



REPUBLIKA E SHQIPERISE
KESHILLI I MINISTRAVE

V E N D I M

Nr. 640 dt. 11/ 6/ 2009

PËR

**MIRATIMIN E LETËRPOLITIKAVE PËR KONTROLLIN E
BRENDSHËM FINANCIAR PUBLIK DHE TË PLANIT TË VEPRIMIT,
2009-2014**

Në mbështetje të nenit 100 të Kushtetutës dhe të nenit 66, të ligjit nr.9936, datë 26.6.2008, “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”, me propozimin e ministrit të Financave, Këshilli i Ministrave

V E N D O S I:

1. Miratimin e letërpolitikave për kontrollin e brendshëm financiar publik dhe të planit të veprimit për zbatimin e tyre, 2009-2014, sipas tekstit, që i bashkëlidhet këtij vendimi.
2. Ngarkohet Ministria e Financave për udhëheqjen e procesit për zbatimin e letërpolitikave për kontrollin e brendshëm financiar publik dhe të planit të veprimit, 2009-2014.
3. Vendimi nr.484, datë 30.6.2005, i Këshillit të Ministrave, “Për miratimin e letërpolitikave dhe të planit të veprimit për kontrollin e brendshëm financiar publik”, shfuqizohet.

Ky vendim hyn në fuqi pas botimit në “Fletoren zyrtare”.

K R Y E M I N I S T R I

SALI BERISHA



REPUBLIKA E SHQIPËRISË

MINISTRIA E FINANCËVE

LETËR-POLITIKAT

për

**KONTROLLIN E BRENDSHËM FINANCIAR
PUBLIK**

Përgatitur në bashkëpunim me Projektin e Binjakëzimit CARDS 2005, “Zhvillimi i KBFP”

PASQYRA E LËNDËS

| | |
|---|----|
| PËRMBLEDHJE | 5 |
| 1. HYRJE | 7 |
| 2. KONCEPTI I KONTROLLIT TË BRENDSHËM FINANCIAR PUBLIK | 9 |
| 2.1. <i>Sistemet e Menaxhimit Financiar dhe Kontrollit (MFK)</i> | 10 |
| 2.2. <i>Auditimi i Brendshëm</i> | 12 |
| 2.3. <i>Njësia Qendrore e Harmonizimit</i> | 12 |
| 3. MJEDISI I SISTEMIT TË KBFP-SË NË SHQIPËRI | 13 |
| 3.1 <i>Njesite Kryesore dhe Funkcionet e Tyre</i> | 13 |
| 3.2 <i>Legjislacioni Kryesor</i> | 17 |
| 4.2 <i>Auditimi i Brendshëm</i> | 20 |
| 4.3 <i>Njësiti Qendrore të Harmonizimit</i> | 21 |
| 4.4 <i>Aktivitetet e tjera që lidhen me KBFP-në</i> | 22 |
| 5.1 <i>Zhvillimi i mëtejshëm i parimeve të Mirëqeverisjes dhe Menaxhimit të Riskut</i> | 22 |
| 5.2. <i>Fuqizimi i përgjegjësisë menaxheriale, administrimit dhe kontrollit financiar</i> | 24 |
| 5.3. <i>Përmirësimi i procedurave të prokurimit</i> | 26 |
| 5.4. <i>Rishikimi i Ligjit dhe i Manualit për Auditimin e Brendshëm</i> | 26 |
| 5.5. <i>Fuqizimi i Njesisë Qendrore të Harmonizimit (NjQH/MFK)</i> | 26 |
| 5.6 <i>Fuqizimi i Njesisë Qendrore të Harmonizimit (NjQH/AB)</i> | 27 |
| 5.7 <i>Ngritja e Inspektimit Financiar</i> | 27 |
| 5.9. <i>Sistemi i Zbatimit të Decentralizuar (SZD)</i> | 28 |
| 6. KONKLUZIONE | 28 |
| Plani i Veprimit për zbatimin e Letër Politikave të KBFP për periudhën 2009-2014 | 29 |
| Aneksi 1 - Organigrama e Ministrisë së Financave | 33 |
| Aneksi 2 Referenca të tjera Ligjore të lidhura me KBFP | 34 |
| Aneksi 3: Zgjerimi i Sistemit të Thesarit AMoFTS | 35 |
| Aneksi 4: Plani Tranzitor për Zbatimin e IPSAS | 37 |

LISTA E AKRONIMEVE NË DOKUMENT

| | |
|---------------------------------------|---|
| AMoFTS | Sistemi i Thesarit të Ministrisë së Financave të Shqipërisë |
| NJQH-të | Njësitë Qëndrore të Harmonizimit |
| NJQH për AB | Njësia Qëndrore e Harmonizimit për Auditimin e Brendshëm |
| NJQH për MFK | Njësia Qëndrore e Harmonizimit për Menaxhimin financiar dhe kontrollin. |
| COSO | Komiteti i Njesiave Sponsorizuese të Komisionit Treadway (Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission) |
| DAP | Departamenti i Administratës Publike |
| KE | Keshilli i Europes |
| BE | Bashkimi European |
| MFK | Menaxhimi Financiar dhe Kontrolli |
| DPB | Drejtoria e Përgjithshme e Buxhetit |
| DPT | Drejtoria e Përgjithshme e Thesarit |
| AB | Auditimi i Brendshëm |
| LIGJI I AUDITIMIT TË BRENDSHËM | Ligji nr. 9720 dt. 23.04.2007 "Për auditimin e brendshëm në sektorin publik". |
| INTOSAI | Njesia Ndërkombëtare për Njesite Supreme të Auditimit |
| IPSAS | Standardet Ndërkombëtare të Kontabilitetit për Sektorin Publik |
| MeF | Ministria e Financave |
| SKZHI | Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim |
| LIGJI ORGANIK I BUXHETIT | Ligji nr. 9936 datë 26.06.2008 "Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë". |
| KBFP | Kontrolli i Brendshëm Financiar Publik |
| PSA | Procesi i Stabilizim – Asociimit |

PËRMBLEDHJE

Gjatë procesit të zgjerimit, Bashkimi Evropian ka miratuar parimet e menaxhimit të mirë financiar të fondeve publike, pavarësisht nga burimi i financimit (i brendshëm apo i huaj). U rekomandua që edhe këto parime të bëjnë pjesë në legjislacionin e vendeve anëtare dhe vendeve kandidatë për aderim në BE. Pasi Shqipëria u njoh nga Këshilli Evropian i Helsinkit (në vitin 1999) si kandidatë potenciale për anëtarësim në BE, Republika e Shqipërisë hartoi Strategjinë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim (e cila u përditësua në vitin 2008), dhe Letër-Politikat për Kontrollin e Brendshëm Financiar Publik (KBFP) në vitin 2005.

Kjo Letër Politikë e përditësuar përshkruan gjendjen aktuale të sistemit të KBFP-së dhe mjedisin e Kontrollin në Republikën e Shqipërisë, si dhe politikat dhe planet për përditësimin dhe përmirësimin e kontrollit të brendshëm në Shqipëri. Lindi nevoja për ndërmarrjen e nismave të reja dhe veprimeve për vëzhgimin e angazhimeve të Kapitullit 28 “Kontrolli Financiar”. Një tjetër arsye është se Letër Politikat u hartuan mbi bazën e vlerësimeve të pavarura nga Drejtoria e Përgjithshme e Buxhetit, (Komisioni Evropian, Bruksel), dhe SIGMA, si dhe është marrë parasysh analiza e boshllëqeve e realizuar në kuadër të projektit të binjakëzimit “Zhvillimi i Kontrollit të Brendshëm Financiar Publik”.

Tre janë drejtimet kryesore ku duhet të zhvillohet modeli i KBFP-së në Republikën e Shqipërisë:

- Forcimi i kontrollit dhe menaxhimit financiar, i rregulluar me një ligj të ri të posaçëm (kerkese e Ligjit Nr.9936, date 26.06.2008 “Per menaxhimin e sistemit buxhetor ne Republiken e Shqiperise’, neni 67).
- Forcimi i auditimit të brendshëm të pavarur në njesise që shpenzojnë fonde publike, në mënyrë që të jepet një vlerësim objektiv i efektivitetit të sistemeve të menaxhimit financiar dhe kontrollit (MFK) dhe rekomandimet për përmirësimin e tyre.
- Forcimi i Njësive Qendrore të Harmonizimit të Ministrisë së Financave, me qëllim që të përmirësohet bashkërendimi dhe harmonizimi i sistemeve të menaxhimit financiar dhe kontrollit me auditimin e brendshëm në sektorin publik.

Në mënyrë që të plotësohen këto kërkesa, Kuvendi i Republikës së Shqipërisë ka miratuar ligjet e mëposhtme:

1. Ligji nr. 9936 datë 26.06.2008 “Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë” ka krijuar:
2. Ligji për Auditimin e Brendshëm,
3. Ligji për Statusin e Nëpunësit Civil,
4. Ligji për Prokurimin.

Përveç tyre, Qeveria e Shqipërisë ka ngritur struktura të posaçme dhe po ngre kapacitetet për menaxhimin dhe kontrollin e fondeve të Bashkimit Evropian.

Për t’i përmirësuar sistemet e KBFP-së, detyrat prioritare që duhet të zbatohet Qeveria e Shqipërisë, dhe në veçanti Ministria e Financave, janë sa më poshtë:

- Përmirësimi i përgjegjshmërisë menaxheriale, i kontrolleve të brendshme, i menaxhimit të riskut, i shërbimit të kontabilitetit dhe i monitorimit. Kjo kërkon përgatitjen e Ligjit për Menaxhimin financiar dhe kontrollin, dorëzimin e tij në Kuvend, dhe përgatitjen e Manualit të MFK-së. Ligji për MFK-në do të jetë legjislacioni bazë, i cili duhet të ndiqet nga ligjet e tjera për të garantuar që dokumntet publiket e politikave ligjore të mos përcjellin mesazhe

kontradiktore.

- Ngritja e një procedure për Ministrin e Financave lidhur me raportimin vjetor mbi gjendjen e përgjithshme të KBFP. Raporti, i cili do t'i dërgohet Kuvendit, do të përfshijë një tablo të përgjithshme të KBFP, mangësitë e tij dhe metodat për adresimin e tyre në të ardhmen.
- Me qëllim lehtësimin e raportimit vjetor nga Ministri i Financave, të dyja NjQH, duhet të përcaktojnë një sistem raportimi mbi statusin e KBFP dhe nevojat për zhvillime të ardhshme. Këto raporte duhet t'i paraqiten për diskutim Ministrisë të Financave dhe Këshillit të Ministrave, që mund të vendosin për marrjen e masave të nevojshme.
- Zhvillimi i mjedisit të kontrollit në njësitë ekonomike (delegimi i kompetencave dhe përgjegjësi, procedurat dhe gjurma e auditimit), menaxhimi i riskut dhe monitorimi.
- Për të shmangur mbivendosjen midis Kontrollit të Lartë të Shtetit dhe Auditimit të Brendshëm, Ligji për Auditin e Brendshëm duhet të bëjë një dallim të qartë të rolit të auditit të brendshëm dhe të garantojë që nuk ka mbivendosje ndërmjet këtij shërbimi dhe Kontrollit të Lartë të Shtetit, por në të njëjtën kohë, Ligji duhet të trajtojë nevojën e rritjes së bashkëpunimit dhe shkëmbimit të informacionit ndërmjet Kontrollit të Lartë të Shtetit dhe Ministrisë së Financave. Për më tepër, të dyja NjQH-të duhet të gjejnë terrenin e përbashkët për të zhvilluar trajnime si dhe takime periodike me Kontrollin e Lartë të Shtetit.
- Të ndahet qartë funksioni i auditimit të brendshëm nga inspektimi, dhe të sqarohet linja e raportimit të njësisë të auditimit të brendshëm. Kjo kërkon rifreskimin e Ligjit dhe Manualit për Auditimin e Brendshëm në zbatim të standardeve ndërkombëtare për AB dhe Progres Raportit të Komisionit Evropian, të vitit 2008, si dhe aprovimin e një ligji të veçantë për inspektimin.
- Zhvillimi i mëtejshëm i kapacitetit të NjQH-së për AB, e cila do të vijojë të ketë rolin e trajnimit të audituesve të brendshëm dhe të certifikimit të tyre. NjQH do të vazhdojë të ofrojë trajnime atyre që certifikojnë audituesit e brendshëm, veçanërisht Ministrave, Nepunesve të Autorizuar dhe Ekzekutues dhe Drejtorëve, në mënyrë që këta të vlerësojnë efektivitetin e kontroleve të brendshme dhe shkeputjen e audituesit nga funksioni i inspektimit.
- Zhvillimi i mëtejshëm i kapacitetit të njësisë së sapoformuar të NjQH-së për MFK-në. Kjo do të përfshijë marrjen e përgjegjësi për trajnimin e punonjesve të nivelit manaxherial dhe financiar; politikat dhe metodologjitë në fushën e MFK. Gjithashtu, është shumë e rëndësishme që të garantohet se nuk komprometohet pavarësia e të dyja NjQH-ve.

Pjesëtarët kryesorë të procesit të përmirësimit të KBFP-së do të jenë:

- Ministri i Financave – si personi përgjegjës për ngritjen dhe mbarëvajtjen e menaxhimit financiar dhe sistemeve të kontrollit, dhe për zhvillimin dhe zbatimin e auditimit të brendshëm në sektorin publik. Për realizimin e këtyre detyrave, Ministri i financave mbështetet nga NjQH për AB dhe NjQH për MFK.
- Njësia e Parë autorizues - është njësia e nivelit më të lartë sipas ligjit për shërbimin civil në ministrinë e Financave, përgjegjës për përgatitjen, zbatimin, kontrollin e brendshëm financiar, monitorimin, raportimin dhe kontabilitetin.
- Njësitë Qendrore të Harmonizimit mbi MFK dhe AB të krijuara në Ministrinë e Financave duhet të jenë motori lëvizës i zhvillimit të mëtejshëm të KBFP në Shqipëri. Ato janë përgjegjëse për koordinimin, ofrimin e mbështetjes metodologjike dhe trajnimeve mbi Kontrollin e Brendshëm Financiar Publik, për të gjitha Njesitë publike.
- Titullarët e Njesive të pushtetit qendror dhe vendor kanë përgjegjësinë e vendosjes së

sistemeve të menaxhimit financiar dhe kontrollit dhe të funksionit të auditimit të brendshëm në njesise e tyre.

- Nëpunësit autorizues janë nëpunësit e nivelit më të lartë të njesive të qeverisjes së përgjithshme (Njesite e pushtetit qendror dhe vendor), përgjegjës për planifikimin, zbatimin, menaxhimin financiar dhe kontrollin, monitorimin, kontabilitetin, raportimin dhe për zbatimin e rekomandimeve të auditimit të brendshëm, dhe përgjigjen përpara nëpunësit të parë autorizues.
- Nëpunësit autorizues të nivelit të dytë – janë nëpunësit e administratës publike në secilën nga njësitë vartëse të Njesive të pushtetit qendror dhe vendor, përgjegjës për planifikimin, zbatimin, kontrollin e brendshëm financiar, monitorimin, kontabilitetin, raportimin, si dhe për zbatimin e rekomandimeve të auditimit të brendshëm të buxhetit të tyre, dhe përgjigjen përpara nëpunësit autorizues të një niveli më lart.
- Nëpunësit zbatues - janë punonjësit e administratës publike në njësinë e qeverisjes qendrore dhe vendore, përgjegjës për zbatimin e rregullave të menaxhimit financiar, mbajtjen e llogarive dhe për përgatitjen e pasqyrave financiare dhe të raporteve për drejtimin, që përgjigjet përpara nëpunësit autorizues të nivelit përkatës.
- Audituesit e brendshëm – luajnë një rol të rëndësishëm për vlerësimin e efektivitetit të menaxhimit financiar dhe sistemeve të kontrollit. Audituesi i brendshëm është përgjegjës për auditimin e brendshëm dhe në kryerjen e veprimtarisë së auditimit të brendshëm ai nuk duhet të përfshihet në aktivitete operationale ose të një natyre tjetër, të ndryshme nga ajo e auditimit të brendshëm. Ai raporton tek Nëpunësi Autorizues dhe tek Titullari i Njesise.
- Audituesi i jashtëm (Kontrolli i Lartë i Shtetit) – është përgjegjës para Kuvendit të Shqipërisë për çertifikimin e shpenzimeve publike. Ata mund të bëjnë komjnesi publike lidhur me funksionimin e KBFP dhe t'i raportojnë kur e gjejnë të arsyeshme Kuvendit, por zhvillimi dhe përmirësimi i KBFP është detyrë e qeverisë.
- Punonjesit e tjere publike – janë përgjegjës dhe japin llogari për funksionimin e efektshëm të sistemeve të kontrollit të brendshëm. Detyrat e tyre jepen tek përshkrimi i punës.

Përmes reformimit të KBFP-së, menaxherët e njesiave në të gjitha Njesite e pushtetit qendror dhe vendor do të informohen se një kuadër i shëndoshë i kontrollit të brendshëm lidhet ngushtë me funksionimin e njesiave me ekonomi, efektivitet dhe eficiency. Audituesit e brendshëm duhet t'i mbështetin drejtuesit e njesiave në procesin e identifikimit, vlerësimit dhe menaxhimit të risqeve që kërcënojnë realizimin e objektivave, të vlerësojnë nëse sistemet e MFK-së janë të pershtatshme dhe efektive, dhe të japin rekomandime për përmirësimin e aktiviteteve të njesiave. Inspektimi financiar publik do të garantojë që shpenzimet e fondeve publike të jenë të ligjshme dhe transparent publike.

Me plotësimin e masave të përshkruara më sipër, Republika e Shqipërisë do të krijojë kushtet për të marrë vlerësim pozitiv nga Komisioni Evropian lidhur me nivelin e menaxhimit financiar të fondeve publike.

1. HYRJE

Këshilli i Evropës (KE), në mbledhjen e tij të mbajtur në Helsinki në vitin 1999 propozoi Procesin e Stabilizim-Asociimit (PSA) për pesë vendet e Evropës Juglindore, përfshirë

Shqipërinë. Në qershor të vitit 2000 në Feira dhe në vitin 2002 në Kopenhagen, Këshilli i Evropës e konfirmoi më tej objektivin e integritimit sa më të plotë të vendeve të Ballkanit Perëndimor në rrjedhat politike dhe ekonomike të Evropës dhe i njohu këto vende si kandidatë të mundshme për anëtarësim në BE.

Në qershor të vitit 2004 në Selanik, KE e konfirmoi rëndësinë e Ballkanit Perëndimor si kandidat i mundshëm në të ardhmen dhe rishikoi angazhimin dhe mbështetjen e tij të plotë në këtë drejtim. Në këtë kontekst, Këshilli vendosi ta rinovonte Procesin e Stabilizimit dhe Asociimit, dhe në veçanti duke importuar përvoja nga procesi i zgjerimit që po ndodhte asokohe, të përcaktonte dhe të zhvillonte atë që mund të quhej një kalendar i përbashkët për integrimin evropian.

Në kuadër të Zgjerimit dhe të konceptit të Kontrollit të Brendshëm Financiar Publik (KBFP), Bashkimi Evropian ka përcaktuar një grup parimesh që lidhen me një menaxhim të shëndoshë të burimeve publike, qofshin këto burime kombëtare, apo që janë rezultat i financimeve ndërkombëtare. Ai i ka sugjeruar Republikës së Shqipërisë t'i ndjekë dhe të aderojë tek këto parime duke i përfshirë dhe zbatuar ato në legjislacionin përkatës.

Në anën tjetër, KBFP duhet parë në kontekstin e Strategjisë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim (SKZHI). Ky dokument i prodhuar në mars të vitit 2008 zëvendëson Strategjinë Kombëtare për Zhvillimin Ekonomik dhe Social dhe përcakton prioritetet dhe objektivat afat-mesme apo afat-gjata, strategjike për Shqipërinë NSDI u miratuara nga Komiteti për Planifikim Strategjik sipas Sistemit të Planifikimit të Integruar, dhe përfshin një paketë parimesh operative që janë vendosur për të garantuar se politikat e qeverisë, planifikimi dhe zbatimi i tyre do të kryhet në mënyrë të integruar, kohernjesi publike dhe efiçnjesi publike. SKZHI propozon një proces planifikimi strategjik nga afat-mesëm në afat-gjatë, për periudhën 2007-2013, të bashkërenduar me një proces buxhetimi afat-mesëm, sipas të cilit çdo Ministri duhet të hartojë një plan buxheti 3-vjeçar.

Ky dokument është versioni i rishikuar dhe i azhornuar i Letër Politikave për Kontrollin e Brendshëm Financiar Publik (KBFP) të miratuar me Vendim të Këshillit të Ministrave në Qershor të vitit 2005.

Ai ka për qëllim të përcaktojë sistemin aktual të KBFP-së dhe ambientin e kontrollit në Shqipëri, dhe të përcaktojë drejtimet kryesore dhe detyrimet e njesive të sektorit publik në Shqipëri, që t'i aftësojnë ato të japin garanci të arsyeshme se burimet publike menaxhohen me kursim, dobi dhe frytshmëri.

Sipas përcaktimit të Letër Politikave, tre shtyllat e sistemit të KBFP-së në Republikën e Shqipërisë janë: Menaxhimi Financiar dhe Kontrolli (MFK), auditimi i brendshëm i pavarur (AB) dhe shërbimi i koordinimit qendror dhe harmonizimit në Ministrinë e Financave (MeF) të Republikës së Shqipërisë.

Letër Politikat e KBFP përfshijnë edhe konceptet e auditimit të jashtëm dhe inspektimit (edhe pse ato nuk janë në vetvete pjesë përbërëse e KBFP), meqenëse ndikimi i tyre në sistemet KBFP paraqitet i rëndësishëm për kontekstin e Shqipërisë.

KBFP shqiptar ka qenë dhe është objekt konsideratash dhe vlerësimi nga ana e Drejtorise së Përgjithshme të Buxhetit në Komisionin Evropian (DPB, Bruksel). Ata kanë zhvilluar katër

misione në Shqipëri në periudhën 2007 – 2008. Ministria e Financave ka nënshkruar një Marrëveshje për Bashkëpunim Administrativ me Drejtorinë e Përgjithshme të Buxhetit të Komisionit Europian në janar 2008, ku shprehet objekti i këtij bashkëpunimi.

SIGMA – një nismë e përbashkët e Organizatës për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik (OECD) dhe Bashkimit Evropian, po ashtu ka kryer dy misione vlerësimi. Rezultatet e vlerësimit dhe rekomandimet e SIGMA-s janë paraqitur në një raport të hartuar për KBFP-në.

Përfundimet kryesore të misioneve të DP Buxhetit ishin si më poshtë vijon:

- DP Buxhetit e mirëpriti miratimin e Ligjit për Auditimin e Brendshëm dhe Ligjin për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë, të cilët përkufizojnë parimin e përgjegjshmërisë dhe parashikojnë miratimin e ligjeve të veçanta për Menaxhimin financiar dhe kontrollin, si dhe Inspektimin, megjithëse edhe Ligji për Auditimin e Brendshëm kërkon disa ndryshime,
- Vendimi për të ngritur Njësinë Qendrore të Harmonizimit (NJQH) për Menaxhimin financiar dhe kontrollin, u konsiderua si parakusht për zbatimin dhe zhvillimin e Sistemeve të menaxhimit financiar dhe kontrollit;
- NJQH me një staf profesional perceptohet si kusht i domosdoshëm për të siguruar një kuptim të plotë të kërkesave të KBFP nga ana e menaxherëve në të gjitha njësitë shpenzuese dhe për të ofruar udhëzime mbështetëse të përshtatshme.
- Lidhur me përgjegjshmërinë e menaxherëve duhen më shumë sqarime mbi rolet e titullarëve dhe sensibilizimin e zyrtarëve të lartë, sidomos në lidhje me parimin e përgjegjshmërisë (i cili ka munguar).
- Auditimi i brendshëm ende nuk është në pajtim të plotë me praktikën ekzistuese ndërkombëtare pasi vazhdon të funksionojë më tepër si një shërbim i inspektimit financiar,
- NJQH për Auditimin e Brendshëm – Drejtoria e Përgjithshme e Auditimit (DPA) – nuk duhet të përfshihet në punë operative dhe/ose inspektim,
- DP e Buxhetit i rritet shqetësimet e veta lidhur me mungesën e progresit në hartimin e Letër-Politikave të KBFP.

Veç kësaj, lidhur me Kontrollin e Lartë të Shtetit (KLSH), SIGMA ka shprehur disa shqetësime për qasjen metodologjike të auditimit dhe për pajtueshmërinë e tij me standardet ndërkombëtare që lidhen me performancën financiare, pozitën e Kryetarit, statusin e personelit të KLSH-së, bashkëpunimin me Auditimin e Brendshëm dhe së fundi rolin e tij në auditimin e fondeve të BE.

2. KONCEPTI I KONTROLLIT TË BRENDSHËM FINANCIAR PUBLIK

Kontrolli i Brendshëm Financiar Publik përmban sistemin gjithëpërfshirës dhe të konsoliduar të kontrollit, i bazuar në standardet e pranuar ndërkombëtarisht, të përcaktuara dhe të vëna për zbatim nga pushteti qendror dhe vendor apo autoriteti që i është deleguar kjo kompetencë, në mënyrë që të garantojë kontroll dhe mirë-menaxhim financiar të fondeve publike.

Sistemi i KBFP-së përqendrohet në këto tre shtylla kryesore:

- Sisteme të shëndosha të menaxhimit financiar dhe kontrollit (MFK) si përgjegjësi parësore të menaxherëve në çdo qendër shpenzuese publike, me theks të veçantë tek kërkesat minimale të kontrollit të brendshëm.
- Shërbim i pavarur dhe objektiv i **Auditimit të Brendshëm (AB)**, për ta mbështetur menaxhimin dhe për t'i dhënë atij këshilla dhe sigurinë që sistemet e menaxhimit dhe kontrollit janë ngritur në përputhje me rregullat dhe standardet, dhe sipas parimeve të shëndosha të menaxhimit financiar.
- **Shërbimi qendror në Ministrinë e Financave (MeF)** – për të hartuar dhe zbatuar një metodologji të harmonizuar dhe cilësi të standardizuar si të sistemit të MFK ashtu edhe të Auditimit të Brendshëm.

Të treja këto shtylla janë ngritur mbi parimin e përgjegjshmërisë menaxheriale: obligimi i të gjithë menaxherëve të të gjithë njesiave të sektorit publik për ndjekjen dhe zbatimin e parimeve të menaxhimit të mirë financiar dhe ligjshmërisë në menaxhimin e fondeve publike.

Kontrolli i brendshëm është gjithashtu objekt i standardeve ndërkombëtare të COSO-s dhe INTOSAI-t. Udhëzimet e INTOSAI-t për standardet e kontrollit të brendshëm në sektorin publik e përkufizojnë kontrollin e brendshëm si:

“Procesi integral që vihet në zbatim nga menaxhimi dhe personeli i njësisë ekonomike, dhe që hartohet në mënyrë të tillë që t'i përgjigjet riskut dhe të japë siguri të arsyeshme se objektivat e mëposhtme janë në zbatim të misionit të njësisë:

- zbatimi sipas rregullave i veprimeve, duke u bazuar në parimet e etikës, kursimit, efikasitetit dhe efektivitetit;
- kryerja e veprimeve me përgjegjshmëri;
- përputhja me ligjet dhe rregulloret përkatëse;
- mbrojtja e burimeve nga humbjet, keqpërdorimi apo dëmtimi i tyre”;

Kontrolli i brendshëm është një proces integral dhe dinamik i cili i përshtatet vazhdimisht ndryshimeve me të cilat përballlet njesia. Në këtë proces duhet të përfshihet menaxhimi dhe personeli i të gjitha niveleve për t'iu përgjigjur riskut dhe për të dhënë siguri të arsyeshme për realizimin e misionit dhe objektivave të përgjithshme të njësisë”.

2.1. Sistemet e Menaxhimit Financiar dhe Kontrollit (MFK)

Menaxhimi Financiar dhe Kontrolli është një proces gjithëpërfshirës i aktiviteteve të organizatës, dhe zhvillohet si nga menaxhimi, ashtu edhe stafi. Ky proces ka si pikësynim të marrë **siguri të arsyeshme** se objektivat e organizatës po arrihen me anë të:

- pajtueshmërisë me legjislacionin dhe udhëzimet;
- besueshmërisë dhe tërësisë së informacionit financiar dhe operacional;
- efektivitetit dhe efikasitetit të operacioneve;
- ruajtjes së asetëve dhe informacionit.

Menaxhimi Financiar dhe Kontrolli në sektorin publik arrihet nëpërmjet:

- krijimit të një mjedisi kontrolli efikas dhe efektiv;
- menaxhimit efektiv të riskut;

- zbatimit të duhur të aktiviteteve të kontrollit;
- menaxhimit të informacionit dhe komunikimit;
- ofrimit të mbikëqyrjes së aktiviteteve të kontrollit në njesise e sektorit publik dhe disponimit të një sistemi për përmirësimin e tyre.

Kontrolli i brendshëm publik është kompleks në ato njësi ku funksionimi efektiv varet nga shumë elementë të veçantë. Treguesit më të dukshëm të funksionimit të këtij sistemi, sidomos për operacionet financiare, janë **mekanizmat e kontrollit**, ku duhet të dallojmë elementët e mëposhtëm:

- mekanizmat e kontrollit ex-ante (aktivitetet që lidhen me vendimet menaxheriale për buxhetet dhe shpenzimin e duhur),
- mekanizmat e kontrollit ex-post (aktivitetet kontrolluese për shpenzimin e duhur të fondeve),
- dokumentimi i sistemit, përfshirë gjurmën e auditimit
- sistemi i kontabilitetit,
- sistemi i raportimit,
- ndarja e detyrave.

Procedura e vlerësimit të riskut duhet të jetë e pranishme për të vlerësuar riskun e mbetur pas vendosjes së aktiviteteve efektive të kontrollit.

Mekanizmat e kontrollit duhet të jenë të pershtatshme, efektive dhe efijçnesi publike. Ato duhet të reagojnë ndaj risqeve konkrete që ekzistojnë dhe që bashkëshoqërojnë aktivitete të caktuara të njësisë. Nje sistem i pershtatshem **informacioni dhe komunikimi** është i nevojshem për të garantuar nje informacion te domosdoshem për realizimin e detyrave në nivele të ndryshme të strukturës organizative.

Menaxherët duhet të zhvillojnë procedura monitorimi për të siguruar që sistemet e brendshme të kontrollit janë hartuar saktë dhe po funksionojnë me efektivitet. Sistemi i kontrollit të brendshëm duhet të vlerësohet edhe nga njësitë e pavarura të auditimit të brendshëm.

Krijimi i nje sistemi efektiv të kontrollit të brendshëm është **kusht i brendshëm i mirë**, veçanërisht për njësinë “*mjedis i mirë, rregulla të qarta*”. Kjo është thelbësore për funksionimin e drejtë të pjesëve të mbetura të kontrollit të brendshëm.

Zbatimi efektiv i sistemit të kontrollit të brendshëm nuk është i mundur nëse nuk përputhet me **parimin e përgjegjshmërisë menaxheriale**. Titullarët dhe zyrtarët e çdo njesie (ministrie, apo njesie tjeter publike qendrore apo vendore) janë përgjegjës për krijimin dhe zbatimin e sistemeve të MFK-së, duke përfshirë edhe vendosjen e një sërë rregullash që kanë për qëllim përdorimin ekonomik, efijcent dhe efektiv të fondeve (përfshi fondet e huaja). Titullari i njesise ka përgjegjësi për funksionimin me efektivitet dhe zhvillimin e sistemeve të menaxhimit financiar dhe kontrollit. Zyrtarët mbajnë gjithashtu përgjegjësi për mbikëqyrjen e sistemeve të menaxhimit financiar dhe kontrollit, për përmirësimin e tyre dhe përgjegjshmërinë financiare. Këto funksione mund t’u delegohen vartësve, megjithatë, menaxhimi i lartë vijon të mbajë përgjegjësi të plotë për funksionimin e tërësishëm të sistemeve të kontrollit të brendshëm në organizatë.

Sistemi duhet të jetë në përputhje me ligjet përkatëse në fuqi, në mënyrë të veçantë me dispozitat që parashikohen në Ligjin Organik të Buxhetit dhe me parimet e menaxhimit financiar të shëndoshë, që do të thotë me parimet e transparencës, kursimit, efijçenses dhe efektivitetit. Sistemi i KBFP përfshin të gjitha masat për kontrollin dhe menaxhimin e të ardhurave/të hyrave,

të shpenzimeve, pasurive dhe angazhimeve të qeverisë në tërësi. Ai përfshin të gjitha sistemet dhe procedurat e kontrollit të brendshëm në sektorin publik. Titullarët kryejnë kontrolle ex ante për të siguruar që fondet publike shpenzohen në funksion të arritjes së objektivave të caktuara.

Sistemi i integruar i kontrollit të brendshëm duhet të përfshihet në strukturën e njësisë ekonomike. Efiçenca e kontrollit të brendshëm mund të arrihet vetëm atëherë kur veprimet e kontrollit të brendshëm kryhen të lidhura me aktivitetet e përditshme të njësisë ekonomike, në mënyrë që të bëhen pjesë e detyrave të përditshme që kryejnë punonjësit e çdo të niveli të strukturës organizative. Kontrolli financiar është pjesë e sistemit të kontrollit të brendshëm brenda një njësie, dhe lidhet me procesin e grumbullimit, shpërndarjes së fondeve publike dhe menaxhimit të aktiveve.

Sipas Ligjit për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë, Ministri i Financave është përgjegjës për ngritjen e sistemit të kontrollit të brendshëm financiar publik për të gjitha njësitë e qeverisjes së përgjithshme. Rrjedhimisht, objektivi i nivelit të lartë të këtij sistemi të kontrollit të brendshëm është të ofrojë siguri të arsyeshme dhe efektive në kosto se objektivat po arrihen.

2.2. Auditimi i Brendshëm

Auditimi i brendshëm është një **aktivitet i pavarur që jep siguri objektive**, i konceptuar për t'u shtuar vlerën operacioneve të njesise. Ai e ndihmon njesine të arrijë objektivat e saj duke përdorur një trajtim sistematik dhe disiplinor kundrejt vlerësimit dhe përmirësimit të efiçencës, të menaxhimit të riskut, kontrollit dhe proceseve të qeverisjes. Një njësi e pavarur e Auditimit të Brendshëm **ofron siguri dhe jep rekomandime** për ngritjen e sistemit të kontrolleve të brendshme dhe funksionimin efikas të tij.

Auditimi i Brendshëm (AB), jep këshilla dhe sigurinë që sistemet e menaxhimit dhe kontrollit janë ngritur në përputhje me rregullat dhe standardet, dhe sipas parimeve të shëndosha të menaxhimit financiar. Këtu përfshihen testimet thelbësore dhe testimet për ligjshmërinë, auditimi me bazë në sistem, auditimi i performancës, auditimi i teknologjisë së informacionit (IT) dhe çdo lloj tjetër verifikimi ex-post që konsiderohet i nevojshëm për të garantuar se menaxhimi sillet në përputhje me rregullat financiare dhe me kuadrin ligjor të organizatës. Procesi i auditimit të brendshëm duhet të vendosë mekanizmat e duhur që të pasqyrojnë gjetjet dhe rekomandimet e auditimit në ligjet dhe rregullat financiare.

Auditimi i brendshëm duhet të organizohet në mënyrë të tillë që të mos jetë pjesë e asnjë procesi operacional të njesise dhe të përgjigjet drejtpërsëdrejti për punën e tij tek Titullari i njesise. Audituesit e brendshëm janë të pavarur në planifikimin e punës së tyre, dhe planet e tyre vjetore e strategjike miratohen nga titullari i njesise; po ashtu, ata janë të pavarur gjatë kryerjes së auditimeve dhe gjatë raportimit të rezultateve të tyre. Titullari i njesise është përgjegjës për zbatimin e rekomandimeve të audituesve të brendshëm.

2.3. Njësia Qendrore e Harmonizimit

Sipas praktikave të Bashkimit Evropian dhe të vendeve të tjera, një Njësi Qendrore Harmonizimi (NJQH) duhet të krijohet për të harmonizuar metodologjinë e MFK-së dhe Auditimit të Brendshëm për të gjitha ministritë/njësitë publike si dhe për të garantuar cilësinë dhe pavarësinë e

të gjitha funksioneve të KBFP-së. NJQH është përgjegjëse për **hartimin dhe zbatimin e metodologjisë dhe të standardeve** për MFK-në dhe për Auditimin e Brendshëm. Në veçanti, kjo njësi i kushton një vëmendje të veçantë hartimit të procedurave të menaxhimit financiar dhe kontrollit si dhe gjurmës së auditimit, por edhe hartimit të manualeve, Kartës së Auditimit të Brendshëm, Kodit të Etikës për nëpunësit publikë të përfshirë në AB. Gjithashtu, kjo njësi:

- harton një metodologji për vlerësimin e riskut, e cila duhet të përdoret nga të gjitha njesite publike
- është udhërrëfyese metodologjike në çështjet e kontrollit financiar dhe të auditimit të brendshëm
- kryen vlerësimin e aktiviteteve të shërbimit të MFK dhe AB
- mbikëqyr zbatimin e kërkesave të përcaktuara
- analizon funksionimin e njësive të auditimit të brendshëm nëpër ministri/njesi publike.
- Përcakton dhe përgatit një strategji trajnimi për MFK dhe AB, dhe zhvillon trajnime ku ta shohë të përshtatshme.

Për t'i përmbushur të gjitha këto nevoja, mund të ngrihet një NJQH ose dy NJQH – njëra që të mbulojë MFK-në dhe tjetra për AB.

Njësia Qendrore e Harmonizimit duhet t'i dorëzojë Qeverisë një Raport Vjetor mbi MFK-në mbështetur në analizën dhe konsolidimin e raporteve vjetore që janë dorëzuar nga Ministrí dhe njesi publike të ndryshme.

3. MJEDISI I SISTEMIT TË KBFP-SË NË SHQIPËRI

3.1 Njesite Kryesore dhe Funkcionet e Tyre

Kuvendi i Shqipërisë – Kuvendi i Shqipërisë është organi më i lartë ligjvënës i cili miraton të gjitha ligjet në Republikën e Shqipërisë. Si pjesë e strukturave të Kuvendit janë edhe dy komisione parlamentare të cilat luajnë rol të rëndësishëm mbi vendosjen e ligjeve për zhvillimin e sistemit të KBFP-së: (i) Komisioni i Ekonomisë dhe Financës, dhe (ii) Komisioni i Ligjeve. Roli i tyre nuk kufizohet tek miratimi i ligjeve, por ai shtrihet edhe tek dhënia e rekomandimeve për qeverinë mbi përmirësimin e menaxhimit financiar, kontrollit, inspektimit dhe auditimit të brendshëm.

Këshilli i Ministrave (KM) – Këshilli i Ministrave funksionon mbi bazën e një ligji të veçantë dhe mban përgjegjësinë kryesore përpara Kuvendit të Shqipërisë për hartimin dhe zbatimin e politikave ekonomiko-financiare, menaxhimin e financave publike dhe zbatimin e buxhetit të shtetit. Pranë Këshillit të Ministrave, është ngritur Komiteti i Planifikimit Strategjik, i kryesuar nga Kryeministri dhe i përbërë nga Ministri i Financave, Ministri i Punëve të Jashtme, Ministri i Mbrojtjes, Ministri i Punëve Publike, Transportit dhe Telekomunikacionit si dhe nga Ministri i Integritimit. Ky komitet miraton strategjitë sektoriale dhe ndër-sektoriale, kalendarin e planifikimit strategjik, kuadrin afatmesëm makroekonomik dhe fiskal, tavanet paraprake dhe përfundimtare të sektorëve në programin e buxhetit afatmesëm, dokumnjesi publiket e programit të buxhetit afatmesëm dhe të buxhetit vjetor, përpara se ato të miratohen nga Këshilli i Ministrave.

Kontrolli i Lartë i Shtetit (KLSH) – Auditimi i jashtëm në sektorin publik përfaqësohet nga Kontrolli i Lartë i Shtetit, aktiviteti i të cilit rregullohet me ligj të veçantë. Misioni i KLSH-së është të certifikojë buxhetin e zbatuar dhe të dërgojë raportin përkatës në Kuvend. Për ta përmbushur këtë mision, ai ka akses të pakufizuar tek njësitë publike për të vlerësuar rregullshmërinë e transaksioneve të kryera. Gjithashtu, KLSH-ja e vlerëson aktivitetin e auditimit të brendshëm në tërësi, si sistem, duke marrë parasysh standardet.

Me përfundimin e auditimit, KLSH-ja jep rekomandime për masa disiplinore dhe organizative përfshirë edhe sugjerime për ndryshime të dispozitave ligjore. Rekomandimet e KLSH-së nuk janë të detyrueshme për t'u zbatuar nga njësitë publike, por në përgjithësi ato vlerësohen dhe merren në konsideratë.

Ministria e Financave – Ministria e Financave (MF) është elementi kyç i sistemit aktual të KBFP në Shqipëri. Sipas Ligjit nr. 9720 dt. 23.04.2007 “Për Auditimin e Brendshëm” dhe Ligjit nr. 9936 datë 26.06.2008 “Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë”, Ministria e Financave, ndërmjet të tjerave, trajton të gjitha ato çështje që lidhen me planifikimin dhe zhvillimin, zbatimin dhe realizimin e Buxhetit të Shtetit, çështjet e kontabilitetit qeveritar, huamarrjen e Republikës së Shqipërisë në tregun shqiptar dhe atë të huaj, çështjet që lidhen me sistemet dhe politikat tatimore dhe doganore. Ligji “Menaxhimi i Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë” i parashikon të gjitha procedurat që kanë lidhje me monitorimin, menaxhimin financiar dhe kontrollin e brendshëm në të gjitha njesite e pushtetit qendror dhe vendor, auditimin e brendshëm dhe inspektimin financiar.

Ligji i ri “Menaxhimi i sistemit buxhetor” ka hyrë në fuqi që nga Gushti i vitit 2008, dhe është parashikuar që do të duhen rreth 3 vjet përpara se dispozitat e tij të plotësohen tërësisht. Një prej ndryshimeve më të mëdha është që “Nëpunësi Autorizues” tashmë është përgjegjës për kontrollin e brendshëm – më parë, përgjegjës ishte Ministri – dhe ndoshta do të duhet kohë derisa ky rol i ri të kuptohet dhe të zbatohet plotësisht. Brenda Ministrisë së Financave, Nëpunësi Autorizues i Nivelit të Parë (Sekretari i Përgjithshëm i Ministrisë së Financave) përgjigjet para Ministrisë së Financave për menaxhimin e sistemit buxhetor dhe për zbatimin e kontrollit të brendshëm financiar publik.

Strukturat kryesore të Ministrisë së Financave që përfshihen drejtpërdrejt në sistemin KBFP janë: (i) Drejtoria e Përgjithshme e Buxhetit. (ii) Drejtoria e Përgjithshme e Thesarit (iii) Drejtoria e Përgjithshme e Auditimit; (iv) Drejtoria e Përgjithshme e Tatimeve (v) Drejtoria e Përgjithshme e Doganave).

Drejtoria e Përgjithshme e Buxhetit – Roli i Drejtorisë së Përgjithshme të Buxhetit në Ministrinë e Financave përqendrohet tek: (i) përgatitja, në bashkëpunim me Drejtorinë e Përgjithshme të Makroekonomisë, e treguesve makroekonomike, parashikimeve fiskale, vlerësimi i gjendjes ekonomike dhe parashikimi për të ardhurat qeveritare, shpenzimet dhe borxhin; (ii) përgatitja e udhëzimit për planifikimin e buxhetit ku përfshihen tavani i shpenzimeve për periudhën trevjeçare të Buxhetit Afatmesëm, afatet përfundimtare për përgatitjen e Buxhetit Afatmesëm dhe Buxhetit Vjetor, dhe metodën për llogaritjen e transfertave të kushtëzuara dhe transfertave të pakushtëzuara tek njësitë e qeverisjes vendore (iii) udhëheqja e procesit për përgatitjen e programit të buxhetit afatmesëm dhe buxhetit vjetor (iv) rishpërndarja e fondeve gjatë zbatimit të buxhetit (brenda tipit dhe kompetencave të përcaktuara me ligjin e vitit 2008); (v) monitorimi dhe zbatimi i buxhetit sipas objektivave të përcaktuara. Programi i buxhetit afatmesëm mundëson lidhjen ndërmjet orientimeve strategjike politike me planifikimin e shpenzimeve buxhetore në

nivel programi, aktiviteti apo nivel zëri për shpenzimet. Përcaktimi i objektivave është përhapur gjerësisht dhe kuptohet qartë, si në nivel organizate ashtu edhe në nivel aktiviteti, dhe në mjaft raste, edhe në nivel individual. DPB nxjerr udhëzime për përcaktimin e objektivave për të siguruar që ato të jenë strategjike, të matshme, të arritshme, etj. Objektivat e ministrive publikohen edhe në faqet e tyre të Internetit. Çdo kërkesë për fonde shtesë duhet të marrë miratimin nga Nëpunësi Autorizues i Nivelit të Parë.

Drejtoria e Përgjithshme e Thesarit - Zbatimi i buxhetit organizohet dhe arrihet nëpërmjet Drejtorisë së Përgjithshme të Thesarit (drejtorisë në qendër dhe 36 degëve të thesarit në rrethe). Roli i Drejtorisë së Përgjithshme të Thesarit, sipas përcaktimit të Ligjit nr. 9936 datë 26.06.2008 “Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë”, është: (i) menaxhimi i likuiditeteve qeveritare të mbajtura në Llogarinë e Unifikuar të Thesarit në Bankën e Shqipërisë; (ii) Shpërndarja e kufijve mujorë të mjeteve monetare tek njësitë shpenzuese bazuar në fondet vjetore të miratuara të buxhetit dhe parashikimi i fluksit të mjeteve monetare që dërgohet nga njesite e qeverisë së përgjithshme; (iii) përpara se të kryhet pagesa, Sistemi i Thesarit kontrollon të gjitha transaksionet për ekzistencën e angazhimit, dokumentacionin baze që vërteton shërbimin e kryer, përputhshmerinë me buxhetin e miratuar dhe mjetet monetare të disponueshme. Pagesat për qeverinë e përgjithshme mund të kryhen vetëm nëpërmjet llogarive të Thesarit; (iv) Sistemi i Thesarit po zbaton planin kontabel publik të unifikuar, e cila gjen zbatim tek të gjitha njesite e qeverisë së përgjithshme dhe rregjistron gjithë angazhimet, shpenzimet dhe pagesat e qeverisë. (v) përgatitja e raporteve fiskale periodike dhe pasqyrave financiare vjetore të konsoliduara, dhe raportit fiskal vjetor të konsoliduar për Kuvendin e Shqipërisë. Sipas Ligjit “Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor”, Ministri i Financave është përgjegjës për ngritjen e sistemit të kontabilitetit për të gjitha njësitë e qeverisjes së përgjithshme në përputhje me standardet e kontabilitetit të pranuar ndërkombëtarisht. Së fundmi është krijuar një sistem i ri i kompjuterizuar i Thesarit, AMoFTS, i cili aktualisht është në fazën e zbatimit të tij. Ky sistem është bashkëfinancim i Buxhetit të Shtetit dhe huase nga Banka Botërore.

Drejtoria e Kontrollit dhe Menaxhimit Financiar (NjQH për MFK-në) – Bazuar mbi rekomandimet e SIGMA-s, brenda Drejtorisë së Përgjithshme të Thesarit u krijua në Shtator 2008 ‘Drejtoria Qendrore e Harmonizimit’ për sistemet MFK. NjQH/MFK drejtohet nga Drejtorja e Përgjithshme e Thesarit dhe mbështetet nga një Drejtor dhe tre specialistë. I gjithë stafi i kësaj njësie përbëhet nga punonjës me përvojë, ndërsa Drejtori është kontabilist i certifikuar. Por, meqenëse kjo njësi është krijuar kohët e fundit, rolet dhe përgjegjësitë e saj duan rishikim të mëtejshëm, për të garantuar se NjQH mbështet drejtuesit e lartë të ministrive dhe të qeverisjes vendore që të hartojnë, miratojnë dhe të zbatojnë shërbime financiare, sipas procedurave, që janë në pajtim me standardet e kontrollit të brendshëm. NjQH ka përgjegjësinë për krijimin e standardeve të MFK në sektorin publik si dhe për ngritjen e një strukture, që do të monitorojë efektivitetin e MFK. Është e rëndësishme të theksohet se MFK është përgjegjësi i titullarit, prandaj është e rëndësishme që ministrinë e linjës dhe njësitë e tyre operacionale të përfshihen aktivisht në përcaktimin e kriterëve të tyre specifike të kontrollit.

Drejtorja e përgjithshme e Auditimit (NjQH për AB) - NjQH/AB drejtohet nga Drejtorja e Përgjithshme, një Drejtor dhe tre specialistë. Të gjithë punonjësit e kësaj Njësie janë auditues të brendshëm të certifikuar dhe me përvojë të gjerë në fushën e auditimit të brendshëm. Sidoqoftë, rolet dhe përgjegjësitë e kësaj njësie duhen rishikuar për të garantuar se NjQH inicion dhe

mbështet procesin e krijimit të shërbimeve funksionalisht të pavarura të auditimit të brendshëm, pranë ministrive me të ardhura dhe shpenzime dhe pranë niveleve të ndryshme të qeverisjes vendore. Shërbimi i auditimit raporton tek drejtuesit më të lartë: përkatësisht, titullari dhe nëpunësi autorizues i njesise. NjQH ka përgjegjësinë për të këshilluar Ministrin e Financave dhe Qeverinë lidhur me statusin e KBFP në vend dhe për këtë arsye i raporton drejtpërdrejt Ministrit.

Komiteti i Auditimit të Brendshëm – Është krijuar Komiteti i Auditimit të Brendshëm. Ky komitet, i përbërë nga ekspertë të fushave të ndryshme, këshillon Ministrin e Financave dhe Drejtorinë e Përgjithshme, miraton gjetjet dhe rekomandimet e raporteve vjetore dhe periodike të prodhuara nga sistemi, dhe kontribuon për një efikasitet më të lartë të aktiviteteve të auditimit në sektorin publik.

Drejtoria e Përgjithshme e Doganave – Kontrolli doganor ushtrohet nga administrata doganore. Ai është i organizuar në nivel Drejtorie të Përgjithshme brenda Ministrisë së Financave dhe i raporton drejtpërdrejt Ministrit të Financave. Detyrat kryesore të kësaj drejtorie janë: zhvillimi i mbikëqyrjes doganore dhe kontrollit mbi importin, eksportin, transportimin dhe tranzitimin e mallrave në Republikën e Shqipërisë; vjelja e detyrimeve doganore; parandalimi dhe zbulimi i kundravajtjeve doganore dhe valutore, i veprave penale dhe trafikët e paligjshëm të substancave narkotike dhe kimike; zbulimin e shkeljeve administrative dhe vendosjen e penaliteteve administrative; zbatimin e masave tarifore dhe politikave tregtare.

Drejtoria e Përgjithshme e Tatimeve – Kjo drejtori është ngritur në Ministrinë e Financave, dhe i raporton drejtpërdrejt Ministrit të Financave. Politikat dhe procedurat për të ardhurat shtetërore përgatiten nga Drejtoria e Makroekonomisë e Ministrisë së Financave. Drejtoria e Përgjithshme e Tatimeve është përgjegjëse për shërbimin ndaj taksapaguesve; afron printimin dhe shpërndarjen pa pagesë të tatimeve apo deklarimeve të tjera, dhe jep udhëzime për plotësimin e tyre; përcakton arkëtimet publike për tatim-taksat dhe vjeljen e kontributeve statutores të sigurimeve shoqërore; siguron dhe vjel arkëtimet publike; mban një regjistër të subjekteve tatimore; përcakton shkeljet administrative dhe vendos penalitete administrative në përputhje me legjislacionin tatimor dhe legjislacionit më të gjerë, rregullon kontributet statutores të sigurimeve shoqërore.

Ministritë e linjës dhe njesi të tjera të qeverisjes qendrore – zbatojnë politikat dhe programet me anë të përdorimit të mjeteve publike në mënyrë të përgjegjshme, dhe ofrimin eficient të shërbimeve sipas juridiksionit përkatës të tyre. Nëpunësi Autorizues i çdo Ministrie është Sekretari i Përgjithshëm, i cili me ligj është përgjegjës për planifikimin, zbatimin, kryerjen e kontrollit të brendshëm financiar, monitorimin, kontabilitetin, raportimin, dhe auditimin e brendshëm të buxhetit të Ministrisë. Përgjegjësi tjetër e tij/saj është garantimi i kursimit, dobisë dhe frytshmërisë në përdorimin e burimeve publike. Zyra të buxhet-financës ekzistojnë në të gjitha ministritë e linjës, misioni i të cilave është përgatitja dhe zbatimi i buxhetit.

Njësitë e Auditimit të Brendshëm në Ministritë e Linjës – Struktura përkatëse auditimi janë krijuar nëpër ministritë e linjës të cilat i raportojnë direkt drejtuesve më të lartë të njesise. Planet e punës së auditimit, ekzaminimet, raportet dhe opinionet janë të pavarura.

Njësitë e Pushtetit Vendor – Në njësitë e pushtetit vendor, kontrolli i brendshëm zbatohet në përputhje me Ligjin nr. 9936, datë 26.06.2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në republikën e Shqipërisë” si dhe me Ligjin nr. 8652 datë 31.07.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore”. Ligji “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”, edhe pse i prek kushtet dhe detyrimet e njësisve të pushtetit vendor në përgatitjen dhe zbatimin e buxhetit, nuk i trajton ato në mënyrë të hollësishme. Rolet e Nëpunësit Autorizues dhe Nëpunësit Zbatues jepen edhe për Organizmat e Pushtetit Vendor. Fondi i këtyre organizmave plotësohet pjesërisht nga buxheti i shtetit, ndërsa pjesa tjetër janë të ardhurat e krijuara prej tyre. Njësitë e Pushtetit Vendor janë tërësisht të pavarur dhe japin llogari para këshillave përkatës. Sipas Ligjit nr. 9869 datë 04.02.2008 “Për Huamarrjen e Qeverisjes Vendore” dhe udhëzimit përkatës, njësitë e qeverisjes vendore rezervojnë të drejtën për huamarrje si nga tregu vendor, ashtu edhe nga tregjet ndërkombëtare. Gjithashtu, ky ligj jep rrethanat kur një njësi e qeverisjes vendore do të trajtohet si njësi me probleme financiare. Zbatimi i legjislacionit të KBFP- së shtrihet edhe tek këto organizma.

Mbrojtja e interesave financiare të KE-së – Shqipëria është në hapat e para të përgatitjeve ligjore dhe administrative për mbrojtjen e interesave financiare të KE-së. Së fundmi ka nisur puna për Sistemin e Decentralizuar të Zbatimit (DIS) në kuadër të Projektit " Përgatitja e Autoriteteve Shqiptare për Sistemin e Decentralizuar të Zbatimit, të Bashkimit Evropian (DIS)".

Për të siguruar një menaxhim të shëndoshë të DIS, ky projekt ka si objektiv të përgjithshëm përgatitjen e pershtatshme të Autoriteteve Shqiptare për të përthithur asistencë financiare nga BE-ja, vendosjen e strukturave efiçjensi publike dhe forcimin e kapaciteteve të Njesieve kyçe për menaxhimin teknik të programeve të decentralizuara.

3.2 Legjislacioni Kryesor

3.2.1. Kuadri ligjor i trashëguar

Ligji 6942, datë 25.12.1984 “Për Administrimin, Ruajtjen, Dokumentimin dhe Qarkullimin e Vlerave Materiale dhe Monetare” dhe VKM Nr. 70 e vitit 1984 janë ende në fuqi në Republikën e Shqipërisë duke qenë baza ligjore kryesore për kontrollin e brendshëm. Por, ky ligj nuk mund të zbatohet në kushtet ekzistuese, sepse:

- a- Është hartuar në kushtet e një strukture ekonomike tërësisht të centralizuar.
- b- Nuk është në pajtim me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë dhe bie në kundërshtim me të në mjaft drejtime.
- c- Ndryshimet e këtij ligji kanë qenë fragmentare, dhe nuk kanë përfshirë gjithë sektorin publik.
- d- Ai nuk është në pajtim me ligje të tjera organike, siç janë ligjet që lidhen me procesin buxhetor, nëpunësit civilë, kontabilitetin, etj.
- e- Ky ligj bie në kundërshtim me standardet ndërkombëtare të kontrollit të brendshëm dhe nuk lë hapësirë për rregullim të mëtejshëm dhe të vazhdueshëm në njësitë publike, duke e penguar në këtë mënyrë menaxhimin efiçent të burimeve publike.

Ky ligj do të shfuqizohet me miratimin e ligjit mbi Menaxhimin Financiar dhe Kontrollin, si dhe manualin në zbatim të tij.

3.2.2 *Kuadri Ligjor Ekzistues*

1. **Ligji nr. 9936 datë 26.06.2008 “Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë”** ka krijuar:

- Një kuadër procedural për një bashkërendim më të mirë të buxhetit me politikën, nëpërmjet Njesializimit të programit të buxhetit afatmesëm.
- Një ndarje të përgjegjësisë dhe përgjegjshmërisë së aktorëve që marrin pjesë në menaxhimin e shpenzimeve publike.
- Rregullimin e marrëdhënieve ndër-qeveritare.
- Themelet e sistemit të kontrollit të brendshëm financiar publik, duke përfshirë auditimin e brendshëm, menaxhimin financiar dhe kontrollin, dhe inspektimin financiar.
- Koncepte të reja që lidhen me Statistikat e Financave Qeveritare. (SFQ).
- Ka në përmbajtje dispozita që përshkruajnë konceptet dhe parimet mbi përgatitjen e buxhetit, zbatimin e buxhetit, kontabilitetin, borxhin publik, monitorimin, auditimin e brendshëm dhe kontrollin, kundravajtje të ndryshme si dhe dispozitat kalimtare.

2. Auditimi i brendshëm në Republikën e Shqipërisë bazohet tek **Ligji nr. 9720, datë 23.04.2007 “Mbi Auditimin e Brendshëm në Sektorin Publik”** i cili ka hyrë në fuqi në gusht të vitit 2007. Ligji ka nxjerrë në pah nevojën për ndryshime dhe përmirësime të mëtejshme të koncepteve mbi auditimin e brendshëm, të formave, dispozitave, strukturave dhe aktiviteteve në pajtim me standardet më të zhvilluara ndërkombëtare.

3. **Ligji nr. 8549 datë 11.10.1999 “Për Statusin e Nëpunësit Civil”** jep disa aspekte të menaxhimit të burimeve njerëzore.

4. **Ligji nr. 9643 datë 20.11.2006 “Për Prokurimin Publik”**, aktet ligjore të lidhura me to dhe manuali përkatës për prokurimet publike formojnë një kuadër të plotë në këtë fushë, ndonëse ekziston nevoja për përpunim dhe përmirësim në vijueshmëri.

Shtojca 2 e këtij dokumenti paraqet aktet e tjera ligjore që lidhen me KBFP-në.

4. DISA KONKLUZIONE, MANGËSI DHE BOSHLËQE

4.1. Menaxhimi Financiar dhe Kontrolli (MFK)

Ligji nr. 9936, datë 26.06.2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë” adreson disa nga kërkesat e MFK-së, të cilat jepen në Kreun 3 më sipër. Ende ka mbetur një numër çështjesh që duhet të adresohen. Shkurtimisht ato jepen si vijon:

4.1.1 Qeverisja dhe menaxhimi i riskut

Ka hapësira që duhen plotësuar për rregullimin e aktiviteteve të menaxhimit financiar dhe kontrollit në rang sistemi (si për shembull, tek përgjegjshmëria menaxheriale, përcaktimi i

objektivave dhe menaxhimi i riskut, administrimi i vlerave materiale dhe monetare, dokumentimi i punës dhe i pagave, etj.).

- Ndonëse ligji për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor jep përcaktime për përgjegjshmërinë menaxheriale, funksionet e Nëpunësit Autorizues, të Npunësit Ekzekutues dhe Inspektorëve, ende nuk është nxjerre ndonjë rregullore në zbatim të tij që të ravigjëzojë përcaktimin e detyrave dhe punës së çdo përdoruesi të buxhetit. Ende ekziston nevoja për përcaktimin e mëtejshëm të detyrave, roleve dhe përgjegjësive, standardeve si siguria e ligjshme, sjellja përkrahëse, kompetencat e personelit, objektivat, teknikat dhe monitorimi i kontrolleve.
- Hartimi i objektivave është në nivel të kënaqshëm, por aktet ligjore dhe udhëzimet duhet të përmbajnë edhe një proces për rishikimin e tyre gjatë vitit në rast se ndryshojnë rrethanat.
- Ekziston nevoja për ngritjen e një bordi Drejtuesish në ministritë e linjës, ose një bordi menaxhimi si mjete për ofrimin e mbështetjes ndaj Ministrave dhe menaxhimit të lartë për monitorimin e efektivitetit të kontrollit të brendshëm dhe menaxhimin e riskut.
- Aktualisht nuk ka një metodë sistematike për vlerësimin dhe menaxhimin e riskut, edhe pse ekziston sensibilizimi dhe disa dokumentime se risku është piketuar specifikisht në pak fusha.
- Ekziston nevoja që punonjësit të pohojnë rregullisht se janë të lidhur prej Kodit të Etikës;
- Sipas parimit të mirëqeverisjes duhet të ketë një procedurë për të mundësuar që stafi të raportojë tek menaxhimi i lartë për çdo shqetësim në raste kundravajtjesh. Procedura e cila njihet si “sinjalizim”, duhet të merret parasysh për mjedisin e KBFP-së.

4.1.2 Përgjegjshmëria menaxheriale dhe Kontrolli administrativ

- Komunikimi midis funksioneve nuk është uniform; dhe stafi nuk është gjithmonë i vetëdijshëm për produktin/rezultatit e proceseve në të cilin ata kontribuojnë;
- Deri më sot, kontrolli i menaxhimit fokusohet kryesisht tek aspektet financiare sesa tek objektivat apo efienca. Ekziston nevoja e trajnimit të titullarëve për mënyrat efikase të përdorimit të informacionit;
- Pjesa më e madhe e vendimeve në njesi duhet të marrin miratimin e ministrit ose titullarit të njesise; kjo krijon burokraci të mëdha që mund të sjellë mungesë efienca. Gjithashtu, kjo mënyre mund të shoqërohet për vendimmarrësit me moskuptimin e risqeve përpara marrjes së vendimeve;
- Menaxhereve u dorëzohen raporte mujore, tremujore dhe vjetore, por këto raporte tentojnë të përqendrohen kryesisht tek shpenzimet në raport me buxhetin.
- Udhëzimet për plotësimin e përshkrimit të punës ekzistojnë, por ka patur disa dëshmi për probleme gjatë miratimit të “kritereve për marrjen në punë” për plotësim të vendeve vakante. Mund të përmirësohet komunikimi midis Njesieve dhe Departamentit të Administratës Publike;
- Ekziston sistemi për vlerësimin e performancës së stafit. Megjithatë, gjatë këtij procesi nuk merren parasysh vlerat etike dhe integriteti.

4.1.3 Kontrolli Financiar

- Aktualisht, nuk ka proces të qartë për vlerësimin e efektivitetit të kontrollit të brendshëm dhe raportimit ose të problemeve të lindura. Çdo Ministri/njesi e qeverisjes qendrore apo njësi e qeverisjes vendore duhet të përgatitë një pasqyrë vjetore mbi efektivitetin e kontrollit të brendshëm, ku të theksohen problemet dhe të jepen shembuj të veprimeve korrigjuese të ndërmarra.
- Ndërsa kontrollet janë të forta, nuk është e qartë nëse ato janë efektive në kosto. Përfitimet e marra nga kontrollet nuk duhet të peshojnë tek kostoja.
- Sistemet e kontabilitetit në njesite publike janë disi të dalë mode dhe më së shumti manuale. Stafii përdor fletë pune (spreadsheet), megjithatë nevojitet një sistem financiar që të ndërlihet në mënyrë të përshtatshme me sistemin e ri kompjuterik të Thesarit, ose të përdore on-line modulet financiare aktuale të Thesarit.
- Sistemi i kontabilitetit përmban planin kontabël publik me te drejta e detyrime të konstatuara, megjithatë, nuk del qartë se cilat janë ato njësi kontrolluese (buxhetore ose jo-buxhetore) që do të konsolidohen tek njësi kontrolluese (Republika e Shqipërisë). Aktivitetet vlerësohen sipas kostos fillestare, dhe nuk është bërë ndonjëherë ri-vlerësimi i tyre. Kjo do të jetë një detyrë madhore gjatë kalimit drejt standardeve ndërkombëtare të kontabilitetit, ku rivlerësimi i aktiveve është një prej kërkesave themelore.

4.1.4 Prokurimi

- Procedurat e prokurimit janë tepër të ngurta në kontrolle dhe instruksione në rastin e prokurimeve me vlera të vogla.

4.2 Auditimi i Brendshëm

Vlerësimi i BE-së në korrik të vitit 2008 identifikoi se ligji për auditimin e brendshëm duhet azhurnuar sipas kërkesave të KBFP-së. Pikat kryesore ishin:

- Mbivendosje në proceset e auditimit midis Kontrollit të Lartë të Shtetit dhe Auditimit të Brendshëm;
- Auditimi i njësive më të vogla nuk duhet të kryhet nga DPA. Sidoqoftë, nëse puna e auditimit nuk përbën një ngarkesë të konsiderueshme, auditimi mund të kryhet nga DPA, të paktën si zgjidhje e përkohshme. Ndërsa, NjQH/AB nuk duhet në asnjë rast të përfshihet në aktivitete auditimi, por duhet të përqendrohet në funksionet e saj themelore.
- NjQH/AB është përgjegjëse për vlerësimin e nevojave për trajnim, për zhvillimin e trajnimeve dhe për certifikimin e audituesve të brendshëm, që përfshin zhvillimin e programeve për trajnim të mëtejshëm për audituesit e certifikuar. Kjo, do të garantojë edhe vazhdimësinë e strukturave ekzistuese të trajnimit.
- Linjat e raportimit duhet të jenë të qarta në kuptimin që Auditimi i Brendshëm duhet t'i raportojë nivelit më të lartë të menaxhimit të organizatës, dhe jo DPA-së. Kjo bën që Audituesi të kërkojë ndërhyrjen e tyre për zgjidhjen e rasteve kur nuk merren parasysh rekomandimet e dhëna për zbatim.
- Duhet të ketë më shumë sqarime për llojet e auditimeve që kryen Auditimi i Brendshëm; puna e tij të ndahet nga funksioni i inspektimit.

- Përkufizimet duhet të jenë më të qarta, për shembull, është përdorur termi “Inspektor i Lartë Auditimi”, ndërkohë që nuk jepen detyrat/rolet e këtij aktori.
- Duhet përcaktuar qartë roli i DPA-së si NJQH.
- Raportimi i auditimit duhet t’i kërkojë Kreut të Auditimit të Brendshëm të përgatitë një raport vjetor të veprimtarisë së NJQH-së, ku të jepen detaje të detyrave të realizuara gjatë auditimeve, konkluzionet kryesore, veprimet që ka ndërmarrë menaxhimi dhe raste të kundravajtjeve të ligjeve dhe rregullave në fuqi.

4.3 Njësitë Qendrore të Harmonizimit

Siç u përmend në Kapitullin 3, në Shqipëri janë ngritur dy NJQH. NJQH-ja për AB është ngritur pranë DPA-së, kurse NJQH-ja për MFK-në pranë DPT-h.

4.3.1 NJQH për AB-në

- Rolet dhe përgjegjësitë e NJQH duhet të përcaktohen në mënyrë të qartë.
- NJQH duhet të përgatisë një vlerësim të nevojave për trajnim, nëpër të gjitha njësitë e auditimit të brendshëm si dhe të vijojë punën për trajnimin e audituesve të brendshëm dhe certifikimin e tyre. Kjo njësi duhet të garantojë gjithashtu vazhdimësinë e trajnimeve, në mënyrë që aftësitë të rifreskohen në mënyrë të vazhdueshme dhe aftësitë e zotëruara, të ruhen.
- NJQH duhet të marrë në konsideratë rishikimin brenda një periudhe afat-shkurtër, ose afat-mesme, e Ligjit për Auditimin e Brendshëm si dhe të Manualit për Auditimin e Brendshëm, në përputhje me rekomandimet e bëra nga Drejtoria e Përgjithshme e Buxhetit, BE, dhe me praktikatat më të mira, të aplikuara në vendet anëtare të BE-së.
- NJQH duhet të hartojë një procedurë formale, për përgatitjen e raporteve periodike, për Ministrin e Financave dhe Këshillin e Ministrave, të cilët do të përmbledhin të dhëna mbi trajnimet, që u janë ofruar audituesve të brendshëm, nëse këta të fundit, i kanë vënë në jetë aftësitë e reja si dhe përfundimet e misioneve të tyre, së bashku me rekomandimet kryesore që këta u kanë bërë njesieve të tyre të linjës.
- NJQH duhet të ngrejë një sistem për t’i mbajtur audituesit e brendshëm të azhurnuar me ndryshimet metodologjike, standardet e kontrollit të brendshëm dhe sipas rastit me udhëzime të tjera të hollësishme.

4.3.2 NJQH për FMC-në

- Rolet dhe përgjegjësitë e NJQH duhet të përcaktohen në mënyrë të qartë
- NJQH duhet të përgatisë një vlerësim të nevojave për trajnim, në të gjithë sektorin publik si dhe të përgatisë e të ofrojë trajnime për punonjësit e zyrave financiare, përfshirë edhe nivelin e lartë drejtues. Kjo njësi duhet të garantojë gjithashtu vazhdimësinë e trajnimeve, në mënyrë që aftësitë të rifreskohen në mënyrë të vazhdueshme dhe aftësitë e zotëruara, të ruhen.
- NJQH duhet të përgatisë brenda një periudhe afat-shkurtër, ose afat-mesme, me asistencën e ekspertëve ndërkombëtarë, Ligjin për MFK-në, Manualin për MFK-në si dhe Ligjin për Inspektimin.

- NjQH duhet të krijojë një strukturë që do të kujdeset për përgatitjen e raporteve periodike për Ministrin e Financave dhe Këshillin e Ministrave mbi progresin e kryer nga sektori publik, në fushën e KBFP, të identifikojë boshllëqet dhe të rekomandojë metoda për kapërcimin e tyre.
- NjQH duhet të krijojë një sistem, për të nxjerrë udhëzimet kryesore metodologjike dhe për të marrë reagimin e njesive të qeverisjes qendrore dhe vendore, dhe të njësive të tyre operacionale mbi vënien në zbatim të këtyre udhëzimeve. Sistemi do të merret gjithashtu me shqyrtimin e çdo udhëzimi shtesë, të nxjerrë nga njesite e qeverisë dhe njësitë e tyre operacionale, për sa kohë që ky udhëzim nuk bie ndesh me qasjen e përgjithshme.
- NJQH-ja duhet të ngrihet si njësi e pavarur nga funksioni operacional. Aktualisht çdo drejtori operacionale nxjerr udhëzimet e veta për menaxhimin financiar. Kjo përgjegjësi duhet t'i kalojë NJQH-së.
- Ndonëse NJQH-ja është ngritur në zbatim të Ligjit për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor, ende ndihet nevoja për nxjerrjen e udhëzimeve dhe mjeteve të punës për ta bërë më frytdhënëse këtë njësi.

4.4 Aktivitete të tjera që lidhen me KBFP-në

4.4.1 Funkzioni i Inspektimit Financiar

Inspektimi financiar nuk ekziston dhe disa prej këtyre funksioneve janë kryer nga njësitë e auditimit të brendshëm, e cila nuk është në përputhje me misionin e tyre. Kontrolli i inspektimit duhet të jetë procesi i vendosjes së ligjshmërisë, kursimit, qëllimit (dobisë), dhe besueshmërisë së detyrave të kontrollit, percaktimi i personave përgjegjës për parregullsitë e diktuar dhe formulimi i konkluzioneve dhe rekomandimeve si rezultat i tyre.

4.4.2 Parregullsitë, Mashtrimi dhe Korrupsioni

Nuk ka organ apo njësi të posaçëm për investigimin dhe / ose trajtimin e parregullsive, por shume njësi të ndryshme kanë përgjegjësi për këto çështje (për shembull, audituesit e brendshëm duhet t'i raportojnë menaxhimin për parregullsitë e diktuar).

5. ZHVILLIMI I NJE SISTEMI TË PËRSHTATSHËM PËR KBFP

5.1 Zhvillimi i mëtejshëm i parimeve të Mirëqeverisjes dhe Menaxhimit të Riskut

5.1.1 Ngritja e kuadrit ligjor për Sistemin e Menaxhimit Financiar dhe Kontrollit

Prioriteti i parë është hartimi i ligjit për Menaxhimin financiar dhe kontrollin (MFK) për sektorin publik. Ligji për MFK duhet të jetë ligji themelor, me të cilin duhet të pajtohen të gjitha ligjet, me qëllim që dokumentet e politikave ligjore të mos përcjellin mesazhe kontradiktore. Ligji do të trajtojë çështjet kryesore të KBFP dhe do të sqarojë konceptet e përgjegjshmërisë së drejtuesve, kërkesat minimale të kontrollit të brendshëm, vlerësimin e riskut si dhe menaxhimin dhe monitorimin e kontrolleve të brendshme. Më tej, Ligji do të përkufizojë kërkesat minimale në raport me mirëqeverisjen, i cili duhet të futet dhe të zbatohet nga njesite publike. Procedurat ne

zbatim të ligjit do të trajtohen në Manualin e MFK.

5.1.2 Futja e parimeve të Mireqeverisjes

Mbështetur në ligjin e MFK, Manuali për MFK do të shtjellojë kërkesat bazë për futjen e një mjedisi të shëndetshëm të mireqeverisjes. Manuali do të mbulojë çështje të tilla si strukturat organizative dhe shpërndarjen e të drejtave dhe përgjegjësi ndërmjet pjesëmarrësve dhe aktorëve të ndryshëm në organizatë, do të përcaktojë rregullat dhe procedurat për marrjen e vendimeve mbi çështjet që lidhen me njesinë, duke përfshirë procesin nëpërmjet të cilit njesia cakton objektivat e veta, si dhe do të tregojë mjetet për arritjen e këtyre objektivave dhe për monitorimin e performancës. Përveç Manualit, NjQH/MFK do të shohë mundësinë për nxjerrjen e udhëzimeve shtesë, ose hartimin e manualeve shtesë për fusha të caktura, si p.sh. në fushën e menaxhimit të riskut. Këto broshura me udhëzime, ose Manuale, do të jenë po ashtu të publikuara në faqen e Internetit të Ministrisë së Financave.

5.1.3 Krijimi i komiteteve /bordeve të menaxhimit

E njohim vlerën e komiteteve / bordeve të menaxhimit në ministritë e linjës dhe mundësisht edhe për njesie të tjera dhe do të kryejmë një analizë ku të ekzaminohen kostot dhe përfitimet për të përcaktuar strukturën më të përshtatshme për Shqipërinë.

5.1.4 Zhvillimi dhe Zbatimi i Menaxhimit të Riskut

Në Shqipëri, nuk ka një metodologji të vlerësimit të riskut të përpunuar në kuadër të sistemeve të kontrollit të brendshëm financiar publik, apo për auditimin e brendshëm e të jashtëm. Auditimi i Brendshëm ka miratuar disa metoda të vlerësimit të riskut dhe të pohimeve të auditimit për kontrollin e brendshëm, por këto nuk janë të mjaftueshme për sistemin e KBFP

Çdo organizatë qeveritare duhet të jetë në gjendje të identifikojë risqet që mund të ndeshë në arritjen efektive të objektivave të veta, të marrë masa për të parandaluar, apo për të kufizuar risqet, si dhe të monitorojë suksesin e arritur në procesin e menaxhimit të riskut. Një prej prioritetëve për Shqipërinë do të jetë vendosja e një sistemi për vlerësimin dhe menaxhimin e riskut, të ndërgjegjësojë punonjësit lidhur me risqet dhe t'i trajtojë ata për t'i vënë në jetë këto parime. Manuali për MFK do të përshkruajë metodologjinë për vlerësimin dhe menaxhimin e riskut. Audituesit e brendshëm dhe të jashtëm do të kenë nevojë të trajnohen për të vlerësuar efektivitetin e proceseve të menaxhimit të riskut, të një njesie të caktuar.

Në konceptimin e sistemit të KBFP, kuadri metodologjik për vlerësimin e riskut duhet të përfshijë: (i) Përkufizimin dhe përmbajtjen e konceptit të vlerësimit të riskut; (ii) Identifikimin e riskut; (iii) Vlerësimin, analizën dhe matjen e riskut; (iv) Menaxhimin e riskut

Është e rëndësishme që drejtuesit e një njesie publike të jenë të ndërgjegjshëm dhe të dinë: (i) risqet që janë të qenësishme për fushën e aktivitetit që mbulojnë, (ii) Pasojat e mundshme dhe impaktin e përgjithshëm të riskut; (iii) Metodot efektive për vlerësimin dhe identifikimin e risqeve të mundshme; (iv) procedurat e kontrollit të brendshëm për parandalimin dhe menaxhimin e riskut; (v) Masat alternative që duhen marrë në rast të vërtetimit të riskut; (vi) është detyrim i drejtuesit të vlerësojë dhe të baraspeshojë raportin ndërmjet kostos dhe fitimit për kontrollet e brendshme që janë vendosur në procesin e menaxhimit të riskut.

5.1.5 Vlerësimi i funksionimit të KBFP nga Ministri i Financave

Sipas Ligjit “Për Sistemin e Menaxhimit të Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë”

Ministri i Financave është i detyruar t'i paraqesë, çdo vit, Këshillit të Ministrave dhe Kontrollit të Lartë të Shtetit, një raport mbi zbatimin dhe funksionimin e sistemeve të menaxhimit financiar dhe kontrollit dhe funksionit të auditimit të brendshëm në njësitë e pushtetit qendror, duke përfshirë çdo vërejtje të rëndësishme dhe rekomandime të auditimit të brendshëm. Ky aktivitet kërkon një bashkëpunim të ngushtë ndërmjet NJQH për MFK dhe NJQH për Auditimin e Brendshëm, si dhe hartimin e një metodologjie të përshtatshme për të kryer vlerësimin e sistemit të MFK dhe funksionit të auditimit të brendshëm.

5.2. Fuqizimi i përgjegjësisë menaxheriale, administrimit dhe kontrollit financiar

Përgjegjshmëria menaxheriale nënkupton realizimin efektiv, eficient dhe me sukses të programeve, gjatë kohëzgjatjes së tyre, kontrollin e kostove si dhe zbutjen e aspekteve negative që lidhen me zbatimin e programeve dhe ndikojnë tek përfitimet, ekonomia dhe arritjet. Përgjegjshmëria menaxheriale i referohet përgjegjësisë së menaxherëve të të gjitha niveleve për të krijuar, ruajtur dhe rishikuar kontrollet e brendshme.

Përgjegjshmëria menaxheriale nënkupton shfrytëzimin e aftësive të organizatës, parimeve dhe procedurave për të ofruar garanci të arsyeshme se: (i) programi do t'i përmbushë qëllimet e paracaktuara; (ii) Burimet përdoren në përputhje me objektivat e njësisë; (iii) Programet dhe burimet ruhen nga keqpërdorimi, abuzimi dhe keqmenaxhimi; (iv) Aktivitetet e njesive janë në pajtim me ligjet dhe rregulloret; (v) Informacione të besueshme merren, ruhen dhe përdoren me korrektesë në procesin e marrjes së vendimeve.

Kuadri i KBFP që po ristrukturohet duhet të theksojë përgjegjësitë e drejtuesve për:

- Ngritjen e një kuadri të plotë të kontrollit të brendshëm në njesite përgjegjëse
- Vlerësimin e riskut për kontrollin e brendshëm
- Përmirësimin e vazhdueshëm të sistemeve të kontrollit të brendshëm, ruajtjen dhe rishikimin e tyre.
- Për hartimin e raporteve të përshtatshme të auditimit dhe zbatimin e rekomandimeve të tyre.
-

5.2.1 Përhapja e parimeve të MFK në sektorin publik

Kuadri ligjor, manualët dhe materialet e ndryshme lidhur me MFK janë shumë të rëndësishme, por nuk mjaftojnë për të zbatuar plotësisht një sistem efektiv të MFK. Çështja më themelore është ndërgjegjësimi, angazhimi dhe të kuptuarit nga ana e drejtuesve më të lartë, të cilët janë përgjegjës për zbatimin e MFK në Njesie të ndryshme. Kështu, trajnime do të ofrohen për drejtuesit e lartë, me qëllim që ata të kuptojnë plotësisht rolin e tyre të ri, si dhe përgjegjësitë e tyre për të vendosur “tonin nga lart”.

NjQH/MFK do të marrë përsipër trajnimin e mëtejshëm, përfshirë zhvillimin e kurseve për ndërgjegjësimin për KBFP si dhe trajnimin e drejtuesve dhe të menaxherëve rreth pesë komponentëve kryesorë të modelit COSO dhe Standardeve të Kontrollit të Brendshëm. Po ashtu, NjQH/MFK do të rishikojë përshkrimin e punës për pozicionet kyçe në njesite e sektorit publik dhe do të sugjerojë ndryshime, ku e shoh të nevojshme për t'i sjellë këto pozicione më pranë parimeve të MFK-së.

Edhe më tej, NjQH do të koordinojë me Institutin e Trajnimeve Publike (ITAP) dhe me Universitetin e Tiranës me qëllim trajnimin e stafit financiar kryesor.

5.2.2. Zhvillimi i gjurmëve të auditimit

Drejtuesit e nivelit të lartë duhet të hartojnë dhe zbatojnë “gjurmët e auditimit” (p.sh. në buxhetim, zbatimin e buxhetit, mbledhjen e të ardhurave, prokurimet, monitorimin, menaxhimin e aseteve, etj) me qëllim që t’i lehtësojë vetes marrjen e informacionit për funksionimin e njesise si dhe që të krijojë kushtet e përshtatshme për vlerësimin nga ana e audituesve të aktivitetit të njesise, dhe për të dhënë rekomandimet përkatëse. Një gjurmë auditimi duhet për çdo rast të përpilohet dhe të formulohet sipas standardeve përkatëse, së bashku me simbole dhe skema gjithëpërfshirëse, të cilat duhet të jenë sqaruar në mënyrë të kuptueshme.

5.2.3 Zhvillimi i Mëtejshëm i Monitorimit dhe i vlerësimi i kontrollit të brendshëm

- Do të ngrihen kapacitetet e drejtuesve të lartë, për të zgjeruar njohuritë dhe aftësitë e tyre në përdorimin më të mirë të raporteve financiare dhe atyre të menaxhimit, si dhe në mënyrë të veçantë, të përqendrohen në monitorimin e rezultateve sipas objektivave, sesa të rezultateve financiare.
- Do të ngrihen kapacitetet në nivel operacional për të prodhuar raporte menaxhimi kuptimplote, të cilat do të kenë vlerë për drejtuesit e lartë dhe që i referohen strategjisë dhe objektivave të organizatës.

5.2.4 Vlerësimi i përvitshëm i kontrolleve të brendshme

Sipas ligjit për MFK (në hartim e sipër) njesite e qeverisjes se përgjithshme do të pajisen me udhëzimet përkatëse dhe do të marrin trajnimin e duhur për të vlerësuar efektivitetin e kontrollit të brendshëm dhe të raportimit si dhe për problemet e ndryshme dhe masat që duhen marrë për shmangien e tyre. Ato do të prodhojnë raporte mbi baza periodike, apo vjetore, për Ministrinë e Financave.

NjQH/MFK do të zhvillojë një sistem që do t’u krijojë mundësinë këtyre njesive, të bëjnë krahasimin e progresit të arritur në fushën e MFK-së nga njesite publike. Kjo do të kërkojë hartimin e katalogëve me shembuj dhe shënimeve udhëzuese për t’u ndjekur nga stafi i NjQH-së. Për këtë arsye, NjQH do të ketë nevojë për trajnime mbi mënyrën e kryerjes së vlerësimit.

5.2.5 Përmirësimi i përgjegjshmërisë për të ardhurat dytësore

Që prej Letër Politikave të KBFP të vitit 2005, disa hapa janë hedhur për të trajtuar përgjegjshmërinë për të ardhurat dytësore. Sidoqoftë, kjo çështje kërkon zhvillim të mëtejshëm, pasi politikat që lidhen p.sh. me financimet janë të paqarta. Për shembull njesite publike nuk duhet të marrin financim të dyfishuar nga buxheti i Shtetit dhe të perdorin të ardhurat e tyre.

5.2.6 Përmirësimi i mëtejshëm i shërbimit të kontabilitetit

Përmirësimi i Menaxhimit Financiar dhe Kontrollit kërkon gjithashtu një shërbim të fuqishëm kontabiliteti në njësitë e pushtetit qendror dhe vendor. Shërbimi i kontabilitetit do të përmirësohet më tej nëpërmjet futjes së sistemeve financiare të kompjuterizuara dhe funksioneve të monitorimit. Ministria e Financave do t’i inkurajojë njesite e qeverisë së përgjithshme ta përdorin online (në kohë reale) sistemin financiar aktual të kompjuterizuar të Thesarit. Qëllimi kryesor është të sigurohet përgjegjshmëria e plote manageriale e njesive publike dhe monitorimi online ndërmjet njesive të qeverisjes se përgjithshme dhe AMoFTS (Sistemit të Thesarit të Ministrisë së Financave të Republikës së Shqipërisë). Rruga që do të ndiqet është treguar në Aneksin 3, që i bashkëngjitet këtyre letër-politikave.

Në zbatim të Ligjit "Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor", Ministria e Financave do të kalojë drejt sistemit të kontabilitetit me bazë detyrimesh dhe angazhimesh të konstatuara (accrual). Ky ndryshim do të nisë fillimisht me futjen e disa IPSAS si psh: 6, 24 dhe të IPSAS me bazë-mjete monetare, në një numër të kufizuar ministrish dhe njësisish të pushtetit vendor brenda një periudhe 6 vjeçare. Rruga që do të ndiqet është treguar në Aneksin 4, që i bashkëngjitet këtyre letër-politikave. Procesi në fjalë kërkon udhëzime të mëtejshme për rivlerësimin e aseteve si dhe trajnimin e të gjitha njesive të pushtetit qendror dhe vendor. MeF i ka përkthyer tashmë të gjitha standardet IFRS dhe IPSAS dhe ka trajnuar trajnerët e standardeve në kuadër të një projekti të financuar nga PNUD-i. Realizimi i këtij procesi kërkon mbështetje të mëtejshme teknike nga donatorët ndërkombëtarë.

5.2.7 Përmirësimi i menaxhimit të aktiveve dhe detyrimeve

Legjislacioni aktual mbi administrimin e vlerave monetare dhe materiale, i cili është miratuar shumë vjet të shkuara, do të rishikohet në kuadër të përgatitjes së KBFP.

5.2.8 Zhvillimi i mëtejshëm i politikave për burimet njerëzore

Në kuadër të strategjisë për burimet njerëzore në administratën publike që po përgatit aktualisht qeveria, duhet siguruar që të gjithë punonjësit të deklarojnë çdo vit njohjen dhe respektimin e kodit të etikës. Për më tepër, politikave të burimeve njerëzore duhet të sigurojnë se kërkesat për vendin e punës nuk ndryshojnë sa herë që vendi i punës mbetet bosh, por vetëm kur këtë e dikton ndryshimi në natyrën e punës. Një sistem "i përshpejtuar" procedurash do të futet për vendet vakante të cilat kërkojnë plotësim urgjent. Gjithashtu sistemi i vlerësimit do të përmirësohet dhe të përfshijë vlerat etike dhe integritetin e punonjësit.

5.3. Përmirësimi i procedurave të prokurimit

Ligji për procedurat e prokurimit kontrollon dhe rregullon në mënyrë strikte çdo lloj prokurimi, madje edhe ato me vlerë të vogël (kur ende kërkon që të paraqiten tre oferta, pavarësisht vlerës). Këto procedura nuk sigurojnë efektivitetin e kostos. Një procedurë më e shpejtë, por po aq efektive do parashikohet për prokurimet me vlera të ulëta.

5.4. Rishikimi i Ligjit dhe i Manualit për Auditimin e Brendshëm

Ka patur zhvillime të rëndësishme lidhur me Auditimin e Brendshëm, për të cilat është folur në seksionet pararendëse. Sidoqoftë, Ligji për Auditimin e Brendshëm dhe Manuali ende kanë nevojë për përmirësime, gjë të cilës i referohet edhe raporti i BE-së, i korrikut 2008. Çështjet e prekura, janë paraqitur më sipër në Kapitullin 4.

5.5. Fuqizimi i Njesisë Qendrore të Harmonizimit (NjQH/MFK)

Është e rëndësishme të ndërtohen kapacitetet për NjQH-në për MFK-në, që sapo është krijuar. NjQH-në do të jetë promotori i zbatimit të metodologjisë dhe standardeve për një sistem të shëndoshë të MFK-së. Disa prej detyrave të NjQH-së janë:

- Te harmonizojë dhe koordinojë hartimin e ligjeve, standardeve dhe udhëzimeve për menaxhimin financiar dhe kontrollin në sektorin publik;

- Të evidentojë boshllëqet në metodat që zbatohen aktualisht për MFK-në nga nivele të ndryshme të njesive publike.
- Të ndërmarrë një vlerësim të hollësishëm të nevojave për trajnim mbi MFK-në, në të gjithë sektorin publik.
- Të hartojë një dokument për strategjinë e trajnimeve.
- Të rrisë ndërgjegjësimin dhe të ofrojë trajnime të vazhdueshme për MFK-në.
- Të monitorojë rregullisht efektivitetin e sistemeve të MFK-së dhe të synojë korrigjimin e mangësive.

Njësia Qendrore e Harmonizimit për Auditimin e Brendshëm është krijuar në mënyrë të mëvetësishme nga niveli operacional, ndërkohë që Njësia Qendrore e Harmonizimit për MFK është ngritur tek Drejtoria e Përgjithshme e Thesarit, e cila është një drejtori operacionale. Me qëllim që të garantohet status i barabartë për të dyja NJQH-të, dhe që të mund të justifikohet autoriteti (kompetencat) i NJQH për MFK, kjo e fundit duhet të ketë një status të pavarur dhe një linjë të qartë raportimi tek Ministri i Financave, sipas përcaktimeve të Ligjit “Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë”. Një alternativë tjetër do të ishte të krijohet një Drejtori e Përgjithshme për MFK dhe AB, në përbërje të së cilës të krijoheshin dy Drejtori të pavarura për MFK dhe për AB.

5.6 Fuqizimi i Njesisë Qendrore të Harmonizimit (NjQH/AB)

Është e rëndësishme të ngrihen kapacitetet e NjQH për AB. NjQH do të jetë forca kryesore lëvizëse për identifikimin dhe evidentimin e fushave ku duhet përmirësim i mëtejshëm i KBFP në Shqipëri. Njësia do të ngarkohet me detyrën e koordinimit dhe mbështetjes metodologjike për të gjitha njësitë e auditimit të brendshëm, të cilat nga ana e tyre do t’i ofrojnë mbështetje titullarit të njesise mbi efektivitetin e KBFP. Për këtë arsye, NjQH do të vazhdojë të ofrojë trajnime dhe të kryejë certifikimin e audituesve të brendshëm si dhe të garantojë që një program i vazhdueshëm trajnimi do të ekzistojë për të garantuar se njohuritë e fituara janë përherë aktuale.

5.7 Ngritja e Inspektimit Financiar

Ministria e Financave do të hartojë një Ligj të ri për Inspektimin, siç kërkohet nga Komisioni Evropian, por edhe nga vetë Ligji për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë, dhe do të krijojë një funksion qendror për inspektimin brenda Ministrisë së Financave për kryerjen e inspektimeve.

Vëmendje e veçantë duhet t’i kushtohet faktit se ka një dallim ndërmjet punës që kryen auditimi i brendshëm dhe asaj që kryen inspektimi. Ligji për inspektimet duhet të mbulojë elemnjësi publiket e mëposhtme:

- Të kontrollojë rregullshmërinë e detyrave brenda kompetencave të njesise, në mënyrë të veçantë:
- Të gjejë parregullsitë si dhe të analizojë shkaqet e shfaqjes së tyre, si dhe të tregojë masat korrigjuese që duhen marrë për t’i eliminuar, apo për të parandaluar që ato të ndodhin;
- Të identifikojë ata që janë përgjegjës për parregullsitë e hasura dhe të përcaktojë edhe shkallën e përgjegjësisë së tyre;
- Të tregojë arritjet dhe shembuj të praktikave të mira, për të cilat gjykohet e nevojshme të ndahen me të tjerë.

- Të paraqesë konkluzionet dhe rekomandimet tek drejtuesit e nivelit më të lartë.

5.8 Vendosja e një sistemi për zbulimin e parregullsive

Udhëzimet për zbulimin e parregullsive do të përfshihen në manualin e ri të auditimit të brendshëm, përfshirë edhe udhëzime për raportimin e këtyre shkeljeve tek Ministria e Financave. Procedura efektive duhen parashikuar dhe zbatuar për zbulimin, trajtimin si dhe ndjekjen administrative/gjyqësore të parregullsive, si dhe për të përcaktuar metodat e duhura koordinuese për këtë qëllim. Gjithsesi, kjo fushë nuk përkon plotësisht me sistemin e KBPF.

5.9. Sistemi i Zbatimit të Decentralizuar (SZD)

Gjatë tre vjetëve të ardhshëm, Ministria e Financave me mbështetjen e ekspertëve do të krijojë mekanizma eficientë për monitorimin, kontrollin dhe auditimin e fondeve të BE-së. Detyra kryesore e DIS është të përcaktojë njësitë e veçanta, detyrat dhe përgjegjësitë e tyre për të parashikuar objektiva që lidhen me thithjen e fondeve të BE-së. Ky sistem duhet t'u mundësojë njesive qeveritare dhe atyre të pushtetit vendor, të cilët duhet të jenë vendosur pranë përfituesve të fondeve të BE-së për të këshilluar dhe marrë vendime lidhur me dhënien e këtyre fondeve. Zbatimi i një sistemi efektiv të DIS është një prej kushteve kryesore për të fituar akses tek fondet e BE-së. Kjo duhet të pasohet me hartimin e një manuali gjithëpërfshirës.

6. KONKLUZIONE

Shqipëria ka bërë përparim të dukshëm gjatë tre vjetëve të fundit dhe shumë ndryshime janë bërë në administratën publike. Këto ndryshime kanë ndikuar në përmirësimin e funksioneve të njesive publike dhe në përjasjen e ligjeve dhe praktikave me standardet ndërkombëtare. Disa prej këtyre ndryshimeve mund të krahasohen me praktikën më të mira, që aktualisht aplikohen në vendet e BE-së (për shembull Ligji i ri për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor dhe referencat e tij për kontrollin e brendshëm). Nisur nga zhvillimi i shpejtë ekonomik i Shqipërisë, bërja e ndryshimeve kërkon jo vetëm reforma institucionale, por edhe ndryshime në kulturën dhe në mënyrën se si nëpunësit civilë kryejnë punën e tyre.

Shqipëria do të vazhdojë të zhvillojë Kontrollin e Brendshëm Financiar Publik në përputhje me kërkesat e BE-së dhe standardet ndërkombëtare të MFK dhe të AB. Zbatimi i të gjithë këtyre standardeve nga e gjithë administrata publike në Shqipëri është një kusht i domosdoshëm për njohjen dhe respektimin e të gjitha normave ligjore dhe kërkesave të BE-së, ndaj vendeve kandidatë, që gjenden në rrugën drejt integritit me BE-në.

Përmbushja e Planit të Veprimit (aneksi 1 i këtij dokumenti) ka një rëndësi të jashtëzakonshme për garantimin e sistemeve të fuqishme dhe të përshtatshme të kontrollit dhe të menaxhimit si dhe të funksionit të auditimit të brendshëm. Plani i Veprimit gjithashtu përcakton fushat ku kërkohej mbështetje të metejshme dhe asistence teknike.

**Plani i Veprimit për zbatimin e Letër Politikave të KBFP
për periudhën 2009-2014**

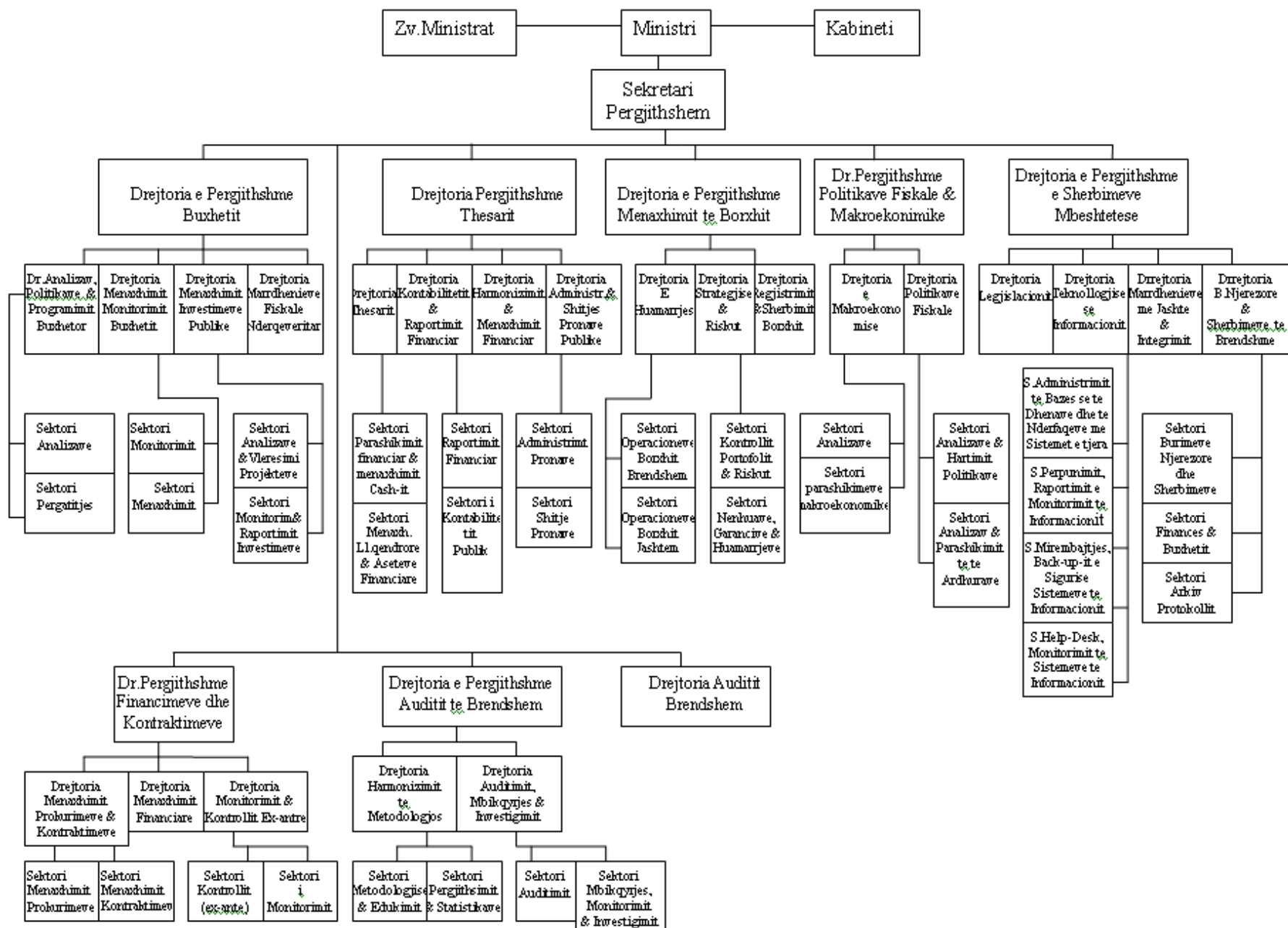
| MATJA E PERFORMANCES | Njesite përgjegjëse dhe afatet | Komente |
|---|---|---|
| 1. Miratimi i Ligjit për Menaxhimin financiar dhe kontrollin (MFK) i cili do të trajtojë çështje me rëndësi themelore për KBFP dhe do të përcaktojë përgjegjshmërinë menaxheriale, kërkesat minimale për mireqeverisjen, kontrollin e brendshëm dhe menaxhimin e riskut, statusin e njesise qendrore të harmonizimit për menaxhimin financiar dhe kontrollin. | NjQH/MFK, <i>Shkurt</i> 2010, Këshilli i Ministrave Prill 2010, Kuvendi i Shqipërisë, 2010 | Ligji për MFK do të hartohet si pjesë e Projektit për KBFP, financuar nga BE. Versioni i parë i projektligjit, duhet të jetë gati në Maj 2009 dhe për gjashtë muaj do të zhvillohet një testim pilot në Ministrinë e Financave, Ministrinë e Brendshme dhe në Bashkinë e Tiranës. |
| 2. Miratimi i Ligjit për Inspektimin Financiar Publik i cili do të rregullojë procedurën dhe mënyrën për të kërkuar dhënien e dënimeve administrative dhe të dënimeve pasurore, në rast kur vërehen shkelje të buxhetit, ekonomiko-financiare, apo të legjislacionit të kontabilitetit. Ky ligj do të përmbajë edhe trajtimin e parregullsisve. | NjQH/MFK Maj 2009; Këshilli i Ministrave, Qershor 2009 Kuvendi i Shqipërisë, fundviti 2009 | Ligji për Inspektimin do të hartohet nga Ministria e Financave. Mirëpreten kompjuterike nga BE ose SIGMA. |
| 3. Ngritja e funksionit të inspektimit në Ministrinë e Financave, në zbatim të Ligjit të Inspektimit Financiar | Ministri i Financave Janar 2010 | Për ngritjen e funksionit të inspektimit do të merret në konsideratë ligji “Menaxhimi i Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë”. |
| 4. Përpunimi i “gjurmëve të auditimit” për sistemet bazë (psh. buxhetimin, zbatimin e buxhetit dhe mbledhjen e të ardhurave, monitorimin, prokurimin, menaxhimin e aktiveve dhe prokurimin). Rezultatet duhet të shtjellohen tek Manuali për MFK. | NjQH/MFK Dhjetor 2009 | Ministria e Financave në bashkëpunim me Projektin për KBFP, financuar nga BE. |
| 5. Përgatitja e Manualit për MFK në përputhje me praktikën më të mirë, që do të reflektojë Ligjin për MFK. Mbështetur në ligjin e MFK, Manuali për MFK do të shtjellojë kërkesat bazë për futjen e një mjedisi të shëndetshëm të qeverisjes korporative. Manuali për MFK do të përshkruajë metodologjinë për vlerësimin dhe menaxhimin e riskut. | NjQH/MFK Korrik 2010, për Manualin për MFK 2011-2014 e në vazhdim për përditësim | Manuali për MFK do të hartohet si pjesë e Projektit për KBFP, financuar nga BE. Versioni i parë duhet të jetë gati në Gusht 2009 dhe për gjashtë muaj do të zhvillohet një testim pilot në Ministrinë e Financave, Ministrinë e Brendshme dhe në Bashkinë e |

| MATJA E PERFORMANCES | Njesite përgjegjëse dhe afatet | Komente |
|---|--|---|
| | | Tiranës. pas miratimit të ligjit për MFK, Ministria e Financave do të nxjerrë manualin për MFK. |
| 6. Perditesimi i manualit te menaxhimit financiar dhe kontrollit. MF do të nxjerrë udhëzime të mëtejshme dhe shembuj praktikë mbi zbatimin e disa prej parimeve thelbësore të MFK-së, të tilla si vlerësimi dhe menaxhimi i riskut, kontrollet financiare, etj. | NjQH/MFK – 2011-2014 | |
| 7. Rishikimi i strukturave menaxheriale dhe financiare, përshkrimit të punës dhe të kriterëve të punësimit në Njesite publike, në përjasje me kërkesat e Ligjit të MFK-së dhe të Manualit përkatës. | NjQH/MFK në bashkëpunim me Njesite e sektorit publik. Vazhdon për dy vjet, duke nisur nga 2010. | |
| 8. Miratimi i Ligjit të rishikuar mbi Auditimin e Brendshëm, i cili do të normojë vendosjen e auditimit të brendshëm të pavarur në njesise e sektorit publik në pajtim me Standardet Ndërkombëtare të Auditimit të Brendshëm. | NjQH/AB, Këshilli i Ministrave, Prill 2009 Kuvendi i Shqipërisë, fundviti 2009 | Ligji për Auditimin e Brendshëm do të azhurnohet si pjesë e Projektit për KBFP, financuar nga BE. |
| 9. Rishikimi i Manualit për Auditimin e Brendshëm në përputhje me praktikat më të mira dhe që të reflektojë Ligjin e rishikuar për Auditimin e Brendshëm si dhe për të përditësuar Manualin për Auditimin e Brendshëm. Mund të ekzistojë nevoja për nxjerrjen e udhëzimeve shtesë për njësitë e auditimit të brendshëm. | NjQH/AB, Qershor 2009 për Manualin dhe më pas në vazhdimësi | Manuali për Auditimin e Brendshëm do të azhurnohet si pjesë e Projektit për KBFP, financuar nga BE. |
| 10. Ngritja e kapaciteteve të NjQH/AB në fusha të tilla si: identifikimi i nevojave për trajnim, kryerja e trajnimeve, certifikimi i audituesve të brendshëm dhe ofrimi i programeve të trajnimit të vazhdueshëm. Gjithashtu, NjQH/AB duhet të krijojë struktura formale për përhapjen e udhëzimeve dhe të parimeve të auditimit tek njësitë e auditimit të brendshëm, që përfshin dhe monitorimin e progresit të tyre. | NjQH/AB, Duke filluar nga Shtatori 2009 dhe në vazhdim | |

| MATJA E PERFORMANCES | Njesite përgjegjëse dhe afatet | Komente |
|---|--|--|
| <p>11. Ministria e Financave (NJQH për MFK) do të përgatitë një dokument strategjik trajnimi lidhur me zbatimin e ligjit të ri për MFK dhe manualit përkatës ku të përfshihet identifikimi i nevojave për trajnim i të gjithë punonjësve të sektorit publik.</p> | <p>NjQH/MFK Dhjetor 2010 dhe zhvillimi i trajnimeve intensive nga Janari 2011 dhe në vazhdimësi</p> | <p>Dokumenti për strategjinë e trajnimit do të ketë për objekt adresimin e nevojave për trajnim në MFK, dhe do të hedhë bazat për zhvillimin e trajnimeve.</p> |
| <p>12. Ngritja e kapaciteteve të administratës publike për zbatimin e një kuadri të ri për MFK nëpërmjet realizimit të trajnimeve për titullarët dhe drejtuesit e niveleve operacionale në sektorin publik në fushën e përgjegjshmërisë menaxheriale, kontroll dhe menaxhim financiar, vlerësimin dhe menaxhimin e riskut dhe gjurmët e auditimit:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ngritja e kapaciteteve brenda NJQH-së për kryerjen e analizës së nevojave për trajnim dhe për përgatitjen e strategjisë së trajnimit. • Zhvillimi i trajnimeve të ndërgjegjësimit për titullarët dhe deputetët me qëllim që ata ta vlerësojnë rolin e tyre në vendosjen e “tonit nga lart”. • Zhvillimi i trajnimit të vazhdueshëm teknik për stafin e nivelit operacional. • Koordinimi me Institutin e Trajnimit të Administratës Publike (ITAP) dhe me Universitetin e Tiranës, për të hartuar dhe zhvilluar seminare të tjera për punonjësit financiarë më të rëndësishëm në sektorin publik. | <p>NjQH/MFK Nga Qershori 2010 dhe në vazhdim për strategjinë e trajnimeve</p> <p>Seminaret e trajnimit fillojnë prej Janarit 2010 dhe në vazhdim</p> | <p>1. Shtesë e numrit të punonjesve të drejtorise NjQH/MFK për të mbuluar komponentin e trajnimeve. 2. NJQH/MFK Mbështetje teknike do të kërkohet për të ndërtuar kapacitetet e NJQH/MFK për të bërë vlerësimin e nevojave për trajnim dhe për të përgatitur dokumentin e strategjisë së trajnimeve. 3. Trajnimi i Njesive publike mbi procesin e buxhetimit do të mbulohe nga Fondi i Besimit IPS; 4. Fonde të tjera do të kërkohen për trajnimin rreth çështjeve të MFK-së, të të gjithë zyrtarëve drejtues dhe të punonjësve të financave për një periudhë tre-vjeçare, duke nisur nga Janari 2011.</p> |
| <p>13. Raportimi vjetor tek Këshilli i Ministrave, Kuvendi dhe Kontrolli i Lartë i Shtetit mbi proceset që lidhen me ndryshimet në KBFP</p> | <p>NjQH/MFK dhe NjQH/AB Testimi Pilot Dhjetor 2009 dhe më pas vazhdon mbi baza vjetore</p> | <p>1. Shtesë e numrit të punonjesve të drejtorise NjQH/MFK për të monitoruar dhe përgatitur raporte periodike dhe vjetore mbi ecurinë e MFK në bashkëpunim të ngushtë me NJQH për AB-në. 2. Testimi pilot do të mbulohe nga Projekti i</p> |

| MATJA E PERFORMANCES | Njesite përgjegjëse dhe afatet | Komente |
|---|--|---|
| | | KBFP, të financuar nga BE |
| 14. Zgjerimi Gradual i Sistemit të Thesarit tek ministritë e linjës dhe njësitë e qeverisjes vendore. Decentralizimi i kontabilitetit dhe kontrolleve financiare nga Sistemi i Thesarit tek Njesite që janë te lidhura on-line me Thesarin. | Drejtoria e Përgjithshme e Thesarit, Ministria e Financave Duke filluar në vitin 2010 dhe shtrihet për një periudhë dhjetë-vjecare. | SIGMA do të përgatisë një projekt biznesi, pas vlerësimit të varianteve të ndryshme, si dhe të efektivitetit të kostos së programit të zgjerimit. Projekti financohet nga BE-ja për një numër të kufizuar Njesiesh. Fonde shtesë do të kërkohen në vazhdimësi. |
| 15. Kalimi tek IPSAS. Faza e parë do të konsistojë në implementimin e IPSAS me bazë cash-in si strandard tranzitor, IPSAS 6 dhe 24. Këtij procesi do t'i duhen gjashtë vjet për t'u vënë në zbatim në një numër të kufizuar ministrish dhe njësisish të qeverisjes vendore. | Ministria e Financave, Fillon në 2010 dhe zgjat për një periudhë gjashtë vjeçare tek Njesite e testuara. | Për të ndërmarrë këtë proces nevojitet mbështetje e mëtejshme teknike nga ana e donatorëve te huaj. |
| 16. Finalizimi i projekt-strategjisë së burimeve njerëzore, për të përfshirë njohjen e kodit të etikës, politikat e reklamimit për vendet e lira të punës dhe të sistemit të vlerësimit. | Ministria e Brendshme, DAP, Ministria e Financave Këshilli i Ministrave, Dhjetor 2009 | Ky proces do të zhvillohet në bashkëpunim me SIGMA-n. |
| 17. Rishikimi i Ligjeve që lidhen me MFK-në për të siguruar harmonizimin e tyre. Nese do te jete e nevojshme. | Ministria e Financave Dhjetor 2010 Këshilli i Ministrave, Shkurt 2011, Kuvendi i Shqipërisë, fundviti 2011 | Rishikimi do të zhvillohet brenda Ministrisë së Financave. |
| 18. Zhvillimi i rishikimit të kostos dhe përfitimeve nga Komitetet / Bordet e menaxhimit dhe marrja e vendimit për strukturën më të përshtatshme për Shqipërinë. | NjQH/MFK Dhjetor 2009 Këshilli i Ministrave, Shkurt 2010, | Përfitimet nga ngritja e bordeve këshillimore do të rigarantojë funksionimin e kontrolleve të brendshme dhe menaxhimin e riskut. |

Aneksi 1 - Organigrama e Ministrise se Financave



Aneksi 2 Referenca te tjera Ligjore te lidhura me KBFP

1. Ligji për Kontabilitetin, Prill 2004. Ky ligj përcakton standardet bazë të kontabilitetit, por nevojiten akte të tjera nënligjore për të kompletuar kuadrin e këtij ligji dhe kontabilitetin në tërësi.
2. Ligji nr. 8549 datë 11.10.1999 “Për Statusin e Nëpunësit Civil” jep disa aspekte të menaxhimit të burimeve njerëzore ne sektorin publik.
3. Ligji nr. 8652, i datës 30.07.2000 “Mbi Organizimin dhe Funksonimin e Pushtetit Vendor” përcakton parimet dhe burimet e financave vendore si dhe kontrollin e brendshëm dhe të jashtëm në njësitë e pushtetit vendor.
4. Ligji Nr. 9965, date 18.12.2006 mbi Huamarrjen Shtetërore, Borxhin dhe Garancite Shtetërore ne Republikën e Shqiperise.
5. Ligji i datës 04.02.2008 “Mbi huamarrjen e pushtetit vendor” përcakton rrethanat në të cilat një njësi e pushtetit vendor konsiderohet në vështirësi financiare dhe rastet kur ajo konsiderohet me probleme financiare.
6. Integriteti dhe vlerat etike mbulohen nga Ligji për Statusin e Nëpunësit Civil dhe nga Ligji për Konfliktin e Interesave (Ligji nr. 9367, datë 7 Prill 2005 mbi parandalimin e konfliktit të interesave gjatë ushtrimit të funksioneve shtetërore).

Aneksi 3:

Letër politikat e KBFP dhe Plani i Veprimit për Periudhën 2009-2014

Zgjerimi i Sistemit të Thesarit AMoFTS

Faza 1 (qershor 2009- mars 2010):

Transferimi i përgjegjësi, lidhur me kontrollin fizik të dokumenteve përpara pageses, nga Thesari tek njësitë e qeverisjes qendrore dhe vendore, duke njohur keshtu njesive publike përgjegjshmerine menaxheriale të plote për shpenzimet publike, nëpërmjet përdorimit direkt prej tyre të Sistemit të Kompjuterizuar të Thesarit AMoFTS (lidhje online).

- Zhvillimi i modeleve afat-shkurtra dhe afat-gjata të veprimit, të cilat do të analizojnë shkallën e thjeshtëzimit të procedurave të autorizimit, minimizimin e qarkullimit të dokumentacionit të hedhur në letër, pas vlerësimit të opsioneve të ndryshme për zgjerimin e Sistemit të Thesarit.
- Përgatitja e një plani afat-gjatë veprimi, mbështetur në opsionet e vlerësuara.
- Auditim fillestar, i cili do të marrë në konsideratë kërkesat e modelit të veprimit (biznesit), nivelin e aksesit, krijimin e përgjegjësi dhe raportimin në sistem, etj.
- Përfundimi i kërkesave teknike, përshkruar në paragrafin e mësipërm.

Faza 2 (mars – dhjetor 2010):

Zbatimi pilot i moduleve respektive të Sistemit të Thesarit AMoFTS në një numër të kufizuar të Ministrive dhe të Bashkive dhe të njesive të tyre shpenzuese.

- Trajnimi i nëpunësve të financës të njesive të përzgjedhura mbi përdorimin e Sistemit të Kompjuterizuar të Thesarit
- Testimi i ndërlidhjes dhe i impaktit ndërmjet zonave qendrore dhe atyre të decentralizuara
- Testimi i modeleve afat-shkurtra dhe afat-gjata të procesit të biznesit
- Azhurnimi i projektit të biznesit dhe zbatimi i planit, në këndvështrimin e mësimave të nxjerra dhe të reagimit të aktorëve të procesit.
- Auditimi përfundimtar i sistemit dhe mbyllja e kësaj faze

Faza 3 (2011 – 2014):

Shpërndarja e Sistemit të Thesarit në njesite e tjera qeverisëse.

- Planifikimi i riorganizimit të degëve të thesarit dhe të njesive të tjera, mbështetur në proceset e biznesit të propozuara
- Përfshirja në pilotim e një game më të gjerë njesish, duke synuar kryesisht:
 - Testimin e ndërlidhjes dhe të impaktit nga nivele të shumfishta në një shkallë më të gjerë;

- Testimin e operacioneve të modelit të propozuar të procesit të biznesit, në të gjithë shkallën e organizimit vertikal, përgjatë të gjitha niveleve administrative.
- Vendimet për:
 - Modelin afat-gjatë të biznesit, shpejtësinë e vënies në përdorim dhe shkallën e diferencimit në trajtimin e njësive buxhetore, sipas kapacitetit dhe performancës së tyre
 - Zgjerimin e funksionalitetit të sistemit dhe të lidhjeve me sistemet e jashtme financiare.

Faza 4 (2014 – 2019)

- Shpërndarja e plotë, mbështetur në opsionin e parapëlqyer dhe në mësimet e nxjerra.
- Shtimi i funksionalitetit të sistemit, sipas vendimit.

Aneksi 4:

Letër Politikat e KBFP dhe Plani i Veprimit për Periudhën 2009-2014

Plani Tranzitor për Zbatimin e IPSAS

1. Të gjitha Njesite e kontrolluara (buxhetore dhe jo-buxhetore) të njesise kontrollues (Republika e Shqipërisë) duhet të identifikohen sipas kërkesave të IPSAS 6 (qershor 2010);
2. Të gjitha njesitë buxhetore, buxhetet e të cilave janë publikisht të disponueshme duhet të përgatisin një Deklaratë Buxheti për Krahasimet Korrnjesi publike, sikurse kërkohet nga IPSAS 24 (dhjetor 2010);
3. Të gjitha Njesite e kontrolluara duhet të përgatisin një Deklaratë për Marrjen e Kesh-it dhe Pagesat dhe njesia kontrollues duhet të përgatisë një Deklaratë të Konsoliduar për Marrjen e Kesh-it dhe Pagesat sikurse kërkohet nga Pjesa 1 e IPSAS me bazë Kesh-in. (qershor 2011).
4. Të gjitha Njesite e kontrolluara dhe kontrolluese duhet të përdorin titujt e deklaratave, sic përshkruhet nga IPSAS 1. (dhjetor 2011)
5. Sikurse inkurajohet nga Pjesa 2 e IPSAS me bazë Kesh-in, në një testim pilot, një numër i kufizuar i Njesieve të kontrolluara duhet të mbledhë informacione dhe të caktojë afate për vlerësimin e asetëve, detyrimeve financiare, të ardhurave dhe shpenzimeve, njësoj sikur të ishin duke përdorur modelin kontabël të të drejtave dhe detyrimeve të konstatuara (accrual) (dhjetor 2012).
6. Kur këto afate të jenë përmbushur për Njesite e zgjedhura për testimin pilot, sikurse parashikohet nga IPSAS me bazë të drejtat dhe detyrimet e konstatuara (accrual IPSAS), zbatimi i këtyre procedurave duhet të pasohet nga të gjitha Njesite e kontrolluara dhe të përmbledhen në formë të konsoliduar në Deklaratën e Qëllimit Financiar të Përgjithshëm për të gjithë qeverinë (dhjetor 2013).
7. Procedurat e kontabilitetit me bazë të drejtat dhe detyrimet e konstatuara (accrual) për njohjen dhe vlerësimin e shpenzimeve duhet të përmbledhen në formën që parashikohet në pjesën përkatëse të IPSAS. Këto do të përfshihen më vonë në një Listë Shpenzimesh siç inkurajohet nga IPSAS me bazë Kesh-in, për t'u pasqyruar në vazhdim në deklaratën e konsoliduar për të gjithë qeverinë (dhjetor 2013).
8. Procedurat për mbledhjen e informacionit, të parashikuar për deklaratat financiare, duhet fillimisht të testohet në formë pilot, në një numër të kufizuar të Njesieve qeveritare (dhjetor 2012).
9. Procedurat për mbledhjen e informacionit, të parashikuar për deklaratat financiare, do të testohet në vazhdim në formë pilot, në njesitë pushtetit vendor. Pasi këto procedura të miratohen, zbatimi i tyre duhet të pasohet nga të gjitha Njesite e kontrolluara të pushtetit qendror dhe vendor dhe të përfshihen në deklaratën e konsoliduar, që përgatitet për secilin nivel të qeverisjes së përgjithshme (dhjetor 2014).
10. Së fundi, procedurat për mbledhjen e informacionit, parashikuar për deklaratat financiare, duhet të testohen në formë pilot, në GBE-të e përzgjedhura. Pasi këto procedura të miratohen, ato duhet të ndiqen në të gjitha Njesite e kontrolluara (përfshirë GBE-të) dhe të pasqyrohen në deklaratën e konsoliduar për të gjithë qeverinë (dhjetor 2014).
11. Pasi vlera e të gjitha asetëve dhe detyrimeve financiare të jetë përcaktuar në përputhje me IPSAS me bazë të drejtat dhe detyrimet e konstatuara (accrual IPSAS), vlera e asetëve neto, duhet të ndahet në kapitalin e kontribuar, deficitin/tepricën e akumuluar dhe në rezerva, siç përshkruhet në pjesën përkatëse të IPSAS.
12. Kontabiliteti do të veprojë në bashkëpunim të ngushtë me audituesit, me qëllim që të garantohet se Deklaratat i nënshtrohen auditimit dhe Afatet po ashtu i nënshtrohen verifikimit, në pajtim me Standardet Ndërkombëtare të Kontabilitetit.

-----//-----