veçantë për njoftimin. Kemi mendimin se në këtë rast administrata publike është e detyruar vetëm të njoftojë palën e interesuar që të paraqitet pranë saj për të marrë dijeni për aktin administrativ të miratimit të sheshit të ndërtimit, të plotësuar sipas paragrafit të dytë të nenit 58 të K. Pr. Administrative.

Mënyrat e njoftimit⁸

1. Njoftimet bëhen:

a) me postë, me kusht që të ketë shërbim postar derë më derë në lokalitetin e rezidencës apo të punës të palës që duhet të njoftohet;

b) personalisht, në rast se kjo formë e njoftimit nuk komprometon shpejtësinë e zhvillimit të procedimit ose njoftimi me postë nuk është i mundur;

c) me telegram, telefon, teleks ose faks në rastet e urgjencës;

d) me lajmërim publik i cili afishohet në vende publike, ose nëpërmjet një lajmërimi që botohet në gazetën zyrtare, në gazetën e pushtetit lokal ose në dy gazetatat më të lexuara në vendin e banimit apo të punës të palëve që duhen njoftuar, në rastet kur palët e interesuara janë të panjohura ose në numër aq të madh saqë çdo formë tjetër njoftimi vlerësohet si e papërshtatshme.

2. Në ato raste kur njoftimi bëhet me telegram, telefon, teleks apo faks, ai duhet të konfirmohet nga organi që bën njoftimin në mënyrën e parashikuar nga nën-paragrafët a) dhe b) të paragrafit të mësipërm, në ditën pasardhëse të punës, pavarësisht se si rregull njoftimi quhet se është bërë në datën e komunikimit të parë.

Koment: Si rregull organi që ka miratuar një akt administrativ zgjedh mes mënyrave, që ai çmon se është më e përshtatshme për të siguruar njoftimin e këtij akti personave të interesuar.

Duke qenë se ligji përcakton kërkesa lidhur me përmbajtjen e njoftimit, të cilat siç është shpjeguar më lart kanë të bëjnë me thelbin e asaj që organi administrativ ka disponuar lidhur me procedimin përkatës, si dhe rrugët e mëtejshme të ndjekjes së çështjes nëpërmjet ankimit, lind e domosdoshmëria që të zgjidhen si forma të njoftimit pikërisht ato që sigurojnë njohjen e tërësore dhe nga

⁸ Neni 60

afër (konkretisht) të personit të interesuar me njoftimin. Kjo është arsyeja që legjislatori ka vendosur si mënyrë të parë të njoftimit atë të transmetimit të aktit të njoftimit, në dorë të të interesuarit nëpërmjet shërbimit postar. Në kushtet e sotme në vendin tonë ku nuk mund të pretendohet për një shërbim postar “të përsosur”, ligjvënësi ka përcaktuar si kërkesë të veçantë e të domosdoshme që organi që bën njoftimin do të shfrytëzojë këtë formë, vetëm pasi është siguruar se shërbimi postar është funksional dhe mund të arrijë në dyert e vendbanimit apo të qendrës së punës së palës që duhet të njoftohet. Dhe vetëm në rastet kur shërbimi postar është i pamundur njoftimi do të bëhet në mënyrë të drejtpërdrejtë palës.

Megjithatë organi i administrativ është i lirë që në rastet kur gjykon se nuk dëmtohet shpejtësia e procedimit administrativ, të bëjë njoftimin e aktit administrativ duke ia dorëzuar personalisht në dorë palës së interesuar aktin e njoftimit. I tillë mund të jetë rasti kur organi administrativ menjëherë sapo merr peticionin konstaton se e drejta që kërkohet të vendoset ka mbaruar automatikisht pasi është parashkruar e drejta e kërimit të saj, dhe si rrjedhim vendos që njoftimi i aktit që rrëzon kërkesën i komunikohet personalisht në dorë personit të interesuar.

Ligji e autorizon organin administrativ që në raste urgjence njoftimi të bëhet me mjete më të shpejta të komunikimit siç janë telefoni, teleks ose faks. Njoftimi konsiderohet i kryer që nga ky moment, megjithatë në këto raste njoftimi duhet të konfirmohet në ditën

pasardhëse të punës me anë njoftimit me postë ose personalisht personit të interesuar, sipas rregullave që shpjegojmë më sipër.

Në rastet njoftimi i organit administrativ nuk është i posaçëm apo individual por kolektiv ose publik. Kjo ndodh kur palët e interesuara janë në numër aq të madh sa që njoftimi i tyre për secilën në veçanti sipas formave të mësipërme vlerësohet nga organi administrativ si i papërshtatshëm si psh në rastin kur Këshilli i Ministrave vendos për shpronësimin e detyrueshëm në zona të caktuara, si dhe në rastet kur palët e interesuara janë të panjohura si p.sh kur organi kompetent ka nxjerrë një akt i cili u drejtohet të gjithë banorëve të një qendre banimi të caktuar. Ligji për këto situata kërkon që njoftimi të bëhet në njërin prej formave të mëposhtme:

- afishimit të lajmërimit publik në vende publike;
- botimit të lajmërimit në Fletoren Zyrtare;
- botimit në gazetën e pushtetit vendor;
- botimit në dy gazetatat më të lexuara në vendin e banimit ose të punës së palëve të interesuara.

Në paralelizëm me sa më sipër, po të ndjekim këtë këndvështrim menjëherë na vjen në mendje se procesi i auditimit është një proces i sofistikuar dhe i specializuar administrativ, ku respektohen, përmes formave dhe mënyrave të standardizuara sipas modeleve ndërkombëtare të gjitha parimet e shprehura në Kodin e Procedurave Administrative, duke bërë kështu që procesi i auditimit të jetë i garantuar dhe i mirë-baraspeshuar në kuadër të normave.

Për gjithë sa më sipër, thellimi në zbatimin e këtyre detyrimeve ju krijon mundësinë e vlerësimit të shumë risqeve ndoshta në dukje formalë, apo proceduralë, të parëndësishëm, por në thelb me pasoja direkte dhe indirekte për shtetin apo taksapaguesin shqiptar.

II. Inicimi i auditimit nga indicie të legjitimuara, njohja dhe ruajtja e kufijve të diskrecionit ligjrisht të autorizuar

KLSH ka të drejtën legjitime të monitorimit permanent të programuar të veprimtarisë së çdo institucioni të administratës shtetërore apo publike dhe njëkohësisht roli i tij shndërrohet në iniciator spontan kur vlerëson se risku i cënimit të interesit publik apo çdo të drejtë tjetër të administruar shtetërisht në emër të publikut është evident.

Nën moton e shprehur më lart - *Përvoja jote, sukses ose dështim për ty!* - vlen të përmendet edhe detyrimi i njohjes së kornizave të pushtetit, sidomos atij me natyrë diskreciale, pasi çdo spostim i kornizës ligjore të veprimtarisë së një audituesi do të dështonte iniciativën dhe punën e tij verifikuese e kontrolluese, për rrjedhojë do të sillte pavlefshmërinë e aktit ku do të shënoheshin konkluzionet e auditimit. Kjo anë e medaljes e bën atë të kujdesshëm që ta konsiderojë këtë risk evident në shumë procese si zbulim të radhës. Për këtë gjithsecili nga ne duhet të ketë parasysh se: Aktet diskreciale ndeshen në veprimtarinë e administratës publike në të gjitha sistemet e së drejtës të vendeve të ndryshme. Edhe për shoqërinë tonë ato nuk konsiderohen më si të panjohura.

Përkundrazi, ka një opinion në rritje që pushtete të tilla janë të nevojshme për të arritur një rend të drejtë shoqëror dhe për t'a bërë të drejtën ligjore një realitet pozitiv. Natyrisht, kjo nuk do të thotë se administratës publike duhet t'i jepen diskrecione të pakufizuara e të panevojshme, apo që organet administrative duhet të jenë të lira nga të gjitha kufizimet në ushtrimin e diskrecionit. ***Diskrecion nuk do të thotë arbitraritet.***

Diskrecion, apo kur thuhet se veprimi apo akti duhet të jetë brenda diskrecionit të autoriteteve administrative, do të thotë që e drejta apo veprimi duhet të bëhen dhe të ushtrohen sipas rregullave të arsyes dhe drejtësisë dhe jo sipas opinionit privat. Pra, e drejta, veprimi apo akti diskrecial nuk duhet të jenë arbitrarë, të turbullt e imagjinarë, por ligjorë, të rregullt dhe të ushtrohen brenda kufirit në të cilin duhet të kufizojë veten organi për realizimin e një qëllimi të ligjshëm.

Ligji nuk lejon akordime të diskrecionit të pakufizuar për autoritetet administrative. Sipas nenit 7 të Kodit të Proçedurave Administrative *"Me pushtet diskrecial të administratës publike do të kuptohet e drejta e kësaj të fundit që të ushtrojë autoritet publik për realizimin e një qëllimi të ligjshëm, qoftë edhe pa autorizimin e shprehur të ligjit"*. Kjo nënkupton të drejtën që u njihet organeve administrative, që gjatë veprimtarisë së tyre dhe në morinë e shumtë të problemeve që ato shqyrtojnë të kenë mundësinë që brenda ***qëllimit të ligjit, pavarësisht se ligji mund të mos shprehet në mënyrë konkrete, të zgjidhin çështjet e ndryshme dhe të nxjerrin akte të***

natyrës diskrete. Ky parim i rëndësishëm që e karakterizon administratën shtetërore, i jep më shumë zhdërvjelltësi dhe fleksibilitet veprimtarisë administrative që brenda frymës së Kushtetutës dhe ligjit të funksionojë normalisht.

Tejkalimi i diskrecionit mund të ndeshet në formën e tij më të dukshme, kur autoriteti administrativ bën diçka për të cilin në mënyrë të qartë është i paautorizuar t'a kryejë në bazë të ligjit autorizues, duke tejkaluar kufizimet e jashtme të dhëna nga ligji, siç mund të jetë, p.sh., rasti i vendosjes së një gjobe nga organi administrativ kompetent tej limitit të caktuar nga ligji. Por tejkalime të tilla të dukshme nuk janë aq të shpeshta në veprimtarinë administrative. Normalisht, tejkalimi i diskrecionit nuk ndeshet në forma të tilla të thjeshta, si p.sh. marrja e një vendimi të pamenduar asnjëherë brenda ligjit etj. Kështu, p.sh., vendimi i një autoriteti të qytetit për të punësuar, nëse mund ta konkretizojmë, një punonjës si roje dhe pagesën për të, ta nxirrte nga pronarët e automjeteve në një parking publik, mund të konsiderohet si tejkalim i diskrecionit të autoritetit administrativ në fushën e qarkullimit rrugor, përderisa Kodi rrugor nuk i jep asnjë autoriteti të drejtën për të vepruar në këtë mënyrë duke krijuar vende të tilla parkingu; ose p.sh., emërimi në një detyrë të caktuar të një nëpunësi të shërbimit civil dhe kryerja e pagesës së tij tej fondit të caktuar për këtë qëllim, në një kohë që organika e institucionit nuk e parashikon një vend të tillë.

Një formë tjetër e tejkalimit është ***mangësia në ushtrimin e diskrecionit.***

Një autoritet administrativ mund të dështojë në ushtrimin e diskrecionit të tij, sepse nuk e ka ushtruar atë për shkak të plogështisë, mefshtësisë, apo indiferencës, ose se mendon që nuk ka ndonjë obligim për ta ushtruar atë detyrë, apo sepse gabimisht e konsideron veten të kufizuar nga ndonjë ligj tjetër ose akt nënligjor. Dështimi, apo gabimi në ushtrimin e diskrecionit mund të vijë edhe nga keqinterpretimi i legjislacionit që i jep diskrecionin organit administrativ.

Autoriteti përkatës administrativ mund të mendojë se ai nuk ka diskrecion mbi çështjen konkrete, në një kohë që ligji nuk ja mohon këtë të drejtë. Kështu edhe në rast se autoriteti administrativ mendon se është ligjërisht i kufizuar për të bërë diçka, ndërkohe që në të vërtetë ai ndodhet brenda diskrecionit të tij, atëherë mosveprimi i tij është i paligjshëm, pasi organi administrativ duhet ta konsiderojë çështjen në shqyrtim në diskrecionin e tij të lirë.

Nëpërmjet abuzimit të diskrecionit organi i administratës publike kryen një paligjshmëri nëpërmjet mosrespektimit tendencioz të kufizimeve të brendshme ligjore, të dhëna për ushtrimin e diskrecionit.

Abuzimi i diskrecionit mund të jetë objektiv ose subjektiv. Një abuzim objektiv vjen nga mosrespektimi ose shkelja e parimeve kushtetuese dhe parimeve të tjera ligjore, si p.sh. barazia, arsyetueshmëria, paanësia etj. Një abuzim subjektiv është rezultat i ushtrimit të diskrecionit për një qëllim të gabuar, ose kur ushtrimi i tij nuk justifikohet nga gjykimet, në të cilat është mbështetur.

Akti administrativ është mënyra më e qartë e ushtrimit të pushtetit dhe funksioneve nga organet e administratës publike, por nuk është i vetmi. Administrata publike shpreh vullnetin pushtetor edhe nëpërmjet një veprimi tjetër administrativ që është kontrata administrative.

Kontratat, në të cilat mund të paraqitet si palë administrata, mund të jenë private ose publike.

Një kontratë administrative shpall, modifikon ose revokon një marrëdhënie juridike në sferën e së drejtës publike, ndërsa një kontratë private bën të njëjtën gjë, por në sferën e së drejtës private. Për këtë arsye, në rast se një marrëdhënie ligjore shpallet, modifikohet apo revokohet përmes një kontrate, por që përfshihet në të drejtën publike, atëherë ajo do të konsiderohet si kontratë administrative ose publike.

Kodi i Procedurave Administrative nuk parashikon ndonjë kërkesë të përgjithshme detyruese, apo rekomanduese rreth formës që duhet të ketë një kontratë administrative. E vetmja kërkesë është që në rastet e mosparashikimit me ligj të ndonjë forme tjetër kontrate, atëherë është e kuptueshme se forma duhet të jetë me shkrim. Në rast se një kontratë administrative ndërhyr në të drejtat e palëve të treta, atëherë miratimi i këtyre palëve duhet të merret patjetër me shkrim. Gjithashtu, leja, pëlqimi ose aprovimi i autoritetit më të lartë administrativ duhet të merret për një kontratë, në rast se një leje, pëlqim ose aprovim i tillë mund të kishte qenë i nevojshëm, nëse autoriteti do të kishte nxjerr një akt administrativ në vend që të bënte një kontratë.

Liria që gëzojnë palët në një kontratë private, përsa i takon përmbajtjes së një kontrate, nuk është e vlefshme për palët në kontratat administrative. Ky kufizim është i kushtëzuar nga fakti se ekziston rreziku i komercializimit të shërbimeve administrative, në rast se palëve në një kontratë administrative, do t'u jepej e njëjta liri që kanë palët në një kontratë private.

Kërkesa e ligjshmërisë në kontratat administrative detyron organin që të mos mund të zmadhohë fuqitë e veta dhe të bëjë gjëra të cilat nuk është i autorizuar që t'i bëjë. Prandaj si të gjitha aktet e tjera të administratës, një kontratë administrative sigurisht që duhet të ketë dhe mbështetjen e saj në ligj dhe nuk duhet të jetë e papajtueshme me ndonjë parashikim ligjor. Shkaku i ligjshëm në të cilin mbështetet detyrimi midis palëve në kontratën administrative përbën, ashtu si në kontratat e së drejtës private, një nga kushtet kryesore për lidhjen dhe vlefshmërinë e kontratës.

Nuk është e nevojshme që kompetenca për të kontraktuar të jetë e akorduar shprehimisht nga ligji, por duhet t'i ketë bazat e veta në ligj. Në këtë kontekst ligji nuk do të thotë vetëm ligji bazë, por në përgjithësi nënkupton legjislacionin administrativ, ligjet e zakonshme, po aq sa edhe parimet e përgjithshme të së drejtës. Nuk është e nevojshme që një ligj të ndalojë shprehimisht një kontratë, por mjafton që një ndalim i tillë të vijë nga qëllimi dhe kuptimi i një ligji të tillë.

Nuk është e nevojshme ekzistenca e një kontrate në qoftë se ligji kërkon përmbushjen e një detyre përmes një drejtimi apo urdhri të shkruar të autoritetit administrativ, ose përmes një akti administrativ. P.sh., emërimi i

një nëpunësi civil, ose punësimi i një personi në shërbimet e mbrojtjes, apo imponimi i detyrave mund të bëhen vetëm përmes një akti administrativ dhe jo përmes një kontrate. Ky është koncepti që duhet pasur për kontratat administrative. Pra, nuk është e thënë që kontratat administrative janë vetëm ato që u cituan më lartë dhe që janë parashikuar shprehimisht në Kodin e Procedurave Administrative, pasi nevojat e shoqërisë mund të sjellin në të ardhmen edhe lloje të tjera kontratash, të cilat është e pamundur të parashikohen të gjitha me ligj. ***Duhet kuptuar se një organ administrativ do të kontrakttojë me një subjekt tjetër të së drejtës me një kontratë administrative, në ato raste që ligji e pranon një formë të tillë dhe kur është e tepërt, ose e pamundur që për rregullimin e kësaj marrëdhënie të nxirret akt administrativ. Kërkesat e ligjit duhen zbatuar në të gjitha kontratat administrative. Kërkesa e ligjshmërisë mund të zbutet vetëm kur dhe në atë masë që një individ i jepet e drejta të heqë dorë nga të drejtat e tij. Heqja dorë nga të drejtat mund të jetë e lejueshme, vetëm në rast se është krijuar një e drejtë ligjore për ndihmën e një individ, në dispozicion ekskluziv të tij dhe kur dorëheqja nuk dhunon interesat publike apo të të tretëve. Në çdo rast tjetër, çdo lloj heqjeje dorë do të konsiderohet e pavlefshme.***

Autoritetit administrativ, ndonjëherë i jepet fuqi finale dhe e njëanshme për të prishur një kontratë në rast se një prishje e tillë është e nevojshme për të parandaluar ose eliminuar një dëm serioz ndaj mbarëvajtjes së përgjithshme të interesave publike. Kjo fuqi e administratës për të prishur

kontratat administrative në interes të publikut është njohur qartësisht dhe shprehimisht nga legjislacioni ynë.

Ashtu si akti administrativ, edhe kontrata administrative mund të jetë e vlefshme, e anullueshme dhe e pavlefshme. Një kontratë e zhvlerësueshme është efektive si një akt administrativ i tillë, derisa të agullohet sipas kërkesave ligjore. Një kontratë do të konsiderohet e pavlefshme ashtu si një akt administrativ absolutisht i pavlefshëm, pra është e pavlefshme ***ab initio*** dhe nuk ka asnjë efekt ligjor.

Një kontratë administrative është e pavlefshme, ashtu siç do të ishte e pavlefshme një kontratë private sipas legjislacionit civil, si p.sh.: nëse njëra nga palët në kontratë nuk është kompetente për shkak të miturisë ose paaftësisë mendore; nëse një palë mban rezervë mendore ose mungesa serioze, ose mban sekret diçka lidhur me synimin; kur shprehja e dëshirës nga ana e saj është e shtirur ose në rast se ai nuk bën një shprehje serioze të dëshirës; kur është një shkelje e formës së kërkuar nga ligji; nëse është e papajtueshme me rregullat e moralit; kur synon një ndihmë ose shërbim të pamundur që, në bazë të një standardi objektiv të aplikuar në kohën e bërjes së kontratës, askush nuk mund t'a çojë deri në fund fizikisht ose ligjërisht; kur është bërë gabim rreth fakteve ku është bazuar kontrata; ose kur një palë e kontratës kundërshton, pasi miratimi i saj është arritur në bazë të gabimit, apo komunikimit të gabuar, apo mashttrimit të paramenduar apo kërcënimit, ose është bërë nga një përfaqësues, i cili nuk e ka autoritetin e duhur të veprojë, etj, etj.

Nuliteti i pjesshëm i një kontrate mund t'a bëjë atë tërësisht të pavlefshëm, nëse kontrata nuk mund të bëhet dot pa pjesën e pavlefshme. Përderisa kontratat e pavlefshme nuk hyjnë në fuqi, as palët dhe as ndokush tjetër nuk mund të mbështeten në to. Megjithatë, nëse në bazë të një kontrate të pavlefshme, një palë e ka kryer pjesën e vet të kontratës, asaj i jepet e drejta e kompensimit për dëmin që mund t'i jetë shkaktuar.

Pra, të njëjtat rregulla që veprojnë për pavlefshmërinë e aktit administrativ do të aplikohen edhe për kontratat administrative, pasi nuk mund të mbahen qëndrime të ndryshme për to, sepse si akti administrativ, ashtu dhe kontratat administrative janë objekt studimi i teorisë së të drejtës administrative dhe që të dyja bëhen objekt shqyrtimi gjyqësor në seksionet administrative në rast pavlefshmërie.

Gjithashtu, pothuajse të njëjtat rregulla që veprojnë në përcaktimin e pavlefshmërisë së kontratave në të drejtën private do të zbatohen edhe në të drejtën administrative. Kështu, rregullat e parashikuara në Kodin Civil që përcaktojnë kushtet e përgjithshme të kontratës dhe që prekin parimet e barazisë e të paanësisë, vendosja e kufizimeve për përgjegjësitë e palëve, mundësitë për t'u tërhequr nga kontrata, liria kontraktore, shmangiet e kompetencave të organeve gjyqësore etj, janë të zbatueshme edhe në shqyrtimin e vlefshmërisë së kontratave administrative.

Nga **Prof.As.Dr.Helga Vukaj**;
Drejtore e Përgjithshme
Kontrolli i Lartë i Shtetit

RRITJA E EFEKTIVITETIT TË INSTITUCIONEVE SUPREME TË AUDITIMIT NËPËRMJET BASHKËPUNIMIT ME ORGANIZATAT E SHOQËRISË CIVILE

Gjithnjë e më tepër po theksohet rëndësia e transparencës së Institucioneve Supreme të Auditimit dhe domosdoshmëria që ata të jenë të hapur ndaj pjesëmarrjes së shoqërisë civile

Nga **Evis Çela**

Abstrakti

Efektiviteti i një SAI përcaktohet jo vetëm nga burimet njerëzore dhe financiare në dispozicion të tij, por edhe nga një faktor tjetër shumë i rëndësishëm: ndërveprimi me palët e interesit. Ky artikull përqendrohet në bashkëveprimin ndërmjet Institucioneve Supreme të Auditimit dhe Organizatave të Shoqërisë Civile (OSHC). Në mënyrë që të jetë sa më i suksesshëm, ky bashkëveprim duhet të promovojë transparencën dhe përgjegjshmërinë. Ai mund të shtrihet në të gjitha etapën e një auditimi, që nga procedura e përzgjedhjes së temave të auditimit e deri tek përfshirja e specialistëve të tyre si ekspertë të jashtëm.

Fjalë kyçe: shoqëria civile, burimet publike, transparenca, përgjegjshmëria

Struktura

- Hyrje
- Roli i Organizatave të Shoqërisë Civile në rritjen e transparencës
- Funksionet e SAI-t dhe OSHC: të ndryshme por plotësuese të njëra tjetrës
- Pjesëmarrja e Organizatave të Shoqërisë Civile gjatë etapave të auditimit
- Konkluzion
- Referenca

Hyrje

Konsolidimi i demokracisë në vendet në zhvillim, sjell si domosdoshmëri ushtrimin e përgjegjshmërisë në lidhje

me burimet publike. Korrupsioni dhe ineffiçenca në përdorimin e fondeve publike, përbën një shqetësim në rritje për qytetarët. Në kuadrin e reformave të nevojshme për të forcuar transparencën dhe përgjegjshmërinë, merr një rëndësi të veçantë përfshirja e Institucioneve Supreme të Auditimit, puna e të cilëve duhet të ofrojë rezultate të prekshme nga qytetarët. Në këtë drejtim, këto institucione duhet të ndërmarrin përsipër role të reja, për të mos u perceptuar si tepër teknike dhe larg shoqërisë. Kjo nevojë njihet edhe nga vetë Institucionet Supreme të Auditimit, të cilat zakonisht kanë një qasje më të kujdesshme ndaj pjesëmarrjes së qytetarëve dhe shoqërisë civile. Organizata Ndërkombëtare e Institucioneve Supreme të Auditimit (INTOSAI), ka theksuar nevojën për të ndërtuar marrëdhënie pune e bashkëpunimi me Organizatat e Shoqërisë Civile, për të zgjeruar shkëmbimin e informacioneve dhe për të promovuar funksionet e Institucioneve Supreme të Auditimit. Ka disa mënyra se si mund të kanalizohet bashkëpunimi me shoqërinë civile, ku ndër më të rëndësishmet përmenden: krijimi i hapësirave për ankesat e qytetarëve, pjesëmarrja e shoqërisë civile përgjatë një auditimi si dhe hapja e institucionit ndaj sugjerimeve, propozimeve dhe komenteve.

Roli i Organizatave të Shoqërisë Civile në rritjen e transparencës

SAI-t në vende të ndryshme përjetojnë të njëjtat sfida institucionale, teknike dhe politike. Këto institucione përballen me kufizime në procesin e komunikimit

dhe “marketingut” të rezultateve të punës së tyre. Efektiviteti dhe impakti që ata kanë në publik, nuk varet vetëm nga shkalla e tyre e pavarësisë dhe profesionalizmi i burimeve njerëzore, por edhe nga aftësia e tyre për të ndërtuar ura bashkëpunimi me palët e interesit¹.

Në fjalorin etimologjik² përshkruhet se termi “*auditim*” e ka origjinën e tij nga fjala latine “*audire*” që do të thotë “*të dëgjosh*”. “*Audire*” në Romën e lashtë i referohej “*dëgjimit të llogarive*”, një proces në të cilin një zyrtar i shtetit krahasonte të dhënat e tij ekonomike me ato të një zyrtari tjetër, në zbatim të disa rregullave të caktuara. Duke qenë se shumica e palëve të interesuara në atë kohë kishin njohuri të kufizuara ekonomike, auditimi i llogarive prezantohej në mënyrë verbale. Në kohët moderne auditimi është shndërruar në një disiplinë teknike e cila praktikohet nga auditues profesionistë që japin opinionin e tyre rreth rregullshmërisë së transaksioneve. Një bashkëpunim i mirë ndërmjet SAI-t dhe OSHC mund të ndihmojë për të përmirësuar procesin e auditimit të llogarive të qeverisë.

Në 10 vitet e fundit, kapacitetet e OSHC për të kuptuar, analizuar dhe ndikuar buxhetimin publik janë rritur ndjeshëm. Në shumë vende në zhvillim, OSHC janë përfshirë në lëvizjet qytetare që synojnë të bëjnë procesin e buxhetimit dhe

¹ Albert van Zyl, Vivek Ramkumar, Paolo de Renzio, “*Responding to challenges of Supreme Audit Institutions – can legislators and civil society help?*”, 2009

² Douglas Harper, “*Etymology Dictionary*”, 2001.

shpenzimit të fondeve publike më tepër transparent dhe të përgjegjshëm³.

OSHC kontribuojnë në mbikëqyrjen e menaxhimit publik dhe përafrimin e tij me qytetarët, në disa mënyra:

- OSHC janë një nga burimet e pakta kritike dhe të pavarura të informacionit në lidhje me impaktin që buxheti i shtetit ka për qytetarët;
 - Nëpërmjet veprimtarisë së tyre, OSHC ndihmojnë për të luftuar mungesën e informacionit që ekziston tek qytetarët e një vendi në lidhje me buxhetimin dhe shpenzimet publike;
 - Këto organizata lehtësojnë dhe nxisin diskutimet brenda shoqërisë civile apo publikut të gjerë për çështjet që lidhen me menaxhimin publik;
 - Nëpërmjet mbledhjes dhe shpërndarjes së informacionit për financat publike, OSHC japin kontribut në rritjen e transparencës dhe nxisin përgjegjshmërinë e strukturave qeverisëse;
 - Këto organizata ofrojnë trajnime mbi financat publike për qytetarët, median dhe aktorë të tjerë, duke ndikuar kështu në përforcimin e kapaciteteve të këtyre grupeve për të mbikëqyrur përdorimin e burimeve publike.
- Që prej vitit 1995, nëpërmjet rekomandimeve të Asamblesë së Përgjithshme të OLACEFS⁴, është hapur

rruga për pjesëmarrjen e qytetarëve apo shoqërisë civile në kontrollin e sistemeve financiare “si një burim informacioni i përhershëm për zonat kritike të administratës publike”. Në këtë drejtim, është e rëndësishme që nga ana e Institucioneve Supreme të Auditimit, të vendosen procedura dhe rregulla që duhet të mbrojnë natyrën konfidenciale të hapave të caktuara në procesin e investigimit apo që të shmangin influencën e presioneve politike dhe sociale. Aksesin ndaj informacionit publik është mjaft i rëndësishëm për të përcaktuar kuadrin e bashkëpunimit. Në këtë aspekt, Organizatat e Shoqërisë Civile japin një kontribut të madh për efikasitetin e sistemit të auditimit të jashtëm dhe si pasojë për efektivitetin e sistemit të llogaridhënies apo qeverisjes së mirë.

Qytetarët janë mjaft të ndjeshëm ndaj disa zonave të qeverisjes ku ata mendojnë se ndodhin parregullsi apo veprime korruptive. Kur perceptimet e tyre janë të drejta, do të thotë se burimet në disa institucione publike nuk janë përdorur ashtu si duhet dhe ky perceptim është i dëmshëm për demokracinë e një vendi.

Për këtë arsye, dhënia e mundësisë për qytetarët që të paraqesin ankesat e tyre, në mënyrë individuale ose nëpërmjet Organizatave të Shoqërisë Civile, apo zhvillimi i auditimeve bazuar në informacionet e tyre, përfaqëson një mënyrë inovative të forcimit të demokracisë. Zhvillimi i auditimeve nuk duhet të jetë “me dyer të mbyllura”, por duhet të mbajë në konsideratë shqetësimet e qytetarëve, të cilat zakonisht vijnë nëpërmjet përfaqësimit

³ OECD “Best practices for budget transparency”, 2001

⁴ Asambleja e Përgjithshme të Organizatës së Institucioneve Supreme të Auditimit të Amerikës Latine dhe Karaibeve u mbajt në Lima, në vitin 1995. Për herë të parë në komunitetin e Institucioneve Supreme të Auditimit u shtrua domosdoshmëria e bashkëveprimit të tyre me shoqërinë civile dhe

qytetarët, si një proces i cili tashmë duhet të formalizohet.

të tyre në Organizatat e Shoqërisë Civile. Këto organizata kanë informacione të vlefshme si rezultat i punës që kryejnë. Ato zhvillohen në mënyrë progresive, diversifikohen dhe specializohen në zona të caktuara.

Akresi ndaj informacionit publik dhe transparenca e një Instituti Suprem Auditimi, janë kushte të domosdoshme që sigurojnë pjesëmarrjen e aktorëve të ndryshëm në sistemin e auditimit të jashtëm. Në këtë mënyrë, ndërkohë që zgjerohet transparenca dhe akresi ndaj informacionit, duhet të përmirësohen edhe mekanizmat nëpërmjet të cilave mund të bëhen pjesëmarrës anëtarët e shoqërisë civile. Pra, akresi ndaj informacioni është i nevojshëm por jo i mjaftueshëm për të siguruar një bashkëpunim efektiv. Për këtë arsye, është e domosdoshme të hartohen metodologji të përshtatshme për pjesëmarrjen e qytetarëve dhe shoqërisë civile si dhe të përcaktohet roli dhe qëllimi i kësaj pjesëmarrjeje.

Funksionet e SAI-t dhe OSHC: të ndryshme por plotësuese të njëra tjetrës

Palët e interesit përkufizohen nga INTOSAI në ISSAI 12⁵, si *“një person, grup, organizatë apo anëtar i një sistemi që mund të ndikojë veprimet, objektivat dhe politikat e qeverisë dhe njësive të tjera publike”*. Duke qenë se funksionet që kryejnë synojnë të njëjtin objektiv final, krahas Institucioneve Supreme të Auditimit, Organizatat e Shoqërisë Civile, po marrin gjithnjë e më tepër një rol të rëndësishëm në forcimin e kuadrit institucional,

veçanërisht në vendet në zhvillim, ku institucionet publike janë ende në fazë konsolidimi.

Duhet theksuar se megjithëse funksionet që kryejnë Institucionet Supreme të Auditimit dhe Organizatat e Shoqërisë Civile kanë natyrë të ndryshme, veprimtaria e përgjithshme që kryhet prej tyre mundëson krijimin e hapësirave për bashkëpunim. Të dy këto aktorë të shoqërisë, kanë karakteristika të përbashkëta dhe mund të plotësojnë funksionet e njëri-tjetrit për sa i takon ushtrimit të veprimtarive audituese.

Institucionet Supreme të Auditimit kanë për detyrë të auditojnë zbatimin e buxhetit të shtetit dhe eficientë e shpenzimeve të kryera. Me fjalë të tjera, funksionet konkrete të tyre duhet të përfshijnë:

- Dhënien e sigurisë se fondet kanë shkuar saktësisht në zonat në të cilat janë alokuar dhe se ato janë përdorur në mënyrë të ligjshme dhe të përshtatshme. Këto konsiderohen veprimtari të auditimit financiar dhe atij të ligjshmërisë.

- Dhënien e sigurisë se institucionet e audituara kanë vepruar me ekonomikitet, në mënyrë eficiente dhe në përputhje me objektivat e tyre. Këto konsiderohen veprimtari të auditimit të performancës.

Ndërkohë që Institucionet Supreme të Auditimit (SAI) kanë detyrimet e mësipërme për të audituar veprimtarinë e subjekteve publike, sipas përcaktimeve të sanksionuara në ligjin e tyre, Organizatat e Shoqërisë Civile e ndërmarrin vullnetarisht këtë proces. Institucionet e Auditimit dhe OSHC, janë komplementare në funksionet e tyre

⁵ ISSAI 12, *“Value and Benefits of SAIs— Making a difference to the life of citizens”*

por SAI kanë disa karakteristika të veçanta, që i bëjnë ato më të përshtatshme për kryerjen e funksioneve audituese:

- Kushtetuta dhe ligji i SAI-t i siguron atij të drejtën për të kërkuar të gjithë informacionin e nevojshëm, në mënyrë të pakushtëzuar.

- SAI-t kanë në përbërje të tyre një staf të kualifikuar për të kryer veprimtarinë audituese që u është ngarkuar dhe burime njerëzore e financiare të përshtatshme. Si pasojë, kapaciteti teknik që SAI-t disponojnë është më i lartë se ai i OSHC, megjithëse shumë nga këto organizata po bëjnë progres në këtë drejtim.

Nga ana tjetër, Organizatat e Shoqërisë Civile kanë disa karakteristika që i japin atyre mundësinë të forcojnë mbikëqyrjen ndaj veprimtarisë së subjekteve publike:

- OSHC nëpërmjet përpjekjeve të tyre monitoruese, mbledhin informacione të rëndësishme, të cilat mund ti përdorin në çdo kohë për të reaguar ndaj veprimtarive të caktuara të subjekteve publike.

- Këto organizata kanë një ndjeshmëri më të madhe ndaj implementimit në praktikë të programeve të Qeverisë, duke qenë se janë më afër me procesin e ofrimit të shërbimeve publike e për pasojë, edhe me qytetarët si përdorues të tyre.

- OSHC karakterizohen nga një nivel burokratizimi më i ulët dhe për pasojë kanë mundësinë për të shkuar përtej kufijve kohorë apo proceduralë që karakterizojnë punën e Institucioneve Supreme të Auditimit.

Të dy këta aktorë, me role të ndryshme por plotësuese, mund të përfitojnë mjaft nga njëri tjetri dhe prandaj duhet vlerësuar mundësia për bashkëpunimin

dhe ndërveprimin ndërmjet tyre. Siç u përmend më lart, Organizatat e Shoqërisë Civile nuk kanë burime të mjaftueshme për të pasur akses ndaj informacioneve të vlefshme, të cilat për një Institucion Suprem Auditimi janë të disponueshme në çdo kohë. Por duke qenë se është shumë e rëndësishme që edhe këto organizata të monitorojnë aktivitetet e administratës, duhet të gjenden rrugë të ndryshme për përfshirjen e tyre. P.sh. ato mund të propozojnë ndryshime ligjore, mund të denoncojnë zyrtarët publikë që mund të kenë kryer veprime korruptive, mund të nxisin diskutimin në opinionin publik të çështjeve të caktuara që janë identifikuar në veprimtarinë e administratës shtetërore si dhe mund të intensifikojnë bashkëbisedimin ndërmjet qytetarëve dhe zyrtarëve publikë.

Në anën tjetër, Institucionet Supreme të Auditimit mund të përfitojnë mjaft nga bashkëpunimi me Organizatat e Shoqërisë Civile sepse jo vetëm do të përmirësonin impaktin e punës së tyre, por edhe cilësinë e saj. Nëpërmjet bashkëveprimit me Organizatat e Shoqërisë Civile, Institucionet Supreme të Auditimit mund të përforcojnë përpjekjet, opinionet apo rekomandimet e tyre. Parregullsitë e konstatuara gjatë punës audituese dhe rekomandimet e dhëna në raportet e auditimit, kanë më shumë mundësi për t'u zbatuar dhe implementuar nëse ka presion edhe nga palë të tjera të interesuara në sistemin e përgjithshëm të mbikëqyrjes së menaxhimit publik.

Pjesëmarrja e OSHC gjatë etapave të auditimit

Në shumë vende demokratike të botës, mbikëqyrja e legjislativit mbi

menaxhimin financiar public zhvillohet sipas një prej këtyre dy formave – mbikqyrja *ex ante* dhe mbikqyrja *ex post*⁶.

Nën mbikqyrjen *ex ante*, legjislativi ekzaminon buxhetin në mënyrë të kujdesshme përpara se ai të miratohet dhe të hyjë në fuqi. Ky system aplikohet në vende ku sistemi legjislativ është tradicionalisht i fortë, si Shtetet e Bashkuara të Amerikës apo Gjermania, në të cilët buxheti duhet të ndryshojë që në fazat fillesare, nëse zbulohet se mënyra e alokimit të burimeve publike nuk reflekton prioritetet kombëtare. Ndërkohë, në vendet me sistem të dobët legjislativi, parlamenti nuk ka fuqinë për të ndryshuar buxhetin që i dërgohet atij nga ekzekutivi, përpara se të fillojë zbatimin e tij.

Nën mbikqyrjen *ex post*, legjislativi përdor Institucionet Supreme të Auditimit për të vlerësuar nëpërmjet tyre nëse buxheti është zbatuar në përputhje me përcaktimet ligjore. Shumë vende të botës, ndër të cilat edhe Shqipëria, kanë implementuar një sistem të tillë mbikqyrjeje *ex post*, nëpërmjet të cilit SAI i raporton auditimet e tij tek parlamenti, i cili është përgjegjës për ndërmarrjen e veprimeve në lidhje me to. Në sistemin *ex post* të mbikqyrjes, bashkëpunimi me palët e interesit është akoma më i rëndësishëm dhe për këtë arsye shumë SAI kanë zgjedhur që raportet e tyre të auditimit të publikohen dhe të jenë të

disponueshme në çdo kohë për publikun, mediat dhe Organizatat e Shoqërisë Civile⁷. Këto aktorë të shoqërisë, i përdorin gjetjet e auditimit për të kërkuar llogaridhënie dhe përgjegjshmëri më të lartë të Qeverisë. Por pavarësisht se cili prej dy sistemeve të mësipërme të mbikqyrjes aplikohet në një vend, apo mënyrave të ndryshme të organizimit të Institucioneve Supreme të Auditimit, ata duhet tashmë të ndërgjegjësohen se nuk mund të punojnë vetëm dhe se kanë nevojë të mbështeten nga partnerët e tyre. Kjo domosdoshmëri i nxit SAI-t të implementojnë mekanizma që ndihmojnë përfshirjen e Organizatave të Shoqërisë Civile në punën e tyre audituese. Të dy këto aktorë të shoqërisë mund të përfitojnë nga rritja e bashkëpunimit ndërmjet tyre, i cili mund të kryhet nëpërmjet mekanizmave të pjesëmarrjes ose të transparencës.

Dialogu me shoqërinë civile jep një kontribut të madh në përmirësimin e procesit të auditimit sepse ofron mundësinë e përfshirjes së informacioneve nga pikëpamje të ndryshme. Shoqëria civile mund të kontribuojë gjithashtu në mbështetjen e rekomandimeve të një auditimit nëpërmjet funksionit të avokatisë që ata mund të kryejnë për punën e SAI-t. OSHC mund të përdorin raportet e auditimit të një SAI si burim informacioni për të ngritur zërin mbi ofrimin e shërbimeve publike. Ky angazhim i përbashkët ndërmjet

⁶ Wehner Joachim, "Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle." *The World Bank Institute of the International Bank for Reconstruction and Development*, 2004.

⁷ Association of Chartered Certified Accountants (ACCA) "Different Models of Supreme Audit Institutions", 2005.

Institucioneve të Auditimit dhe Organizatave të Shoqërisë Civile, mundëson përmirësimin e përgjigjshmërisë.

Me rritjen e frekuencës së diskutimit të çështjeve në publik, rritet dhe kërkesa për opinionin e specializuar të Organizatave të Shoqërisë Civile. Prandaj, është shumë me vlerë të përfshihen këto organizata në mekanizmat që lidhen me proceset audituese, që nga përzgjedhja e temave objekt auditimi e deri tek diskutimi dhe konsultimi i rezultateve të dala. Kjo është një mënyrë për të hapur procesin ndaj shoqërisë, duke mbajtur në konsideratë shqetësimet e saj dhe duke përmirësuar mekanizmat e pjesëmarrjes së aktorëve kryesorë të shoqërisë civile.

OSHC si një ndër partnerët më të rëndësishëm të një SAI, mund të marrin pjesë në të gjitha etapat e një auditimi, që nga propozimi i temave potenciale e deri tek faza përfundimtare e raportimit.

Gjatë fazës fillestare të përzgjedhjes së temave që duhen audituar, është shumë e rëndësishme që SAI të balancojë prioritetet e tij si një institucion i pavarur dhe rekomandimet apo sygjërimet nga burime të jashtme, siç mund të jenë qytetarët dhe OSHC.

SAI duhet të disponojë mekanizma që lehtësojnë propozimet nga jashtë, por pa i krijuar atyre pritshmërinë se do të marrë në konsideratë secilin prej tyre. Prandaj ekzistojnë disa faktorë shumë të rëndësishëm që duhen mbajtur në konsideratë gjatë menaxhimit të iniciativave dhe propozimeve të jashtme:

1. OSHC duhet të jenë të informuara mirë mbi rolin që ka një SAI dhe

procedurave të tij të punës që lidhen me përzgjedhjen e temave për auditim.

2. SAI duhet të ndërtojë kanale të përshtatshme komunikimi nëpërmjet të cilave mund të vijnë propozimet nga jashtë institucionit. Këto kanale duhet të njihen mirë edhe nga palët e interesit.

Dy aspektet e mësipërme kanë të bëjnë jo vetëm me çështje teknike, por edhe me profesionalizmin e një SAI si dhe me kulturën administrative e politike të një vendi. Qasjet në këtë drejtim janë të ndryshme. Disa Institucione Supreme Auditimi marrin në konsideratë propozimet e ardhura nga jashtë, por nuk kanë procedura formale për këtë proces. Ndërsa disa SAI kanë zgjedhur të vendosin procedura formale, nëpërmjet të cilave sigurohen se të gjitha sygjërimet e ardhura nga jashtë po shqyrtohen. Një shembull i mirë është Gjykata Sllovene e Llogarive, e cila në faqen e saj zyrtare ofron një përshkrim të detajuar për mënyrën se si duhet të adresohen propozimet e jashtme nga palët e interesit, nëpërmjet postës, faksit apo email-it. Ky përshkrim është i shoqëruar edhe me udhëzime të caktuara se çfarë duhet të përmbajë një propozim për auditim i ardhur nga jashtë institucionit. Gjithashtu theksohet se nëse propozuesit disponojnë dokumenta mbështetëse të rëndësishme, duhet ti dërgojnë ato së bashku me propozimin për auditim.

Mekanizma të tilla si ai i implementuar nga Gjykata Sllovene e Llogarive, i lejojnë OSHC ti komunikojnë shqetësimet dhe propozimet e tyre tek Institucionet Supreme të Auditimit në rrugë të formalizuara dhe në përputhje me disa procedura të përcaktuara qartë. Nuk duhet harruar se përvec hartimit dhe implementimit në praktikë

të këtyre mekanizmave, një nga detyrat e e tjera të SAI-t, është të nxisë përfshirjen e palëve të interesit nëpërmjet rrugëve të ndryshme, siç mund të jetë organizimi i seminareve një herë në vit, ku OSHC ftohen për të dhënë opinionet e tyre rreth temave apo çështjeve potenciale që duhet të auditohen nga SAI. Institucionet Supreme të Auditimit, në bazë të realitetit social-politik që karakterizon çdo vend, duhet të identifikojnë se cilat mekanizma mund të jenë më të përshtatshme për të nxitur bashkëpunimin e tyre me OSHC.

Një tjetër çështje e rëndësishme që duhet marrë në konsideratë lidhur me propozimet që vijnë nga jashtë, është edhe diferenca e kohës ndërmjet marrjes së një propozimi nga OSHC dhe realizimit të auditimit për këtë propozim. SAI e ushtron veprimtarinë e tij bazuar në një plan vjetor dhe propozimet e jashtme për auditim mund ta “ngarkojnë” këtë plan. Për këtë arsye, është e rëndësishme që SAI të orientojë drejtë pritshmëritë e publikut në mënyrë që ata të cilët sjellin propozime për auditim, të kuptojnë që edhe pse propozimi mund të jetë marrë në konsideratë, auditimi rreth tij nuk mund të fillojë menjëherë pasi SAI ka edhe një plan pune të caktuar.

Një mënyrë tjetër se si mund të përfshihen palët e interesit është pjesëmarrja e tyre direkte gjatë kryerjes së auditimit. OSHC nëpërmjet ekspertëve të tyre mund të ofrojnë një vlerë të shtuar për auditimin, nëpërmjet ekspertizës së tyre të specializuar. Për çështje jo shumë komplekse, ky bashkëpunim mund të mos shtrihet përgjatë gjithë periudhës së kryerjes së

auditimit, por vetëm në momentet e finalizimit të raportit përfundimtar. Në këtë mënyrë, specialistët e OSHC mund të asistojnë audituesit e një SAI për të finalizuar një produkt akoma më cilësor. Duke qenë se auditimi është një proces teknik, objektivat, parimet dhe procedurat e tij nuk janë shumë të njohura nga publiku i gjerë. OSHC dhe media janë ndërmjetësit më të natyrshëm që mund të asistojnë raportimin e gjetjeve, konkluzioneve dhe rekomandimeve të një auditimi.

Konkluzion

Gjithnjë e më tepër po theksohet rëndësia e transparencës së Institucioneve Supreme të Auditimit dhe domosdoshmëria që ato të jenë të hapur ndaj pjesëmarrjes së shoqërisë civile. OSHC japin një kontribut të madh në intensifikimin e procesit të llogaridhënies dhe përgjegjshmërisë së strukturave qeverisëse. Ato mund të ndihmojnë në promovimin e punës së SAI-t, në mbështetjen e rekomandimeve të tij dhe në finalizimin e auditimeve sa më cilësore, nëpërmjet pjesëmarrjes së tyre përgjatë fazave të një auditimi. Për këto arsye, SAI duhet të krijojë dhe zhvillojë mekanizma të përshtatshme që nxisin dhe mbështesin bashkëpunimin me OSHC. Ndërveprimi me palët e interesit është padyshim rruga e duhur ku duhet ecur, me ritme gjithmonë e më të shpejta.

Referenca

- Albert van Zyl, Vivek Ramkumar, Paolo de Renzio, “Responding to challenges of Supreme Audit Institutions – can legislators and civil society help?”, 2009

- ISSAI 12, “Value and Benefits of SAIs—Making a difference to the life of citizens”
- OECD “Best practices for budget transparency”, 2001
- OLACEFS, “General Assembly Recommendations”, 1995
- Wehner Joachim, “Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle.” The World Bank Institute of the International Bank for Reconstruction and Development, 2004.
- Association of Chartered Certified Accountants (ACCA) “Different Models of Supreme Audit Institutions”, 2005.
- Republic of Slovenia, Court of Audit, “Slovene Court of Audit Strategy 2007-2013”. 2007.
- Westminster Consortium, National Audit Office, “Improving financial oversight: a guide for parliamentary staff.” 2011.
- Transparency International, “Anti-corruption handbook”, 2004.

Nga **Evis Çela**,
Audituesë e Lartë, KLSH

KËRKESAT E ACQUIS COMMUNAUTAIRE (LEGJISLACIONI EVROPIAN) PËR KONTROLLIN FINANCIAR

Në procesin e zgjerimit të BE-së të gjitha vendet candidate duhet të krijojnë dhe të zhvillojnë sistemin e tyre të kontrollit të brendshëm financiar në sektorin publik (PIFCS – Public Internal Financial Control Systems) dhe gjithashtu të zbatojnë këtë sistem në njësitë e qeverisjes.

Nga: MPA, Albana Gjinopulli

Përmbledhje

Vende të cilat marrin statusin e “Vendit Kandidat” në Bashkimin Evropian hyjnë në negociata për një numër kapitujsh të cilat synojnë transpozimin e EU “*Acquis communautaire*” (ose legjislacioni i përbashkët i kërkuar për t’u aplikuar në të gjithë Vendet Anëtare: i ashtuquajtur “*hard*” *acquis*) në legjislacionin kombëtar. Kapitulli 32 i *Acquis communautaire* konsiston në tre elementë¹: Kontrolli i Brendshëm Financiar Publik (PIFC), Auditimi i Jashtëm dhe mbrojtja e interesave financiarë të BE-së / lufta kundër mashtrimit.

Dy elementët e parë nuk mbulohen nga Rregullorja e BE-së përderisa Vendet Anëtare kanë qenë gjithnjë të lirë për të vendosur se në ç’mjete apo ç’mënyrë ata rregullojnë fushën e kontrollit buxhetor kombëtar. Megjithatë menaxhimi dhe kontrolli i Fondeve të BE-së janë subjekt i rregulloreve specifike që duhet të implementohen nga vendet candidate. Pajtueshmëria me kërkesat e Kontrollit të Brendshëm Financiar Publik është e detyrueshme. Në procesin e zgjerimit të BE-së të gjithë vendet candidate duhet të krijojnë dhe zhvillojnë sistemet e tyre të kontrolleve të brendshëm financiare në sektorin publik (KBFP-Kontrolli i Brendshëm Financiar Publik) dhe ta zbatojnë këtë sistem në të gjitha njësitë e qeverisjes. Adoptimi dhe përshtatja e sistemeve të kontrollit të brendshëm publik me standardet Evropiane , me qëllim reformat në administratën publik

¹ www.pifc.eu/shop/index.php

dhe ngritjen e kapaciteteve të saj administrative, është për çdo qeveri një nga fushat prioritare në procesin e integritimit në BE. Në këtë kuadër, Shqipëria ka ndërmarrë një numër veprimtarish gjatë dekadës së fundit për të krijuar të gjitha kushtet e nevojshme për krijimin dhe zhvillimin e sistemit, përfshirë: adoptimin e dokumenteve strategjike, hartimin e ligjeve, krijimin e kapaciteteve organizative dhe burimeve njerëzore, dhe implementimin e sistemit në qendrat shpenzuese në nivel të qeverisjes qendrore dhe lokale. Në këtë artikull do të njiheni me hapat konkrete të implementimit të KBFP në sektorin e menaxhimit të financave publike në Shqipëri. Nëpërmjet këtyre hapave do të tregohet impakti që KBFP ka në zhvillimin e një koncepti të ri të Menaxhimit të Financave Publike si dhe ndryshimet në strukturën organizative dhe burimet njerëzore që kanë ardhur si rezultat i këtij procesi. Gjithashtu disa pikëpamje kritike për çështje të dala gjatë implementimit nuk do të lihen mënjanë. Disa modele të implementimit të KBFP në vende të tjera të Ballkanit do të krahasohen me implementimin në Shqipëri. Kjo për arsye se negociatat për para-asocimin, nga Këshilli i Evropës përcaktohet se negociimi mbi Kapitullin 32 Kontrolli Financiar kërkon rregullime të rëndësishme në përshtatje me kërkesat e BE-së.

Që nga negociatat e pranimit me 10 vendet e BE-së filluan rreth vitit 2000, KBFP dhe Auditimi i Brendshëm janë konsideruar si “soft” *acquis*, që do të thotë se nuk ka legjislacion specifik për kjo çështje. Megjithatë, Institucione Evropiane si Këshilli, Parlamenti,

Gjykata e Llogarive dhe Komisioni kanë rënë dakord që në këtë Kapitull, vendet candidate duhet të reformojnë kontrollin e tyre të brendshëm publik dhe sistemet e auditimit të jashtëm në mënyrë të tillë që të ndiqen dhe zbatohen Standardet Ndërkombëtare dhe praktiket më të mira evropiane. Gjithashtu, kuadri normative është amenduar dhe janë adoptuar dokumente strategjike me qëllim që të organizojnë dhe mbështesin sistemin e kontrollit të brendshëm financiar në sektorin publik. Me këto dokumente strategjike. Qeveria Shqiptare ka miratuar Dokumentin e Strategjisë së PIFC-ut për herë të parë në qershor të vitit 2005, dokument ky që është rishikuar në vazhdimësi këto vite me qëllim përshtatjen dhe përditësimin e tij. Në këto dokumente strategjike tregohet qartë rëndësia që qeveria shqiptare i ka dhënë implementimit të PIFC në Shqipëri dhe përpjekjet që janë bërë dhe bëhen për të integruar zhvillimin e KBFP me procesin e reformave të tjera në sektorin publik.

Fjalë kyçe: *kontrolli brendshëm financiar publik, reforma në sektorin publik, standardet ndërkombëtare dhe praktiket evropiane.*

Kontrolli brendshëm financiar publik në legjislacionin evropian.

Kontrolli i Brendshëm Financiar Publik shkurton kultura e ndara për të sjellë një njohje të sistemeve modern të kontrollit të brendshëm në “Botën e Vjetër”, dhe ndihmon për të shpjeguar

se si “Bota e Re “ sit ë komunikohet në mënyrë efektive mbi këto çështje ².

Si elementi kryesor i KBFP, përgjegjshmëria menaxheriale është një kusht për pranimin në Evropë. Zgjerimi i Bashkimit Evropian në 1 Maj 2004 i cili solli tetë Vende të Evropës Qendrore dhe Lindore (CEEC-s) dhe dy vende të Mesdheut në BE, i ndjekur nga pranimi i Bullgarisë dhe Rumanisë më 2007, shënoi një moment të ri në procesin e integritimit evropian. Nga ana e BE-së , zgjerimi u konceptua si një “mundësi historike” duke sjellë të gjithë kontinentin evropian së bashku. Ai duhet të ofrojë më shumë siguri dhe stabilitet në kontinent dhe përparim për të gjithë kombet në Evropë. Megjithatë zgjerimi tregoi investim të burimeve financiare të pamjaftueshme në ekonomitë e vendeve të Evropës qendrore dhe lindore, ai gjithashtu krijoi treg më të madh dhe me dinamik për përfitime të të gjithë vendeve anëtare të tij. Nga ana tjetër , për anëtarët e rinj, anëtarësimi në BE nënkuptonte të qenit pjesë e të shumë dëshiruara “Perëndim”, me ekonomi të lulëzuara, zhvillim dhe botë pa kufij. Ai shënonte fillimin e erës së re të lirisë më të madhe dhe respektin për të drejtat e njeriut, bazuar në vlerat demokratike.

Gatishmëria e BE-së për të pranuar vendet e Evropës Qendrore dhe Lindore si vende kandidatë potenciale u tregua shprehimisht për herë të parë në Këshillin e Evropës në Kopenhage (1993) i cili deklaroi se: “Vendet e

asociuara në Evropë që duan do të bëhen anëtare të Bashkimit Evropian. Pranimi do të bëhet sapo vendi i asociuar të jetë i aftë të marrë përsipër detyrimet e anëtarësimit duke plotësuar kushtet ekonomike dhe politike të kërkuara”.

Në qershor të vitit 2007, Këshilli i Evropës në Santa Maria de Feira ra dakord që të gjithë vendet e rajonit të jenë “kandidatë të mundshëm/potencialë” për pranimin në BE. Kjo perspektivë do të ndihmonte cd vend për të nxitur reformat paqësore dhe për të filluar të vendosin ligjet e tyre në të njëjtën linjë me ato të BE-së³. Në këtë moment, Maqedonia, Turqia dhe Irlanda kanë statusin e vendit kandidat, ndërsa Serbia, Mali i Zi, Bosnje Hercegovina dhe Shqipëria kanë statusin e vendit të kandidatit potencial. Rritja e bashkëpunimit të BE-së me vendet e Ballkanit perëndimor dhe paraprija e pranimin të tyre në Bashkimin Evropian priret që të sjellin stabilitet më të madh në të gjithë rajonin.

Konkluzionet e Këshillit Evropian të Selanikut në Qershor 2003, rikonfirmuan vendosmërinë e BE-së për të mbështetur perspektivën evropiane të vendeve të Ballkanit Perëndimor. Këshilli vendosi ne mënyrë eksplicite që vendet e Ballkanit Perëndimor do të

² *Defining internal control, Government Finance Review, February 1, 2006 | Kinney, Anne Spray; Christensen, Peter.*

³ *A guide to public sector management: the PIFC framework provides governments modern guidance for better transparency, efficiency, and security. (RESEARCH CONNECTION) (Public Internal Financial Control), Internal Auditor, August 1, 2007 | Cohen, Alain-Gerard.*

bëhen anëtarë vetëm kur të përmbushin kriteret e vendosura. Megjithë perspektivat për zgjerim të mëtejshëm të BE-së janë vënë në pikëpyetje serioze pas bitit 2005 , Komisioni i BE-së ende nuk e ka ndryshuar retoriken dhe synimet e tij dhe duket të jetë i vendosur për të mundësuar unifikimin gjithëpërfshirës ekonomik dhe politik të kontinentit Evropian në vitet e ardhshme.

Me qëllim që të ndihmohen vendet kandidate për të arritur objektivat e pranimit në BE, Komisioni lancoi strategjinë për përgatitjen e vendeve të Evropës Qendrore dhe Lindore për anëtarësim, duke ofruar mbështetje të rëndësishme politike dhe financiare. Strategjia e para-asocimit përgjithësisht konsiston në pjesë të ndryshme: vendosja e prioritetëve, të dallueshme nëpërmjet Partneritetit të Pranimit, asistencës financiare, marrëveshjeve të asociimit, pjesëmarrjes në Programet e Komunitetit dhe përgatitjes së negociatave nëpërmjet ekzaminimit analitik të arritjeve të vendeve kandidate. Komisioni ka vendosur gjithashtu një nunër kushtesh të cilat duhet të arrihen më qëllim që të bashkohen me BE-në. Megjithatë, hyrja në BE duhet të perceptohet si një proces afatgjatë, më shumë se sa një marrëveshje e thjeshtë të palëve kontraktore, e cila ishte një tipar i pjesës më të madhe të zgjerimeve të mëparshme. Çështja që ngrihet është përse Komisioni adoptoi një qasje të tillë dhe vendosi kushte shume të forta pranimi mbi vendet kandidate, veçanërisht kur kushte të tilla nuk ishin vendosur për zgjerimet e mëparshme të BE-së?

Për t'ju përgjigjur kësaj pyetje, duket të merren parasysh disa faktorë. Më kryesori është që pranimi i vendeve të Evropës Qendrore dhe Lindore në BE është në shumë drejtime i ndryshëm nga të gjithë zgjerimet e mëparshme të Bashkimit Evropian. Së dyti, sistemet demokratike të Vendeve të Evropës Qendrore dhe Lindore ishin disi të brishtë në fillim të procesit të pranimit dhe niveli i zhvillimit ekonomik është ende goxha poshtë mesatares evropiane. Së treti, BE është në fazë shumë më të avancuar të integritimit se sa ishte në zgjerimet e mëparshme , të cilat kërkojnë të arrihen standarde të caktuara para se të hyhet në hapësirën evropiane. Pranimi i mëparshëm në BE, pa arritur disa prej standardeve, do të mund të dëmtojë procesin për integrimin e mëtejshëm dhe funksionim më të butë të Bashkimit. Megjithatë, duket të ketë shumë argumente për të mbështetur nevojën e plotësimit të disa kushteve për t'iu bashkuar Evropës.

Kushtet për anëtarësimin e BE-së të vendosura nga Këshilli Evropian dhe i zhvilluar nga Opinionet e Bashkimit Evropian janë kryesisht të një natyre ekonomike dhe politike. BE-ja kërkon nga Shtetet kandidate të arrijnë një nivel të caktuar të zhvillimit ekonomik dhe demokratik, me qëllim që të jenë të aftë të mbështesin detyrimet e anëtarësimit pa vështirësi të mëdha. Në këtë kuptim, BE gjithashtu kërkon që vendet e Evropës Qendrore dhe Lindore të adoptojnë *acquis communautaire*.

Ndryshimet në ligj janë konceptuar si një mjet bazë për procesin e integritimit politik dhe ekonomik.

Megjithatë, BE është i ndërgjegjshëm që ndryshimet në ligj vetëm nuk mund të sjellin reformat e rëndësishme në

sistemet politike dhe ekonomike të vendeve kandidate, veçanërisht kur shume prej këtyre vendeve vuajnë nga mospërputhja midis sistemit ligjor dhe rendit ligjor. Shpesh janë miratuar ligje të cilat janë shumë të mira, por shkalla e implementimit të tyre mbetet ende shume e ulët. Në ditën e hyrjes në BE, mesatarja e PBB për frymë në 10 vende anëtare ishte vetëm 46% të mesatares së EU15. Megjithëse një vend anëtar, Sllovenia, ishte më e pasur se anëtari “i vjetër” më i vjetër, Greqia, vendi më i varfër i ri, Letonia kishte një PBB për frymë vetëm 39% të mesatares së BE-së. Sipas disa vlerësimeve, Polonisë i duhen rreth 59 vjet që të arrijë mesataren e PBB për frymë të BE-së. Megjithatë, Komisioni insistoi që shtetet kandidate të punojnë shumë për të forcuar kapacitetet e tyre administrative dhe juridike. Një nga aspektet e rëndësishme të kapaciteteve administrative dhe juridike. Një nga aspektet më të rëndësishme të kapacitetit administrative të shteteve kandidate është përgjegjshmëria financiare.

Përgjegjshmëria financiare

Përgjegjshmëria financiare është përdorur si një kriter për pranimin me të drejtë të plotë kur u publikuan Opinionet e Komisionit në Qershor 1997. Nga 1997 dhe në vazhdim KE filloi rregullisht të kontrollojë aftësitë administrative të vendeve kandidate dhe të ofrojë këshillim dhe zgjidhje sipas opinionit të tij të progresit të shteteve kandidate drejt pranimit. Në këto opinion referencat nuk bëhen vetëm lidhur me kapacitete administrative për sa i përket absorbimit të elementëve specifik të

acquis communautaire, por gjithashtu nevojën për të zhvilluar sisteme të përshtatshme të përgjegjshmërisë financiare, bazuar në kontrole efektive të brendshme dhe të jashtme. Çështja që ngrihet është nëse Komisioni, pra BE ka të drejtën ligjore që ti kërkojë vendeve kandidate të jenë në pajtueshmëri me të tilla standarde të përgjegjshmërisë financiare? Kjo çështje duket të jete problematike, veçanërisht kur kemi parasysh që ka fare pak nene në Traktatet Evropiane dhe burimet ligjore sekondare evropiane të cilat përmbajnë parashikimet e aplikimit të përgjithshëm për përgjegjshmërinë financiare të fondeve të BE. Megjithë që BE ka filluar të marrë një rol më proaktiv gjatë viteve të fundit, fusha e përgjegjshmërisë financiare akoma mbetet Brenda parimit të subvencionit dhe BE nuk ka kompetencë të ndërhyjë me organizimin dhe operimin e institucioneve të përgjegjshmërisë financiare të Vendeve Anëtare. Po ku e mbështet të drejtën për të vendosur standardet e përgjegjshmërisë financiare publike në vendet që nuk janë ende vende anëtare? Megjithë që nuk akt një bazë ligjore direkt e cila i jep BE fuqi për të kërkuar standarde të tilla nga vendet kandidate, BE mund megjithatë të argumentohet se ka disa burime indirekte të cilat ia japin këtë të drejtë BE. Më i rëndësishmi është Neni 10 i Rregullores së KE (10EU), i cili i kërkon Vendeve Anëtare të marrin të gjitha masat e nevojshme për të plotësuar detyrimet që dalin nga anëtarësimi. Kjo nënkupton që Shtetet Anëtare duhet të kenë kapacitete të përshtatshme të afta për të siguruar implementimin në kohë të politikave të BE dhe menaxhimit të fondeve të BE. Kjo është veçanërisht e rëndësishme në

pikëpamjen se BE nuk ka administrim të tij jashtë Brukselit dhe kështu varet në mënyrë të djeshme nga qeverisjet lokale, rajonale dhe kombëtare për implementimin e politikave të saj. Sikurse është treguar herë pas here deri tani, 80% e buxhetit të BE implementohet nga vendet anëtare dhe kandidatë dhe vetëm 20% nga vetë institucionet e BE. Megjithatë, vendet anëtare duhet të sigurojnë menaxhim efektiv dhe eficient të fondeve të BE të ofruara nën një numër Programesh të BE, si Politika e Përbashkët Bujqësore, Fondi i zhvillimit Rural, Fondi Social Evropian etj.

Çështja e përgjegjshmërisë financiare të vendeve kandidatë nuk ka qenë një problem vetëm për institucionet e BE por gjithashtu dhe të vendeve aktualisht anëtare, veçanërisht ato të cilat janë dhe kontribuuesit kryesorë të buxhetit të BE. Nëse një vend anëtar i ri ka mungesë të kapaciteteve për të qenë në pajtueshmëri me rregullat e Komunitetit dhe nuk ka mekanizmat e përshtatshëm të kontrollit financiar, vendet e tjera anëtare do të jenë në rrezik.

Megjithëse sistemet e përgjegjshmërisë financiare të vendeve anëtare aktuale nuk janë ideale dhe vuajnë nga dobësi të ndryshme (sikurse tregohet në raportet e Gjykatës Evropiane të llogarive) pranueshmëria e sistemeve përgjithësisht të brishta të përgjegjshmërisë financiare të vendeve kandidatë mund të gjenerojë kufizime shtesë në institucionet kontrolluese, Komisionit dhe Gjykatës së Llogarive (ECA).

Nga ana tjetër, krijimi i mekanizmave efektive të kontrollit financiar do të ketë rëndësi shumë të madhe për

zhvillimin administrativ të vendeve kandidatë. Krijimi i sistemeve efektive të kontrollit financiar do të mund të sigurojë vlerë më të mirë të parasë publike. Po ashtu dhe pakësimin e mundësive për mashtrim, korrupsion dhe parregullsi financiare, si një nga problemet më të mëdha të administrimit publik të vendeve kandidatë.

Diskutimi i mësipërm të çon në konkluzionin se BE ka të drejtën e përgjithshme për të kërkuar nga vendet kandidatë të kenë sisteme të besueshme dhe efektive të përgjegjshmërisë financiare.

Mënyra se si ata organizojnë përgjegjshmërinë financiare i është lënë ende atyre, por ata duhet të sigurojnë se këto sisteme do të jenë të aftë të menaxhojnë dhe kontrollojnë në mënyrë të përshtatshme fondet e BE. Çështja tjetër që ngrihet është nëse ka standarde unike të përgjegjshmërisë financiare të cilat vende kandidatë duhet të synojnë? Dhe nëse ka cila është mënyra më e mirë për të arritur ato?

Siç mund të shihet, Traktati përcakton vetëm obligimet e përgjithshme të shteteve anëtare në fushat specifike të llogaridhënies financiare, të tilla si lufta kundër mashtrimit. Ajo gjithashtu ofron bazën e vetë sistemit të saj të përgjegjshmërisë financiare, duke përcaktuar përgjegjësitë e Komisionit dhe për ECA. Shumë kërkesa të hollësishme përcaktohen në rregullore të tjera dhe direktivat, etj se si proceset e menaxhimit dhe kontrollit të fondeve dhe burimeve të BE-së duhet të jenë projektuar dhe funksionojnë.

Megjithatë, ajo që duket të mungojë janë standardet e përgjithshme të

funksionimit të sistemeve të përgjegjshmërisë financiare dhe udhëzime se si për të arritur standardet dhe zhvillimin e kërkesave të kërkuara të llogaridhënies financiare për pranimin.

Në përgjigje të kësaj nevojë, Komisioni Evropian ka zhvilluar një kapitulli të veçantë negociimi nr. 32 (para vitit 2005 Kapitulli 28) i cili formohet nga *acquis* në fushën e kontrollit financiar dhe llogaridhënies. Kërkesat *acquis* për kontrollin financiar publik sipas Kapitullit 32, mbulojnë një numër të kufizuar të rregulloreve që lidhen me menaxhimin financiar dhe kontrollin e fondeve të BE .

Në vend të mbështeten në detaje të rregullimit ligjor në fusha të veçanta të menaxhimit të fondeve të BE ,*acquis* në fushën e përgjegjësisë financiare janë të bazuara në parimet e përgjithshme evropiane dhe të pranuar ndërkombëtarisht e menaxhimit të shëndoshë financiar .

Me qëllim të zhvillojnë kërkesat e këtij dhe kapitujve të tjerë të negociatave më në thellësi, programi i SIGMA i Komisionit Evropian, ka ofruar një instrument të dobishëm në procesin e vlerësimit duke prodhuar kriteret “bazë” . Kriteret bazë janë të dizenuar në përputhje me legjislacionin e BE-së , por ato gjithashtu përfshijnë praktika të mira ose më të mira evropiane në gjashtë funksionet thelbësore që sistemet e menaxhimit publik pritët të përmbushë në mënyrë efektive . Ata janë përgatitur në bashkëpunim të ngushtë me Drejtori të ndryshme të Përgjithshme të Komisionit dhe Gjykatës Evropiane të Auditorëve ⁴ . Në

shumë raste , vendet kandidatë kanë dhënë edhe kontribute për hartimin e këtyre niveleve bazë . SIGMA i ka rishikuar rregullisht nivelet bazë në mënyrë për t'i mbajtur ata të përditësuar me legjislacionin e ri të BE-së dhe të rregulloreve për menaxhimin e përgjithshëm të buxhetit të KE-së :

➤ Rregullorja e Këshillit (EC, Euratom) Nr 1605/2002, datë 25.06.2002 mbi Rregulloren Financiare të aplikueshme për buxhetin e përgjithshëm të Komuniteteve Evropiane, OJ L 248/1, 16.9.2002;

➤ Rregullorja e Këshillit (EC, Euratom) Nr 2342/2002, datë 23.12.2002 vendos rregulla të detajuara për implementimin e Rregullores së Këshillit (EC, Euratom) Nr 1605/2002 mbi Rregulloren Financiare të aplikueshme për buxhetin e përgjithshëm të Komuniteteve Evropiane, OJ L 357/1, 31.12.2002.

Në vijim , rregulloret kyç mbi kontrollin financiar, menaxhimin dhe auditimin e fondeve të para-aderimit janë:

➤ Rregullorja e Këshillit (EC) Nr.1266/1999 , datë 21.06.1999 mbi koordinimin e ndihmës për vendet aplikonte në kuadrin e strategjisë së para asociimit dhe rregullorja shtesë (EEC) Nr. 3906/89, OJ L 161/68;

➤ Rregullore e Këshillit (EC) Nr. 1267/1999 datë 21.06.1999 Krijimi i Instrumentit për Politikat Strukturore për para asociimin (ISPA), OJ L 161/73,

➤ Rregullore e Këshillit (EC) Nr.1268/1999 datë 21.06.1999 mbi Mbështetjen për masat para asociimit për bujqësinë dhe zhvillimin rural në

Preparing Public Administration for the European Administrative Space, SIGMA papers No23, CCNM/SIGMA/PUMA (98)39.

⁴ J. Fournier, “Governance and European Integration – Reliable Public Administration”,

vendet aplikante të Evropës Qendrore dhe Lindore ne periudhën e paraasocimit (SAPARD), OJ L 161 (me shtesat e vitit 2003 dhe 2004) .

Rregulloret kyç mbi kontrollin financiar, menaxhimin dhe auditimin e fondeve të kohësionit janë:

➤ Rregulloret e Këshillit (EC) Nr 1260/1999, datë 21.06. 1999, që vendos parashikimet e përgjithshme mbi Fondet Strukturore, OJ L 161/1;

➤ Rregulloret e Komisionit (EC) Nr 438/2001, datë 2.03. 2001 që përcakton rregullat e detajuara për implementimin e Rregullores së Këshillit (EC) Nr 1260/1999 lidhur me sistemet e menaxhimit dhe kontrollit për asistencën e dhuruar nën fondet Strukturore, OJ L 63/21.

Programi SIGMA është financiar kryesisht nga programi PHARE të BE-së dhe përfaqëson një nga instrumentet kryesore të Komisionit Evropian në nxitjen e zhvillimit të kapaciteteve në administratën publike në Evropën Qendrore dhe Lindore, si dhe një shërbim të asistencës teknike për shtetet kandidate, për administrimin e politikave, shërbimi civil, kontrollin e brendshëm financiar, menaxhimin e shpenzimeve publike, kontrollit financiar dhe prokurimit zhvillimet e jashtme. Që nga viti 1999, Komisioni Evropian prodhon Raportet e Progresit bazuar në kriteret e SIGMA. Në këtë mënyrë, Komisioni ka krijuar një mjet të përcaktuar mirë për vlerësimin e kapaciteteve administrative.

Megjithatë, duhet theksuar se edhe pse objektivi kryesor i kriterëve bazë të SIGMA-së është për të vlerësuar gatishmërinë administrative për anëtarësimin në BE, ata kanë qenë

përdorur gjerësisht përtej kontekstit të drejtpërdrejtë të pranimit në BE si një sistem bazë krahasimit të vendosë, nëse administrata publike dhe përgjegjshmërisë financiare sistemeve përmbushin standardet minimale institucionale dhe ligjore dhe kanë kontribuar për një diskutim të gjerë mbi atë që përbën "Vlerat evropiane" të administratës publike dhe të llogaridhënies financiare.

Kërkesat e përgjegjshmërisë financiare të BE përfshijnë katër element kryesorë të cilat janë parashikuar në udhëzimet e negociatave të BE dhe janë zhvilluar nëpërmjet kriterëve bazë të SIGMA-s: kontrolli i brendshëm financiar publik, auditimi i jashtëm, financimi i paraasocimit dhe veprimet e ardhshme strukturore dhe mbrojtja e interesave financiarë të BE. Shumica dërrmuese e këtyre kërkesave janë bazuar në rregulloret dhe praktikat ekzistuese të BE-së. Kërkesat e Kontrollit të Brendshëm Financiar Publik (KBFP) vlejné për gjithë sistemet e kontrollit të brendshëm financiar në sektorin publik të një vendi aderues, pa marrë parasysh përfshirjen e tyre të mundshme në trajtimin e fondeve të BE. Kërkesat e KBFP përbëhen nga dy komponentë kryesorë: menaxhimi financiar dhe kontrolli (MFK) dhe auditimit të brendshëm.

Sipas modelit të KBFP, të gjitha të ardhurat publike dhe njësitë shpenzues duhet të jetë subjekt i KBFP dhe të gjitha sistemet e kontrollit dhe auditimit duhet të integrohen në sistem. Komisioni vlerëson progresin e zhvillimit të KBFP përmes monitorimit një seri hapash që ndërmerren nga autoriteti

qendror përgjegjës për zhvillimin e KBFP.⁵

❖ Hapi i parë është hartimi dhe miratimi i një Letër Politikave të KBFP apo Dokumentin Strategjik në të cilat bëhet një analizë e “hendekut” që eksiton në sistemet e kontrollit aktual e cila më pas çon në një numër rekomandimesh për përmirësimin e sistemeve duke marrë parasysh standardet e pranuar ndërkombëtarisht të kontrollit dhe auditimit. Shqipëria ka miratuar Dokumentin e parë të Politikave dhe Planit të Veprimit për KBFP në qershor 2005. Më pas dokumenti të tillë është rishikuar dhe një strategji e re për KBFP është përgatitur dhe miratuar nga Kuvendi i Shqipërisë në vitin 2010.

❖ Hapi i dytë është hartimi dhe miratimi i kuadrit dhe të zbatimit ligjeve në lidhje me kontrollin e brendshëm dhe të auditimit të brendshëm . Në shkurt 2003 Shqipëria ka miratuar Ligjin e parë për Auditimin e Brendshëm në Sektorin Publik. Në prill të vitit 2007. Një ligj i ri për Auditimin e Brendshëm është miratuar dhe 2010 Kuvendi i Shqipërisë miratoi Ligjin për Menaxhimin Financiar dhe Kontrollin. Aktet e tjera dytësore ligjore dhe nënligjore janë miratuar për auditimin e brendshëm dhe MFK, si dhe Ligji për Inspektimin Financiar.

❖ Hapi i tretë është krijimi i organizmave operacionale dhe pajisja e tyre me staf sikurse janë njësitë e decentralizuara të auditimit të brendshëm, shërbimet financiare adekuate në qendrat shpenzuese dhe njësitë qendrore të harmonizimit për të

dy funksionet (MFK dhe të auditimit të brendshëm).

❖ Hapi i katërt është vendosja e sistemeve të qëndrueshme të trajnimit për kontrollorët financiarë dhe auditorët e brendshëm

Shqipëria është vlerësuar të jetë në fazën e katërt të zhvillimit të KBFP.

Këto kërkesa janë më tej zhvilluar nga kriteret bazë të SIGMA –s mbi Kontrollin e Brendshëm Financiar, në përputhje me sistemin ekzistues të BE-së të kontrollit të brendshëm të përcaktuar në Rregulloren Financiare. Kriteret Bazë kërkojnë kështu që shtetet që aspirojnë bashkimin të kenë sistemet e kontrollit të menaxhimit të përshtatshme dhe të ngrenë procedurat e kontrollit financiar. Kjo do të thotë se menaxhimi i organizatës duhet të ketë përgjegjësi për të vendosur sisteme të menaxhimit financiar dhe kontrollit të përshtatshme, duke përfshirë kontrole ex ante të angazhimeve dhe pagesave dhe rikthimin e shumave të paguara padrejtësisht.

Grup tjetër i kriterëve kërkon krijimin e një mekanizmi funksionalisht të pavarur të auditimit të brendshëm / inspektoratit me mandatin dhe qëllimin përkatës. Komisioni nuk ka kërkesa specifike për strukturën e këtij organi, por insiston se duhet të jetë funksionalisht e pavarur, dhe të kenë një mandat të përshtatshëm të auditimit (në drejtim të fushës dhe të llojeve të auditimit) dhe të përdorë standardet e njohura ndërkombëtare të auditimit. Komisioni gjithashtu këmbëngul se duhet të ketë një koordinim të përshtatshëm dhe mbikëqyrje të standardeve të aplikuara dhe metodologjive të të auditimit. Kjo do të thotë se duhet të ketë një organ

⁵ "Welcome to the world of PIFC", <http://ec.europa.eu/budget/index.htm>

përgjegjës për koordinimin dhe harmonizimin e zbatimit të KBFP përgjatë të gjithë sektorin publik.

Qasja më e zakonshme është pasja e dy njësisve qendrore të harmonizimit: një për përgjegjshmërinë menaxheriale dhe tjetra për auditimin e brendshëm. Qeveria Shqiptare ka adoptuar këtë model deri në vitin 2013, por ndryshimet e fundit strukturore në makinën qeverisëse, sollën aplikimin e formës tjetër të organizimit të funksionit koordinues për PIFC. Tashmë në Ministrinë e Financave ka një Drejtori të Përgjithshme Rregullatore dhe të Kontrollit me në përbërje dy njësitë qendrore të harmonizimit. Ndryshimi ka konsistuar vetëm në mënyrën e organizimit dhe administrimit, por funksionet janë të njëjta me të mëparshmet dhe në linjë me kërkesat e KE për Sistemin e KBFP.

Natyra dhe funksionimi i auditimit të jashtëm nuk është pjesë e *acquis communautaire*. Megjithatë, pas kriterëve të vendosura nga Samiti i Kopenhagës, Shtetet e reja Anëtare do të duhet të përmbahen kushteve të tjera politike dhe ekonomike të cilat kërkojnë, mes tjerash, se kandidati ka arritur stabilitet të institucioneve që garantojnë demokracinë dhe shtetin e së drejtës. Kjo përfshin ekzistencën e një institucioni efektiv suprem të auditimit (KLSH). Në një mënyrë më praktike, Traktati i KE në fakt nënkupton ekzistencën e institucioneve të tilla dhe kapacitetin e tyre për të bashkëpunuar me Gjykatën Evropiane të Llogarive (nenet 246-248). Për më tepër, standardet e përgjithshme të kontrollit financiar për menaxhimin e fondeve të BE - dhe burimet e veta në vendet candidate, si dhe në Shtetet Anëtare të

kërkojnë një auditim efektiv të jashtëm të të gjitha burimeve dhe mjeteve të sektorit publik, dhe se kjo duhet të bëhet në një mënyrë të vazhdueshme dhe të harmonizuar. Auditimi i jashtëm mund të ketë gjithashtu një rol thelbësor në vlerësimin dhe raportimin se si sistemet e kontrollit financiar janë zbatuar dhe funksionojnë.

Kriteret bazë të SIGMA mbi auditimin e jashtëm kërkojnë nga KLSH që të ketë autoritet të qartë për të audituar në nivel të kënaqshëm të gjitha fondet dhe burimet, organet dhe subjektet, duke përfshirë edhe burimet e BE-së publike dhe ligjore. Nëse KLSH nuk është ofruesi i vetëm i auditimit të jashtëm në sektorin publik, atëherë çdo vlerësim duhet të referohet, si i zbatueshme, sipas rregullimeve alternative të bëra dhe në mënyrë të veçantë për të mbuluar ndonjë mangësi në auditim. KLSH i kërkohet dhe më tej që të kryejë një gamë të plotë të auditimeve të rregullshmërisë dhe të performancës në pajtueshmëri me standardet e auditimit të INTOSAI-t.

Një theks i veçantë vihet mbi nevojën e të pasurit e pavarësisë operacionale dhe funksionale. Kjo duhet të sigurohet, duke i dhënë KLSH – së të drejtën të vendosë se çfarë pune do të kryejë dhe për të bërë rezultatet e punës së tij direkt me transparencë në dispozicion të publikut dhe Parlamentit. Parlamenti, dhe komisionet e tij janë gjithashtu të detyruar të marrin në konsideratë raportet e KLSH -së dhe Qeveria duhet të jetë e detyruar të përgjigjet zyrtarisht dhe publikisht për raportet e publikuara. Kjo është akoma dhe më e rëndësishme për të siguruar një ndjekje

efektive nëse rekomandimet e tij dhe të Parlamentit janë zbatuar. KLSH duhet të miratojë standardet të pranuar ndërkombëtarisht dhe përgjithësisht të auditimit të cilat janë në përputhje me kërkesat e BE dhe duhet të jetë në mënyrë të përshtatshme në dijeni të kërkesave të procesit të pranimit në BE. Komisioni është, megjithatë, i vetëdijshëm se përveç kriterëve të përshkruara më sipër, kapaciteti i një vendi për të sjellë auditim të jashtëm në sektorin publik në përputhje me standardet evropiane dhe praktikën më të mira ndërkombëtare, dhe për të ruajtur këto standarde, do të varet nga një numër faktorësh përfshirë aftësinë dhe kapacitetin për të zhvilluar dhe për të bërë ndryshime, ekzistencën e një strategjie për zhvillimin dhe zbatimin e tij efektiv dhe angazhimin për procesin e ndryshimit dhe zhvillimit. Prandaj, Komisioni rekomandon se, duhet të përcaktohen dhe grumbullohen tregues subjektive dhe objektive për të vlerësuar ndikimin dhe efektivitetin e KLSH. Në bazë të rekomandimeve të mësipërme të Komisionit, KLSH ka hartuar një ligj të ri mbi Aktivitetin e Institucionit Supreme të Auditimit në Shqipëri, i cili është dërguar aktualisht për miratim në Parlament.

Në vijim të kërkesave për një mirëfunksionim të KBFP dhe sistemeve të auditimit të jashtëm, natyrisht Komisioni i kushton vëmendje të veçantë përdorimit korrekt, kontrollit, monitorimit dhe vlerësimit të fondeve të BE, e cila përbën dhe një nga

elementët kryesorë në vlerësimin e vendeve kandidatë për kapacitetet e tyre për të aplikuar *acquis sipas Kapitullit 32*. Komisioni kërkon që shtetet që do i bashkohen BE të aplikojnë procedurat e KBFP (kontrollit financiar ex-ante, si dhe të auditimit të brendshëm) në mënyrë të njëjtë për të gjitha fondet publike, pavarësisht nga burimi i tyre, pasi nuk duhet të ketë dallim në aspektin e kontrollit për buxheti kombëtar dhe burimeve të BE-së. Duke iu referuar procedurave të kontrollit të brendshëm në lidhje me fondet e para-pranimit të BE, Komisioni kërkon që shtetet aderues të vendosin kontrollet ex ante të duhura dhe mekanizma funksionalisht të pavarura të auditimit të brendshëm, për të bërë të vlefshëm burime me përvojë dhe të stafit të kualifikuar stafit dhe për të hartuar manuale të procedurave, si dhe gjurmën e auditimit për çdo instrumentit të para-anëtarësimit. Një nga treguesit e rëndësishëm është ekzistenca e procedurës për kthimin e fondeve të BE-së të humbura.

Për më tepër, mbrojtja e interesave financiare të BE-së merr aftësinë për të zbatuar rregulloret përkatëse të KE-së me pranimin, respektivisht Rregulloren për mbrojtjen e interesave financiare të KE-së dhe Rregulloren mbi kontrollet në terren të kryera nga Komisioni në mënyrë që të mbrojnë interesat financiare të BE-së kundër mashtrimit dhe parregullsive të tjera. Vendeve të pranuar u kërkohet gjithashtu që të caktojnë një pikë të vetme kontakti për bashkëpunim me OLAF dhe për të siguruar zhvillimin e kapaciteteve administrative të nevojshme për të zbatuar *acquis*, duke përfshirë edhe kapacitetin e organeve të zbatimit të ligjit dhe të gjyqësorit për të adresuar

çështjet kur interesat financiare të BE-së janë në rrezik.

Së fundi, në përputhje me nenin 164 të rregullores financiare, Komisioni mund të vendosë t'ia besojë menaxhimin e zbatimit të projektit të fondeve të saj të para-pranimit autoriteteve të vendeve përfituese, sipas të ashtuquajturit kuadër të menaxhimit të decentralizuar. Kjo bëhet pasi të jetë vërtetuar se vendi përfitues i tretë apo vendet janë në një pozitë të aplikojnë në tërësi apo një numër të kriterëve të paracaktuara për menaxhimin financiar dhe kontrollin, dhe në veçanti: (a) Ndarja efektive e detyrave të zyrtarit/nëpunësit autorizues dhe nëpunësit të kontabilitetit

(b) Ekzistenca e një sistemi efektiv për kontrollin e brendshëm të operacioneve të menaxhimit; (c) për mbështetje të projektit, procedurat për paraqitjen e llogarive të veçanta që tregojnë përdorimin e fondeve të Komunitetit; dhe për forma të tjera të mbështetjes, një deklaratë të certifikuar zyrtarisht vjetore për fushën e shpenzimeve në fjalë e cila të jetë në dispozicion të Komunitetit; (d) Ekzistenca e një institucioni kombëtar për auditimit të jashtëm të pavarur; (e) Procedura transparente, jo-diskriminuese të prokurimit duke përfshirë të gjitha konfliktet e interesit.

Komisioni Evropian monitoron nga afër progresin e vendeve aderuese të BE-së në përgatitjen dhe zbatimin e një kuadri të ri rregullator për kontrollin financiar publik. Përderisa kërkesat sipas Kapitullit 32 janë kryesisht të bazuara në standardet e pranuar ndërkombëtare dhe BE-së, interpretimi dhe zbatimi i këtyre standardeve

praktike mund të paraqesin në disa raste një sfidë të rëndësishme për vendet e pranuar, veçanërisht përderisa standardet e përgjegjshmërisë financiare nuk janë vlera statike, por janë evoluese në vetë natyrën e tyre. Kjo është arsyeja pse DP Buxhetit dhe DP OLAF në bashkëpunim me Drejtorinë e Përgjithshme për Zgjerim i japim rëndësi të madhe për procesin e monitorimit dhe bashkëpunimit.

Përmbledhje dhe Konkluzione

Ky artikull thekson kompleksitetin e madh të marrëdhënieve të llogaridhënies financiare të vendosur në nivelet e larta të qeverisjes, të tilla si BE-ja. Nivelet e shumta në të cilat përgjegjshmëria financiare vepron në kuadër të BE-së ka rezultuar në dobësimin e marrëdhënies së drejtpërdrejtë të përgjegjshmërisë financiare ndërmjet qytetarëve dhe institucioneve të BE-së të cilat i përdorin paratë e tatimpaguesve, duke krijuar një ndjenjë të përgjithshme të mosbesimit ndaj sistemit qeverisës BE. Gjatë dekadës së fundit, në përgjigje të kritikave serioze në menaxhimin e tij financiar, BE-ja ka bërë një përparim të rëndësishëm në përmirësimin e kuadrit të përgjithshëm llogaridhënies financiare. Reforma e mekanizmave të brendshëm të llogaridhënies, së bashku me forcimin e kompetencave të Gjykatës Evropiane të Llogarive kanë pasur padyshim një efekt pozitiv në konsolidimin e marrëdhënieve

llogaridhënies financiare. Megjithatë, ende ka nevojë për përpjekje të mëtejshme për të zbatuar plotësisht reformat e mirëprojektuara dhe për të ruajtur vullin e reformave. Në dritën e reformave të vazhdueshme të institucioneve të BE-së, procesi i anëtarësimit në BE ka nisur diskutimin mbi një dimension tjetër të rëndësishëm të reformës – definicionin e standardeve evropiane dhe vlerave të përgjegjshmërisë financiare për të cilën shtetet aderuese duhet të përkrahin me qëllim që t'i bashkohen BE-së. Ky diskutim ka ndikuar jo vetëm për vendet që aderojnë po dhe për Shtetet Anëtare, përderisa plotësimi i Tregut të Brendshëm dhe të Bashkimit Monetar kërkon harmonizimin e mëtejshëm të legjislacionit dhe praktikave në fusha të ndryshme, duke përfshirë këtu edhe çështje të llogaridhënies financiare. Kjo është ilustruar në nismën e fundit për krijimin e një kornize të përbashkët për kontrollin e brendshëm financiar të BE-së, duke u fokusuar në nevojën për pjesëmarrje aktive dhe reformimin e sistemeve të kontrollit të brendshëm të vetë shteteve anëtare.

Natyra evoluese e standardeve të BE-së për përgjegjshmërinë financiare dhe *acquis* të tjera bën më të vështirë për të njohur standardet e BE-së në kontrollin financiar dhe auditimit nga shtetet aderues. Në përgjigje të kësaj nevoje, sistemet së standardeve të Komisionit të trajtuara në Kapitullin 32 të negociatave dhe të kritereve bazë të SIGMA-së kanë krijuar një kuptim shumë më të qartë se çfarë lloji i

sistemit të llogaridhënies financiare është i nevojshëm dhe ka të ngjarë të sigurojë një nxitje të vazhdueshme për shtetet për të matur progresin në vendosjen e standardeve të larta të përgjegjshmërisë financiare. Vlera e këtij kapitulli(32) është pra, jo vetëm në analizën e sistemit të llogaridhënies të BE-së si e tillë dhe në identifikimin e lidhjeve të saj me shtetet e tjera anëtare, por edhe më shumë ajo qëndron në sigurimin e standardeve kundrejt të cilave ne do të krahasojmë zhvillimin e sistemit shqiptar të përgjegjësisë financiare dhe identifikimin e hapave që duhet të bëhen për të arritur standardet evropiane të përgjegjësisë financiare.

Pajtueshmëria me kërkesat e KBFP është e detyrueshme.

Në procesin e zgjerimit të BE-së të gjitha vendet candidate duhet të krijojnë dhe të zhvillojnë sistemin e tyre të kontrollit të brendshëm financiar në sektorin publik (PIFCS – Public Internal Financial Control Systems) dhe gjithashtu të zbatojnë këtë sistem në njësitë e qeverisjes. Përshtatja e sistemit të brendshëm publik të kontrolleve financiare të standardeve evropiane, me qëllim të reformimit të administratës publike si dhe përcaktimi i kapacitetit të tij administrative, është për çdo qeverisje një nga fushat prioritare në procesin e afrimit në BE. Në përputhje me konceptin e caktuar, Republika e Shqipërisë ka ndërmarrë aktivitete të shumta gjatë viteve të fundit për të krijuar të gjitha kushtet e nevojshme për krijimin dhe zhvillimin e sistemit, duke përfshirë: miratimin e dokumenteve strategjike fillestare, hartimin e ligjeve, krijimi i kapaciteteve organizative dhe burimet njerëzore, dhe bashkë me zbatimin e sistemit me

përdoruesit e buxhetit të qeverisjes në
nivel qendror dhe vendor

Nga: **MPA, Albana Gjinopulli**
CIPFA; Kontrolli i Lartë i Shtetit.

PËRDORIMI I KOMUNIKIMIT ONLINE PËR TË RRITUR PERFORMANCËN E SAI-VE

Përvoja konfirmon rezultatet e hulumtimit të psikologjisë sociale, në të cilën ekspertët argumentojnë se nëse një organizatë publikon informacion në lidhje me veprimtarinë e saj dhe merr reagimet e duhura, kjo çon në përkushtimin dhe përfshirjen e organizatës në përmirësimin e objektivave të saj.

Nga Erzsébet Németh

Komunikimi *online* ndihmon në mbylljen e hendekut midis organizmave publikë dhe publikut duke kontaktuar njerëz kudo ku ata ndodhen dhe duke shërbyer si një burim informacioni për median. Përveç kësaj, për të siguruar që një organizatë e financuar publikisht, përdor në mënyrën më të mirë parane publike, është thelbësore që ajo të jetë transparente lidhur me performancën dhe rezultatet e saj. Duke njohur rëndësinë e komunikimit në internet, Zyra e Auditimit Shtetëror të Hungarisë (SAO) plotëson faqen e saj zyrtare (<http://www.asz.hu>) me një *website* të ri: *SAO News Portal* (<http://www.aszhirportal.hu>). Kjo faqe e re interneti është projektuar për të siguruar informacion të shpejtë, të përditësuar, autentik dhe të paanshëm për publikun. Duke qenë se *SAO News Portal* dhe faja zyrtare e *SAO* -s kanë për qëllim bashkëpunimin me publikun, doli si

domosdoshmëri rishikimi i rolit të faqes zyrtare të internetit. Sipas konceptit të ri, në faqen zyrtare paraqiten vetëm lajme të rëndësishme, ngjarje dhe informacione të tjera që *SAO*-s i kërkohet ligjërisht për ti ofruar. Në anën tjetër, *News Portal* i *SAO*-s përcjell një shumëllojshmëri të gjerë të informacionit rreth aktivitetit të *SAO*-s . Një nga qëllimet kryesore të zgjerimit të kanalit të komunikimit të *SAO*-s në internet ishte, të inkurajonte grupet e interesit (publike, media, anëtarët e Parlamentit dhe zyrtarët e *SAO*) që të merrnin në konsideratë faqet e internetit si burimin kryesor të lajmeve dhe informacioneve që lidheshin me aktivitetin e *SAO*-s. Për të arritur këtë objektiv, duhet të zhvillohej një proces i ri botimi dhe metodologjie. Para fillimit të kësaj iniciative, *SAO* nuk ishte e fokusuar në risitë që lidheshin me aktivitetit ose punën e saj. Për këtë arsye, ishte i nevojshëm dhe një ndryshim në qëndrimin institucional.

Koncepti i *News Portal* SAO

SAO *News Portal* përmban informacione rreth ngjarjeve zyrtare dhe jozyrtare, veprimtarive shkencore të lidhura me auditimin, takimeve me liderët e organizatave të tjera, si dhe raportet e auditimit.

Qëllimi i informacioneve që lidhen me auditimin është të prezantojë objektivat, përmbajtjen dhe rezultatet e auditimit të SAO-s, prandaj këto informacione publikohen që në fazat e hershme dhe madje shkojnë përtej fazës përmbyllëse të auditimeve. Në këtë kuptim, informacionet dhe artikujt lançohen kur raporti i auditimit është diskutuar nga asambleja kombëtare apo gjetjet e raportit të auditimit janë përdorur nga një palë e tretë (për shembull, legjislativi apo citimi në një botim shkencor).

Për më tepër, faqja e internetit informon lexuesit rreth aktiviteteve dhe konferencave ku marrin pjesë



Figura 1: SAO News Portal Faqja Kryesore

punonjësit e SAO, marrëdhëniet institucionale të SAO brenda dhe jashtë vendit, si dhe përgjegjësitë sociale të SAO-s, si programi i trajnimeve, programi i integritetit dhe seminarët e praktikave të mira. Për më tepër, në faqen zyrtare theksohen gjithashtu zhvillimet më të fundit në metodologjinë e auditimit.

Metoda dhe Rezultatet

Në pilotimin e *News Portal* të SAO, SAO kishte si qëllim të provonte ose të hidhte poshtë një grup hipotezash në lidhje me projektin. Hipotezat ishin:

1. Numri i gabimeve do të rritej për shkak të uljes së nivelit të kontrollit gjatë procesit të botimit;
2. Hartimi i artikujve do të rriste ndjenjën e përgjegjësisë dhe cilësinë e artikujve dhe do të ulë shfaqjen e gabimeve;
3. Përpjekjet e bëra nga punonjësit për tu njohur me risitë do të thellonin angazhimin e tyre në punën audituese;
4. Një mënyrë e re e orientuar drejt lajmit do të ndryshonte qëndrimet e punonjësve të SAO, duke përmirësuar cilësinë dhe transparencën e gjetjeve të tyre.

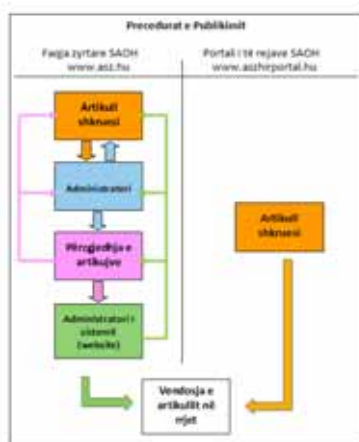
SAO *News Portal* u lançua më 14 shkurt 2011. Periudha e testimit të faqes zyrtare ishte 3 muaj, gjatë së cilës SAO monitoroi numrin e vizitorëve, informacionin më të klikuar dhe cilësinë e artikujve.

Procesi i publikimit

Kur u parashikua *News Portal* i SAO-s, parimet më të rëndësishme ishin fleksibiliteti dhe të qenit të shpejtë në përditësimin e lajmit. Këto karakteristika nuk mund të arriheshin

duke përdorur thjesht procesin e publikimit në faqen zyrtare ekzistuese të SAO-s. Siguria ishte objektivi kryesor i zhvillimit të faqes zyrtare të internetit. Siguria kërkon rregulla të rrepta që e bënin procesin e publikimit të kërkonte kohë dhe energji intensive. Siç është paraqitur në figurën 2, procesi i publikimit në SAO News Portal është shumë më i thjeshtë se ajo e faqes zyrtare të internetit. Si pasojë është edhe shumë më i shpejtë. Një tjetër avantazh është hapësira fleksibël që sistemi i ri ofron.

Figura 2: Ndryshimet në proceset e publikimeve në faqen zyrtare të SAO



Para prezantimit të procesit të ri, SAO mori parasysh dhe faktin se thjeshtësia e procesit të News Portal, në teori do të rriste gjasat për gabime në krahasim me sistemin e faqes zyrtare.

Pavarësisht rënies së kontrolleve, nuk ka pasur rritje në të numrit të gabimeve. Sipas përvojës, shkalla e gabimeve ka mbetur rreth 10 për qind. Gabimet më të shpeshta kanë qenë në gramatikë, tituj të gjatë dhe ilustrime të papërshtatshme.

Burimi i Lajmeve

Kërkesa që drejtuesit e departamenteve, ekspertët dhe audituesit të ofrojnë lajme në lidhje me veprimtari të tilla si auditimet, bashkëpunimin brenda dhe jashtë vendit dhe punë shkencore në një kohe sa më të shpejtë, përbën një rast unik në komunitetin e SAI-eve. Autorët, redaktorët dhe botuesit e informacioneve janë staf i SAI-t.

Ky koncept kontribuon drejtpërdrejt në transparencën (emri dhe departamenti i SAO ku ushtron aktivitetin e tij autori shfaqet në fund të çdo artikulli). Përveç kësaj, gabimet e evidentuara tregojnë se ka rritje të përgjegjësisë për artikujt. Kjo gjithë balancon dhe redukton kontrollin gjatë procesit të publikimit.

Trajnimi i punonjësve

Me qëllim ruajtjen e cilësisë së SAO News Portal, punonjësit duhet të trajnohen. Trajnimi përqendrohet në dy elemente: ata teknikë dhe mënyrën e shkrimit të lajmeve për faqen e internetit. Pas trajnimit, pjesëmarrësit janë në gjendje të shkruajnë, redaktojnë dhe ngarkojnë në rrjet lajme të ilustruara me fotografi që tërheqin vëmendjen e publikut lidhur me çështjet e audituara.

Në fund të periudhës së provës, 39 punonjës u trajnuan për të publikuar në SAO News Portal. Pas një periudhe tre mujore, numri i punonjësve të trajnuar u rrit në 60. Në kohën e shkrimit të këtij artikulli, 77 të punësuar ose më shumë se 12 për qind e totalit të personelit të SAO-s ishin trajnuar për të publikuar në këtë faqe interneti.

Bazuar në përvojën tonë, vetë-publikimi i rezultateve çon në rritje reale të përkushtimit ndaj objektivave të institucionit. Edhe ata, të cilët më parë

nuk ishin të gatshëm të shkruanin informacione, tani janë krenarë për artikujt e tyre dhe ilustrimet që lidhen me to.

Ndryshimi në qëndrimet institucionale

Duke pasur parasysh se trajnimi për shkrimin e lajmit kërkon shumë përpjekje, stafi i SAO-s ka filluar gradualisht të pranojë ndryshimin për të vepruar si ofrues të lajmit. Fakti që punonjësit jashtë departamentit të komunikimit janë të detyruar të publikojnë lajme, ndihmon për të ndryshuar marrëdhëniet ndërmjet të punësuarve dhe qëndrimeve të tyre publike-veçanërisht kundrejt një teksti të hartuar, i cili ndihmon në cilësinë e mirë të përmbajtjes së botuar. Autori, puna e të cilit është në dispozicion të publikut, ndjen se puna e tij është e rëndësishme dhe e vlefshme.

Lançimi i *SAO News Portal* ka sjellë rritje të numrit të artikujve të botuar dhe ndryshim në qëndrimin e Institucionit. Gjatë periudhës së provës, janë botuar 148 artikuj, ndërsa në 3 mujorin e dytë ky numër ka arritur në 170. Në tre-mujorin e parë të vitit 2010, ishin botuar vetëm 8 artikuj, ndryshimi është i dukshëm. Gjithsej, në vitin 2011 janë publikuar 755 artikuj. Përsa i përket tematikës së lajmeve të publikuara, përqindja më e madhe (43 %) lidhet me auditimet. Në vitin 2012 janë botuar 734 artikuj dhe sipas statistikave, numri

i vizitorëve është rritur me 70 për qind në krahasim me vitin 2011.

Konkluzione

Përvoja konfirmon rezultatet e hulumtimit të psikologjisë sociale, në të cilën ekspertët argumentojnë se nëse një organizatë publikon informacion në lidhje me veprimtarinë e saj dhe merr reagimet e duhura, kjo çon në përkushtimin dhe përfshirjen e organizatës në përmirësimin e objektivave të saj.

Si përfundim, duke përdorur *SAO News Portal*, SAO- do të mund:

- të rrisë publikimin e aktiviteteve (lajme, fotografi, video),
- të theksojë rëndësinë e SAO,
- të reduktojë distancën midis publikut dhe SAO-s,
- të rrisë reputacionin e SAO,
- të sigurojë informacion të paanshëm për grupet e interesit,
- të forcojë angazhimin e punonjësve të SAO-s ndaj objektivave institucionale.

Përktheu: Amantja Patozi, Specialiste në Departamentin e Kërkimit Shkencor

Nga Erzsébet Németh,

Zyra Shtetërore e Auditimit të Hungarisë.

Revista Ndërkombëtare e Auditimit të Qeverisjes- Prill 2013

AVOKATI I POPULLIT DHE INSTITUCIONI SUPREM I AUDITIMIT: PARALELIZËM, KONVERGJENCË, BASHKËPUNIM

Qëllimi thelbësor i kësaj lidhje është garantimi i pavarësisë së Institucionit Kontrollues, i cili do ta gjente veten të pafuqishëm (të dobët), n.q.s do të ishte pjesë e ekzekutivit.

Nga: Manuel Aznar Lopez

1. Avokati i Popullit dhe Institucioni Suprem i Auditimit

Avokati i Popullit dhe Institucioni Suprem i Auditimit janë dy institucione kontrolluese për mbikëqyrjen administrative dhe aktivitetet përkatëse, të cilët sipas një frekuencë të caktuar, kane si faktor të përbashkët, lidhjen me Parlamentin. Qëllimi thelbësor i kësaj lidhje është garantimi i pavarësisë së Institucionit Kontrollues, i cili do ta gjente veten të pafuqishëm (të dobët), n.q.s do të ishte pjesë e ekzekutivit.

Avokati i Popullit dhe Institucioni Suprem i Auditimit përveç të tjerave, ndihmojnë Parlamentin në detyrat e tij për të kontrolluar Ekzekutivin dhe ata informojnë Dhomat e Parlamentit për

menaxhimin e tij, nëpërmjet paraqitjes periodike të raporteve të tyre.

Megjithatë, është e vërtetë se kjo lidhje me Parlamentin nuk është një faktor që përbën mbrojtje mbi baza universale. Po marrim shembullin e një Institucionit të Lartë Auditimi: bazuar në Kushtetutën e vitit 1987, Gjykata Spanjolle e Auditimit ishte “strukturë shtetërore”, së cilës i njihej e drejta e pavarësisë funksionale duke respektuar Administratën dhe Parlamentin, institucione këto të cilat nuk ndërhyjnë në caktimin e Presidentit dhe pjesëtarëve të tjerë të gjykatës (artikulli 1 dhe 3 i Ligjit të 3 Dhjetorit 1953). Në rastin e Avokatit të Popullit, rast mjaft i veçantë i një institucioni të lidhur me pushtetin ekzekutiv, është ai i Institucionit Francez të Avokatit të Popullit (Médiateur de la République)¹,

¹ Avokati i Popullit

emërimi i të cilit bëhet me dekret të Këshillit të Ministrave, në mënyrë që të përfshihet buxheti i nevojshëm për funksionimin e tij në buxhetin e Kryeministrit (artikulli 2 dhe 15 i ligjit 73-6, Qershor 1973). Në këto raste, pavarësisht nga fakti se legjislacioni thekson pavarësinë e institucionit, pavarësia e tij funksionale është e dobësuar në mënyrë të pashmangshme, deri në pikën ku misionit kontrollues mund të manipulohet, si rezultat i lidhjeve me Ekzekutivin, me një shkallë intensiteti më të madhe apo më të vogël, sipas rastit.

Në këtë mënyrë, nuk duhet të na habisë fakti që një nga mënyrat për garantimin e pavarësisë së këtyre institucioneve në ushtrimin e veprimtarisë së tyre kontrolluese ka qenë zhvendosja nga sfera e Ekzekutivit tek sfera e Legjislativit. Kjo në fakt ka ndodhur në Gjykatën e Auditimit të Spanjës, të cilën kushtetuta e vitit 1978 e konfiguroi si një organ nën sferën parlamentare.

Nga ana tjetër, kjo zhvendosje nuk u realizua përfundimisht në shembullin e dytë (rasti i Institucionit të Avokatit të Popullit në Francë), të cituar më sipër. Në të vërtetë, raporti mbi diskutimet e komisioneve për modernizimin dhe ribalancimin e institucioneve të Republikës së Pestë², publikuar në 30 Tetor 2007, mbështeti krijimin në Francë të një institucioni mbrojtës të të drejtave të njeriut³, i cili ishte i inspiruar nga Avokati i Popullit në Spanjë. U propozua që institucioni të kishte të njëjtin model dhe krijimi i tij

duhej të votohej nga Asambleja Kombëtare me një shumicë të cilësuar. Megjithatë, Ligji Kushtetues 2008-724, i dt. 23 Korrik 2008, i cili modifikoi Kushtetutën e vitit 1958 përcakton emërimin e drejtuesit të Institucionit të Mbrojtës të të Drejtave⁴ nga Presidenti i Republikës, pas dekretit të aprovuar në Këshillin e Ministrave. Kjo zvogëlon ndërhyrjen parlamentare të dhënies së opinionit për emrin e propozuar dhe të drejtën e vetos, pasi merr në konsideratë mundësinë e bllokimit të emërimit kur shumica e votave kundër në komisionet përkatëse të çdo Dhome ishte sa 3/5 e votave të mbledhura brenda dy komisioneve.

Kjo mënyrë e përcaktimit ka qenë objekt i kritikave, pasi konsiderohet se mund të ndikojë në pavarësinë institucionale (*Patrick Roger: "Mbrojtës i të Drejtave: një mundësi e humbur", Le Monde, 18 janar 2011*). Për më tepër, ky institucion i ri, i cili zëvendësoi Institucionin Francez (Mediateur of Republique), duke filluar prej 1 prill 2011, duhet të informojë si Parlamentin ashtu dhe Presidentin e Republikës për veprimet e tij.

2. Avokati i Popullit dhe Institucioni Suprem i Auditimit si organe paralele

Në rastet kur ekziston një lidhje e përbashkët me Parlamentin, kjo nuk do të thotë se marrëdhëniet mes Avokatit të Popullit dhe Institucionit Suprem të Auditimit janë institucionalizuar. Ka raste që marrëdhënie të tilla nuk ekzistojnë. Këtu mund të përmendim rastin e Spanjës, ku Avokati i Popullit dhe Gjykata e Auditimit veprojnë në mënyrë paralele, pa legjislacionin rregullues për të dy institucionet dhe pa

² Komiteti për propozimin e modernizimit dhe ribalancimit të institucioneve të Republikës së Pestë

³ mbrojtës i të drejtave themelore

⁴ Mbrojtës i të Drejtave

mekanizma që sigurojnë bashkëpunimin ndërmjet tyre edhe në rast kur kjo është e nevojshme dhe e këshillueshme. Në mungesë të mekanizmave të tillë nuk është parashikuar futja e ndonjë kanali për një marrëdhënie të ndërsjellë bashkëpunuese.

Në praktikë, mungesa e marrëdhënieve mes dy institucioneve dhe veprimit të tyre në mënyrë paralele nuk krijon ndonjë problem të dukshëm, përkundrejt faktit se në nivelin teorik objektivat përkatëse të aktivitetit të tyre kontrollohen nuk janë saktësisht paralele. Në të kundërtën, ata mund të ndërhyjnë në mënyrë reciproke tek njëri-tjetri. Për të ilustruar këtë fakt, mjafton të kujtojmë se kontrolli mbi veprimtarinë administrative i atribuohet Avokatit të Popullit. Këtu përfshihen gjithashtu dhe çështjet e menaxhimit ekonomik-financiar, i cili është pikërisht objektivi i punës së Gjykatës së Auditimit.

Për më tepër, në praktikë mungesa e problemeve nuk është pengesë për krijimin dhe mbajtjen e rrugëve të bashkëpunimit ndërmjet dy organeve të kontrollit. Kjo mund të kontribuojë në rritjen e efikasitetit të veprimeve të tyre përkatëse, të cilat me të vërtetë do të ishin në të mirë të qytetarëve pasi do të inkurajonin një funksionim më të mirë të subjekteve dhe entiteteve publike. Me pak fjalë, do të përmirësoheshin shërbimet që ato ofrojnë.

3. Konvergjenca e Avokatit të Popullit dhe Institucionit Suprem të Auditimit në një “trup” të vetëm.

Modeli i kundërt i veprimit paralel të Avokatit të Popullit dhe Institucionit Suprem të Auditimit është integrimi i

tyre në një “trup” të vetëm. Ky është rasti i Izraelit. Në vitin 1971 Parlamenti i atribuoi Institucionit të Kontrollit të Shtetit edhe funksionin e Avokatit të Popullit. Në këtë mënyrë, aktivitetit të auditimit ju shtua dhe hetimi i ankesave të përcjella nga qytetarët. Ata që e mbrojnë modelin e unitetit organik theksojnë ndër të tjera avantazhin që sjell trajtimi i ankesave të qytetarëve në identifikimin e mangësive të aktivitetit administrativ, duke bërë të njohura aspektet ekonomike-financiare dhe duke lehtësuar kështu fushat që duhet të auditohen.

4. Përfundimi: bashkëpunimi i nevojshëm midis dy institucioneve

Megjithatë, pavarësisht nga fakti se mund të shfaq të meta, modeli i një “trupi” të vetëm nuk është as i lehtë për tu adoptuar në vendet ku organet e kontrollit dhe sidomos Institucionet Supreme të Auditimit kanë një histori të gjatë dhe një traditë të provuar. Për institucionalizimin e marrëdhënieve midis Avokatit të Popullit dhe Institucionit Suprem të Auditimit vihet theksi tek këshillimi, pasi sinergia që mund të rrjedhë nga bashkëpunimi i ndërsjellë, mund të jetë në të mirë të efikasitetit të veprimtarisë së dy organeve të kontrollit dhe në dobi të qytetarëve.

Përktheu: Amantja Patozi, Specialiste në Departamentin e Kërkimit Shkencor

Nga: Manuel Aznar Lopez

Anëtar i Gjykatës Spanjolle të Auditimit

Info Kontrolli i Lartë i Shtetit

VEPRIMTARI TË KONTROLLIT TË LARTË TË SHETIT PËR PERIUDHËN SHATOR-DHJETOR 2013

1. Kryetari i KLSH-së takohet me përfaqësues të DG-Enlargement,TAIEX dhe përfaqësues të SAI-eve që morën pjesë në workshop-in “Vijimësia e Bashkëpunimit Rajonal për Auditimin e Performancës”

Në përfundim të workshop-it me temë “Vijimësia e Bashkëpunimit Rajonal për Auditimin e Performancës” që u zhvillua në ditët e para të shtatorit 2013 në Tiranë, Kryetari i KLSH, z. Bujar Leskaj priti në takim të veçanta në dt. 03.09.2013 dhe 04.09.2013 përfaqësues të DG-Enlargement, TAIEX dhe përfaqësues të SAI-eve që morën pjesë në këtë workshop.

Kështu, në takimin me drejtuesit dhe organizatorët e workshop-it, Përfaqësuesin e Drejtorisë së Përgjithshme të Zgjerimit pranë Komisionit Europia, z. Mose Apelblat, Bashkëdrejtuesin e Grupit të Përbashkët të Punës për Aktivitetet e Auditimit, z. Dragos Budulac , Kryetari i KLSH z. Leskaj vuri theksin tek bashkëpunimi me institucionet dhe forumet e BE-së dhe tek ndihmesa që është dhënë në drejtim të ngritjes së

kapaciteteve dhe përmirësimit të cilësisë së auditiveve, metodologjive, etj. Bashkëpunimi dhe suporti i TAIEX, përbën gjithashtu një vlerë të shtuar dhe është i nevojshëm për modernizimin dhe rritjen e mëtijshme të profesionalizmit në KLSH.



Z. Apelblat dhe z. Budulac theksuan se ndryshimi i situatës dhe përfaqësjes së re të institucionit ishte mëse i dukshëm, në të gjithë ritmin e zhvillimit të aktiviteteve, gjë që i jep KLSH-së një pozicion unik në rajon, jo vetëm në bashkëpunimet institucionale, por edhe si një institucion potencial për të qenë koordinator i iniciativave të ardhshme në auditimet paralele të performancës, që mendohet të iniciohen së shpejti.

Znj. Christina Sand, Drejtoreshë në SAI-n suedez dhe Koordinator i Projektit të Bashkëpunimit midis SAI-t suedez dhe SAI të Bosnjë Hercegovinës, z. Hazim Sabanoviç u pritën në një takim të veçantë nga Kryetari i KLSH-së, Z. Bujar Leskaj. Takimi u fokusuar kryesisht në nisjen e një projekti të përbashkët bashkëpunimi midis SAI-t suedez dhe KLSH. Ky projekt do të asistojë punën në Departamentin e Performancës dhe jo vetëm, duke ofruar trajnime dhe ndihmesë për auditime të përbashkëta me vendet e rajonit.

Po kështu, përfaqësuesit e SAI-t suedez u shprehën entuziastë për lidhjen së afërmi të një Marrëveshjeve Bashkëpunimi midis dy institucioneve tona, duke zgjeruar edhe më tej sferën e bashkëpunimit dhe modernizimit për ngritjen e kapaciteteve profesionale në KLSH. Kjo Marrëveshje Bashkëpunimi do të konkretizohet së shpejti, duke krijuar mundësi reale për shkëmbim eksperiencash, trajnime dhe unifikim metodologjik e vlerash në punën audituese të institucionit tonë.

Në takimin mes Kryetarit të KLSH, z. Bujar Leskaj dhe Nënkrëtarit të ZAP të Kosovës, z. Artan Venhari u theksua se Marrëveshja e Bashkëpunimit e nënshkruar midis KLSH-së dhe ZAP në Shkurt të vitit 2012 ka pasur rezultate konkrete, sidomos në drejtim të trajnimit të stafëve respektive dhe të shkëmbimit të eksperiencës. Z. Leskaj shprehu mendimin se tani ka ardhur momenti që ky bashkëpunim të kalojë në një fazë më të lartë, duke u fokusuar në realizimin e një auditimi të përbashkët performance, për çështje që janë në interes të të dyja palëve.

Një rezultat konkret i rëndësishëm i këtij bashkëpunimi është botimi brenda

këtij viti i një pune voluminoze dhe të përbashkët të specialistëve të KLSH-së dhe ZAP-it për përkthimin e “Shënimeve Praktike të Auditimit Financiar”, të cilat janë përfunduar dhe janë gati për botim. Ky botim do t’i shërbejë punës së përditshme të çdo audituesi, në mënyrë që puna e gjithësecilit të rritet cilësisht.

2. Kontrolli i Lartë i Shtetit dhe Shoqata e Kontabilistëve të Çertifikuar dhe Auditorëve të Kosovës nënshkruajnë Marrëveshje Bashkëpunimi

Në datën 13 shtator 2013, në ambientet e Kontrollit të Lartë të Shtetit, u nënshkrua Marrëveshja e Bashkëpunimit mes KLSH-së dhe Shoqatës së Kontabilistëve të Çertifikuar dhe Auditorëve të Kosovës (SHKÇAK).



Në zbatim të kësaj Marrëveshje, KLSH do të angazhohet në realizimin e aktiviteteve të ndryshme me SHKÇAK, të tilla si trajnime, takime konsultative, tryeza të rrumbullakëta, workshop-e, seminare etj, aktivitete këto që synojnë rritjen e cilësisë së punës së stafit të KLSH dhe pjesëmarrjen e SHKÇAK.

Drejtorja Ekzekutive e SHKÇAK, zj. Ardiana Bunjaku vlerësoi këtë bashkëpunim, i cili do të luajë një rol të rëndësishëm jo vetëm për certifikim e Audituesve të KLSH në kuadër të programit për certifikimin në Sektorin

Publik, por edhe për vet zhvillimet cilësore e profesionale në SHKÇAK. Kryetari i KLSH-së, z. Bujar Leskaj theksoi gjatë takimit se për KLSH është e rëndësishme që vazhdon të konsolidojë linjat e strategjisë së tij të zhvillimit për periudhën 2013-2017, në përputhje me katër objektivat:

- Ngritja e kapaciteteve;
- Standardet profesionale;
- Shkëmbimi i njohurive e përvojës profesionale;
- Menaxhimi në përputhje me parimet e qeverisjes së mirë dhe efektive

3. KLSH merr pjesë në seminarin për Auditimin e Etikës, organizuar nga grupi Task Force (EUROSAL) për Auditimin e Etikes, në cilësinë e anëtarit të këtij grupi

KLSH është pranuar në qershor të 2013, anëtare e grupit Task Force të EUROSAL-it për "Auditimin dhe Etikën" (TFA&E), në nën-grupin e 3-të të kësaj Task Force për *Auditimin e Etikës në Institucionet e tjera Publike*.

Mandati i dhënë nga Bordi i EUROSAL-it grupit të TFA&E ka për qëllim kryesor të promovojë rëndësinë e sjelljes etike në Institucionet Supreme të Auditimit dhe në Institucionet publike.

Në këtë kuadër, u zhvillua në Luksemburg në datat 17-18 shtator 2013 seminari për *Auditimin e Etikes*, organizuar nga grupi Task Force (EUROSAL) për Auditimin e Etikes, në të cilin KLSH u përfaqësua nga zj. Luljeta Nano, Sekretare e Përgjithshme dhe zj. Irena Islami, Përgjegjëse e Sektorit të Kërkimit Shkencor dhe Zhvillimit.

Ky seminar organizohet si një nga aktivitetet bazë të Task Force së EUROSAL për auditimin e etikës dhe

fjala pershëndetëse u mbajt nga z. Vitor Caldeira, President i Gjykatës Evropiane të Auditimit (ECA). Programi është hartuar nga ECA pas pikëpamjeve të shprehura nga anëtarët e kësaj task force dhe rezultatet e sondazhit të kryer prej tyre në anëtarët e EUROSAL.

Seminari u kombinua me sesione plenare të përgjithshme dhe sesione të tjera pune për të diskutuar përvojat përkatëse dhe aspektet praktike të punës së auditimit.

Në këtë seminar, u diskutuan çështje me shumë interes si "*Sfidat e auditimit të çështjeve që kanë lidhje me etikën*" dhe "*Mjetet dhe metodat për të vlerësuar riskun*".

Seminari ia arriti qëllimit, duke rritur ndërgjegjësimin, duke shfrytëzuar mundësitë për auditimin e çështjeve që kanë të bëjnë me etikën dhe përfshirjen e tyre në detyrat e auditimit, si dhe duke adresuar çështje praktike të lidhura me një auditim të tillë. Pjesëmarrësit shkëmbyen eksperiencat dhe pikëpamjet, në mënyrë që të mësojnë nga përvojat ekzistuese të SAI-ve të përfshira tashmë në auditimet e etikës.

Seminarin e përshëndeti edhe Zj. Ines Ayala Sender, deputete e Parlamentit Europian.

4. Nënshkruhet Marrëveshja e Bashkëpunimit ndërmjet Institucionit të Kontrollit të Lartë të Shtetit të Shqipërisë dhe Zyrës Shtetërore të Auditimit të Republikës së Maqedonisë

Më datë 27 shtator 2013, në Shkup, Kryetar i Kontrollit të Lartë të Shtetit, z. Bujar Leskaj, nënshkroi një Marrëveshje Bashkëpunimi me Audituesen e Përgjithshme të Zyrës

Shtetërore të Auditimit të Republikës së Maqedonisë zj. Tanja Tanevska.

Marrëveshja e Bashkëpunimit u cilësua nga të dy drejtuesit e lartë të institucioneve, si mjaft e rëndësishme jo vetëm në kuadrin e thellimit të bashkëpunimit të ndërsjellë në fushat përkatëse me interes të përbashkët, por edhe si vende fqinje që kanë aspirata të përbashkëta europiane.



Kjo Marrëveshje u përgatit dhe u nënshkrua jo vetëm në respekt të parimeve të shkëmbimit të eksperiencave dhe njohurive ndërmjet palëve nën moton e INTOSAI-t "Experientia Mutua Omnibus Prodest", por edhe në frymën e një bashkëpunimi më të ngushtë për dy vende fqinjë, që mund të përfitojnë nga përvojat respektive, duke zhvilluar në të ardhmen, auditime apo projekte të përbashkëta, me qëllim arritjen e objektivave të vendosura në këtë marrëveshje.

Në takimin e drejtuesve të lartë të dy SAI-eve, një vend me rëndësi zunë diskutimet lidhur me zhvillimet e bashkëpunimeve me SAI-t e tjerë homologë në rajon dhe më gjerë, ku arritjet e KLSH-së përgjatë këtyre dy



viteve, në zhvillimin e trajnimeve dhe aktiviteteve audituese, u vlerësuan mjaft nga homologia maqedonase. Z.Leskaj dhe zj.Tanevska, ranë dakort se këto lloj eksperiencash dhe përfitimesh sjellin rritjen e kapaciteteve të stafit dhe profesionalizmin në kryerjen e auditimeve sa më cilësore.

Nënshkrimi i kësaj Marrëveshje si dhe konkretizimi i saj në vijimësi, është edhe një herë më shumë, një vlerë e shtuar dhe një hap më tej, për të sjellë në KLSH përvoja sa më pozitive me qëllim zhvillimin e një aktiviteti auditimi sa më cilësor, modern dhe profesional dhe arritjen e objektivave strategjike institucionale.

5. Kontrollit i Lartë i Shtetit dhe Instituti për Studime Publike dhe Ligjore nënshkruajnë Marrëveshje Bashkëpunimi

Në datën 16 tetor 2013, në mjediset e Kontrollit të Lartë të Shtetit, u nënshkrua Marrëveshja e Bashkëpunimit mes KLSH dhe Institutit



për Studime Publike dhe Ligjore (ISP&L). Për Kontrollin e Lartë të Shtetit kjo marrëveshje u nënshkrua nga Kryetari i KLSH, z. Leskaj, ndërsa për Institutin për Studime Publike dhe Ligjore kjo marrëveshje u nënshkrua nga Drejtori Ekzekutiv, z. Gent Ibrahim.

Në zbatim të kësaj Marrëveshje, KLSH do të angazhohet për realizimin e aktiviteteve të përbashkëta për të sjellë mendimin më të avancuar në fushën e njohjes së legjislacionit, mbi bazën dhe të eksperiencave konkrete duke promovuar specialistët e tij më të mirë, si dhe eksperiencat dhe ekspertizën cilësore të Institutit për Studime Publike dhe Ligjore në dhënie këshillimesh dhe koordinimin për vlerësimet e përputhshmërisë ligjore gjatë auditimeve të përputhshmërisë realizuar nga KLSH.

Drejtori Ekzekutiv i ISP&L, z. Gent Ibrahim nga ana e tij, vlerësoi bashkëpunimin dhe qasjen e re që ka KLSH ndaj Shoqërisë Civile, duke theksuar se ky bashkëpunim do të gjenerojë ide të reja dhe do të realizojë projekte të përbashkëta me qasje sistematike dhe shkencore.

Të dyja palët shprehën vendosmërinë për zbatimin e kësaj marrëveshjeje si dhe besimin se një bashkëpunim i sigurtë mes strukturave publike dhe shoqërisë civile do të japë rezultate konkrete në parandalimin e korrupsionit dhe në përmirësimin e qeverisjes.

6. KLSH merr pjesë në Kongresin e XXI të INTOSAI-t

Më datat 22 deri 26 Tetor 2013, Kontrolli i Lartë i Shtetit mori pjesë në punimet e Kongresit të 21-të të INTOSAI, Organizatës Ndërkombëtare

të Institucioneve Supreme të Auditimit(SAI).

Kongresi i 21-të i INTOSAI i zhvilloi punimet në Pekin, Kinë me pjesëmarrjen e 192 Institucioneve Supreme të Auditimit. Delegacioni shqiptar përbëhej nga Kryetar i KLSH, z. Bujar Leskaj, Drejtori i Përgjithshëm, z. Kristaq Gjyli, Drejtore Departamenti Znj. Albana Agolli dhe Drejtore Drejtorie Znj. Edlira Sako.



Në fjalën e hapjes, Sekretari i Përgjithshëm i INTOSAI-t, Dr. Josef Moser, President i Gjykatës Austriake të Auditimit, bëri një ekspozë të plotë të aktiviteteve dhe veprimtarisë së INTOSAI, të projekteve dhe lidhjeve të bashkëpunimit midis INTOSAI dhe institucioneve të tjera ndërkombëtare si OKB dhe Banka Botërore .

Zv/Sekretari i Përgjithshëm i Kombeve



të Bashkuara, z. Wu Hongbo përcolli mesazhin e Sekretarit të Përgjithshëm të Kombeve të Bashkuara, z. Ban Ki Moon dhe siguroi në vazhdimësinë e mbështetjes së projekteve të

rëndësishme të INTOSAI-t nga ana e Kombeve të Bashkuara.

Kryeministri i Republikës Popullore të Kinës, z. Li Keqiang, përçoi mesazhin e rëndësishë së ndikimit të SAI-ve në rritjen e cilësisë së mirëqeverisjes, sidomos në këto ditë të vështira ku kriza ekonomike financiare është më e pranishme se kurrë.

Kongresit prezantoi dy tema kryesore, "Auditimi Kombëtar dhe Qeverisja Kombëtare", si dhe "Roli i SAI-ve në Ruajtjen e Qëndrueshmërisë së Politikave Financiare".



Në seancën e parë plenare, u paraqitën raportet e grupeve të punës, komisioneve dhe Task Forcës së INTOSAI-t në lidhje me arritjet e tyre. Ndër këto raportime spikatën raporti i Sekretarit të Përgjithshëm të INTOSAI-t, Dr. Moser, Raporti i Komisionit të Administrimit dhe Financës; i Task Force të INTOSAI-t për Mbikëqyrjen Financiare; Raporti mbi Veprimtaritë me Bashkëpunimin e Donatorëve të INTOSAI-t, etj.

Gjatë diskutimeve për temën e dytë të Kongresit "Roli i SAI-ve në Ruajtjen e Qëndrueshmërisë së Politikave Financiare", spikati fjala e mbajtur nga Ambasadori Martin Sajdik, Zv/President i Këshillit Ekonomik dhe Social të Kombeve të Bashkuara, i cili vuri theksin në forcimin e kontributeve kombëtare dhe ndërkombëtare të INTOSAI-t dhe SAI-ve të vendeve të ndryshme për

promovimin e qëndrueshmërisë së financave publike. Qëndrueshmëria e financave publike ka qenë në axhendën e INTOSAI-t duke filluar nga viti 1991, kur filloi punimet Komisioni i INTOSAI-t mbi Borxhin Publik, i cili u transformua në Grup Pune në vitin 2007. Fokusi i INTOSAI-t mbi këtë temë u thellua edhe më tepër si pasojë e krizës financiare: arsye për të cilën u krijua në vitin 2008 Task Force mbi Krizën Globale Financiare, i cili u përfshi në vitin 2012 në Grupin e Punës mbi Modernizimin Financiar dhe Reformën Rregullatore. Menaxhimi i shëndoshë i financave publike dhe politikat financiare të përshtatshme japin pa dyshim një kontribut të rëndësishëm në krijimin e zhvillimeve ekonomike me inflacion të ulët dhe klimë financiare të favorshme, që me kalimin e kohës ndihmojnë në hartimin e planifikimeve afatgjata dhe të investimeve. Për këto arsye, INTOSAI inkurajon anëtarët e tij të përdorin influencën e tyre, për të promovuar një harmonizim të kornizave të raportimit financiar në sektorin publik, duke dhënë kështu më tepër transparencë në lidhje me veprimtaritë e qeverisë, në veçanti për sa i përket borxhit qeveritar.

Diskutimet e mëtejshme në lidhje me temat e Kongresit u zhvilluan në tre seanca plenare të anëtarëve të INTOSAI-t, në fund të të cilave u procedua me votimin dhe aprovimin e përfundimeve të të dyja këtyre temave, që i janë aneksuar Deklaratës së Pekinit. Deklarata e Pekinit përmbledh arritjet historike dhe përvojën themelore të 60 viteve të fundit, si dhe rezultatet e dy temave teknike. Aty shtjellohen rezultatet e punës, misionit, vlerave themelore, dhe vizionit të SAI-ve, si dhe zbulohen mënyrat, përmes të cilave

INTOSAI po synon të bëhet një organizatë ndërkombëtare model për promovimin e qeverisjes globale. Për më tepër, aty riafirmohet rëndësia e adoptimit dhe zbatimit të planifikimit strategjik të konfirmuar edhe në vizionin e INTOSAI-t, si dhe vlerat thelbësore në këtë epokë të re të zhvillimit historik; aty vihet në dukje rëndësia e shkëmbimit të përvojës, rritja e kapaciteteve, si dhe bashkëpunimi me donatorët; dhe paraqiten rezultatet e Grupit të Punës të INTOSAI-t mbi vlerat dhe dobiet e SAI-ve, së bashku me rezultatet e tjera. Gjatë punimeve të Kongresit të 21-të të



INCOSAI-t, Kryetari i KLSH z. Bujar Leskaj, zhvilloi një takim pune me Presidentin e Gjykatës Austriake të Auditimit, njëkohësisht edhe Sekretar i Përgjithshëm i INTOSAI-t. z. Josef Moser. Kryetari i KLSH u takua dhe me Audituesin e Përgjithshëm të Zyrës së Llogaridhënies Qeveritare(GAO) të SHBA, z. Gene Dodaro me të cilin diskutoi mundësitë e bashkëpunimit mes KLSH dhe GAO-s amerikane.

Një takim i veçantë pune u realizua me Kryetarin e SAI-t të Kinës, njëkohësisht edhe Presidenti i ri i INTOSAI-t, z. Liu Jiayi. Gjatë pjesëmarrjes në Kongres, Kryetari i KLSH zhvilloi biseda të gjata pune me Presidentin e Gjykatës Turke të Llogarive, z. Recai Akyel, me Presidentin e Zyrës Kombëtare të Auditimit (NIK) të Polonisë, z. Krzysztof Kwiatkowski, me ish-Presidentin e NIK, z. Jacek Jezierski, si dhe me Zv/Audituesin e Përgjithshëm të SAI-t të Suedisë z. Magnus Lindell, ku u shkëmbyen ide dhe informacione lidhur me ecurinë e marrëdhënieve dypalëshe dhe përcaktimin e përparësive të bashkëpunimit të mëtejshëm.

Z. Leskaj u takua dhe me homologë të tjerë partnerë të KLSH, me të cilët KLSH



ka nënshkruar marrëveshje bashkëpunimi, si p.sh me Audituesin e Përgjithshëm të SAI-t të Kroacisë, z. Ivan Klesic, me Audituesin e Përgjithshëm të SAI-t të Bosnje dhe Hercegovinës, z. Milenko Sego, me Presidentin e SAI-t të Malit të Zi, z. Milan Dabovic, me Audituesin e Përgjithshme të SAI-t të Maqedonisë, zj. Tanja Tanevska dhe me

Zv/Audituesin e Përgjithshëm të SAI-t të Maqedonisë, z. Naser Ademi.



Me Presidentin e SAI-t të Greqisë, z. Ioannis Karavokiris u ra dakord nënshkrimi i marrëveshjes së bashkëpunimit mes KLSH dhe SAI-t grek në dhjetor 2013, ndërsa me SAI-n e Serbisë, pas takimit me Presidentin e Institucionit Shtetëror të Auditimit, z. Radoslav Sretenović, u ra dakord nënshkrimi i marrëveshjes së bashkëpunimit në fillim të vitit 2014.

Gjatë bisedave me homologët, u theksua bashkëpunimi i suksesshëm i deritanishëm në fushat e trajnimit dhe shkëmbimit të informacionit, si dhe u shpreh vullneti i përgjithshëm për t'i konkretizuar edhe më tej në të ardhmen e afërt këto marrëdhënie, duke u drejtuar edhe në fusha të tjera, si auditime të përbashkëta, paralele, etj.

7. Kryetari i Kontrollit të Lartë të shtetit merr pjesë në Konferencën e Federatës së Audituesve Publikë të Çertifikuar të Mesdheut (Federation of Mediterranean Certified Public

Accountants), të zhvilluar në Tiranë me 4 nëntor 2013.

Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit, z. Bujar Leskaj morri pjesë dhe përshëndeti Konferencën e Federatës së Audituesve Publikë të Çertifikuar të Mesdheut (Federation of Mediterranean Certified Public Accountants), të zhvilluar në Tiranë më 4 nëntor 2013.

Në fjalën e tij z. Leskaj ka nënvizuar se mbi bazën e Nenit 12 të Deklaratës së Limës, Kushtetutës së Institucioneve Supreme të Auditimit dhe të standardit ISSAI 1620 të INTOSAI, Kontrolli i Lartë i Shtetit lidhi vitin e kaluar një marrëveshje bashkëpunimi me IEKA-n, duke i hapur rrugën një fryme të re në marrëdhëniet mes armatës së audituesve jo-publikë me audituesit më të lartë publikë, nëpërmjet trajnimeve, workshopeve, seminareve dhe konferencave, si dhe aktiviteteve të tjera të përbashkëta që kemi zhvilluar dhe do të zhvillojmë në të ardhmen.

“Në vijim të nismës sonë të zbatimit të paketës më të fundit të INTOSAI-t, të quajtur “INTO-SAINT”, ose auditimi i integritetit të institucionit, nëpërmjet një mekanizmi vetë-vlerësues, duke patur parasysh historinë tashmë 16 vjeçare të IEKA-s, faktin që ky institucion shumë vite më parë e ka audituar KLSH dhe ekspertizën e pasur të mbledhur gjatë këtyre viteve nga anëtarët e tij, si dhe integritetin e lartë të drejtuesit të tij të sotëm, në cilësinë e Kryetarit të KLSH- së ftoj zyrtarisht IEKA-n të auditojë llogaritë e Kontrollit të Lartë të Shtetit për periudhën dyvjeçare që drejtohet prej meje. Auditimi i IEKA-s , duke përmbushur detyrimin tonë ligjor dhe profesional për t’u audituar nga një institucion i

pavarur i fushës, do të përbëntë një vlerë të shtuar të pazëvendësueshme për KLSH-në, duke qenë se në 10 vitet e fundit institucioni nuk është audituar nga auditues të jashtëm”- theksoi z. Leskaj.

“Realiteti i sotëm i parë edhe nën këndvështrimin e Konferencës suaj për rritjen e rolit të audituesit në mbrojtjen e interesit publik, kërkon prej institucioneve tona, prej audituesve dhe ekspertëve tanë të bëhen përpjekje maksimale për të ngritur profesionalizmin, përgjegjësinë dhe llogaridhënien në nivele të reja, duke zbatuar standardet e duhura të mbikëqyrjes publike dhe të kontrollit të cilësisë, të shprehura në standardet ISA te IFAC dhe ISSAI të INTOSAI dhe të theksojmë bashkëpunimin mes nesh nën moton e INTOSAI-t “Experientia mutua omibus prodest (Nga eksperiencia e përbashkët përfitojnë të gjithë)”- përfundoi z. Leskaj .

8. Kontrolli i Lartë i Shtetit merr pjesë për herë të parë në Panairin e Librit



Kontrolli i Lartë i Shtetit morri pjesë për herë të parë në Panairin e Librit që u zhvillua në Tiranë, në Pallatin e Kongreseve, në datat 13 – 17 nëntor 2013. KLSH u paraqit me serinë e tij të botimeve 2012-2013, me 17 tituj:

- Revista Shkencore “Auditimi Publik”, nr.1-nr.5, në gjuhën shqipe dhe në

gjuhën angleze”. Kjo revistë, është njohur tashmë nga Ministria e Arsimit dhe Shkencës si “Revistë Shkencore”. Gjithashtu, Revista “Auditimi Publik”, është pajisur edhe me kodin e standardizuar ndërkombëtar që lejon identifikimin e çdo botimi në seri, ISSN (International Standard Serial Number), nga Qendra Ndërkombëtare e lëshimit të ISSN.

- KLSH, Analiza Vjetore 2011
- KLSH në Kuvend, 2011
- KLSH, Analiza 6 mujore 2012
- Historiku i Kontrollit të Lartë të Shtetit(1925-2012)
- Standartet e Auditimit INTOSAI (The International Organisation of Supreme Audit Institutions)
- Institucionet Supreme të Auditimit (EUROSAI, European Organisation of Supreme Audit Institution)
- Manuali i Auditimit të Performancës
- KLSH, Analiza Vjetore 2012
- Performanca e KLSH 2012 (në shqip dhe në anglisht)
- Udhëzues i Auditimit Financiar (ISSAI 1000-2999)
- Udhëzues për Auditimin e Përputhshmërisë (ISSAI 4000-4200)
- Raportimi i Auditimit- Guide.

Në respekt të “Panairit të 16-të të librit”, si dhe pjesëmarrjes për herë të parë të Kontrollit të Lartë të Shtetit me botimet e veta në një ngjarje të tillë, në datën 15.11.2013, u organizua aktiviteti me temë: “Dita dedikuar librit”.

Me këtë rast në ambientet e Universitetit Politeknik të Tiranës, në sallën e leksioneve, u mbajtën nga Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit, z.Bujar Leskaj temat:



- Historia dhe standartet e INTOSAI-t, "Nga Lima në Pekin"
- Instrumenti i vetëvlerësimit të integritetit në Institucionet Supreme të Auditimit – Metodë inovative në fushën e auditimit.
- Botimet e KLSH-së në harkun kohor të dy viteve, 2012-2013.

9. KLSH merr pjesë në Konferencën mbi Marrëdhëniet e Institucioneve Supreme të Auditimit dhe Parlamenteve Kombëtare të vendeve të rajonit.

Në datat 18-19 nëntor 2013, Kontrolli i Lartë i Shtetit mori pjesë në Konferencën mbi Marrëdhëniet e Institucioneve Supreme të Auditimit dhe Parlamenteve Kombëtare të vendeve të rajonit, e cila u zhvillua në Budva, Mal të Zi. Delegacioni shqiptar u përfaqësua nga z. Bujar Leskaj, Kryetar i KLSH-së, znj. Luljeta Nano, Sekretare e Përgjithshme dhe zj. Dalina Demi, Specialiste në KLSH.

Objektivi i kësaj Konference ishte ndarja e përvojave, ndërtimi i marrëdhënieve konstruktive ndërmjet SAI-ve dhe parlamenteve, ku u diskutuan faktorët që ndikojnë në këto marrëdhënie, si dhe u hodh ideja e ndërtimit të një pakete me instrumente që mund të përdoren nga SAI-t dhe parlamentet kombëtare për të forcuar bashkëpunimin e tyre të ndërsjellë.

Gjatë Konferencës u trajtuan katër tema:

- 1- Rolet dhe përgjegjësitë e parlamenteve, SAI-ve dhe qeverive në sistemin e llogaridhënies.
- 2- Bashkëpunimi ndërmjet parlamenteve, SAI-ve të rrjetit: situata.
- 3- Praktikrat në Shtetet Anëtare të BE-së.

- 4- Drejt një qasje proaktive.

Kontrolli i Lartë i Shtetit do të jetë pjesëmarrës aktiv në tre nga aktivitetet që do të zhvillohen gjatë vitit 2014-2015 dhe në një prej tyre, në workshop-in me temë "Përcaktimi i pragut të materialitetit dhe qasja e kampionimit" do të jetë vendi organizator. Në këtë workshop do të marrin pjesë të gjitha vendet e rajonit. KLSH do të jetë gjithashtu, anëtar aktiv në grupet përgatitore të punës në workshop-et me tema: "Raportet e auditimit dhe dhënia e opinionit" si edhe "Roli i SAI-t në luftën kundër korrupsionit", të cilat do të organizohen respektivisht në Serbi dhe Bosnje-Hercegovinë.

Në fund të Konferencës u miratua Rezoluta e Konferencës së Budvës mbi "Marrëdhëniet e Institucioneve Supreme të Auditimit dhe Parlamenteve", në të cilën u theksua rëndësia e Marrëveshjes së Stambollit (e marsit 2011) dhe në veçanti:

- Angazhimi për të vazhduar zhvillimin dhe forcimin e mëtejshëm të marrëdhënieve pozitive mes SAI-ve dhe parlamenteve kombëtare, bazuar në respektin e përbashkët për rolin dhe pavarësinë e palëve;
- Vendimin për të organizuar një Konferencë mbi rëndësinë e rritjes së marrëdhënieve konstruktive mes SAI-ve, parlamenteve, si dhe organeve të tjera të administratës publike.

10. Kontrolli i Lartë i Shtetit në Young EUROSAI



Në datat 21-23 Nëntor 2013, u zhvillua në Hollandë Konferenca e parë - Young EUROSAI. Në këtë Konferencë morën pjesë auditues të rinj nga të gjithë vendet anëtare të INTOSAI-t.

Kontrolli i Lartë i Shtetit u përfaqësua nga Audituese e Lartë, zj. Evis Çela.



Fokusi i kësaj konference ishte procesi i inovacionit, domosdoshmëria dhe rëndësia e tij për Institucionet Supreme të Auditimit. Kjo konferencë paraprin Kongresin EUROSAI që do të zhvillohet në qershor 2014, i cili gjithashtu do të ketë si temë qendrore inovacionin. Rezultatet e kësaj konference do të shërbejnë si pikënisje për këtë kongres. Për këtë arsye, një gjeneratë e tërë audituesish të rinj, duke punuar së bashku u përpoqën të ofrojnë inputet për kongresin e ardhshëm EUROSAI 2014.

Nëpërmjet diskutimeve të shumta në këtë konferencë si dhe përdorimit të metodës brainstorming, u identifikuan sfidat me të cilat përballen Institucionet Supreme të Auditimit si dhe mënyrat

inovative nëpërmjet të cilave mund të tejkalohen vështirësitë që ata ndeshin. Ndër sfidat më të rëndësishme janë: përdorimi i metodave të reja të komunikimit nëpërmjet rrjeteve sociale interaktive, domosdoshmëria për të ndryshuar dhe për të sjellë risi në veprimtarinë e institucionit, nevoja për bashkëpunim me institucione homologe, hapja dhe transparencja ndaj qytetarëve, maksimizimi i outputit me burimet e kufizuara në dispozicion si dhe rritja e impaktit në publik.



Një vend i veçantë në diskutimet e konferencës u rezervua për transparencën e institucioneve publike nëpërmjet “open data” si një nga pikat më të nxehta të diskutimeve në shumë vende. A duhet që institucionet publike të publikojnë online të gjithë transaksionet e tyre financiare për publikun? Dhe nëse po, a duhet të japin Institucionet Supreme të Auditimit shembullin e parë në këtë drejtim?

11. KLSH nënshkruan marrëveshje bashkëpunimi me gazetën “Ekonomia”

Në kuadrin e bashkëpunimit me shoqërinë civile dhe mediat për rritjen e transparencës dhe komunikimit të rezultateve dhe mesazheve të auditimeve, Kontrolli i Lartë i Shtetit lidhi më datën 27 nëntor 2013 një

marrëveshje bashkëpunimi me gazetën “Ekonomia”.



Kryetari i KLSH, z.Bujar Leskaj u shpreh se kjo marrëveshje është e veçantë, për natyrën tërësisht profesionale të gazetës “Ekonomia”, të orientuar në dhënien e informacionit dhe të përqasjeve për përmirësimin e menaxhimit të ekonomisë publike. “Në shtypin shqiptar, gazeta “Ekonomia” është unike në cilësinë e informacionit ekonomik që sjell dhe në debatin e shëndoshë për sigurimin e rritjes së qëndrueshme ekonomike të Shqipërisë”- cilësoi z. Leskaj. Ai falënderoi gazetën dhe në veçanti Drejtorin dhe Kryeredaktorin e saj, z. Dedë Kola, për dhënien e hapësirave të duhura për raportet dhe informacionet nga aktivitetet e KLSH-së. Z. Kola theksoi angazhimin e KLSH me përgatitjen e artikujve profesionalë dhe adresimin e tyre tek gazeta, si ndër më të rëndësishmit dhe voluminozët, ndër bashkëpunimet e deritanishëm të gazetës me institucionet kushtetuese. Marrëveshja synon rritjen e pranisë së KLSH me artikuj dhe analiza pranë gazetës “Ekonomia”, si dhe organizimin e aktiviteteve dhe forumeve të përbashkëta informuese dhe promovuese.

12. KLSH përuron ekspozitën dokumentare dhe fotografike “Historiku i Kontrollit të Lartë të Shtetit 1925-2013”

Më datë 11 dhjetor 2013, në ambientet e KLSH-së, institucioni përuroi ekspozitën dokumentare dhe fotografike “Historiku i Kontrollit të Lartë të Shtetit 1925-2013”. Në ceremoninë e rastit ishin të pranishëm Drejtor Njësie në Drejtorinë e Përgjithshme të Buxhetit (DG-Budget) të Komisionit Evropian z. Robert Gielisse, ish-President i Zyrës Kombëtare të Auditimit-NIK të Polonisë,



z. Jacek Jezierski, Auditues i Përgjithshëm i Kosovës, z. Lars Lage Olofsson si dhe përfaqësues të lartë të Zyrës Kombëtare të Auditimit të Suedisë, të Gjykatës së Llogarive të Turqisë, të Institucionit Shtetëror të Auditimit të Malit të Zi, të Zyrës Shtetërore të Auditimit të Maqedonisë dhe këshilltarë të lartë të programit SIGMA.



Në fjalën e tij, Kryetari i KLSH Bujar Leskaj nënvizoi vlerat e institucionit ndër vite, si dhe përmendi figurat e njohura themeluese dhe drejtuese të tij në periudhat e ndryshme të historisë së Shqipërisë. Ai u ndal në kontributin e vyer të dhënë nga shumë auditues të mëparshëm dhe të sotëm të KLSH.

Z. Leskaj theksoi faktin se formimi dhe ruajtja e identiteteve të qarta historike të institucioneve kushtetuese i shërben rritjes së kujtesës institucionale, forcimit të Shtetit të së drejtës, si dhe kulturës së respektimit të institucioneve tek ne.

Më tej, Prof. Dr. Kaliopi Naska i njohu të pranishmit me standat e mini-Muzeut, ku prezantoheshin me material të bollshëm dokumentar dhe fotografik fazat kryesore të kaluara nga Kontrolli i Lartë i Shtetit përgjatë historisë së tij 88 vjeçare, për të ardhur në formën e sotme.

Partnerët e huaj të KLSH vlerësuan plotësinë e dokumentacionit dhe bënë pyetje të shumta për fazat e ndryshme të gjenezës dhe zhvillimit të institucionit.

Ekspozita do të qëndrojë në mënyrë permanente në ambientet e Kontrollit të Lartë të Shtetit dhe do të pasurohet në vijimësi me dokumente dhe foto të aktivitetit të mëparshëm dhe të tanishëm të institucionit.

13. Zhvilloi punimet Konferenca e dytë shkencore e KLSH-së

Në datat 12 dhe 13 dhjetor 2013, Kontrolli i Lartë i Shtetit zhvilloi në hotel “Tirana International” Konferencën e dytë shkencore me temë “Roli i Institucioneve Supreme të Auditimit për një menaxhim publik të përgjegjshëm në sfidat e sotme”.

Ajo u zhvillua si takim i përvitshëm, pas Konferencës së Parë Shkencore të KLSH,

në dhjetor 2012, të titulluar “77 vjet KLSH në 100 vite Shtet Shqiptar”, e cila u përqëndrua në historikun dhe vlerat e shpalosura në vite të këtij institucionit kushtetues.

Konferencën e nderuan me praninë e tyre rreth 120 pjesëmarrës nga SAI-t (Institucione Supreme të Auditimit) partnere dhe bashkëpunetorët e huaj, si Zyra Kombëtare e Auditimit (NIK) të Polonisë, Gjykata Turke e Llogarive, Zyra e Audituesit të Përgjithshëm të Kosovës, Zyra Kombëtare e Auditimit të Suedisë, Gjykata Evropiane e Audituesve, Institucioni Shtetëror i Auditimit të Malit të Zi, Zyra Shtetërore e Auditimit të Maqedonisë, SAI i Rumanisë, i Bosnje Hercegovinës, Shoqata e Kontabilistëve të Çertifikuar të Kosovës, këshilltarë të lartë të programit SIGMA, përfaqësues të institucioneve donatore në vend, të institucioneve të tjera shtetërore, të botës akademike, të shoqatave të profesionistëve të fushës, të shoqërisë civile dhe mediave, auditues nga Kontrolli i Lartë i Shtetit, etj. Në këtë aktivitet ishte i pranishëm edhe Drejtor Njësie në Drejtorinë e Përgjithshme të Buxhetit (DG-Budget) të Komisionit Evropian. z. Robert Gielisse.

Në ditën e parë të saj, konferencën e nderoi me pjesëmarrjen e tij, Kryetar i



Kuvendit të Republikës së Shqipërisë,

SH.T. z.Illir Meta. Në fjalën e tij, z. Meta tha se përmirësimi i sundimit të ligjit dhe shtetit të së drejtës në Shqipëri është i kushtëzuar dhe nga progresi dhe suksesi i institucioneve themelore kushtetuese të vendit, ndër të cilat është edhe KLSH. "Askush nuk është i imunizuar nga shkeljet ligjore dhe abuzimet me pronën e shtetit", tha Meta. "Aq më tepër vetë pushteti". Kryetari i Kuvendit premtoi rishikim të shpejtë nga Parlamenti të draftit të ri ligjor me amendime, që KLSH ka dërguar një vit më parë.

Në Konferencë u trajtuan gjate dy ditëve 26 tema nga përfaqësues të SAI-ve, të bashkëpunetorëve të huaj, vendas dhe nga auditues të KLSH-së.

Temat shumë interesante, parë në këndveshtrimin e eksperiencave të ndryshme dhe të faktorëve dhe aktorëve që lidhen me punën e SAI-ve i dhanë Konferencës shumë larmi, interes dhe ngjallën debat.

Zoti Leskaj theksoi se rëndësia e aktiviteteve të tilla shkencore për komunitetin auditues të vendit dhe më gjerë buron nga standardet INTOSAI, nga Deklarata e Limës, nga standardi ISSAI 20, parimet 7 dhe 8, si dhe nga Drejtimi Strategjik i Dytë i INTOSAI-t për



ndërtimin institucional të kapaciteteve. Institucionet supreme të auditimit(SAI-t) kanë nevojë të shkëmbejnë mendime

për gjetjet e auditimeve të tyre, të ndajnë metodologjitë e përparuara dhe të përfitojnë nga inovacioni në teknikat dhe përafrimet audituese të njerëzve. Kërkimi i aplikuar shkencor në auditimin publik e ndihmon pikërisht këtë nevojë të SAI-ve për progres dhe efikasitet të shtuar.

Gjatë ditës së parë të Konferencës, ndër punimet qendrore ishin kumtesat e përfaqësuesit të Drejtorisë së Përgjithshme të Buxhetit të Komisionit Evropian për "Përgjegjshmërinë menaxheriale si parakusht për qeverisje të mirë dhe faktor kryesor për sigurimin e përdorimit të fondeve publike" dhe të përfaqësuesit të Gjykatës Evropiane të Audituesve për "Rëndësinë e rritjes së rolit mbikëqyrës mbi financat shtetërore të auditimit publik, në kontekstin e krizës ekonomike botërore". Z. Gielisse, përfaqësuesi i DG-Budget, theksoi se llogaridhënia menaxheriale, si përbërës thelbësor i mirëqeverisjes mund të sigurohet vetëm nëpërmjet transparencës së plotë të veprimtarisë menaxheriale, delegimit të kompetencave dhe marrjes së informacionit. Z. Jacek Jezierski, ish-President i Zyrës Kombëtare të Auditimit(NIK) të Polonisë, nënvizoi në kumtesën e tij se thellimi në analizën e riskut, në planin vjetor të auditimeve dhe marrja e informacionit nga burime të ndryshme, përfshirë dhe shoqërinë civile dhe mediat, ndihmon në përzgjedhjen efikase të subjekteve dhe tematikave për auditimin vjetor.

U vlerësuan shumë nga të pranishmit edhe kumtesat e përfaqësuesve nga SAI-t partnerë të Gjykatës së Llogarive të Turqisë, të Zyrës Kombëtare të Auditimit-NIK të Polonisë, të Zyrës Kombëtare të Auditimit të Suedisë, të



Zyrës së Audituesit të Përgjithshëm të Kosovës, të Zyrës Shtetërore të Auditimit të Maqedonisë, si dhe të përfaqësuesve të SIGMA, për rolin e standardeve ISSAI në përmbushjen e misionit të SAI-ve, për auditimin e rregullave fiskalë, për dobitë dhe modalitetet e bashkëpunimit mes audituesve të brendshëm dhe të jashtëm të sektorit publik, për metodën e re të kampionimit në auditimin e fondeve të BE, etj. Gjatë ditës së dytë, ide dhe sugjerime të vlefshme për mbikëqyrjen e financave publike u dhanë nga kumtesat e përfaqësuesve të Institutit të Ekspertëve Kontabël të Autorizuar, Këshillit Kombëtar të Kontabilitetit, botës akademike, profesoratis shqiptar dhe shoqërisë civile. Konkluzionet e Konferencës u dhanë në fund të saj nga tre bashkëdrejtuesit, nga Këshilltar i Lartë i SIGMA-s, z. Joop Vrolijk, ish-President i NIK, z. Jacez Jezierski, dhe nga Kryetar i KLSH, z. Bujar Leskaj.

Ndër to, më kryesoret ishin:

- Vetëm nëpërmjet auditimeve të pavarura dhe profesionale SAI-t mund të kontribuojnë në mbajtjen e qëndrueshmërisë afatmesme dhe afatgjatë të financave publike, në mbrojtje të interesit publik dhe forcimit të qeverisjes kombëtare;
- Thellimi në analizën e riskut në planin vjetor të auditimeve dhe marrja e informacionit nga burime të

ndryshme, përfshirë dhe shoqërinë civile dhe mediat, ndihmon në përzgjedhjen efikase të subjekteve dhe tematikave për auditimin vjetor ;



- Llogaridhënia menaxheriale, si përbërës thelbësor i mirëqeverisjes dhe vendosja e “tone at the top”, mund të sigurohen nëpërmjet transparencës së plotë të veprimtarisë menaxheriale, delegimit të kompetencave dhe marrjes së informacionit;
- Përballimi i sfidave të sotme në auditimin publik lehtësohet dukshëm nga një bashkëpunim konkret dhe në vijimësi i audituesve të brendshëm me audituesit e jashtëm, duke synuar ngritjen e këtij bashkëpunimi deri në nivelin e auditimeve të përbashkëta;
- Instrumenti “INTOSAINT” i vetëvlerësimit ndihmon rritjen e integritetit të SAI-t dhe forcon besueshmërinë e tij në publik, prandaj ai duhet të përdoret më shpesh nga SAI-t;
- Procesi i pandalshëm i integritetit në BE kërkon njohjen e metodikave bashkohore të auditimit të fondeve të BE-se; si dhe:
- Në kushtet e reja të krijuara, duhet të rritet përdorimi i mjeteve jo-konvencionale të politikës audituese, duke bashkëpunuar më ngushtë dhe gjerësisht me botën akademike, shoqërinë civile, organizatat profesionale të fushës dhe mediat;

Mesazhi më i rëndësishëm që Konferenca përçoi ishte që auditimi kombëtar duhet të vihet në shërbim të qeverisjes kombëtare, për përmirësimin e menaxhimit publik financiar të vendit. Konferenca e dytë Shkencore u organizua nga KLSH, me mbështetjen e Programit SIGMA, i cili dha një ndihmë modeste financiare.

Punimet e Konferencës përforcuan edhe një herë moton e INTOSAI-it “Experientia mutua omnibus prodest” (Eksperiencia e Përbashkët ju shërben të gjithëve). Kjo Konferencë e dytë i hapi rrugën Konferencës së tretë Shkencore



të KLSH, e cila do të zhvillohet rreth muajit shtator 2014.

14. Presidenti i Republikës, SH. T.z.Bujar Nishani dekoroi me “Medaljen e Mirënjohjes” Këshilltarin e Lartë të SIGMA-s, z.Joop Vrolijk.

Në datën 13 dhjetor 2013, Presidenti i Republikës, SH.T. z. Bujar Nishani dekoroi me “Medaljen e Mirënjohjes”, Këshilltarin e Lartë të SIGMA, z.Joop Vrolijk, “Për kontributin dhe ndihmesën e çmuar në përparimin e Institucionit të Kontrollit të Lartë të Shtetit”. Z.Vrolijk ka merita të veçanta për mbështetjen e vazhdueshme që i ka dhënë KLSH gjatë dy viteve të fundit, sidomos për rritjen e kapaciteteve të audituesve të tij.

Në ceremoninë e dekorimit mori pjesë Kryetari i KLSH-së z.Bujar Leskaj, Ambasadori i Mbretërisë së Holandës

në Republikën e Shqipërisë, z. Martin de la Beij, përfaqësues të SAI-ve partnere, personalitete të botes akademike, profesionistë të fushës së auditimit, etj.

15. Kontrollit i Lartë i Shtetit dhe Shoqata e Bashkive të Shqipërisë nënshkruajnë Marrëveshje Bashkëpunimi

Në datën 23 Dhjetor 2013, në mjediset



e Kontrollit të Lartë të Shtetit, u nënshkrua Marrëveshja e Bashkëpunimit mes KLSH dhe Shoqatës së Bashkive të Shqipërisë. Për Kontrollin e Lartë të Shtetit marrëveshja u nënshkrua nga Sekretari i Përgjithshëm, znj. Luljeta Nano dhe për Shoqatën e Bashkive të Shqipërisë kjo marrëveshje u nënshkrua nga Drejtori Ekzekutiv, z. Fatos Hodaj.

Në zbatim të kësaj Marrëveshje, KLSH do të angazhohet për realizimin e



aktiviteteve të përbashkëta që synojnë sjelljen e mendimit më të avancuar në fushën e standardeve ndërkombëtare të auditimit, rritjen e performancës së njësive të qeverisjes vendore dhe rritjen

e cilësisë së punës së stafëve të këtyre njësive.



Drejtori Ekzekutiv i Shoqatës së Bashkive të Shqipërisë, z. Fatos Hodaj, nga ana e tij, vlerësoi bashkëpunimin me KLSH, duke theksuar se ky bashkëpunim do ti shërbejë qëllimit të përbashkët, atij të përdorimit efektiv dhe të dobishëm të fondeve, mirëadministrimit financiar dhe zbatimit të ligjshmërisë në fushën ekonomike e financiare.

16. Botohet në numrin e 19 të revistës së EUROSAT, shkrimi i Kryetarit të Kontrollit të Lartë të Shtetit, z. Bujar Leskaj me titull “Qasja këshëllimore e një SAI”

Në këtë shkrim të Dr.Bujar Leskaj, botuar në numrin e 19 të revistës së EUROSAT theksohet se në kushtet e kufizimeve në rritje të burimeve ekonomike, e veçanërisht atyre publike, taksapaguesit në çdo vend shtrojnë me të drejtë pyetjen: Si mund të dizajnohet në mënyrë më eficiente dhe ekonomike menaxhimi i pasurive publike? Për punonjësit e institucioneve supreme të auditimit sot në botë, kjo pyetje është tashmë në rend në ditës, sepse auditimi i funksioneve publike është parakushti për të përpunuar propozime e zgjidhje

që synojnë rritjen e eficiencës dhe efektivitetit të menaxhimit qeverisës.

17. Trajtime të stafit të KLSH-së

Gjatë vitit 2013, përfshirë edhe katër-mujorin e fundit, fushat e trajnimit për punonjësit e KLSH-së mbuluan tre kategori kryesore:

- I. Trajtime të përgjithshme
- II. Trajtime sipas llojeve të auditimit
- III. Aftësi dhe teknika të nevojshme në auditim

Trajnimet kryesisht u organizuan brenda KLSH dhe u ofruan nga trajnerë të brendshëm. Vëmendje iu kushtua trajnimit të audituesve të rinj për të cilët u organizua një sesion i veçantë trajnimi 15 ditor, i cili kishte si qëllim njohjen e stafit të ri të rekrutuar me filozofinë, misionin, vlerat e Institucionit, familjarizimin e tyre me kuadrin e përgjithshëm të veprimtarisë dhe njohuri bazë mbi profesionin e *Audituesit* (u trajnuan rreth 15 auditues).

Trajnimet u kryen dhe në nivel Departamenti nga Departamenti i Auditimit të Pushtetit Vendor, Administrimit të Pronës Publike ku morën pjesë 25-30 auditues.

Mbështetësi kryesor me konsulentë të huaj në trajnimet brenda vendit ka qenë SIGMA edhe për këtë periudhë dhe më konkretisht :

- Seminari tre ditor mbi “Auditimin e TI”, fokusuar ne “Auditimin e sistemeve



të TI dhe sistemit të thesarit në Republikën e Shqipërisë”, zhvilluar në Tiranë, në datat 16-18 shtator 2013, në të cilin morën pjesë 21 punonjës

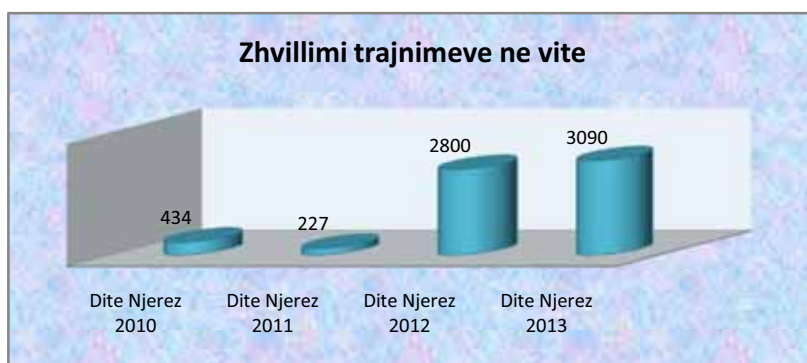
➤ Seminari tre ditor mbi “Auditimin e fondeve të donatorëve”, fokusuar në projektet e financuara nga dy donatorët kryesorë të Shqipërisë, Banka Botërore dhe BE, zhvilluar në Tiranë, në datat 11-13 nëntor 2013, në të cilin morën pjesë 27 auditues.

Progresi i arritur gjatë vitit 2013 në fushën e trajnimeve konsiston jo vetëm në arritjen por edhe tejkalimin e objektivave që KLSH kishte vendosur në

Programin e saj dhe për këtë flasin treguesit e mëposhtëm:

➤ Çdo pjesëtar i stafit në KLSH u trajnua për më shumë se 20 ditë gjatë vitit 2013 dhe për më tepër çdo auditues ka përfutur 22 ditë trajnim, tregues që është më shumë se **10 herë më i lartë se gjatë viteve 2010 dhe 2011** ose **5 fishi i te dy viteve të marra së bashku**;

➤ Arritje të ndjeshme rezultuan me trajnimet e stafit të ri, të cilët arritën objektivin prej **25 ditë/person**;



GJYKATA HOLANDEZE E AUDITIMIT

Gjykata Holandeze e Auditimit është një organ qendror qeveritar, i krijuar për të siguruar funksionimin demokratik të sistemit. Ajo ushtron veprimtarinë e saj në mënyrë të pavarur nga qeveria



Informacion i përgjithshëm mbi Gjykatën Holandeze të Auditimit

Pozicioni i Gjykatës: Këshilli i Lartë i Shtetit.

Si një nga Këshillat e Lartë të Shtetit, Gjykata Holandeze e Auditimit është një organ qendror qeveritar, i krijuar për të siguruar funksionimin demokratik të sistemit. Ajo ushtron veprimtarinë e saj në mënyrë të pavarur nga qeveria. Këshilla të tjerë të Lartë të shtetit janë:

- Senati
- Dhoma e Përfaqësuesve
- Këshilli i Shtetit

• Avokati i Popullit

Detyrat, kompetencat dhe statuti ligjor i kësaj Gjykate, janë përcaktuar nga Kushtetuta dhe nga vendimet qeveritare, Akti i vitit 2001.

Detyrat e Gjykatës së Auditimit

Gjykata e Auditimit heton nëse të ardhurat dhe shpenzimet e pushtetit qendror janë fituar dhe shpenzuar si duhet dhe nëse politika e pushtetit qendror është zbatuar sipas objektivave. Kjo gjykatë shpreh opinione mbi politikën qeveritare që tashmë është miratuar, por nuk shpreh opinione politike, për shembull: nuk

shprehet kurrë që një ligj është i gabuar. Megjithatë Gjykata mund të bëjë të ditur nëse një ligj nuk po funksionon sipas qëllimit. Mendimi politik i takon qeverisë ose Dhomës së Përfaqësuesve.

“Klientët e NAO-s” : Qeveria dhe Dhoma e Përfaqësuesve

“Konsumatorët” kryesor të kësaj Gjykate janë Qeveria dhe Dhoma e Përfaqësuesve. Detyra e saj është të informojmë parlamentin në mënyrë që ai të vendosë nëse politikat e një ministrie janë të efektshme. Kurdo që është e mundur, gjykata i përshtat detyrat e saj me kërkesat e Parlamentit. Ashtu si edhe ministritë, ajo merr parasysh edhe auditimet nga zyra të tjera (lokale dhe ndërkombëtare), si dhe nga akademikët kryesorë nga radhët e klientëve.

Institucion i pavarur me një mendim ekspert

Gjykata e Auditimit është një institucion i pavarur, që do të thotë se e vendos vetë se çfarë do të auditohet. Shpesh, ajo merr kërkesa për të kryer auditime edhe nga anëtarët e parlamentit, ministrat dhe sekretarët shtetërorë që kanë nevojë për një mendim ekspertësh të pavarur mbi një çështje të caktuar, por, për shkak të pavarësisë ky nuk mund të jetë një urdhër. Në praktikë, zakonisht, gjykata i respekton kërkesat e bëra nga anëtarët e parlamentit apo qeverisë, nëse e vlerësojnë të arsyeshme. Ajo i përgjigjet me interes çdo sinjalizimi nga shoqëria, publiku, ndërmarrjet apo organizatat, madje ka raste kur mund të vendosë ti përfshijë edhe ata në auditim.

Bordi dhe stafi

- Anëtarët e Bordit: detyrat individuale, përgjegjësitë e përbashkëta

- Anëtarët e jashtëzakonshëm të Bordit
- Emërimi i Bordit
- Sekretari i Përgjithshëm në krye të stafit prej 300 vetash
- Stafi i Gjykatës së Auditimit: prejardhje të ndryshme dhe të arsimuar mirë

Anëtarët e Bordit: detyra individuale, përgjegjësi e përbashkët

Bordi i Gjykatës së Auditimit përbëhet nga tre anëtarë të cilët emërohen për jetë. Këshilli punon me parimin e përgjegjësisë së përbashkët. Kjo do të thotë, se të gjitha vendimet janë marrë nga Bordi, jo vetëm nga presidenti i saj apo nga një anëtar individual i Bordit. Megjithatë, çdo anëtar i Bordit, vepron si raportues për pjesën tjetër të Gjykatës së auditimit.

Anëtarët e jashtëzakonshëm të Bordit

Përveç tre anëtarëve, Bordi ka edhe dy anëtarë të jashtëzakonshëm që mund të thirren për të marrë pjesë në aktivitete të caktuara. Atyre mund tu kërkohet për shembull, të mbikëqyrin auditimet, të kryejnë aktivitete të jashtme apo të përfaqësojnë një anëtar të Bordit. Nëse anëtarët e jashtëzakonshëm përfaqësojnë një anëtar të Bordit, ata kanë të njëjtat kompetenca me këtë të fundit.

Emërimi i Bordit

Për çdo vend vakant në Bord, Gjykata informon menjëherë Madhërinë e tij dhe Dhomën e Përfaqësuesve. Pas një procedurë aplikimi publike, Gjykata harton një listë të gjashtë kandidatëve, të cilët janë intervistuar nga Komisioni për shpenzimet e qeverisë. Më tej, me anë të një votimi të fshehtë, Dhoma e Përfaqësuesve bën një propozim për tre kandidatë. Dhoma e Përfaqësuesve nuk është e detyruar të pranojë

rekomandime nga Gjykata e Auditimit. Anëtar i ri i Bordit emërohet me dekret mbretëror për një mandat për jetë (p.sh. 70 vjet)

Sekretari i Përgjithshëm në krye të stafit prej 300 vetash

Gjykata e Auditimit përmban edhe shërbimin e Sekretarit të Përgjithshëm, Ellen van Schoten, e cila është në krye të një stafi prej 300 vetash.

Stafi i Gjykatës së Auditimit: prejardhje të ndryshme dhe të arsimuar mirë

Duke pasur parasysh çështjet tepër komplekse me të cilat ka të bëjë Gjykata e Auditimit, duhet theksuar se 80% e stafit janë të arsimuar në universitet, apo në nivele të lartë profesionale. Dhe për shkak të larmisë së punës, stafi vjen nga fusha të ndryshme studimi si: administrata publike, sociologji, kontabilitet, shkenca politike, histori, gjuhësi, drejtësi dhe ekonomi.

Misioni

Gjykata Hollandeze e Auditimit synon të auditojë dhe të përmirësojë efektivitetin, rregullsinë, efikasitetin dhe integritetin me të cilat organet shtetërore dhe shoqëruese veprojnë. Gjithashtu ajo auditon përputhshmërinë e detyrimeve hollandeze sipas marrëveshjeve të nënshkruara. Si pjesë e këtij procesi, Gjykata ja kalon rezultatet e auditimeve qeverisë, parlamentit dhe përgjegjësve për organet e audituara. Si rregull, ky rezultat është i disponueshëm edhe për publikun. Ai përbëhet nga gjetjet e auditimit, opinionet dhe rekomandimet lidhur me organizimin, menaxhimin dhe politikën.

Strategjia e Gjykatës Hollandeze të Auditimit për vitin 2010 -2015
Efektivitet dhe transparencë

Objektivi i kësaj gjykate është të auditojë dhe të përmirësojë rregullsinë, efikasitetin, efektshmërinë dhe integritetin e qeverisë qendrore dhe të institucioneve që lidhen me të. Përveç kësaj, ajo ka për detyrë të kontribuojë për një qeverisje sa më të mirë duke shkëmbyer njohuri dhe duke punuar me të tjerët brenda dhe jashtë vendit.

Çfarë bën Gjykata e Auditimit

Gjykata e Auditimit heton nëse të ardhurat dhe shpenzimet e qeverisë qendrore janë fituar dhe shpenzuar si duhet dhe nëse politika e qeverisë qendrore është zbatuar sipas objektivave.

• Auditimet e rregullshmërisë

Ajo ka detyrë ligjore ti raportojë ministrive çdo vit. Auditimi mbi rregullsinë kontrollon nëse ministrat po përdorin paratë e taksave në përputhje me rregullat.

• Auditimet Performancës

Ajo heton nëse politikat e Ministrave janë të efektshme: nëse objektivat sjellin rezultatet e synuara

Institucionet mbështetëse

Shumë detyra të rëndësishme ligjore janë kryer nga institucionet që mbështeten nga qeveria. Këto institucione kanë detyra publike, por nuk janë pjesë e qeverisë qendrore. Auditimi i personave juridikë me detyra ligjore konsiston në rregullshmërinë e politikave të ministrive si dhe në mbikëqyrjen e përgjegjësive të ministrave. Gjykata e Auditimit shkëmben mësimet e nxjerra nga këto auditime në mënyrë që të ndihmojë në përmirësimin e administratës publike.

Rrjedha e fondeve të BE-së

Çdo vit, Gjykata e Auditimit heton përdorimin e fondeve të BE-së për Hollandën. Ajo gjithashtu kontrollon menaxhimin e këtyre fondeve, veçanërisht subvencionet bujqësore dhe paratë që BE-ja shpenzon për

eliminimin e dallimeve strukturore ekonomike dhe sociale midis dhe brenda shteteve anëtare (fondet strukturore).

Raportet informuese të BE-së

Çdo vit ajo nxjerr raportin informues të BE-së, një pasqyrë e menaxhimit dhe kontrollit të fondeve të BE-së në Hollandë. Raporti gjithashtu vlerëson zhvillimet në BE dhe situatën në shtetet e tjera anëtare. Me anë të Raportit, gjykata synon të përmirësojë menaxhimin financiar të fondeve të BE-së në Hollandë dhe në Bashkimin Evropian.

Deklarata e shteteve anëtare të BE-së

Në vitin 2006 qeveria vendosi të lëshojë një deklaratë vjetore kombëtare për menaxhimin dhe përdorimin e fondeve të BE-së në Hollandë. Qëllimi i tij është të përmirësojë përgjegjshmërinë dhe kontrollin e fondeve që Hollanda kontribuon dhe merr nga BE. Gjykata e Auditimit shpreh edhe një opinion mbi shpalljen e një shteti anëtar të BE-së dhe raporton për këtë gjë në Dhomën e Përfaqësuesve çdo vit.

Bashkëpunimi me Kontrollin e Lartë të Shtetit

Ekspertët e Gjykatës holandeze kanë qenë aktivë në projektin e Binjakëzimit të KLSH, me fonde të projektit CARDS gjatë vitit 2008. Për arsye subjektive nga ana e KLSH, ky bashkëpunim u ndërpre për periudhën 2009-2011. Të dyja SAI-t, si Gjykata e Auditimit e Hollandës dhe KLSH kanë shprehur interes për ta ripërtëritur



Nga ceremonia e përfundimit të binjakëzimit të KLSH (kryetari Robert Çeku) me NAO-n e Anglisë dhe Gjykatën Holandeze të Auditimit, në vitin 2008 bashkëpunimin në projekte të reja në të ardhmen e afërt.

GJYKATA ITALIANE E LLOGARIVE

Gjykata e Llogarive e Republikës Italiane (Corte dei Conti) e ka origjinën e saj nga Dhoma e Llogarive e themeluar në 1351 nga Amedeo VI i Savoiës



1. Historiku

Gjykata e Llogarive e Republikës Italiane (Corte dei Conti) e ka origjinën e saj nga Dhoma e Llogarive e themeluar në 1351 nga Amedeo VI i Savoiës.¹ Kësaj Dhome i nënshtroheshin të gjithë ata persona fizikë ose juridikë që kishin në dorë menaxhimin e pasurisë publike në tërësinë e saj. Ajo kishte formën e një magjistrature të pavarur, e cila përmbushte funksionin e saj kontrollues në mënyrë juridiksionale² mbi mosmarrëveshjet që rridhnin midis: mbledhjes së taksave dhe pasurisë dukale; kontabilitetit të zyrtarëve publikë dhe tërheqjes së drejtpërdrejtë të taksave

nga këta zyrtarë. Edhe pse origjina e kësaj Dhome është e hershme, ajo nuk është organi shtetëror më i vjetër në Evropë me të tilla funksione. Më të vjetëra akoma janë te ashtu quajturat Dhomat e Llogarive franceze³ -ose më mirë të themi Les Chambres des Comptes de Paris - të themeluara në 1256 nga Luigji IX.⁴ Ky organ është parardhësi i drejtpërdrejtë i

1 Në italisht ky institucion quhej Camera dei Conti dhe kishte kompetencë territoriale të kufizuar në Dukatin e Savojës.

2 Juridiksionale në këtë tekst do të përdoret në kuptimin latin të fjalës e cila rrjedh nga ius dicere. Ius dicere në

drejtësinë romake ka dy kuptime. Në radhë të parë, nën një pamje objektive përshkuan funksionin juridiksional i cili konsiston në aplikimin e ligjeve dhe interpretimin e tyre në raste konkrete nga një person i tretë - gjykatësi - i cili është i pavarur nga antagonistët e çështjes për të cilën po gjykon ose do gjykoj. Në një kuptim subjektiv, kjo frazë shërben për të identifikuar organet përkatëse që ushtrojnë funksionin juridiksional, pra pushteti gjyqësor.

3 Në frëngjisht ky lloj institucioni shtetëror quhej: Les Chambres des Comptes.

4 Ky institucion lindi si përgjigje ndaj nevojave për të kontrolluar arkëtimet dhe shpenzimet e monarkisë në një kohë kur akoma nuk ishte konsoliduar ideja e një kontrolli të mirëfilltë

Gjykatës së Llogarive Franceze të themeluar me ligjin e 16 shtatorit 1807 gjatë periudhës së Napoleonit. Më vonë, mbas okupimit francez në Italinë e veriut, rreth vitit 1577 Emanuele Filiberto i Savojës vendosi krijimin e një Dhome të re të Llogarive, e cila përfshiu dhe përqendroi funksionet e organit të mëparshëm. Me kalimin e kohës, me zhvillimin e vazhdueshëm të instituteve shtetërore savojarde⁵ dhe me shumëfishimin e funksioneve të tyre lindi nevoja për krijimin e një organi të ngjashëm, por me një artikullim më të kompletuar të aktiviteteve kontrolluese. Për këto arsye me ligjin e 30 tetorit 1859 nr. 3706, u themelua Gjykata e re e Llogarive, e cila kishte, ndër të tjera, edhe kompetencë mbi kontrollin paraprak të llogarive shtetërore.

Menjëherë mbas bashkimit të Italisë dhe krijimit të Mbretërisë Italiane, parlamenti i shtetit të sapo formuar u angazhua në redaktimin e një projekt ligji i cili duhet të bashkonte me Gjykatën e

Llogarive të vitit 1859 organet e tjerë analogë, si për shembull: Dhoma e Llogarive të Shtetit të Sardenjës me seli në Torino; Gjykata e Llogarive të Dukatit të Madh të Toskanës me seli në Firence; Dhoma e Madhe e Llogarive së Mbretërisë së dy Sicilive me seli në Napoli dhe Palermo.

Në 1862 u themelua Gjykata e Llogarive me ligjin e datës 14 gusht 1862, nr. 800 si magjistratura e parë e Italisë së bashkuar.

2. Bazat Ligjore

Në periudhën kohore që shkon nga themelimi i saj në lindjen e Republikës së Italisë bazat ligjore, funksionet dhe organizimi i përgjithshëm i Gjykatës së Llogarive mbeti pjesërisht i pandryshuar. Me miratimin e Kushtetutës së re të Republikës së Italisë në 1947 dhe hyrjen në fuqi në 1948, ky organ futet si pjesë themelore e arkitekturës institucionale. Bazat e saj ligjore, në radhë të parë, ndodhen në artikullin 100 të Kushtetutës Italiane seksioni III i titulluar: "Organet Ndihmës". Sipas këtij artikulli Gjykata ushtron një kontroll paraprak mbi ligjshmërinë e akteve të qeverisë; një kontroll të mëvonshëm mbi menaxhimin e bilancit të shtetit; se fundi merr pjesë në rastet dhe mënyrat e parashikuara nga ligji në kontrollin e menaxhimit financiar të atyre subjekteve privatë ose shtetëror për të cilët shteti derdh kontribute të drejtpërdrejta. Gjykata raporton në parlament periodikisht mbi rezultatet e fituara nga kontrollet e ushtruara.

në këtë fushë. Gjithsesi ato kishin një juridiksion të pavarur për sa i përket kontrolleve financiare.

5 "Savojarde" në këtë tekst është mbiemër që i referohet Mbretërisë të Savoiës me kryeqytet Torinon. Pra quheshin në këtë mënyrë organet

shtetërore të kësaj mbretërie.

Së dyti, në bazë të artikullit 103/koma II, Titulli IV seksioni II me emrin “Rendi Juridiksional”, Gjykata ka juridiksion mbi çështjet e kontabilitetit publik dhe mbi çështjet e tjera të përkufizuara nga ligji.

Pra rrjedh se ky organ paraqet dy fytyra funksionale. Në një pamje është organ ndihmës, në kuptimin që jep ndihmën e saj organeve që kanë në dorë fuqinë legjislative dhe administrative të shtetit duke ushtruar funksionet e saj kontrolluese të përkufizuara nga art. 100 i kushtetutës. Në pamje të dytë Gjykata e Llogarive cilësohet si organ gjykues i cili bën plotësisht dhe paralelisht pjesë në rendin gjyqësor të shtetit italian.

2.1. Neutraliteti, Autonomia dhe Pavarësia e Gjykatës së Llogarive

Në ushtrimin e funksioneve të saj, kontrolluese apo gjyqësore, Gjykata vepron si një organ neutral, autonom dhe i pavarur në marrëdhëniet e saj me pushtetin ekzekutiv dhe legjislativ. Neutraliteti i Gjykatës shpaloset gjatë ushtrimit të funksioneve ndihmëse. Ajo nuk zëvendëson organet në ushtrimin e kompetencave përkatëse, por jep një vlerësim mbi aksionet e ndërmarra nga këto organe në kuadrin e administrimit të mirë të shtetit. Ndër të tjera ajo formulon mendime, përcakton masat që duhen marrë nga organet shtetërore dhe verifikon së fundi nëse organet e kontrolluara i janë pershtatur vrotimeve të Gjykatës. Për të gjitha këto raporton në Parlament. Në këtë mënyrë ajo vepron si një organ i tretë, neutral, nga parlamenti dhe qeveria, por gjithmonë në interesin e vetë organeve shtetërorë, po ashtu si edhe në interesin e drejtpërdrejtë të qytetarëve taksapagues.

Autonomia edhe pavarësia e Gjykatës vihet re në faktin që ajo ka kompetencë të ushtrojë një kontroll paraprak mbi

ligjshmërinë e akteve parlamentare apo ekzekutive. Në ato raste kur këto akte rezultojnë të pa ligjshme, atëherë atyre u anulohen efektet juridike. Gjithsesi ekziston mundësia që - për arsye të rëndësishme të rendit politik - qeveria të bëjë një regjistrim me rezervë të ligjit⁶ të deklaruar të paligjshëm nga Gjykata e Llogarive. Ky lloj regjistrimi duhet të ketë një kohëzgjatje të kufizuar dhe për këtë qeveria duhet të raportojë në mënyrë të menjëhershme në parlament.

Rezultatet e kontrolleve të ushtruara nga Gjykata dhe gjykimet e saj në çështje të veçanta janë gjithmonë publike për te ngritur sensibilitetin dhe

6 E ashtu quajtura “registrazione con riserva” i lejon qeverisë të regjistrojë ligjin e aprovuar në regjistrin kombëtar të ligjeve. Në këtë mënyrë ligji bëhet efektiv dhe prodhon efekte juridike në vend. Gjithsesi ky lloj regjistrimi nuk e pengon Gjykatën në funksionin e saj kontrollues. Pra ajo do të vazhdojë ti quaj efektet e atij ligji të papërputhshme ex post, deri sa ky ligj të zëvendësohet. pergjegjësine e administruesve dhe funksionarëve publikë.

Gjykata e Llogarive paraqet profile të tjerë pavarësie dhe autonomie për sa i përket mënyrës së zgjedhjes së kokave institucionale të saj si edhe në lidhje me procedurat e rekrutimit të magjistratëve kontabël, të cilët zgjidhen nëpërmjet konkurseve publikë dhe në bazë të titujve universitarë. Për shembull në bazë të ligjit 21 korrik 2000 nr. 202, Presidenti i Gjykatës së Llogarive duhet të jetë një nga magjistratët e vetë Gjykatës që ka ushtruar të paktën për tre vjet: funksionin e Presidentit të një Seksioni të Gjykatës; funksione analoge në organe kushtetuese kombëtare, ose

organe të Bashkimit European. Emërimi i Presidentit bëhet me Dekret të Presidentit të Republikës, mbas propozimit të Kryeministrit, i cili ka marrë mendimin e Këshillit të Presidencës së Gjykatës.

Elementë të tjerë që përforcojnë karakterin e pavarur janë edhe: palëvizshmëria e magjistratëve, rëndësia themelore e mendimit të Këshillit të Presidencës në zgjedhjen e Presidentit të Gjykatës, autonomia financiare dhe organizative.

3.Struktura Funksionale dhe Organizative Rendi aktual funksional dhe organizativ i Gjykatës së Llogarive lind si pasojë e aprovimit të Tekstit të Përgjithshëm nr. 1214/34⁷ i modifikuar dhe integruar nga ligjet nr. 161/53, nr. 1345/61, nr. 259/58. Në bazë të ligjeve të mësipërm Gjykata e Llogarive përbëhet nga dy kategori funksionarësh. Në rradhë të parë kemi ata funksionarë që cilesohen si magjistratë. Këta janë Presidenti, Prokurori i Përgjithshëm, Presidentët e Seksioneve, Referendarët e Parë, Referendarët, Këshilltarët. Magjistratët mbajnë këtë titull në cfarëdo lloj funksioni që ata ushtrojnë, si në auditim ashtu edhe në juridiksion sepse mandati i tyre është përmbledhës i të dy funksioneve të Gjykatës.

Së dyti, kemi personelin teknik dhe administrativ numri i të cilëve në 2009 arrinte në 2487⁸ dhe që kanë detyra administrative. Në krye të aparatit administrativ të Gjykatës qëndron një magjistrat i cili quhet Sekretari i Përgjithshëm. Anëtarët e magjistraturës zgjidhen në menyrat që vijnë. Presidenti i Gjykatës, mbas emërimit - që kemi përshkruar në paragrafin nr. 2 - ka një mandat të pa kthyesëm. Pra ai nuk mund të hiqet nga posti i tij

7 Testo Unico (T.U.) n. 1214/34 aprovuar

me Dekret të Mbretit në vitin 1934 gjatë Regjimit Fashist.

8 Të dhënat shifrore janë marrë nga faqja zyrtare e internetit të Gjykatës së Llogarive. për asnjë arsye, veçse në rastet kur mandati i tij mbaron për shkak të moshës ose kur vendos vetë të japë dorëheqjen. Me ligjin n. 45, të vitit 2004 është krijuar figura e Ndihmës Presidentit⁹. Prokurori i Përgjithshëm emërohet me Dekret të Presidentit të Republikës në baze të propozimit të Kryeministrit, i cili bazohet në emërimet e Këshillit të Presidencës së Gjykatës. Mund të bëhet Prokuror i Përgjithshëm çdo magjistrat që mban titullin President Seksioni. Me ligjin nr. 45, të vitit 2004 është shtuar figura e Ndihmës Prokurorit. Magjistratët e tjerë që kompletojnë kuadrin institucional të gjykatës rekrutohen nëpërmjet konkurseve publike. Parashikohet edhe mundësia për qeverinë që të emërojë një kuotë këshilltarësh të Gjykatës, mbasi ka kërkuar mendimin paraprak të Këshillit të Presidencës. Mbas emërimit, ata marrin të njëjtin status të magjistratëve të tjerë dhe ushtrojnë funksionet e tyre në pavarësi të plotë nga ekzekutivi. Aktualisht, Gjykata e Llogarive ka 1 President, 1 Ndihmës President, 1 Këshill të Presidencës, 1 Prokuror të Përgjithshëm, 1 Ndihmës Prokuror, 1 Sekretar të Përgjithshëm. Ka edhe 62 President Seksionesh, 310 Këshilltare, 68 Referendarë të Parë, 51 Referendarë. Për sa i përket strukturës organike, mund të themi se Gjykata është e organizuar në: organe primarë; organe qëndrorë; organe rajonale¹⁰ ose periferikë.

Organet primarë janë Presidenti, Ndihmës Presidenti, Prokurori i Përgjithshëm, Ndihmës Prokurori,

Sekretari i Përgjithshëm dhe Këshilli i Presidencës. Në veçanti ky i fundit përbëhet nga 11 anëtarë, ndër të cilët Presidenti që drejton mbledhjet e tij, Ndihmës Presidenti, Prokurori i Përgjithshëm, 4 përfaqësues të parlamentit, 4 magjistratë të zgjedhur nga magjistratët e Gjykatës. Në mbledhjet e Këshillit mund të marrin pjesë Sekretari i Përgjithshëm dhe magjistrati që është zyrtari kryesor i kabinetit të Presidencës. Organet qëndrore dhe rajonale janë të organizuar në seksione kontrolli, juridiksioni dhe prokure.

Seksionet e kontrollit janë qëndrore dhe periferikë.

Seksionet qëndrore që ushtrojnë funksione auditimi janë:

9 Në italisht, Presidente Aggiunto.

10 Në këtë kontekst fjala rajonale i referohet atyre uniteteve territoriale dhe administrative që në rendin organizativ të shtetit Italian quhen "Regioni". Duhet kujtuar këtu që shteti Italian në 15 vitet e fundit ka ndërmarrë një proces decentralizimi - duke modifikuar artikullin 117 të Kushtetutës - që e ka çuar vendin drejt federalizmit, ose më mirë rexhionalizmit (Spanja ka një rend organizativ të ngjashëm dhe bashkë me Italinë hyn në ato shtete që quhen "quasi federali" ose "Stati Regionali"). Fjala shqipe krahinë, nuk mund të jetë e përshtatshme në këtë kontekst sepse ka vetëm një kuptim gjeografik. Fjaqa qark, po ashtu nuk është e përshtatshme sepse është karakteristike e një vendi ku rendi organizativ është i përqëndruar, pra jo federalist.

Seksionet e bashkuara janë një corpus unitarë që mbidhet si për arsye konsultimi dhe kontrollimi. Në të dy rastet ky organ merret me gjykimet mbi

çështjet primare dhe konfliktet e kompetencave.

- Seksionet qëndrore të kontrollit të ligjshmërisë së akteve qeveritare dhe administratës shtetërore (përbëhen nga 5 zyra qëndrore me detyra auditimi për sa i përket Ministrisë së Ekonomisë dhe Financës, Ministrisë për Aktivitetet Prodhuese, Ministrisë së Infrastrukturave, Menaxhimit të Territorit, Ministrisë që merret me shërbimet ndaj individit dhe mbrojtjen e pasurive kulturore).

- Seksioni qëndror i kontrollit mbi menaxhimin e administratës shtetërore i cili përbëhet nga 5 zyra qëndrore, të cituara më sipër

- Seksioni qëndror i kontrollit të personave fizikë dhe juridikë për të cilët shteti derdh kontribute të drejtpërdrejta (në bazë të ligjit nr. 259/58)

- Seksioni i Autonomive Rajonale, i cili referon në parlament çdo vit mbi mbarëvajtjen e përgjithshme të financave rajonale dhe vendore duke u bazuar tek Pakti i Stabilitetit të Brendshëm dhe tek detyrimet që linden nga pjesëmarrja e Italisë në Bashkimin Europian.

- Seksioni i kontrollit mbi çështjet komunitare dhe ndërkombëtare i cili referon çdo vit në parlament mbi menaxhimin e fondeve strukturore europiane, mbi përdorimin e financimeve nga programe të tjerë komunitarë, etj.

Seksionet periferikë me funksione kontrolluese janë:

- 21 Seksionet Rajonale të kontrollit aq sa janë edhe krahinat rajonale italiane. Ato ushtrojnë kontrollin e ligjshmërisë së akteve; kontrollin mbi menaxhimin e administratës shtetërore në rajon; verifikojnë funksionimin e mirë të kontrolleve brenda çdo administrate shtetërore me seli në rajon; ushtrojnë një kontroll të detajuar mbi menaxhimin

e administratë rajonale dhe subjekteve të saj dhe referojnë për këtë në Këshillet Rajonale; ushtrojnë së fundi edhe kontroll mbi subjektet vendorë, mbi universitetet dhe institutet publike në vend.

Seksionet që ushtrojnë funksione juridiksionale janë po ashtu qëndrorë dhe rajonalë.

Seksionet qëndrorë janë:

- Seksionet juridiksionale qëndrorë të apelit, me seli në Romë, janë 3 dhe veprojnë si gjykatë e shkallës së dytë
- Seksioni juridiksional i Rajonit të Siçilisë me seli në Palermo
- Seksionet e bashkuara juridiksionale të cilat merren me zgjidhjen e konflikteve të kompetencave midis seksioneve rajonale dhe/ose qëndrorë.

Seksionet Rajonale janë.

- 21 Seksione rajonale juridiksionale dhe kanë seli në çdo kryeqytet rajoni. Përveç këtyre ka edhe një seksion rajonal për provincën autonome të Bolzanos, Prokuroria e Gjykatës së Llogarive është e organizuar në menyrën e sqaruar ne vijim. Kemi një Prokuror dhe Prokurori të Përgjithshme me seli ne Romë. Kemi po ashtu edhe një Prokurë ne Seksionin juridiksional të Rajonit të Siçilisë. Së fundi kemi Prokurat rajonale në çdo seksion rajonal juridiksional.

4. Funksionet

Gjykata e Llogarive ka funksione kontrolluese sipas artikullit 100 të Kushtetutës Italiane, juridiksionale në çështjet e kontabilitetit publik dhe në çështje të tjera të parashikuara me ligj sipas artikullit 103. Ajo ka gjithashtu edhe funksione: administrative në rastet kur adopton masa në lidhje me statusin ekonomik apo juridik të punonjësve të saj; konsultuese kur jep mendime qeverisë ose ministrave në

lidhje me aktet e tyre normativë ose kur jep mendime në lidhje me kontabilitetin publik mbas kërkesave të rajoneve, komunave, provincave apo qyteteve.

4.1. Funksionet Kontrolluese

Funksionet kontrolluese së Gjykatës së Llogarive janë të shprehura në artikullin 100 të Kushtetutës italiane. Këto janë:

- kontrolli paraprak i ligjshmërisë së akteve të qeverisë
- kontrolli i mëvonshëm mbi menaxhimin e bilancit të shtetit
- kontrolli ekonomik - financiar me detyrë raportimin në Parlament. Pranë këtyre janë shtuar me kalimin e kohës edhe funksione të tjera të parashikuara nga ligji, të cilat gjejnë bazë ligjshmërie në:
 - art. 97 të Kushtetutës që përmban principin e ecurisë së mirë të administratës publike
 - art. 81 mbi respektin e ekuilibrit të bilancit shtetëror
 - art. 119 mbi nevojën për bashkërendim dhe harmonizim të financës publike.

Në përgjithësi mund të thuhet se tre llojet e kontrolleve nën artikullin 100 janë ato më të rëndësishmet. Së pari, kontrolli paraprak i ligjshmërisë së akteve të qeverisë shërben për të verifikuar nëse aktet e ekzekutivit përputhen dhe respektojnë normat që përmbahen nga ligjet e shtetit në përgjithësi dhe nga ligjet financiare në veçanti. Fillimisht ky lloj kontrolli aplikohet tek të gjitha aktet e prodhuara si nga ekzekutivi dhe nga administrata publike në tërësi. Me ligjin e reformës nr. 20 të 1994 ky lloj kontrolli është kufizuar vetëm për aktet më të rëndësishëm që janë: kontratat financiare që parashikojnë shuma të mëdha; masat e marra mbas vendimeve të Këshillit të Ministrave; rregulloret; aktet me natyrë programuese; aktet me natyrë të

përgjithshme dhe abstrakte si dhe ato akte që përmbajnë masa të ndërlikuara në lidhje me aktivitetet menaxhuese.

Pra nëpërmjet këtij kontrolli Gjykata vepron si organ garantues i rendit të kushtetuar duke verifikuar ex ante konformitetin e akteve me kushtetutën dhe ligjet. Në veçanti, nga viti 1976, Gjykata Kushtetuese Italiane i ka njohur aftësinë Gjykatës së Llogarive ti drejtohet asaj - gjatë zhvillimit të zakonshëm të procedurës kontrolluese paraprake - për të verifikuar në qoftë se ka dhunim të artikullit 81 të Kushtetutës. Në këtë rast të jashtëzakonshëm funksioni kontrollues paraprak shkrihet me atë juridiksional.

Për sa i përket kontrollit të mëvonshëm mbi menaxhimin e bilancit të shtetit, ligji nr. 20 i 1994 duke përjashtuar një sasi të madhe aktesh nga kontrolli paraprak i ka dhënë Gjykatës kompetencat e duhura për të ushtruar kontrollin e mëvonshëm mbi tërësinë e administratës publike qendrore, rajonale dhe vendore. Në këtë mënyrë Gjykata verifikon dhe vlerëson ex post nëse rezultatet e menaxhimit përputhen me objektivat programues të administratës, me efektivitetin dhe ekonomicitetin e veprimtarisë administrative.

Duhet vënë në dukje se kontrolli i mëvonshëm nuk i drejtohet vetëm normave juridike, por menaxhimit të bilancit në kuptimin më të gjerë të fjalës. Në bazë të ligjit të sapo cituar ky lloj kontrolli i aplikohet: administratës publike; të gjitha instituteve edukative dhe shkollave; ndërmarrjeve dhe administratave autonome të shtetit; rajoneve; provincave; bashkive; komuniteteve malore; instituteve universitare; ndërmarrjeve dhe subjekteve të

Shërbimit Shëndetësor Kombëtar; menaxhimit jashtë bilancit dhe menaxhimit të fondeve komunitare etj.

Aspektet subjektive dhe objektive të menaxhimit që i nënshtrohen kontrollit aprovohen paraprakisht nga vetë Gjykata çdo vit për vitin që do vijojë, duke u bazuar në disa kriterë si: rëndësia financiare; prania një rreziku për parregullsi; rezultatet e kontrolleve të mëparshëm; kërkesat për kontroll të drejtuar Gjykatës nga vetë administrata. Programi vjetor i kontrolleve komunikohet nga Gjykata paraprakisht organeve parlamentare, Presidentit të Dhomës së Deputetëve dhe Senatit të Republikës, në rastin e një kontrolli në nivel qendror; Presidentit të Këshillit Rajonal në rast kontrolli rajonal; ose vetë subjekteve ndaj të cilëve do të ushtrohet kontrolli.

Së fundi, në lidhje me kontrollin ekonomik - financiar me detyra raportimi në parlament mund të themi se ka detyra ndihmëse kundrejt Parlamentit për sa i përket problemeve me natyrë financiare. Gjatë ushtrimit të këtij kontrolli Gjykata përpilon Raporte Vjetorë, Raporte katër mujorë, Raporte Specifike, Raporte në fushën e financës rajonale dhe vendore. Raporti Vjetor i shërben Gjykatës për të paraqitur rezultatet në lidhje me Barazimin e Llogarive të Përgjithshme Shtetërore duke theksuar në qoftë se Barazimi i Llogarive përputhet me kriteret e fiksuara nga Ligji Financiar Vjetor dhe nga Pakti i Stabilitetit. Pas ligjit nr.468 të 1978, Gjykata është e detyruar të bëjë raportime katër mujorë në Parlament. Në këto raporte Gjykata paraqet rezultatet e kontrolleve të saj mbi ligjet që parashikojnë shpenzime të reja të mëdha ose të ardhura të ulta, gjithmonë nën respektin e artikullin 81

të Kushtetutës. Raportet Specifike, të cilat paraqiten periodikisht para Parlamentit, trajtojnë aspekte të tjerë financiarë në sektorë të ndryshëm të administratës publike si për shembull: në sistemin universitar; në përdorimin e të ardhurave të destinuara për personelin publik; në sektorin e sistemit informatik të administratës publike etj.

Për sa i përket Raporteve në fushën financiare rajonale dhe vendore, Gjykata dialogon drejt për së drejti me organet administrative rajonale dhe vendore në mënyrë telematike të paktën një herë në vit. Ajo jep një vlerësim të përgjithshëm mbi ecurinë e bilancit rajonal dhe vendor duke u bazuar në kriteret e përgjithshme të financave publike të vendosura nga Bashkimi Evropian, në kriteret e tjerë të vendosura nga Kushtetuta dhe ligji i shtetit.

4.2. Funksionet e ligjshmërisë

Funksionet e ligjshmërisë të Gjykatës ex art 103 ushtrohen në fushën e kontabilitetit publik si dhe në çdo fushë të parashikuar nga ligji. Në lidhje me kontabilitetin publik ajo ka juridiksion ekskluziv, në kuptimin që ka kompetencë për të gjykuar agjentët kontabël, administratorët dhe funksionarët publik për të gjithë aspektet e mbarëvajtjes së të ardhurave publike. Hyn në kompetencën e Gjykatës gjykimet mbi përgjegjësinë administrative dhe të mbajtjes së llogarive financiare të funksionarëve dhe administratorëve publikë për dëmet e shkaktuara gjatë ushtrimit të funksioneve të tyre.

Gjykimi jepet mbi përgjegjësinë civile mbi pronën sepse synon të verifikojë në qoftë se, nga sjellja e funksionarit në ushtrimin e detyrave të tij, rezulton një dëm për administratën publike. Atëherë kur ky

dëm është i pranishëm, Gjykata procedon me vlerësimin monetar të dëmit dhe dënon funksionarin me kompensimin të vlerës monetare të atij.¹¹ Gjykata e Llogarive ka fuqi gjykuese edhe mbi përgjegjësinë e të gjithë administratorëve, punonjësve dhe subjekteve publike që janë të lidhur me administratën publike nëpërmjet një kontrate pune ose sepse po ushtrojnë një funksion publik të përkohshëm. Pra në këtë kategori hyjnë punëtorët e aparatit shtetëror, ministrat edhe personat që kanë funksione publike pa pasur legjitimim etj. Proçesin për verifikimin e përgjegjësisë administrative e fillon; prokurori kontabël (pubblico ministero contabile), që mund të jete ose Prokurori Rajonal në Seksionet e Ligjshmërisë Rajonale të Gjykatës për sa i përket shkallës së parë të gjykimit, ose Prokurori i Përgjithshëm në Seksionin e Apelit; persona të tjerë fizikë ose juridikë. Në rastet kur nuk ekziston asnjë kërkesë formale për verifikim përgjegjësie nga presona fizikë ose juridikë, prokurori kontabël është i vetmi që ka fuqinë për të nisur këtë proçes, kjo sepse nuk parashikohet me ligj mundësia për gjykatësin kontabël të proçedoj në mënyrë të pavarur.

Në këtë mënyrë fuqia për të thirrur në gjykim pjesëtarë të administratës publike në lidhje me verifikimin e përgjegjësisë i është dhënë një organi të tretë - pubblico ministero contabile - i cili ushtron këtë fuqi në mënyrë të pavarur nga organet e tjerë, por gjithmonë duke respektuar hierarkinë e burimeve ligjore të cilave u referohet veprimtaria e tij.

5. Marrëdhëniet me Jashtë

Gjykata e Llogarive ka marrëdhënie të

shumta si me Institutet e tjerë të kontrollit jashtë shtetit (Supreme Audit Institutions, SAI), po ashtu edhe me organizata ndërkombëtare.

Zyra e Marrëdhënieve Ndërkombëtare merret me aktivitetet e Gjykatës në këtë kontekst. Ajo zëvendëson Presidentin e Gjykatës në mbledhjet ndërkombëtare në rastet kur ai nuk mund të jetë i pranishëm. Kjo zyrë drejtohet nga një Këshilltar i cili emërohet nga Presidenti në bazë të zgjedhjes së Këshillit të Presidencës. Këshillëtari mban marrëdhëniet me SAI e vendeve të tjerë dhe me Gjykatën e Llogarive Europiane.

11 Elementët mbi të cilët bazohet gjykatësi kontabël për vlerësimin e dëmit janë përcakur nga Gjykata Kushtetuese Italiane në vendimin nr. 340 të 24 tetorit 2001. Ato janë: lloji i dëmit të shkaktuar, kapaciteti ekonomik i subjektit, sjellja, niveli i përgjegjësisë në administratë.

Veprimtaria e Zyrës së Marrëdhënieve Ndërkombëtare zhvillohet si vijon:

- në kontekstin ndërkombëtar ajo siguron dhe promovon bashkëpunimin e vazhdueshëm të Gjykatës në organizatat ndërkombëtare si INTOSAI - International Organization of the Supreme Audit Institutions - , EUROSAI - European Organization of the Supreme

Audit Institutions; bashkëpunon me organizatat rajonale të INTOSAI-t si AFROSAI, ASOSAI, ARABOSAI, OLACEFS, CAROSAI, SPASAI; merr pjesë në kongrese, seminare dhe mbledhje të organizuara nga SAI dhe organizatat e mësipërme

- në kontekstin europian ajo mban marrëdhënie të vazhdueshme me agjentët e SAI të vendeve të tjera europiane dhe bashkëpunon në organizimin e mbledhjeve vjetore të Komitetit të Kontaktit të Presidentëve të SAI europiane; bashkëpunon me Gjykatën e Llogarive Europiane për sa i përket kontrollit të fondeve të BE-së

- në kontekstin e organizatave ndërkombëtare ajo është në raporte të vazhdueshme me organizata si NATO, Këshilli i Europës, WEO, UN, OECD, FAO, ËFP; përgatit dokumentacionin e duhur për kontrollin e jashtëm të këtyre organizatave.

Së fundi Zyra e Marrëdhënieve Ndërkombëtare përfaqëson Gjykatën e Llogarive në bordin drejtues të EUROSAI (Governing Board); siguron pjesëmarrjen e Gjykatës në seksionet e punës së Komitetit mbi Standardet e Auditimit të INTOSAI; jep sygjerime organit të INTOSAI në lidhje me principet e kontabilitetit në sektorin publik të hartuara nga IFAC (International Federation of Accountants).

Institucione Supreme Të Auditimit

GJYKATA RUMUNE E LLOGARIVE

Gjykata rumune e llogarive është një nga institucionet themelore të shtetit që gëzon pavarësinë financiare, operacionale dhe organizative, në përputhje me rekomandimet e Deklaratës së Limës



Misioni, Vizioni, Vlerat dhe Objektivat Strategjike

Misioni i Gjykatës së Llogarive është të kryejë funksion kontrollues mbi shtetin, si dhe mbi krijimin, përdorimin dhe menaxhimin e burimeve të sektorit publik. Kjo gjykatë i raporton Parlamentit dhe autoriteteve publike gjetjet nga aktiviteti i saj, në mënyrë që të sigurojë ekonomicitet, efikasitet dhe efektivitet. Gjykata e Llogarive promovon, llogaridhënien, korrektësinë dhe praktikën më të mira në operacionet që përfshijnë fondet

publike, duke siguruar shërbime cilësore në fushën e kontrollit dhe të auditimit të jashtëm publik. Kjo gjë bëhet për të marrë dhe dhënë informacione reale dhe objektive mbi ligjshmërinë, efikasitetin dhe transparencën në përdorimin e fondeve publike dhe atyre nga jashtë. Kjo gjykatë ka përmirësuar vazhdimisht kontrollin dhe mekanizmat e auditimit të jashtëm, si dhe raportet që harton, për të mbështetur Parlamentin në kryerjen e kompetencave dhe detyrave kushtetuese. Gjykata e Llogarive është angazhuar për të përmirësuar zbatimin

e legjislacionit në fushën e shpenzimeve të fondeve publike dhe për të promovuar një nivel të lartë profesional në mënyrë që auditimi i jashtëm publik në Rumani të jetë në përputhje me praktikën evropiane dhe ndërkombëtare. Vizioni i Gjykatës së Llogarive mbështet një kontroll të shëndoshë, të besueshëm dhe të efektshëm të sistemit të auditimit, si dhe rrit ndikimin social. Gjykata rumune e llogarive është një nga institucionet themelore të shtetit që gëzon pavarësinë financiare, operacionale dhe organizative, në përputhje me rekomandimet e Deklaratës së Limës. Aktiviteti i saj kryhet në mënyrë autonome, me anë të procedurave publike të auditimit të jashtëm, të përcaktuara sipas standardeve ndërkombëtare të auditimit. Ashtu si institucionet e ngjashme të vendeve anëtare të Bashkimit Evropian, Gjykata e Llogarive ka një rol kyç në promovimin dhe përgjegjësinë në përdorimin dhe menaxhimin e fondeve publike, duke përfshirë edhe ato që ndahen nga BE-ja dhe institucione të tjera financiare ndërkombëtare në Rumani, si dhe luftën kundër korrupsionit. Kjo gjykatë është e përkushtuar për të eliminuar gabimet dhe parregullsitë dhe për të përmirësuar menaxhimin e parave publike.

Vlerat që nxit kjo gjykatë kanë të bëjnë me respektimin e Kushtetutës dhe të ligjit, pavarësinë, objektivitetin, profesionalizmin, llogaridhënien, integritetin, transparencën, paanshmërinë dhe efektivitetin.

Objektivat strategjike janë:

- zbatimi i rregullave në fushën ekonomike, financiare dhe ligjore
- identifikimi i gabimeve të mundshme ose parregullsi në hartimin e pasqyrave

financiare, në menaxhimin e saktë dhe të shëndoshë të përdorimit të fondeve publike, si dhe zbatimi i masave për eliminimin e tyre.

- zhvillimi i auditimeve në përputhje me legjislacionin kombëtar në fuqi dhe me standardet ndërkombëtare të miratuara nga Organizata Ndërkombëtare e Institucioneve Supreme të Auditimit (INTOSAI) dhe me direktivat evropiane për zbatimin e tyre

- Forcimi i kapaciteteve institucionale të Gjykatës së Llogarive rumune si një institucion i pavarur, profesional dhe i besueshëm për kontrollin e fondeve publike, auditimin e jashtëm dhe mbrojtjen e interesave financiare të shtetit rumun dhe të Komunitetit Evropian.

Baza Ligjore

Kushtetuta e Rumanisë

Neni 140

Gjykata e Llogarive

(1) Gjykata e Llogarive kryen kontrollin e krijimit, menaxhimit dhe përdorimit të burimeve shtetërore dhe publike në sektorin financiar. Në përputhje me ligjin, veprimtaria e Gjykatës së Llogarive duhet të përcaktohet nga gjykatat e specializuara.

(2) Gjykata e Llogarive paraqet në Parlament, çdo vit, një raport mbi auditimin e menaxhimit dhe zbatimit të buxhetit të shtetit, duke identifikuar parregullsitë e konstatuara

(3) Me kërkesë të Dhomës së Deputetëve ose të Senatit, Gjykata shqyrton menaxhimin e burimeve publike dhe raporton për to.

(4) Këshilltarët e Gjykatës së Llogarive emërohen nga Kuvendi për një periudhë nëntë-vjeçare, e cila nuk

mund të zgjatet ose të rinovohet. Anëtarët e Gjykatës së Llogarive janë të pavarur në ushtrimin e mandateve të tyre dhe të pazëvendësueshëm në të gjithë kohëzgjatjen e hetimit.

(5) Gjykata e Llogarive rinovohet nga një e treta e këshilltarëve të emëruar nga Kuvendi, çdo tre vjet, sipas

kushteve të përcaktuara në ligjin organik të Gjykatës.

(6) Anëtarët e Gjykatës së Llogarive revokohen nga Kuvendi, në rastet e përcaktuara me ligj.

CONTENT

Title	AUTHOR	
Editorial	Wojciech Kutyla	
Communication between SAs and Citizens to improve Public Accountability	Supreme Audit Office of Poland (NIK)	169
An example of Supreme Audit Institution-University Partnership: Master of Auditing Program	Prof.As.Dr. Recai Akyel President of Turkish Court of Accounts	173
Performance Audit in the entities responsible of public affairs in Albania	Prof. Dr. Omer Stringa Faculty of Economy University of Tirana	177
The role of ISSAI's in helping SAI's to fulfil their role	A.Ömer Karamollaoglu Turkish Court of Accounts	187
Enhancing the role of SAI in view of Public Accountability	Dr.Zef Preçi Institute of Economic Studies	201
Implementation of national strategy for urban wastes management in the municipalities and communes of the country	Prof.Ass.Dr.Sazan Guri Msc.Marianthi Guri "G&G Group"	209
The impact of global financial crisis on growth prospect in Albania economy and policy implications	Prof.Dr.Tonin Kola Prof. Ass. Dr. Elida Liko Faculty of Economy University of Tirana	219

Governments' approach to public investment	Msc.Blerta Zilja, Faculty of Economy, University of Tirana Prof.As.Dr.Manjola Naço ALSAI	227
External audit process under the legal viewpoint	Prof.As.Dr.Helga Vukaj ALSAI	237
Increasing the Effectiveness of Supreme Audit Institutions through the cooperation with civil society organizations	Evis Çela ALSAI	255
The EU acquis requirements about financial control	Albana Gjinopulli ALSAI	263
Using online communication to enhance SAI performance: A case study from the State Audit Office of Hungary.	INTOSAI Journal (April 2013) Erzsébet Németh State Audit Office of Hungary	277
Ombudsman and Supreme Audit Institution: parallelism, convergence, collaboration	Nr. 19, EUROSAI Manuel Aznar López Spanish Court of Audit	281
Events and activities of ALSAI during September-December 2013	INFO	285
The Netherlands Court of Audit	Profile	303
The Italian Court of Accounts	Profile	307
The Romanian Court of Accounts		317

COMMUNICATION BETWEEN SAI-s AND CITIZENS TO IMPROVE PUBLIC ACCOUNTABILITY

And such communication is possible if, and only if, it is a two-way process, as its key aspect is feedback

**By: Wojciech Kutyla, Vice-President of
the Supreme Audit Office of Poland
(NIK)¹**

The communication between SAIs and citizens, if effective, can be a key means to improve public accountability.

At present we live in the information society, and so communication has become an issue of vital importance, also for SAIs, whose task is to provide citizens with information on the condition of their states. However, the point is not just to **inform** citizens, by saying “Your money is spent well. Full stop”. SAIs need to **cooperate** with citizens. And in order to cooperate successfully, we must communicate effectively. And such communication is possible if, and only if, it is a two-way process, as its key aspect is feedback.

The public audit sector does not need to copy the conduct of the private sector. It is, however, useful to observe the processes that take place there. And then we will see a very interesting tendency, namely the growing number of communication experts in private companies. So we can conclude that good communication with the public opinion is one of the biggest, most demanding and most urgent challenges that all organisations have to face.

The most important task of SAIs is to depict the condition of the state. It is a great challenge and a huge responsibility. By auditing how public resources are used, we assess how others perform their tasks for the public. This process has two aspects. We report on other institutions, public organisations, offices, ministries, and so on. But we cannot forget that we also have to report on how **we** perform **our** tasks, and how **we** spend resources that **we** are entrusted with. In our reports,

¹ Speech held in the Second Annual Conference of ALSAI, 12-13 December 2013, in Tirana

we also say: “Dear Citizens, we spend the money that you give us wisely.” But this information is not only about accounting for public funds. It is more than prevention, too, although prevention is an important reason for communicating with the public opinion. Because information on irregularities in one area can contribute to eliminating them in another.

Since the assessment of the condition of the state is so important, and due to the double role that SAIs play, both as those that do audits, and as those that are accountable themselves, they cannot simply **inform** or **report**, as these are one-way processes. So after publication of information on our findings, we should expect a reaction. It can vary: these may be letters, complaints or conclusions, or results of opinion polls. Whatever its form, feedback is a must. We will know then, what effect our information has, we can explain things, and prevent misinterpretations. Comments and questions received as feedback are both a gift and a challenge. They can inspire, show areas which should be audited – which are close to our citizens and their problems. And then we really participate in the communication process which goes two ways.

But how can communication improve public accountability? Public accountability could be briefly defined as “the obligation to explain and justify conduct”. As Professor Mark Bovens puts it: “this involves not just the provision of information about performance, but also the possibility of debate, of questions by the forum and answers by the actor”. So we arrive at communication, which requires SAIs to

take up a new role: the role of institutions that not only audit and inform, but also, or rather in the first place, explain – that is actively participate in the communication process.

The mandates of our institutions precisely define the addressees of our reports: these are usually parliaments and governments. However, the word “public” indicates one more addressee, namely citizens, whose position is, of course, different, but I dare to say that it is no less important. If SAIs ignore this addressee, they make communication limited to a one-way process, and then it is not **communicating** any longer, and becomes just mere **informing**. And this is not what we should strive for.

But what is the basic reason for audit bodies to communicate with citizens?

Communication between public institutions and the society makes one of the pillars of democracy. Citizens who jointly govern the state must be **informed** in order to take **informed** decisions. A civil society are not the inhabitants of a state ruled **by** officials. It is a civil society who rules the state, **through** its officials. Information on the results of our audits, and information on our functioning, is just a small package of data that a civil society needs to take decisions. Officials’ task is to execute these decisions, auditors are to check how officials do their job, while the society is to govern the state, and so it needs information. And it is our duty, and our privilege, to provide this information. We want to reach the public opinion, because we feel co-responsible for the state. And the only restriction, yet a very important one, is

sensitive data or any other kind of confidential information.

In May 2011 in Warsaw, there was a EUROSAI seminar held dedicated to communication between SAIs and the public opinion via the media. The seminar was targeted at persons responsible in European SAIs for communication policy. It was attended by participants from 21 SAIs. Its main objective was to discuss the communication process from both the perspective of SAIs and that of the media, as well as to consider how communication between SAIs, the media and the public opinion could be improved. In order to find the perspective of the media, we invited journalists to share their experience in cooperation with SAIs, so that we could identify some lessons to learn.

But let us see first how communication is approached by SAIs. In the global audit community, two main attitudes can be observed. The first attitude, which may be referred to as the “traditional” one, consists in ignoring the relations with the media and their role in the communication process. It relies on cherishing the SAIs’ specifics and on preserving the professional jargon of their reports. SAIs that take this attitude consider themselves experts, and this shows that they understand communication as a one-way persuasion process. They believe that they do not need the media. If journalists say that audits present issues that are no longer topical, and that audit subjects are not interesting, their answer is: “Bad luck! Journalists are not to decide what we should audit. We audit areas that cover several years, so they must take a long time. If the media want to understand us, they

should employ experts. And we will keep on publishing our serious reports on our serious website. Somebody may read them one day.”

The other approach, so different from the one I have just presented, is based on the assumption that by informing the media, SAIs do not communicate **with the media**, but in fact they communicate **with the public**. The media are just a means to reach the public opinion, a transmission belt so to speak. Of course, we do have the internet, we do meet MPs, we do send them our reports, but sending a report to the Parliament, or publishing it on our website does not necessarily mean that somebody will read it. The media raise important issues. They provoke discussion.

So the modern media, which appear to be so distant from our everyday activity, can help SAIs keep up with the modern world. This attitude, however, requires SAIs to make a lot of effort, as it seems that the goals of journalists and those of SAIs are totally different. Auditors generate long, elaborated reports, while journalists need short and ‘catchy’ pieces of news. Auditors employ professional jargon, stuffed with specialist terms, while journalists use straightforward language of news. Auditors have a long audit process to comply with, while journalists must keep their services topical, they must have information ‘now’, and ‘later’ is much too late for them.

Naturally, SAIs cannot adjust completely to satisfy the needs of journalists – this is not the point. The media are just a means, and not a target as such. And it is beyond doubt that it is SAIs, which are independent bodies, to decide on **what**, **how** and

when should be audited. And they also must remain independent in deciding on when and how the public is informed about audit findings. However, the very manner of providing information must be changed, and the SAls should accept it, being aware that to stand still is to move back. That is why we need to improve communication, and through communication – we can enhance public accountability.

Several issues are important for communicating with the public. In order to encourage journalists to present our materials in the media, these materials must be of high quality. The participants in the Warsaw seminar agreed that media officers are not to make audit reports more attractive and more colourful if they are boring, if their findings are far-fetched, or if their conclusions are inaccurate. No. Audit reports **should** be of high quality to be interesting to the public. What can be done to add to their quality? Let me identify three important issues:

- Firstly, it is the selection of audit subjects. They must be chosen carefully, and touch upon matters that are important for citizens. Naturally, SAls are not able to audit everything, and they must, of course, audit some areas that are not topical or catchy. But apart from that, SAls should audit issues that the public finds interesting, that are close to citizens, to their everyday life.
- Secondly, information presented in audit reports must be topical. SAls must attempt to present audit findings in the perspective of no more than several

months. SAls are not historians or archivists. If audit reports are to contribute to the improvement of the state, SAls must be able to react quickly.

- And the third issue is the language, our reports should be written in a clear, accessible manner. Even if a report contains specialist contents, we can always prepare a brief synthesis, written in a readable way. Then, communication may be easier and faster. And more effective.

Do SAls really need to present results of their work in the media? We do not have to, and we do not want to be present in the media at all costs. But the truth is that an organisation that is absent from the media – disappears. We can imagine that the media and the public opinion will somehow manage without SAls. But if we want to actively participate in the public debate, being absent from the media and the public opinion is not an option.

In order to enhance public accountability, we, as SAls, need to cooperate with citizens. And to do so, we should communicate with them effectively. So we should listen to them, because their feedback is a starting point for our further work. When we listen to feedback carefully, and react properly, we can lead to better public accountability.

By: **Wojciech Kutyla**,
*Vice-President of the Supreme Audit
Office of Poland (NIK)*

AN EXAMPLE OF SUPREME AUDIT INSTITUTION (SAI)-UNIVERSITY PARTNERSHIP: MASTER OF AUDITING PROGRAM

Forging partnership with the universities adds value to the SAIs in their endeavours of achieving further improvement.

By: Assoc. Prof. Dr. Recai Akyel

1. Introduction

Auditors play significant roles of examination, analysis, comparison and detection of errors; however, there are other roles they are expected to play such as counselling and guidance. Auditors are now expected to employ an audit approach that serves to the good functioning of public entities, extends good practices and eradicates the possibilities of error. To achieve this, the professional technical knowledge of the audit personnel needs to be enhanced both theoretically and practically. In this context, the Turkish Court of Accounts (TCA) corresponded with the public and private universities in Turkey and called them to include a separate audit course in their curriculums, which

covers the audit theory, audit types and strategy, including the humanitarian aspects of the audit such as communication, psychology, etc.

✓ *The Turkish Court of Accounts (TCA) corresponded with the public and private universities in Turkey and called them to include a separate audit course in their curriculums* ✓

2. Strengthening Institutional capacity and Increasing Professional competencies

The TCA is performing its audit and reporting functions in line with the generally accepted international auditing standards. The TCA has now a wider audit scope and more responsibilities in terms of audit types and objectives. Therefore, it desires to

enhance its institutional capacity and the professional competencies of its staff in order to conduct audits in a fair, reliable, unbiased and objective manner. To that end, the TCA aims at training personnel, who

TCA top management has been encouraging the professional personnel to avail themselves of every training opportunities and 15% of the professional personnel is now attending in master's and doctoral programs

have adopted the audit culture and aspire to improve constantly their knowledge and skills such as analytical and innovative thinking, teamwork and collaboration. The TCA top management has been encouraging the professional personnel to avail themselves of every training opportunity and particularly, to attend to master's programs. With the support of the management, 15% of the professional personnel either has master's or doctoral degrees, or is attending such programs. Completing such programs adds additional contribution to their professional career and promotion. Moreover, to promote the professional development of the staff, the Audit Development and Training Centre of the TCA has been established.

3. TCA-University cooperation

Partnership with the universities is considered as one of the means of fulfilling the duties and responsibilities of the TCA in a sound and effective manner.

With the enactment of the new TCA Law in line with the principal law governing the Turkish financial management system, the TCA will lead the public entities, provide recommendations for good governance and work in cooperation with the entities, in parallel to the new management understanding.

To open a post-graduate program related to public audit, a protocol was signed between the TCA and Gazi University and the program launched in February of the 2013-2014 term

A formal letter of the TCA President was circulated to all the public and private universities, through which the necessity and vitality of inclusion of an "audit course" in the graduate, post-graduate and doctoral programs was stressed. Besides, the commitment to provide all kinds of support to the programs related to audit was also expressed in this letter.

The interest of universities was higher than expected. In reply to the letter, the universities informed as to their current practices. The TCA also received from Gazi University a proposal to establish a partnership in launching a new master's program under the title "Auditing in Public Management" within the Public Administration Department of the Social Sciences Institute. To open a post-graduate program related to public audit, a protocol was signed between the TCA and Gazi University following the discussions with the Deanship of the Faculty of Economics

and Administrative Sciences and the Department of the Social Sciences.

4. Master's Program on Auditing in Public management

The content of the course was prepared in a manner to train audit professionals and managers in the audit sector, who have effective communication and personal skills and aims at continuous personal development with the sense of social responsibility. In developing the courses and their contents, the opinions and recommendations of the TCA auditors were also received and communicated to the Institute. The Institute finalized the program design and with the approval of the TCA, launched the program in February of the 2013-2014 term with the participation of 15 personnel from the TCA and the audit professionals from other public entities.

To achieve the audit objectives and render the audit effective, an auditor should understand the attitudes and behaviours of the personnel at auditees, besides having necessary knowledge and skills on accounting, reporting, financial management, audit theory, etc. Having such an understanding helps auditor communicate with them in a better and effective way. This requires an auditor to have knowledge and skills in effective communication, emotional intelligence, stress and anger management, decision-making, problem solving, persuasive skill, teamwork, personality types, adult learning and characteristics, etc.

The program is designed to include the following courses: Audit Theory and Types, Strategic Management and Audit, Accounting and Auditing Standards and Implementation, Audit Psychology, Communication Methods and Skills in Auditing, Auditing and Ethics, Accountability in Public Management and Public Loss, Principles of Administrative Correspondence and Reporting Techniques, Administrative Jurisdiction and Case Studies, Turkish Public Personnel System, Public Financial Management and Expenditure Analysis, Internal Control and Internal Audit Practices in the Public Sector, Crimes Committed to Gain Financial Benefits.

The program is ongoing and the participants are encouraged to pursue doctoral studies in the same area.

5. Aims of the master's Program on Auditing in Public management

A well-functioning and accountable public management can only be achieved with the help of the audit units, which are attuned to changing technology and equipped with competent and qualified human resources. Training helps public entities and officials develop themselves and adapt quickly to the changes. This program aims at training audit managers, who have the trait of analytical thinking, adapt themselves to changing conditions and are in pursuit of continuous learning.

The overall aims of the program are as follows:

1. To attract the attention of the academicians and universities to the field of auditing and encourage

Training helps public entities and officials develop themselves and adapt quickly to the changes

them to study in this field, to contribute in the development of audit theory.

2. To help audit professionals communicate effectively, develop their professional competencies and understand the sociological and psychological conditions of the auditees and their personnel, respectively.

3. To provide scientific contribution to the professional capacity-building of audit entities.

4. To ensure that the personnel of the auditees have an understanding of auditing.

This program has created the opportunity of training auditors, who will contribute to the academic works,

train specialized audit workforce, contribute to the development of national auditing standards, meet the training needs of the audited entities and are good communicators.

6. Conclusion

Forging partnership with the universities adds value to the SAIs in their endeavours of achieving further improvement. It is particularly meaningful in the cases of institutional capacity building and the efforts for enhancing the professional competencies of auditors.

You can consult the extended version of this article (in its original language) here:

<http://www.eurosai.org/permalink/d7859645-671f-11e3-bdb8-392ac2638904.pdf>

By: Assoc. Prof. Dr. Recai Akyel
President of the Turkish Court of
Accounts

PERFORMANCE AUDIT IN THE ENTITIES RESPONSIBLE FOR PUBLIC AFFAIRS IN ALBANIA

"In the audit perspective performance can be defined as the fulfillment of a goal according the best standards of accuracy, costs and speed. This idea is used to assess whether the activity of an organization for which it was created, was conducted with performance".

By: Prof. Dr. Omer Stringa

I. Current Situation of Public Works Audit

The Supreme State Audit activity is defined under the Law no. 8270, dated 23.12.1997 "On the Supreme State Audit", as amended. According to Article 2 of this Law and consistent to the INTOSAI legislation and international auditing standards, the State Supreme Audit institution audits the state property management and the implementation of the state budget in the entities defined by this law. The audit covers regularity, financial management and assessing issues. "Based on the duties specified in the current law and from practices up to now the activity of the State Supreme Audit is focused on the largest financial compliance activities of the entities

under this law. Although regularity issues on the financial activity are an important component in controlling the use of public funds, this component is not sufficient to ensure that financial management in public entities is efficient. A fair assessment on the management of public funds would require audits to be focused beyond the compliance and financial controls issues with the aim of adding value to the public and taxpayers.

In the context of the above observations, it is worth to point out that the Supreme State Audit during its financial and compliance audits raises more questions dealing with the subject being examined. Some of the main questions are as follows:

- How many goods/services are provided with the same funds last year

and at what quality? What about this year?

- How much were your income/expenses two years ago, last year and this year?
- Which was the working volume of your institution two years ago, the last year and this year? (if this volume is measurable)

As it can be seen, although you are focused on compliance or financial aspects, these audits always contain some elements of performance evaluation. The results and observations from the control of these elements are reflected in the audit report and on the recommendations given. However there is the possibility to give more importance to assessment aspects that go beyond financial or compliance.

To illustrate more clearly the preceding paragraphs we will focus on the practices followed in the procurement audits in relation to the affairs and public works. The main focus of the audit in this area is the legal compliance of the procurement procedure and the implementation of its terms. In other words, the State Supreme Audit is not intended to assess the reason for conducting the procurement or the appropriateness of the terms of reference. Emphasis to the implementation of the procurement procedures, the winners selection based on the criteria set and the performance of the contract under the terms of reference remain very important aspects of controls. It is widely recognized that the current experience of these audit procedures

are insufficient to ensure efficiency in the investment decisions and the use of public funds. If the criteria for an operator to be selected are placed according the predetermined winner, the current procedures of inspections result inadequate and insufficient. Equally, if the technical terms are not right detailed and have technical deficiencies, the investment made by the entity would be inefficient and far from the desired parameters or objectives for which it should serve. Auditing only the implementation of the technical terms does not provide a fair evaluation of the financial efficiency and the good administration by the entity responsible for the public works.

So as it can be seen it is with strategic importance that the audit should focus beyond just financial and compliance controls, in order to provide the best management of the public works by the respective subjects. A pertinent question to be asked is on the authority of the State Supreme Audit to conduct audits that aim a broader evaluation of the activities of public entities. Law "On the Supreme State Audit", Article 6 sets as key objectives of AI-SAI a) the effective control and beneficial use of public funds, b) development of financial management, as well as c) control of the law implementation regarding economic and financial mean. It seems clear from the objectives set out in the law that AI-SAI has the authority to evaluate the effective use of the public funds. To meet this objective it is necessary to conduct audits that evaluate the content and the form of the activity or otherwise known as "Performance Audits".

I. Overall looking on the Performance Audit

According the AI-SAI strategy 2013-2017 improving the quality and increasing the number of performance audits is the major challenge for AI-SAI. The performance audit activity in 2017 will be a consolidated department and will be one of the two key activities of the institution.

The economy of the country in this delicate situation of the world economy need to provide public services and economy, efficiency and effectiveness use of the public funds. Performance audit provides wider information on the progress of all projects and programs in public entities audited. Also, highlighting the economy, efficiency and effectiveness of the entities helps to assess themselves and their measurable results to determine (find) other opportunities for increasing results with the same cost. More specifically AI-SAI will advise and assist managers and staff of these institutions to improve the work processes, especially where efficiency is difficult to measure and improve the quality of public services without increasing costs.

Performance audit deals with various aspects of the public sector and is therefore difficult to create detailed and appropriate standards that would cover all those aspects. For this reason it is important that auditors exert their judgment and identify the applicable professional standards that better suit the audit for which they are engaged.

Performance Audit serves to the public accountability assessment, which implies that individuals who are responsible for the implementation of the government programs or running ministries have responsibility for running them effectively and efficiently. Performance audit aims the examination of one or more of the following areas:

- Economic activity in accordance with the principles and sound management practices;
- The efficiency of the use of human, financial and other sources, including the examination of information systems, performance indicators, and procedures followed by audited entities to rectify the deficiencies identified, and
- Efficiency of activity related to the goals fulfillment for which it was created.

In fulfillment of its goals, performance audits generally follow one of the three following approaches to assess the performance of the public entity:

- The approach that pays attention to achieving the goals set out - to assess the extent to which they are managed and analyze the possible causes of non-performance;
- The approach that pays attention to the efficient operation of management systems;
- Combining the above two approaches.

The approach that will be implemented is defined by the performance auditors to ensure an efficient use of the available resources and construction of

an appropriate strategy to meet the goals set.

II. Performance Audit for the Public Affairs Responsible Entities

A. The importance of auditing the public affairs

Public works include buildings and structures (such as schools, highways, streets, parks, etc.) that are built, financed and owned by the central government or local citizens and community service. Public institutions are responsible for the efficient execution of the new works and the maintenance of the existing ones. On one hand investments in public works or their maintenance costs are widely considered with special significance in improving life quality, increasing economic efficiency and productivity, and stimulating employment. On the other hand these works are financed and represent costs for the citizens and the economic participants. Given the social and economic importance of the public works the parties responsible for them should be subject to regular audits.

In the current situation characterized by a reduced public budget the responsible subjects should focus on meeting their objectives in the most efficient and economical way. Consequently, the responsibility of the public sector auditors must be adapted to a changing reality and moving from the traditional ways of audits to the performance assessment for these subjects.

The performance audit activity should focus in conducting an objective analysis based on the appropriate evidences to assess the objectives, programs, and activities of the responsible entities. The conclusions and recommendations of the performance audit should help managers and administrators to improve the operational aspects and increasing the efficiency of public expenditure and investments in order to increase the added value for citizens and taxpayers. Based on the best practices of other countries this article aims to present some recommendations to be considered in conducting performance audits for entities responsible for public works in Albania.

B. Purpose for Auditing Entities Responsible for Public Affairs

The performance audit of entities responsible for public works should have a full assessment of the purpose of the activity, productivity and performance to identify opportunities for improvement in the operational efficiency and economic subjects and practical opportunities for enhancing the quality of investment and services. Auditors should identify the key questions to which the performance audit should answer. Below is a list of questions most likely to be taken in consideration:

- Performance measurement used -
What measurements are use to assess the outputs? Are these measures adequate and appropriate?

- **Organizational Structure** – Does the current organizational structure enable the services delivery and the investments implementation efficiently?

- **Human Resources** – Does the subject have the necessary resources and the adequate human resources to fulfill its mission? Does the staff have the appropriate skills and knowledge? What about the staff productivity? Are there too many shortages of the employments at work? Does the entity have the ability to attract and retain a skilled staff?

- **Funding** - Does the entity has sufficient or exaggerated funds for achieving its objectives? Are these funds used efficiently?

- **Activities Processes** - Are the processes applied from the entity efficient and effective? Are the internal controls adequate and sufficient to control and monitor the activity?

- **Relations with Contractors and Subcontractors** – Does the entity uses the opportunities that the law allows for contracting or subcontracting issues to meet its objectives? Are there implemented periodically evaluations of the contractors and sub-contractors? Is their selection process fair, objective and efficient?

- **Benchmarking** - How can we compare the auditee with similar entities within or outside the country in relation with the features mentioned above?

- **Opportunities for improvement** – Does the entity has the possibility to improve the quality of services and investments performing? How is the entity using the technology to improve the quality?

Identifying the topics to take in consideration during a performance audit is the first and the necessary step to enable the audit to achieve its objectives and bring an added value to entities and citizens.

In order to achieve the above objective, the Performance Audit Department in AI-SAI establishes each year the criteria for the audit topics selection. The selection criteria will reflect the connection with the current development situation in the country, the public sector challenges, improving macroeconomic indicators and increasing cooperation with other SAIs to conduct joint audits.

C. The acknowledgement with the entity

To successfully complete a performance audit, the auditor in the first phase should establish a basic knowledge of the auditee. Its legal framework and prior audit reports, if any, constitute a good source of information. To make this process easier it is important that during this stage the auditor should understand the expectations and evaluations that citizens and communities have on the entity and the public works for which it is responsible. This would allow auditors an initial identification of the key areas to focus during the audit. Instruments that can be used for this purpose are meetings with community and questionnaires to citizens. After taking into consideration its internal capacity the auditor may hire an external specialist to assist in this process.

D. Examination and analysis of the entity's activity

The performance audit should focus on a detailed performing analysis of the entity and covers all the existing organizational structure, service levels, management infrastructure, staff capability and productivity, adequacy of funds and efficiency in their use. In fulfilling this objective the auditor should focus on interviews with key stakeholders (internal and external), visits at the spot, staff interviews, organizational culture assessments, the workload assessments and evaluations of the methodology used for measuring and monitoring the activity and performance.

Some of the aspects to focus are as follows:

- Identification and assessment of the main responsibilities of the entity and public affairs with the highest priority.
- Assessment of organizational and management structure.
- Evaluation of the efficiency processes.
- Suitability of human and financial resources.
- Evaluation of the suitability of the technology to support operations efficiency.
- Identification and evaluation of the performance indicators that the entity uses.
- Identification of the challenges that the entity will face in the public works management.
- Assessment of the relationship with the community and services to the citizens.

- Assessment of the contractor's selection and monitoring.
- Effectiveness assessment of the the new public works implementation.
- Performance assessment of the public works maintenance.
- Rating over the budget planification and implementation especially in relation to investments or maintenance costs.

To better meet its objectives a performance audit must ensure the use of all the sources of information within and outside the entity to analyze the areas mentioned above. It is also important that the activity of the entity being audited should be compared with the best practices outside the country.

E. Audit Planning and Execution based on risk

The purpose of the performance audit is that through testing the procedures it provides an assessment and recommendations on the efficiency of their operations. Designing and implementing a clear and accessible methodology is the key to ensure that audits reach their goals. The methodology should be built and constantly reviewed in accordance with the performance auditing standards. The methodology implementation enables the realization of all stages and performs the necessary steps to achieve a fair assessment of the entity. The methodology implementation also helps to assess the added value of the performance audits and consequently allows SAls to monitor more effectively the audits quality and objectivity.

Performance auditors should identify the risks that may impede public entities in achieving the objectives for which they were created. Audit risk is a result of factors such as the failure of all procedures necessary or by not collecting and reviewing the sufficient and appropriate evidence/documents. Performance auditors can reduce this risk by expanding the areas audited, increasing the number of auditors and by preparing and reviewing additional evidence and documentation.

Contemporary practices of performance audit should be built on the basis of the risk appeared in the entity in relation to the audit purpose. If implemented and executed properly the performance audits are more suitable to achieve the objectives required. The risk level affects the timing, nature and depth of the testing procedures required in the performance audit function. In a few words the greater the risk the more testing procedure must be performed to guarantee the objective achievement.

To ensure a fair risk assessment there must be an appropriate methodology. Further the auditor is required to better understand and evaluate the entity by referring to the topics described above in this article:

- The field of activity;
- Structure;
- Preparation, experience and character of key executives and employees;
- Key Processes;
- Internal controls;
- Incentives to constrain behavior within the subject;
- Code of ethics and regulations;

- The role of information technology;
- Measures of performance, etc.

As it can be understood it is necessary that auditors have the necessary preparation and training required to look beyond the numbers and to understand the economic and operational reality of the entity.

During the recent years the role and dependence on the information technology has increased significantly (eg electronic public procurement procedures) and will increase more in the future. One of the main priorities for SAIs should be the development of the appropriate skills to evaluate the role of information technology, the operation of this technology and the impact it has on the risk level to public entities.

Only after the risks associated with the public entities are identified and documented they can be passed to the next phase which deals with evaluating the effectiveness of internal controls to respond to the operational risks. At this stage the auditor identifies and assesses the control procedures built by the organization to respond to the identified risks. These controls can be grouped into two types a) preventive and b) detecting. The first evaluation that should be done is whether there are sufficient controls to respond to all of the risks identified. The second evaluation is whether the identified controls are built (designed) to effectively respond to risks. The third step should involve an evaluation through testings whether the controls designed are working efficiently.

Once you have evaluated the risks and the controls effectiveness to respond to these risks you can continue with the

designation and implementation of other test procedures that are sufficient to allow us to evaluate the performance of the subject. The results of these procedures should be constantly analyzed and if necessary modified or reviewed depending on the findings during the audit.

To express an opinion on the performance it is required to identify the right metrics to be used and the quality of data on which the measurement are based. As you can understand the true evaluation of risks allows and facilitates the ability of auditors to plan, execute and give a fair opinion on the organization's performance towards the objectives for which it was created.

F. Performance Audit Report

The audit report should contain the main initiatives to be undertaken by the entity and specific recommendations based on the analysis performed. The recommendations can be grouped according to the areas that require improvement. These areas may include, but not limited to:

- Accountability;
- Asset management and funds;
- Maintenance of public works and infrastructure;
- Administrative and management structure;
- Cost-effectiveness of activity.

Performance audit recommendations should be ranked according to priorities identified and the major initiatives should be grouped according the fulfillment time: short, medium and

long term. To make it easier to identify, implement and follow up the recommendations it is important to determine the relation of the parties within the entity to which these recommendations are charged. If the audit report is too long and touches many areas it may be worth preparing a summary with recommendations in a table form for the same reasons mentioned above.

To assist the entities in the formalization of the performance reporting process the auditor's recommendations should help the entity in the development of policies, procedures and manuals. This documentation should provide a clear description of the system and the information flow from the beginning of the strategic planning to the periodic performance reporting. In that way the performance audit provides a significant contribution to improving the quality of policies and the operational management of the subject.

Before you finalize the report with recommendations and evaluations it is important that a copy of the preliminary report to be sent to the entity. The entity can give his answers regarding prior audit recommendations, which must be carefully considered. This practice is in accordance with the Law "On the State Supreme Audit" which provides that "the auditee should have the option to object to the draft audit report prior to its publication. Observations made should be reflected in the final report."

G. Follow-up of recommendations

Following the recommendations implementation should be part of the audit process. The added values of an audit are not the given recommendations but their implementation. Special attention should be given to this stage so that the recommendations do not remain on paper thus reducing the real value of the performance audit. The audit institution should engage the necessary human resources to follow the recommendations. Some of the measures that can be taken to enforce the auditor's recommendations by the subject are presented below:

- Qualitative recommendations: audit results depend on the quality of the recommendations provided. Recommendations which are not persuasive to the entity can cause difficulties in implementation.
- Conviction: When the auditor is convinced of the recommendation's importance he is more dedicated to its implementation.
- Monitoring till the implementation: Either if the entity accepts the recommendation it does not ensure its implementation. There should be a continuous attention until they are implemented.
- Special attention to key recommendations: Recommendations identified as a priority and which require a rapid implementation should be given a special attention by the auditor.

Paying attention to the above measures would help the recommendations to be considered very valuable from both

auditors and the auditee. The external audit process justifies the work done and costs only if the recommendations are perceived as added value by the key stakeholders.

III. Qualified Auditors, a Necessity!

Performance audits require a qualified staff with the appropriate skills, regularly trained and experienced. To provide the adequate staff the Supreme State Audit should focus its energy in two directions: a) to recruit talented staff and b) to invest continuously in training the existing one. To ensure the recruitment of a skilled staff is important that you provide an attractive financial package and professional growth.

A high technical staff qualification is essential for the success of the performance audits. The Supreme State Audit should encourage its staff to improve technical skills constantly. The staff should be able to understand the subject being audited by creating a clear idea of the macro situation. This is very important in the planning and implementation phase of the performance audit. The auditors also must demonstrate excellent skills about human relations. They should be able to cooperate and interact with variety of employees in the public administration at all levels and in different situations. In some cases these employees may be intimidated by the auditor which makes them less cooperative. The auditor must have the capability to make these employees feel treated with respect and valued for their contribution.

The Supreme Audit Office must also provide continuous and regular trainings for existing staff to keep their knowledge updated. The training must be focused on topics such as: recent developments in audit methodologies, auditing standards, evaluating the efficiency of internal controls, the principles of good financial management and reporting, and the data evaluation and analysis. It may also include topics related to the audited entities such as public administration, economics, engineering, social sciences and computer. To stimulate these practices, the Supreme State Audit should formulate policies and manuals, to offer the necessary funds and willingness to cooperate with international partner institutions or specialized in designing the training modules.

In order to maintain and transfer knowledges within the institution, the Supreme State Audit should encourage the staff engagement in various audits and stress the importance of their interaction. Performance audit staff should be aware that to achieve the required results it is very important the teamwork. This would ensure knowledge division and transfer and would allow the Supreme State Audit successfully meet its objectives.

*Translated by: Redina Karapici, Auditor,
Performance Audit Department*

By: **Prof. Dr. Omer Stringa,**
Faculty of Economy

THE ROLE OF ISSAI'S IN HELPING SAI'S TO FULFIL THEIR ROLE

Currently, ISSAIs constitute an internationally recognized framework for SAIs, in fulfilling their mandate and catering to the needs of the stakeholders.

BY: A. Ömer Karamollaoglu,
Auditing Standards Program Manager,
Principal Auditor, ISSAI Mentor¹, Turkish
Court of Accounts (TCA²)

Key words: Auditing Standards,
Financial Audit Standards, Compliance
Audit Standards, ISSAI, ISA, iCAT, 3i
Program, INTOSAI, IFAC

Introduction

Starting from 1983, the International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) has developed a framework consisting of International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI) and INTOSAI Guidance for Good

Governance (INTOSAI GOV). These documents govern how audits will be conducted and how Supreme Audit Institutions (SAIs) will serve various needs of their stakeholders. As a standard setting body, INTOSAI has called upon its members to use the ISSAI framework as a common framework of reference for public sector auditing and implement the ISSAIs in accordance with their mandate.³

Although the crucial role SAIs have been playing in the accountability of public management has been acknowledged for a long time, in the last years, stakeholders and SAIs have been demanding a more active role for public sector audit, in order to improve good governance and manage risks. The demand for a stronger role for SAIs is

¹ For the role of ISSAI Mentors, see
<http://www.idicommunity.org/3i/index.php/3i-programme/about-the-3i-programme>. For a
list of current Mentors, see
<http://www.idicommunity.org/3i/index.php/3i-directory/issai-mentors>

² E-mail address:
okaramollaoglu@sayistay.gov.tr

³ "The Johannesburg Accords", as approved
by XX INCOSAI, para. 55-59.

apparent in the latest standards and other documents published by INTOSAI. The role SAIs play is determined to a great extent by the audit practices and methods they apply. Therefore, any changes in the role assigned to SAIs need to be reflected in the audit methods. The ISSAI Framework is very vocal on the changing role of SAIs, while it strictly preserves the traditional audit methods. This paper examines the relationship between strategic and fieldwork level ISSAIs,⁴ in order to identify challenges facing SAIs.

The ISSAI framework

The standard setting endeavour of INTOSAI started in 1983, during the XI INCOSAI⁵, with the decision to establish three committees: The Committee on Accounting Standards, The Committee on Auditing Standards and The Committee on Internal Controls.⁶ The Committee on Auditing Standards became functional in May 1984, and after nine years, the original INTOSAI Auditing Standards were endorsed in 1992. The Code of Ethics was endorsed in 1998 and included in INTOSAI Auditing Standards in 2001.⁷

⁴ *Strategic ISSAIs incorporate Level 1 and 2, and fieldwork ISSAIs incorporate Level 3 and 4*

⁵ *INCOSAI is the acronym for International Congress of Supreme Audit Institutions. The Congress is the supreme organ of INTOSAI and is composed of all Members.*

⁶ *Sayıstay Başkanlığı, Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Standartları (ISSAI) -1, Ankara, 2012, p.11.*

⁷ http://www.issai.org/media/13415/notes_to_is_sai_100-400_e.pdf. In 2007, this document was split into five separate documents; ISSAI 30 (Code of Ethics) and the auditing standards

INCOSAI held in 2001 and 2004 gave mandate to the Auditing Standards Committee to develop implementing guidelines for auditing standards. In 2004, XVIII INCOSAI made the decision to establish the ISSAI Framework. During this congress, Professional Standards Committee (PSC) was established to take the place of the Committee on Auditing Standards.

In 2007 ISSAIs were defined as the main framework for public sector audit, and the main tool for SAI development. The ISSAI framework "reflects the ambition of INTOSAI to provide its membership and other interested parties with a framework of professional high-quality auditing standards".⁸

The ISSAI framework currently consists of 91 documents, and is approximately 4000 pages long. The framework consists of four levels of standards and additional guidance documents:⁹

- Level 1 – Founding principles (The Lima Declaration)
- Level 2 – Prerequisites for the Functioning of Supreme Audit Institutions
- Level 3 – Fundamental Auditing Principles
- Level 4 - Auditing Guidelines
- The INTOSAI Guidance for Good Governance (INTOSAI GOV)

ISSAI 100, ISSAI 200, ISSAI 300 and ISSAI 400. In XXI INCOSAI, all these ISSAIs were replaced with completely revised ones, except ISSAI 30.

⁸ <http://www.issai.org/about-the-issai-framework/>

⁹ http://www.issai.org/media/13533/purpose_and_authority_of_the_intosai_professional_standards.pdf

Standards on level 2 describe the preconditions for the organisational structure of the SAIs. These documents include the Mexico Declaration on Independence, ISSAI 30 on ethics and ISSAI 40 on quality control. Standards on the 3rd and 4th levels refer to main audit methodologies. INTOSAI GOVs express recommendations to governments and others with responsibility for the management of public funds and publicly funded activities.

Level 3 and 4 ISSAIs constitute auditing standards relating to audit practice. Level 3 standards provide *fundamental auditing principles*, and Level 4 provide *general auditing guidelines*.

The mandate of ISSAIs

The adoption of the ISSAI Framework confirmed INTOSAI's role as a global standard setting body for public sector audit. In this capacity, through standards and guidelines, INTOSAI determines how audit should be conducted and urges its members to comply with these standards.

In 2010, the Johannesburg Accords stated:

"In line with the Lima and Mexico Declarations and recognizing the independence of each individual INTOSAI member to determine its own approach consistent with national legislation, XX INCOSAI now resolves to call upon its members and other interested parties to:

55. Use the ISSAI framework as a common frame of reference for public sector auditing;

56. Measure their own performance and auditing guidance against the ISSAIs;

57. Implement the ISSAIs in accordance with their mandate and national legislation and regulations."¹⁰

The mandate of INTOSAI standards have undergone a significant change since the introduction of the first standards. Initially standards were defined as "best practices" or "guidelines". The first standards were introduced with the following remarks:

"While INTOSAI Auditing Standards do not have mandatory application they reflect a 'best practices' consensus among SAIs".¹¹

"Although the word 'standards' was used throughout this document, it is understood that this word is to be used synonymously with the word 'guidelines' which keeps the authority for compliance within the domain of each Supreme Audit Institution".¹²

However, with the adoption of the ISSAI Framework, standards are now defined as *requirements* which SAIs needed to fully comply with, if they are to claim conducting audits in line with the standards. According to the framework, an SAI may choose to comply with ISSAIs at Level 3 (fundamental auditing principles), or Level 4 (general auditing guidelines). In order to comply with ISSAIs, an SAI needs to comply with all relevant principles or requirements of the relevant level. According to ISSAI 100:

¹⁰ "The Johannesburg Accords", as approved by XX INCOSAI, para. 55-59.

¹¹ "Auditing Standards Issued by the Auditing Standards Committee at the XIVth Congress of INTOSAI in 1992 in Washington, D.C., United States as amended by the XVth Congress of INTOSAI 1995 in Cairo, Egypt", Foreword.

¹² Ibid. Preface.

"9. An SAI may declare that the standards it has developed or adopted are based on or are consistent with the Fundamental Auditing Principles *only* if the standards *fully comply* with all relevant principles

10. SAIs may choose to adopt the General Auditing Guidelines as their authoritative standards. In such cases the auditor *must comply with all ISSAIs* relevant to the audit..." [emphasis added].

The change in the mandate attributed to ISSAIs is very important for implementers, because standards endorsed by INTOSAI, before and after this change occurred, have different tones. Many INTOSAI documents which were endorsed before 2010 are structured as "good practice guidelines", which is reflected in their tone. These documents are not prescriptive; they are designed to support the decision making process of auditors and they provide many options. Contrary to this, the majority of standards endorsed after 2010 have very specific requirements, which dictate what the auditor *should* do.¹³

However, after being included in the same framework, both types of documents are being treated exactly the same; full compliance is required. This can lead to confusion when an SAI is assessing compliance with ISSAs.

Increasing expectations from Supreme Audit Institutions

Throughout the history of INTOSAI, the definition of the types and procedures

of audit has been almost consistent, which is examined in the following chapter. However, the description of SAIs roles at the strategic level, and demands of stakeholders from SAIs have changed substantially. The increasing role of SAIs is apparent in the latest ISSAIs and other documents of INTOSAI.

The search for good governance

Striving to achieve good governance has been one of the drivers in defining a larger role for SAIs. ISSAI 12, "The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions - making a difference to the life of citizens", provides a good example. This document acknowledges the crucial role SAIs play in the public sector, but demands a more active role to achieve good governance. The following quotations from ISSAI 12 highlight this:

"Principle 3: Enabling those charged with public sector governance to discharge their responsibilities in responding to audit findings and recommendations and taking appropriate corrective action...

3. SAIs should analyse their individual audit reports to identify themes, common findings, trends, root causes and audit recommendations, and discuss these with key stakeholders.

4. SAIs should, without compromising their independence, provide advice on how their audit findings and opinions might be used to the greatest effect, for example through the provision of good practice guidance.

5. SAIs should develop professional relationships with relevant legislative oversight committees and audited entities' management and governing boards to help them better understand

¹³ *A comparison between INTOSAI Financial Audit Guidelines (1000-2999) and Performance Audit Guidelines (3000-3100) quickly reveals the difference.*

the audit reports and conclusions and take appropriate action...

Principle 5: Being responsive to changing environments and emerging risks

1. SAIs should be aware of the expectations of stakeholders and respond to these, as appropriate, in a timely manner and without compromising their independence.

2. SAIs should, in developing their work programme, respond as appropriate to the key issues affecting society...

Principle 7: Being a credible source of independent and objective insight and guidance to support beneficial change in the public sector

2. SAIs should contribute to the debate on improvements in the public sector without compromising their independence.

3. SAIs should, as active partners in the national and international public sector auditing profession, use their knowledge and insights to advocate public sector reforms, for example in the area of public financial management..."

"Beijing Declaration on Promotion of Good Governance by Supreme Audit Institutions", approved by XXI INCOSAI, is another example of high expectations from SAIs. The declaration summarizes the results of the main themes of the INCOSAI. In the second chapter, under the heading of *"Promotion of Good National Governance by SAIs"*, a very strong role for SAIs is defined with unusually powerful wording:

"...SAIs will continue to contribute to efforts to:

- Safeguard democracy and the rule of law by promoting honest and clean government and administration, maintaining legal order, disclosing

illegality, curbing the abuse of power through the supervision of public power. In some cases SAIs are also advisors, playing a constructive role by suggesting improvements to legal systems. SAIs help to build communication and trust between the public sector and citizens, by promoting open government and thereby enable citizens to actively participate in the public decision making process.

- Increase governmental efficiency by supervising and evaluating government activities and disclosing shortcomings in national governance and control. SAIs provide independent and objective insight and guidance to support beneficial change in government and public entities, and encourage governments to strengthen control. SAIs also promote rational utilization of public resources, good practice and the creation of performance-focused government...

- Safeguard national interests, by using their independent position, unique foresight and professional capacity to provide timely, objective and reliable information to reveal risks to national economic and social operation, and national interests.

- Promote the improvement of people's livelihoods by helping to ensure that public funds and projects relating to people's livelihood are under strict supervision and achieve the desired impact which improves the livelihoods and equal opportunities of all citizens including vulnerable groups..."

Effects of the global financial crisis

When the global financial crisis hit the markets in 2008, the focus of stakeholders was mainly on market regulation. Especially in countries which

were hit hard from the crisis, stakeholders wanted to learn why the financial system failed and why the safeguards didn't work. The crisis also shed light on the role of audit. The majority of stakeholders assigned blame to the auditors¹⁴, although some defended that without audit the effects of the crisis would be worse. While most of the discussion was on the role of private audit firms, this attention eventually led to a demand for a larger role for the Supreme Audit Institutions. The Beijing Declaration is a strong indicator about the impact of this attention. The third chapter of the declaration, "*Safeguarding Long-Term Sustainability of Finance Policies*", uses cautious wording, but defines surprisingly strong and new functions for SAIs. These include involvement in the planning stage of public finances, assessment of governments' planning assumptions and evaluation of public financial policies:

"Recognizing the mandate of each individual INTOSAI member to determine its own approach consistent with its national legislation, aspects to consider when addressing the issues of financial stability may include:

- ...Building the ability to audit the stage of planning public finances, with the aim of prompting Executive and Legislative branches assessing medium and long-term prospective scenarios or

projections associated to expected developments of economic cycles, debt servicing, public programs and other commitments such as social security, pensions, education and health care, as well as contingencies like natural disasters, climate change and financial shocks.

- Assessing government's planning assumptions related to economy, public finances and public debt, thus identifying potential risks and providing constructive recommendations.

- Enhancing the audit of compliance with fiscal rules, financial regulation and accepted standards of oversight, as well as adherence to the whole government budgetary process. The objective is to ensure accountability throughout the phases of planning, execution, performance evaluation and outcomes achieved. Moreover, effective internal controls are to be improved with a risk management system.

- Fostering the evaluation of public financial policies. SAIs will continue to conduct audits over the soundness, effectiveness and sustainability of financial policies in order to promote economic development and social welfare in the context of each country."

The financial crisis has not yet been resolved and stakeholders are divided on measures to fight against it. The crisis led to fundamental changes in the roles played by the key actors of the financial system. There is a real need for SAIs to expand their roles and provide timely, independent and relevant guidance to the stakeholders.

Audit practice built on traditional audit concepts

Under the light of increasing expectations from SAIs, it is necessary

¹⁴ As an example, in 2011, a report of the House of Lords (UK) stated that the auditors' "complacency and dereliction of duty contributed to financial crisis".

<http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/economic-affairs-committee/news/big-4-auditors-inquiry-report/>

to look into how SAIs function, to see how they can meet these expectations. Normally the changing role of SAIs would be reflected in the ISSAIs, to provide guidance in adapting to their new role. The audit practice defines the outputs of an SAI, and the audit practice is now defined by ISSAIs. With their current mandate, ISSAIs have become legitimate references for SAIs. Their status creates the expectation, that an SAI should be able to fulfil its role to the best possible extent by following ISSAIs. An examination of INTOSAI documents show that the audit practice has evolved on a linear path, following the main audit streams, which were defined from the onset: financial audit, performance audit and compliance audit.

The Lima Declaration describes the role of audit as an indispensable part of a regulatory system: “The concept and establishment of audit is inherent in public financial administration as the management of public funds represents a trust. Audit is not an end in itself but an indispensable part of a regulatory system *whose aim is to reveal deviations from accepted standards and violations of the principles of legality, efficiency, effectiveness and economy of financial management* early enough to make it possible to take corrective action in individual cases, to make those accountable accept responsibility, to obtain compensation, or to take steps to prevent--or at least render more difficult--such breaches”¹⁵ [emphasis added].

The declaration assigns two main tasks to Supreme Audit Institutions: “to audit the legality and regularity of financial

management and of accounting” and “performance audit”. Further on, audit objectives are described as “legality, regularity, economy, efficiency and effectiveness of financial management”.¹⁶

Further INTOSAI documents utilize the same classification. The “Auditing Standards”, endorsed in 2001, stated that “the full scope of government auditing includes regularity and performance audit”¹⁷. In this initial description, financial and compliance audit functions were classified under regularity audit.

In 2010 INTOSAI combined most of its existing guidelines and principles under the ISSAI framework. Although initially the regularity and performance audit classification was used, in 2013, with the adoption of the new Level 3 ISSAIs, public sector audits were categorized as financial, performance and compliance audit.¹⁸

The new ISSAI 100 states that “Public-sector auditing helps to create suitable conditions and reinforce the expectation that public-sector entities and public servants will perform their functions effectively, efficiently, ethically and in accordance with the applicable laws and regulations”.¹⁹ The document describes public sector auditing as “a systematic process of objectively obtaining and evaluating evidence to determine whether

¹⁶ *Ibid.* 1, Section 4.

¹⁷ This standard is now obsolete (see footnote no7).

¹⁸ ISSAI 100.21.

¹⁹ *Ibid* 17.

¹⁵ ISSAI 1, 1.1 Purpose of audit.

information or actual conditions conform to established criteria".²⁰ References quoted until now show that both in strategic and audit level documents of INTOSAI, audit practice has been described by three types of audit: financial audit, performance audit and compliance audit. These are the tools the SAIs possess to fulfil their responsibilities and achieve their goals. However, as the following section highlights, these traditional tools are not designed to support SAIs in their new roles, and need to undergo significant revision.

Are General Auditing Guidelines up to the task?²¹

The new role and functions INTOSAI promote for SAIs require many questions to be answered. How does an SAI adapt its working practices to assume its new role and functions? How the working practice of an SAI ensures that the work it conducts is relevant to the current needs of the stakeholders? How does an SAI provide insight and guidance to stakeholders on macro issues, such as the global financial crisis?...

It is important to note that the principles and requirements stated in ISSAI 12 and The Beijing Declaration require SAIs to function *beyond* their traditional roles. This new role requires

SAIs to be equipped with advanced audit, analysis, reporting and communication skills, which cannot be fulfilled only by traditional audit methods.

While INTOSAI promotes a new role for SAIs in strategic level documents, the guidance provided to SAIs is mainly limited to three isolated audit streams, defined in level 3 and 4 ISSAIs. These audit streams incorporate fundamental knowledge and experience; however, their current structure is not linked with the emerging needs of SAIs. Being effective in traditional audit domains of financial, performance and compliance audit, as defined in ISSAIs, will not be sufficient; a leap beyond this is necessary.

The current structure of general auditing guidelines provide a fragmented view of the audit practice. They define audit types as standalone processes with specific outputs, which makes it difficult to utilize them for higher strategic objectives defined in the previous sections. The way audit is conducted by most SAIs require audit to be defined as an integrated process, incorporating different methods. This is due to how SAIs utilize their resources to audit entities. The general practice is to assign the audit of an entity to one audit team, to produce one report at the end of a year. ISSAI 4100 on "Compliance Audit Related to the Audit of Financial Statements" and "The Draft ISSAI Implementation Handbook on Financial Audit" seem to be the only INTOSAI documents acknowledging the combined (or annual) audit concept. "Many SAIs in the INTOSAI community follow a practice of combining their financial statement audit with giving

²⁰ *Ibid* 18.

²¹ *This section builds on the audit experience of TCA, as well as the findings of the "ISSAI Research Project" conducted by the TCA. The project, initiated in the beginning of 2013, aims to assess SAI Turkey's compliance with the ISSAIs, as well as the applicability of ISSAIs in the public sector.*

assurance on compliance issues within one audit process”.²² However, there isn’t sufficient guidance on combining audit methods under an annual audit, yet. The IDI Guideline treats the subject briefly and doesn’t provide a full picture and ISSAI 4100 mainly makes specific references to the financial audit standards.

Furthermore, the definition of compliance audit provided in the new ISSAI 400 practically encompasses performance and financial audit, which leads to question the current fragmented description of main audit streams.

An overview of Level 4 standards

While analyzing the current structure of standards, it is important to highlight that ISSAIs represent an accumulation of audit knowledge and provide an indispensable source of information and guidance for SAIs. Another important aspect is the evolving nature of ISSAIs. The standards are subject to ongoing review in periods of five, nine and fifteen years, according to the nature of the relevant standard.²³ There is already awareness regarding the issues highlighted in this section, but it will take some time until this is reflected in ISSAIs.

Level 4 standards define how an SAI works: how it mobilizes its resources and what it produces. They consist of General Auditing Guidelines and Specific Auditing Guidelines. General Auditing Guidelines comprise the main

audit streams:

- ISSAI 1000-2999 General Auditing Guidelines on Financial Audit
- ISSAI 3000-3999 General Auditing Guidelines on Performance Audit
- ISSAI 4000-4999 General Auditing Guidelines on Compliance Audit

Specific Auditing Guidelines comprise standards between 5000 and 5699 on issues such as the audit of; international institutions, environment, privatisation, IT, public debt and disaster related aid.

The three main types of public-sector audit and observations related to them are as follows:

Observations regarding financial audit standards

INTOSAI financial audit standards *draw on* standards developed by International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB) and published by the International Federation of Accountants (IFAC). INTOSAI financial audit guidelines are fully based on IFAC financial audit standard (International Standards on Auditing - ISA).

IFAC standards provide a solid and consistent framework for financial audit. They represent an example of how a reasonable assurance framework functions, and provide a valuable resource for SAIs. However, these standards are based on private sector implementation. Due to this, additional guidance material is provided both in the text of the standards and in the public sector practice notes added by INTOSAI.

The research conducted in TCA has shown that, to be utilized in the public sector, these standards require further adaptation. With their current structure, financial auditing standards do not address some issues specific to

²² INTOSAI Development Initiative, *ISSAI Implementation Handbook - Financial Audit (Draft Version 1)*, 2013, p. 18-22.

²³ *The ISSAI website highlights the review dates and periods for each standard:*
<http://www.issai.org/>

the public sector. The additional guidance mentioned above mainly highlights where public sector implementation might differ, and is not concrete and sufficient to guide implementation.

As an example, IFAC financial audit standards mainly refer to the audit of the financial statements of an "entity". In order to use these standards in auditing a "general budget" structure, some issues have to be resolved. The general budget structure in Turkey incorporates many ministries and entities, but acts as if it's one entity. It has layers of centralized controls and local controls. Decision making processes are divided between the centre, the ministries, and local branches. Due to this complex structure, financial audit tasks such as assessing risks, determining materiality, or conducting sampling cannot be implemented efficiently as defined in the standards. ISA 1600 provides additional guidance on audits of group financial statements. However, the focus of this standard is on combining the results of separate audits, and there isn't sufficient guidance for making planning decisions on a larger scale, on issues mentioned above.

Financial audit standards are extremely detailed and complying with all their requirements necessitates a significant amount of resources of an SAI. However, the output, which is mainly the "opinion" is not relevant for stakeholders (at least in Turkey).²⁴

Experience has shown that the financial audit opinion is usually misunderstood. This "opinion" is mainly designed to provide information for investment decisions. The attestation of financial statements serves accountability purposes, but this is not an end in itself. In the public sector this attestation is an input for stakeholders, but it is not sufficient to support decision making processes. For the stakeholders, information related to the performance and compliance of public entities is more important. Therefore stakeholders tend to interpret the financial audit opinion as if it relates to performance and compliance of an entity, which leads to confusion and misunderstanding.

Actually, the financial audit process provides the auditor with thorough information about the entity being audited, along with an insight into the performance of the entity. However, the report formats provided in the standards are not sufficient to capture most of the information gathered during the audit.

Mainly due to the weakness in reporting, financial audit standards in their current structure do not support the new roles and functions of SAIs.

Compliance audit

The introduction of the new ISSAI 100 and 400 has been an important milestone, by providing an overall description of the audit practice in the public sector. However, the important factor about compliance audit standards is that they represent a theoretical framework which is still

²⁴ *Observations and discussions within the INTOSAI community reveal that, in a large number of countries, the financial audit*

opinion is not relevant for stakeholders in the public sector.

under progress. The changes brought by the new ISSAI 100 and 400 requires a significant revision in the General Auditing Guidelines on Compliance Audit; ISSAIs 4000, 4100 and 4200.

Since the compliance audit standards require a revision, they cannot yet provide the necessary support to SAIs. Therefore their current structure will not be analyzed.

Performance audit

In public sector audit, performance audit has the potential to be a tool which can be utilized in a very flexible way to meet stakeholder expectations, and the new roles for SAIs. However, the current structure of performance audit, as described in the standards, doesn't provide the means to measure performance on a large scale, such as the performance of an entity. The revision of performance audit standards which will be conducted in 2014, needs to investigate the linkage between this method and the role of SAIs

Challenges in developing standards

The adoption of the ISSAI framework has been an important achievement for INTOSAI. But as each endeavour, there have been limitations in this one, too. Being aware of the limitations of the standard setting process is important to be able to utilize the standards efficiently.

The foremost restriction faced by the standard setting committees has been the lack of professional staff. Due to its sui generis structure, INTOSAI does not function as a registered legal entity, and does not have professional staff financed by its budget. The Statutes of INTOSAI state that the expenditures consist of:

- cost of the General Secretariat,

- contributions to the International Journal of Government Auditing,
- training activities,
- contributions towards the cost for hosting the Congress.²⁵

Due to lack of resources, all INTOSAI committees function by in-kind contributions of members. Costs of committee meetings are borne by the respective SAIs, and the direct meeting expenses are met by the SAI that hosts the meeting.²⁶

The second restriction, which is linked to the first one, is the nature of membership. INTOSAI committees are based on open and voluntary membership. The committees don't have the mandate to demand a certain level of professional qualification of its members.²⁷

In 2007, INTOSAI endorsed "Due Process for INTOSAI Professional Standards"²⁸ to guide the standard setting process. This documents states that while developing exposure drafts the subcommittees will "ensure that appropriate quality processes are in place to assure the quality of the draft". However, the limitations mentioned above necessitate the committees to search for a compromise whenever conflicting views arise. This strains the quality control procedure within the committees, since all work is conducted on a voluntary basis among equal participants.

²⁵ INTOSAI Statutes, 9.5, Financial Matters.

²⁶ See the terms of references of INTOSAI committees. E.g. <http://www.psc-intosai.org/>, or <http://cbc.courdescomptes.ma/>

²⁷ Ibid.

²⁸ http://www.issai.org/media/13527/due_process_english.pdf.

Being aware of the challenges INTOSAI faces in standard setting will be useful to identify the shortcomings of the existing framework, which in turn can shed light on how the existing standards can be further developed.

Assessing compliance with ISSAIs – The role of iCATs²⁹

As a final point, it will be useful to see the current work conducted on the ISSAI framework, and whether this work can provide insight into improving the standards.

The INTOSAI Strategic Plan and the ISSAI Rollout Model approved by INTOSAI Governing Board in October 2011 mandated the IDI to “support ISSAI implementation”. In keeping with this mandate the IDI has launched a comprehensive capacity development programme called the “ISSAI Implementation Initiative” (3i Programme).³⁰

Structure of the 3i Programme

The first phase of the 3i Programme started in 2012 and will be completed in 2014. This phase covers level 2 ISSAIs and level 4 ISSAIs in financial, performance and compliance audit. The objectives of the program are described as:

“1. To assess needs at regional and SAI level regarding ISSAI implementation at level 2 and level 4 (financial, performance and compliance audit) of the ISSAI framework.

2. Create capacity for implementation of level 2 and level 4 ISSAIs in financial,

performance and compliance audit through global public goods and ISSAI facilitators at global, regional and SAI level.

3. Facilitate startup of SAI level implementation by providing support for assessing implementation needs at SAI level to develop ISSAI Implementation strategies, ISSAI based cooperative audits and other startup activities that SAIs may undertake based on their strategy.

4. Create an active knowledge community through a web based knowledge portal for ISSAI implementation networks and wider outreach.”³¹

The first activity of the 3i program is focused on assessing SAI's present level of compliance with ISSAIs. In order to assist the SAIs in assessing their compliance needs, the IDI has developed several ISSAI Compliance Assessment Tools (iCAT). iCATs measure the compliance of an SAI with the existing standards and identify needs for capacity development. This is done by comparing the audit practices of an SAI with the requirements of ISSAIs. A tool set of four iCATs have been developed. These are:

1. iCAT for Level 2 ISSAIs
2. iCAT for Level 4 Financial Audit ISSAIs
3. iCAT for Level 4 Performance Audit ISSAIs
4. iCAT for Level 4 Compliance Audit ISSAIs

The purpose of iCATs is to present the ISSAI requirements in a simple form and define a process for assessing compliance. While the individual iCATs

²⁹ iCAT is an acronym for “ISSAI Compliance Assessment Tool”.

³⁰ <http://www.idicommunity.org/3i/index.php/3i-programme/about-the-3i-programme> (as of 28.11.2013).

³¹ *Ibid.*

have some variation in their formats, all iCATs have the following common components:³²

- *ISSAI Requirement*: An iCAT contains all relevant requirements stated in the relevant standards.
- *Status of Compliance*: For each requirement an assessment is made by identifying the status of compliance as follows:
 - Met – This shows the SAI fully meets the requirement.
 - Partially Met – This option covers a large range of options such as, the SAI has just started implementation of this requirement, it has some elements of compliance in place, it has a large extent of compliance in place but is not entirely compliant, etc.
 - Not met – This option shows the SAI does not comply with the requirement at all.
 - Not applicable – When a requirement is not applicable to an SAI due to relevant laws and regulations governing it, this option is used.
- *Mechanism / Instrument of Compliance*: When a requirement is “met” or “partially met”, the assessor identifies the specific document, provision or system through which the SAI complies with the requirement.
- *Reasons for non compliance*: When the status of compliance is “not met” or “partially met”, the reasons for non compliance are also identified. This information is important in determining future implementation strategy, which will involve addressing the reasons for non compliance

³² INTOSAI Development Initiative, *iCAT Compliance Audit – A mapping tool for ISSAI implementation (Draft Version 1)*, (December 2012), p.10.

iCATs represent standards related to the institutional aspects, as well as the main audit types, therefore they are all relevant to an SAI. The interesting part of iCATs is the large number of requirements:

- Level 2 iCAT – 157 requirements
- Financial Audit iCAT – 531 requirements
- Performance Audit iCAT – 125 requirements
- Compliance Audit iCAT – 78 requirements

In total, iCATs incorporate 891 requirements derived from ISSAIs. The large number of requirements is an indicator of the workload imposed by the ISSAI framework. Just conducting an iCAT assessment requires considerable time and effort. Implementing all these requirements is a momentous task for an SAI, and necessitates a significant amount of resources.

Due to the mandate given to IDI, the current structure of the 3i Programme urges SAIs to implement Level 4 ISSAIs, without sufficient focus on the role of an SAI. This program is likely to lead the SAIs and donors to invest significant resources to achieve compliance with the standards. However, investing into the implementation of audit methods may not be sufficient to serve the needs of the SAIs and stakeholders, as discussed in the previous chapters.

Conclusion

Currently, ISSAIs constitute an internationally recognized framework for SAIs, in fulfilling their mandate and catering to the needs of the stakeholders. Therefore, it is imperative to examine the content of the ISSAIs, and how this relates to current audit practices and the needs of the stakeholders. For a thorough analysis,

the development process of the ISSAIs should also be considered.

An immense amount of knowledge is captured within the ISSAI framework, which is imperative for enhancing the audit practice. However, the way this information is currently *structured* in the ISSAIs, pose significant challenges.

The new role and functions expected from SAIs require them to be equipped with advanced audit, analysis, reporting and communication skills, which cannot be fulfilled only by the traditional audit methods. Being effective in traditional audit domains of financial, performance and compliance audit, as defined in ISSAIs, will not be sufficient. These traditional audit methods are not designed to support SAIs in their new roles. This means that there is a current gap between the high level and detailed level ISSAIs, which can restrict SAIs in achieving the objectives stated in the higher level documents.

With its current structure, full compliance with ISSAIs is very challenging, due to the detail, and in some instances, the vagueness of the

existing standards. Seeking full implementation of ISSAIs on level 4 is not likely to fulfil the needs of the SAIs or the stakeholders, due to their specific focus, as well as resource intensive and fragmented nature.

Even if an SAI invests all its resources to be fully compliant with ISSAIs on level 3 and 4, it may not be able to fulfil the roles and functions defined in higher level INTOSAI documents.

The ISSAI framework is relatively new and still under development. Therefore the highlighted challenges could be interpreted as characteristics of a provisional phase. However, the challenges are real, and in need of being addressed, if SAIs are to fulfil their role.

By: A. Ömer Karamollaoglu,
Auditing Standards Program
Manager, Principal Auditor, ISSAI
Mentor , Turkish Court of Accounts
(TCA)

ENHANCING THE ROLE OF SAI IN VIEW OF PUBLIC ACCOUNTABILITY

Public accountability, SAI being an essential part of its implementation, comprises a broader perspective both from the institutional perspective and from the socio-economic development. It was for this reason that the fulfillment with honesty, professionalism and impartiality of the functions of this institution helps increase the efficiency and effectiveness of public funds and assets.

By: Dr. Zef Preci

Helping the debate on audit

Abstract

The socio-economic and institutional developments of the period since the adoption of the Constitution of the Republic of Albania (1998), have made a number of independent institutions review their role and function. This because in their daily activities they reflect not only these changes, but also the accumulated experience and problems encountered during this period, as well as the good experiences generously provided by the international counterpart institutions, supporting the process of our country's switch to democracy and market

economy, approaching in line with those of the EU member countries.

It is worth mentioning that the initiative for the legal amendment of the organic law, on which SAI is established and functions, aims to provide a response to the recommendations of the last three-four years of the European Commission for Albania. They have reemphasized the need for the satisfactory complementation and updating of this law, reflecting the experiences of good governance in the countries of the European Community.

Key words: *Public accountability, challenge, improvement of performance, public trust, involvement of the academic world, quality of governance, assessment instruments, prevention of public money loss.*

Introduction

As regards the internal developments of this period of almost two decades, amongst others, we may mention the deepening of the decentralization process. Such a thing has led to the management of large amounts of public funds by the local governments. Important public assets created with taxpayers' contributions or loans taken by the state on their behalf are managed by this power. Various studies confirm that along with the advancement of the process of decentralization of power and public funds, during the same period, the forms of the manifestation of corruption, secret or open agreements of public entities procuring funds with different concerned economic operators have been sophisticated. Nepotism in electing the members of communal and municipal councils has increased etc. Except the widespread phenomenon of corruption in the highest governmental levels, the same situation is noted in the local government units. In the legislative power, it is expressed through the interventions by members of Parliament in the daily activity of the members of the government cabinet regarding the allocation of the budgetary funds, concession permits, contracts for various public orders, investments in infrastructure, etc., which essentially leads to the deterioration of the efficiency, effectiveness and growth of abuse of public funds. The fact that in recent local elections, a large number (about 1/3) of the leading officials in commune

and municipal level were elected for their third term or more proves that for a good part of them the use of power has gone too far in favor of personal enrichment or of the closest economic clans, which these leaders are connected with. While involvement in the political party lists of a number of private entrepreneurs (about ¼) of the members of the Parliament for the 2013 to 2017 period, proves not only how costly the political and administrative (local) election campaigns have become, but also the fact that relations between politics and business have evolved in the opposite direction. Thus in the period 1997-2005 a kind of dimness of boundaries was observed between politics on the one hand and business and media on the other. Such a thing was expressed in the offering of a number of entrepreneurs around the left-wing policy elite. During the next period (2005-2013) it can be easily verified that through various policies, mainly in the function of improving fiscal performance, the government managed to put under control the business community and the efforts of the latter to use the political commitment in its own favor. This is so true both in terms of the adoption of some specific laws that essentially created an inverse business-government relation in favor of the government (the law of penalties, the use of references to wages, in the customs, etc.), as well as the fact that fiscal arbitrariness grew. It is also reflected in the serious reports such as "Report of doing business in Albania", of the World Bank, etc. This is so true that even a number of

technological and quite contemporary breakthroughs, as is the establishment of the National Registration Center (NRC), the National Licensing Center (NLC), the large-scale introduction of e-procurement, etc., faded away precisely for this reason. Meanwhile the recent general elections, judging from the "quality" of a number of the Parliament members and their relationship to the law both within and outside the country, lead to the conclusion that there is added risk that the new government might be put under serious pressure to take legal steps in favor of various business groups. Likewise, pressure for traffic of influence in important government decision-making on public funds, concessions, etc., will significantly increase, due to the fact that additional to the sources of funds of dubious origin, now this group, integral part of the political elite of the country, has maintained a significant weight in the campaign from which they were elected as members of the Albanian Parliament. Meanwhile other studies undertaken by local and foreign institutions including the Albanian Center for Economic Research, are constantly proving that the most problematic sector with regard to the abuse of duty and for which the public has the perception as the "most corrupt institution" i.e., that enjoys the lowest credibility with the public, at least from 1998 to present, remains the judiciary. Obviously different observers rightfully conclude that the "culture of impunity" is widely present in the social and political life of the country to that extent that the political commitment is widely perceived as "defilement" of any individual, including also that category of people who see the public

administration as "servants of the citizens".

The main challenge of the State Supreme Audit Institution in the context of public accountability

The Constitution of the Republic of Albania of 1998 (as amended) establishes the authority and function of the SAI, as the highest institution of economic and financial audit; the manner of electing the President of this institution; the scope of the auditing activities; the way of reporting and relationship with the Parliament, the relations with the government, etc.. Meanwhile the organic law for the SAI (2000) defines the principles of exercising the activity, the principle of financial independence, the settlement of competence conflicts: The main targets of the work of the institution; the transparency with the public; the rights during the exercise of activity; the methods of reporting; organization, structure and powers; restrictions on the rights of the SAI staff; Constitutional and legal mandate of the President, etc.

It is precisely the constitutional definition for SAI as "the highest institution of economic and financial audit in the Republic of Albania" (it is about the external audit) that gives this institution a leading role in managing the entire hierarchy of audit institutions operating in our country. Noting that some later legal changes, such as the creation of the Public Financial Inspection Directorate in the composition of the Ministry of Finance (Law" On Public Financial Inspection, 2010), not only faded away the role of SAI in the pyramid of audit institutions, but also created unnecessary

duplication of powers. Even the definition of Article 2 of this act that "the aim of the law is to protect the financial interests of the public entities against serious financial maladministration, fraud and corruption" can be considered as an assumption of competences or direct duplication of the institutional role of the SAI itself from the executive (government), which cannot fail to put in a uncomfortable and very formal position the SAI activity itself and the relationship of this institution with the Parliament of Albania.

Despite this, in my assessment, the SAI main challenges nowadays can be summarized at least in two main directions:

a) Improving its own performance. This is expressed not so much in the formal accomplishment of audits from the numerical point of view, nor in terms of denouncing the violation of laws in the use of public funds, rather than in the interacting collaboration with other institutions and agencies of law enforcement and especially towards the formulation of legal acts which help prevent law violation, abuse, fraud and corruption in the use of public funds and assets.

b) Boosting public confidence on integrity, impartiality and professionalism of SAI as a auditing public institution.

It is worth mentioning that other control institutions in recent years have demonstrated unsatisfactory level of their performance, which has unfairly damaged the image and efforts of SAI to increase its professionalism. So

internal audit units in public companies, although legally recognized as **controlling institutions** serving the Supervisory Boards of these companies, they are not distinguished from other subordinate units or directorates of the Administrators or General Directorates, they have unprofessional staff and rarely help correct deviations from the development programs of these companies. The same situation can be said also for the accounting experts of the public companies. To this is added the fact that their selection is done without competitive procedures. The reports are formal and generally the same findings are repeated from one year to another. These documents (the reports of the expert groups) are almost automatically approved by the supervisory Board, without mentioning the fact that these reports generally do not contain recommendations and so do not bring any contribution to the management of public companies. The situation is somewhat better with the audit departments in the ministries and central institutions, although their recommendations are rarely taken into account in the decision making process, except in cases of switch of the office holders and in many cases, the audit is used as a tool for finding / formulating arguments to remove unwanted managers from the new office holders in public institutions. In a summarized way, we can say that although in our country, all audit / control institutions suitable for a market economy and democratic society are established and functioning; their work is not generally used in the context of accountability by institutions that spend public funds or

make decisions for the country's assets. Meanwhile the public knows very little about the activity of these institutions, with the exception of SAI.

What should be done to boost the role of SAI?

Boosting the role of SAI as the primary audit institution in the country is as closely linked with the everyday activities of its employees, as with the political will to cooperate with the other state institutions primarily the governmental one. Thus, in the country there could and will be less corruption, less abuse of public funds and assets and better performance of institutions that use these funds and assets when the managers and employees of the latter will be reformed as regards to recognition of public finances, public administration and the law. Such areas are the management and public audit, reforms towards institutional commitment and policies followed by these institutions. For this, a broader participation is required with the academic world and human capacity already created and that are part of the university staffs, civil society sector, as SAI is currently operating, etc.

Boosting the role of SAI and of the other auditing institutions first must be closely related to the improvement of the quality of governance in our country. Now there is no doubt that, as the last general elections showed, good governance is a necessity of the country's development and of its European integration.

To achieve this goal, in my estimation, some legal amendments and clarification of roles and functional tasks of the audit institutions starting

with SAI itself are also needed. A legal initiative undertaken at the end of last year from this institution for the moment seems not have found the right support of the lawmakers of the right-wing majority, as it is difficult to find any government decision or other action that is undertaken under the encouragement or support in the findings and recommendations of the SAI annual reports. For the sake of truth, they were not missing in any annual report held in the Albanian Parliament, at least during the last decade. It is worth mentioning that the initiative for legal amendment to the organic law, on which SAI is established and functions, aims to provide a response to the recommendations of the European Commission for Albania of the last three-four years. They have reemphasized the need for the satisfactory complementation and updating of this law, reflecting the experiences of good governance in the countries of the European Community. In my assessment, essential in the proposed legal amendments, which I think deserve to be brought back to the public attention, but also to the lawmakers in Parliament that will convene closely, remains the involvement in the proposition of the audit of legality and performance, etc.

However, enhancing accountability of public institutions towards the taxpaying citizens seems to remain a serious problem, which deserves to be profoundly analyzed. As known, it is widely accepted that the challenge is to increase the control over public spending, but also simultaneously to strengthen the public accountability through audit and evaluation

instruments. Precisely the latter - assessment instruments - seem to be reflected in the not yet reviewed draft of amendments to the organic law on the functioning of SAI. When talking about public accountability of the state institutions for the use of public funds and assets, it is about all the constituent elements of this process (accountability). In the professional literature, governmental agencies' accountability to the public and lawmakers in Parliament is known as "horizontal accountability" and in our national practice; it is achieved in different ways. So, according to some decisions of the Berisha government taken in the name of transparency, for several years the ministries and other central institutions, except procurement (which are also published on the website of the Public Procurement Agency) are obliged to periodically publish some data on the implementation of state budget, that although summarized, provide information at least in a numerical sense of the progress of budget implementation, but without being able to learn anything about performance, etc.

In this sense, the accountability of subordinate institutions of the ministries and other central institutions is a type of accountability that is known in the literature as guardianship relations between "agents and managers".

The Parliament of Albania provides another aspect of accountability – the political accountability; i.e. providing the citizens the possibility, through the political debate in this institution, as the

highest state institution, to get acquainted with the progress of revenue collection, the priorities of state budget implementation, the issues identified during this process and a set of measures or recommendations for policies that the state must pursue in view of increasing the effectiveness of the use of public funds and assets.

Another important direction of the contribution that the SAI can and should provide in the current conditions in terms of accountability is also the use of this process (accountability) in favor of the country's general development. Thus, the information that the institution publishes periodically applies not only to Albanian institutions and Albanian citizens, but also to the investors who are present in our country and to those who plan to potentially invest in our national economy

Conclusions:

1. Public accountability, SAI being an essential part of its implementation, comprises a broader perspective both from the institutional perspective and from the socio-economic development. It was for this reason that the fulfillment with honesty, professionalism and impartiality of the functions of this institution helps increase the efficiency and effectiveness of public funds and assets. When speaking about efficiency, it is about enabling, through this process, the reduction of the resources necessary to ensure the goods and services provided in the state budget. While the increase in efficiency has to

do with the results – the income, production, certain benefits, etc., with the increase of the quality of goods, services etc.

2. Improving SAI performance contributes to the prevention of public money loss, identification and punishment of financial fraud, corruption and economic crime, and inappropriate spending, which in turn enables the government to allocate public funds for a larger number of beneficiaries, or better quality of goods and public services it offers. For all these reasons, the increase of SAI role as external auditor in the public sector, significantly affects the performance of the public sector in general.

Referred Literature

Bujar Leskaj: “ALSAI, the accountability and the transparency”, Gazeta “Koha Jone”, 4 February 2013

Lima Declaration, reprint of INTOSAI, 2002

ISSAI 100: “Basic principles of government auditing”. Reprint of INTOSAI, 2011.

Albert van Zyl, Vivek Ramkumar and Paolo de Renzio: “Responding to the challenges of the Supreme audit

Institutions”, 2012, CMI, Michelsen Institute www.U4.no

Benjamin Geist: “State audit: developments in public accountability”, Macmillan, Business&Economics, 2009

Sandor Nagy : “The role of Supreme Audit Institutions against the consequences of the financial and economic crisis -A theoretical approach” 2012, MPRA, Mynih, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/40356/>

Jeremy Lonsdale, Peter Wilkins and Tom Ling: “Performance audit- A contribution to the accountability in a Democratic Government”, Edward Elgar Publishing, 2011.

John Forrer, James Edwin Kee, Kathryn E. Newcomer and Eric Boyer: “The Public-Private Partnerships and the Public Accountability”, George Washington University , The magazine “Public Administration ”, May-June 2010.

Translated by: Alkida Llakaj, Auditor, Audit Department of Central Budget, High Public Administration, Financial Management and Internal Audit

By: Dr. Zef Preci

IMPLEMENTATION OF NATIONAL STRATEGY FOR URBAN WASTES MANAGEMENT IN THE MUNICIPALITIES AND COMMUNES OF THE COUNTRY.

A cleaner and healthy environment is part of the healthy quality of life, that we want for ourselves and for our children in the future

By Msc. **Marianthi Guri***
Prof. Asc. **Sazan Guri****

Abstract

Performance audit on the management of wastes, in a given municipality, can be taken as a real challenge, not only for the development of the modules required by the National Strategy for integrated waste management, but also for the performance levels of local governments in this direction. In parallel, the audit creates new directions for further checks and counseling regarding legal confrontations, and simultaneously serves as a manual for the



implementation of ecological methods of handling wastes at all levels of local and central governments. It is time to make a different development, more



focused, more coordinated and more responsive. We believe that the objectives of the Government and SAA provide an opportunity to do just that. Such an audit can be a valuable resource for all the interested parties, or a good example of recent evolution in the Ecomanagement of Urban Wastes, in the context of the European Union.

Key words: *Ecomanagement, urban waste, environment performance, standards of service*

Introduction

Wastes, because of the total quantity, composition and negative impact on the environment and human health, are regarded as one of the main problems today in Albania. Lack of management of the Integrated Treatment of Wastes has caused an uncontrolled distribution of fertilizers, which cause major pollution related to soil, surface and groundwater, air and smell (fragrances). A cleaner and healthy environment is part of the healthy quality of life, that we want for ourselves and for our children in the future. The stairs that we climb every day in our buildings, the streets, the school yards, the area across the city, etc., all require love and care of us, so that it becomes for us the environment where coexist the clean air, healthy food, and returning to welcoming areas of our civic coexistence.

I. Performance Audit as a concept

According to the Law No. 9010, dated 13.02.2003 "On the environmental management of solid wastes", Article 1, on the purpose of the law, which aims to protect the environment and health from pollution and solid wastes, through their environmental management at every stage, including creation, collection, separation, storage, transportation, recycling, treatment and annihilation, which leads to reduction of waste and reduces their hazardous impacts. For this reason, we

have decided to make the first steps to improve waste management services, using the "Standard Service Cleansing", as a measure of the quality and effectiveness of this service, so that all citizens benefit from it, to optimize costs and meet the environmental management standards of the European Union. Five principles that should be applied to resolve the wastes crises in the best way possible for the environment, as well for the economic costs, they are as follow:

- 1 . The solution should be as simple as possible;
- 2 . The solution must be local;
- 3 . Numeracy settlement with the local economy;
- 4 . Numeracy settlement with local community development;
- 5 . Solution based on engineering methods.

Wastes are not only the things that we do not need anymore, not even things that remain from the production of different goods. They are also things from the which we can benefit. Eliminating the urban wastes is a vital cog in the concept of begining-end for the wastes management. The current emphasis on pollution prevention, and the development of treatment Technologies, has resulted in the reduction of the volume of wastes that must be eliminated. Waste prevention will be a key element of an integrated policy. Initially, strong measures are needed to promote the **reuse, reduce, recycling** and waste processing, which is also called "**waste hierarchy**".

Educating citizens to reduce and recycle wastes is not the complete solution, but

*it is a good start under the motto:
**Recycle to save energy, material,
surface***

Planning an **effective reduction, reuse and recycling** system requires a system that is well organized. The decisions about collecting, marketing, and recycling processes are associated with each other. To make a decision about an element of the recycling program, without taking into account the effect of the decision on other elements, can lead to an ineffective and expensive program, with the critics of the public and a poor participation. As the public (citizens, families and businesses) have to rely on participation, by allocating a high percentage of unusable recycling materials, the program should be planned in accordance with the public convenience and support, as the main objective. In order to be successful, a joint recycling program should be developed in a coordinated style.

First of all, municipalities should decide what materials should be recycled, based on an analysis of the volume of recyclable materials of community, which can return to the recycling function and show the economical support of these materials. When it is made known the type of material that will be collected and its volume, are determined the ways of collection, the processes, prices and spaces for the collection process. Strong customer needs will help in setting the type and process equipment.

Secondly, the planned recycling program should meet the recycling conditions specified in the legislation, based on the process for the development and operation of the

recycling program. Recycling provides an opportunity for cooperation between the public and private sectors.

Recycling of wastes is an ecological and profitable opportunity in the waste management towards other opportunities, such as landfill or incineration (burning).

Eliminating the urban wastes is a vital cog in the concept of begining-end for the wastes management. The current emphasis on pollution prevention, and the development of treatment Technologies, has resulted in the reduction of the volume of wastes that must be eliminated. The aim of the audit is to provide an overview of the functioning of the National Urnan Wastes Strategy, and specifically describes the instruments and its implementation in the Municipality, because:

Urban Waste Management is committed and still continues to be done in a primitive way. They are left in inconvenient areas, such as riversides, close to residential areas, by leaving an uncontrolled distribution of them, which have led to the pollution of air, soil and water.



Paradoxes of waste management in the cities, by Municipalities and Communes across the country:

- Are collected in open dumps in nature;
- There is performed no processing;
- Are placed on deposits of schist and cropland;
- Are left near aquatic systems (rivers, pumping stations);
- Are burned in the free state;
- Out of the environmental conditions control;

Audit reports inform the civil society and the public on the state of wastes management, in terms of their collection, treatment, reduction, recycling, compostion and landfill, with the aim of improving these processes in the future, which affect significantly in the environment and the health of the population.

Each municipality must develop its strategy of waists, where the selection, redistribution, and burial, play the most important role without any doubt.

An audit should be based on the assessment of the collection and transportation of urban wastes on agglomeration areas; Spread of leachate waters in urban waste; Cleaning and disinfection of the area surrounding the container; Washing and disinfection of containers; Maintenance of the collection points of wastes during the day, and the compliance with legal requirements as air quality, noise, vibration, water and liquid leaks. Further, it should focus on evaluating the choice of methods and technologies for treatment of

integrated wastes or positive and negative impacts on the environment and human health. Also, he should consider if the mitigation measures are applied in the case of negative impacts, and also the measures of controlling and monitoring, from the part of the company and the environmental authority;

II. Basic considerations for legislation

2.1 Considerations based on legislation of Albania

The backbone of the management of infrastructure and environment in any region, relies on the law no.10431 dated 06.09.2011 "On Environmental Protection", while that of urban wastes management relies to the law no. 10463, dated 22.9. 2011 "For integrated wastes management ". In gjeneral they include:

- the catalog of wastes classification;
- regulations for each method of solid wastes treatment (separation, reuse/recycling, composting, landfill, incineration);
- regulations for construction wastes;
- regulations for industrial wastes and the conditions for installation and



operation of plants for their treatment;

The biggest problem in wastes management in Albania is not the lack of laws (*Albanian National Strategy on wastes, April 2010*), but the lack of an institutional management plan, technical and human resources, financial resources and investment in infrastructure, lack of experience/tradition in its governance, lack of economic tools used for wastes management, poor communication between local and central government on issues of wastes, poor cooperation between the community, businesses and enterprises on the issue of wastes management, lack of monitoring, index and statistics of wastes and lack of networks to collect and process them , etc.;

2.2 Considerations based on EU legislation

European directives on all fix objectives, procedures and criteria, some special and relevant obligations need time to achieve these objectives. Member states and / or local administration laws and regulations create technical annexes on the possibility of making the implementation and operation of the landfill. For the prevention and management of wastes, it is set an order of priorities in the hierarchy of wastes. a. Prevention, b. Preparation for reuse, c. Recycling, d. Other recovery, eg energy recovery, e. Buring.

2.3 The costs of wastes management

The cost of wastes management should be borne by the wastes producer or holder of past or current wastes - in

accordance with the principle, the polluter pays. Wastes management means picking, transporting, recovering and treatment of wastes, including actions taken as a dealer or broker.

III. State of urban wastes and audit motivation

3.1 The situation of urban wastes

Currently, the wastes are collected at a simple civilian rate and are deposited in open fields, which are located 4 km from the city center. The activity of storing wastes causes air pollution, in the form of emissions of harmful gases and heavy wind, which pose a threat to workers in the field of wastes and the surrounding area residents, as well as pollution of the ground surface and ground water from precipitation of leachate wastes. The presence of animals and birds are a matter of concern for the spread of infectious diseases. What is paradoxical is that they are deposited in/and nearby the river systems, such as drainage channels leading to Hidrovor waters. Another paradox is that they were burned up two years ago, causing land, air and water pollution. Through complex chemical and physical processes hazardous substances penetrate into the food chain of people, plants and animals.

The current generation of wastes

The current generation of wastes can not be classified at present, but the value is expected to be small and not diversified, ranging from solid wastes, households, hospitals, industrial to agricultural wastes. The studies show

that not all urban wastes can simply be buried.

Table of the wastes of Municipalities and Communes in Albania

Material	Composition in %	Quantity ton/year 2009	Quantity ton/year 2015	Potential for decomposition
Organic	53,70	17248	18860	18860
Paper and cardboard	10,54	3385	3702	3702
Recycling plastic	13,70	4400	4812	
Glass	5,25	1686	1844	
Metal	0,70	225	246	
Timber	0,62	199	218	218
Others	15,50	20,80	5444	
Total evaluation	100,00	100,00	100,00	22780

3.2 Evaluation of performance indicators in the management of urban wastes

In the agreements signed between the Municipality and companies not provided penalties by the Municipality, in case of not fulfilling the rights and obligations of the company in question. One of the tasks of the companies is the maintenance until the end of the 20-year system with three garbage bins in the entire territory of the municipality. By the way of cooperation of these companies with the relevant municipalities emerges a series of recommendations:

- Recycling companies must be equipped with an environmental permit for the exercise of its business;
- Cleaning enterprises should also be equipped with an environmental permit for the exercise of its business;
- How the recycling and cleaning company should have received from the

Ministry of Environment an "Environmental Statement" about the square of work, where it should exercise in the appropriate way its activity;

The lack of public information on the problems of integrated wastes management brought the lack of



knowledge about where, when, why and how are these wastes formed, and which are the means of collection for conducting the integrated management of municipal wastes (Scheme 1, M. Guri, 2008).

Lack of proper wastes policy in relation to prevention, collection, treatment and disposal, as well as the lack of a



convenient service has made in various areas of the city, especially on the banks of rivers, garbage piles of different types, making these areas the so-called illegal dumping of wastes and what is worse in affected areas. Rapid development and increased

consumption have led to the creation of a large quantity of deposited wastes. About 80 % of all wastes come as a result of agricultural, industrial and business activities, a large portion of which are reusable (plastic, metal, paper, glass, biodegradable materials, organic materials). 20 % of the amount of wastes generated from household wastes, a large portion of which are reusable (plastic, metal, paper, glass, biodegradable materials, organic materials).

3.3 The impact on the health of citizens

Garbage burns release carcinogenic and toxic chemicals, including:

- heavy metals (such as zinc, copper, lead, cobalt, cadmium, arsenic mercury, chromium, beryllium, etc.);
- gases, including hydrogen fluoride;
- partially combustible organic materials, such as polyvinyl chloride,
- herbicides residues and residues of trees;
- other organic chemicals, including polycyclic aromatic hydrocarbons,
- and dioxins and furans.

In air emissions or omissions from burns contain high levels of heavy metals such as: lead, cadmium, mercury, cobalt, zinc and copper

IV. Findings and the need for change in waste management

4.1. Findings

From the audit on the management of waste disposal and treatment of urban municipalities in the country were some shortcomings, which are listed as follows:

- waste collection points are not within the required standards,
- containers are very old and some very worn, where most of them are free cap, free standing;
- the municipality is obliged to carry out the replacement of container;
- public containers, according to hygienic sanitary regulations should be placed on secondary roads and / or near their junctions with main roads;
- According to the sanitarie hygienic regulation, containers should disinfected lime powder with 5% chlorine content;
- waste is still deposited in open concrete, where they jump all together, easily distributed,
- pollute the environment and are



easily manipulated by external factors, like animals, etc,

- Container distinctive marks that indicate the type of waste to be deposited, are almost invisible, as shown clearly in the picture below:
- The Situation is particularly alarming, in terms of hospital waste management in poor hygienic-sanitary conditions.
- In containers where urban solid waste shall be deposited by the citizens we find syringes, needles, test tubes with blood, urine and faeces, which are used for analysis, packaging different

serums, all wastes generated by conducting operations, autopsies, etc..

- These waste are deposited in two containers behind the Regional Hospital of the municipalities and around the hospital.

- Transportation of waste is carried by old and overused means. Some of them are open and pollute the environment during their transport to the landfill because transportation is performed during daylight hours.

4.2 The need for change

- The place of deposit of Municipal waste has been used for 40 years and it is outside all parameters and standards, being neither fenced.

- Urban waste landfill are not equipped with an environmental permit from MoEFWA.

- Residues here jump over one another, and their height in some places is over 30 meters.

- Residues on the field are not covered with soil to avoid their distribution, so are easily manipulated by external factors and pose a risk to themselves or flashing flashing by other factors.

- Areas of deposit are not fenced although many houses are located near.

- Waste disposed in the field disseminate toxic gases in the surrounding air which constitute a serious problem for the health of citizens.

- The Cleaning Enterprise does not have a standard documentation, based on which to carry out the jobs, especially in terms of security and their transport.

Among the closest targets, the most accessible and considered important to be realized by municipalities in terms of waste management should be:

- The implementation of the study for closing the existing landfill and construction of a new regional landfill for final disposal of waste.

- The extension of the current system with three baskets in all urban territory for a period of 5 years;

- Technology service collection and transportation of waste is an urgent need for improvement;

- Strengthening the system of waste recycling;

- The closure the area of waste disposal should be performed according to the standards based on the study conducted by the National Center for Environmental Movement, which has not been put in place so far;

- The construction of a new regional landfill for final disposal of solid waste or the presentation of the idea of the incinerator burning waste to create energy by burning them;

- Equalize the cost of cleaning service through gradual tariff increases on the basis of a well designed plan;

- Designing programs aimed at increasing citizen awareness of the way of separation of waste;

- Capacity building of staff in the Clean City Enterprise, etc.

- To calculate the full cost of waste management;

- To be planned the budget based on full cost;

- To be determined the differential tariff for each category based on the cost benefits;

- To increase the level of purification collection of fees;
- To perform reconciliation to determine the exact number of businesses and the number of families who pay the cleaning fee;
- To monitor the performance of each individual component of the enterprise activity and plan a waste management more efficient and effective for the future.

V. Conclusions

- Landfill waste has no minimum requirements for the storage of chemicals as hazardous waste, medical waste, which is disposed along with other urban waste, without any special treatment.
- In these landfills there are no balances to measure the amount of waste generated by various sectors stored in the field.
- Nearby landfills are built some houses that can be formal, while most of them existed before it was appointed as a storage point for the city.
- Near landfills cross rivers, whose waters are polluted by urban waste into the sea, causing irreparable damage to the surrounding area.
- landfills or waste areas have no technical study of engineering for the country square-waste disposal,
- Waste dumps or areas have not geo-environment studies for the country square-waste disposal nor the Report on Environmental Impact Assessment - EIA.
- Programs designed and implemented by the Municipality of municipal land to urban public education on waste have been sporadic.

- Programs for public education in this direction in the majority of cases have had a broader environmental theme and are not focused only on the hot topic of waste management in the city of Municipalities Municipalities across the country.
- Markets for recoverable materials are important in the transition from a linear system for the removal of waste in a system for recovery of the value.

Recommendations

- Cleaning Enterprises should dispose standards, records and statistics for all phases of technical management from collection to disposal of waste.
 - All records must be kept in a notebook by a field guard of the waste landfill.
 - Areas of the deposit, because of the wind blowing conditions mainly toward the city, should definitely have high protective walls on the south side, in order not to be influenced by the city's waste odors.
 - Municipalities should promote the realization of the model to source separation of waste composition by a "practical" to the recycling bin and in line with the strategy of the Ministry of Environment as recyclable (dry) Organic/different (wet) and dangerous;
- Municipality Mission: Provide cleaning services, waste collection and transportation to a level consistent with a growing satisfaction and cost, to which citizens are willing and able to pay.***
- Municipalities should develop a special program provided with deadlines for informing and raising awareness of local community;

- Municipalities of the country's Communes should establish a special fund, and should work to absorb as much funding from the government and other donors in order to design the most appropriate programs and effective public education (community schools) in terms of issues related to waste management.
- To achieve the necessary progress in recycling of municipal household waste it is need stimulation and promotion of public support, starting from the beginning of this process, which is the division of household waste in different bins, since the latter previously been secured by the City.

References

- National Strategy on waste management
- Law No. 8652, dated 31.07.2000 "On the organization and functioning of local government", as amended;
- DCM Nr.722, dated 19.11.1998 "On approval of the Regulation of Urban Planning";
- Law No. 8934, dated 05.09.2002 "On Environmental Protection";
- Law No.8094 dated 21.03.1996 "On the public disposal of waste";
- Law No. 9010, dated 13.02.2003 "On the environmental management of solid waste";

- Law no. 10463, dated 22.09.2011 "On the integrated waste management";
- Law No. 8897, dated 16.05.2002 "On protection of air pollution";
- Law No. 9115, dated 24.07.2003 "On the environmental treatment of polluted water";
- Law no. 7697, dated 07.04.1993 "On Administrative Offences" amended;
- DCM No. 99, dated 18.02.2005 "On approval of Albanian catalog Waste Classification";
- Instruction of the Ministry of Transport and Telecommunications and the Ministry of Environment nr.6527, dated 24.12.2004 "On the allowable values of air pollutants in the environment from emissions, and ways to control them";

*Translated by: **Dalina Demi**, Auditor, Performance Audit Department*

***Xhuljeta Çelaj**, Auditor, Audit Department of Central Budget, High Public Administration, Financial Management and Internal Audit*

By Msc. Marianthi Guri

Environment expert, Institute G & G Group, info@ggggroup-al.com

Prof. Asc. Sazan Guri

Environment expert & profesor for the Right of Environment, sazanguri@gmail.com

THE IMPACT OF GLOBAL FINANCIAL CRISIS ON GROWTH PROSPECT IN ALBANIA ECONOMY AND POLICY IMPLICATIONS

The impact of crises was not severe for Albanian economy because of a weak financial integration and relatively small trade openness

By: Prof. Dr. Tonin Kola
Prof. Assoc. Dr. Elida Liko

The paper examines the impact of global economic crisis in terms of output losses in Albania relative to South East European countries. By using the panel regression, we found that the pre crisis level of development, current account deficit, trade openness, credit to private sector, and investment to GDP ratio are important factors for understanding the intensity of the crisis. The impact of crisis was not severe for Albanian economy because of a weak financial integration and relatively small trade openness. The foreign reserve holding and exchange rate flexibility during the crisis helped in mitigating the output losses. Since fiscal position deteriorated significantly during the crisis and the banking system is recovering slowly, the Albanian economy needs to broaden its sources

of growth and strengthen the competitiveness.

Keywords: output losses, global financial crisis, vulnerabilities, linkages

Introduction

The global financial crisis, which started in developed countries, hit the rest of the world. This paper analyzes the impact of the global crisis on terms of output loss in Albania relative to South East European countries. This paper explores the factors that shaped the initial impact of the crisis, by focusing among other on external sector vulnerabilities, current account deficits, reserve holdings, external debt and trade linkages. Based on cross-country regression, we have first analyzed the growth for the time period before the crisis 2005-2007 and make a comparison with growth during the crises 2008-2009. In the end, some

conclusion based on empirical results for the recovery period 2010-2011 are drawn. Since not all the countries under survey have the same exchange rate regime, the model considered the differences in exchange rate regime on growth performance during the crisis and for recovery period. In countries with flexible exchange rate, during the crisis is noticed a better performance in terms of output loss, therefore, the flexibility of exchange rate helped the countries to buffer the impact of the shock, and countries with fixed exchange rate performed worse.

Our main findings suggest the following. The pre crisis level of development, current account deficit, trade openness, credit to private sector, and investment to GDP ratio are important factors for understanding the intensity of the crisis. The impact of crisis was not severe for

Albanian economy because a weak financial integration and relatively small trade openness. The foreign reserve holding and exchange rate flexibility during the crisis helped in mitigating the output losses. Since fiscal position deteriorated significantly during the crisis and the banking system is recovering slowly, the Albanian economy needs to broaden its sources of growth and strengthen the competitiveness.

Economic Performance Before the Crisis

Albania has recorded a strong economic growth of about 5.5 percent for time period 2002-2007. The growth was supported by stable macroeconomic environment, low inflation rate, a simplification of tax system and structural reforms.

Table1 *The Main Macroeconomic Indicators*

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Growth of real GDP	4.2	5.8	5.7	5.7	5.5	6	7.7	3.3
GDP per capita (USD)	1,437	1,831	2,336	2,597	2,882	3,387	4,174	3,750
Unemployment rate	15.8	15	14.6	14.2	13.8	13.4	12.5	13.1
Inflation	1.7	3.3	2.2	2.0	2.5	2.9	3.4	2.2
Budget deficit/GDP	-6.6	-4.5	-5.1	-3.6	-3.1	-3.5	-5.7	-7.8
Public debt/GDP	65.3	61.7	56.6	56.7	55.9	52.2	53.6	59.0
Foreign debt/GDP	23.5	20.6	18	17.5	17.2	14.4	27.6	34.1
Current account/GDP	-10	-7.9	-5.6	-7.7	-7.2	-11.2	-15.2	-14.0
Lek/UDSaverage exchange rate	140.1	121.9	102.8	99.8	98.1	90.4	83.3	95.5
Lek/EUROaverage exchange rate	132.4	137.5	127.7	124.2	123.1	123.6	122.8	131.0

Note Source: Bank of Albania, Institute statistic.

Theoretically a relatively small impact of the crisis in counties with sound macroeconomic environment, low inflation, small current account deficits, and low dependence on bank's related \capital inflows is expected (Kitamura, 2008; Shelburne, 2009).

When Started Downturn 2008-2009

Despite the limited integration into global financial markets, the crisis was transmitted into Albania economy through a number of channels:

- Panic deposit withdrawals in fall 2008. Bank deposits began to withdraw in the wake of the October 2008 global financial turmoil. Between September and December 2008, 8 percent of banking system deposits was withdrawn. Bank of Albania started to inject liquidity in interbank market through open market operations. Before the last quarter of 2008, the loan from Central Bank to commercial banks was secured by using Treasury bill. In order to increase the possibility of commercial banks to have a larger quantity of liquidity in accordance with their need, Bank of Albania made a regulatory change, in order to allow the use of treasury bond with 12 months maturity, that before were used only as a guaranty for other instruments like "one day loans". The Bank of Albania approved a temporary passing to asymmetric passage of ceiling interest rate, by decreasing the difference between the interest rate of one day loan with the interest rate of repurchasing agreement from 1.75 percent to 0.75 percent. This made possible to reduce the volatility of interest rate in interbank market;

- Pressures on exchange rate of Albania currency lek. The deterioration

of current account, decrease of exports volume and remittances from abroad, lead to a change in the equilibrium of foreign currency flows which created pressures for increasing the domestic exchange rate in the last quarter of 2008 and the first quarter of 2009. Depreciation of domestic currency increased the sources of danger to domestic price level;

- The recession on Albanian trading partners lead to a fall in exports. The economic activity of European Union was deteriorated by the last quarter of 2008. The economic growth declined from 0.7 -0.8 percent in the third quarter to 1.2 percent in the fourth quarter of 2008;

- Remittances have been fallen dramatically. During the year 2008, remittances have decrease with about 16 percent relative to the previous year, by accounting for 9.2 percent of GDP relative to 12 percent of GDP in 2007.

Albania was not severely hit by global economic and financial crisis. The slowdown of economic activity started in the third quarter of 2009, when the output decreased with about 4.39 percent relative to previously quarter, the slow down lasted until the first quarter of 2010 after that output is expected to recover slowly but not reach the pre crises level. Despite the rest of the world that recorded negative growth rates, Albania managed to maintain positive output growth. Overall macroeconomic policy has been stimulated, with monetary policy playing an important role in supporting the economic activity. The Bank of Albania pursuit easier monetary policy and the policy rate has decreased considerably from 6.25 percent in December 2008, to 5.75 percent in

January 2009, to 5.25 percent in October 2009 and 5 percent from July 2010. The Bank of Albania increased the bank supervision related to credit risk, these measures helped in more balanced increase in the credit. Fiscal policy has been expansionist with considerable fiscal deficit to GDP at 6 percent level, and an increase in public debt of about 58 percent of GDP. Albania has been less exposed to shocks to exports, prices and remittances. The export slowdown started in the third quarter of 2008, and lasted until the first quarter of 2009. During 2008, current account deficit was 14.9 percent of GDP relative to 10.4 percent of GDP in 2007. The main responsible for this deterioration was increase in trade deficit from 26.3 percent of GDP in 2007 to 27.9 percent of GDP in 2008. Current transfers influenced negatively the performance of Albanian current account. There was a decrease from 12 percent of GDP in year 2007 to 9.2 percent of GDP in 2008.

During 2008-2009, the current account deficit in Albania reached the higher value ever of about 15.5 percent of GDP. Trade deficit during the same period was 27 percent of GDP, accompanied with the decrease in current transfers of about 10 percent of GDP relative to their path before the crises 14-15 percent of GDP. Total external debt was sizeable, about euro 3.3 milliard in the end of 2009, by accounting for 38.2 percentage of GDP. Foreign reserves account for 4-5 months' imports, above the low recommended limit of 3 months.

The Crisis Response

Fiscal policy followed during the year 2008 was explanatory and aimed increasing of average time duration of public debt. Compared to 2007, Ministry of Finance during the first half of the year decreased the amount of treasury bill debt with a maturity of about one year with about lek 30 milliard and increased the long term maturity debt with about lek 46 milliard with maturity 2 to 5 years. Increase of budget deficit and its ways of financing has influenced the direction of financial flows in economy. The increased needs of government to borrow suppress the credit to private sector. During 2008, this phenomenon is relax due to increase of foreign resources of financing. Weak growth in 2009 and large borrowing to finance public investment pushed the debt ratio close to 60 percent in 2009. Social contributions were cut prior to the mid 2009 elections.

Growth Determinants in the Crisis Period

The potential determinant variables are grouped as proxies for "trade" and "financial" channels (Tsangarides, 2010). For trade channel, we use openness to foreign trade measure as percentage of export plus import to GDP. For the financial channel, we consider short term external debt to GDP, the current account to GDP, and foreign reserves in months of imports. The reserve accumulation is a variable which is used in model in order to determine if output losses were refraining by using foreign reserve accumulation.

Table 2 *Estimated Effect on Output Growth 2005-2007 Relative to 2008-2009*

Variables	2000-2007		2008-2009	
	Coefficient	Probability	Coefficient	Probability
Current account/GDP	0.034 **	0.00	-0.771 **	0.00
External debt/GDP	-0.001	0.64	-0.155	0.13
Openness to foreign trade (Export+import)/GDP	0.004 *	0.02	0.862 **	0.00
Credit to private sector/GDP	0.023 **	0.00	-0.462 *	0.02
Fiscal balance/GDP	0.020	0.22	-8.27 *	0.04
Foreign exchange rate reserves	0.041 *	0.01	0.224	0.124
Investment/GDP	0.008	0.19		
Inflation	-0.024 **	0.00		
Fixed effect				
Albania	7.344		6.726	
Croatia	7.375		31.301	
Macedonia	7.991		15.423	
Bosnia and Herzegovina	6.304		17.349	
Serbia	8.539		11.282	
Bulgaria	6.696		30.420	
Hungary	7.663		35.226	
Poland	7.600		26.587	
Romania	7.564		11.366	
Slovak Republic	8.429		22.839	
Slovenia	7.770		45.555	
R ² -Squared	0.972		0.936	
SE of regression	0.118		1.3119	
Durbin -Watson	2.483		3.666	
Mean Dependent variable	8.907		0.677	
S. D Dependent variable	0.714		5.207	
Sum of Squared residuals	0.195		8.606	

Notes. Fixed effect, panel data estimation, method: Pooled Least Squares; the data are gathered by World Economic Outlook

In the model, variables that measure macroeconomic stability of the country are incorporated, such as inflation rate. Related to inflation, the empirical literature has supported the negative relationship between inflation and growth (Bruno, 1996; Amber & Cardia 2002; Bose, Haque, & Osborn, 2003). The negative relationship is supported even by theoretical perspective, because inflation undermines the

confidence of domestic and foreign investors, and worsens long run macroeconomic performance of the country. In the model, a variable that measure the level of financial development, credit to private sector relative to GDP is also included. The level of financial development is found to be positively related to growth (Papaioannou, Portes, & Siourounis, 2006). In countries with underdeveloped financial system,

remittances are found to be beneficial to economic growth (Quillin, Segni, & Sirtaine, 2007)

Result and Discussion

On the basis of regression analyzes for ten transition economies, the main results can be summarized as follows:

The empirical estimation, for time period 2005-2007, before global financial crisis.

(1) The impact of inflation, which is used to measure the impact of stable macroeconomic environment on growth performance is negative and statistically significant. Low inflation environment has helped the countries under survey to gain positive economic growth.

(2) Financial development measured by the ratio credit to private sector GDP has a positive and significant impact on growth performance in accordance with economic theory, which determines positive uncontested relationship between these variables for countries with intermediate and high level of financial development, and for developing countries with borrowing difficulties uncertain positive relationship (Guiliano & Ruiz-Arranz, 2005) which have found private remittances to be substitute for financial development in these countries.

(3) Investment GDP ratio has a positive but not statistically significant impact on growth. Investment depends primarily on the availability of domestic credit. Agrawal (2000) has found for South Asian countries that investment proportion of GDP has been low based on lesser availability of domestic credit and small inflows of investments.

(4) The negative impact of debt on growth is confirmed in countries under survey. The relationship is not statistically significant. In developing countries, the level of domestic saving is not sufficient to fund the needed investment to ensure economic development, thus is logical the use of external funds in order to increase capacity of country to grow. Ayadi (2008) has found a non-linear impact of debt stock on growth. External debt stock positively contributed to growth in early periods of loan acquisition.

(5) Fiscal balance relative to GDP ratio has a positive but not significant impact on growth. Fiscal expansion boosts aggregate demand and lead to an economic expansion. Changes in spending and taxation can be used "counter-cyclically" to help smooth out some of volatility of real national output particularly when the economy is experiencing an external shock. Gray and Line (2007) have found that fiscal deficits matter for economic growth, especially fiscal adjustment that lower fiscal deficit are followed by stronger economic growth.

(6) Openness to foreign trade has positive and significant impact on growth, even though the coefficient is relatively small.

(7) In the last years, foreign reserves have increased rapidly, principally as a means of combating financial market turbulence. In this paper, we have found empirical evidence of positive and significant impact on growth of foreign exchange rate reserves. Positive impact of foreign reserves on investment and economic growth is found by Fukuda and Kon (2010) and Turner and Mohanty (2006) in a cross

country panel data analyze.

Growth During 2008-2009

There is a significant fiscal deterioration during 2008-2009, which was accompanied by substantial worsening of growth performance. This suggests that the growth slowdown affected revenues adversely, thereby worsening the fiscal positions of the countries. The fall in real GDP during these years is mostly explained by trade connectivity, decrease in the credit to GDP ratio, deterioration of current account position, high external debt and deterioration of fiscal balance. Foreign reserves have a positive impact on refrain output losses. The results are consistent with Claessen, Ariccia, Igan and Laeven (2010) and Lane and Milesi-Ferreti (2010).

Recover Profile for Albania Economy

The growth recover is consider to have a V shape, as represented on the following Figure 1.

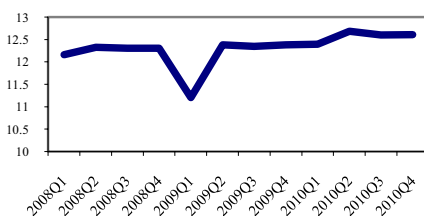


Figure 1. Growth recovery.

The domestic demand continued to be weighted down by weakened confidence on the bank sector, which brought to more selective credit expansion, considerable deterioration of fiscal conditions and substantial reduction of private remittances. A considerable decrease in output is felt on the first quarter of 2009, which is

estimated about 13.3 percent relative to previous quarter. The growth is resumed only on the third quarter of 2009. Improved on export performance is observed on the first months of 2010. For 2010, some projections of GDP growth, which are expected to be about 3 percent, in accordance with IMF estimation are done.

Fiscal policy influenced by domestic and foreign macroeconomic conditions, has helped the country during the currency crisis to maintain positive economic growth. After the crisis, fiscal deficit increased in high levels of about 7.4 percent in year 2009, and public debt was close to 60 percent of GDP, with about 40 percent of debt with short term maturity, and high rollover risk. Based on these figures, there is no more room for countercyclical fiscal policy and budget deficit need to be adjusted.

If we compare output gap in Albania relative to South East European counties (figure 2).

For all the countries, future potential growth is increasingly pulled down by higher fiscal requirements. Despite Bosnia and Herzegovina and Macedonia that recorded a negative economic growth during 2009, other countries managed to maintain positive growth rate. Both these countries had a fixed exchange rate regime before the global crisis. Bosnia and Herzegovina applied currency board arrangements, and Macedonia fixed de facto peg with euro. Exchange rate regime didn't change in the crisis period. Therefore, we can conclude that peg exchange rate regime performed worse than flexible exchange rate regime during the crisis in relation to growth performance. Tsangarises (2010), in analyzing the role of exchange

(2010), in analyzing the role of exchange rate regime in Emerging Market Economies during the crisis, has found that the growth performance for pegs was not different from that of floats during the crisis, but the recovery period 2010-2011 for pegs appear to be worse. Furceri and Zdzienicka (2010) have found evidence that flexible exchange rates are an efficient tool to attenuate the effect of the crisis, because under a flexible exchange rate regime, monetary authorities dispose one additional policy instrument to deal with the crisis.

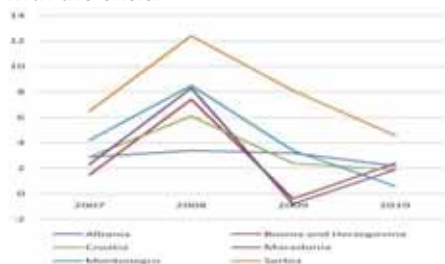


Figure 2. Real GDP growth for regional countries.

Conclusions

In this paper analyzed the main forces that have driven economic growth in Albania relative to South East European countries before and during the global financial crises. The study has found that the pre crisis level of development, current account deficit, trade openness,

credit to private sector, and investment to GDP ratio are important factors for understanding the intensity of the crises. The impact of crises was not severe for Albanian economy because of a weak financial integration and relatively small trade openness. The foreign reserve holding and exchange rate flexibility during the crisis helped in mitigating the output losses.

Since fiscal position deteriorated significantly during the crisis and the banking system is recovering slowly, the Albanian economy needs to broaden its sources of growth and strengthen the competitiveness.

Public debt remains too high and needs to be reduced. Large public borrowing to finance investment project in infrastructure has increased debt-to-GDP ratio closed to 60 percent of GDP, this high debt ratio is making Albania vulnerable to adverse shocks. A tighter fiscal policy could serve to enhance rather damage the growth. Monetary policy should remain cautious, given heightened regional uncertainty.

References

- Agrawal, P. (2000). *Saving, investment and growth in South Asia*. Indira Gandhi Institute of Development Research.
- Amber, S., & Cardia, E. (2002). International transmission of the business cycle in a multi-Sector model. *European Economic Review*, 46.
- Ayadi, F. S., & Ayadi, F. O. (2008). The impact of external debt on economic growth: A comparative study of Nigeria and South Africa. *Journal of Sustainable Development in Africa*, 10(3).
- Bose, N., Haque, M. E., & Osborn, D. R. (2003). Public expenditure and economic growth. A disaggregated analyses for developing countries. *Money, Macro and Finance Conference*.

University of Cambridge.

Bruno, M. (1996). Crises and reform. What have we learned? World Bank Publication, Business and Economics.

Claessens, S., Ariccia, G. D., Igan, D., & Laeven, L. (2010). Lessons and policy implications from the global financial crises. IMF Working paper serial No. 44.

Fakuda, S., & Kon, Y. (2010). Macroeconomic impacts of foreign exchange reserve accumulation: Theory and international evidence. ADBI Institute Working paper serial No. 197. Furceri, D., & Zdzienicka, A. (2010). Banking crises and short and medium term output losses in developing countries: The role of structural and policy variables. MPRA paper No. 22077.

Gray, C., & Lane, T. (2007). *Fiscal policy and economic growth: Lessons for Eastern Europe and Central Asia*. The International Bank for Reconstruction and Development and the World Bank.

Guiliano, P., & Ruiz-Arraz, M. (2006). Remittances, financial development and growth. Discussion paper serial No. 2160.

Kitamura, T. (2008). Impacts of the 2008 financial crises on transition economies. *Journal of Asia-Pacific Studies*, 13. Lane, P. R., & Milesi-Ferreti, G. M. (2010). The

cross-country incidence of the global crisis. IMF Working paper serial No. 171.

Mohanty, M.S., & Turner, P. (2006, September). Foreign exchange reserve accumulation in emerging markets: What is the domestic implication? *BIS Quarterly Review*.

Papaioannou, E., Portes, R., & Siourounis, G. (2006). Optimal currency shares in international reserves: The impact of euro and the prospect of dollar. *Journal of the Japanese and International Economics*, 20(4).

Quillin, B., Segni, C., Sirtaine, S., & Skamnlos, I. (2007). *Remittances in the CIS countries*. World Bank Publication.

Shelburne, R. C. (2009). *The global crises and the transition economies*. United Nations Economic Commission for Europe.

Tsangarides, C. (2010). Crises and recovery: Role of the exchange rate regime in emerging market countries. IMF Working paper serial No. 242.

By: Prof. Dr. Tonin Kola
Prof. Assoc. Dr. Elida Liko

GOVERNMENTS' APPROACH TO PUBLIC INVESTMENT

.....this may also lead to a fiscal illusion as this consolidation is achieved by "sacrificing" the future economic growth to short-term solutions

By: **Msc.Blertha ZILJA,**
Prof.Ass.Dr. Manjola NACO

Abstract

High levels of debt that many countries are experiencing is forcing governments to be more prudent in public finance management, putting pressure to reduce the budget deficit and to control the debt policy. These measures are strongly supported by international financial institutions such as the IMF and the World Bank. Besides the possibility of revenue growth, which due to competition between regions for taxation levels and the chain effect that this yields on the cost of living does not create a relevant contribution to the reduction of deficit, the reduction of costs depending on the level of revenues collected remains the most tangible and sound way to consolidate public finances.

The greatest risk that takes place in these conditions is that governments faced with the need to reduce deficit and spending, at a time that short-term

current spending can be considered as fixed and reducing it would be associated with high social and political consequences, to reach their goal of fiscal consolidation they must reduce public investment (PI). This solution puts highly at risk the country's economic future as PI is regarded as one of the main factors that contribute to economic growth, and this may also lead to a fiscal illusion as this consolidation is achieved by "sacrificing" the future economic growth to short-term solutions. This paper aims to analyze the attitude and approach on public investment of the Albanian governments in the last 20 years, taking into study their behavior during periods of fiscal consolidation.

I. LITERATURE REVIEW

Governments' approach to public investment (PI) and even further, the reasons of growth and reduction on their funding/financing during different periods of time, has always been one of the most interesting issues that have attracted the attention of various

researchers. However, their focus has been primarily on the impact that the shrinking of productive spending has had on the economic development of a country rather than on the factors that have affected the level of public investment itself. This hypothesis which originally arose by Aschauer (1989), according to whom the decline of productive public spending has resulted in lower economic growth, has attracted attention since the first moment. Various scholars, for different countries have repeatedly tried to prove it, but in the meantime, very few studies have been done to investigate the specific reasons that have led to a decline in investment. Among them we can mention: Aubin et al. (1988) for France, Herenkson (1988), and Pommerehne Kirchgassner (1988) for Germany and Switzerland, Sorensen (1988) for Norway, De Haan, Sturm and Sikken (1996) used a panel of data for 22 OECD countries, while Sturm (2001) extended his analysis on 123 less developed countries for the years 1970-1998.

According to Kirchgassner and Pommerehne (1988), variables that affect or can be used to explain the performance of public investment can be classified into three groups: structural variables, economical variables, and political-institutional variables.

The group of structural variables includes the degree of urbanization and population growth. These types of variables normally are included in studies dealing with the explanation of the mass? of governments and

especially to prove Wagner's law (Lybeck, 1988), but Sturm (2001) included these variables in the analysis to directly measure their impact on level of PIs as well as to explain the demand for public capital. The expectation was that a high level of urbanization was associated with a low level of need for public investment, while a growing population would have the opposite effect. In fact, the study of 123 less developed countries found a negative relationship between the degree of urbanization and PIs, which means that rural economies require higher levels of capital spending, especially in infrastructure. Meanwhile, population growth, Sturm (2001) didn't find a very strong link with the PIs, concluding that this variable is never significant, regardless of the model used.

Kirchgassner and Pommerehne (1988) identified several economic variables that are thought to influence public investments, such as: real economic growth, the stock of debt, private investment, budget deficit, interest payments, opening of the market, foreign aid and foreign investment. According to Sturm (2001), all variables influence, but not to the same extent, meaning they are not equally important to explain PIs. Economic variables are among the most important groups to explain the demand for public capital, especially the budget deficit, which could lead to fiscal illusion. High deficit levels usually lead governments to dwindling fiscal policies and high levels of interest payments. In order to reduce these payments, governments may respond by reducing public investment,

because this is politically easier than effects which would come from the reduction of recurring expenditure (Oxley and Martin, 1991). This hypothesis is also supported by Roubini and Sachs. According to them "during times of dwindling fiscal policies and fiscal consolidation, capital expenditures are the first to be cut (often drastically) because they are the least strong element of the budget expenditures" (1998b, pp. 108-109). De Haan et al. (1996) brings the same conclusions from his study on a large group of OECD countries, followed by Sturm (2001) in his study of 123 non-OECD countries.

The variables of the last group (political - institutional) are: ideology, election cycles, coalitions, political and economical freedom, and political stability. It seems that there is no strong connection between this group and economic research, but few studies have been undertaken to see their effect on the PIs. Special attention was paid to the possibility that particular socialist governments tend to spend more than democratic governments. Roubini and Sachs (1989b) and De Haan and Sturm (1994) tried to test this hypothesis precisely because socialist governments are expected to spend more on social welfare while cutting support for public investment and vice versa for democratic governments . However, Sturm (2001) in his model found that the ruling ideology is not a variable that affects capital expenditures. Furthermore, according to him, no variable for this group has a real weight on the PIs. However, there are some other very interesting studies on the impact of

electoral cycles in government approach. Schuknecht (2000) in his quest for 24 developing countries found that public investment is an incredibly powerful tool that affects electoral outcomes. This conclusion is also reached by Van Dalen and Swank (1995) for Denmark, according to whom electoral cycles may help to explain investment in infrastructure; while according Herenkson (1988) and Sturm et al. (1996) capital investments are a tool in the hands of governments which are used to improve the employment figures reported.

II. PUBLIC INVESTMENT DURING FISCAL CONSOLIDATION

The decline of public investment as a percentage of GDP has been a tendency in the 70s for the EU countries as well as other developed countries. According to Oxley and Martin (1991), this is caused by two main factors: the contraction of the public sector and the need to adjust public spending as a response to the high public debt. In the past 30 years, public spending has been below 5% of GDP, however, governments have not reacted the same way. The decline in EU countries and the U.S. continued throughout the 70s to mid 80s, while Japan followed an entirely different direction. In the early '70s, PIs in Japan were on the same level as in the EU (4.3%), but higher than in the U.S. (3.2%). After the '90s, Japan had almost twice the level of capital expenditures of the EU (5.5% versus 2.9% in the U.S. and 2.4% in the EU). In the 90s, the percentage of PIs to GDP rose in EU and even in the U.S. (TURRINI, 2004). The same picture comes along in Sturm's (2001) study on 123 and 37 less developed countries.

Since the 1970s it can clearly be seen a decline in capital spending.

The downward trend in public investment was the result of several factors, but fiscal consolidation over the years 1970-1990 as a measure of controlling the public debt and the high levels of deficit appears to have been one of the most important. The World Bank in its report "World Development" (1988) states that during the fiscal consolidation in the '80s governments cut capital spending three times more than they cut current spending. Furthermore, Roubini and Sachs (1989) highlight the fact that during periods of shrinking fiscal policies, capital expenditures are the first to decline in OECD countries. Other evidence in favor of this theory come from TURRINI (2004), who supports the idea that fiscal consolidation, especially after the '80s in EU countries, PIs were reduced more than other expenditures. In the '90s, as governments began to increase their spending, it was necessary to undertake fiscal reforms to control budget expenditures and manage the budget deficit (Tanzi and Schuknecht, 2000). Thus, in 1996, EU countries signed the Stability and Growth Pact, which determine their levels of debt and deficit, meanwhile the United States entered into force the Amendment for a Balanced Budget. In his empirical study on the impact of the fiscal framework of the EU, TURRINI (2004) concluded that after phase II of EMU, public investments were negatively influenced by the level of debt, a fact that supported the idea that the Maastricht Treaty was accompanied by a decline in public

investment, especially in countries with high levels of debt.

In fact, the reduction in public sector and expenditure levels is not associated with the same level of impact on all kinds of expenses. They may be selective, affecting some categories more than others. Thus, despite the prevailing idea that budget consolidation initially affects public investment, researchers are divided into two groups. The first group defends the theory that there is a negative relationship between PIs and fiscal consolidation, while the second group defends the hypothesis that budget consolidation will have a greater impact on social spending, including education, health and social expenditures.

Frontline representatives say that fiscal adjustments will protect social spending. This is because the PIs are the least strong element of budget expenditures (Roubini and Sachs, 1989) and because it is politically easier to cut or push capital expenditures than current expenditures, which generally are wages and social expenditures (Oxley and Martin, 1991). Cutting jobs or pension payments would translate into lost votes, a risk which no political party would like to take. Sturm (1998) has another very interesting perspective on this issue. According to him, in need to reduce the budget, myopic governments will reduce funds for less visible and long term projects. In 2001, this author tested through his model the impact of the budget deficit on PIs, since most PIs are financed through debt. The theory that governments can raise debt for as long as it is used for investment, because

this serves to distribute the effects among generations is generally accepted, but high debt levels lead to higher interest payments, which will reduce the budget space to support other categories. According to Sturm (2001) budget deficit of prior periods reduces future capital expenditures.

The second group suggests that budget cuts will impact on social spending first before giving effect on capital expenditures. Aubin et al. (1998) says that the fall in investment has more political consequences than cuts in wages and public consumption as investments are more visible. Ghate and Zak (2002) developed a model to test what happens if social welfare and economic growth affected governments in the allocation of budget funds. Results showed that in the first phase, social welfare leads to increased government, but after a certain point, in order to obtain a positive growth in the long term there is need to decrease budgetary funds, governments will need to lower levels of social spending and to maintain the same level of capital expenditure. On the same line are the researchers who think that governments need to invest if they want to be competitive and benefit from globalization. According to Tanzi (2000) globalization will reduce income and spending capacity of governments due to the movement of capital. In such circumstances, governments will need to protect capital expenditures, as this is the only option they have available to attract direct foreign investment. Therefore, if anything should be cut, they will be social expenditures.

III. GOVERNMENTS' ACCESS TO PUBLIC INVESTMENT

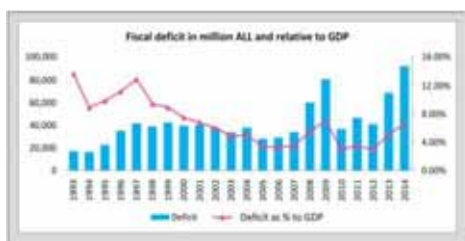
The general theory that prevails, despite the different currents, is that in periods of fiscal consolidation and reforms of deficit and spending reduction, governments will reduce funds for public investment. This reaction is expected especially after periods of aggressive fiscal policy, when expenditures are mainly financed through debt. This is because the increase in the stock of debt is associated with higher interest payments in future periods, making the cost of debt turn in one of the main functions funded from the state budget. Since the public is more susceptible to current spending, especially spending on welfare and social protection, which are the main functions of the use of public funds for most countries (COFOG classification), governments prefer to reduce capital costs and to protect spending that bring in more votes. This behavior on the distribution of budget funds is expected to accentuate even more during election years, when cuts in pensions, salaries and public administration become more difficult. This issue tries to investigate the behavior of the Governments' policy on PIs in the last 20 years, to understand whether during periods of fiscal consolidation and spending cuts, Albanian governments have preferred to reduce capital expenditures while protecting current ones, or vice versa.

Deficit

A persistently negative budget balance leads to continuous growth of the stock of debt, reason for which governments react to keep under control the deficit. Deficit reduction can be accomplished through increased revenues or reduction of expenditures. The increase

in monetary income will translate into tax policy change, but governments do not prefer to have such changes, since among other things it creates confusion for businesses and citizens and threatens the country's competitiveness in the region. For this reason, the consolidation of public finances can be achieved through spending cuts.

The chart below shows the performance of budget balance for the years 1993-2014 in millions of LEK and as a percentage of GDP.



Source: Ministry of Finance

The fiscal balance of the budget, for the period under consideration, has always been negative. The years 1993-1997 were characterized by a high level of deficit as% of GDP, although when the absolute value of its deficit levels is compared it can be said that the 1993 deficit was less than a quarter of the deficit in 2008. Growth rates continued until 1997, when the deficit reached about 12.9% of GDP. For this reason the government decided to take immediate measures for its reduction, and such trend has been observed to occur up to 2005. Fiscal target set was to lower the deficit to 5.8% of GDP in 2005. In 2003 there is a higher reduction of the fiscal deficit, as a result of the revenue growth rate higher than the growth rate of spending. Meanwhile, any failure to achieve the anticipated revenues was

accompanied by a strict control of expenditures, so that the projected deficit rates would not be surpassed. The situation changed after 2006 as a result of an aggressive fiscal policy implementation. The deficit peaked in 2009 (about 7% of GDP) as a result of taking a loan to finance an important transportation project. A consistently negative balance of the budget also made debt stock increase steadily, approaching the allowed norms (60% of GDP). For this reason the Albanian government is trying to be more careful in having a deficit no higher than 3% for 2012. Thus, any revenue shortfall, was accompanied by an expense reduction (Revised Budget 2012).

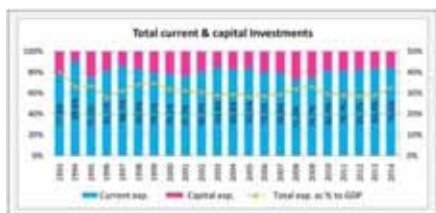
But nevertheless, it seems that the behavior of the government did not stay loyal to this goal. Year 2013, as an election year, showed difficulties in achieving the targeted revenues, including the desire to reduce expenditures. 2013 closed up with a deficit of 5.12% from 3.4% that was anticipated in the original budget. Even more critical is the situation in the forecasts for year 2014, where the deficit is planned 6.57% of GDP, described from the government as the real situation of public finances, necessary to pay back the budget debt to private firms.

Among the problems that come from the high level of debt, is the high level of interest payments, which suppresses the funds available for other budget items. Thus, in 2012, interest payments (Bell, 2012) are the second most funded function by the State budget. Under the circumstances of a limited budget and a predefined deficit level, governments are forced to reduce

spending in other budget items, whether current or capital expenditures. For this reason, we took into consideration the levels of capital and current expenditures over the years to see the relationship between them and the performance depending on the level of deficit.

Government spending: capital and current

Weight of total budget expenditure to GDP has varied over the years. After an upward trend during 1996-1999, there was a decrease in their rate of GDP. Years 2000-2005, in which the government was trying to reduce the budget deficit by a decrease of total expenditure to GDP, a situation that changed in 2005-2009. Interest represents the way the composition of spending has changed over time. For this classification was taken into consideration capital expenditures in current - fiscal budget table in years. Their report is given in the chart below.



Source: Ministry of Finance

It is noted that there is not a certain attitude towards capital and current expenditures. Despite measures to reduce the budget deficit (since 1997), the reduction in the rate of current expenditure to total expenditure is alternated with increased capital expenditure and vice versa, without creating a multi-year trend. However, in the years 2000-2003, when they took stronger measures to reduce the deficit,

it was noticed an increase in the share of current expenditure, meaning that the deficit reduction was accomplished based on the reduction of capital expenditure. This trend changes in 2004 for two main reasons. First, deficit as% of GDP increased compared to 2003 and secondly, it was a year before the election, for which reason the government chose to increase public investment. This fact confirmed the impact that the election period had in the budget allocation.

The years 2005-2009 are characterized by the simultaneous growth of the deficit and the weight of public investment. This means that the debt is taken to fund capital expenditures. Reducing the deficit after this year was accompanied at the same time with the lowering weight of PIs, while current spending was reaching the highest level since 2004. There are two elements in these developments. First, the year 2009 marked the completion of the project "Rrëshen- Kalimash Highway", which was the main cause of the parallel growth of the deficit, debt and the amount of PIs during 2008-2009. Its completion led to the decline of PIs and return to the normal budget trend. Secondly, security and social protection is the highest funded function by the state budget in many years, which is also one of the most important elements of current expenditures. This function's position is not affected by the attitude of the government towards the deficit or debt and is unlikely to be affected as long as the pension scheme keeps on highly depending on the state budget. Payments of this item are considered as fixed liabilities for the government, which will necessarily be paid and their decline is almost

inevitable, such conclusion is reinforced by past trends, as well as by the government's expectations not to cut pensions. The same approach is used with wages, despite the efforts for a small government. If the cost of debt is added to these elements, than the current expenditures are in a static position. They may not grow, however it is very unlikely for them to be reduced.

This conclusion is amplified when we take into analysis the revised budgets. So, in 2010, total expenditures of Revised Budget decreased by 4.5%. This resulted in 3.2% decrease in current expenditure and 10.4% in capital expenditures respectively.

Furthermore, in 2011, total spending in the Revised Budget were 9.4% less than the originally approved budget of that year. At the same time, current expenditure fell by 5.7% while capital expenditure shrank by 22.4%, nearly five times more than current spending.

As a result of recent economic developments at home and abroad and the high level of debt, since 2012 the Albanian government has announced that it will be more prudent in its spending and shall maintain a stock of debt at 60% of GDP, while the fiscal deficit will not exceed 3% of GDP. This meant that public finances were entering into a phase of fiscal consolidation.

But in fact, the performance of the last two years tells a different story. In the initial budget for 2013, the Albanian government rose above the deficit target of 3% of GDP, reaching 3.4%, however, this budget was deemed too optimistic and highly improbable to meet in the first place. Its review later in that year proves this fact, as revenue

fell by 9.6%, and to make things worse, the uncollected revenues weren't accompanied by less expenditures, which fell only 12.04% versus the original forecast. Interestingly, in contrast to expectations, capital expenditures increased by about 6 billion ALL or 8.9%.

Budgeting situation has changed in 2014. The deficit has increased sharply, reaching 6.57% of GDP, which is associated with increased total costs, recording 32.7% of GDP. Within this growth, both categories of expenditure have declined compared with a year ago, and the reason for that was a new item "arrears". Arrears are classified neither as current expenditure nor equity, but they have already a high proportional weight relative to total expenditure. In these circumstances, it would be extremely interesting to study the fiscal attitude and approach that the government will implement to achieve new macroeconomic stability and consolidation of public finances.

IV. CONCLUSIONS

Studies show that in most countries after '70 capital expenditures as percentage of GDP have fallen, linking this performance to fiscal consolidation, which characterized the fiscal policy of many countries during this period. In their studies, Roubini and Sachs (1989), De Haan et al. (1996), Tanzi and Schuknecht (2000), Sturm (2001) and TURRINI (2004) argue that during fiscal consolidation, governments prefer to cut public investment, supporting the idea of Oxley and Martin (1991) according to whom is politically easier to cut the IPs than current spending. However, other authors suggest that

budget cuts will initially affect social spending, leaving room for further discussion on the impact of fiscal consolidation on current or capital expenditures.

During the past 20 years, Albania has always had a negative fiscal balance. However, the facts show that the deficit as% of GDP has generally been declining, especially in the years 1997-2005. Constant negative balance has led to the continuous growth of the stock of debt, exceeding in 2013 the recommended level of 60% of GDP. In order to keep the debt under control and to reduce interest payments, which are among the functions mostly funded from the state budget, Albanian governments have tried to keep total costs under control, whether current or capital. In order to determine whether this control was applied on total expenditure via current or capital investments, it was analyzed their ratio to total budget expenditure. This analysis concluded that governments have failed to maintain a constant approach to one or another type of expense. There were periods during which the decline in total expenditures is associated with increased current expenditure, but in some cases also with the increase in capital ones. This means that governments have not had a predetermined long-term measure to control debt through cuts in investment. This may have resulted from the development phase Albania is undergoing, which requires a high level of investment, especially in infrastructure.

However, there are some periods when a strong link between fiscal consolidation and declining share of IPs is pretty obvious, such as the years

2000-2003 or 2010-2012. This approach is conditioned by the high level of social expenditures, which represent the highest function of the state budget. The pension scheme is highly dependent on budget, and payments for this item are fixed and inevitable to government. Despite total expenditure level, these payments must be done and unlikely to reduce in size. This conclusion is reinforced by the analysis of budgets getting revised after 2007, which shows that in this process, reduction in IPs is higher than current spending cuts.

IV. REFERENCES

- Aubin, C., J.-P. Berdot, Daniel Goyeau and J.-D. Lafay (1988), *The Growth of Public Expenditure in France*, in: J.A. Lybeck and M. Henrekson (eds.), *Explaining the Growth of Government*, Amsterdam: North-Holland.
- Herenkson, M., (1988), 'Swedish government growth: A disequilibrium analysis', in J. A. Lybeck and M. Herenkson (eds.), *Explaining the growth of government*, Amsterdam: North Holland.
- Kirchgassner, G. and W.W. Pommerehne (1988), *Government Spending in Federal Systems: A Comparison between Switzerland and Germany*, in: J.A. Lybeck and M. Henrekson (eds.), *Explaining the Growth of Government*, Amsterdam: North-Holland
- Sorensen, R. J., (1988), 'The growth of public spending in Norway 1865-1985', in J. A. Lybeck and M. Herenkson (eds.), *Explaining the growth of government*, Amsterdam: North Holland.
- Haan, J. de, J. E. Sturm, and B. J. Sikken, (1996), 'Government capital formation: Explaining the decline, *Welwirtschaftliches Archiv*, 132, 55-74.

- J. E. Sturm, (2001), "Determinants of public capital spending in less-developed countries"
- Lybeck, J.A. (1988), Comparing Government Growth Rates: The Non-Institutional vs. the Institutional Approach, in: J.A. Lybeck and M.Henrekson (eds.), *Explaining the Growth of Government*, Amsterdam: North-Holland
- Oxley, H. and J.P. Martin (1991), Controlling Government Spending and Deficits: Trends in the 1980s and Prospects for the 1990s, *OECD Economic Studies*, No. 17, 145-189.
- Roubini, N. and J. Sachs (1989b), Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Countries, *Economic Policy*, 8, 99-132.
- Haan, J. de and J.E. Sturm (1997), Political and economic determinants of OECD budget deficits and government expenditures: *A reinvestigation*, *European Journal of Political Economy*, 13, 739-750
- Schuknecht, L. (2000), Fiscal policy cycles and public expenditure in developing countries, *Public Choice*, 102, 115-130.
- Dalen, H.P. van and O.H. Swank (1995), Government Spending Cycles: *Ideological or Opportunistic?*, Rotterdam: OCEB Research Memorandum 9505
- Turrini, A. (2004), Public investment and the EU fiscal framework, *European Commission*, Economic Papers, No 202, 1725-3187.
- World Bank, (1988), *World Development Report*.
- Blanchard, O., and F. Giavazzi, (2004), 'Improving the SGP through a proper accounting of public investment', *CEPR Discussion Paper No. 4220*.
- Tanzi, V. and Schuknecht, L. (2000), Public Spending in the 20th Century: A

Global Perspective. *Cambridge University Press*, Cambridge.

- Gali, J., and R. Perotti, (2003), 'Fiscal policy and monetary integration in Europe', *Economic Policy*, 37, 533-572.
- Keen, M. Marchand, M., (1997), Fiscal competition and the pattern of public spending. *Journal of Public Economics* 66, 33-53.
- Tanzi, V., (2000), Globalisation and the Future of Social Protection. Working Paper No. 12. *International Monetary Fund*, Washington
- Ghate, Chetan, Zak, Paul J., (2002), Growth of Government and the Politics of Fiscal Policy, *Structural Change and Economic Dynamics* 13, 435-455
- Zilja, B. (2012), "Buxheti per vitin 2012 sipas funksioneve", *Open Data Albania*, <http://open.data.al/sq/lajme/lajm/id/478/Buxheti-per-vitin-2012-sipas-funksioneve>

Data sources:

- Ministry of Finance
- The data used in graphics belong to the accompanying Fiscal Table of the Budget Law for the respective years from 1993 to 2013.
- Data for the years 1993-2013 belong to the Actual Budget. Data for 2010 belong to the Revised Budget. Data for 2014 belong to the Initial Budget.

*Translated by: Orkida Bleta, Auditor,
Performance Audit Department*

By: Msc.Blerita ZILJA,

Faculty of Economics, UT

blerta.zilja@yahoo.com

Prof.Ass.Dr. Manjola NACO,

Supreme State Audit

manjola_naco@yahoo.com

EXTERNAL AUDIT PROCESS UNDER THE LEGAL VIEWPOINT

External audit can be described not only as an independent examination for public reporting of transactions, indicators, financial operations, as well as the verification of the compliance activity of the institutions with the laws

By: Prof.As.Dr.Helga Vukaj; ALSAI

To controll, according to the technical legal meaning of the daily activity of ALSAI, means to conduct the procedure of external audit.

External audit can be described not only as an independent examination for public reporting of transactions, indicators, financial operations, as well as the verification of the compliance activity of the institutions with the laws and the provisions in force, the financial regularity, efficiency, effectiveness and economy, as well as the administration of any aset, and the respective direct monitoring of internal control structures.

Even in the literally legal meaning, the term "external audit", and in general the term "audit" is used to describe the functions of Supreme State Audit, and it has the same meaning as the term "control" used in Articles 162/1, 163, and 164/1/c in the Constitution.

Hence, this constitutional activity is definitely considered as a very important legal proces, with great expectations on behalf of the public interest, and precisely in the framework of preserving the equilibrium of balance with the other norms of the rule of law. The authorized institution, Supreme State Audit, should at the level of the norm that it legitimates, make its activities reach not only the top levels, but also as a normed administrative proceeding, regulate it by the Code of Administrative Procedure (with the latter, audit is considered as absolutely restrained and legal).

The question rises: What is the similarity of an audit process/control with an administrative proceeding?

Administrative proceeding is a guaranteed process and with a direct source from the Code of Administrative Procedure. In the code the lawmaker is constitutionally introduced in the

framework of the respect for human rights and fundamental freedoms.

In Article 1, it is defined explicitly that the provisions of this code apply to all public administration bodies in the exercise of their functions through individual acts. General principles of administrative activity embodied in this code are mandatory for all administrative acts, whether undertaken in the context of private law. Even the general principles of this code may become mandatory for the activity of private entities, when these activities affect public interests. Implementation of this Code is extended even at the level of physical and legal persons, who have been given the right to exercise the duties and competencies by law, bylaws or contracts. From this are excluded those activities of public administration governed by private law.

Not only that, but to clarify what administrative activity represents, we have to penetrate in finding the philosophy of the approaches of both processes.

External audit process, as a unique process in its kind, is characterized by the fact that the obligations arising from the source are carried not only as such, but also as rights. This means that the regularity of the audit process allows that each stage of the conducted activity to be in accordance with the law, in view of the legality of the final act that constitutes a legal obligation for every auditor, but on the other side the positivity of this obligation lies in the fact that these legal obligations can be easily recognized, and can be

considered as a contingent of risk at the subjects (others / third parties). So, we can say that the obligations of this code have a bilateral effect during the audit process. It is important to know them well, and it will help auditors trace how bureaucrats / third parties have respected them. *Hence, the motto would be - your experience, success or failure for you!*

For this purpose, let us describe precisely what administrative activity represents.

The activity of administrative bodies are all the acts and actions, through which is formed and manifested the will of the public administration, as well as the execution of this will. The forms of administrative activity are:

- Collective and individual administrative acts;
- Administrative/ public contracts and real acts.

Administrative acts are considered: all the decisions of the bodies of public administration, which have legal consequences in individual/collective cases.

Comment: The individual administrative act regulates in particular the concrete relations, for a specific issue and for an undetermined entity or group of entities. Though, individual acts do not established general abstract norms. Even the meaning of the phrase itself, individual administrative act means this is specific. In the administrative practice, the act is not titled as such, as there is no case that the administrative body issues an act titled decree or individual decision.

The individual character of the act differs from the specificity of the concrete problem that it regulates. For example, a decision of the Council of Ministers, or an order of the Prime Minister on the appointment or dismissal of an individual administrative acts is official.

The individual act in itself may contain a command to perform certain obligations, as well as may create rights or favors for the interested parties. Even when the administrative act extends its effects not only on a particular person, but to a group or to a broader category of verifiable entities, it is sufficient that it regulates the relationship as concrete, that the act does not lose its individuality, for instance a decision of the Council of Ministers for the expropriation of some families of a village in the name of public interest, for building a factory, highway, hydropower, port etc., contains elements of an individual administrative act, because the legal relationship that it wants to regulate, and the consequences it creates are specific and individualized for a certain problem.

The normative act, unlike the individual act, establishes mandatory rules for behavior, in general and for a complex legal relationship. Hence, the legal act establishes new norms of behavior, which take the character of enforceable rules, and not implementing them constitutes illegality.

In both cases of the acts, whether individual or normative, the difference between them is made on the basis of persons addressed, or the evidences of legal relationships that takes into account the administrative action. If an

act or administrative action targets a certain number of people, or is linked to specific fact, it is concrete and specified. But if the act is related to an unspecified number of people or facts, it is abstract and general.

Administrative contract will be referred to those agreements where at least one party is an organ of public administration, and which are intended to create, change or cancel the legal relationship in the field of public law.

Comment: The administrative contract does not differ substantially from a private law contract. The only criteria that makes the distinction is that in administrative contracts one party is always a public authority, and that these (contracts) are intended to change the legal relations in the field of public law. More detailed explanations on administrative contracts can be found in the commentary of Article 151 of the Code. The following are considered administrative contracts:

- a. public works ventures;
- b. procurement of public works;
- c. procurement of public services;
- d. licensing of gambling;
- e. continuous supply contracts;
- contracting services from private entities in cases of natural disasters

Whereas

Real act, shall be called a form of administrative order, where the will of public administration is expressed by some tools such as signs, warnings, tables, public information etc..

Comment: *Real Act, as may be seen from the definition of Article 3 of the CoAP, is somehow of a particular form of manifestation of the will of the public administration. The definition of Article 3 is self-sufficient, in the sense that it*

can easily be interpreted. What deserves more attention is the difference of real act as a form of manifestation of the will, by physical act as a tool for the execution of an administrative act (other tool to manifest the will of the administration). In other words, different physical acts committed by the employees of public administration during the execution of basic acts, will be considered as part of administrative actions based on which they intend to execute, and not as independent acts. For instance, towing the car from a place where parking is prohibited, which can be done by a private company at the request of traffic police, would be a typical example of a physical act. While the table located by the road authority to prohibit parking in a certain place, would be a good example of a real act. Likewise, actions taken to dispose illegal constructions are simply physical acts that are based on the basic act of the competent authority authorizing the destruction.

On the limits of the approach, it is clear that each auditor during the audit process *a- priori* and *a- posteriori* performs an administrative activity (profiled or not) that at the end is synthesized to be part of the goodwill of the institution, towards the subject that is going to be audited, so it serves to the administrative act. On the other hand, in terms of reciprocity and ambiguity-obligation/right/risk- this expression will reflect the will of the conclusions on the legality of the exercise of administrative activity of others/third parties/-subjects.

So, naturally rises the obligation to perfection the recognition of criteria and legal administrative obligations by each auditor.

For this reason, during the exercise of the work each auditor should act not only as a follower of the fundamental principles of law, as well as an active researcher and examiner by issuing a final act compatible with the standards. Consequently, we must hold our attention in the following:

To start an administrative proceeding means,

First, to verify the boundaries of the jurisdiction and competence of the respective area, where you are going to search and audit. In other words, respect the principle of legality:

- Public administration bodies conduct their activities in accordance with the Constitution of the Republic of Albania, international agreements to which the Republic of Albania adheres to, the laws of the Republic of Albania, within the limits of the powers granted to them and consistent with the purpose for which are given these powers.

Point 1 of this principle emphasizes the verification of boundaries of competence, as a consequence it would be a violation of the principle of legality, and thus we would have an absolutely invalid act.

Secondly, to verify the legitimacy limits [1], meaning how legitimate is the authorized intervention of a specialized body as ALSAI. Being legitimate means:

1. The defenders of rights and legal interests, which are affected by the decisions taken during the

administrative proceeding, have the right to initiate administrative proceedings, as well as to take part in it. The above rights are the same also for the Associations and Organizations.

2. In defense of wide interests, which may be affected by the administrative proceeding, have the right to initiate an administrative proceeding and/or to participate in it, eventhough:

a) the persons to whom administrative proceeding causes or may cause damage to the common rights, such as public health, education, cultural heritage, environment and quality of life;

b) people who live in or near a public property, which may be affected by the administrative proceeding;

c) the Ombudsman.

3 Associations operating in the interests of public, have the right to initiate or participate in administrative proceedings.

Given the above, the auditors' duty is to check their administrative actions and those of the audit entities, ie if they have had legitimacy in the conduct of administrative activity. Legitimacy is closely related to the competence and jurisdiction, notwithstanding that the description makes it possible to separate each term.

In the case of evaluating an indication coming from a third person, after ALSAI verifies its legitimacy, the issue has the competence and jurisdiction [2] (*when the issue is not addressed by any court or competent authority specializing in the same time*), is forced to evaluate the legitimacy of the applicant. If the law would determine the margins in terms of entities closely legitiated, then it is easier for the auditor to verify it,so

based on the law and based on reports of violation of public interest (not to be an anonymous person but an interest party), he/she classifies appealing subject as legitimate or not. In the case where legitimacy is open, then arises the auditor's obligation to initiate an audit process, as an administrative inquiry process, which will assess the operation of the institution to which complaints are addressed. So he/she need to verify if the problem raised in the appeal was within the competence of the entity being audited; the writer is legitime in relation to the duties and responsibilities of this institution, and if was met his right of appeal, whether it was exercised within the limits of the right to appeal in the competent institution, already subject to audit (?), whether the issue is being trield by the court? Only if all these steps result compatible, the stages of progressive audit will incorporate a proceduarial, formal and material will, satisfactorily and in accordance with all as provided by law and the Code of Administrative Procedure.

Thirdly, we have to stop even at the element deadline. *This element is important for the preliminary identification of the audit authority (ALSAI), as in the case of negligence will reflect on the validity of the final administrative act that ALSAI is going to produce. If an act is first verified by ALSAI, means that the stop is conditioned on the expectation of two years, or in the case of exhaustion of domestic remedies of appeal, the deadline can not be farther than 30 days from the date of expression act that are exercised by the internal control act. There are exceptions where*

the public interest is palpable and evident. For this reason, the legislator stipulates clearly in the Article 101 of the Code of Administrative Procedures, that even if its initiator abandons the appeal, it does not affect the continuation of the proceedings, if the administration is of the opinion that the proceeding is in the public interest but also the contrary, when investigative proceedings may be terminated in the public interest.

Comment: The meaning of this provision is related to the **principle of availability**. The party that has given the indicators for an administrative investigation procedure has the right to dispose of the rest of further investigation. It exercises all those procedural rights, provided in this Code, in order to take a final decision. In this regard, the interested party is free to dispose of all procedural requirements that the Code recognizes.

In the case it is considered reasonable and for any kind of circumstances, to withdraw claims filed before the proceeding body, or abandon its rights of legitimate, it remains in the will of the party itself. By exercising this right, administrative investigation ends and the competent authority consider completed the procedure. Specific provisions requiring the withdrawal of claims or abandon of legal rights by the interested party, are accomplished through written form. It should take the form of a written statement, which states the will and reason of the party seeking termination of the investigation.

Withdrawal of claims and abandonment of rights and legitimate interests can not be a legal reason to terminate the administrative proceeding, only because the party that has started the prosecuting requires abandons the claims. ***The case would be presented in another way, if the initiative to start the administrative investigation procedures takes its competent authority.*** Abandonment from the interested parties, or any right of legitimate interest, can not affect the investigation procedure. ***Availability in such cases falls on the body that exercised the initiative and it is the body that decides if the administrative proceeding shall continue or not.***

However, even in cases where the party concerned is the one for the initiation of the investigation procedure, the right to withdraw its claims or abandon its legal rights, can not be unlimited. The specific provision ***makes an exception regarding the impossibility of the interested party to exercise this right, in case law explicitly prohibits it.*** It remains in the evaluation of the lawmakers. However, it is understood that not every case can predict such a ban.

Of course, the existence of public interest can be an obstacle to the completion of the investigation, even if this is required by the interested party itself. In these cases the right of the interested party to the administrative investigation is limited because of the lack of public interest. The Article 17 of the Constitution of the Republic of Albania that recognizes the limitation of individual rights in cases where this is provided by law and only for public

reasons.

These three elements for each external auditor can serve as undisputed indicators of risk and not only.

With the development of the audit process, the auditor verifies and fulfills its legal obligations by investigating and checking every document that would seem necessary to achieve the final conclusions. Also during this phase, he/she has the obligation to notify the auditee of any matters or phenomenon observed. At this stage, it will enhance the position of a compliance audit and the implementation of the rules, without which it would jeopardized the final report of ALSAI, where the auditors are identified as violators of norms and legal procedures. Article 55, 56 of the CAP, according to which:

The principle of an open administration [3]

1 . Everyone has the right to access the files and records of the administration, even when is not beeing developed any administrative proceeding that is interesting for them, except when such a thing is forbidden by law.

2 . The right to be familiar with the files and records of administration is regulated by a special law.

Comment: The principle of an open administration means that the administration must be open for inspection from outside. On one hand, this principle allows those involved in administrative procedures to recognize administrative actions that affect or may affect them, and on the other hand they make possible or facilitate internal administrative control by higher administrative bodies. The principle of an open administration and its

transparency are indispensable instruments for the development of the rule of law, equality before the law and increasing the accountability of public administration.

The general rule is that the activity of administration must be open and transparent. **An exception is made only in cases of national security and protection of privacy of the individual.**

The principle of an open administration and transparency serves two purposes. On one hand, they protect the public and its interests by mismanagement and corruption, and on the other hand, they are essential for the protection of rights and freedoms by giving the interested party the opportunity to appeal unfair and illegal administrative decisions.

The second paragraph of Article 55 refers to the existence of the law "On the Right of Information on Official Documents", a law that has its foundation in the principle of the right to information even when the person is not directly interested in an administrative proceeding.

INFORMATION

Obligation to inform [4]

Interested parties must be informed of all administrative acts by which:

a) are taken decisions about their claims;

b) are imposed obligations, penalties or damages caused;

c) are created, abandoned, expanded or limited rights or legitimated interests of the parties, or in any other way affected the conditions for their exercise.

Comment : Understanding the content of this provision is closely linked with the notion of individual administrative act,

as defined in Section 106, and the notion of stakeholders, under Articles 44 and 45 of this Code.

The obligation of public administration authority to notify the interested parties for the content of an administrative act, set in this provision is an expression of respect for the constitutional law and respect for citizens' and the law, as well as the constitutional right for rehabilitation and compensation in case of damage due to an act, action or failure to act of state authorities (Articles 42 and 44 of the Constitution).

Notification of interested parties for the content of individual administrative acts, in particular to the legal consequences that flow from it, is the first step to ensure a fair hearing.

The legal consequences of an administrative act stay at the start, change or termination of a legal relation between a citizen, association or organization on one hand, and on the other the administrative body.

Legal relation is created as a result of the issuing of an administrative act, as a rule, is of an administrative nature, but an administrative act may establish civil or criminal legal consequences. But, to create an administrative act of the consequences, it must undergo the process of implementation.

The first step to ensure the implementation of an administrative act of the entity (entities), which addresses this Act, and the Administrative Procedure Code names the interested parties, the notification is in respect of their rights and obligations arising from the act.

This is not the only goal.

Each individual administrative act can be challenged (appealed) according to the rules defined in the code or in special laws, but to make possible the realization of the right to appeal (making observations) of the act, and to ensure this right, it is imperative that the administrative act should be communicated to stakeholders within the prescribed time.

By interpreting separately Article 56, we have the impression that this provision defines explicitly the types of administrative acts, for which the communication to stakeholders is a necessary requirement, implying that this communication rule may allow any exception.

According to the legislative technique, exemption would be determined in a separate paragraph of this provision, or successor provision, the latter is entitled "Exemption from the obligation to notify." Up to here, in a superficial glance, it seems that our reasoning is correct. However, if we ponder the contents of the two provisions (Article 56 and 57/1), it is not difficult to conclude that the first determines in a substantive way which administrative acts must be notified to the parties concerned, which leads to comes to the conclusion that communication is all about individual administrative acts. It is hard to find and classify, any other administrative act, which have other legal explicit consequences apart from the three cases of this provision. Article 57/1 does not make the exemption

from the obligation to notify any particular type of classified substantially administrative act (according to its content).

Then the conclusion is clear:

All individual administrative acts, ie. those that create legal consequences in individual cases should be notified to the parties.

Article 55 of the Code of Administrative Procedure recognizes when the interested party is not present or informed in distance for all the progress of the proces, discussions, in particular, the decision for an individual administrative act. In these cases, the interested party must be notified of the content of the act. The articles that follow provide the notice and notification methods. The content of Article 57 is in harmony with the above reasoning and reinforces it.

Exemption from the obligation to notify [5]

1. in the following cases there is no obligation to notify the administration about the administrative acts:

a) administrative acts communicated orally in the presence of interested parties;

b) when the interested party, participates in the development of administrative procedure and demonstrates comprehensive knowledge about the administrative act;

2. time limits shall be calculated from the day the act is issued or the day when stakeholders participate in the administrative proceeding.

Comment: Although this provision is entitled "Exemption from the obligation

to notify", in fact only the first paragraph of this title fits, while the second paragraph calculates the terms of the notice.

Let us go back to the contents of the first paragraph. This paragraph provides two cases for which the administration has no obligation to notify about administrative acts. Lack of obligation to notify is not a lack of obligation in itself (for that), but it means that this obligation is fully completed.

In the first case, through the direct participation of interested parties in the development of administrative proceedings, and as a result of this participation, it manifests comprehensive knowledge about administrative acts. If the party manifests full knowledge, it is not subject to any tests (verifications), but the participation of the party itself in proceedings and especially at the time of the discussion of the decision, it presumes full knowledge of the content of the act.

In the other case, it means that the party concerned has not taken part in the development of an administrative proceeding, but an administrative act communicated orally at a public hearing, where the party is present and is aware directly to the content of the act. In this case, at the request of the interested party, a public administration body is forced to give a copy of the act, and to create the opportunity to become acquainted with the record of the administrative proceeding.

The above two cases of receiving knowledge from the stakeholders, who are present, render superfluous the

implementation of the notification in the ways provided in Section 60 of this Code.

The second paragraph of Article 57 provides two ways of calculating the limits, depending on the fact that the interested party is not present or when the administrative act is announced.

1) when stakeholders participate in the administrative proceeding, or the act is communicated to them verbally (Article 57, paragraph 1, point "a" and "b").

2) when stakeholders are not presented during the administrative proceeding, and there is the obligation to notify them according the Article 56.

In the first case the deadline shall be counted from the date when the act is adopted or announced verbally in the presence of the parties. In the second period begins to run from the day the act is issued, ie from tomorrow.

Contents of notice [6]

1. The notice must contain the following:

a) the full text of the act;

b) the name of the person responsible for the act and the date;

c) the body that has jurisdiction to decide appeals against the act and deadlines for this purpose, if the act can not be appealed through the court;

2. The full text of the act can be replaced with a summary of the content and its scope when the act has fully met the requirements formulated by the parties concerned, or when the act is concerned with procedural measures.

Comment: This provision has explanatory character and as such does not need much explanation, especially paragraph 1. It may be necessary to make only a brief explanation of the item "c" of paragraph 1 of this Article.

As a rule, an administrative act may be appealed to a higher body of public administration, in particular a collegial body of public administration or in court.

If, by specific law, the administrative act may be appealed by an interested party in a body within the administrative jurisdiction, in this case the notice must contain explicitly the body that has jurisdiction to decide the appeals against the act and deadlines within which an appeal can be made (complaint).

The notice for the above is necessary because in this direction we have no uniformity, but, according to various laws we have various administrative bodies that have jurisdiction to review appeals and different periods within which it can be appealed. For instance, according to Article 289 of Law No. 8449, dated 27.01.1999, "Customs Code of the Republic of Albania ", the decision of the competent customs authorities for payment of customs duties and penalties, shall be taken and notified to the person audited (processed) within 24 hours from the time of verification of the offense. Against the decision of the competent customs authority, act which by its nature is an individual administrative act, the accused person, who according to the terminology used in the Code of

Administrative Procedure is an interested party in an administrative proceeding, may submit to the General Director of Customs a reasonable complaint (appeal) against this decision within five days of notification.

So, the announcement of the administrative act, which is considered complete, should contain all the above information, such as 5-day period of appeal and the body that has the jurisdiction to review against the act, who is the General Director of Customs. In special cases where the law provides for the possibility of direct appeal to the court (judicial jurisdiction) then the notice may not contain details of the above data, because the rule is the same for all cases, and whenever is made reference to the relevant provisions of the Code of Civil Procedure (Article 328 of the Civil Code).

The second paragraph of Article 58 constitutes an exception to the general rule established in the first paragraph. The exemption is only in terms of point "a" of paragraph 1, and the requirements of points "b" and "c" must be fully respected.

This section contains two exceptions that allow the communication of an abbreviated text of an administrative act: 1) When the act has fulfilled the requirements formulated by interested parties; 2) When the act has to do with procedural measures.

In the first case the communication of the written text that justified such an act, taken in accordance with and in addition to all the stakeholders, is not necessary to have a long and detailed explanation. On the other hand, the

interested party, satisfied with achieving what is required, is unlikely to appeal, and as a rule appeal does not make sense. However, it is the inalienable right of the party concerned to appeal, when the law allows it, so in these cases the notification of a shortened text of the act is a necessary minimum requirement.

In the second case we do not yet have a complete individual administrative act. However, in the administrative process it may occur to take decisions that define the measures of procedural nature, which guarantee the regularity of the process. As a rule, these measures of procedural nature, by their nature are not possible to appeal, or at least, there is not allowed any specific appeal, but it is allowed to appeal to be included in the appeal against the act itself. However, a summary (abbreviated text) content of these measures should be sent to the stakeholders.

Deadlines for notifications [7]

Apart from the cases determined by law, administrative acts must be notified within 8 (eight) days.

Comment: The administrative acts were notified to the parties concerned. The above provision provides maximum period within which the administrative act must be notified, which is eight days. However, the overcome of this deadline does not invalidate the act, nor the legal consequences that come from it. This is a discipline within the state administration to make the announcement of the act without delay.

This provision allows for the possibility that with special laws, to be decided otherwise. This means that this period

may be shorter or longer. However, it should be a reasonable time within which an interested party may be informed about the content of the act effectively.

But when the legislator says that there are times when it may be decided otherwise, does not bear in mind, only that period, the notice may also be longer or shorter than eight days. There are times that the legislator has left at the interest of the party concerned to be informed about the administrative act.

There are times when the only relevant provision provides the maximum time within which claims must be examined and a decision is made. For instance Article 43/3 of Law no. 8405 dated 17.09.1998 "On Urban Planning", the answer to the demand of the construction site taken respectively in the urban section of the District Council, Urban Planning Office in Municipality, which was submitted. Whereas, under Article 44, the date of the application for approval of the square with its functional destination and urban conditions, until the decision, should not be spend more than two months.

As it can be seen, according to the above regulations it is not foresee the obligation to notify the public administration interested party, pursuant to Article 58/1 of the Code of Administrative Procedure, nor any special term for notification. We think that in this case the public administration is only required to notify the interested party to come at the institution and get information about

the administrative act of approving the construction site, supplemented by the second paragraph of Article 58 of CAP.

Ways of notice [8]

1. Notices shall be:

a) by post, provided they have door to door mail service in the locality of residence or work of the party to be notified;

b) personally, if this form of notification does not compromise speed of development or mail notification procedure is not possible;

c) by telegram, telephone, telex or fax in case of emergency;

d) public notice which is displayed in public places, or through a notice published in the Official Journal, the local newspaper or in two papers read at the place of residence or work of the parties to be notified when interested parties are unknown or in such large numbers that any other form of notification deemed inappropriate.

2. In those cases where the notification is made by telegram, telephone, telex or fax, it must be confirmed by the body issuing the notice in the manner prescribed by sub-paragraphs a) and b) of the preceding paragraph, the next day, regardless of the notice is deemed to be made on the date of the first communication.

Comment: As a rule body that has adopted an administrative act of choosing between ways, he/she considers that it is appropriate to provide notice of this act to the interested persons.

Given that the law establishes requirements regarding the content of the notice, which as explained above is related to the essence of what the administrative body has disposed of the relevant proceedings, as well as the ways to further pursue the issue through appeal, and arises the necessity to be selected as the notification forms those that provide comprehensive knowledge of and closely (specifically) the person concerned to notice. This is why the legislator has decided to view the notification, so that the transmission of the notification act, in the hands of the person concerned through the postal service. Nowadays in our country, which can not be claimed for a "perfect" postal service, the legislator has designated a special and necessary requirement that the body which makes the announcement will utilize this form, only after ensuring that the postal service is functional and could reach the doors of the residences or work center of the party that should be notified. Only when the postal service is impossible, the announcement will be made directly to the party.

However, the administrative body is free when it does not cause damage to the speed of the administrative proceedings, to make the notification of the act by handing it down personally to the interested party. Such may be the case when the administrative body, immediately after receiving the petition, establishes that the right sought to be placed automatically, after it is prescribed the right of its request, and therefore decided that the notification of the act that rejects the

request is communicated in person at interested person.

The law authorizes the administrative body that in cases of emergency the notification to be by faster means of communication such as telephone, telex or fax. Notice is considered completed from this point, however, in these cases; the notification must be confirmed in the following working day notice by mail or in person to the person concerned, according to the rules explained above.

In cases the notice of the administrative body is not unique or individual, but collective. This occurs when stakeholders are in such large numbers that their notification to each district, according to the above forms, as assessed by inadequate administrative body such as in the case when the Council of Ministers decides to expropriate mandatory in certain areas, and when stakeholders are unknown as for instance a competent organ has issued an act which was addressed to all residents of a given residential center. Law for these situations requires a notification made in one of the following forms:

- Posting public information in public places;
- Publication of the notice in the Official Journal;
- Publication in the local newspaper;
- Publication in two of the most read papers in the place of residence or work of the interested parties.

In parallel with the above, if you follow this approach, immediately comes to mind that the audit process is a sophisticated and specialized administrative process, where are respected, through standardized forms and international models of all the

principles expressed in the Administrative Procedures Code, by doing so the audit process to be guaranteed and well-balanced within the norms.

For all the above, deepening the implementation of these obligations, creates the possibility of assessing the risks, perhaps more visibly more formal than procedural, trivial, but basically the direct and indirect consequences for the Albanian state or taxpayer.

II. Initiation of the audit process by legitimate indications, recognition and retention of the discretion limits that are legally authorized

ALSAI has the legitimate right to monitor permanently the programmed activity of every institution of state or public administration, and also its role becomes that of a spontaneous indicator, when it considers the risk of violating the public interest or any other right to administer on behalf of the public.

The motto expressed above - *Your experience, success or failure for you!* - It is worth mentioning the obligation of knowing the framework of power, especially the discretionary nature, since any displacement of the legal framework of the activity of an auditor, would fail his initiative and work verification of control, thus will bring invalidity of the act, where will be scored the audit conclusions. This side of the coin makes it prudent to consider this risk, as evident in many processes. For this reason, each of us should be aware that: discretionary acts are faced in the activity of public administration,

in all the systems of rights in different countries. Even in our society, they are no longer considered unknown. Rather, there is a growing opinion that such powers are necessary to achieve a just social order and make the legal right a positive reality. Of course, this does not mean that public administration should be given unlimited and unnecessary discretion, or administrative bodies should be free of all restrictions on the exercise of discretion. Discretion does not mean arbitrariness.

Discretion, or when it is said that the act or acts shall be within the discretion of the administrative authorities, means the right or action that should be made and exercised according to the rules of reason and justice, not according to private opinions. So, the right, the action or discretionary act must not be arbitrary, vague and imaginary, but legal, regular and exercised within the limit in which the body should limit itself, to conduct a lawful purpose.

The law does not allow unlimited discretion accorded to the administrative authorities. According to Article 7 of the Code of Administrative Procedures *"Discretionary power of public administration means the right of the latter to exercise public authority for conducting a lawful purpose, even without the express authorization of the law."* This means the right granted to administrative bodies, which in their activity and in the multitude of many of the problems that they have the opportunity to examine *within the scope of the law, despite the law can not be expressed in concrete terms, to resolve various issues and draw discrete*

acts. This important principle that characterizes the state administration, gives more agility and flexibility to the administrative activity, within the spirit of the Constitution and the law to function normally.

Overcoming discretion may be encountered in its most obvious form, when the administrative authority does something that is clearly authorized to do under the law authorizing basis, surpassing external constraints provided by law, as may be, for example, the case of imposing a fine by the competent administrative body beyond the limit set by law. But such obvious excesses are not so frequent in administrative activity. Normally, the excess of discretion is not encountered in such simple forms, such as making a decision within the law etc.. Thus, for example, the decision of a city authority to hire, if we can materialize, an employee as a guardian and his payment to be drive by vehicle owners in a public parking lot, can be considered as excess discretion administrative authority in the field of traffic, while road code does not give any authority entitled to do so, by creating such parking, or for example, the appointment in a certain task of a civil service employee and conducting further payment of its funds allocated for this purpose, in a time chart of the institution which does not provide such a place.

Another form of bridging is ***the gap in the exercise of discretion***. An administrative authority may fail to exercise its discretion, because it did not exercise due to the idleness, indifference, or because he/she thinks that there is no obligation to perform

that task, or because they mistakenly consider itself limited by any other law or bylaw. Failure or error in the exercise of discretion may also come from misinterpretation of legislation that gives discretion of the administrative body.

Administrative authority may think that he/she has no discretion on the matter, at a time that the law has not denied this right. So even if the administrative authority thinks that is legally restricted to doing something, while in fact it is within his/her discretion, then his/her inaction is illegal, because the administrative body shall consider the matter under review at the discretion.

Abuse of discretion by a public administration body commits an illegality through tendentious disrespect of internal legal constraints, data for the exercise of discretion.

Abuse of discretion can be objective or subjective. An abuse comes from an objective disregard or violation of constitutional principles, and other legal principles, such as equality, reasoning, equity etc.. An abuse is a subjective result of the exercise of discretion for a wrong purpose, or when its exercise is not justified by trials, in which it is supported. The

An administrative act is the most obvious way of exercising powers and functions of public administration bodies, but not the only one. Public administration expresses will of power through other administrative actions, which is an administrative contract. The contracts in which a party may appear as an administration party, can be private or public.

An administrative contract announces, revokes or modifies a legal relationship

in the sphere of public law and private contract does the same thing, but in the sphere of private law. For this reason, in case that a legal relationship is found, modified or revoked by a contract, but that is included in public law, then it will be considered as administrative or public contract.

Administrative Procedure Code does not provide any general requirement or recommendations about the form that should be an administrative contract. The only requirement is that in cases of failure to the law of any other form of contract, it is understood that the form should be written. In the event that an administrative contract interferes with the rights of third parties, the adoption of these parties should definitely be written. Also, permission, consent or approval of the higher administrative authority should be taken to a contract, in the event that a license, such consent or approval may have been necessary, if the authority would issue an administrative act rather to make a contract.

The freedom that the private parties have in a contract, in respect of the contents is not valid for parties in an administrative contract. This limitation is conditioned by the fact that there is a risk of commercialization of administrative services, in the event that the parties to an administrative contract will be given the same freedom that the parties have in a private contract.

Requirements of legality in administrative contracts oblige the body that can not overstate its powers and do things which is not authorized to do. Therefore, like all other acts of

administration, an administrative contract certainly should have its support in law and should not be inconsistent with any provision of law. Lawful cause on which the obligation between the parties to the administrative contract constitutes, as in private law contracts, one of the main conditions for the conclusion and validity of the contract.

It is not necessary that the powers to be conferred be contracted by law, but must have its foundations in law. In this context, the law does not mean just basic law, but generally means administrative law and common law, as well as general principles of law. It is not necessary that a law expressly prohibits a contract, but enough that such a ban comes from the purpose and meaning of such a law.

It is not necessary the existence of a contract, if the law requires the fulfillment of a task through a written direction or order of the administrative authority, or through an administrative act. For example, the appointment of a civil servant or a person in the employment of the defense services, or the imposition of duties can only be made through an administrative act and not through a contract. This is the concept that is due to administrative contracts. So it is said that administrative contracts are only those that were cited above and that are expressly provided for in the Code of Administrative Procedure, as the needs of society can bring in the future other types of contracts, which is impossible to be all provided by law. **It should be understood that an administrative**

body will contract another entity of the right to an administrative contract, in those cases that the law recognizes such a form, and when it is excessive or impossible to regulate this relationship. Requirements of the law should be applied in all administrative contracts. The requirement of legality can be mitigated only when, and to the extent that an individual is entitled to waive his/her rights. Waiver of rights may be permissible only if it is established a legal right to the assistance of an individual, available exclusively to his/her resignation and when it does not violate the public interest or that of third parties. In any other case, any type of waiver will be considered invalid.

Administrative authority is sometimes given final and unilateral power to break a contract, if such a breach is necessary to prevent or eliminate a serious detriment to the welfare of the general public interest. This power of the administration to spoil administrative contracts in the public interest is clearly and explicitly recognized by our legislation.

Like the administrative act, the administrative contract may be valid and invalid. A contract is effective as a depreciable administrative act such, until it is canceled by legal requirements. A contract will be considered invalid as an invalid administrative act, so is *ab initio* and has no legal effect.

An administrative contract is invalid, as it was a private contract invalid under civil law, such as: if one of the parties to the contract is not competent because the fledgling or mental disability,

whether a party holds in store serious mental or absence, or holding something secret about the intention, when the expression of desire on the part of it is fake, or if he makes a serious expression of desire, when it is a violation of the form required by law, if incompatible with the rules of morality, the service aims to help on the basis of an objective standard applied at the time of making the contract, no one can lead to the end physically or legally, when a mistake is made facts which is based contract, or when one party rejects the contract, after approval is achieved on the basis of error or faulty communication, or deliberate deception or threat, or is made by a representative who has not appropriate authority to operate, etc..

The invalidity of a contract could make it completely worthless, if the contract can not be done without the invalid part. If invalid contracts take effect, neither the parties nor anyone else can not rely on them. However, if under an invalid contract, one party has performed its part of the contract, it is entitled to compensation for the damage that may be caused.

In this way, the same rules that operate on the invalidity of an administrative act shall apply to administrative contracts, because it can not be held in a different positions for them, because as an administrative act, as well as administrative contracts, are subject to the study of the theory of administrative law and both made subject to judicial review in the administrative sections in case of invalidation.

Also, almost the same rules that operate in determining the invalidity of

contracts in private law will be applied in the administrative law. Thus, the rules provided in the Civil Code that define the general conditions affecting the contract and the principles of equality and fairness, the imposition of restrictions on the parties' responsibilities, opportunities to withdraw from the contract, contractual freedom, avoidance of authority bodies, etc., are also applicable in examining the validity of administrative contracts.

[1] Article 45 Code of Administrative Procedure

[2] Article 22-26, Code of Administrative Procedure

[3] Article 55

[4] Article 56

[5] Article 57

[6] Article 58

[7] Article 59

[8] Article 60

*Translated by: Dalina Demi, Auditor,
Performance Audit Department*

By: **Prof.As.Dr.Helga Vukaj**; ALSAI

INCREASING THE EFFECTIVENESS OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS THROUGH THE COOPERATION WITH CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS

Frequently is emphasized the importance of transparency of Supreme Audit Institutions and the necessity for them to be open to the civil society participation. our experience.

By: Evis Çela, Senior Auditor, ALSAI

Abstract

The effectiveness of the SAI is determined not only by the human and financial resources at his disposal, but also by a very important factor: the interaction with stakeholders. This article focuses on the interaction between Supreme Audit Institutions and Civil Society Organizations (CSOs). In order to be more successful, this interaction should promote transparency and accountability. It can be extended to all stages of an audit, to begin with the procedure of selecting audit topics, to the involvement of CSOs specialists as external experts.

Key Words: civil society, public funds, transparency, accountability

Structure

- Introduction

- The role of Civil Society Organizations in increasing transparency
- Functions of the SAIs and CSOs: different but complementary to each other
- Participation of Civil Society Organizations in the stages of audit
- Conclusion
- References

Introduction

The consolidation of democracy in developing countries inevitably must bring the practice of accountability in the use of public funds. Corruption and inefficiency in the use of public funds, is a growing concern for citizens. In the framework necessary reforms for to strengthen transparency and accountability, takes a special significance the involvement of Supreme Audit Institutions, whose work should provide tangible results for the citizens. In this regard, these

institutions should take over new roles, to avoid being perceived as too technical and distant society. This need is also recognized by the Supreme Audit Institutions, which usually have a more cautious approach to citizen participation and civil society. The International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), has stressed the need to build a working relationship and cooperation with civil society organizations, to enhance the exchange of information and to promote the functions of Supreme Audit Institutions. There are several ways you can channel the cooperation with civil society, amongst which the most important are: the creation of spaces for the complaints of citizens, civil society participation during an audit and the opening of the institution to suggestions, proposals and comments.

The role of Civil Society Organizations in increasing transparency

SAIs in different countries experience similar institutional, technical and political challenges. These institutions face restrictions in the communication process and "the marketing" of the results of their work. The effectiveness and the impact that they have on the public, not only depends on the level of independence and professionalism of their human resources, but also on their ability to build bridges of cooperation with stakeholders¹.

¹ Albert van Zyl, Vivek Ramkumar, Paolo de Renzio, "Responding to challenges of Supreme Audit Institutions – can legislators and civil society help?", 2009

The etymological dictionary² says the term "audit" has its origin from the Latin word "audire" which means "to hear". "Audire" in ancient Rome referred to "hearing the accounts", a process in which a state official compared the economic data with those of his other officer, pursuant to certain rules. Given that most of the interested parties at the time had limited knowledge of economic, the audit of accounts was presented verbally. In modern times the audit is transformed into a technical discipline which is practiced by professional auditors that give their opinion about the regularity of transactions. A good cooperation between SAI and CSOs can help to improve the process of auditing government accounts.

In the past 10 years, the capacity of CSOs to understand, analyze and influence public budgeting have increased significantly. In many developing countries, CSOs are involved in civic movements that aim to make the process of budgeting and expenditure of public funds more transparent and accountable³.

CSOs contribute to public management oversight and aligning it with the citizens, in some ways:

- CSOs are one of the few sources of critical and independent information about the impact the state budget for citizens;
- Through their activity, CSOs help to fight the lack of information available

² Douglas Harper, "Etymology Dictionary", 2001.

³ OECD "Best practices for budget transparency", 2001

for the citizens of a country in relation to budgeting and public expenditure;

- These organizations facilitate and encourage discussions within civil society and the general public on issues related to public management;
- Through the collection and dissemination of information for public finances, CSOs contribute in increasing the transparency and promote the accountability of governance structures;
- These organizations provide training on public finances for citizens, media and other stakeholders, thus contributing to the strengthening of the capacity of such groups to oversee the use of public resources.

Since 1995, through the recommendations of the General Assembly of OLACEFS⁴, has been opened the way for the participation of citizens and civil society in financial control systems "as a permanent source for critical areas of public administration". In this regard, it is important that Supreme Audit Institutions take steps to set procedures and rules to protect the confidential nature of certain steps in the process of investigation, or to avoid the influence of political and social pressures. The access to public information is very important to determine the framework of cooperation. In this regard, civil society organizations provide a major

contribution to the efficiency of the external audit system and consequently the effectiveness of the system of accountability and good governance.

People are very sensitive to certain areas where they think government irregularities or corrupt actions occur. When their perceptions are right, it means that resources in some public institutions are not used properly and this perception is detrimental to a country's democracy.

For this reason, giving the opportunity for citizens to forward their complaints, either individually or through Civil Society Organizations, or the development of audits based on their information, represents an innovative way of strengthening democracy. The development of audits should not be "closed", but should take into account the concerns of citizens, which usually come through their representation in Civil Society Organizations. These organizations have valuable information as a result of that conduct. They progressively develop, diversify and specialize in certain areas.

The access to public information and transparency of a Supreme Audit Institution, are necessary conditions that ensure the participation of different actors in the system of external audit. In this way, while is extended the transparency and access to information, should be also improved the mechanism through which participants can become members of civil society. Thus, access to information is necessary but not sufficient to ensure effective collaboration. For this reason, it is necessary to create appropriate methodologies for the participation of citizens and civil society as well as to

⁴ *Asambleja e Përgjithshme të Organizatës së Institucioneve Supreme të Auditimit të Amerikës Latine dhe Karaibeve u mbajt në Lima, në vitin 1995. Për herë të parë në komunitetin e Institucioneve Supreme të Auditimit u shtrua domosdoshmëria e bashkëveprimit të tyre me shoqërinë civile dhe qytetarët, si një proces i cili tashmë duhet të formalizohet.*

determine the role and purpose of this participation.

**Functions of the SAIs and CSOs:
different but complementary to each
other**

Stakeholders are defined by INTOSAI in ISSAI 12⁵, as "a person, group, organization or member of a system that may affect the operations, objectives and policies of the government and other public entities." Since the functions that perform have the same final objective, along with Supreme Audit Institutions, Civil Society Organisations, are taking an increasingly important role in strengthening the institutional framework, especially in developing countries, where public institutions are still in the consolidation phase.

It should be emphasized that although the functions performed by Supreme Audit Institutions and Civil Society Organizations have different nature, overall activities performed by them enable the creation of opportunities for cooperation. Both society actors, have common features and can complement each other's functions in terms of the exercise of audit activities.

Supreme Audit Institutions have a duty to audit the implementation of the state budget and the efficiency of incurred expenditure. In other words, their specific functions should include:

- Providing assurance that the funds have gone exactly in the areas in which

they are allocated and used legally and appropriately. These activities are financial and compliance audit.

- Providing assurance that the audited institutions have acted with economy, efficiently and in accordance with their objectives. This activities are performance audit.

While Supreme Audit Institutions (SAI) have the obligation to audit the activities of public entities, according to the provisions enshrined in their law, Civil Society Organizations voluntarily undertake this process. Audit Institutions and CSOs, are complementary in their functions but SAIs have some special features that make them more adequate to carry out audit functions:

- The constitution and the law of the SAI provides it the right to seek all the necessary information, unconditionally.
- SAIs are composed of qualified staff in order to carry out the audit, and have appropriate human and financial resources. Consequently, the technical capacity that SAIs dispose is higher than that of CSOs, although many of these organizations are making progress in this direction.

On the other hand, CSOs have several characteristics that give them the opportunity to strengthen the supervision of the activities of public entities:

- CSOs through their monitoring efforts, gather relevant information, that can be used at any time to react to certain activities of public entities.
- These organizations have a greater sensitivity to the practical implementation of Government programs, as they are closer to the

⁵ ISSAI 12, "Value and Benefits of SAIs—
Making a difference to the life of citizens"

process of public service delivery and consequently, even to citizens as their users.

- CSOs are characterized by a lower level of bureaucratization and therefore have the opportunity to go beyond the time or procedural limits that characterize the work of Supreme Audit Institutions.

Both these actors, with different but complementary roles, can benefit greatly from each other and therefore should evaluate the possibility for co-operation and interaction between them. As it was mentioned above, CSOs do not have enough resources to have access to valuable information, which for Supreme Audit Institution is available at any time. But given that it is very important that these organizations monitor the activities of the administration, ways have found to include them. For example they can propose legislative changes, can denounce public officials that may have committed corruptive actions, can promote public discussion of certain issues that have been identified in the state administration and may intensify conversation between citizens and public officials.

On the other hand, Supreme Audit Institutions can benefit immensely from the collaboration with Civil Society Organizations because not only will improve the impact of their work, but also its quality. Through the interaction with Civil Society Organizations, Supreme Audit Institutions can reinforce efforts, opinions or recommendations. Irregularities found during the audit work and recommendations in audit reports, are more likely to be applicable and implemented if there is pressure also by

other parties interested in the overall system of public management oversight.

Participation of Civil Society Organizations in the stages of the audit

In many democratic countries of the world, legislative oversight of public financial management takes place according to one of these two forms - *ex ante* and *ex post* supervision⁶.

Under the *ex ante* supervision, the legislature examines carefully the budget before it is adopted and enters into force. This system is applied in countries where the legal system is traditionally strong, like the United States or Germany, in which budgeting should change from the first stages, if it is discovered that the manner of allocation of public funds does not reflect national priorities. Meanwhile, in countries with weak legislature, parliament has the power to amend the budget sent to him by the executive, before starting its implementation.

Under the *ex post* supervision, the legislature uses the Supreme Audit Institutions to assess whether the budget was implemented in accordance with the legal provisions. Many countries around the world, among which Albania, have implemented such a *ex post* supervision system, through which SAs report their audit to the Parliament, that is responsible to take action in relation thereto. In *ex post* supervision system, the cooperation

⁶ Wehner Joachim, "Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle." *The World Bank Institute of the International Bank for Reconstruction and Development*, 2004.

with stakeholder was even more important and for this reason many SAIs have chosen their audit reports to be published and available at all times to the public, the media and Civil Society Organizations. These actors of the society, use the audit findings to demand higher accountability and responsiveness of government.

But regardless of which of the above two supervision systems is applied in a country, or the different ways of organizing Supreme Audit Institutions, they should already be aware that they can not work alone and that they need to be supported by their partners. This requirement encourages SAIs to implement mechanisms that help the involvement of Civil Society Organizations in their audit work. Both these actors of society can benefit from increased cooperation between them, that can be done through public participation or transparency..

The dialogue with civil society provides a major contribution in the improvement of the audit process because it provides the possibility of incorporating information from different perspectives. Civil society can also contribute to support the recommendations of an audit by the function of advocacy that they can perform in defense of the work of the SAI. CSOs can use audit reports of SAIs as a source of information to raise their voice on the provision of public services. This joint effort between Audit Institutions and CSOs enables the improvement of accountability.

With the increasing of frequency of discussions in public, grows the demand for specialized Civil Society

Organisations. Therefore, it is very valuable for these organizations to be involved in mechanisms associated with audit processes, from the selection of items subjected to audit the discussion and outcomes of consultation. This is a way to open the process to society, taking into account its concerns and improving the mechanisms of participation of civil society stakeholders.

CSO as one of the most important partners of a SAI, can participate in all stages of an audit, since the proposal of the potential topics to the final stages of reporting.

During the initial phase of the selection of topics to be audited, it is very important that the SAI balances its priorities as an independent institution with recommendations or suggestions from outside sources, such as the citizens and CSOs.

The SAI must possess mechanisms that facilitate proposals from outside, but without creating the expectation that they will consider each of them. Therefore there are some very important factors to be kept in consideration during the management of external initiatives and proposals:

1. CSOs need to be well informed about the role of the SAI and its working procedures related to the selection of topics for audit.
2. The SAI should build adequate communication channels through which proposals can come from outside the institution. These channels should be well known also by stakeholders.

The above two aspects have to do not only with technical issues, but also with the professionalism of the SAI as an

administrative and political culture of a country. Approaches in this direction are different. Some Supreme Audit Institutions consider proposals coming from outside, but do not have formal procedures for this process. Instead some SAIs have chosen to set formal procedures by which ensured that all suggestions received from outside are reviewed. A good example is the Slovenian Court of Auditors, which in its official website provides a detailed description of how proposals should be addressed by external stakeholders, by mail, fax or email. This description is accompanied by specific instructions about what must contain a proposal for audit coming from outside the institution. Also notes that if proponents possess relevant supporting documents, must send them along with the proposal for audit

Mechanisms such as the one implemented by the Slovenian Court of Accounts, allow CSOs to communicate their concerns and proposals to the Supreme Audit Institution in a formalized way and in accordance with certain clearly defined procedures. We must not forget that besides design and implementation of such mechanisms in practice, one of the other duties of the SAI is to encourage the involvement of stakeholders through different ways, such as the organization of seminars once a year, where CSOs are invited to give their opinions on topics or potential issues that must be audited by SAIs. Supreme Audit Institutions, according to the social and political environment that characterizes each country should identify which mechanism may be more appropriate in order to encourage their cooperation with CSOs.

Another important issue that should be taken into consideration regarding the proposals that come from outside, is the difference of time between the receipt of one proposal from CSOs and performance of the audit for this proposal. SAIs conduct their activity based on an annual plan and proposals for external audit can "overcharge" the plan. For this reason, it is important to rightly orient public expectations, so that those who bring proposals for audit, understand that even though the proposal may have been taken into account, the audit about that proposal can not begin immediately, because the SAI has a fixed timetable.

Another way to include stakeholders is their direct participation in the audit. CSOs through their experts and their specialized expertise can provide an added value to the audit. For simple issues, this cooperation can not extend throughout the audit period, but only in moments of finalizing the final report. In this way, specialists can assist CSOs one SAIs auditors to finalize a higher quality product.

Since the audit is a technical process, objectives, principles and procedures are not known by the general public. CSOs and the media are natural mediators that can assist the reporting of findings, conclusions and recommendations of an audit.

Conclusion

Frequently is emphasized the importance of transparency of Supreme Audit Institutions and the necessity for them to be open to the civil society participation. CSOs provide a major contribution to the intensification of the process of responsibility and accountability of governance structures.

They can help in promoting the work of the SAI, in the support of its recommendations and in drafting quality audits, through their participation throughout the phases of an audit. For these reasons, SAIs should establish and develop adequate mechanisms that encourage and support collaboration with CSOs. Interaction with stakeholders is definitely the right way where we should go, faster than ever.

Referenca

- Albert van Zyl, Vivek Ramkumar, Paolo de Renzio, "Responding to challenges of Supreme Audit Institutions – can legislators and civil society help?", 2009
- ISSAI 12, "Value and Benefits of SAIs—Making a difference to the life of citizens"
- OECD "Best practices for budget transparency", 2001
- OLACEFS, "General Assembly Recommendations", 1995

- Wehner Joachim, "Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle." The World Bank Institute of the International Bank for Reconstruction and Development, 2004.
- Association of Chartered Certified Accountants (ACCA) "Different Models of Supreme Audit Institutions", 2005.
- Republic of Slovenia, Court of Audit, "Slovene Court of Audit Strategy 2007-2013". 2007.
- Westminster Consortium, National Audit Office, "Improving financial oversight: a guide for parliamentary staff." 2011.
- Transparency International, "Anti-corruption handbook", 2004.

Translated by : Xhuljeta Çelaj, Auditor, Audit Department of Central Budget, High Public Administration, Financial Management and Internal Audit

By: Evis Çela, Senior Auditor
ALSAI

THE EU ACQUIS REQUIREMENTS ABOUT FINANCIAL CONTROL

In the process of enlargement of the EU all candidate countries have to establish and develop their own system of internal financial controls in the public sector (PIFCS – Public Internal Financial Control Systems) and also implement mentioned system in the government units.

By: MPA, Albana Gjinopulli CIPFA;

Abstract

Countries that have received the status of 'Candidate country' by the European Union enter into negotiations on a number of chapters that aim at transposing the EU “*Acquis communautaire*” (or the acquired common legislation applicable to all Member States: the so-called “*hard*” *acquis*) into national law. Chapter 32 of the *Acquis communautaire* consists of three elements¹: PIFC, External Audit and the protection of EU financial interests/fight against fraud.

The first two elements are not covered by EU regulation as the Member States

have always been free to make their own arrangements in the area of controlling national budgetary means. However the management and control of EU-funds are subject to specific EU regulations that have to be implemented by Candidate countries. *Compliance with PIFC requirements is compulsory.* In the process of enlargement of the EU all candidate countries have to establish and develop their own system of internal financial controls in the public sector (PIFCS – Public Internal Financial Control Systems) and also implement mentioned system in the government units. Adaptation of public internal financial controls system to the European standards, with the purpose of public administration reform and establishing of its administrative capacity, is for every government one of the priority areas in the process of

¹ www.pifc.eu/shop/index.php

approaching to the EU. In keeping with the set concept, the Republic of Albania undertook numerous activities during the past eight years to create all the necessary assumptions for the establishment and development of the system, including: the adoption of the initial strategic documents; drafting of laws; the creation of organizational capacities and human resources; and the implementation of the system with budget users at central government and local levels. In this paper we will present phases of implementation PIFC in Albanian Finance Management Sector. Through these phases we will show impact that PIFC has on development of New Public Management in Albania and changes in organizational structure and human resource that are caused during this process. Also, we will give critical opinion of that process and problems which occur during implementation. In this paper we will present approach in implementation of PIFC in some Balkan's Countries and compare this with implementation in Albania. In the pre-accession negotiations with the Republic of Albania, the EU Commission stated that the negotiating chapter 32 Financial Control requires significant adjustments to EU requirements.

Since the accession negotiations with the EU-10 countries started around 2000, PIFC and External Audit were regarded as "soft" acquis. i.e. there is no specific EU legislation on these subjects. However, the European Institutions (Council, Parliament, Court of Audit and the Commission) have agreed that in this Chapter, the Candidate countries have to reform their public internal control and

external audit systems in such a way as to follow and implement International standards and EU best practice. Also, normative framework was amended and several strategic documents were adopted with the aim to organize and sustain the system of internal financial controls in the public sector. Development strategy of PIFC was defined and also it was several times redefined and adopted by the Government of the Republic of Albania. With these strategic documents government of Albania clearly pointed out importance and significance of the implementation of PIFC in Albania and has made efforts to integrate the development of PIFC with other reform processes in the public sector in Albania

Keywords: *public internal financial control; Albanian public sector; reform; international standards.*

The EU acquis on Financial Control

Public Internal Financial Control
bridges cultural divides to bring understanding of modern internal control systems to the "Old World," and helps to explain to the "New World" how to communicate effectively on these topics².

As the main element of PIFC, Financial accountability is a condition for the EU accession. The expansion of the European Union of 1- st of May 2004 which took in Eight Central and East European countries (CEECs) and two

² *Defining internal control, Government Finance Review, February 1, 2006 | Kinney, Anne Spray; Christensen, Peter.*

Mediterranean countries to the EU, followed by accession of Bulgaria and Romania in 2007, has marked a new momentum in the European integration process. On the side of the EU, the enlargement is conceived as a “historic opportunity” for bringing the European continent together. It should provide greater security and stability of the continent and economic prosperity for all the European nations. Although enlargement denotes investment of sufficient financial resources into the CEECs economies, it also creates bigger and more dynamic market for the benefit of all of its members. For the new members, on the other hand, the accession into the EU means becoming part of the long desired “West”, with blooming economy, prosperity and world without frontiers. It signifies an era of greater freedom and respect for human rights, based on European democratic values.

The EU’s readiness to accept the CEECs as potential candidate states was explicitly expressed for the first time at the Copenhagen European Council (1993), which declared that:

“The associated countries in central and eastern Europe that so desire shall become members of the European Union. Accession will take place as soon as an associated country is able to assume the obligations of membership by satisfying the economic and political conditions required”.

In June 2000, the Santa Maria de Feira European Council agreed that all the countries in the region are “potential candidates” for the accession to the EU. This perspective should help each country to accelerate the pace of reform and to begin to align its laws

and structures with those in the EU³. At the moment, Macedonia, Turkey and Iceland have the status of candidate countries while Serbia, Montenegro, Bosnia and Herzegovina and Albania have the status of potential candidate country. The increased EU co-operation with the countries of Western Balkans and the anticipation of their accession to the Union are expected to bring about greater stability of the whole region.

Conclusions of Thessaloniki European Council of June 2003, reiterated the determination of the EU to support the European perspective of the Western Balkan countries. The Council explicitly stated that the Western Balkan countries are to become members of the EU “once they meet the established criteria”.

Although the prospects of further EU enlargement have been seriously questioned after the 2005 stalemate with the EU Constitution, the EU Commission has still not changed its rhetoric and intentions and seems to be determined to enable the comprehensive economic and political unification of the European continent in the years to come.

In order to help the candidate states achieve the objectives of accession to the EU, the Commission outlined the strategy for preparing the Central and East European states for membership,

³ *A guide to public sector management: the PIFC framework provides governments modern guidance for better transparency, efficiency, and security. (RESEARCH CONNECTION) (Public Internal Financial Control), Internal Auditor, August 1, 2007 | [Cohen, Alain-Gerard](#).*

providing significant political and financial support. The pre-accession strategy generally consists of several distinct parts: priority setting, discerned through Accession Partnerships, financial assistance, association agreements, participation in Community Programmes and preparation of the negotiations through analytical examination of the candidate country's achievements. The Commission has also set up a number of conditions which need to be met in order to join the EU. Therefore, the accession to the EU should be perceived as a long-term process, rather than a simple agreement of contractual parties, which was a feature of most of the previous enlargement waves. The question which should be raised is why did the Commission adopt such an approach and imposed quite wide accession conditions upon the candidate countries, especially since similar conditions were not imposed during the previous EU enlargements? To answer this question, several important factors should be taken into account. The main one is that the accession of the countries of Central and Eastern Europe to the European Union is in many respects different from all the previous European Union enlargements. First, the number of countries applying for membership was much greater than was the case with the previous waves of enlargement. Second, CEECs democratic systems were rather fragile at the beginning of the accession process and the level of economic development is still substantially below the European average. Third, the European Union is in a much more advanced stage of

integration than it was in the previous enlargement waves, which necessitates meeting of certain standards before entering in the European space. Early accession to the EU, without meeting certain standards, would be likely to undermine the process of further European integration and smooth functioning of the Union. Therefore, there seem to be many arguments to support the necessity of meeting certain number of conditions in order to join the EU.

The conditions for the EU membership set up by the European Council and developed by the European Commission's Opinions are mainly of a political and economic nature. The EU requires the prospective candidate States to attain certain level of democratic and economic development, so that they would be able to sustain the obligations of membership without major difficulties. In that sense, the EU also requires CEECs to adopt voluminous *acquis communautaire*.

Changes in law are therefore conceived as a basic tool for the process of political and economic integration.

However, the EU is quite aware that changes of law alone cannot bring about significant reforms in political and economic systems of the candidate states, especially when most of the acceding countries suffer from the discrepancy between the legal system and legal order. Quite often very good laws are enacted, but the degree of their implementation remains pretty low. On the day of entering into EU, average GDP per head in the ten new member countries was only 46% of the EU15 average. Although one new

member country, Slovenia, was richer than the poorest 'old' member, Greece, the poorest new country, Latvia, had a GDP per head of only 39% of the EU average. According some estimates, it will take Poland approximately 59 years to achieve the EU average of GDP per head. Therefore, the Commission insisted that candidate states work very hard on the strengthening of their administrative and judicial capacities. One of the important aspects of the administrative capacity of candidate states is financial accountability.

Financial accountability

The first time financial accountability was used as a criterion for accession in its own right were the Commission Opinions issued in July 1997. From 1997 and on, the European Commission started regularly checking the candidate states' administrative abilities and providing advice and solutions, in its opinions of the progress of the candidate states towards accession. In these opinions references were not only made to administrative capacities to deal with the absorption of specific elements of *acquis communautaire*, but also to the need to develop adequate financial accountability system, based on effective internal and external financial control. The issue which may arise in this respect is whether the Commission, i.e. the EU, has the legal right to demand the candidate States to comply with certain financial accountability standards? This question appears to be problematic, especially bearing in mind that there are only few provisions in European Treaties and secondary European legal sources which contain provisions of general application to financial accountability

of EU funds. Although the EU has started taking a more proactive stance in this regard over the last couple of years (as pointed out earlier), the area of financial accountability still falls within the principle of subsidiary and the EU has no competence interfering with the organization and operation of the financial accountability institutions of its Member States. But what then gives it the legal right to impose public financial accountability standards on the countries which are still not its members?

Although there is no direct legal basis which gives the EU power to require certain institutional standards from the candidate countries, it could, however, be argued that there are some indirect sources which provide the EU with such a right. The most important is Article 10EC, which requires the Member States to take all the necessary measures to fulfil the obligations arising of the EU membership. This implies that Member States must have adequate capacity to be able to ensure the timely implementation of the EU policies and managing the EU funds. This is especially important in the view that the EU does not have its own administration outside Brussels and thus heavily depends on national, regional and local governments for the implementation of its policies. As it has been pointed out a several times by now, 80% of the EU budget is implemented by the Member and potential Member States and only around 20% by the EU institutions themselves. Therefore, Member States have to ensure efficient and effective management of the EU funds provided under the numerous EU programmes, such as Common Agricultural Policy, the

Regional Development fund, European Social Fund etc.

The issue of the candidate States financial accountability has not been only the concern of the EU institutions, but also of the current Member States, especially those who significantly contribute to the EU's budget. If a new Member State lacks capacity to comply with the Community rules and does not have proper financial control mechanisms, other Member States may be put at risk.

Although the financial accountability systems of the current Member States are not ideal and do suffer from various shortcomings and weaknesses (as pointed out in the ECA reports), acceptance of generally fragile systems of financial accountability of the candidate/acceding countries may generate additional burdens on the control institutions, the Commission and the ECA.

On the other hand, the establishment of effective financial control mechanisms will be of great importance for the candidate countries own administrative developments. The establishment of effective systems of financial control should provide better value for money of public funds, as well as decrease the possibilities of fraud, corruption and financial irregularities, as one of the candidate countries greatest public administration problems.

The above discussion leads us to conclude that the EU has the general right to require the candidate countries to have reliable and effective financial accountability systems.

The way they organize their financial accountability systems is still left to

them, but they must assure that such a system will be able to properly manage and control the use of EU funds.

The next question which should be raised is whether there is unique European standards of financial accountability to which the candidate countries should aim? And if these standards exist, what is the best way of achieving them?

As we could see, the Treaty establishes only general obligations of the Member States in specific financial accountability areas, such as fight against fraud. It also provides the basis of its own financial accountability system, setting out the responsibilities of the Commission and for the ECA. Many detailed requirements are set out in other regulations and directives, etc. on how The processes of management and control of EU funds and resources should be designed and function. However, what seem to be missing are the general standards of operation of financial accountability systems and guidance on how to achieve the standards and develop required financial accountability requirements for accession.

In response to this need, the European Commission has developed a special negotiation Chapter 32 (before 2005 Chapter 28) which comprises *acquis* in the area of financial control and accountability. The *acquis* requirements for public financial control under Chapter 32, cover a limited number of Regulations related to the financial management and control of EU funds. Instead of relying on detail legal regulation in specific areas of management of EU funds, the *acquis* in the area of financial accountability are

based on general European and internationally agreed principles of sound financial management.

In order to develop the requirements of this and other negotiation chapters in more depth, the European Commission SIGMA programme, provided a useful instrument in the assessment process by producing the “baseline” criteria. Baselines are designed in accordance with the EU legislation, but they also incorporate good or best European practices in six core functions that public management systems are expected to fulfil effectively. They were prepared in close co-operation with various Directorate Generals of the Commission and the European Court of Auditors⁴. In many cases, candidate countries have also given contributions for the design of these baselines. SIGMA regularly revises the baselines in order to keep them up to date with the new EU legislation and regulations on the general management of the EC budget:

- The Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities, OJ L 248/1, 16.9.2002;
- Commission Regulation (EC, Euratom) No 2342/2002 of 23 December 2002 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 on the Financial Regulation applicable

to the general budget of the European Communities, OJ L 357/1, 31.12.2002.

Furthermore, key regulations on financial management, control and audit of EU pre-accession funds are:

- Council Regulation (EC) No.1266/1999 of 21 June 1999 on coordinating aid to the applicant countries in the framework of the pre-accession strategy and amending regulation (EEC) No. 3906/89, OJ L 161/68;
- Council Regulation (EC) No. 1267/1999 of 21 June 1999 Establishing an Instrument for Structural policies for Pre-accession (ISPA), OJ L 161/73,
- Council Regulation (EC) No.1268/1999 of 21 June 1999 on Community Support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of Central and Eastern Europe in the pre-accession period (SAPARD), OJ L 161 (with 2003 and 2004 amendments)

Key regulations on financial management, control and audit of EU structural and cohesion funds are:

- Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999, laying down general provisions on the Structural Funds, OJ L 161/1;
- Commission Regulation (EC) No 438/2001 of 2 March 2001 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 1260/1999 as regards the management and control systems for assistance granted under the Structural Funds, OJ L 63/21.

SIGMA programme is mainly funded by the EU PHARE programme and represents one of the main instruments of the European Commission in

⁴ J. Fournier, “Governance and European Integration – Reliable Public Administration”, *Preparing Public Administration for the European Administrative Space, SIGMA papers No23, CCNM/SIGMA/PUMA (98)39*.

promoting capacity development in public administration in Central and Eastern Europe, as well as a technical assistance service to the candidate states. On policy management, civil service, internal financial control, public expenditure management, external financial control and procurement developments. Since 1999, the European Commission has produced its regular Progress Reports on the basis of the SIGMA baselines. In this way, the Commission has created a well-defined tool for administrative capacity assessment.

However, it should be noted that although the key objective of the SIGMA's baselines is to assess administrative readiness for EU membership, they have been used widely beyond the direct EU accession context as a basic benchmarking system for establishing whether public administration and financial accountability systems meet minimum institutional and legal standards and have contributed to a broad discussion on what constitute 'European Values' of public administration and financial accountability.

There are four main elements of EU financial accountability requirements that have been envisaged by the EU negotiations instructions and further developed by the SIGMA baseline criteria: public internal financial control, external audit, EU pre-accession funding and future structural actions and the protection of the EU's financial interests. The vast majority of these requirements are based on the existing EU regulations and practices.

Public Internal Financial Control (PIFC) requirements refer to the entire public

sector financial internal control systems in an accession country, disregarding their possible involvement in dealing with the EU funds. PIFC requirements consist of two key components: financial management and control (FMC) and internal audit.

Under the PIFC model, all public income and spending centres should be subject to PIFC and all control and audit systems should be integrated in the system.

The Commission assesses the progress of PIFC development through monitoring a series of steps to be taken by the central authority responsible for the development of PIFC⁵.

❖ The first step is the drafting and adoption of a *PIFC Policy or Strategy Paper* in which a gap analysis is provided of the present control systems that leads to a number of recommendations for upgrading the systems taking into account internationally accepted control and audit standards. Albania has adopted the first Policy Paper and Action Plan for PIFC on June 2005. Later on such document was reviewed and a New Strategy for PIFC was prepared and approved by the Albanian Parliament on 2010.

❖ The second step is the *drafting and adoption of framework and implementation laws* relating to internal control and internal audit. On February 2003 Albania has approved the first Law for Internal Audit in Public Sector. On April 2007. A new Law for Internal Audit was approved and 2010 The Albanian

⁵ "Welcome to the world of PIFC", <http://ec.europa.eu/budget/index.htm>

Parliament approved the Law on Financial Management. Other secondary legal acts and bylaws are approved for internal audit and FMC as well a Law on Financial Inspection.

❖ The third step is the *establishment of operational and well staffed organizations* like decentralized internal audit units, adequate financial services in income and spending centres, and central harmonization units for both functions (FMC and internal audit).

❖ The fourth step is the *establishment of sustainable training facilities* for financial controllers and internal auditors.

Albania is evaluated to be situating in the fourth stage.

These requirements have further been developed by the SIGMA Baselines on Public Internal Financial Control, in line with the existing EU system of internal control as defined by the Financial Regulation. The Baselines thus require the acceding countries to have an adequate management control systems and financial control procedures in place. This means that management of organization must have the responsibility for adequate financial management and control systems, including ex ante controls of commitments and payments and recovery of unduly paid amounts.

The next set of baselines requires the establishment of a functionally independent internal audit/inspectorate mechanism with relevant remit and scope. The Commission does not require any specific organization structure of such a body, but insists it should be functionally independent, have an adequate audit mandate (in terms of scope and types of audit) and

use internationally recognised auditing standards.

The Commission also insists that there should be appropriate co-ordination and supervision of the applied audit standards and methodologies. This means that there should be an organization responsible for the coordination and harmonization of the implementation of PIFC throughout the entire public sector.

Usually, there are two central harmonization units: one for managerial accountability and another for internal audit and Albania had adopted such model establishing two CHU under the Ministry of Finance. According to the recent changes in the organisational structure of Ministry of Finance, another option is approached and two CHU-s are brought together under a General Department named "General Directorate of Regulation and Control".

The nature and functioning of external audit is not as such part of the *acquis communautaire*. However, following the criteria laid down by the Copenhagen Summit, the new Member States will need to adhere to the additional political and economic conditions which require, amongst others, that the candidate has achieved stability of institutions guaranteeing democracy and the rule of law. This includes the existence of an effective supreme audit institution (SAI). In a more practical manner, the EC Treaty is in fact implying the existence of such institutions and their capacity to co-operate with the European Court of Auditors (Articles 246–248). Moreover, general financial control standards for the management of EU-funds and own resources in the candidate countries as

well as in the Member States require an effective external audit of all public sector resources and assets, and that this should be carried out in a continuous and harmonised manner. The external audit could also have a crucial role in the evaluation of and reporting on how the financial control systems are implemented and function. The SIGMA baseline requirements on external audit require the SAI to have a clear authority to satisfactorily audit all public and statutory funds and resources, bodies and entities, including EU resources. If the SAI is not the sole provider of public sector external audit, then any assessment should also refer, as applicable, to the alternative arrangements made and in particular to any gaps in audit coverage. The SAI is further required to carry out full range of regularity and performance audit in compliance with INTOSAI auditing standards.

A special emphasis is laid on the necessity of having operational and functional independence. This should be ensured by providing the SAI the right to decide what work it will carry out and to make the results of its work directly available to the public and the Parliament. The Parliament, e.g. its designated committee should be also obliged to consider SAI's reports and the Government should be obliged to formally and publicly respond to the published reports. It is further important to ensure an effective follow-up on whether its and parliament's recommendations are implemented. The SAI should also adopt internationally and generally recognised auditing standards compatible with EU requirements and must be

appropriately aware of the requirements of the EU accession process.

The Commission is, however, aware that in addition to the criteria described above, the capacity of a country to bring public sector external audit into line with European standards and international best practice, and to maintain those standards, will depend on a number of factors including the capability and capacity to develop and make change, existence of a strategy for development and its effective implementation and commitment to the change and development process. The Commission therefore recommends that, subjective and objective indicators should be assessed to try sum up the impact and effectiveness of the SAI.

Based on abovementioned recommendations of the Commission, ALSAI has drafted a new law on Supreme Audit Institution Activity in Albania, which is currently sent for approval to the Parliament.

In addition to requirements of well functioning PIFC and external audit systems, the Commission naturally pays special attention to the correct use, control, monitoring and evaluation of EU funding, which constitute an important element in assessing the Candidate Countries ability to apply the *acquis* under the Chapter 32. The Commission requests the acceding countries to apply the PIFC procedures (ex-ante financial control as well as internal audit) in the same way to all the public funds irrespective of their source, as there should be no distinction made in terms of control for the national budget and for EU resources. With reference to the

internal control procedures related to the EU pre-accession funds, the Commission requests the acceding countries establish the appropriate ex ante control and functionally independent internal audit mechanisms, to make available experienced and qualified staff resources and to produce procedure manuals as well as audit trails for each pre-accession instrument. One of the important indicators is the existence of the procedure for the recovery of lost EU funds.

Furthermore, protection of the EU financial interests assumes the ability to implement the relevant EC Regulations by the accession, namely Regulation on the protection of the EC financial interests and Regulation on the on-the-spot checks carried out by the Commission in order to protect the EU financial interests against fraud and other irregularities. The acceding countries are also requested to designate a single contact point for co-operation with OLAF and to ensure the development of the administrative capacity necessary to implement the *acquis*, including the capacity of the law enforcement bodies and judiciary to address cases where EU financial interests are at stake.

Finally, in accordance with article 164 of the Financial Regulation, the Commission may decide to entrust project implementation management of its pre-accession funds to authorities of beneficiary countries, under the so-called decentralised management framework. This takes place after having established that the beneficiary third country or countries are in a position to apply in whole or part a number of predefined criteria for

financial management and control, and in particular:

- (a) Effective segregation of the duties of authorizing officer and accounting officer;
- (b) Existence of an effective system for the internal control of management operations;
- (c) for project support, procedures for the presentation of separate accounts showing the use made of Community funds; and for other forms of support, an officially certified annual statement for the area of expenditure concerned to be made available to the Community;
- (d) Existence of a national institution for independent external auditing;
- (e) Transparent, non-discriminatory procurement procedures ruling out all conflicts of interest.

The European Commission closely monitors EU acceding countries' progress in preparing and implementing a new regulatory framework for public financial control. As the requirements under Chapter 32 are largely based on EU and internationally accepted standards, the practical interpretation and implementation of these standards can in some cases pose a significant challenge to acceding countries, especially since the financial accountability standards are not static values, but are themselves of evolving nature. That is why DG Budget and DG OLAF in co-operation with DG Enlargement attach high importance to the monitoring and cooperation process.

Summary and Conclusion

This paper has pointed out the great complexities of financial accountability relationship established at the supra level of governance such as the EU.

Numerous levels at which financial accountability operates in the EU context has resulted in weakening of the direct financial accountability relationship between the EU citizens and institutions which use the taxpayers money, creating a general feeling of distrust towards the EU governance system.

Over the last decade, in response to serious criticisms on its financial management, the EU has made an important progress in improving the overall financial accountability framework. The reform of internal accountability mechanisms, coupled with strengthening of the powers of the ECA have undoubtedly had a positive effect on firming up the financial accountability relationship.

However, further efforts are still needed in order to fully implement the well designed reforms and keep the reform momentum.

In the light of the ongoing reforms of the EU institutions, the EU accession process has initiated discussion on another important dimension of reform – definition of European standards and values in financial accountability to which acceding countries need to adhere in order to join the EU. This discussion has influenced not only acceding countries, but also the Member States, as the completion of the Internal Market and Monetary Union requires further harmonization of legislation and practices in various fields, including financial accountability matters. This is exemplified in the recent initiative for the creation of a common framework for internal financial control of the EU, focusing on the need for active participation and

reform of internal control systems of the Member States themselves.

The evolving nature of the EU standards in financial accountability and other *acquis* has made it more difficult for the acceding countries to get to know the EU standards in financial control and audit. In response to this need, the Commission's benchmarking systems elaborated in the chapter 32 of negotiations and SIGMA's baselines have established a much more clear sense of what kind of financial accountability system is needed and is likely to provide a continuing impetus for states to measure progress in establishing high standards of financial accountability.

The value of this chapter is therefore not only in the analysis of the EU accountability system as such and identification of its links with other Member States, but even more so in providing benchmarks against which we shall compare the development of the Albanian system of financial accountability and identify the steps which need to be made in order to reach the European standards of financial accountability.

In the process of enlargement of the EU all candidate countries have to establish and develop their own system of internal financial controls in the public sector (PIFCS – Public Internal Financial Control Systems) and also implement mentioned system in the government units. Adaptation of public internal financial controls system to the European standards, with the purpose of public administration reform and establishing of its administrative capacity, is for every government one of the priority areas in the process of

approaching to the EU. In keeping with the set concept, the Republic of Albania undertook numerous activities during the past eight years to create all the necessary assumptions for the establishment and development of the system, including: the adoption of the initial strategic documents; drafting of laws; the creation of organizational capacities and human resources; and the implementation of the system with budget users at central government and local levels.

With these strategic documents government of Albania clearly pointed out importance and significance of the implementation of PIFC in Albania and has made efforts to integrate the development of PIFC with other reform processes in the public sector in Albania.

References:

1. "Welcome to the world of PIFC", <http://ec.europa.eu/budget/index.htm>
2. www.pifc.eu/shop/index.php

3. A guide to public sector management: the PIFC framework provides governments' modern guidance for better transparency, efficiency, and security. (RESEARCH CONNECTION) (Public Internal Financial Control), Internal Auditor, August 1, 2007 | Cohen, Alain-Gerard.

4. Defining internal control, Government Finance Review, February 1, 2006 | Kinney, Anne Spray; Christensen, Peter.

5. A.Likierman, Public Expenditure, 1988, (Penguin books).

6. J. Fournier, "Governance and European Integration – Reliable Public Administration", Preparing Public Administration for the European Administrative Space, SIGMA papers No23, CCNM/SIGMA/PUMA (98)39.

Translated by : Albana Gjinopulli, Head of Training Unit

By: MPA, Albana Gjinopulli CIPFA;
Head of Training Unit, Supreme Audit
Institution, Tirana, Albania,
agjinopulli@yahoo.com,
agjinopulli@klsh.org.al

USING ONLINE COMMUNICATION TO ENHANCE SAI PERFORMANCE: A CASE STUDY FROM THE STATE AUDIT OFFICE OF HUNGARY

The experience confirms the results of social psychology research, in which experts argue that if an organization releases news about its activity and receives proper feedback, the organization's commitment to and involvement in its goals.

By: Erzsébet Németh,

Online communication helps close the gap between public organizations and the public by meeting people where they are and serving as an information source for the media. In addition, to ensure that a publicly funded organization is providing the best value for the money, it is essential for that organization to be transparent about its performance and results. Recognizing the importance of online communication, the State Audit Office of Hungary (SAO) supplemented its official website (<http://www.asz.hu>) with a new website: SAO News Portal (<http://www.aszhirportal.hu>). This new website is designed to provide fast, fresh, authentic, and unbiased information to the public.

Because *SAO News Portal* and SAO's official website were intended to work

in tandem, the role of the official website had to be revised. According to the new concept, the official website displays only the important news and events and other content that SAO is legally required to provide. Conversely, *SAO News Portal* displays a wide variety of information about SAO's activity and all types of news.

A major goal of expanding SAO's online communication channel was to encourage SAO's stakeholders (the public, the media, members of Parliament, and SAO officials) to consider the websites as the primary source of SAO-related news and information. In order to achieve this objective, a new publishing process and method had to be developed. Prior to this effort, SAO had not been focused on releasing news about itself or its work. Therefore, a change in

institutional attitude was also necessary.

The Concept of the SAO News Portal

SAO News Portal contains news about official and unofficial events, audit-related scientific activities, meetings with leaders from other organizations, and audit reports.

The aim of audit-related news is to introduce the objectives, contents, and results of SAO's audits; therefore, news articles are published from the early stages until and even beyond the last stages of audits. In terms of this process, news items are released when an audit report is discussed by the national assembly or the statements of an audit report are used by a third party (in, for example, legislation or a scientific citation).

Furthermore, the website informs readers about events and conferences where employees of SAO were involved, domestic and international institutional relations of SAO, and also SAO's social responsibilities, such as its trainee program, integrity program, and good practices seminars. Moreover, the site also highlights the latest developments in audit methodology.

Figure 1: The SAO News Portal Home Page



Method and Results

In piloting the *SAO News Portal*, SAO set out to prove or disprove a set of hypotheses regarding the project. The hypotheses were as follows: (1) errors would increase due to the reduced control level during the publishing process; (2) having to sign the articles would increase the sense of responsibility and the quality of the articles while decreasing the occurrence of errors; (3) efforts made by employees to learn news publishing would deepen their commitment to the task; and (4) a news-oriented way of thinking would change the attitudes of SAO employees, improving both the quality and transparency of their output.

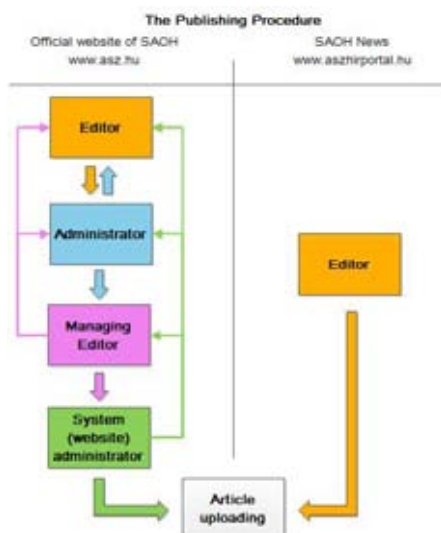
SAO News Portal was launched on February 14, 2011. The test period of the website was 3 months, during which SAO monitored the number of visitors, popular content, and the quality of articles, among other metrics.

The Publishing Process

Being flexible, fast, and up to date were important principles when the publishing process for the *SAO News Portal* was being envisioned. These features could not be achieved using the publishing process of the official SAO website. During the development of the official website, safety was the primary objective. Safety requires strict rules that make the publication process time- and energy-intensive. As shown in figure 2, the publishing process for *SAO News Portal* is much simpler than that of the official website. Consequently, it is also much faster. Another advantage

is that there is space for flexibility in the new system.

Figure 2: Differences in the Publishing Processes of SAO Websites



Before introducing the new process, SAO considered the fact that the simplicity of the *SAO News Portal* process would, in theory, increase the likelihood of mistakes compared with the official website's system.

However, despite the decrease in controls, there was no increase in error occurrence. According to our experience, the error rate remained around 10 percent. The most frequent errors were in grammar, long titles, and inappropriate illustrations.

The Source of News

Requiring SAO department leaders, experts, and auditors to provide news about activities such as audits, domestic and international cooperation, and scientific work as soon as possible is unique among international SAI counterparts. SAI staff are the authors, editors, and publishers of their news. (All eligible persons are trained to

handle the upload interface.) This concept contributes directly to transparency (the name and SAO department of the author appears at the end of each article). In addition, the error rate results suggest that increased responsibility for having to sign news articles balanced out the reduced control level during the publication process.

Employee Training

In order to sustain the quality of *SAO News Portal*, employees must be trained for communication. The training focuses on both technical and content-related elements of writing news for the website. After training, participants are able to write, edit, and upload news items illustrated with pictures that draw public attention to the audited topic.

At the end of the test period, 39 employees had been trained to publish to *SAO News Portal*. After 3 more months, the number of trained employees rose to 60. At the time of this article, 77 employees—more than 12 percent of SAO's total staff—had been trained to publish to the site.

Based on our experience, self-publishing results in a real increase in commitment to organizational objectives. Even those who previously were reluctant to write news are now proud of their articles and the related illustrations.

Change in Institutional Attitudes

Because the news writing training requires a lot of effort from SAO staff, they gradually tend to accept the change and act as news providers. The fact that employees outside of the communication department are required to issue news helps to change the relationship between the employees and their work, and their

public statements— particularly a signed text—contribute to the good quality of published content. The author whose work is available to the public tends to feel that the work is important and valuable.

The launch of *SAO News Portal* led to an increase in the number of news articles published and a change in attitude throughout the organization. During the test period, 148 articles were published, while in the second 3 months this number reached 170. In the first quarter of 2010, by contrast, only 8 articles were published. Altogether, 755 articles were published in 2011. As for the topic of released news, the biggest proportion (43 percent) dealt with audits. In 2012, 734 articles were published and, according to statistics, the number of visitors increased by 70 percent compared to 2011.

Conclusion

The experience confirms the results of social psychology research, in which

experts argue that if an organization releases news about its activity and receives proper feedback, the organization's commitment to and involvement in its goals increases.

In summary, using *SAO News Portal* enables SAO to

- boost publication activity (news, pictures, video),
- stress the importance of SAO,
- reduce the distance between the public and SAO,
- increase the reputation of SAO,
- provide unbiased information to SAO's stakeholders, and
- strengthen the commitment of SAO employees to institutional objectives.

By: Erzsébet Németh,

State Audit Office of Hungary
*International Journal of Government
Auditing* – April 2013

OMBUDSMAN AND SUPREME AUDIT INSTITUTION: PARALLELISM, CONVERGENCE, COLLABORATION

The overriding purpose of this tie is to guarantee the independence of the control institution, which would find itself diminished if it were to be set within the sphere of the executive power

By: Manuel Aznar López

1. Ombudsman and Supreme Audit Institution

Ombudsman and *Supreme Audit Institution* are two control institutions for overseeing the administrative activity which, with a certain degree of frequency, present the common factor of having ties with Parliament. The overriding purpose of this tie is to guarantee the independence of the control institution, which would find itself diminished if it were to be set within the sphere of the executive power. *Ombudsman* and *Supreme Audit Institution* thus perform, among others, an auxiliary function of Parliament in its task of controlling the Executive and they inform the legislative Chambers of their management by means of the periodical presentation of their reports.

Nevertheless, it is very true that this tie to Parliament is not a factor that can be advocated on a universal basis. So, to cite the example of a *Supreme Audit Institution*, prior to the 1978 Constitution the Spanish Court of Audit was a “body of the State”, which was recognised to have functional independence with respect to the Administration and Parliament, which did not intervene in the appointment of the president and other members of the Court (articles 1 and 3 of the Law of 3 December 1953). In terms of the *Ombudsman*, the most noteworthy case of an institution tied to the executive power consisted of the French institution of the *Médiateur de la République* [1], whose appointment was made by Decree agreed in the Council of Ministers, in addition to including the necessary credits for its functioning in the Prime Minister’s budget (articles 2 and 15 of Law 73-6, of 3 June 1973). In these cases, in spite of the fact that

legislation usually emphasises the independence of the institution, its functional autonomy is inevitably weakened, to the point where it can be maintained that an adulteration of the control body is produced as a result of the ties with the Executive, of a greater or lesser degree of intensity depending on the case.

[1] Ombudsman of the Republic.

One of the routes for guaranteeing the independence of these institutions has been to relocate them from the Executive sphere to that of the Legislative sphere

Matters being thus, it will not be surprising that one of the routes for guaranteeing the independence of these institutions in the exercise of their controlling activity has been to relocate them from the Executive sphere to that of the Legislative sphere. This in fact happened with the Court of Audit of Spain – continuing with the example mentioned above – which the 1978 Constitution configured as a body set within the parliamentary sphere. On the other hand, this relocation was not put into practice as far as its ultimate consequences in the second example given above. Indeed, the report on the *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V République* [2], published on 30 October 2007, advocated the creation in France of a *Défenseur des droits fondamentaux* [3], an institution which, as was expressly stated, was inspired by the Ombudsman of Spain, proposing in line with this model that its designation

should be made by the National Assembly by a qualified majority. Nevertheless, the Constitutional Law 2008-724, of 23 July 2008, which modified the 1958 Constitution in order to consider therein the new institution of the *Défenseur des Droits* [4], assigned its appointment to the President of the Republic, by Decree approved in the Council of Ministers, limiting parliamentary intervention to giving its opinion on the appointment proposal and to the right to veto, since it considers the

[2] Committee for reflection and proposals regarding modernisation and rebalancing of the institutions of the V Republic.

[3] Defender of fundamental rights.

[4] Defender of Rights

In cases in which there exists a common tie with Parliament, this circumstance does not mean that relations between Ombudsman and Supreme Audit Institution are institutionalised possibility of blocking the appointment if the sum of votes against from the corresponding committee of each Chamber were to represent at least 3/5 of votes issued within the two committees. This manner of designation has been the object of criticism, since it is considered that it could effect the independence of the institution (thus, Patrick Roger: “Défenseur des droits: une occasion manquée”, in *Le Monde*, 18 January 2011). Moreover, this new institution, which replaced the *Médiateur de la République* starting on 1 April 2011, has to inform both Parliament and the President of the Republic of its actions.

2. Ombudsman and Supreme Audit Institution as parallel bodies

In cases in which there exists a common tie with Parliament, this circumstance does not mean that relations between *Ombudsman* and *Supreme Audit Institution* are institutionalised. Indeed, it is very possible that such relations do not even exist. This is the case with Spain, for example, where the Ombudsman and the Court of Audit act in parallel, without the regulating legislation for the two bodies providing any mechanism at all that would ensure collaboration between them in the event that it might be necessary or advisable, and, in the absence of such mechanisms, without on the other hand having introduced any channels for a mutual cooperative relationship.

In practice, the absence of relations between the two institutions and their consequent action in parallel does not create any notable problems, in spite of the fact that at the theoretical level the respective objective scopes in which they perform that controlling activity are not precisely parallel, rather, on the contrary, they can mutually interfere with each other. In order to illustrate this fact, it suffices to recall that the control over the administrative activity attributed to the Ombudsman also includes that relating to the economic-financial management, which is precisely the proper scope of control action of the Court of Audit. Furthermore, the absence of problems in practice is not an obstacle for maintaining that the establishment of collaboration routes between the two control bodies could

contribute to a greater efficiency in their respective actions, which would indeed be for the benefit of citizens since it would encourage a better functioning of public bodies and entities; in short, an improvement in the services they provide.

3. The convergence of the Ombudsman and Supreme Audit Institution into a single body

The model opposed to the parallel action of *Ombudsman* and *Supreme Audit Institution* is their integration into a single body. This is the case with Israel, where in 1971

Parliament agreed to attribute the additional function of *Ombudsman* to the *State Comptroller*. In this way, the audit activity became added on to that relating to investigating complaints brought by citizens.

Those who defend this model of organic unity highlight among other advantages that complaints from citizens allow shortcomings in the administrative activity to become known in their economic-financial aspects, thereby making it easier to locate areas that need to be audited.

4. Conclusion: the necessary collaboration between the two institutions

Nevertheless, independently of the fact that it can also display drawbacks, the single body model is not easy to introduce in countries where the control bodies, and especially the *Supreme Audit Institution*, have a long history and a proven tradition. In spite of this, the

advantage stated above allows the advisability to be emphasised of relations between the *Ombudsman* and the *Supreme Audit Institution* being properly institutionalised, since the synergies deriving from this mutual collaboration can, as has been stated earlier, be for the benefit of efficiency in the action of both control bodies and, indeed, for the favour of citizens.

The single body model is not easy to introduce in countries where the control bodies have a long history and a proven tradition

By: Manuel Aznar López
Member of the Spanish Court of Audit

INFO ALSAI

Events and activities of ALSAI during September-December 2013

1. Chairman of ALSAI meets up with the representatives of DG Enlargement, TAIEX and representatives of participating SAI's in the "Follow-up workshop of the regional cooperation in performance auditing" In conclusion of the "Follow-up workshop of the regional cooperation in performance auditing", held in the beginning of September 2013 in Tirana, the

with organizers and co-chairs of the workshop, the representative of the General Directorate for the Enlargement to the European Commission, Mr.Mose Apelblat and the co-chair of the Joint Working Group on Audit Activities, Mr.Dragos Budulac, the ALSAI Chairman, Mr.Leskaj, emphasized the the cooperation with EU institutions and forums, as well as the support



Chairman of ALSAI, Mr.Bujar Leskaj held in separate meetings on 03.09.2013 and 04.09.2013, representatives of DG-Enlargement, TAIEX and representatives of participating SAI-s in this workshop. During the meeting held

given to build up capacities and improvement of audit quality, methodologies, etc. The TAIEX cooperation and support, is also considered an added value and is

necessary to further modernize and increase professionalism in the ALSAI.

Mr. Apelblat and Mr. Budulac on their part, expressed the notable change of situation and the new institutional approach, which was highly visible in all the pace of development activities, which gives to ALSAI a unique position in the region, not only for the institutional collaborations, but also as a potential institution to be the next coordinator of initiatives in parallel performance audits, to be initiated soon.

Mrs. Christina Sand, Director at SNAO and the Project coordinator between the SNAO and the SAI of Bosnia and Herzegovina, Mr. Hazim Sabanović, were held in a special meeting by the the Chairman of ALSAI, Mr. Bujar Leskaj. The meeting was mainly focused in starting a common project of cooperation between the SNAO and the ALSAI. This project would assist the work of the performance audit department and moreover, would provide trainings and support in developing audits in common with other countries in the region.

The SNAO representatives expressed their enthusiasm for concluding in the near future an Agreement on cooperation between the two institutions, widening further more the area of cooperation and modernization in building up professional capacities of ALSAI. This Agreement on cooperation will be materialized soon, providing concrete opportunities for exchanging experiences, training and methodology and values unification in the auditing work of ALSAI.

In the meeting between the Chairman of ALSAI Mr. Bujar Leskaj and vice Auditor General of the OAG of Kosovo,

Mr. Artan Venhari, were stressed out the results given by the Agreement on cooperation signed with the OAG of Kosovo in February 2012, especially for the trainings of respective staff and exchange of experiences. Mr. Leskaj expressed the opinion to bring this agreement on a higher level, aiming the realization of a performance audit in common, on issues of mutual interest.

A concrete and important result of this cooperation, is the publication within this year, of an ample work in common between the experts of ALSAI and OAG, consisting in the translation of "Practical Notes of Financial audit", which are concluded and ready to be published. This publication would serve to the daily effort of auditors, in order to increase the quality of everyone's work.

2. The State Supreme Audit and the Association of Certified Accountants and Auditors of Kosovo sign an Agreement on Cooperation

On September 13 2013, at the ALSAI premises it was signed the Agreement on Cooperation between the ALSAI and the Association of Certified Accountants and Auditors of Kosovo (SHKÇAK).



In respect to this Agreement, the ALSAI will be committed to implement different activities with SHKÇAK, as trainings, consultative meetings, round tables, workshops, seminars, etc,

amining the increase of the quality of work for the ALSAI staff and participation of SHKÇAK.

The Executive Director of SHKÇAK, Mrs. Ardiana Bunjaku appraised this cooperation, which would play an important role for the certification of ALSAI's auditors in the framework of the certification program for the Public Administration, as well as for the qualitative and professional developments in SHKÇAK.

The Chairman of ALSAI, Mr. Bujar Leskaj emphasized during the meeting the importance it has for ALSAI to continue on the consolidation of its strategic lines for the period 2013-2017, in compliance with four objectives:

- Building up capacities;
- Professional standards;
- Exchange of professional knowledge;
- Menagement in compliance with principles of efficient and good governance.

3. ALSAI takes part in the seminar on *Audit of Ethics*, organized by the EUROSAI Task Force on Audit of Ethics, in the capacity of group member

The ALSAI was admitted in June 2013, as member of the EUROSAI Task Force on Audit of Ethics (TFA&E), in the subgroup 3 of this Task Force, *Audit of Ethics in other Public institutions*.

The mandate given by the Board of EUROSAI to the TFA&E, has as a key objective to promote the importance of ethical behavior in the SAI's and other public institutions.

On this regard, it was held in Luxembourg on September 17-18, 2013 the seminar on *Audit of Ethics*, organized by the Task Force group of

EUROSAI, where the ALSAI was represented by Mrs.Luljeta Nano, Secretary General and Mrs. Irena Islami, Head of Scientific research and development unit.

This seminar is organized as a key activity of the EUROSAI Task Force on audit of ethics and the greeting speech was given by Mr. Vitor Caldeira, President of European Court of Auditors, (ECA). The program is designed by ECA after the questionmarks expressed by the task force members and results of the poll conducted by them to the EUROSAI members.

The seminar was combined with general plenary sessions and other work sessions to discuss the experiences and practical aspects of audit work.

In this seminar were discussed topics of much interest as: *"Challenges of auditing issues related to ethics"* and *"Tools and methods to evaluate risk"*.

The seminar succeeded by raising awareness, by exploring all possibilities with regard the audit of issues related to ethics and their involvement in audit tasks, as well as by addressing practical issues related to these type of audits. The participants' exchanged experiences and opinions, in order to learn from the existing experiences of SAI's already involved in the audits of ethics.

Mrs.Ines Ayala Sender, Member of European Parliament, addressed a greeting speech to the seminar as well.

4. Agreement on Cooperation between the State Supreme Audit Institution of Albania and the State Audit Office of the Republic of Macedonia

On September 27 2013, in Skopje, Mr.Bujar Leskaj, Chairman of the State Supreme Audit Institution of Albania, signed an Agreement on Cooperation with Mrs.Tanja Tanevska, Auditor General of the State Audit Office of the Republic of Macedonia.



This Agreement on Cooperation is considered by both Heads of Institutions, as very important, not only in the framework of consolidation of mutual relations in the respective areas, but as well as neighbor countries, which share the same European aspiration.

This Agreement was prepared and signed not just in respect of best principles and exchange of experiences under the motto of INTOSAI, *Experientia Mutua Omnibus Prodest*”, but on the light of a close cooperation too, for two neighbor countries which may advantage from each other experiences by developing in the future audits or projects in common, aiming to achieve the implementation of objectives described in this agreement.

An important issue discussed was the development of cooperation with homologue SAI's, in the region and beyond, where the ALSAI achievements during these two years, in the training and audit activities, were strongly appreciated by the Macedonian homologue. Mr. Leskaj and Mrs.Tanevska, agreed commonly that

these kind of experiences and benefits, serve to increase professional capacities of staff and professionalism in carrying out more qualitative audits.

The signing of this Agreement and its further implementation, is another value added and another step forward



to bring in the ALSAI sound experiences with the scope to carry out a qualitative, modern and professional audit activity, as well as to achieve the institutional strategic objectives.

5. The State Supreme Audit institution and the Institute for Legal and Public studies sign an Agreement on Cooperation

On October 16, 2013 at the premises of ALSAI, it was signed the Agreement on Cooperation between the ALSAI and the Institute for Legal and Public studies (ISP&L).



For the ALSAI the Agreement was signed by the Chairman, Mr.Leskaj, while for the (ISP&L) it was signed by

the Executive Director, Mr.Gent Ibrahim.

The ALSAI in execution of this agreement is committed to implement activities in common to induce the most advanced opinion in knowledge of legislation, based on real experiences, by promoting its best specialist, as well as experiences and qualitative expertise of this institute in counseling and coordinating the assessment on legal compliances during compliance audits conducted by ALSAI.

The Executive Director of ISP&L, Mr.Gent Ibrahim, appraised the cooperation and the new approach of ALSAI to the Civil Society, emphasizing that this kind of cooperation would generate new ideas and realize projects in common with a scientific and methodical approach.

Both parties expressed the willingness to implement this agreement and the trust that a sincere cooperation between public bodies and civil society, would lead to concrete results in preventing corruption and improving governance.

6. ALSAI in the XXI INCOSAI Congress

On 22 - 26 October 2013, the ALSAI took part in the proceedings of the XXI INCOSAI Congress of INTOSAI, the

INCOSAI XXI, was held in Beijing, China with the participation of 192 supreme audit institutions. The Albanian



delegation was headed by Mr. Bujar Leskaj, Chairman of ALSAI, Mr. Kristaq Gjyli, Director General, Mrs. Albana Agolli, Department Director and Mrs. Edlira Sako, Directorate Director.

In the opening speech at the ceremony, the Secretary General of INTOSAI, Dr.Josef Moser, President of the Austrian Court of Audit, made a comprehensive overview of the activities and operations of INTOSAI,



International Organization of Supreme Audit Institutions (SAI).

the projects and cooperation ties between INTOSAI and other international institutions like the UN and the World Bank.

The Deputy / Secretary General of the United Nations, Mr. Wu Hongbo, conveyed the message of the Secretary-General of the United Nations, Mr. Ban Ki Moon and assured continued support

to the important projects of INTOSAI by the United Nations.

The Prime Minister of the People's Republic of China, Mr. Li Keqiang, conveyed the message of the importance of SAI's impact on enhancing the quality of governance, especially in these difficult days where the economic and financial crisis is more present than ever.

The Congress introduced two main themes, "National Audit and National Governance" and "SAI's Role in Maintaining Financial Sustainability Policy".

In the first plenary session, were presented the working groups, committees and Task Force of INTOSAI reports about their achievements. It was of special interest, the report of the Secretary General of INTOSAI, Dr. Moser, the Report of the Administration and Finance Committee, the report of the Task Force of INTOSAI on Financial Oversight, the Report on the Activities of the Donor Cooperation of INTOSAI, etc.

During the discussions on the second theme of the Congress, "SAI's Role in Maintaining Financial Sustainability Policy" it was evidenced the speech delivered by Ambassador Martin Sajdik, Vice / President of the Economic and Social Council of the United Nations, which highlighted the INTOSAI strengthening of national and international contributions and the SAI's of various countries, to promote the sustainability of public finances. Sustainability of public finances has been on the agenda of INTOSAI since 1991, when the INTOSAI Committee on Public Debt was established, and was transformed into a Working Group in 2007. INTOSAI focus on the subject,

deepened even more as a result of the financial crisis: the reason for which was established in 2008 the Task Force on the Global Financial Crisis, which was incorporated in 2012 in the Working Group on Financial Modernization Regulatory Reform. Sound management of public finances and appropriate



financial policies, undoubtedly provide a significant contribution to the creation of economic development with low inflation and favorable financial climate, which over time helps to develop long-term planning and investment. For these reasons, INTOSAI encourages its members to use their influence to promote harmonization of financial reporting frameworks in the public sector, thus providing more transparency about government activities, in particular with regards government debt

Further discussions about the Congress themes, were held in three plenary sessions of INTOSAI members, at the end of which, it was proceeded with the vote and approval of the results of both

these themes, which are annexed to the Beijing Declaration.

Beijing Declaration summarizes the historical and fundamental experience of the past 60 years, and the results of two technical themes. It discussed the results of the work, mission, core values, and vision of SAI's and discovered ways through which INTOSAI aims to become an international model for promoting global governance. Moreover, it reaffirmed the importance of the adoption and implementation of strategic planning confirmed in INTOSAI vision and core values in this new era of historical development, it noted the importance of exchange of experience, capacity building and cooperation with donors, and presented the results of the Working Group on INTOSAI values and benefits of SAI's, along with other results.

During the proceedings of the XXI INCOSAI Congress, Mr.Bujar Leskaj, Chairman of SAI held a working meeting with Mr.Josef Moser, President of the Austrian Court of Audit, also Secretary General of INTOSAI.

The ALSAI Chairman met also with Mr.Gene Dodaro, Auditor General of the Government Accountability Office (GAO) of the U.S.A, with whom he discussed the possibilities of cooperation between the ALSAI and the U.S.A GAO.

A special working meeting was held with Mr. Liu Jiayi, President of the SAI of China, also the new President of INTOSAI.

During the participation in the Congress, the Chairman of ALSAI held long work conversations with Mr. Recai Akyel, President of the Turkish Court of Accounts, Mr.Krzysztof Kwiatkowski,

President of the National Audit Office (NIK) - Poland, with Mr.Jacek Jezierski, former President of the NIK and Mr. Magnus Lindell, Vice / Auditor General of SNAO of Sweden, where they exchanged ideas and informations on the progress of bilateral relations and prioritization of further cooperation.

Mr. Leskaj met with counterparts and



other partner SAI's, with whom ALSAI has signed cooperation agreements, as Mr.Ivan Klesic, Auditor General of the SAI of Croatia, Mr.Milenko Sego, Auditor General of the SAI of Bosnia and Herzegovina, Mr.Milan Dabovic,



President of the SAI of Montenegro, Mrs.Tanja Tanevska, Auditor General of the SAI of Macedonia and Mr.Nasser Ademi, Deputy / Auditor General of the SAI of Macedonia.

With the President of the SAI of Greece, Mr Ioannis Karavokiris, with whom it was agreed the signing of the cooperation agreement between the SAI's in December 2013, while with the SAI in Serbia, after the meeting with the President of the Serbian State Audit Institution, Mr.Radoslav Sretenovic, it was agreed the signing of the cooperation agreement in early 2014.

During the discussion with homologues, it was stressed the ongoing successful cooperation in the fields of training and sharing of information, and it was expressed the general will to further concretize in the near future these relationships, turning attention also in other areas of cooperations, as parallel audits, etc.

7. The Chairman of ALSAI attends the Conference of the Federation of Mediterranean Certified Public Accountants, held in Tirana on November 4, 2013

The Chairman of ALSAI, Mr. Bujar Leskaj attended and addressed a greeting speech during the Conference of the Federation of Mediterranean Certified Public Accountants, held in Tirana on November 4, 2013.

Mr.Leskaj during his speech, emphasized that, - "based on article 12 of the Lima Declaration, the Constitution of all SAI's and the INTOSAI standard, ISSAI 1620, the ALSAI has signed last year an Agreement on cooperation with IEKA, by offering a new approach to the relations between

the non-public auditors with the highest public auditors, through trainings, workshops, seminars and conferences, as well as other activities in common, already developed and to be organized in the future".

"Following our initiative to implement the latest package of INTOSAI, called" INTO-SAINT", or audit of integrity of the institution, through a self-assessment mechanism, given the already 16-year history of IEKA's existence, given the fact that, this institution has audited the ALSAI many years ago, and the enriched expertise gathered over the years by its members and integrity of its top executives today, in my capacity as Chairman of ALSAI, I formally invite IEKA to audit the accounts of the State Supreme Audit for these two years period this institution is headed by me. The IEKA's audit, by fulfilling our legal and professional obligation to be audited by an independent and competent institution, would constitute an irreplaceable added value for the ALSAI, considering that in the past 10 years, the institution has not been audited by external auditors"- said Mr. Leskaj.

"Today's reality, also seen from the perspective of your Conference, for increasing the role of auditors in protecting the public interest, requires our institutions, auditors and experts, to put forward maximum efforts, to enhance professionalism, responsibility and accountability, to new levels, by applying the appropriate standards of public oversight and quality control, expressed in ISA standards of IFAC and INTOSAI ISSAI's, as well as to emphasize cooperation between us under the INTOSAI motto " Experientia mutua

omnibus prodest” (Mutual experience benefits all)- concluded Mr. Leskaj.

8. The State Supreme Audit institution joins for the first time the Book Fair



The State Supreme Audit institution, joined for the first time, the Book Fair, held in Tirana at the Palace of Congresses, during 13 to 17 November 2013. ALSAI presented its series of publications 2012-2013, 17 titles:

- The Scientific Magazine “Public Audit”, no.1-no.5, in Albanian and English languages. This magazine has already been recognized by the Ministry of Science and Education as a “Scientific Magazine”. Further more, the magazine “Public Audit” has been provided with the international standardized code which permits the identification of every new publication in series, ISSN (International Standard Serial Number), from the International Centre of Issuance of ISSN.
- ALSAI, Annual Analysis 2011
- ALSAI in the Parliament, 2011
- ALSAI, the 6 months Analysis 2012
- The ALSAI History (1925-2012)
- INTOSAI (The International Organisation of Supreme Audit Institutions) Audit Standards

- Supreme Audit Institutions (EUROSAI, European Organisation of Supreme Audit Institution)
- Performance Audit Manual
- ALSAI, Annual Analysis 2012
- ALSAI Performance 2012 (in Albanian and English)
- Financial Audit Guideline (ISSAI 1000-2999)
- Compliance Audit Guideline (ISSAI 4000-4200)
- Audit Report- Guide

In respect to the 16th Book Fair and the first time participation of ALSAI in this event with its publications, on November 15, 2013, it was organized the activity “The day dedicated to the Book”. In the premises of the Polytechnic University of Tirana on this occasion, at lectures room, Mr.Bujar Leskaj, Chairman of ALSAI, held the following themes:



- INTOSAI History and standards, “From Lima to Beijing”
- Self-assessment instrument of integrity in the SAI’s – innovative approach in the audit field
- ALSAI publications in two years, 2012-2013

9. The ALSAI takes part to the Conference “Relations between SAI’s and National Parliaments” of the region countries

On 18-19 November 2013, the Albanian State Supreme Institution, took part in

the Conference “Relations between SAI’s and the National Parliaments” of the region countries, held in Budva, Montenegro. The Albanian delegation was headed by Mr. Bujar Leskaj, Chairman of ALSAI, Mrs. Luljeta Nano, Secretary General and Mrs. Dalina Demi, Specialist.

The Conference’s main objective was to share experiences, build-up constructive relationships between SAI’s and parliaments, where they discussed the factors that influence these relationships, and was raised the idea of building a set of instruments that can be used by SAI’s and national parliaments to strengthen their mutual cooperation.

During the conference were addressed the following four topics:

- 1) Roles and responsibilities of parliaments, SAI’s and governments in the accountability system.
- 2) Cooperation between parliaments, SAI’s of the network: situation.
- 3) Practices of EU member states.
- 4) Toward a pro-active approach.

The ALSAI, would be an active participant in one of the three activities which will be held during 2014-2015 and in one of them, the workshop on “Defining materiality and sampling approach”, would be the host country. In this workshop will be participating all the region countries. The ALSAI would also be an active member of the working groups for the workshops on “Audit reports and giving opinions” and “The Role of SAI’s in the fight against corruption”, which will be respectively organized in Serbia and Bosnia & Herzegovina.

The Conference concluded by approving the Resolution of the Budva Conference

on “Relations between SAI’s and National Parliaments”, emphasizing the importance of the Istanbul Agreement (march 2011) and especially:

- The commitment to continue the development and further strengthening of sound relations between SAI’s and national parliaments, based on mutual respect for the pairs independence;
- The decision to organize a Conference on the importance of increasing constructive relations between SAI’s, parliaments and other public administration bodies.

10. The Albanian State Supreme Audit institution at Young EUROSAI

On November 21-23, 2013 was held in the Netherlands, the first Conference - Young EUROSAI. At the Conference participated young auditors from all over the member countries of INTOSAI. The ALSAI was represented by Mrs. Evis Çela, Senior Auditor.

The focus of this conference was the process of innovation, its necessity and importance for Supreme Audit Institutions. This conference precedes EUROSAI Congress to be held in June 2014, which will also have innovation as a central theme. The results of this conference will serve as a starting point for this congress.

As a reason, a whole generation of young auditors, by working together tried to give an output for the next EUROSAI Congress 2014.

Through numerous discussions at this conference and brainstorming method, were identified challenges faced by Supreme Audit Institutions and innovative ways through which can be



overcome the difficulties faced by them. Among the most important challenges are: use of new methods of interactive communication through social networks, the need for change and to bring innovation into operation, the need for cooperation with counterpart institutions, openness and transparency to citizens, maximizing the output with limited resources available and increase the impact on the public

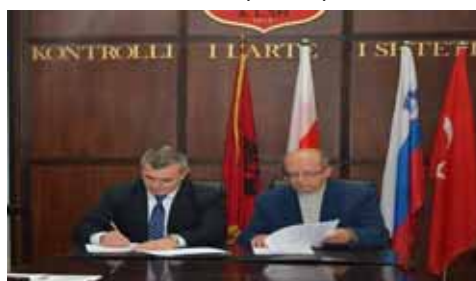


A special issue in the discussions of the conference was addressed to the transparency of public institutions through "open data" as one of the most "red flags" in many countries. Should public institutions publish to the public, all of their financial transactions online? And if so, should the Supreme Audit Institutions provide the first example in this regard?

11. ALSAI signs an Agreement on Cooperation with "Ekonomia" magazine

In the framework of the cooperation with the civil society and media, in order to increase transparency and communicate results and audit messages, the ALSAI signed on November 27, 2013 an Agreement on cooperation with "Ekonomia" magazine.

The Chairman of ALSAI, Mr. Bujar Leskaj said the agreement is a special one because of a complete professional



feature of "Ekonomia" magazine, oriented in providing information and approaches to improve the management of public economy.

"In the Albanian press, "Ekonomia" magazine is unique, with regard the quality of economic information given and sound debate on assuring the sustainable increase of economy in Albania" – stated Mr. Leskaj. Mr. Leskaj acknowledged the magazine and especially the director and the editor in chief, Mr. Dedë Kola, for providing the needed space to reports and informations from the ALSAI activities. Mr. Kola, stressed out the commitment of ALSAI in preparing professional contributions for the magazine, among the most voluminous and important cooperations of the magazine with constitutional institutions.

This Agreement aims to increase the ALSAI's presence with articles and analysis to the "Ekonomia" magazine as well as the organization of informative and promotional forums in common.

12. Albanian Supreme Audit Institution inaugurates the documentary and photographic exhibition "The History of the State Supreme Audit institution 1925-2013"

On December 11, 2013, at the premises of the Albanian Supreme Audit Institution was inaugurated the documentary and photographic exhibition "The History of the State



Supreme Audit institution, 1925-2013". At the ceremony, attended the General Director of DG-Budget, Mr. Robert Gielisse, the Former President of the National Audit Office of Poland, Mr. Jacek Jezierski, General Auditor of Kosovo Mr. Lars Lage Olofsson, as well as senior representatives of the National Audit Office of Sweden, the Turkish Court of Accounts, the State Audit Institution of Montenegro, the National Audit Office of Macedonia and senior advisers of the SIGMA program.

In his speech, the Chairman of ALSAI, Mr. Bujar Leskaj, underlined the values of the institution over the years, and cited known founders and managing personalities of the institution, in the various periods of the history of

Albania. He focused on the valuable contribution provided by many previous and actual auditors of ALSAI.

Mr. Leskaj emphasized on the fact that the formation and preservation of clear, historical identities of the constitutional institutions, serves to increase the institutional memory, to strengthen the rule of law and a culture of institutional



respect, in our country..

Furthermore, Prof.Dr. Kaliopi Naska, introduced the guests with a voluminous documentary and photographic exhibition, where were exposed the main stages of the ALSAI's activity during its 88 year of history, up to its actual profile.

AL-SAI foreign partners apprised the documentation and asked numerous questions in relation to the different stages of institutional development.

The exhibition will remain permanently on the premises of the Albanian State Supreme Audit Institution and will be continuously enriched with documents and photos from the institutional activity.

13. It was held the II-nd Scientific Conference of ALSAI

On December 12-13 2013, the ALSAI held in hotel "Tirana International" its II-nd Scientific Conference entitled "The Role of SAI's in contributing to the Current Challenges of an Accountable Public Management".

It took place as an annual meeting, after the 1-st Scientific Conference of ALSAI, in December 2012, entitled "77



years of ALSAI in 100 years of the Albanian State", which focused on the history and values disclosed in time of this constitutional institution.

The Conference was honored by the presence of around 120 participants from partner SAI-s (Supreme Audit Institutions) and collaborators, as the National Audit Office (NIK) of Poland, the Turkish Court of Accounts, the Office of the Auditor General of Kosovo, the National Audit Office of Sweden, the European Court of Auditors, the State Audit Institution of Montenegro, the State Audit Office of Macedonia, the Romanian SAI, the SAI of Bosnia and Herzegovina, the Association of Certified Accountants of Kosovo, senior advisers of SIGMA program, representatives of donor institutions in the country, other state institutions, academics, professional associations, civil society and media, auditors of the ALSAI, etc. In this activity was also present, the Head of Unit at the Directorate General of Budget at the European Commission, (DG - Budget), Mr. Robert Gielisse.

In its first day of proceedings, the Conference was honored by the attendance of the Speaker of the

Parliament of the Republic of Albania, H.E, Mr.Illir Meta. In his speech said that the improvement of the rule of law in Albania, is conditioned by the progress and success of fundamental constitutional institutions, among which the ALSAI is. "Nobody is immune from the violation of law and abuse of state property", said Mr.Meta, -"all the more, power itself". The Speaker of the Parliament promised to be reviewed soon, by the Parliament, the new draft amendments of ALSAI's law, send one year ago.

At the Conference were addressed during the two days, 26 themes from SAI-s representatives, external and internal collaborators and ALSAI's auditors.

The interesting topics seen from the point of view of experiences and different factors and actors related to the ALSAI's work, provided the Conference with much variety, interest and inspired debate.

Mr. Leskaj emphasized that the importance of these kind of scientific activities for the audit community in the country and beyond, derives from the INTOSAI standards, Lima Declaration, from ISSAI 20, principles 7 and 8 as well as the second Strategic Direction of INTOSAI for building up institutional capacities. SAI-s necessitates to exchange opinions on their audit findings, to share advanced methodologies and benefit from innovation in the techniques and auditing approaches of each other. The scientific research in the public auditing, assists especially this need of SAI-s for further progress and added efficiency. During the first day of the Conference, among the main documents were the

papers prepared by the representatives of the General Directorate of Budget at the European Commission on "The managerial accountability as a precondition for good governance and a key factor for safeguarding public funds use" as well as of the representative of



the European Court of Auditors on "The importance of the supervising role on state finances of public audit, in the context of world economic crisis". Mr. Gielisse, representative of DG-Budget, highlighted that the managerial accountability is obtained only through transparency on the managerial activity, delegation of powers and access to information. Mr. Jacek Jezierski, former President of NIK, underlined in his paper that deepening the risk analysis in the annual audit plan and obtaining information from different sources, including civil society and media, helps to choose efficiently entities and annual audit topics.

There were highly appreciated by the



participants, the papers given by the representatives of the TCA, Turkish Court of Accounts, the NIK of Poland, the National Audit Office of Sweden, the Office of the Auditor General of Kosovo, the National Audit Office of Macedonia, as well as the papers of SIGMA representatives on the role of ISSAI's to fulfill the SAI-s mission on auditing fiscal rules, the benefits and modalities of cooperation between internal and external auditors of public sector, for a new method of sampling in auditing EU funds, etc.



During the second day, valuable ideas and suggestions for the supervision of public finances were given in the papers of the representatives from the Institute of Chartered Auditors, the National Council of Accounting, academics and professors, as well as civil society.

The conclusions of the Conference were summarized at the end by the three co-chairs, the Senior Advisor to Sigma, Mr.Joop Vrolijk, the former President of the NIK, M. Jacek Jezierski and the Chairman of ALSAI, Mr.Bujar Leskaj.

Main conclusions:

- SAI-s can contribute only through independent and professional audits to maintain medium and long term sustainability of public finances, in defense of public interest and strengthening of national governance;

- Deepening the risk analysis in the annual audit plan and obtaining information from different sources, including civil society and media, helps to select efficiently, entities and annual audit topics;
- Managerial accountability as an essential ingredient of good governance and the establishment of “tone at the top”, can be obtained through full transparency on the managerial activity, delegation of powers and access to information;
- Facing the challenges of today's public audit is significantly facilitated by a concrete and ongoing cooperation between internal and external auditors, aiming to raise the stake of cooperation to joint audits;
- “INTOSAINT” instrument on self-assessment, helps the enhancement of integrity in the SAI and strengthens its reliability in the public, thus it should be used more often by the SAI;
- The inevitable process of EU integration requires knowledge of contemporary methods of auditing EU funds; and;
- Considering the newly created circumstances, it should be increased the use of non-conventional means of auditing policy, by cooperating closely and extensively with academics, civil society, professional organizations and media;

The most important message conveyed by this Conference was that the national auditing should be put at the service of national governance, to improve the country's public financial management.

The II-nd Scientific Conference organized by ALSAI with the support of

SIGMA program, through a modest financial contribution.

The proceedings of this Conference, reinforced once again the INTOSAI



motto “Experientia mutua omnibus prodest”.

This Conference paved the path to the third Scientific Conference of ALSAI, which is going to be held in September 2014.

14. The President of the Republic H.E Mr.Bujar Nishani, awarded with the “Medal of Gratitude”, Mr.Joop Vrolijk, SIGMA Senior Adviser

On December 13 2013, the President of the Republic, H.E Mr.Bujar Nishani, awarded with the “Medal of Gratitude”, Mr.Joop Vrolijk, SIGMA Senior Adviser, for “The contribution and valuable support in the advancement of the Supreme Audit Institution”. Mr.Vrolijk has special merits for the enduring support given to ALSAI during these two years, especially in enhancing the capacity of its auditors.

The awarding ceremony was attended by the Chairman of ALSAI, Mr.Bujar Leskaj, by the Ambassador of the Kingdom of the Netherlands in the Republic of Albania, Mr. Martin de la Beij, representatives of partner SAI's, academic personalities, audit professionals, etc.



15. The State Supreme Audit institution and the Association of Municipalities sign an Agreement on Cooperation

On December 23 2013, at the premises of ALSAI, it was signed the Agreement on Cooperation between the ALSAI and the Association of Municipalities. For the ALSAI the agreement was signed by the Secretary General, Mrs. Luljeta Nano and for the Association of Municipalities, by Mr. Fatos Hodaj, Executive Director.

Pursuant to this agreement, the ALSAI will be committed to the implementation of joint activities, aiming to bring the most advanced thinking in the field of international auditing standards, boosting the performance of local government units and increase the quality of work of these staff units.



The Executive Director of the Association of Municipalities of Albania, Mr. Fatos Hodaj, appraised the cooperation with ALSAI, noting that this cooperation will serve to the common

goal, that of effective and profitable use of funds, financial good administration and implementation of legislation in the economic and financial field.

16. Publication in the EUROSAL Magazine no 19, of the article of ALSAI's Chairman, Mr. Bujar Leskaj, "The Advising approach of a SAI "

In this article of Dr. Bujar Leskaj, published in the no. 19 of EUROSAL magazine, it is emphasized that in terms of increased constraints in getting to economic resources, especially the ones used by the public sector, taxpayers throughout countries are questioning: How can the management of public assets be designed in a more efficient and effective way? For auditors of supreme audit institutions around the globe, this question is already on the agenda of the day. The audit of public functions is a precondition to elaborate solutions and proposals, aiming to enhance the efficiency and effectiveness of government management.



17. Training of ALSAI staff

During 2013, including the first quarter, the main areas of training for the ALSAI staff, covered three main categories:

- I. General trainings
- II. Trainings according to audit types
- III. Required capacities and techniques in auditing

These trainings were organized mainly in-home and have been delivered by in-home trainers. It was paid a special attention to the training of young auditors, which attended a special training session of 15 days, aiming to get this new recruited staff with the philosophy, mission, values of the institution, information on the general framework of the ALSAI activity and basic knowledge on the Auditor profession (there were trained about 15 auditors).

The trainings were held at a department level from the Audit department of Local Government and Public property administration, where attended 25-30 auditors.

SIGMA remains the principal support in providing external consulence in the internal trainings, specifically:

- 3-days seminar on "IT Audit", focusing in the "Auditing of IT systems and treasury system in the Republic of Albania", held in Tirana on September



16-18 2013, where attended 21 employees.

- 3-days seminar on "Auditing of donor funds", focusing on the projects financed by the main two donors in Albania, World Bank and EU, held in Tirana on November 11-13 2013, where attended 27 auditors.

The progress achieved during 2013 in the area of trainings consists in the enhancement, as well as excess of ALSAI objectives, defined in its program and the following figures demonstrate so:

- Every member of ALSAI staff has been trained for more than 20 days during 2013 and moreover, every auditor has benefited 22 training days, meaning **10 times higher that during the years 2010 and 2011** or **5 fishi i te dy viteve te marra se bashku;**

- Significant achievements resulted in the training of new staff, where it was reached the target of 25 days / person;
-

Translated by : Dëshira Huqi, Foreign Relations Directory

Profile

THE NETHERLANDS COURT OF AUDIT

As a 'High Council of State', the Netherlands Court of Audit is a central government body created to ensure that the democratic system works properly. High Councils of State are independent of the government.



The Netherlands Court of Audit General information about The Netherlands Court of Audit

The position of the Court: The High Council of State

As a 'High Council of State', the Netherlands Court of Audit is a central government body created to ensure that the democratic system works properly. High Councils of State are independent of the government. Other High Councils of State are:

- the Senate
- the House of Representatives

- the Council of State
- the National Ombudsman

The Court of Audit's tasks, powers and legal status are laid down in the Constitution and the Government Accounts Act 2001.

The Court of Audit's tasks

The Court of Audit investigates whether central government revenue and expenditure are received and spent correctly and whether central government policy is implemented as intended. We are obliged to carry out these tasks by law. We express an opinion on government policy that has already been adopted; we do not

express political opinions. We will never say, for example, that a particular law is 'wrong'. The Court of Audit can say, however, that a law is not working as intended. It is then up to the government and/or the House of Representatives to give a political opinion.

Our 'customers': the House of Representatives and the government

The Court of Audit's principal 'customers' are the House of Representatives and the government. We see it as our job to provide parliament with useful and relevant information so that it can decide whether a minister's policies are effective. Wherever possible, we match our audits to parliament's wishes and needs. As well as ministers and ministries we also count other audit offices (local and international) and academics among our main 'customers'. We also think members of the public should know what the Court of Audit does and what they can expect from us.

Independent institution with an expert opinion

We are an independent institution. That means that we decide what we audit. We often receive requests to carry out audits from members of parliament, ministers and state secretaries who need an independent expert opinion on a particular matter. But they cannot order us to do so because the Court of Audit is independent. In practice, we usually honor requests made by members of parliament or government if we can add value. We respond carefully to signs and reactions from society, the public, enterprises and organizations. We may decide, for example, to involve them in our audits.

Board and staff

- [Board members: individual tasks, joint responsibility](#)
- [Extraordinary Board members](#)
- [Appointment of the Board](#)
- [Secretary-general in charge of 300 staff](#)
- [The Court of Audit's staff: different backgrounds and well educated](#)

Board members: individual tasks, joint responsibility

The Court of Audit's Board consists of three members who are appointed for life. The Board works on the principle of joint responsibility. This means that all decisions are taken by the Board, not by its president alone or by an individual Board member. Each member of the Board, however, acts as rapporteur for part of the Court of Audit's work.

Extraordinary Board members

In addition to the three Board members, there are two extraordinary Board members who may be called upon to take part in certain activities. They can be asked, for example, to supervise audits, carry out external activities or deputies for a Board member. Extraordinary Board members usually fulfill these duties in addition to their normal occupations. If they deputies for a Board member, extraordinary members have the same powers as the other Board members.

Appointment of the Board

The Court of Audit informs Her Majesty and the House of Representatives as quickly as possible of any vacancy arising on the Board. Following a public application procedure, the Court draws up a list of six candidates, who are interviewed by the Committee on Government Expenditure. Further to a secret vote, the House of Representatives then makes a binding

proposal of three candidates to the government. The House is not bound by any recommendation made by the Court of Audit. The new Board member is appointed by Royal Decree for life (i.e. 70 years).

Secretary-general in charge of 300 staff

The Court of Audit has the services of a secretary-general, [Ellen van Schoten](#), who is in charge of the 300 staff.

The Court of Audit's staff: different backgrounds and well educated

Given the highly complex matters the Court of Audit has to deal with, it should come as no surprise to learn that 80% of our staff is educated to university or higher vocational level. And because their work is so diverse, our staff come from a wide variety of backgrounds such as public administration, sociology, accountancy, political science, history, Dutch, law and economics.

Mission

Our mission underpins our work. It reads as follows:

The Netherlands Court of Audit aims to audit and improve the regularity, efficiency, effectiveness and integrity with which the State and associated bodies operate. It also audits compliance with the Netherlands' obligations under international agreements. As part of this process, it passes on the results of its audits, as well as its accumulated experience, to the government, parliament and those responsible for the bodies audited. This information is, as a rule, also available to the public. It consists of audit findings, opinions and recommendations concerning organization, management and policy.

The Netherlands Court of Audit Strategy 2010 - 2015

Effective and transparent

Our objective is to audit and improve the regularity, efficiency, effectiveness and integrity of central government and the institutions associated with it. In addition, we have a duty to contribute to good governance by exchanging knowledge and by working with others at home and abroad.

What do we do?

The Court of Audit investigates whether central government revenue and expenditure are received and spent correctly and whether central government policy is implemented as intended.

- **Regularity audits** We have a statutory task to audit the ministries' annual reports each year. Our regularity audits check that the ministers use tax money in accordance with the rules.
- **Performance audits** We investigate whether the ministers' policies are effective: do they produce the intended results?

Arm's length institutions

Many important statutory tasks are carried out by institutions that are at arm's length from the government. These institutions have a public task but are not part of central government.

Our audits of legal persons with statutory tasks also consider the regulation of the ministers' responsibility for their policy fields. We also look at the ministers' supervision of institutions: can a minister fulfill his or her responsibilities? And how do the institution and the minister account for the implementation of policy? We share the lessons we learn from these audits

in order to help improve public administration.

EU funds flows

Each year the Court of Audit investigates EU funds flows in the Netherlands. We also check the management of these funds, particularly agricultural subsidies and money that the EU spends on eliminating structural economic and social differences between and within the member states (the structural funds).

- *EU Trend Report*

Each year we issue the EU Trend Report, an overview of the management and control of EU funds in the Netherlands. The report also considers developments in the EU and the situation in other member states. By means of the Trend Report, we wish to improve the financial management of EU funds in the Netherlands and in the European Union.

- *EU member state declaration*

In 2006 the government decided to issue an annual national statement (the EU member state declaration) on the management and use of EU funds in the Netherlands. Its aim is to improve accountability and control of funds that the Netherlands contributes to and receives from the EU. The Court of Audit expresses an opinion on the EU member state declaration and reports on it to the House of Representatives each year.

The collaboration with the Albanian Supreme Audit Institution

During the year 2008, the experts of the Netherlands Court of Audit have been active on the twining project of AL-SAI with the CARDS project funds. On the period 2009-2011, for subjective reasons the collaboration between the two SAIs was stopped. Both SAIs, the Netherlands Court of Audit and the AL-SAI have expressed their interest on working on new projects in the future.

Profile

ITALIAN COURT OF ACCOUNTS

The Court of Accounts of the Republic of Italy (Corte dei Conti) has its origin from the Chamber of Accounts established in 1351 by Amedeo VI of Savoy



Italian Court of Accounts

1. History

The Court of Accounts of the Republic of Italy (Corte dei Conti) has its origin from the Chamber of Accounts established in 1351 by Amedeo VI of Savoy¹. To this Court were subjects all physic or legal persons who had entirely the responsibility of public asset management. It had the form of an independent master, which fulfilled its audit function in a jurisdictional way² on

disputes arising between: tax collection and property; accounting of public officials and direct withdrawal taxes from these officials. Although the origin of this chamber is of the earliest, it is not the oldest state body in Europe with such functions. Older still, are the so-called Account French chambers³ - or better said Les Chambres des Comptes

¹ In Italian it was called Camera dei Conti and had limited territorial competences in the Duchy of Savoy.

² Jurisdictional in this context would be used in the latin meaning coming from ius dicere. Ius dicere in the roman law has two meanings.

First, objectively it prescribes the jurisdictional function consisting in applying laws and their interpretation in concrete cases by a third person- judge – which was independent from the case parties under judgement. Second, subjectively, this sentence serves to identify the bodies exercising jurisdictional functions, thus, judicial power.

³ In French this kind of state institution was called Les Chambres des Comptes.

de Paris - established in 1256 by Louis IX⁴. This body is the direct predecessor of the French Court of Accounts, established by the law of September 16, 1807 during the period of Napoleon.

Later, after the French occupation of North Italy in 1577, Emanuele Filiberto of Savoy decided to establish a new Chamber of Accounts, which included and focused the functions of the previous body. Over time, with continued development of savoyard⁵ institutes and multiplication of functions, there was a need for the creation of a similar body, but with a more complete articulation of the control activities. For these reasons the by Law No. 1859 of 30 October 3706, the Court was established and had inter alia, the preliminary control authority over the state accounts.

Immediately following the merger of the Kingdom of Italy and creation of Italian kingdom, the parliament of the newly formed state, was involved in the drafting of a bill which should unite with the Court of Accounts 1859 other analogous bodies, such as the Chamber of state Accounts of Sardinia with its headquartered in Turin, the Court of Accounts of the Grand Duchy of Tuscany with headquarters in Florence; the Accounts Chamber of the Great Kingdom of two Sicilies with headquartered in Naples and Palermo.

⁴ *This institution came in response to the needs to control the revenues and expenses of the monarchy while it was still not consolidated the idea of a genuine control.*

⁵ *"Savoyard" it refers to the Kingdom of Savoy with capital Turin. Thus, there were called this way the state bodies of this kingdom.*

In 1862 the Court of Auditors was established by the law dated 14 August 1862, no. 800, as the first magistrate of united Italy.

2. Legal Basis

In the period that goes from its establishment to the birth of the Italian Republic, the legal bases, functions and organization of the General Court of Accounts remained partially unchanged. With the adoption of the Constitution of the new Republic of Italy in 1947 and entering into force in 1948, this body was introduced as part of the basic institutional architecture. Its legal bases, are found firstly in the article 100 of the Italian Constitution, section III entitled: "Supporting Bodies". According to this article, the Court exercises a preliminary check on the legality of acts of government, a later check on the balance of state management; finally takes part in cases and methods provided by law, in the management financial control of those private or state entities to which the state pours direct contributions. The Court periodically reports to Parliament the results obtained from the controls exercised.

Secondly, under Article 103/coma II, Title IV, Section II, entitled "Jurisdictional Order", the Court has jurisdiction over public accounting matters and other issues defined by law. So it follows that this body represents two functional faces. In a view, is an auxiliary body, in the sense that it provides assistance to the bodies at legislative and administrative power of the state, exercising its control functions defined by article 100 of the constitution. In a second view, the Court of Auditors is qualified as a body panel which makes part completely and

in parallel of the Italian state court order.

2.1. Neutrality, Autonomy and Independence of the Court of Accounts

In the exercise of its functions, or judicial control, the Court acts as a neutral body, autonomous and independent in its relations with the executive and legislative powers. The Court neutrality unfolds while performing auxiliary functions. It does not replace organs in the exercise of the relevant powers, but gives a rating on the activities undertaken by these bodies in the framework of state good governance.

Among other things, the Court formulates opinions, determines measures to be taken by state organs and finally verifies whether the bodies controlled have adopted the Court observations. For all these, it reports in Parliament. This way, it acts as a third body, neutral to the parliament and government, but always in the interest of state bodies themselves, as well as in the direct interest of the citizens taxpayers.

The autonomy and independence of the Court is noted by the fact that it has jurisdiction to perform a preliminary check on the legality of parliament and executive acts. In those cases, when the result of illegal acts, the legal effects are canceled. However there is a possibility that - for important political order - the government makes a reserve recording of the law⁶, declared illegal by the Court.

⁶ The so called "registrazione con riserva" allows to the government to record the law approved in the national registry of laws. This way, the law becomes effective and produces judicial effects in home. However, this kind of

This kind of registration should have a limited duration and for this, the government should immediately report to parliament. The results of controls exercised by the Court and its judgments on special issues are always public in order to raise sensitivity and responsibility of administrators and public officials.

The Court presents other profiles for independence and autonomy with regard the manner of electing the chairs of the institution and about recruitment procedures of accounting magistrates, who are selected through public contests and based on academic degrees. For instance, based on law, dated July 21, 2000, no. 202, the President of the Court should be himself one of the Court judges, which has exercised his duties for three years : the function of the President of a Court Unit; analog functions in national constitutional bodies, or European Union bodies. The appointment is made by the Decree of the President of the Republic, following the proposal of the Prime Minister, who has taken opinion of the Court Council Presidency.

Other elements that reinforce independent character include: immobility of magistrates, the fundamental importance of the opinion of the Council Presidency in the election of the President of the Court and the financial and organizational autonomy.

3. Functional and Organizational Structure

The current functional and organizational order of the Court of

record does not detain the Court in its controlling function. Thus, it will continue to consider the effects of this law untrue ex post until this law will be substituted.

Accounts comes from the Text General approval no. 1214/34⁷, modified and integrated by laws no. 161/53, no. 1345/61, no. 259/58.

Under the above mentioned laws, the Court consists of two categories of officials. At first, they have officials qualify as magistrates. These are the President, Attorney General, Presidents of units, the first consultants, consultants, advisers. Magistrates hold this title for any kind of position that they carry out, in the audit as well as in jurisdiction, because their mandate is inclusive of the two Court functions.

Secondly, we have the technical and administrative personnel whose numbers in 2009 reached 2487⁸ and have administrative duties. At the top of the Administrative appliance of the Court, is a magistrate who is called General Secretary. Magistrate members are elected in the following ways. President of the Court, after the appointment - which we described in paragraph no. 2 - has an unrevolving mandate. Thus, he can not be removed from his post for any reason, despite cases where the mandate is ended because of age or in case of resignation. By law n. 45, 2004 it has been created the figure of Second President⁹. The Attorney General is appointed by Decree of the President of the Republic on the basis of the proposal of the Prime Minister, which is based on appointments to the Court's Presidency Council. Attorney General might be

elected every magistrate who holds the title of Unit President. By law no. 45, 2004 it has been added the figure of Second Attorney. Other magistrates who complete the institutional framework are recruited through public contests. It is also provided the opportunity for the government to establish a quota for the Court advisers after having sought the opinion of the Council Presidency. After the appointment, they receive the same status of other magistrates and exercise their functions in full independence from the executive. Currently, the Court of Accounts has one President, one Second President, one Presidency Council, one Attorney General, one Second Attorney, one General Secretary. There are also 62 unit Presidents, 310 Advisor, 68 First consultants, 51 consultants. In terms of organizational structure, we can say that the Court is organized in: primary bodies; central bodies; regional bodies¹⁰ or peripheric.

¹⁰ In this context the word regional, refers to those territorial and administrative unities that in the Italian state order organization, are called "Regioni". It must be remembered here that the state in Italy in the past 15 years has undertaken a decentralization process - modifying Article 117 of the Constitution - which has led the country towards federalism, or better regionalism (Spain has a similar organizational sequence and with Italy enters in those states that are called "quasi federali" or "stati Regionali"). The Albanian word province, may not be appropriate in this context because there is only a geographical sense. The Albanian word for district as well may not be appropriated because it is characteristic of a country where the organizational order is decentralized, not federalist.

⁷ Testo Unico, no.1214/34 approved by King Decree in 1934 during the fascism regime.

⁸ The data on figures have been taken from the official website of the Court.

⁹ In Italian, Presidente Aggiunto

The primary bodies are the President, Second President, Attorney General, Second Attorney, General Secretary and the Presidency Council. In particular the latter is composed of 11 members, among them president who runs its meetings, the Second President, the Attorney General, 4 representatives of parliament, four magistrates elected by the magistrates of the Court. At the meetings of the Council may participate the Secretary General and the magistrate, which is head of the President's cabinet. Central and regional bodies are organized in sections of control, jurisdiction and by power of attorney.

Control Sections are central and peripheral. The Central sections exercising audit functions are:

- the joined Sections that are a unitary corpus meet subsequently for consultation and control reasons. In both cases, the body deals with trials on primary issues and conflicts of competence.
- the central control Sections of government and public administration acts legality (composed of five central offices with audit tasks concerning the Ministry of Economy and Finance, the Ministry of Producing activities, Infrastructure Ministry, Territory management, the Ministry dealing with services to the citizen and protection of cultural wealth).
- the central control Section of state administrate management, which is composed by the five up mentioned offices.
- the central control Section for physic and legal persons where the state shed direct contributions (according to Law no. 259/58)

- Regional autonomies Section, which refers to the Parliament every year on the operation of the regional and local finance based on the Internal Stability Pact and to duties arising from the participation of Italy in the European Union.

- the Control Section on international and community issues which refers annually to Parliament on the management of European structural funds, on the use of funds from other community programs, etc.

Peripheral Sections with control functions are:

- 21 Regional Sections of control, the same as the Italian regions are. They exercise control of the legality of acts; management control over state administration region; verify the proper functioning of controls within each state administration based in the region; exercise a detailed management control of regional administration and subjects and refer this in the Regional Councils; and finally, exercise the control of local entities , the universities and institutes in the country.

Sections that exercise jurisdictional functions are also central and regional.

Central sections are:

- central jurisdictional Sections of appeal, headquartered in Rome, are 3 and act as a court of second instance;
- jurisdictional section of the Sicily Region with headquarters in Palermo.
- Joint jurisdictional sections that deal with conflict resolution between the powers of regional and / or central sections.

Regional Sections are :

- 21 regional and jurisdictional Sections, headquarters in each capital of region. Besides, there is also a regional section for the autonomous province of

Bolzano, the Prosecutor's office of the Court of Accounts is organized in the manner explained below.

There is an Attorney General and a prosecutor's office with headquarters in Rome. There is also an attorney in the jurisdictional Section in the Region of Sicily. Finally there is a regional prosecutor's office, in each regional jurisdictional section.

4. Functions

The Court of Auditors has control functions under Article 100 of the Italian Constitution, jurisdiction in matters of public accounting and in other cases provided by law under Article 103.

It also has: administrative functions in cases it adopts measures about the economic and legal status of its staff; consulting functions when it gives opinions to the government or ministers concerning their normative acts or when it gives opinions on public accounting upon regions, municipalities, provinces or cities requests.

4.1. Controlling functions

The control functions of the Court are expressed in the article 100 of the Italian Constitution. These are:

- prior scrutiny of the legality of acts of government
- subsequent control over the management of the state finance balance-sheet
- economic - financial control with the duty to report in Parliament. Next to these are added over time other functions prescribed by law, which find legitimacy based on:
 - arts. 97 of the Constitution which contains the principle of good

performance for the public administration

- arts. 81 on the respect of national balance-sheet stability
- arts. 119 on the need for coordination and harmonization of public finance.

In general it can be said that the three types of controls under article 100 are the most important ones. First, the prior control of legality for the government acts serves to verify whether the acts of the executive comply and respect the norms contained by the state law in general and in particular, financial laws. Initially this type of control applied to all executive acts as well as public administration acts, in general. With the reform law no.20 of 1994, this type of control is limited only to the most important acts, which are : financial contracts that provide large amounts; measures taken upon decision of the Council of Ministers, regulations, acts of programming nature; acts of a general nature and abstract as well as those complex acts containing measures regarding management activities. So through these controls, the Court acts as guarantor ex ante, verifying the conformity of acts with the Constitution and laws. In particular, since 1976, the Italian Constitutional Court has known to the Court of Accounts the right to address to it - during the preliminary controlling normal procedure – in order to verify if there is any violation of Article 81 of the Constitution. In this extraordinary case the prior controller function is fused with the jurisdictional one.

In terms of subsequent control over the management of the state balance-

sheet, the law no. 20 of 1994 - excluding a large amount of control prior acts - has given to the Court the necessary powers to exercise control over the entirety of the subsequent central, regional and local public administration. In this way, the Court verifies and evaluates ex post if the results match the objectives of management programmer administration, effectiveness and economy of administrative activity.

It should be noted that the subsequent control not only addresses to the legal norms, but to the management of the balance-sheet in the broadest sense of the word. Under the law just quoted, this type of control is applied: to the public administration, all educational institutes and schools, enterprises and autonomous state administrations, regions, provinces, municipalities, community areas, university institutes, enterprises and entities to the National Health Service; balance sheet management and fund management community etc.

Subjective and objective aspects of management control, are subject each year, to preliminary approve by the Court, for the following year by, based on several criteria: financial importance; presence of a risk of irregularities, the results of previous audits; requirements for control addressed to the Court by the administration itself.

The Court annual audit program, is previously communicated to parliamentary bodies, to the President of the Chamber of Deputies and the Senate of the Republic, in the case of a central level control, to the President of the Regional Council in the case of a regional control, or to subjects that are

going to be audited. Finally, with regard to economic control - financial report to the parliament, there are supplementary tasks to the parliament regarding financial problems. In exercising these audits, the Court compiles annual reports, quarterly reports, Specific Reports, reports in the field of regional and local finance. The Court Annual Report serves to present results on the Equalization of State General Accounting, noting if the Equalization of Accounts complies with the criteria set out in the Annual and Financial Law Stability Pact. After the law no.468 of 1978, the Court is obliged to present quarterly reports to Parliament. In these reports, the Court presents results of its controls over laws that provide new large expenditures or low income, always under the respect of article 81 of the Constitution. Specific reports, which appear periodically in front of the Parliament, address to other financial aspects in different sectors of the public administration as for example in the university system, in the use of proceeds intended for personnel public sector, in the public administration information system etc. In terms of financial reports in regional and local area, the Court refers directly to the regional administrative bodies, at least once a year. It gives an overall assessment of the performance of the local and regional balance-sheet based on the general criteria of public finance set by the European Union and on the other criteria established by the Constitution and the state law.

4.2. Legality Functions

The legality functions of the Court ex art 103 are exercised in the public

accounting area and in any other are prescribed by law. With regard to the public accounting it has an exclusive jurisdiction, meaning that it has the authority to judge the accounting agents, administrators and public officials for the performance of all aspects of public revenue. There are part of the Court competences the judgments on administrative and accounting responsibilities of financial accounting officials and public administrators, for damages caused in the exercise of their functions. The judgment is given on civil responsibility, aiming to verify if, by behavior of the functionary in exercise of his duties, it results damage to public administration. When this damage is present, the Court proceeds with the monetary valuation of damages and condemns the official to the monetary value for compensation¹¹. The Court also, has the power to judge the responsibility of all administrators, employees and public entities that are associated with public administration by contract or because they exercise a public function temporary.

So in this category are included employees of the state apparatus, Ministers, also people who have public functions etc, without legitimacy. The process for determining administrative responsibility is started; by the accounting prosecutor (pubblico

ministero contabile), which can be either the Regional Attorney of Legality sections regarding the first instance judgment, or the Attorney General in Appeals Section; other physical or legal entities. In cases where there is no formal request for verification of responsibility by physical or legal entities, the accounting prosecutor is the one who has the power to initiate this process, because the law does not provide the possibility for the accounting prosecutor to proceed independently.

In this way, the power to call on members of the public administration in connection with the verification of responsibilities is given to a third body - pubblico ministero contabile - who exercises this power independently from other bodies, but always respecting the hierarchy of legal sources to which his activity is referred to.

5. Foreign Relations

The Court of Accounts has established numerous relations with both, other control Institutes abroad (Supreme Audit Institutions, SAI), as well as with international organizations. International Relations Office deals with the activities of the Court in this context. It replaces the President of the Court in international meetings where he could not be present. This office is directed by an advisor who is appointed by the President upon the election of the Presidency Council. The advisor maintains relations with other countries and the European Court of Auditors. The activities of the International Relations Office are developed as follows:

¹¹ The elements where the accounting judge is based for the evaluation of damage, are defined by the Constitutional Italian Court, decision no.340 of November 24, 2001. These elements are: type of damage caused, economic capacity of the entity, behavior, level of responsibility in the administration.

- In the international context it provides and promotes the Court continued cooperation in international organizations INTOSAI - International Organization of the Supreme Audit Institutions, EUROSAI - European Organization of the Supreme Audit Institutions; collaborates with INTOSAI regional organizations as AFROSAI, ASOSAI, ARABOSAI, OLACEFS, CAROSAI, SPASAI and takes part in conferences, seminars and meetings organized by the SAI-s and the above organizations.
- In the European context it maintains constant relations with other SAI-s agents of other European countries and cooperates in organizing the annual meetings of the Contact Committee of the Presidents of the European SAI; cooperate with the European Court of Auditors in terms EU funds control.

- in the context of international organizations it is in continuing contacts with organizations such as NATO , the Council of Europe , EEO ,UN , OECD , FAO , EFP ; prepare proper documentation for external control of these organizations.

Finally, the International Relations Office represents the Court on the board of EUROSAI (Governing Board); ensures the Court participation in the work sessions of INTOSAI Committee on Auditing Standards; provides suggestions to the INTOSAI regarding public accounting principles drafted by IFAC (International Federation of Accountants).

Translated by : Dëshira Huqi, Foreign Relations Directory

Profile

ROMANIAN COURT OF ACCOUNTS

The Romanian Court of Accounts is one of the fundamental institutions of the state of law that enjoys financial, operational and organizational independence, in keeping with the Lima Declaration recommendations on public finances



Romanian Court of Accounts

Mission, Vision, Values and Strategic Objectives

The mission of the Rumanian Court of Accounts is to conduct the control function over the way state and public sector financial resources are established, managed and used. The court provide to the Parliament, authorities, public institutions and taxpayers reports on their sound use and management, so as to ensure economy, efficiency and effectiveness. The Court of Accounts promotes

accountability, correctness and best practices in the operations involving public funds, by providing quality services in the field of control and external public audit, to obtain and supply realistic and objective information on the legality, efficiency and transparency in the use made of public funds and of external funds. They continuously improve the control and external public audit mechanisms and by the Reports they draft and support the Parliament in the performance of its constitutional powers and duties. The Rumanian Court of Accounts committed to enhance the implementation of the

legislation in the field of public money expenditure and, by means of our actions, to promote a high professional level, so that the external public audit in Romania is in line with European and international good practice.

The **vision of the** Rumanian Court of Accounts is that by supporting a sound, effective and credible control and audit system, they foster the social impact of the public money expenditure process. The Romanian Court of Accounts is one of the fundamental institutions of the state of law that enjoys financial, operational and organizational independence, in keeping with the Lima Declaration recommendations on public finances control guidelines. They conduct their activity autonomously, by means of external public audit procedures, laid down in their own audit standards, drafted in accordance with the international audit standards. Like similar institutions in the new European Union member states, the Court of Accounts has a key role in promoting accountability in the use and management of public funds, including of those allocated by the EU and other international financial institutions to Romania, fighting waste and fraud and establishing a firm climate to rigorously observe financial discipline, in keeping with good financial management principles. They committed to eliminate errors and irregularities and to improve public money management.

The values they promote are the observance of the rule of the Constitution and law, legality, independence, objectivity, professionalism, accountability,

integrity, transparency, impartiality, political equidistance and effectiveness.

The strategic objectives of the Rumanian Court of Accounts are:

- the overview of legal regulations implementation in the economic, financial, taxation and accounting fields;
- to identify possible errors or irregularities in the drafting of financial statements, in the correct and sound management and use of public funds, as well as to enforce the measures to remove these;
- the enhancement of the harmonized legislative framework, implemented in the field of external public audit, in line with international practice development, while ensuring a high coherence of the national legislation in force and its compatibility with the international standards adopted by the International Organizations of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) and with the European Guidelines on their implementation;
- the strengthening of the institutional capacity of the Romanian Court of Accounts as an independent, professional and credible institution for public funds control and external audit; the setting of the premises to ensure a convergent functioning of the public system institutions, in keeping with their competences; the protection of the financial interests of the Romanian state and of the European Community.

The Constitution of Romania Art. 140 The Court of Accounts

(1) The Court of Accounts shall conduct the control of the establishment,

management and use of state and public sector financial resources. In keeping with law, the litigations resulting from the activity of the Court of Accounts shall be settled by specialized courts.

(2) The Court of Accounts shall submit to the Parliament, on an annual basis, a report on the national public budget management accounts of the closed budget exercise, also identifying the irregularities found.

(3) Upon request by the Chamber of Deputies or by the Senate, the Court of Accounts shall examine the public resources management and shall report on the findings.

(4) The Counselors of Accounts shall be appointed by the Parliament for a nine-year term of office, which may not be extended or renewed. The Members of the Court of Accounts shall be independent in the conduct of their mandate and irremovable on the whole duration of such. They shall be subject to the incompatibilities laid down in the law on judges.

(5) The Court of Accounts shall be renewed by a third of the Counselors of Accounts appointed by the Parliament, every three years, under the conditions laid down in the Court's organic law.

(6) The Court of Accounts Members shall be revoked by the Parliament, in the instances and under the conditions laid down in the law.

Seria: botime KLSH - 01/2014/22

Kontrolli i Lartë i Shtetit
Bulevardi " Dëshmorët e Kombit", nr. 3,
Tiranë Tel./ Fax. 04/ 228485, Tel. 04/ 251267
Web-site: www.klsh.org.al, E-mail: klsh@klsh.org.al

REVISTË
4 - MUJORE

2014

6

AUDITIMI PUBLIK