



Mbikëqyrja Financiare dhe Integriteti në Sektorin e Sigurisë në Shqipëri



Institute for Democracy and Mediation
Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim

**Mbikëqyrja
Financiare
dhe Integriteti
në Sektorin
e Sigurisë në
Shqipëri**

Autorë**Arjan Dyrmishi****Besfort Lamallari****Ebi Spahiu****Derand Krasniqi****Erion Lena****Eranda Begaj****Arta Bardhi****Redion Qirjazi****Sqarim**

Ky botim u mbështet nga Ambasada e Mbretërisë së Norvegjisë në Prishtinë në kuadër të Projektit “Ndërtimi i integritetit në sektorin e sigurisë në Shqipëri përmes fuqizimit të mbikëqyrjes financiare”. Opinione dhe pikëpamjet e shprehura në këtë botim janë të Institutit për Demokraci dhe Ndërmjetësim (IDM) dhe nuk pasqyrojnë domosdoshmërisht pikëpamjet e donatorit.

Pasqyra e Lëndës

Hyrje <i>Arjan Dyrmishi</i>	4
--------------------------------	---

P j e s a I

Dokument informues: Buxhetimi i sektorit të sigurisë <i>Besfort Lamallari</i>	17
--	----

Dokument informues: Auditi i performancës në sektorin e sigurisë <i>Ebi Spahiu and Derand Krasniqi</i>	38
---	----

Dokument informues: Prokurimet në sektorin e sigurisë <i>Arjan Dyrmishi</i>	52
--	----

P j e s a II

Rast Studimor: Mbikëqyrja e prokurimeve të klasifikuara si “sekret” në Shqipëri <i>Erion Lena</i>	77
--	----

Rast Studimor: Prokurimi i uniformave në Policinë e Shtetit <i>Eranda Begaj dhe Arta Bardhi</i>	87
--	----

Rast Studimor: Menaxhimi i aseteve në Forcat e Armatosura në Shqipëri <i>Redion Qirjazi</i>	103
--	-----

Hyrje

Arjan Dyrmishi

Korrupsioni evidentohet si një nga problemet kryesore për sistemin e qeverisjes në Shqipëri. Për shkak të dështimit në trajtimin e tij në mënyrë efikase gjatë gjithë periudhës së tranzicionit ai ka arritur të perceptohet edhe si një nga kërcënimet kryesore të sigurisë, siç parashikohet në dokumentet zyrtare strategjike.¹

Fakti që korrupsioni në Shqipëri është konsideruar si një kërcënim i lartë ndaj sigurisë e vë theksin më shumë në integritetin dhe masat anti-korrupsion në institucionet e sigurisë, të cilave u është ngarkuar detyra e luftës kundër korrupsionit.

Në kontekstin shqiptar korrupsioni dhe abuzimi me fondet publike nga ana e institucioneve të sigurisë kanë një numër të madh implikimesh negative.

Para së gjithash, korrupsioni paraqet sfida të konsiderueshme për funksionimin efektiv dhe efikas të sigurisë. Si rezultat, ai dëmton respektin e shoqërisë dhe partnerëve ndërkombëtarë, vë në rrezik sigurinë e qytetarëve dhe, së fundi, kërcënon qeverisjen demokratike dhe legjitimitetin e shtetit.

Për më tepër, duke pasur parasysh se institucionet e sigurisë luajnë një rol jetik në luftën kundër korrupsionit në përpjekjet e përgjithshme anti-korrupsion në nivel kombëtar, mostrajtimi i këtij problemi brenda fushës së tyre çon në minimin e këtyre përpjekjeve nga vetë këto institucione.

Përveç kësaj, të ardhurat e përfituara me anë të praktikave korruptive shpesh përkthehen në ndikim ekonomik dhe politik, duke dobësuar kështu

¹ Republika e Shqipërisë, Strategjia e Sigurisë Kombëtare. Tiranë, Korrik 2014

institucionet demokratike dhe duke zgjeruar më tej ciklin e korrupsionit.

Institucionet e korruptuara të sigurisë mund të manipulohen lehtësisht për të ndërhyrë në proceset politike të vendit, mund të deformojnë zgjedhjet nëpërmjet ndërhyrjeve apo mosveprimit, shkelin të drejtat e njeriut, përfundimisht duke rrezikuar edhe vetë rendin demokratik.

Një çështje që ka lindur shpesh brenda institucioneve të sigurisë në Shqipëri shpesh lidhet me mungesën e kërkesës së llogarisë transparencës duke rezultuar kështu në përhapjen e praktikave të korrupsionit dhe abuzimit me fondet publike.

Ky rreth vicioz vazhdon të jetë i pathyer. Kësisoj, lufta kundër korrupsionit dhe forcimi i integritetit në institucionet e sigurisë është një prioritet i lartë.

Megjithatë, procesi i forcimit të integritetit dhe luftës kundër korrupsionit nuk mund të veçohen nga llogaridhënia dhe transparenca. Përgjegjshmëri (llogaridhënie) do të thotë që zyrtarët publikë japin llogari për vendimet dhe veprimet e tyre dhe që duhet të pranojnë nivelin e duhur të kontrollit. Transparenca nga ana tjetër është një mjet për t'i bërë zyrtarët publikë përgjegjës si dhe për të pakësuar mundësitë e abuzimit të postit dhe sistemeve publike.

Duke u mbështetur në supozimet e lartpërmendura ky botim ofron një hulumtim të pavarur dhe një përmbledhje kritike të mekanizmave të transparencës financiare dhe llogaridhënese të institucioneve të sigurisë në Shqipëri.

Objektivi kryesor i këtij raporti është të kontribuojë në forcimin e transparencës dhe llogaridhënies financiare dhe në forcimin e integritetit dhe në uljen e korrupsionit në sektorin e sigurisë në Shqipëri përmes përpjekjeve të përbashkëta të shoqërisë civile dhe institucioneve shtetërore.²

Kuadri institucional i raportit trajton të gjithë aktorët përkatës në fushën e sigurisë, përfshirë këtu forcat e armatosura, policinë, agjencitë e inteligjencës dhe të gjitha agjencitë e sigurisë, ministritë përkatëse, institucionet e pavarura të mbikëqyrjes dhe, e fundit por jo për nga rëndësia, parlamentin.

Në aspektin e kuadrit tematik, raporti trajton transparencën financiare dhe llogaridhënien e institucioneve të sigurisë, bazuar në hierarkinë e llogaridhënies paraqitur në figurën e mëposhtme (Figura 1), nëpërmjet analizës së buxhetit, prokurimeve, menaxhimit të aseteve, auditimit dhe mbikëqyrjes parlamentare.

2 OECD. "Manuali i OECD për Reformën në Sistemin e Sigurisë në mbështetje të sigurisë dhe drejtësisë". Paris: OECD 2007, f. 103-104

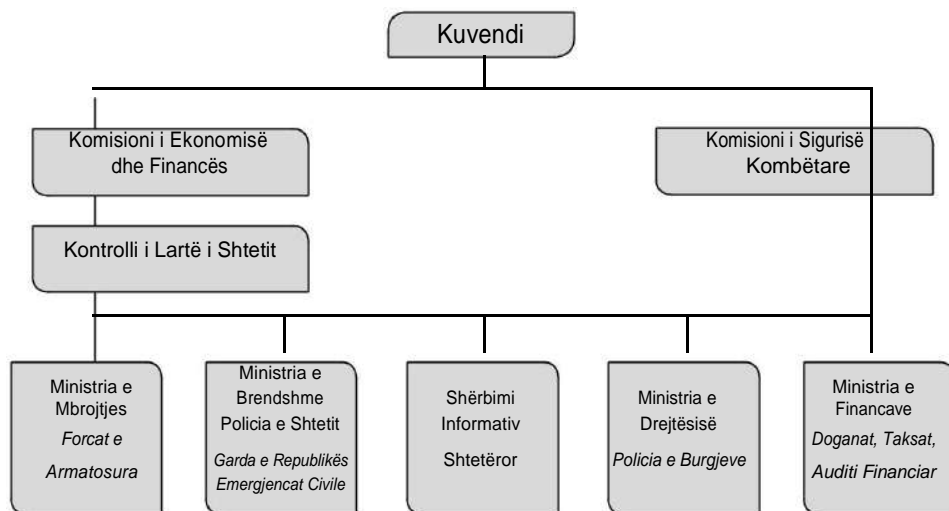


Figura 1. Hierarkia llogaridhënëse e institucioneve të sigurisë në Shqipëri

Raporti ndahet në dy pjesë kryesore. Pjesa e parë përmban tre dokumente përmbledhëse shpjeguese që paraqesin normat dhe praktikën ndërkombëtare dhe shqiptare në fushën e buxhetimit, prokurimit dhe auditimit të sektorit të sigurisë (Kapitujt 2, 3, 4). Pjesa e dytë sjell tre raste studimi që trajtojnë analiza më të thelluara në: (1) prokurimet e hapura në institucionet e sigurisë përmes shqyrtimit të prokurimit të uniformave në Policinë e Shtetit, (2) menaxhimin e pronave të Forcave të Armatosura dhe (3) procesin e mbikëqyrjes së dy procedurave të klasifikuara të prokurimit për blerjen e materialeve ushtarake (Kapitujt 5, 6, 7).

Informacioni për dokumentet me informacion sqarues dhe rastet studimore janë mbledhur nga burime parësore, të tilla si dokumentet zyrtare strategjike, ligjet dhe rregulloret, raportet zyrtare të institucioneve kombëtare dhe ndërkombëtare, dokumente qeveritare dhe informacione nga faqet zyrtare, si dhe intervista sa herë ka qenë e nevojshme dhe e mundur, dhe nga burime dytësore të tilla si libra, artikuj akademikë dhe artikuj gazete.

Gjetjet dhe rekomandimet kryesore

Mbi buxhetimin e sigurisë

Një nga mangësitë kryesore që shfaqet nga analiza e praktikave të buxhetimit në Shqipëri tregon se nuk ka qasje gjithëpërfshirëse në buxhetimin e sektorit të sigurisë. Kjo mangësi reflektohet gjatë gjithë ciklit të buxhetit.

Në fazat e planifikimit dhe miratimit, buxheti për institucionet e sigurisë hartohet dhe miratohet bazuar kryesisht në objektivat e ministrive, por nuk ka një lidhje të qartë mes buxheteve dhe objektiveve të pritshme. Kjo pasqyrohet edhe në fazat e ekzekutimit dhe vlerësimit, duke pasur parasysh këmbënguljen për qasjen ndaj auditimit të bazuar në ligjshmërinë e shpenzimeve dhe jo në aludimin e performancës, kryer nga Kontrolli i Lartë i Shtetit (KLSH) si dhe nga natyra e diskutimit në Kuvend për raportet vjetore të auditimit dhe miratimit të buxheteve të ardhshme (Shih përmbledhjen mbi auditimin e performancës).

Kjo qasje ndaj buxhetimit ka një sërë implikimesh negative. Para së gjithash, konceptimi i sigurisë si shumatore e përpjekjeve të shkëputura institucionale se sa një qasje e pandashme e qeverisë ndaj sigurisë ka prodhuar konkurrencë institucionale në vend të kohezionit dhe ka çuar përfundimisht në humbjen e dobisë së shpenzimeve publike.

Një tjetër implikim i madh negativ lidhet me dështimin në vlerësimin e punës së institucioneve të sigurisë në bazë të të dhënave të futura (inputs), të dhënave dalëse (output) dhe rezultateve (outcomes), ku inputi i referohet burimeve që një organizatë siguron ose merr për të kryer operacionet e saj, outputet i referohen rezultateve të matshme të punës së ofruesve kryesor të sigurisë, dhe outcomes i referohen asaj që është arritur në fund nga një operacion i caktuar.³ Kjo i ka penguar institucionet e sigurisë në modernizimin e praktikave të tyre të menaxhimit të bazuara në metoda të orientuara drejt rezultateve, në të cilën të ardhurat dhe shpenzimet që lidhen me aktorë të veçantë shtetërore maten përkundër rezultateve konkrete që priten nga këta aktorë.⁴

Edhe pse kjo ka qenë mënyra tradicionale për hartimin e buxhetit në Shqipëri, miratimi i legjislacionit që ndryshon mënyrën e hartimit të buxhetit

3 OECD. "Fjalor i Termave kryesore në Vlerësimin dhe Menaxhimin e bazuar mbi Rezultatet". OECD 2002, <https://www.oecd.org/dac/2754804.pdf> Dirk-Jan Kraan. "Buxhet i bazuar në Program në vendet e OECD." Fletorja e OECD mbi Buxhetin 7, no. 4 (2008): 1-41.

4 Programi për Zhvillim i Kombeve të Bashkuara. "Manual për Monitorimin dhe Vlerësimin e Rezultateve". PNUD. Zyra e Vlerësimit 2002

nga buxheti sipas zërave në buxhet programi dhe prezantimi i planifikimit të buxhetit afatmesëm (PBA) prej gati një dekadë nuk kanë kontribuar në trajtimin e kësaj mangësie. Kjo gjë tregon se institucionet priren të ruajnë status-kuonë dhe nuk ndryshojnë praktikatat e tyre në mënyrë mekanike.

Për sa i përket transparencës, Ministritë e Drejtësisë, Ministria e Mbrojtjes dhe Ministria e Punëve të Brendshme nuk kanë arritur të publikojnë raportet e auditimit, treguesit e performancës, dhe procedurat e prokurimit, sipas kërkesave së ligjit për informimin në lidhje me mekanizmat e tyre të monitorimit të buxhetit.

Edhe pse të gjitha institucionet e përfshira në zbatimin e plotë të legjislacionit në fuqi dhe në përmirësimin dhe përafrimin e praktikave të buxhetimit dhe vlerësimit kanë dështuar qartë në këtë drejtim, përgjegjësia kryesore bie mbi Kuvendin, i cili përveç miratimit të ligjeve dhe buxhetit, ka autoritetin kushtetues të mbikëqyrë zbatimin e tij.

Rekomandime

- Kuvendi duhet të miratojë një qasje gjithëpërfshirëse për buxhetin e sektorit të sigurisë dhe të ushtrojë kompetencat e veta për të përfshirë të gjitha institucionet e sigurisë në procesin e planifikimit dhe miratimit të buxhetit të sigurisë.
- Kuvendi duhet të marrë rolin udhëheqës për të kërkuar që buxhetimi i sigurisë të bazohet në metodën e orientuar drejt rezultateve, në të cilën të ardhurat dhe shpenzimet që lidhen me institucione të veçanta të sigurisë të maten kundrejt rezultateve konkrete që priten nga këto institucione.

Për kontrollin

Institucioni kryesor i ngarkuar me kontrollin ekonomik dhe financiar të institucioneve shtetërore është Kontrolli i Lartë i Shtetit (KLSH).⁵ Auditimi i shpenzimeve buxhetore në sektorin e sigurisë në Shqipëri kryhet nëpërmjet organeve të auditit të brendshëm dhe organeve të auditit të jashtëm, duke përfshirë këtu edhe institucionin e Kontrollit të Lartë të Shtetit, i cili është subjekti më i lartë i auditit në Shqipëri.⁶ Mandati ligjor KLSH-së është të garantojë pavarësinë dhe nivelin objektiv të auditimeve të cilat priten të nxjerrin vlerësime objektive dhe rekomandime për Parlamentin dhe organet ekzekutive

5 Kushtetuta e Shqipërisë, neni 162

6 Kushtetuta e Shqipërisë, neni 162, pika 1

në lidhje me sfidat aktuale të kontrollit cilësor dhe financiar të institucioneve publike. Të gjitha institucionet e sigurisë i nënshtrohen auditimit nga ana e KLSH-së, e cila ka kompetencën për të marrë të gjitha të dhënat financiare, përfshirë këtu edhe informacionin e klasifikuar. Aktivitetet financiare që janë të klasifikuara si sekret shtetëror kontrollohen nga personeli i autorizuar nga Kryetari i KLSH-së dhe gjetjet i raportohen Komisionit Parlamentar për Ekonominë dhe Financat.⁷

Gjatë dy dekadave të fundit, KLSH ka lëvizur gradualisht drejt miratimit të auditimit të performancës, e cila kuptohet si kontroll i pavarur i veprimtarive aktuale dhe të kaluara në përputhje me parimet e ekonomisë, efikasitetit dhe efektivitetit.⁸ Në vitin 2008, KLSH ngriti një departament për auditimin e performancës, ndërsa në vitin 2014 auditimi i performancës u prezantua si një kërkesë ligjore.⁹

Megjithatë, KLSH nuk ka kryer asnjë auditim të performancës për programe të caktuara buxhetore në institucionet e sigurisë të Ministrisë së Mbrojtjes dhe të Brendshme deri tani, ndonëse, edhe në tërësi, auditimi i performancës përbën vetëm një përqindje të vogël të auditimit të përgjithshëm të performancës të KLSH-së.

Shpjegimi i KLSH-së për këtë situatë është performanca e dobët e njësive të auditit të brendshëm dhe skepticizmi i institucioneve për të miratuar qasje të një lloji të ri që kanë penguar KLSH-në t'i kushtojë më shumë rëndësi auditimit të performancës.¹⁰ Duke pasur parasysh se njësitë e auditit të brendshëm veprojnë brenda institucioneve të sigurisë, ato nuk janë të imune nga ndikimet e presionit politik dhe performanca e tyre e dobët ndikon në strukturën e përgjithshme të auditit të KLSH-së.

Në përgjithësi mospërdorimi i auditimit të performancës në nivelet e dëshiruara tregon mungesën e përgatitjes dhe planifikimit të përshtatshëm gjatë miratimit të ligjeve, pamundësinë e të kuptuarit qartë të realizueshmërisë së kërkesave ligjore si nga perspektiva e aftësive ashtu edhe e vullnetit politik.

Për më tepër, qasjeve u mungon koordinimi, teksa ish-Ministri i Financave vuri në dukje vitin e kaluar se KLSH-ja duhet të vazhdojë të mbetet e fokusuar në auditimin e ligjshmërisë dhe saktësinë e shpenzimeve dhe jo në auditimin

7 Ligji 154/2014, "Për Kontrollit të Lartë të Shtetit", nenet 27, 40

8 Politikat e auditimit dhe standardet 2015 dhe ISSAI 300 të Gjykatës

9 Ligji 154/2014, "Për Kontrollit të Lartë të Shtetit", neni 13

10 Kuvendi, Komisioni për Ekonominë dhe Financat. "Procesverbal: Raport i veprimtarisë vjetore për vitin 2014 i Kontrollit të Lartë të Shtetit". Datë 15.07.2015, (f. 9, 43-44).
https://www.parlament.al/wp-content/uploads/2015/11/komisioni_i_ekonomise_date_15_07_2015_copy_1_23618_1.pdf

e performancës.¹¹ Edhe pse KLSH në përgjithësi ka dështuar në futjen e auditit të performancës si një praktikë e zakonshme e veprimtarisë së saj, ky institucion ka kryer auditime tipike për ligjshmërinë dhe korrektësisë e shpenzimeve në institucionet e sigurisë.

Pavarësisht sfidave dhe mangësive të KLSH-së, të tilla si kapacitetet njerëzore dhe logjistike të pamjaftueshme, numri tepër i kufizuar i auditeve dhe mungesa e analizës së plotë dhe të thelluar të provave të mbledhura i bëjnë këto auditime më shumë reaguese sesa parandaluese. Në fakt, çështja kryesore me auditime të tilla mbetet pranimi i gjetjeve të KLSH-së nga ekzekutivi si dhe mungesa e mbështetjes nga ana e Kuvendit për të zbatuar rekomandimet e KLSH-së.

Për shkak të politizimit të vazhdueshëm të administratës publike, por edhe të përdorimit të qëllimshëm të retorikës populiste nga ekzekutivi nëpërmjet akuzës për njëanshmëri politike, rezultati është se KLSH po perceptohet gjithnjë e më shumë si institucion represiv dhe abuziv në përzgjedhjen e institucioneve që do të kontrollohen si dhe në rekomandimet dhe sanksionet e paraqitura.

Kjo ka çuar, por edhe përdoret si një justifikim për një trend në rritje të moszbatimit të rekomandimeve të KLSH dhe mosndjekjes penale të zyrtarëve publikë të përfshirë në shpërdorimin e fondeve publike. Në mënyrë të veçantë ajo që është shqetësuese është tendenca e një numri në rritje të zyrtarëve të nivelit të lartë dhe të mesëm të zbuluar nga KLSH si të përfshirë në abuzime, pamundësia për të vijuar me hetimin dhe ndjekjen penale si dhe mosmarrja e sanksioneve administrative nga ana e ekzekutivit. Në 2016 KLSH ka raportuar se 18 zyrtarë të lartë të referuar për ndjekje penale nga ana e KLSH ishin ende në detyrë.¹²

Përveç ekzekutivit, Kryetari i KLSH i është ankuar edhe Kuvendit se kjo praktikë ka çuar në "konsolidimin e mëtejshëm të kulturës së pandëshkueshmërisë" mes zyrtarëve të nivelit të lartë dhe refuzimin e autoritetit të KLSH-së.¹³ Pavarësisht kërkesave, Kuvendi nuk ka ndërmarrë asnjë veprim për ta ndjekur më tej një çështje të tillë.

11 Komentet e bëra nga ish-ministri i Financave Ritvan Bode në CEF gjatë prezantimit të raportit vjetor 2015 të KLSH, (Shih: Kuvendi, Komisioni për Ekonominë dhe Financat. "Procesverbal: Raport i veprimtarisë vjetore për vitin 2014 i Kontrollit të Lartë të Shtetit". Datë 15.07.2015, (f. 25-26).

12 Institucioni i Kontrollit të Lartë të Shtetit, "Raporti i veprimtarisë vjetore për vitin 2015", f. 48 http://www.klsh.org.al/web/pub/raporti_i_performances_se_klsh_2015_2727_1.pdf

13 Kuvendi, Komisioni për Ekonominë dhe Financat. "Procesverbal: Raport i veprimtarisë vjetore për vitin 2014 i Kontrollit të Lartë të Shtetit". Datë 15.07.2015. f. 19

Rekomandime

- KLSH duhet të ecë përpara me planifikimin dhe kryerjen e auditimeve të performancës, para së gjithash si një çështje e respektimit të ligjit, duke qenë se auditimi i performancës është një kërkesë ligjore, por edhe si një çështje e objektivave institucionale të përcaktuara tashmë nga strategjia e KLSH-së.
- Krahas kontraktimit të ekspertizës së jashtme KLSH-ja mund të kapërcejë problemin e mungesës së ekspertizës duke krijuar grupe të përbashkëta auditimit me njësitë e auditit të brendshëm për të kryer auditime të performancës.
- Ekzekutivi, nën drejtimin e Kryeministrit, duhet të ndërmarrë hapa për të rikthyer në administratën publike besimin tek KLSH-ja dhe për të siguruar koordinim dhe bashkëpunim të plotë të administratës publike me auditorët.
- Ekzekutivi duhet të marrë hapa për miratimin e udhëzimeve dhe kodeve të sjelljes që u bëjnë të mundur ministrive të marrin masa për lejimin e hetimit të plotë të gjetjeve të KLSH për vepra penale të pretenduara me besimin dhe fondet publike.
- Parlamenti duhet të ndërmarrë hapa për të mbështetur KLSH-në në ndjekjen e zbatimit të rekomandimeve të tij duke përfshirë edhe hetimin e plotë të veprave të supozuara penale me besimit publik dhe fondeve.

Për prokurimet

Shpërdorimet dhe parregullsitë me prokurimin publik janë bërë një praktikë e përhapur në administratën publike shqiptare, duke përfshirë edhe institucionet e sigurisë.

Në vitin 2015, KLSH vlerësoi se humbjet e përgjithshme financiare në buxhetin e shtetit nga shkeljet në prokurimin publik arrinin në 19 milion euro, një rritje thuajse trefish nga 4.8 milionë euro që ishte në vitin 2014. Abuzimet me fondet e planifikuara për prokurimet publike kanë treguar një trend në rritje në vitet e fundit dhe në vitin 2015 arritën në më shumë se 60% të shkeljeve të përgjithshme të identifikuara nga Kontrolli i Lartë i Shtetit.

Për shkak të sfidave të qenësishme që rrjedhin nga nevoja për të ruajtur konfidencialitetin dhe sekretin, mundësia për prokurime abuzive në institucionet e sigurisë është më e lartë, ndërkohë që nuk janë ndërmarrë hapa të mirëfilltë për të ulur rrezikun.

Legjislacioni për prokurimet në fushën e mbrojtjes vazhdon të mos jetë

në përputhje me rregullat dhe praktikrat e BE-së pavarësisht kërkesave të përsëritura të bëra nga BE dhe OECD për rishikimin e ligjit.

Praktika e prokurimeve pa konkurrencë dhe e prokurimit të drejtpërdrejtë është e përhapur. Ka pasur një tendencë në rritje të numrit të prokurimeve të kryera me anë të procedurave të negociuara pa njoftim paraprak, e cila bie në kundërshtim me rekomandimet e OECD-së dhe BE-së për të përdorur procedura të hapura tenderi. Në vitin 2015, 42% e kontratave të dhëna për shërbimet private të sigurisë u dhanë përmes procedurës së negociuar pa njoftim paraprak.

Parregullsi dhe abuzime janë gjetur edhe me prokurimet e mëdha të kryera nga Ministria e Mbrojtjes dhe Ministria e Punëve të Brendshme, si për prokurime të kryera sipas procedurës së pa klasifikuar ashtu dhe për prokurime të kryera sipas procedurës së klasifikuar.

Parregullsitë konsistojnë në ndryshimin e ligjeve dhe rregulloreve nisur nga motivimi i ekzekutivit në detyrë për të lejuar kryerjen e disa prokurimeve ose përjashtimin e disa procedurave sesa nga shqetësimi për përdorimin me kujdes të fondeve; shkelja e procedurave ekzistuese të tilla si përdorimi i procedurave të prokurimit të drejtpërdrejtë, kur nuk ka asnjë justifikim për të, hartimi i specifikimeve teknike për t'u përshtatur me ofertën e një ofruesi të caktuar; shkelja e kontratave duke lejuar shërbime të mangëta apo dorëzime të pjesshme të mallrave; eliminimi i drejtpërdrejtë i ofertave të kualifikuara dhe përzgjedhja arbitrare e ofertuesve, etj. (shih kapitujt 4, 5 dhe 6).

Rekomandime

- Qeveria dhe parlamenti duhet të ndërmarrin hapa të menjëhershëm për të plotësuar boshllëqet dhe mungesat e legjislacionit dhe të për afrojnë ligjin e prokurimeve në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë me standardet e BE-së dhe OECD-së.
- Legjislacioni duhet të pasqyrojë rreziqet dhe sfidat që rrjedhin nga kultura ekzistuese e qeverisjes, e cila do të jetë vështirë të ndryshojë menjëherë pas miratimit të legjislacionit të ri.
- Duke pasur parasysh kompleksitetin e prokurimeve të kryera nga institucionet e sigurisë, kuadri rregullator duhet të marrë parasysh rreziqet që dalin në procesin e vendimmarrjes, aty ku bëhet arsyetimi për prokurimin.
- Parlamenti duhet të përmirësojë praktikrat e mbikëqyrjes duke u përfshirë

në mënyrë thelbësore në të gjithë ciklin e buxhetit, dhe komisionet e ndryshme parlamentare, të ngarkuara për bashkëveprimin me institucionet e sigurisë dhe KLSH-në, duhet të koordinojnë aktivitetin e tyre.

- Shoqëria civile duhet të jetë më proaktive duke i ofruar Kuvendit hulumtime, të dhëna të pavarura si dhe ekspertizë për çështje specifike me qëllim ndryshimin e praktikës aktuale.

Për administrimin e aseteve të Forcave të Armatosura

Përveç prokurimit, një tjetër aspekt i rëndësishëm që lidh buxhetimin dhe shpenzimet e sektorit të sigurisë është administrimi i aseteve. Sasia e aseteve që zotërojnë institucionet e ndryshme të sigurisë ndryshon, duke qenë se Forcat e Armatosura kanë një sasi më të madhe, kurse policia dhe shërbimi i inteligjencës kanë më pak.

Nisur nga fakti se është e vështirë të vlerësohen administrimi i aseteve ushtarake dhe mekanizmat e dhënies/shitjes së pronave, pasi informacioni është në masë të madhe i klasifikuar, ky raport ofron një analizë të administrimit të aseteve të Forcave e Armatosura, duke analizuar sistemin e administrimit, procedurat e dhënies së aseteve si dhe asetet e tjetërsuara.

Administrimi efektiv i aseteve dhe pajisjeve ushtarake është çështje kritike, pasi detyrat e Forcave të Armatosura janë bërë më komplekse. Aftësia për të ditur në kohë reale sasinë dhe cilësinë e materialeve, nivelin dhe vendndodhjen e rezervave, si dhe të kuptuarit e gjendjes fizike të aseteve të veçanta, kontribuojnë në optimizimin e përdorimit të burimeve ushtarake. Administrimi i plotë i aseteve i jep mundësinë ushtrisë të vendosë lidhje me strategjinë ushtarake dhe të shmangë praktikatat korruptive, të cilat së bashku të çojnë në forcimin e integritetit të Forcave të Armatosura.

Administrimi i aseteve në Forcat e Armatosura shqiptare ka një sërë dobësish. Së pari, nuk ka asnjë trajtim tërësor ndaj aseteve ushtarake si pjesë të një sistemi të integruar. Në dokumentet zyrtare ekzistojnë terma të ndryshëm të tillë si, prona, burime, pajisje apo material logjistike, të cilat përdoren shpesh në vend të njëra tjetrës, por nuk ka asnjë qasje koherente ndaj aseteve ushtarake dhe ndaj administrimit të tyre të integruar.

Së dyti, sistemi i qeverisjes lidhur me administrimin e aseteve ushtarake

është i përqendruar brenda Ministrisë së Mbrojtjes dhe nuk siguron një sistem të ekuilibruar vendimmarrjeje që përfshin plotësisht Forcat e Armatosura, por edhe aktorë të jashtëm mbikëqyrës, si Kuvendi. Kjo ka mundësuar një menaxhim të aseteve ushtarake të nxitur kryesisht nga interesa të ngushta dhe afatshkurtra të qeverive të ndryshme, të shtyra shpesh nga motive politike, çka gjatë dy dekadave të fundit ka çuar në një reduktim dramatik të këtyre aseteve, shpesh përmes praktikave korruptive dhe abuzive. Auditimet e KLSH kanë zbuluar një sërë abuzimesh lidhur me administrimin e aseteve ushtarake, në veçanti me privatizimin e një numri pronash ushtarake, ndërsa media ka raportuar në mjaft raste abuzime me administrimin e materialeve dhe municioneve të tepërta ushtarake.

Rekomandime

- Nisur nga rëndësia e një sistemi të optimizuar për administrimin e aseteve lidhur me efektivitetin e Forcave të Armatosura dhe për reduktimin e rreziqeve të korrupsionit, qeveria duhet të miratojë një qasje tërësore për administrimin e aseteve ushtarake.
- Në sistemin e administrimit të aseteve ushtarake duhet të parashikohet një rol më i madh i Kuvendit si dhe një rol edhe më thelbësor i Presidentit të Republikës.

Roli i Kuvendit dhe i KLSH-në forcimin e integritetit

Të dhënat dhe analiza e dhënë në këtë studim tregojnë se tek e fundit kontrolli dhe mbikëqyrja e dobët financiare e institucioneve të sigurisë kanë nxitur korrupsionin dhe kanë minuar integritetin e tyre, çka vë në pikëpyetje aftësinë e tyre të plotë për të përmbushur detyrën si ofrues të sigurisë.

Në fushën e brendshme një nga pasojat kryesore negative është performanca e dobët e institucioneve të sigurisë dhe të zbatimit të ligjit në luftën kundër korrupsionit, e cila në nivel kombëtar, është më e larta në rajon dhe një nga më të lartat në Evropë. Por si vend anëtar i NATO-s gjithashtu, performanca e Shqipërisë, si një aleat i besueshëm në kuadër të kësaj organizate, varet ndër të tjera nga sistemi i qeverisjes së mirë dhe qëndresa ndaj korrupsionit.

Përgjegjësia e institucioneve të zgjedhura në mënyrë demokratike është të mbështesë integritetin e institucioneve të saj të sigurisë dhe të sigurojë

që mundësitë për praktika korruptive të minimizohen. Një nga hapat e parë në këtë drejtim është të analizojë problemet e korrupsionit që ekzistojnë në kuadër kombëtar dhe institucional.

Në këtë kuptim, kontributi kryesor i këtij botimi është se ai ofron për herë të parë një analizë të plotë të problemeve dhe mangësive në lidhje me llogaridhënien financiare të institucioneve të sigurisë si dhe një analizë të mangësive ligjore dhe institucionale, të cilat shpjegojnë një situatë të tillë.

Megjithatë, për të pasur sukses në këtë është thelbësore që këto konstatime të merren në konsideratë dhe të ndërmerret veprimi i duhur nga udhëheqja politike dhe institucionet përkatëse të sigurisë. Trajtimi i çështjeve ndaj korrupsionit dhe shpërdorimeve përmes forcimit të integritetit është më rezultativ, motivues dhe i qëndrueshëm. Në fund të fundit, përfitimet më të mëdha si për udhëheqjen politike dhe institucionet e sigurisë, janë efektet pozitive mbi efektivitetin e këtyre institucioneve dhe rritjen e besimit të publikut.

Në këtë drejtim, është me rëndësi jetike që Kuvendi të ndërmarrë një rol më të madh në këtë përpjekje dhe të forcojë marrëdhëniet me KLSH-në. Disa nga hapat që mund të ndërmerren në këtë drejtim janë:

- Të sigurohet që KLSH-së t'i garantohet pavarësia nga ndikimet politike duke emëruar në pozicionin e Kryetarit të KLSH-së individë, që nuk kanë lidhje me parti politike dhe sigurimi i pavarësinë së KLSH-së si nga qeveria dhe nga Kuvendi.
- Të ndërtohen marrëdhënie besimi dhe mirëbesimi mes komisioneve parlamentare përgjegjëse për mbikëqyrjen e institucioneve të sigurisë (KSK dhe KEF) dhe KLSH-së duke u angazhuar me KLSH-në gjatë gjithë ciklit të buxhetit në mënyrë që të përfitohet nga ekspertiza e saj, si dhe duke propozuar çështje ose institucione specifike për t'u audituar.
- Të hartohen procedura për të siguruar që komisionet përkatëse parlamentare (KSK dhe KEF) të ndërmarrin veprime të menjëhershme bazuar në raportet e auditimit të KLSH-së.

P J E S A I

Dokument informues:

Buxhetimi i sektorit të sigurisë

Besfort Lamallari

Çfarë është buxhetimi i sigurisë?

Buxheti i shtetit është instrumenti politik kyç për përcaktimin dhe ndjekjen e prioriteteve të vendit brenda burimeve publike të kufizuara. Prioritetet konkurruese shtetërore bashkërendohen dhe zbatohen, në fund të fundit, përmes ciklit të buxhetit.¹ Si për çdo shtet tjetër, ofrimi i sigurisë është një nga prioritetet më konkurruese për Shqipërinë.

Pavarësisht mungesës së një përkufizimi të posaçëm për buxhetimin e sektorit të sigurisë (SS), mund ta kuptojmë si procesin e alokimit të burimeve financiare për institucionet e SS për shpenzime të cilat përfshijnë programet, personelin, pajisjet dhe infrastrukturën e tyre. Produkti përfundimtar i këtij procesi është buxheti i SS, i cili është pjesë integrale e buxhetit vjetor dhe shërben si një përlllogaritje e detajuar e burimeve dhe shpenzimeve të planifikuara për ministritë dhe agjencitë përkatëse përgjegjëse për ofrimin e sigurisë. I projektuar për një periudhë të caktuar kohore (buxheti vjetor dhe afatmesëm), buxheti i SS ndihmon që të bëjë të mundur që burimet publike kanalizohen tek përparësitë e përcaktuara në fushën e sigurisë dhe se këto fonde shpenzohen në mënyrë të efektshme dhe me përgjegjësi. Buxhetet e SS, veçanërisht ato që mbulojnë institucionet e mbrojtjes shërbejnë edhe si një instrument transparence brenda dhe jashtë vendit. Ato informojnë taksapaguesit dhe votuesit, shtetet fqinje dhe organizatat ndërkombëtare rreth

1 Harborne, B. "The costs of security sector reform: questions of affordability and purpose", Sustainable Security, 09.04.2014, Aksesuar online më datë 04.05.2016, në: <https://sustainablesecurity.org/2014/04/09/costs-of-the-security-sector/>

synimeve të qeverisë.²

Në Shqipëri, institucionet e ngarkuara me ofrimin e sigurisë janë:

1. Forcat e Armatosura
2. Shërbimin Informativ Shtetëror
3. Agjencia e Inteligjencës dhe Sigurisë së Mbrojtjes³
4. Policia Ushtarake
5. Policia e Shtetit
6. Shërbimi për Çështjet e Brendshme dhe Ankesat në Ministrinë e Punëve të Brendshme
7. Garda e Republikës
8. Drejtoria e Përgjithshme e Doganave
9. Policia e Burgjeve
10. Shërbimi për Kontrollin e Brendshëm në Burgje
11. Policia Pyjore
12. Policia Gjqësore
13. Emergjencat Civile
14. Agjencia për Luftë kundër Transaksioneve të Paligjshme Financiare (nën Ministrinë e Financave)⁴

Disa prej këtyre institucioneve të sektorit të sigurisë shfaqen ndër klasifikimet e buxhetit vjetor. Grafikët e mëposhtëm (nr. 1 dhe nr. 2) shfaqin shpërndarjen e buxhetit dhe ndarjen e shpenzimeve të tyre në pesë vitet e fundit (2012-16).⁵ Qartësisht, Policia e Shtetit dhe Forcat e Armatosura (Forcat Luftuese dhe Forcat Mbështetëse) marrin pjesën më të madhe të buxhetit të SS, të pasuar nga sistemi i Burgjeve. Konkretisht, buxheti i vitit 2016 projektoi një total prej 26.4 miliardë lekë për Policinë e Shtetit dhe Forcat e Armatosura. Kjo përkon me 67% të shumës totale prej 39.4 miliardë lekë të buxhetit për të gjitha institucionet e sektorit të sigurisë që shfaqen në grafikun e mëposhtëm. Siç mund të vihet re, ndërsa buxheti i akorduar për Policinë e Shtetit është

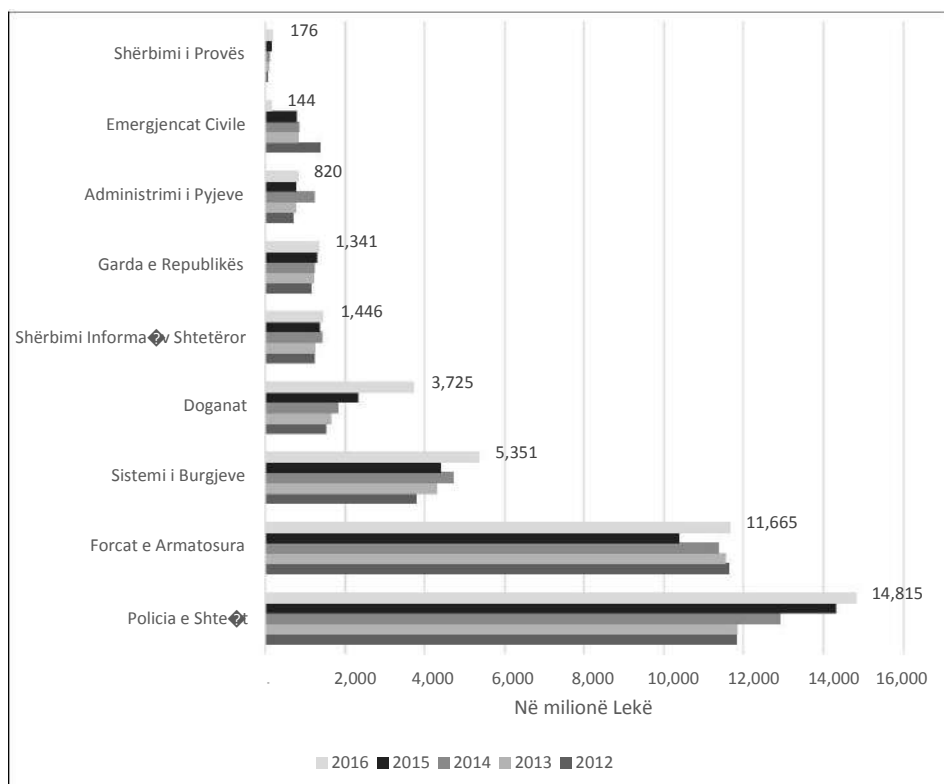
- 2 The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), "Parliament's Role in Defence Budgeting", September 2006. Aksesuar online më datë 05.06.2016, në http://www.davidmlaw.com/wp-content/uploads/2012/01/Parliaments-role-in-Defence_Budgeting_2009.pdf
- 3 Kjo zëvendësoi Shërbimin Informativ Ushtarak (SHIU), i cili u shpërbë në vitin 2012. Shih Ligjin Nr. 65/2014 "Për Agjencinë e Inteligjencës dhe Sigurisë së Mbrojtjes".
- 4 Agjenci të tilla përfshijnë: Njësinë e Inteligjencës Financiare, Drejtorinë e Hetimit Tatimor në Drejtorinë e Përgjithshme të Tatimeve dhe Departamentin Operativ dhe Hetimor në Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave
- 5 Burim: Ministria e Financave e Shqipërisë, Buxheti në Vite (2012-2016), <http://www.financa.gov.al/al/raportime/buxheti/buxheti-ne-vite>

rritur nga viti në vit, e kundërta ka ndodhur me Forcat e Armatosura, duke përjashtuar vitin 2016. Ky dallim është konstatuar edhe gjatë diskutimeve rreth buxhetit të 2014 për Ministrinë e Punëve të Brendshme, teksa një deputet i mazhorancës deklaronte se “Rritja e buxhetit deri në 180 milionë dollar, apo 1.2%e PBB është më e lartë se ajo çfarë ne synojmë për Forcat e Armatosura”. Deputeti në fjalë shtoi më tej se kjo rritje justifikohet *nga nevoja për të treguar mbështetje më të fortë dhe më shumë respekt për oficerët e policisë*. E përkthyer në gjuhën e shifrave, kjo do të thotë një rritje page me deri në 24% për 4.350 oficerë policie që mbajnë gradën “Inspektor”. Në të njëjtin vit, një rritje shtesë prej 15% u akordua për investime.⁶ Teksa arsyeja pas buxhetit në tkurrje për Forcat e Armatosura (FA) lidhet me ristrukturimin dhe pakësimin e personelit të njësisive të FA, të cilat sipas Ministrit të Mbrojtjes *“janë konsideruar si joefikase brenda Forcave të Armatosura dhe shpeshherë strehë e njerëzve që nuk kanë pasur asgjë të bëjnë me profesionalizmin madje kanë pasur një karrierë të sforcuar.”*⁷ Sidoqoftë, në vitin 2016, buxheti për mbrojtjen u rrit dhe pritet që të vazhdojë kështu në përputhje me angazhimin e marrë nga Shqipëria në Samitin e NATO-s në Uells në 2014 ku përcaktohej *“qëllimi për të shkuar drejt 2% të PBB brenda një dekade në funksion të përmbushjes së Objektivave Aftësuese të NATO-s dhe plotësimin e boshllëqeve aftësues të organizatës”*.⁸

6 Komisioni Parlamentar për Sigurinë Kombëtare, Procesverbal i datës 18.12. 2013, Diskutimi në parim i projektligjit “Për Buxhetin e vitit 2014” për Ministrinë e Punëve të Brendshme, E aksesueshme online në: https://www.parlament.al/wp-content/uploads/2015/11/komisioni_i_sigurise_date_18_12_2013_14990_1.pdf

7 Komisioni Parlamentar për Sigurinë Kombëtare, Procesverbal i datës 10.11. 2014, “Diskutimi në parim i projektligjit “Për Buxhetin e vitit 2014” për Ministrinë e Mbrojtjes, E aksesueshme online në: https://www.parlament.al/wp-content/uploads/2015/11/komisioni_i_sigurise_date_10_11_2014_19929_1.pdf

8 NATO, Wales Summit Declaration, 05.09.2014, E aksesueshme online në: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm

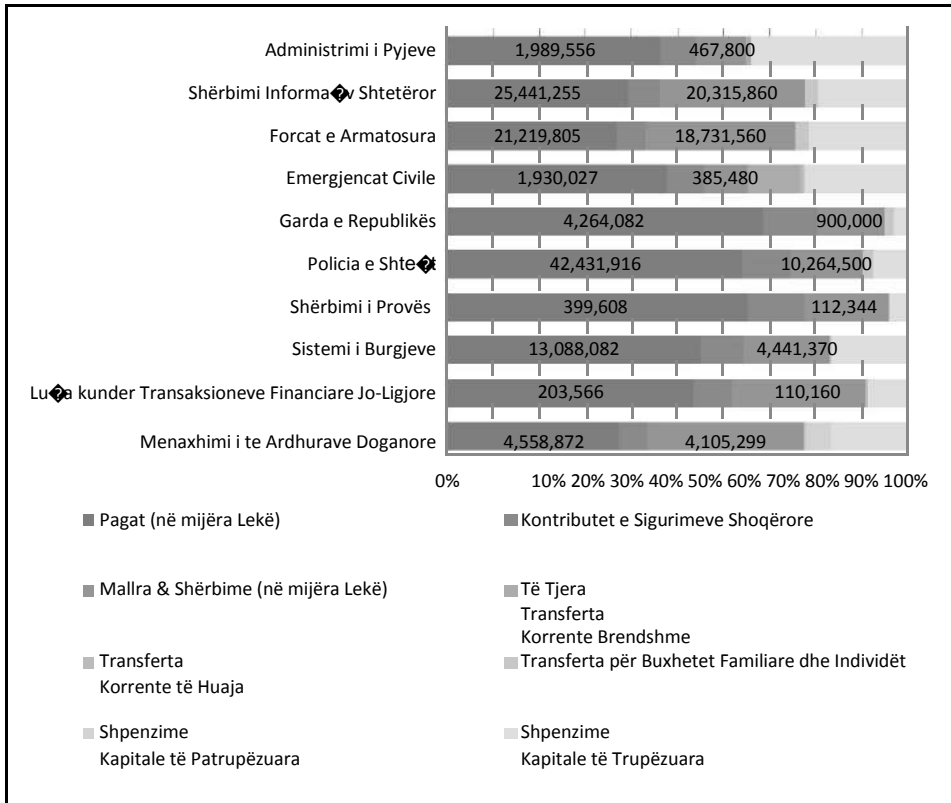


Grafiku 1: Buxheti 2012-2016 për Institucione të Sigurisë

Burimi: Ministria e Financave e Shqipërisë,

Në përgjithësi, pagat, të ndjekura nga mallrat dhe shërbimet dhe kapitali i trupëzuar përbëjnë pjesën më të madhe të buxheteve të tyre (Grafiku 2). Për shembull, në një periudhë kohore prej pesë vitesh (2012-2016), Policia e Shtetit ka përthithur sasinë më të madhe të parave të cilat arrijnë në vlerën 66.2 miliardë Lekë, 42.4 miliardë prej të cilave, apo 64% janë shpërndarë për paga personeli dhe 7.5% (afërsisht 5 miliardë Lekë) për investime. Çdo vit, për shkak të numrit të madh të punonjësve, Policia merr pjesën më të madhe (rreth 75.5%) të buxhetit të Ministrisë së Punëve të Brendshme.⁹

⁹ Ministria e Financave e Shqipërisë, "Raporte Monitorimi", <http://www.financa.gov.al/al/legjislacioni/buxheti-thesari-borxhi/buxheti/raporte-monitorimi>



Grafik 2: Ndarje e shpenzimeve të SS nga 2012 në 2016

Burimi: Ministria e Financave e Shqipërisë

Pse është i veçantë buxheti i sigurisë?

Duke mbajtur parasysh kufizimet e të ardhurave të shtetit, qeveritë përballen natyrshëm me zgjedhje midis financimit të alternativave zhvillimore dhe financimit të sigurisë. Megjithatë, në praktikë, as zhvillimi dhe as siguria nuk mund të përparojnë të vetme. Prandaj, qeveritë detyrohen të gjejnë një balancë midis mbrojtjes kombëtare dhe sigurisë publike, nga njëra anë, dhe ofrimit të shërbimeve sociale si edukimi dhe shëndeti, nga ana tjetër.

Qoftë në vende të zhvilluara apo vende në zhvillim, buxhetet e sigurisë dallojnë nga buxheti i shtetit dhe mbeten shpesh jo-transparentë dhe të

shqyrtuar dobët.¹⁰ Ata janë të ndryshëm për shkak të natyrës së tyre politike, kompleksitetit, sekretit dhe potencialit për të mbartur korrupsion.¹¹

Së pari, siç u përmend dhe më herët, buxhetimi i sektorit të sigurisë konkurren me nevojën për të financuar shërbime sociale bazë, dhe kështu që gjetja e balancës midis tyre nuk është një detyrë e lehtë dhe ka shpesh efekte politike. Zgjedhja midis “armëve dhe gjalpit” mund të shoqërohet nga një rritje e frikës dhe dyshimeve midis qytetarëve të një vendi dhe shteteve fqinje të po atij vendi rreth arsyes pas një zgjedhje të tillë. A ka qenë nevoja për më shumë sigurisë e shkaktuar nga rritja e niveleve të kriminalitetit apo ka lidhje me ndonjë plan apo perceptime të kërcënimeve të vendit nga jashtë? Këto janë pyetje të zakonshme që mund të lindin në raste të tilla, të cilat kërkojnë përgjigje politike solide nga qeveritë. Duhet mbajtur parasysh se buxheti i mbrojtjes shërben njëkohësisht edhe si një instrument i politikës së jashtme. Si i tillë, niveli i transparencës së tij mund të përkufizojë edhe nivelin e besimit dhe cilësinë e marrëdhënieve midis shteteve fqinje.

Buxhetimi i sigurisë është një proces i ndërlikuar i cili kërkon planifikim afatgjatë, reforma të vazhdueshme dhe përshtatje ndaj një numri të madh të agjencive të larmishme të sigurisë. Prandaj, buxhetimi i sigurisë varet nga ekspertiza e komisioneve të përhershme dhe të posaçme parlamentare. Në praktikë, parlamentarët shpesh shfaqin njohuri të kufizuara mbi të çështjet e sigurisë dhe u mungon përvoja për të mbikëqyrur veprimtaritë e ndërlikuara të buxhetimit të sektorit të sigurisë. Në Shqipëri, deputetët mbështeten zakonisht mbi të dhëna dhe vlerësime të ofruara nga ekzekutivi dhe ushtria, të cilët janë pikërisht aktorët që parlamentarët duhet të mbikëqyrin dhe të mbajnë të përgjegjshëm.¹² Duke mbajtur në konsideratë këto problematika, rekrutimi i stafit të specializuar në ndihmë të deputetëve dhe ngritja e një “zyre buxheti” brenda Kuvendit konsiderohen si kontribut për zhvillimin dhe mbikëqyrjen më të mirë të buxheteve të sektorit të sigurisë.¹³

10 The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) (2006), “Parliament’s Role in Defence Budgeting”, E aksesueshme online më 05.06.2016, në http://www.davidmlaw.com/wp-content/uploads/2012/01/Parliaments-role-in-Defence_Budgeting_2009.pdf

11 Fuior, T “The Role of Parliament in Defence Budgeting”, The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), E aksesueshme online më 05.06.2016, në: <http://www.dcaf.ch/Event-Attachement/The-Role-of-Parliament-in-Defence-Budgeting-Teodora-Fuior>

12 Dyrmishi, A., Qesaraku, M., dhe Baka, B (2002) “Almanac on Security Sector Oversight in the Western Balkans” duke referuar “Gumi, V (2003). ‘The Parliament and the Security Sector,’ në Fluri and Trapans (eds.) Defence and Security Vol. 1, f. 57-66.”

13 Klepsvik, K., Emery, R., Finn, B., and Bernhard, R (2013) “Budgeting in Albania”, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), fq.7.

Për më tepër, ka një prirje të përgjithshme për të mos dhënë informacion mbi çështje të sigurisë me argumentin e ruajtjes së sigurisë kombëtare. Padyshim, për shkak të natyrës delikate të informacionit mbi shpenzimet e sigurisë ka një nevojë për konfidencialitet, e cila nuk duhet gjithsesi që të përdoret për të anashkaluar apo justifikuar një mungesë të mbikëqyrjes publike.¹⁴ Këqyrja e kujdesshme e buxhetit të sigurisë nga parlamenti bëhet një domosdoshmëri duke marrë në konsideratë cenusshmërinë e sektorit ndaj korrupsionit, shpenzimeve jashtë buxhetit dhe praktikave të paqarta të prokurimit.¹⁵ Gjithashtu, kontrolli dhe auditi i prokurimeve të klasifikuara janë njëherazi prerogativë dhe detyrim ligjor i institucioneve të pavarura, si Kontrolli i Lartë i Shtetit (KLSH), nevoja të cilat duhen zbatuar me efikasitet në praktikë. Në kontrast me prirjen për të mbi-klasifikuar informacionin që lidhet me çështje të sigurisë, duhet mbajtur në parasysh se konfidencialiteti duhet të jetë një përjashtim dhe jo rregull i përgjithshëm.¹⁶

Në praktikë, prirja e institucioneve të sektorit të sigurisë për të mos bërë transparencë të plotë mbi çështje financiare është bërë e dukshme përmes monitorimit online të “programeve të tyre të transparencës” nga Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale (KDIMDP). Kështu, Ministria e Drejtësisë, Financës, Mbrojtjes, dhe ajo e Punëve të Brendshme janë ndër institucionet të cilat kanë dështuar, plotësisht ose pjesërisht, që të publikojnë online sipas kërkesave të ligjit informacion që ka të bëjë me mekanizmat e tyre të monitorimit, raporteve të auditimit, treguesve të performancës dhe procedurave të prokurimit. Me përjashtim të Ministrisë së Financave, të tre ministrinë e tjera nuk bëjnë asnjë referencë tek buxhetet e tyre në programet e transparencës online.¹⁷ Përveç sa më sipër, gjatë periudhës 2015-2016, KDIMDP ka marrë dhe trajtuar ankesa kundër Zyrës së Prokurorit të Përgjithshëm, Policisë së Shtetit dhe Shërbimit informative të Shtetit për arsye të refuzimit për dhënie informacioni me argumentin se statistikat

14 The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) (2006), “Parliament’s Role in Defence Budgeting”, E aksesueshme online më 05.06.2016, në http://www.davidmlaw.com/wp-content/uploads/2012/01/Parliaments-role-in-Defence_Budgeting_2009.pdf

15 Harborne, B. “The costs of security sector reform: questions of affordability and purpose”, Sustainable Security, 09.04.2014, E aksesueshme online më 04.05.2016, në: <https://sustainablesecurity.org/2014/04/09/costs-of-the-security-sector/>

16 The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) (2006), “Parliament’s Role in Defence Budgeting”.

17 Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale, “Monitorim mbi hartimin e programit të transparencës”, E aksesueshme online më 01.06.2016 në: http://www.idp.al/images/informacione/shtyp/New_folder/2016/qershor/MONITORIM_MBI_HARTIMIN_E_PROGRAMIT_T%C3%8B_TRANSPARENC%C3%8BS.pdf

e kërkuara konsiderohen “sekret shtetëror”.¹⁸ Në një rast tjetër, KDIMDP urdhëroi Ministrinë e Mbrojtjes që t’i jepte ankuesit një kopje të studimit i cili ishte refuzuar me argumentin e “përdorimit të brendshëm dhe mbrojtjes së të drejtave të autorëve (të huaj).¹⁹ Ngurrimi dhe refuzimi i autoriteteve publike, duke përfshirë agjencitë e sigurisë për të zbuluar informacion të plotë dhe cilësor është konsideruar gjithashtu një pengesë ndaj punës së Kontrollit të Lartë të Shtetit. Në veçanti, refuzimi i Drejtorisë së Tatimeve për tu dhënë informacion auditorëve të KLSH ka qenë një problem shqetësues i cili ka zgjatur për më se 4 vite, duke mos respektuar madje një vendim të Gjykatës së Apelit të Tiranës të Tetorit 2013, i cili urdhëronte autoritetet tatimore që të jepnin informacion të nevojshëm për auditimin e tyre.²⁰ Puna e KLSH pengohet edhe nga sasia dhe cilësia e informacionit të ofruar nga subjektet të cilët auditohen, e cila konsiderohet si “evazive, e shtrembëruar dhe me probleme”.²¹

Buxhetimi i programuar i sektorit të sigurisë

Buxhetimi i programuar si koncept lidhet më shumë me infrastrukturën e buxhetit sesa me standardet e buxhetimit që kanë të bëjnë me transparencën, përgjegjësinë, eficientë apo buxhetimin afat-mesëm. Në parim, një sistem buxhetimi i sigurisë i orientuar sipas programeve është i strukturuar sipas politikave dhe orientimeve të qeverisë në fushën e sigurisë. Në thelb, buxhetimi i programuar lidh burimet me rezultatet. Programet janë njësitë sipas të cilave shpërndahen burimet dhe përmes të cilave matet performanca dhe përgjegjësia.²²

18 Shih vendimet e Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale lidhur me ankesat e Qendrës “Res Publica” kundër Shërbimit Informativ Shtetëror, Prokurorisë së Përgjithshme dhe Policisë së Shtetit: http://www.idp.al/images/inspektimi_di/vendim_07_shish.pdf ; http://www.idp.al/images/inspektimi_di/vendim_09_pp.pdf ; http://www.idp.al/images/inspektimi_di/vendim_08_pol.pdf

19 Vendim i Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale, date 25.01.2016, E aksesueshme online në: http://www.idp.al/images/inspektimi_di/2016/vendim_01_Min_Mbrojtjes.pdf

20 Kontrolli i Lartë i Shtetit, “Raporti Vjetor i Performancës, 2013”, Tiranë 2014, fq.64, E gjendshme online në: http://www.klsh.org.al/web/pub/raporti_performances_se_klsh_2013_1159_1.pdf

21 Kontrolli i Lartë i Shtetit, “Raporti Vjetor i Performancës, 2014”, fq.74 http://www.klsh.org.al/web/pub/rap_performances_klsh_2014_2068_1.pdf

22 Kim, J (2007) “From Line-item to Program Budgeting: Global lessons and the Korean case”, Korea Institute of Public Finance and the World Bank, Aksesuar online më

Buxhetimi i programuar në Shqipëri filloi në vitin 2001 dhe përpjekje pilot qenë ndërmarrë në pesë vitet vijuese.²³ Në 2006, buxhetimi i programuar zbatohet në të gjitha ministrinë, duke përfshirë ato që mbulonin programe të sigurisë. Ligji për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor (MSB) u miratua në 2008 duke u shndërruar në strukturën kryesore ligjore për buxhetin. Shpërndarja e burimeve sipas objektivave strategjike të qeverisë njihet nga neni 4 i ligjit si një prej parimeve mbi të cilat funksionon sistemi i buxhetit. Neni 11 shprehet rreth klasifikimeve të buxhetit të cilat duhet të miratohen nga Ministri i Financave dhe duhet të përfshijnë minimalisht një ndarje administrative, ekonomike, funksionale dhe të mbështetur në program, si dhe një ndarje për burimin e financimit.²⁴ Shpërndarjet e buxhetit miratohen sipas njësisë administrative (duke përfshirë ministrinë e linjës dhe institucionet e pavarura qendrore), funksionit (duke përfshirë rendin publik dhe sigurinë, mbrojtjen), programit (për shembull veprimtarinë informative shtetërore) dhe kategoritë kryesore ekonomike (korrente dhe kapitale). Vendimet rreth buxhetit merren mbi bazë të programeve. Në tabelën e mëposhtme listohen institucionet kryesore të sigurisë në Shqipëri krahas programeve të tyre buxhetore (Tabela 1).

Ministria / Institucioni i pavarur i SS	Programi
Ministria e Financave	Menaxhimi i të Ardhurave Tatimore Menaxhimi i të Ardhurave Doganore Lufta kundër transaksioneve të paligjshme financiare
Ministria e Drejtësisë	Sistemi i Burgjeve Shërbimi i Provës
Ministria e Punëve të Brendshme	Planifikimi, menaxhimi dhe administrimi Policia e Shtetit Garda e Republikës Emergjencat Civile
Ministria e Mbrojtjes	Planifikimi, menaxhimi dhe administrimi Forcat Luftuese Mbështetja e Luftimit Arsimi Ushtarak Mbështetja e sistemit shëndetësor

06.06.2016, në adresën:

<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/bookprogrambudget.pdf>

23 Klepsvik, K., Emery, R., Finn, B., and Bernhard, R (2013) "Budgeting in Albania", Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), p. 26.

24 Ligji Nr. 9936, datë 26.06.2008 "Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë", neni 11.

Ministria / Institucioni i pavarur i SS	Programi
Shërbimi Informativ Shtetëror	Veprimtaria Informative Shtetërore
Ministria e Mjedisit	Menaxhimi i Pyjeve

Tabela 1: Ndarja e Buxhetit të SS në Programet e buxhetit të vitit

2016 Burimi: Buxheti vjetor, Ministria e Financave e Shqipërisë

Në mënyrë që të realizojnë programet e tyre, institucionet e renditura më sipër veprojnë përmes aktorëve vartës, si për shembull Policia Tatimore, Policia Doganore, Policia e Shtetit, Policia e Pyjeve, Forcat e Armatosura, etj. Duhet theksuar se struktura e buxhetit vjetor nuk përfshin domosdoshmërisht si njësi shpenzuese të gjithë aktorët e sigurisë. Ky është rasti për shembull me Agjencinë e Inteligjencës dhe Sigurisë së Mbrojtjes, e cila ka dhe përdor buxhetin e saj të miratuar për Ministrinë e Mbrojtjes.²⁵

Buxhetimi i sektorit të sigurisë nuk është një proces i ndarë, por është pjesë integrale e përgatitjes së buxhetit vjetor të shtetit, i cili në vetvete është i orientuar nga zhvillimi sipas Programit Buxhetor Afat-Mesëm (PBA).²⁶ Kështu që buxhetimi i SS nuk duhet të shihet si një proces më vete, por si pjesë e një procesi të tërë i cili synon që të marrë vendime dhe të shpërndajë fonde sipas politikave dhe programeve më të gjera të qeverisë. Nëse buxheti vjetor (përfshirë shpenzimet e sektorit të sigurisë) konsiderohet si proces i veçantë, PBA do të konsiderohet si një ushtrim i tepërt teknik pa ndonjë rëndësi në lidhje me mënyrën se si hartohen programet dhe vendoset mbi shpenzimet.²⁷

Ligji i MSB ofron përcaktime ligjore për buxhetimin programor, afatet e përgatitjes dhe mbikëqyrjes së tij, rolet dhe përgjegjësitë buxhetore. Buxhetimi në Shqipëri është një proces i vazhdueshëm në të cilin buxheti vjetor dhe buxheti afat-mesëm shqyrtohen dhe rishikohen për të akomoduar nisma të reja politike dhe kufizimet ekonomike. Buxhetimi programor zhvillohet me tre raunde, duke filluar me miratimin e taveveve të shpenzimeve për ministritë dhe reagimet nga ana e Ministrisë së Financave (në raundet janar-qershor dhe korrik-shtator), dhe së fundmi me paraqitjen e buxhetit vjetor në raundin e tretë (nëntor-dhjetor).

Procesi i buxhetimit shfaq një tipar hierarkik nga lartë poshtë, ku Ministria e Financave përcakton tavanet e shpenzimeve dhe të gjitha njësitë qendrore qeverisëse përgatisin dhe prezantojnë kërkesat e tyre lidhur me PBA-në dhe

²⁵ Ligji nr. 65/2014 "Për Agjencinë e Inteligjencës dhe Sigurisë së Mbrojtjes", neni. 20

²⁶ Klepšvik, K., Emery, R., Finn, B., and Bernhard, R (2013) "Budgeting in Albania", Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), f. 23

²⁷ Kim, J (2007) "From Line-item to Program Budgeting: Global lessons and the Korean case", Korea Institute of Public Finance and the World Bank, f. 30

kërkesa shtesë përmes “Oficerëve Autorizues”. Për përgatitjen e buxheteve të sektorit të sigurisë, njësitë qendrore qeverisëse të shfaqura në Tabelën 1 janë përgjegjëse për ndërveprimin me Ministrinë e Financave (Drejtorinë e Buxhetit). Pas miratimit të ligjit për buxhetin vjetor dhe shpërndarjes së buxhetit nga Ministria e Financave për secilën prej tyre, Oficerët Autorizues janë më pas përgjegjës për zbatimin dhe monitorimin e buxhetit në përputhje me programet dhe përcaktimet e ligjit të buxhetit vjetor. Sipas ligjit të 2008, “Oficerët Autorizues” (OA) janë punonjësit më të lartë në shërbimin civil me autoritetin për menaxhimin e shpenzimeve publike, ndërsa Oficerët Zbatues janë punonjës të lartë në shërbimin civil të ngarkuar nga OA për zbatimin e rregullave të menaxhimit financiar, të mbajnë llogaritë dhe të përgatisin deklaratat financiare.²⁸

Pavarësisht nga misioni i tij për të lidhur politikat me burimet, duke synuar vlerën kundrejt parasë, buxheti programor ka problemet e veta praktike. Kjo është veçanërisht kështu kur është fjala për buxhetimin e sigurisë, një proces i cili është i mbushur me shumë rreziqe për abuzim dhe korrupsion duke mbajtur parasysh arsyet e shpjeguara në seksionin e mëparshëm. Duke mos harruar se djalli fshihet në detaje, seksionet e mëposhtme përshkojnë dhe analizojnë katër fazat e buxhetit dhe rolet e aktorëve kryesorë të përfshirë, me qëllimin për të identifikuar pikat e forta dhe të dobëta të procesit.

Cikli i buxhetit dhe aktorët kryesorë

Si në shumë vende të tjera, cikli i buxhetit në Shqipëri është i përbërë nga katër faza të ndryshme: formulimi, miratimi, zbatimi dhe kontrolli. Sistemi i buxhetit në Shqipëri rregullohet nga Kushtetuta e vendit dhe ligji organik për buxhetin – Ligji për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë (LMSB). Përsa i përket aktorëve kryesorë të përfshirë në procesin e buxhetimit dhe përgjegjësive të tyre, e thënë thjesht, mund të pohohet se qeveria propozon dhe parlamenti vendos. Sigurisht, aktorë si institucione të pavarura mbikëqyrëse (p.sh., Kontrolli i Lartë i Shtetit) dhe institucione të sigurisë në vetvete janë të përfshirë gjithashtu në procesin e buxhetimit të sektorit të sigurisë. Ndërsa Shërbimi Informativ Shtetëror është i përfshirë drejtpërdrejtë në negociata për buxhetin me Ministrinë e Financave dhe takime të mbajtura për këtë qëllim nga Komisioni Parlamentar për Sigurinë Kombëtarë (KSK), ofruesit e tjerë të sigurisë janë zakonisht të përfaqësuar

28 Ligji Nr. 9936, datë 26.06.2008 “Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë”, nenet. 19 dhe 20

në fazat e negociimit/raportimit nga krerët politikë të ministrive përkatëse dhe ekspertët e tyre më të lartë teknikë. Komisioni për Ekonominë dhe Financat (KEF) është gjithashtu i përfshirë në diskutimin e çështjeve apo ligjeve që prekin institucionet e sigurisë, për aq sa kanë të bëjnë me aspekte ekonomike.

Siç u përmend dhe më herët, buxheti i sigurisë është një veprim planifikimi i vazhdueshëm i karakterizuar nga një ndërveprim konstant mes Ministrisë së Financave dhe ministrive që lidhen me çështje të sigurisë, si dhe Shërbimit Informativ Shtetëror. Parlamenti mbikëqyr fazën e formulimit përmes marrjes së kopjeve të draftit të BAM; BAM të rishikuar dhe draftit të Buxhetit Vjetor. Pas marrjes së këtij të fundit nga Kryeministri, Parlamenti vepron përmes takimeve të komisioneve të tij të përhershme dhe seancave plenare. Sidoqoftë, parlamenti vazhdon të mbetet hallka kyçe në buxhetimin e sigurisë falë mekanizmave të tij ekskluzive të monitorimit dhe llogaridhënies. Mekanizma të tillë përfshijnë dëgjuesat dhe hetimet për çështje të veçanta të sigurisë apo inspektimet e shërbimeve të sigurisë, interpelancat, etj. Ministrat, Drejtorët e institucioneve të pavarura dhe Shërbimit Informativ Shtetëror janë të detyruar me ligj tu përgjigjen kërkesave të tilla. Duke thënë këtë, theksojmë se shkalla në të cilën ndodh ky ndërveprim dhe përdoren me efikasitet këto mekanizma lënë shumë hapësirë për reflektim dhe përmirësim. Më poshtë, do të diskutojmë dhe analizojmë zhvillimin e buxhetit të sektorit të sigurisë përgjatë katër fazave (formulimi, miratimi, zbatimi dhe kontrolli) me vëmendje të veçantë mbi rolet dhe përgjegjësitë e aktorëve kyçë të përfshirë.

Formulimi i buxhetit të sektorit të sigurisë

Buxheti vjetor i paraqitur parlamentit përbëhet nga “Projektligji i Buxhetit Vjetor”, dhe anekset shtesë, të cilat miratohen në ligj nga parlamenti. “Programi Buxhetor Afatmesëm” dhe Programi Ekonomik dhe Fiskal i përditësuar dërgohen gjithashtu për informacionin së bashku me ligjin e buxhetit vjetor. Nivelet e financimit për të gjitha ministritë, duke përfshirë dhe ato të cilat mbulojnë agjencitë e sigurisë, janë të specifikuara në ligjin e buxhetit vjetor duke iu referuar anekseve të tij. Këto anekse mbulojnë ndër të tjera:

- Punonjësit sipas institucioneve buxhetore;
- Buxhetin e shtetit sipas Ministrive dhe Institucioneve të pavarura buxhetore dhe programet kryesore – të ndara mes shpenzimeve korrente dhe kapitale.

Siç u përmend më herët, përgatitja e buxhetit vjetor është pjesë përbërëse e programit buxhetor afatmesëm. Si e tillë, përgatitja e buxhetit të sektorit të sigurisë i nënshtrohet të njëjtës procedurë dhe afateve kohore siç parashihen në Ligjin për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor të Republikës së Shqipërisë. Për këtë arsye, përgatitja e buxhetit të SS ndjek tre raunde kryesore që synojnë

vendosjen dhe strukturimin e tavaneve të shpenzimeve, rishikimin e planeve fillestare buxhetore dhe në fund miratimin e projekt-ligjit vjetor të buxhetit. Institucionet kryesore të përfshira në këtë fazë janë Ministria e Financave nga njëra anë, dhe institucionet përkatëse të sigurisë. Kuvendi është i informuar rreth këtij procesi përmes paraqitjes së PBA-së nga ana e Ministrit të Financave në korrik. Faza e përgatitjes së buxhetit paraqitet grafikisht si më poshtë:

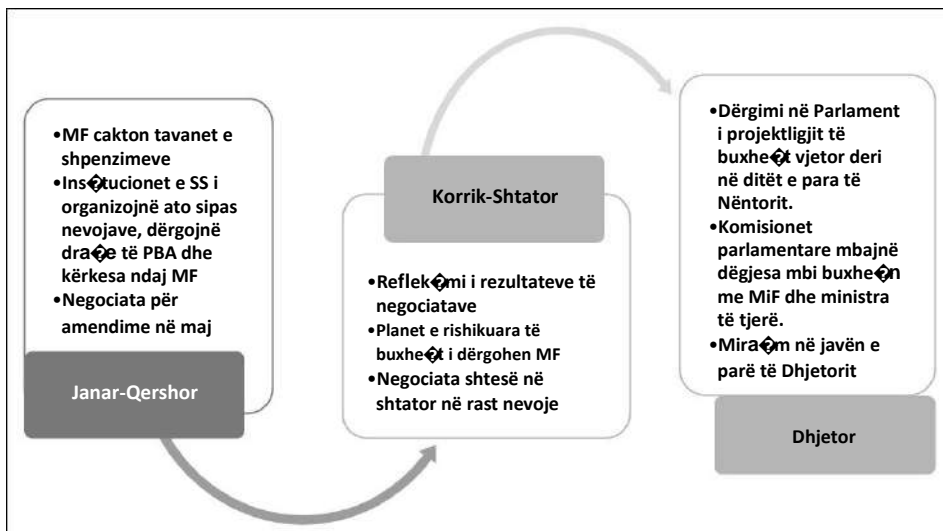


Figura 1: Fazat e formulimit dhe miratimit të buxhetit

Miratimi i buxhetit të sektorit të sigurisë

Siç shihet në grafikun e mësipërm, miratimi i projekt buxhetit ndjek një seri negociatash midis MF dhe institucioneve qendrore të cilat mbulojnë ofrimin e sigurisë. Përpara miratimit përfundimtar të draft buxhetit në seancë plenare, komisionet parlamentare për Sigurinë Kombëtare dhe ai për Ekonominë dhe Financat luajnë një rol kyç në analizimin, diskutimin dhe amendimin e draft buxhetit të dërguar nga Ministri i Financave.

Sipas Rregullores së Kuvendit, secili komision i përhershëm mban dëgjesa për çështje brenda juridiksionit të tij dhe ka të drejtë të ftojë institucionet, individët ose grupet e interesuara brenda fushëveprimit të autoritetit të tij.²⁹ Kështu që miratimi i buxhetit të sektorit të sigurisë bie nën juridiksionin e Komitetit të Përhershëm për Sigurinë Kombëtare, i cili mban seanca për këtë qëllim me ministrat dhe zëvendësministrat e ministrive të linjës, Krerëve të institucioneve të sigurisë, si dhe palët tjera të interesuara.

29 Rregullorja e Kuvendit, Kapitulli III, "Shqyrtimi i Projektligjit të Buxhetit të Shtetit dhe i Projektligjeve Financiare".

Mund të ftohet edhe ekspertët e Ministrisë së Financave duke qenë se ata mund të japin shpjegime mbi korrektësinë e buxheteve të SS me Programin Buxhetor Afatmesëm, dhe teknikalitete të tjera. Në bazë të këtyre seancave, komisioni formulon rekomandime apo propozime për ndryshime drejtuar komisionit të Ekonomisë dhe Financave. Deputetët të cilët kanë kërkuar ndryshime në buxhet mund ti paraqesin ato gjatë votimit të tyre nën nën si në komisionin e Ekonomisë dhe Financave ashtu edhe në seancë plenare.³⁰ Megjithatë, kompetencat amenduese të parlamentarëve gjatë fazës së miratimit të buxhetit nuk janë parashikuar në mënyrë eksplicite në Rregulloren e Kuvendit, dhe kjo herë pas here ka provokuar mosmarrëveshje nëse deputetët kanë të drejtë thjeshtë që të 'japin mendime' apo edhe të propozojnë ndryshime.³¹ Edhe pse procesi i dëgjësive është i mirë rregulluar dhe organizuar, cilësia e debatit lë hapësirë për përmirësime. Shpesh herë debati është i polarizuar ku deputetët e pakicës hedhin akuza ndaj qeverisë nga njëra anë, dhe deputetët e mazhorancës, nga ana tjetër, shprehin mbështetje të palëkundur për projekt-buxhetin e paraqitur nga ekzekutivi. Në një rast, anëtarët e pakicës në komisionin për sigurinë kombëtare braktisën mbledhjen, ndërsa po diskutohej projekt-buxheti i vitit 2014 për Ministrinë e Punëve të Brendshme.³² Në përgjithësi, parlamentarët shfaqin njohuri të kufizuar rreth çështjeve të sigurisë dhe shkallë të dobët analize të buxheteve. Përveç mungesës së debateve të thelluara, ata zakonisht mbështeten në informacionin dhe analizë të ofruar nga ekzekutivi apo ushtria dhe nuk shfrytëzojnë ekspertizë të pavarur apo të jashtme. Për të trajtuar këtë mungesë të shqyrtimeve analitike nga ana e parlamentarëve, është rekomanduar krijimi i një zyre të paanshme për buxhetin.³³ Së fundmi, në bazë të këtyre seancave dëgjimore të mbajtura nga këto dy komisione të përhershme, hartohet një raport i konsoliduar i cili dërgohet më pas në seancë plenare për një shqyrtim të dytë dhe votim përfundimtar.³⁴

30 Po aty, nenet 83-84

31 Komisioni për Ekonominë dhe Financat, Debati mes Kryetarit të Komisionit, Z. Braçe dhe deputetit të pakicës, Z. Edmond Spaho gjatë prezantimit të projektligjit mbi "Karrierën Ushtarake në Forcat e Armatosura", takim i mbajtur më datë 03.06.2014. (f. 9 i Procesverbalit: https://www.parlament.al/wp-content/uploads/2015/11/komisioni_i_ekonomise_date_03_06_2014_17651_1.pdf)

32 Komisioni për Sigurinë Kombëtare, Procesverbal i datës 18.12. 2013, "Diskutim në parim i projektligjit "Për buxhetin 2014" për Ministrinë e Brendshme, E aksesueshme online në: https://www.parlament.al/wp-content/uploads/2015/11/komisioni_i_sigurise_date_18_12_2013_14990_1.pdf

33 Klepsvik, K., Emery, R., Finn, B., and Bernhard, R (2013) "Budgeting in Albania", Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), p.39

34 Rregullorja e Kuvendit, Kapitulli III, "Shqyrtimi i Projektligjit të Buxhetit të Shtetit dhe i Projektligjeve Financiare". neni 84

Zbatimi i buxhetit të sektorit të sigurisë

Ndërsa formulimi dhe miratimi i buxhetit kanë të bëjnë kryesisht me planifikimin dhe rishikimin, ekzekutimi i buxhetit përfshin kryesisht menaxhimin e tij. Buxheti i sektorit të sigurisë zbatohet nga institucionet përkatëse, në përgjithësi, me përfshirje të vogël parlamentare, megjithëse shpenzimet shtesë për operacione të caktuara mund të kërkojnë autorizimin e parlamentit.³⁵

Pas miratimit të buxhetit në Kuvend, Ministri i Financave nxjerr udhëzime për zbatimin e buxhetit duke specifikuar procedurat e ekzekutimit dhe afatet kohore. Ndërkohë, të gjitha institucioneve qendrore u është akorduar një buxhet brenda parashikimeve në ligjin e buxhetit. Siç u përmend më herët, alokimet buxhetore ndahen sipas programeve dhe klasifikimeve ekonomike. Në përputhje me Ligjin për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor, të gjitha institucionet e sektorit të sigurisë informohen në lidhje me alokimet e tyre buxhetore përmes Oficerëve të tyre Autorizues (OA), të cilët nga ana tjetër, detajojnë shpenzimet për të gjitha njësitë shpenzuese (p.sh. Policia Pyjore, Policia e Burgjeve, etj.), në përputhje me shpërndarjet e buxhetit të miratuara më parë nga Ministri i Financave. Të gjitha shpenzimet e tyre ekzekutohen përmes Llogarisë së Vetme të Thesarit, e cila refuzon çdo shpenzim të papërshtatshëm.³⁶ Menaxherët e institucioneve të SS (oficerët autorizues dhe oficerët zbatues) janë më pas përgjegjës për zbatimin dhe mbikëqyrjen e buxhetit. Ata janë të ngarkuar me mbajtjen e kontrolleve të brendshme efikase, dhe për këtë qëllim ata duhet të mirëmbajnë rregullisht llogaritë dhe të përgatisin pasqyra financiare.

Kontrolli i buxhetit të sektorit të sigurisë

Si të gjitha institucionet publike apo entitetet e tjera përfituese të fondeve publike, organet e sektorit të sigurisë janë subjekte të mbikëqyrjes parlamentare, të qeverisë dhe të pavarur. Kërkohej që ata të raportojnë mbi ekzekutimin e buxhetit tek Ministria e Financave të paktën katër herë në vit, si dhe në parlament një herë në vit ose sa herë që kërkohej nga komisionet e tij të përhershme. Agjencitë e sektorit të sigurisë janë gjithashtu subjekt i mbikëqyrjes nga organet e pavarura, përkatësisht Kontrollit të Lartë të Shtetit (KLSH) dhe Inspektoratit të Lartë të Deklarimit dhe Kontrollit të Aseteve dhe Konfliktit të Interesave (ILDKPKI). Përveç auditimit të jashtëm,

³⁵ The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) (2006), "Parliament's Role in Defence Budgeting", http://www.davidmlaw.com/wp-content/uploads/2012/01/Parliaments-role-in-Defence_Budgeting_2009.pdf

³⁶ Klepsvik, K., Emery, R., Finn, B., and Bernhard, R (2013) "Budgeting in Albania", Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), p.40.

ata janë përgjegjës për menaxhimin e fondeve të tyre, kontrolleve financiare dhe auditimit të brendshëm. Gjithashtu, ofruesit e sigurisë janë subjekt i inspektimeve financiare të kryera nga Ministria e Financave.

Instrumentet kryesore ligjore mbi të cilat mbështetet kontrolli i buxheteve të tyre, përfshijnë: Ligjin e Prokurimit Publik dhe Ligjin për Auditimin e Brendshëm të 2007, Ligjin për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor i cili hyri në fuqi në 2009, Ligjin e 2010 mbi Menaxhimin dhe Kontrollin Financiar, Ligjin mbi Inspektimet Financiare Publike të 2015, ligjin organik të Kontrollit të Lartë të Shtetit të 2014 (i ndryshuar) dhe ligjin e 2005 për Parandalimin e Konfliktit të Interesit gjatë Ushtrimit të Funksioneve Publike.

Parlamenti mbikëqyr sektorin e sigurisë përmes mekanizmave ex-ante dhe ex-post. Ndërsa e para përfshin miratimin e buxhetit dhe aprovimin e shpenzimeve shtesë, mekanizmat ex-post përbëhen nga kontrolle të ushtruara kryesisht nga komisionet e tij të përhershme, që do të thotë nga KSK dhe KEF. Në mënyrë për të mbikëqyruar zbatimin e buxheteve të sigurisë, ministrave që mbulojnë ofrimin e sigurisë dhe kreut të Shërbimit Informativ Shtetëror u kërkohet që të raportojnë dhe të japin sqarime mbi bazë të kërkesave të këtyre komisioneve. Detyrimi i kreut të KLSH për të raportuar në Kuvend mbi ekzekutimin e buxhetit është gjithashtu një formë tjetër e mbikëqyrjes parlamentare ex-post të sektorit të sigurisë.

Përveç kësaj, Parlamenti ushtron kompetencat e tij kontrolluese përmes raporteve tremujore dhe vjetore të paraqitura nga Ministri i Financave. Të përgatitur fillimisht nga nëpunësit autorizues të institucioneve të SS, raportet e performancës prezantohen nga Ministri i Financave edhe në Këshillin e Ministrave. Në bazë të këtyre raporteve, parlamenti ka të drejtë të shqyrtojë zbatimin e buxheteve të tyre. Për këtë qëllim, deputetët kanë të drejtë të kërkojnë seanca dhe të thërrasin në debat ministrat e linjës apo krerët e agjencive të sigurisë, si në komisionet e përhershme ashtu edhe në seancë plenare. Instrumente të tilla si interpelancat, inspektimet dhe seancat dëgjimore mbi çështje të caktuara buxhetore që lidhen me sektorin e sigurisë mbeten ende që të shndërrohen në mjete të efektshme të parlamentarëve.

Institucioni i Kontrollit të Lartë të Shtetit (KLSH) është organi i pavarur, i mandatar nga Kushtetuta dhe ligji i tij organik për të mbikëqyruar çështjet ekonomike dhe financiare të të gjitha institucioneve, përfshirë edhe ofruesit e sigurisë. Funksionet e KLSH-së përfshijnë auditimin financiar, auditimin e performancës dhe kontrolle të tjera të tilla si ai i ligjshmërisë, rregullshmërisë dhe menaxhimin financiar. Në mënyrë që të ketë qasje në informacionin e klasifikuar, personeli i KLSH duhet të verifikohet dhe të pajiset me Certifikatën e Sigurimit të Personelit. KLSH ka të drejtë të kontrollojë të gjitha linjat buxhetore;

megjithatë KLSH nuk akseson të ashtuquajturin “buxhet i zi” të agjencive të sigurisë.³⁷ Në to mund të përfshihen prokurimet e klasifikuara dhe operacionet e fshehta. Gjatë periudhës 5-vjeçare 2011-2015, auditimi i performancës i kryer nga KLSH ka ndjekur një prirje rritëse, duke arritur një total prej 31 auditimesh të synuara për rritjen e përgjegjësisë publike të institucioneve, mbështetur në parimin ‘vlerë kundrejt parasë’. Pavarësisht kësaj prirjeje, vetëm pak prej këtyre auditimeve të performancës kanë mbuluar segmente të sektorit të sigurisë, konkretisht, mbledhjen e akcizës dhe sanksioneve nga Drejtoritë e Tatimeve dhe Doganave (2012)³⁸, shërbimin e hemodializës dhe furnizimit me ushqim në Spitalin Ushtarak (respektivisht në 2012 dhe 2013)³⁹, si dhe ekonominë, efektshmërinë dhe efikasitetin e funksionimit të laboratorit kimik dhe ambienteve me qira të autoriteteve doganore (në 2014 dhe 2015)⁴⁰. Por si mund të shpjegohet ky ‘përfaqësim’ i dobët i sektorit të sigurisë në auditimet e performancës nga KLSH? Sipas KLSH, fushat dhe institucionet që do t’i nënshtrohen auditimit përzgjidhen mbi bazë të programit vjetor të aktiviteteve të KLSH-së, raportimeve të medias dhe ankesave nga qytetarët. A do të thotë kjo se sektori i sigurisë ka performuar në një mënyrë që e ka lejuar atë të mbajë një profil të ulët dhe rrjedhimisht t’i shpëtojë radarit të KLSH? Nuk ka shumë të ngjarë. Megjithëse nuk ka një shpjegim të qartë dhe zyrtar rreth kësaj, gjithsesi, KLSH ka deklaruar në mënyrë të përsëritur se rritja e sasisë dhe cilësisë së auditimeve të performancës përbën një prej përparësive kyçe të institucionit. Për më tepër, auditimet e KLSH, duke përfshirë ato të performancës hasin shpesh shumë pengesa dhe sfida të një natyre të brendshme dhe të jashtme.

Dobësitë e KLSH

- Kapacitete të pamjaftueshme njerëzore dhe logjistike. Kontrollat cilësore të dosjeve të audituara kanë shfaqur vazhdimisht një mungesë ekspertize nga ana e audituesve në tema të posaçme të audituara (p.sh. ofrimi i sigurisë), si dhe një mungesë kapacitetesh për të trajtuar sasinë e madhe të të dhënave

37 Dyrmishi, A., Qesaraku, M., dhe Baka, B (2012) “Almanac on Security Sector Oversight in the Western Balkans”, f. 26

38 Kontrolli i Lartë i Shtetit, “Raporti Vjetor i Performancës 2012”, f. 72, http://www.klsh.org.al/web/Raporti_Vjetor_i_Performances_2012_524_1.php?kc=0,1,2,0,0

39 Kontrolli i Lartë i Shtetit, “Raport i Veprimtarisë Vjetore 2013”, fq.60, 62. http://www.klsh.org.al/web/pub/raporti_performances_se_klsh_2013_1159_1.pdf

40 Kontrolli i Lartë i Shtetit, “Raport i Veprimtarisë Vjetore 2014”, fq. 30 http://www.klsh.org.al/web/pub/rap_performances_klsh_2014_2068_1.pdf; Kontrolli i Lartë i Shtetit, “Raport i Veprimtarisë Vjetore 2015”, fq. 58 http://www.klsh.org.al/web/pub/raporti_i_performances_se_klsh_2015_2727_1.pdf

elektronike. Audituesit janë shpesh të mbingarkuar me punë dhe kjo sjell vonesa, konfuzion, cilësi të dobët auditimesh, mungesë efikasiteti dhe gjasa më të shumta për gabime të kryera nga ana e audituesve. Planifikimi dhe caktimi i papërshtatshëm i audituesve përbën një tjetër problem. Për këto arsye, nevojitet që auditimet të kryhen mbi bazë të një analize risku.

- Numri i kufizuar i auditimeve, të kryera zakonisht në fund të vitit. KLSH e konsideron këtë gjithashtu si një dobësi dhe ka theksuar më tej nevojën për të rritur numrin e auditimeve që duhen kryer në mënyrë të vazhduar.
- Mungesa ose mbledhja e dobët e të dhëna përpara auditimit të institucioneve, si dhe mungesa e një analize të zgjeruar dhe thelluar të provave të mbledhura, një situatë e cila nuk lejon pasjen e një tabloje të plotë të problematikës. Përgjithësisht, auditimi është reargues më tepër se sa proaktiv.

Pengesa të jashtme dhe sfida të hasura nga KLSH

- Sasi dhe cilësi e dobët e informacionit të ofruar ndaj audituesve të KLSH. Në disa raste, informacioni i ofruar paraqitet evaziv dhe i shtrembëruar. Për tu përmendur është konflikti i tejzgjatur midis KLSH dhe autoriteteve tatimore, i shkaktuar nga refuzimi i këtyre të fundit për të ofruar informacion ndaj audituesve të KLSH.
- Rreziqe të perceptimit të KLSH si represiv, arbitrar dhe abuziv në përzgjedhjen e institucioneve që i nënshtrohen auditimit dhe sanksioneve/rekomandimeve të lëshuara. Shumica e zyrtarëve të administratës publike, të të gjitha niveleve, nuk janë ende të njohur me rolin e KLSH, sidomos me auditimet e performancës të kryera prej tij. Raportet e KLSH theksojnë se audituesit e tyre shihen shpesh si ‘gardianë’ në një kuptim negative, në vend që të shihen si ‘homologë të audituesve të tyre të brendshëm’.
- Niveli shqetësues i ulët i zbatimit të sanksioneve dhe rekomandimeve të KLSH-së. Shkarkimi dhe ndjekja penale e zyrtarëve publikë të rangut të lartë janë ndër masat e KLSH më të pazbatuara në praktikë, duke treguar kështu një kulturë të shqetësuese të mosndëshkimit. Dëshmi e kësaj është fakti se 18 zyrtarë të lartë të referuar për ndjekje penale nga KLSH janë ende në detyrë. Për këtë arsye, KLSH ka propozuar rishikimin dhe rinovimin nga qeveria aktuale të urdhrat të ish-Kryeministrit që parashikon masat që duhen ndërmarrë për zbatimin e rekomandimeve të KLSH-së.⁴¹

Inspektorati i Lartë i Deklarimit dhe Kontrollit të Aseteve dhe Konfliktit të Interesave (ILDKPKI) është një tjetër institucion mbikëqyrës, i përqendruar

⁴¹ Kontrolli i Lartë i Shtetit, “Raport i Veprimtarisë Vjetore 2014”, fq. 30 http://www.klsh.org.al/web/pub/rap_performances_klsh_2014_2068_1.pdf; Kontrolli i Lartë i Shtetit, “Raport i Veprimtarisë Vjetore 2015”, fq. 58 http://www.klsh.org.al/web/pub/raporti_i_performances_se_klsh_2015_2727_1.pdf

më konkretisht në luftën kundër korrupsionit, krimit ekonomik dhe konfliktin e interesit. Si i tillë, ILDKPKI kontrollon deklaratat e aseteve financiare dhe burimin e krijimit të tyre nga zyrtarët e sektorit të sigurisë. Ministrat e linjës, zëvendësministra, komandantët e Forcave të Armatosura dhe drejtues të Shërbimit Informativ Shtetëror, si dhe shefat e policisë janë të gjithë subjekte të cilët i nënshtrohen kontrolleve të ushtruara nga ILDKPKI. Inspektori i Lartë publikon çdo vit një raport mbi aktivitetet e tij, edhe pse të dhënat nuk janë të organizuara sipas sektorëve specifikë (dmth të sigurisë, arsimit), gjë e cila e ndërlikon kryerjen e një shqyrtimi dhe analize të sektorit të sigurisë.

Referencat

- Dyrmishi, A., Qesaraku, M., dhe Baka, B (2002) “Almanac on Security Sector Oversight in the Western Balkans” duke referuar “Gumi, V (2003). ‘The Parliament and the Security Sector,’ në Fluri and Trapans (eds.) Defence and Security Vol. 1
- Fuor, T “The Role of Parliament in Defence Budgeting”, The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Aksesuar në datën 05.06.2016, në adresën: <http://www.dcaf.ch/Event-Attachement/The-Role-of-Parliament-in-Defence-Budgeting-Teodora-Fuor>
- Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) (2006), “Parliament’s Role in Defence Budgeting”, Aksesuar në datën 05.06.2016, në adresën: http://www.davidmlaw.com/wp-content/uploads/2012/01/Parliaments-role-in-Defence_Budgeting_2009.pdf
- Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), “Parliament’s Role in Defence Budgeting”, September 2006. Aksesuar në datën 05.06.2016, at http://www.davidmlaw.com/wp-content/uploads/2012/01/Parliaments-role-in-Defence_Budgeting_2009.pdf
- Harborne, B. “The costs of security sector reform: questions of affordability and purpose”, Sustainable Security, 09.04.2014, Aksesuar në datën 04.05.2016, në adresën: <https://sustainablesecurity.org/2014/04/09/costs-of-the-security-sector/>
- Kim, J (2007) “From Line-item to Program Budgeting: Global lessons and the Korean case”, Korea Institute of Public Finance and the World Bank, Aksesuar në datën 06.06.2016, në adresën: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/bookprogrambudget.pdf>
- Klepsvik, K., Emery, R., Finn, B., and Bernhard, R (2013) “Budgeting in Albania”, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)
- Komisioneri për të Drejtën e Informacionit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale. Vendime lidhur me ankesat e Qendrës “Res Publica” kundër Shërbimit Informativ Shtetëror, Prokurorisë së Përgjithshme dhe Policisë së Shtetit. http://www.idp.al/images/inspektimi_di/vendim_07_shish.pdf; http://www.idp.al/images/inspektimi_di/vendim_09_pp.pdf; http://www.idp.al/images/inspektimi_di/vendim_08_pol.pdf .
- Komisioneri për të Drejtën e Informacionit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale. Vendim i datës 25.01.2016, Gjendet në adresën: http://www.idp.al/images/inspektimi_di/2016/vendim_01_Min_Mbrojtjes.pdf
- Komisioneri për të Drejtën e Informacionit dhe Mbrojtjen e të Dhënave

Personale. “Monitorim mbi hartimin e programit të transparencës”, I aksesuar online më 01.06.2016 në: http://www.idp.al/images/informacione/shtyp/New_folder/2016/qershor/MONITORIM_MBI_HARTIMIN_E_PROGRAMIT_T%C3%8B_TRANSPARENC%C3%8BS.pdf

Komisioni për Ekonominë dhe Financat, Komisioni për Ekonominë dhe Financat, Debatimi mes Kryetarit të Komisionit, Z. Braçe dhe deputetit të pakicës, Z. Edmond Spaho gjatë prezantimit të projektligjit mbi “Karrierën Ushtarake në Forcat e Armatosura”, takim i mbajtur më datë 03.06.2014. (faqe 9 të Procesverbalit gjendet në adresën: https://www.parlament.al/wp-content/uploads/2015/11/komisioni_i_ekonomise_date_03_06_2014_17651_1.pdf)

Komisioni për Sigurinë Kombëtare, Procesverbal i datës 10.11. 2014, “Diskutim në parim i projektligjit “Për Buxhetin e vitit 2014” për Ministrinë e Mbrojtjes. Gjendet në adresën: https://www.parlament.al/wp-content/uploads/2015/11/komisioni_i_sigurise_date_10_11_2014_19929_1.pdf

Komisioni për Sigurinë Kombëtare, Procesverbal i datës 18.12. 2013, “Diskutim në parim i projektligjit “Për Buxhetin e vitit 2014” për Ministrinë e Brendshme. Gjendet në adresën: https://www.parlament.al/wp-content/uploads/2015/11/komisioni_i_sigurise_date_18_12_2013_14990_1.pdf

Kontrolli i Lartë i Shtetit, “Raport i Veprimtarisë Vjetore 2012”, Tiranë 2013, http://www.klsh.org.al/web/Raporti_Vjetor_i_Performances_2012_524_1.php?kc=0,1,2,0,0

Kontrolli i Lartë i Shtetit, “Raport i Veprimtarisë Vjetore 2013”, Tiranë 2014, http://www.klsh.org.al/web/pub/raporti_performances_se_klsh_2013_1159_1.pdf

Kontrolli i Lartë i Shtetit, “Raport i Veprimtarisë Vjetore 2014”, Tiranë, http://www.klsh.org.al/web/pub/rap_performances_klsh_2014_2068_1.pdf

Kontrolli i Lartë i Shtetit, “Raport i Veprimtarisë Vjetore 2015”, Tiranë 2016, http://www.klsh.org.al/web/pub/raporti_i_performances_se_klsh_2015_2727_1.pdf

Kuvendi i Shqipërisë, Rregullore e Brendshme e Organizimit dhe Funkcionimit të Shërbimeve të Kuvendit të Shqipërisë Ligji nr. 65/2014 “Mbi Agjencinë e Inteligjencës dhe Sigurisë së Mbrojtjes”.

Ligji Nr. 9936, datë 26.06.2008 “Mbi Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë”,

Ministria e Financave, “Raporte Monitorimi”, <http://www.financa.gov.al/al/legjislacioni/buxheti-thesari-borxhi/buxheti/raporte-monitorimi>

NATO, Wales Summit Declaration, 05.09.2014, Gjendet në adresën: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm Hyrje

Dokument informues: Auditi i performancës në sektorin e sigurisë

Ebi Spahiu dhe Derand Krasniqi

Hyrje

Ky studim analizon praktikën e auditimit të performancës në sektorin publik dhe kapacitetet që kanë institucionet kompetente në kryerjen e auditimeve të performancës si mjet për forcimin e llogaridhënies në sektorin e sigurisë në Shqipëri.

Analiza ofron një pasqyrë të koncepteve kyçe ku përshkruhet auditimi i performancës dhe objektivat e saj për institucionet publike. Së dyti, ky dokument shqyrton kornizën përkatëse ligjore dhe institucionale, si një mënyrë për të kuptuar larminë e praktikave të auditimit që kanë për qëllim sigurimin e integritetit financiar në sektorin publik, dhe në veçanti në sektorin e sigurisë. Kjo përmbledhje analizon edhe procesin e zbatimit të auditimeve të performancës në vende të tjera demokratike më të konsoliduara ku këto auditime janë praktikë e zakonshme dhe ku sistemi i kontrollit të pushtetit është i decentralizuar gjithnjë në kuadër të institucioneve publike. Për qëllim të këtij studimi hulumtuesit analizuan një sërë raportesh auditimi performance të hartuara nga KLSH.

Po ashtu, janë analizuar edhe të dhëna parësore e dytësore, duke përfshirë analizën e kuadrit aktual ligjor për auditimin e performancës, ligjin për institucionet shtetërore të auditimit dhe manualeve të miratuara për auditimin e performancës. Dokumentacione dhe literatura shtesë janë studiuar si mjet për të zgjeruar botëkuptimin e praktikave të auditimit në vende të tjera dhe rolin që kanë luajtur marrëveshjet ndërkombëtare në nxitjen e auditimeve të

performancës si mjet për të siguruar llogaridhënie në sektorin publik. Intervistat me zyrtarë nga institucionet përkatëse janë përdorur për të vërtetuar të dhëna dhe përfundimet e këtij studimi.

Çfarë është auditimi i performancës?

Konceptet kryesore: Qëllimi, kapacitetet, ndarja e roleve

Auditimi i performancës është një shqyrtim i pavarur i aktiviteteve aktuale dhe të kaluara, që ka për qëllim të ofrojë një pasqyrë objektive dhe të besueshme të sistemeve shtetërore, veprimtarisë, programeve dhe institucionet për të parë nëse janë duke vepruar në përputhje me parimet e ekonomisë, efijencës dhe efektivitetit.¹ Për të mundësuar një analizë të besueshme dhe objektive, auditet e performancës përdorin qasje cilësore për të vlerësuar mangësitë institucionale dhe ligjore, përveç elementëve të tjerë që kanë nevojë të përmirësohen apo që kërkojnë përdorim më efektiv të fondeve nga subjektet shtetërore. Në bazë të këtyre pritshmërive, auditet e performancës është parashikuar që të mbështesë llogaridhënien dhe transparencën në qeverisje duke përdorur analiza të besueshme dhe informacione objektive mbi zbatimin e politikave që synojnë sigurimin e qeverisjes së mirë.

Auditimi në sektorin publik shqiptar kryhet nëpërmjet auditit të brendshëm dhe të organeve të jashtme të auditit, i fundit i përbërë nga Kontrolli i Lartë i Shtetit, i cili është subjekti më i lartë i auditimit në Shqipëri.² Mandati ligjor KLSH-së shërben për të garantuar pavarësinë dhe objektivitetin e auditimeve që priten të prodhojnë vlerësime objektive dhe rekomandime për Parlamentin dhe organet ekzekutive mbi sfidat financiare dhe cilësinë aktuale të funksionimit të institucioneve publike. Raportet e nxjerra, si dhe gjetjet e tyre gjithashtu mund të kontribuojë në media dhe debatin publik për korrupsionin dhe mekanizmat e transparencës në institucionet publike. Bazuar në këta faktorë, misioni kryesor i KLSH-së është që të rrisë rolin dhe përpjekjet e tij institucionale për një administrim më të mirë të financave publike nëpërmjet kryerjes së kontrollit të cilësisë dhe të raportimit mbi ligjshmërinë dhe efektivitetin e përdorimit të burimeve financiare shtetërore.

Në mënyrë që të sigurohet një proces objektiv në prodhimin e auditimeve

1 Court's Audit Policies and Standards 2015 and ISSAI 300

2 Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, Neni 162, pika 1

të performancës, roli kryesor i KLSH-së është të sigurojë që auditorët nuk ndikohen nga motive politike, liri e pakufizuar veprimi që mund të çojnë në abuzime, nepotizëm dhe konflikte interesi, por që të ruajnë objektivitetin e tyre, paanshmërinë dhe profesionalizmin.

Në anën tjetër, auditi i brendshëm në shumicën e institucioneve publike shqiptare kryhet nëpërmjet departamenteve të auditit të brendshëm dhe drejtorive përkatëse brenda kuadrit institucional të secilit institucion. Këto drejtori kanë në përbërje nga auditorë të certifikuar të cilët i nënshtrohen një vit trajnimi për të marrë certifikimin si auditorë të njohur zyrtarisht nga organet përkatëse.³ Auditorët e brendshëm kryejnë detyrat e tyre në bazë të manualit dhe udhëzimeve të publikuara e të miratuara nga Ministria e Financave. Drejtoria e auditit të brendshëm të secilit institucion është përgjegjëse për hartimin e planeve të auditimit, të cilat miratohen nga titullari i institucionit.⁴ Planet e auditit bazohen në vlerësimet e faktorëve të riskut dhe treguesve të përcaktuar nëpërmjet dokumenteve të miratuara strategjike dhe objektivave e tyre.⁵

Parimet e auditit të performancës

Auditimi i performancës fokusohet në dy pyetje kryesore që ai ngre në lidhje me rezultatin e tij:

- 1) A po zbatohen aktivitetet në mënyrën e duhur?
- 2) A janë duke u zbatuar aktivitetet e duhura?

Auditimi i performancës bazohet në parimet e mëposhtme (Shih Tabelën 1):

- Ekonomia synon që të mbajë kosto të ulët të inputeve pa ndikuar cilësinë dhe sasinë e rezultateve (outputeve);
- Efikasiteti është një nga objektivat më komplekse të auditimit të performancës. Efikasiteti është një koncept relativ. Efikasiteti vlerësohet duke krahasuar produktivitetin e arritur me normat e dëshiruara, objektivat apo standardet e ngritura. Sasia e outputit, cilësia e arritur dhe niveli i shërbimit të ofruar krahasohen përkundër objektivave apo standardet për të përcaktuar se deri në çfarë mase mund të sjellin ndryshime në efikasitet. Efikasiteti përmirësohet kur arrihen më shumë rezultate cilësore me të njëjtën kosto ose më pak përdorim të burimeve dhe të ardhurave, ose kur

3 Ky proces kërkohet nga Ligji Nr. 114/2015, "Për auditimin e brendshëm në sektorin publik"

4 http://www.qbz.gov.al/botime/fletore_zyrtare/2015/PDF-2015/195-2015.pdf

5 Intervistë, Ministria e Brendshme, Dept. i Planifikimit Strategjik, Qershor 2016

e njëjta sasi e arrirë është prodhuar me më pak burime;

- Efektiviteti është e lidhur kryesisht me Efikasitetin, sepse është një faktor i rëndësishëm në përcaktimin e metodës me koston më të ulët për të arritur rezultatet e dëshiruara.

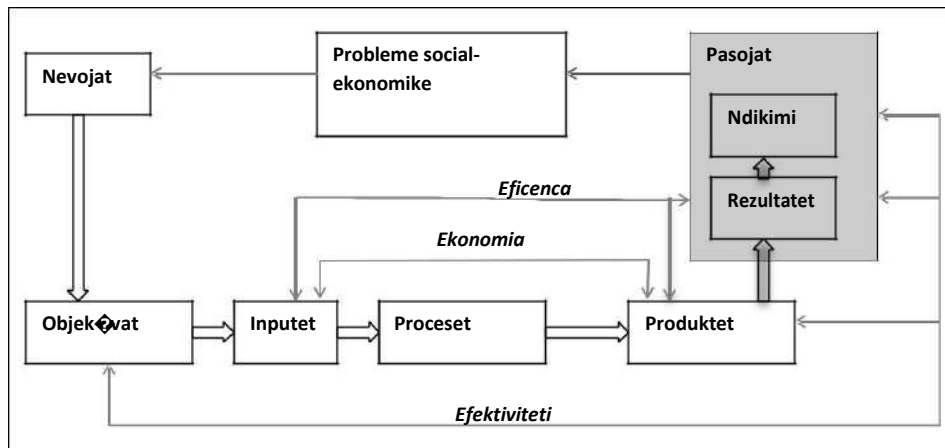


Figura 1: Synimet e auditimit të performancës dhe konceptet

Burimi: Përpunuar nga autorët sipas modelit të manualit të auditimit të performancës e publikuar nga Gjykata Evropiane të Auditorëve⁶

Prezantimi i auditit të performancës në Shqipëri

Auditimi i performancës në Shqipëri ka ardhur si rezultat i një kombinimi reformash institucionale që nga rënia e regjimit komunist në fillim të viteve 1990. Strukturat e ngjashme të mëparshme ishin Shërbimi i Kontrollit Shtetëror, i cili më pas u shndërrua në institucionin e Kontrollit të Lartë të Shtetit, duke reflektuar lëvizjet politike të Shqipërisë për të miratuar modele institucionale perëndimore me synim sigurimin e llogaridhënies. Gjatë asaj kohe, edhe praktikat ndërkombëtare të auditit po kalonin faza të ngjashme ndryshimi. Kongresi Ndërkombëtarë i Institucioneve Supreme të Auditimit (INCOSAI), i mbajtur në Montevideo në vitin 1998, hartoi udhëzime të rëndësishme për zbatimin dhe krijimin e Organizatës Ndërkombëtare të Institucioneve Supreme të Auditimit (INTOSAI) dhe përfshirjen e auditimit të performancës përmes një drafti të përpunuar mbi Udhëzimet për Auditimin e Performancës bazuar

⁶ Performance Auditing Manual, European Court of Auditors, pg. 17, issued in 2015, accessed July 2016. http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/perf_audit_manual/perf_audit_manual_en.pdf

në parimet përgjithësisht të pranura të auditimit të performancës dhe të përzgjedhura nga përvoja e shteteve anëtare të INTOSAI-t. Kjo inkurajoi partnerët ndërkombëtarë, përfshirë këtu edhe SIGMA-n, që të nxisnin ndërmarrjen e ndryshimeve ligjore në auditimin e performancës në Shqipëri dhe përafrimin e kuadrit të miratuar me standardet e INTOSAI-t.

Edhe pse është detyrim ligjor që auditi i performancës të jetë një praktikë e zakonshme institucionale, ky lloj auditi mbetet i panjohur për institucionet publike të cilat ende varen nga praktikat e mëparshme të auditimit që bazohen në kontrollin dhe identifikimin e shkeljeve në vend të identifikimit të problemeve dhe që të ofrojnë rekomandime dhe zgjidhje cilësore. Si rezultat, edhe për shumë auditorë me përvojë, auditimit perceptohet më shumë si një kontroll i fizibilitetit financiar dhe menaxhim i llogarive. (Shih seksionin më poshtë.)

Kuadri ligjor dhe institucional për auditimin e performancës në Shqipëri

Auditimi i performancës rregullohet nga Ligji “Për Kontrollin e Lartë të Shtetit”, i krijuar për herë të parë në periudhën 1997- 2000 dhe më pas i ndryshuar në vitin 2014; duke shtuar direktiva të rëndësishme në auditimin e performancës nëpërmjet Ligjit Nr. 154/2014 “Për organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit”. Autoriteti dhe aktivitetet e KLSH garantohen nga Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, e cila përcakton edhe marrëdhëniet dhe linjën e raportimit nëpërmjet Parlamentit dhe KLSH-ës. Sipas nenit 164, KLSH raporton në Parlament për ekzekutimin e buxhetit të shtetit, si dhe paraqet opinionin dhe mendime për projekt buxhetet e përgatitura nga Këshilli i Ministrave. Raportet shtesë të auditimit, duke përfshirë auditimet e performancës, paraqiten vetëm me kërkesë të komisioneve të Kuvendit.

Kuadri aktual ligjor i KLSH-ës në Shqipëri detajon rolin dhe procesin e auditimit të performancës si një aktivitet i veçantë auditimi, por që ka mungesa të theksuara të kuadrit nënligjor ku nevojitet plotësimi i mëtejshëm i tij. Ky boshllëk ligjor pasqyrohet në kuadrin aktual të kornizës institucionale të KLSH, i cili vetëm kohët e fundit i ka kushtuar një drejtori të veçantë auditimit e performancës brenda institucionit. Ky departamenti u krijua në vitin 2008 dhe ka funksionuar pa një bazë të qartë ligjore deri në vitin 2012. Gjatë kësaj kohe anëtarët e stafit janë detyruar dhe trajnuar për të kryer auditime të performancës dhe pse në mungesë të udhëzimeve ligjore.⁷ Kjo bazë ligjore

7 Intervistë, Rinald Muça, Dept. i Auditit të Performancës, KLSH, korrik 4, 2016

ende nuk ka përfunduar së përcaktuari kompetencat bazë të njësive të auditit dhe rolin që Parlamenti duhet të luajë në angazhimin dhe nxitjen për krijimin e kapaciteteve në auditimin e performancës për auditorët e jashtëm dhe të njësive të auditit të brendshëm. Paqartësi institucionale dhe hierarkike evidentohen që kur projektligji u prezantua për herë të parë në Komisionin Parlamentar për Ekonominë dhe Financën, ku anëtarët e komisionit shprehën kundërshtim të prerë gjatë përcaktimit të prioriteteve mbi auditimin e performancës si një praktikë e re auditimi: “Edhe sot jo shumë prej tyre e kuptojnë domethënien dhe rëndësinë e auditimit të performancës. Pothuajse të gjithë profesionistët e fushës kanë perceptimin që praktikat e auditimit duhet të ketë një efekt penalizues sesa të ofrojnë rekomandime dhe metoda parandalimi.”

Amendimet e fundit për rolin institucional të KLSH-së janë përfunduar në vitin 2014 si një lëvizje shtesë për forcimin e pavarësisë dhe kapacitetin e KLSH-së në kontrollin financiar dhe cilësisë së aktiviteteve dhe programeve shtetërore. Sipas këtyre ndryshimeve, KLSH financohet nga buxheti i shtetit, edhe pse cilësohet si institucion i pavarur. Pavarësisht lidhjeve buxhetore me Kuvendin dhe Komisionin e Ekonomisë dhe Financave, KLSH mund të shfrytëzojë burime të ardhurash nga jashtë të cilat mund të sigurohen nga donatorë ndërkombëtarë apo donacione të tjera. Megjithatë, planet vjetore dhe mujore të KLSH-së dhe aktivitetet e auditimit janë të përcaktuara në mënyrë të pavarur dhe në përputhje me sistemet e brendshme.⁸

Koncepti i auditimit të performancës dhe praktikat e këtij auditimi janë risi për njësitë e auditit të brendshëm në institucionet publike. Auditorët e brendshëm i nënshtrohen një trajnimi njëvjeçar për praktikat e auditimit, por auditet financiare kanë më shumë prioritet në metodat e trajnimit, edhe pse korniza aktuale ligjore për auditimin e brendshëm që pritet të përditësohet dhe të hyjë në fuqi në fuqi më 2017, kërkon që auditimet e performancës dhe auditimet financiare të përbëjnë 60% e auditimeve totale të brendshme.⁹ Gjatë planifikimit të aktiviteteve periodike të auditimit në KLSH, ky institucion duhet të marrë parasysh rekomandimet dhe sugjerimet nga njësitë e tjera shtetërore, duke përfshirë parlamentin. Megjithatë, praktikat aktuale sugjerojnë që Kryetari i KLSH ka pasur rolin më të madh në përzgjedhjen e fushave ku do të kryhen audite të performancës dhe për matjen e faktorëve të riskut.¹⁰ Kjo është një praktikë që ndryshon kur krahasojmë modele të ndryshme të auditit të performancës në vende të tjera. Britania e Madhe, për shembull, është e detyruar ligjërisht të marrë në konsideratë sugjerimet e paraqitura nga Dhoma e Komunëve kur përzgjidhen fushat e auditimit të performancës. Auditimet e

8 Intervistë, Rinald Muca, Dept. i Auditit të Performancës, KLSH, korrik 4, 2016

9 Intervistë, Ministria e Brendshme, Drejtoria i Auditit të Brendshëm, qershor 2016.

10 Intervistë, Rinald Muca, Dept. i Auditit të Performancës, KLSH, korrik 4, 2016

performancës përbëjnë gati 40% të planeve të auditimit të vendit.

Auditimet e performancës kryhen edhe nga njësitë e auditit të brendshëm në kuadër të institucioneve publike. Në këtë rast, autoriteti kryesor për auditin e brendshëm është Ministria e Financave. Drejtoritë e auditit të brendshëm janë ngritur në institucione qeveritare dhe shtetërore, përfshirë këtu edhe në ato të sektorit të sigurisë. Në rastet kur nuk ekziston një drejtori e tillë, auditu mund të kryhet nga departamentet e tjera të auditit publik ose nga ato të jashtme. Auditit i jashtëm kryhet nga institucione me prerogativa ligjore dhe profesionale të kontrollit dhe mbikëqyrjes financave dhe aktiviteteve ekonomike të institucioneve qeveritare dhe shtetërore. Institucionet e auditit të jashtëm janë Kontrolli i Lartë i Shtetit dhe Autoriteti i Mbikëqyrjes Financiare. Kuadri aktual ligjor i auditit të brendshëm dhe auditit të performancës të kryer nga KLSH bën dallimin për rolin e secilit prej këtyre auditeve që, por nuk përcakton se si mund të ndërveprojnë e bashkëpunojnë këta të dy me qëllim harmonizimin e rekomandimeve dhe gjetjeve të secilit.

Praktika e auditimit të performancës

Aktualisht auditu i brendshëm dhe i jashtëm nuk ka kapacitete të mjaftueshme për të hartuar raporte të plota bazuar në analiza cilësore. “Organet e auditit të brendshëm janë më të kualifikuara për të kryer audite të performancës, ndërsa KLSH vazhdon të ketë prioritet plotësimin e auditimeve financiare”¹¹. Mangësitë ligjore dhe institucionale të mësipërme kanë krijuar boshllëqe të konsiderueshme në kapacitetin e personelit për kryerjen e auditave të performancës duke lejuar që drejtoritë e auditit të mbështeten në kontrollin financiar dhe ligjshmërinë dhe jo në cilësinë dhe efektivitetin e kontrollit. Siç tregohet në Tabelën 1, auditu i performancës renditet më ulët në krahasim me praktika të tjera të auditimit që kanë prioritet nga institucionet, dhe pse ka pasur një rritje të numrit të raporteve të auditimit. Edhe pse proceset e integritetit në BE dhe rekomandimet kërkojnë që institucionet publike të forcojnë praktikën e auditimit të performancës, sfidat për zbatimin e këtyre praktikave janë më të mëdha se vetë objektivat e këtyre praktikave.

11 Intervistë, Holta Bello, Risk & Audit, Albania, qershor 13, 2016

Viti	Audite në total	Audite performance	Audite financiare	Audite ligjshmërie	Audite të performancës në %
2015	158	12	12	120	7.6%
2014	160	8	12	131	5%
2013	153	6	21	118	3.9%
2012	158	4	17	81	2.5%

Tabela 1. Numri i auditimeve të ligjshmërisë, performancës dhe ato financiare të realizuara gjatë 2012-2015

Burimi: (Buletini i Auditimeve, KLSH)¹²

Me ndihmën e partnerëve ndërkombëtarë, përfshirë NATO-n në Britaninë e Madhe dhe Gjykatën Holandeze të Auditimit, KLSH ka ndërmarrë një sërë aktivitete pilot për kryerjen e auditimeve të performancës që nga viti 2008 kur KLSH miratoi qasjen e auditimit të performancës si një mjet i nevojshëm për të mbikëqyrur dhe për të vlerësuar efektivitetin, efikasitetin dhe cilësinë e institucioneve të sektorit publik në lidhje me objektivat e tyre politike. Deri në kohët sotme kontrollat e pavarura të kryera nga KLSH janë fokusuar kryesisht në çështjet buxhetore duke përfshirë menaxhimin financiar të institucioneve publike, por që kanë shmangur mbikëqyrjen cilësore të mangësive institucionale që shpesh ndikojnë në efektivitetin e shërbimeve publike.

Sipas disa intervistave të zhvilluara me zyrtarë nga Drejtoria e Përgjithshme e Harmonizimit të Kontrollit të Brendshëm Financiar Publik në Ministrinë e Financave, auditimi i performancës mbetet një sfidë për shumë institucione, duke përfshirë KLSH. Edhe pse manualët për të kryer auditimin e performancës janë publikuar tashmë, përsëri ngelen boshllëqe të dukshme ndërkohë që versioni i përditësuar është ende në pritje të miratimit.¹³ Që nga fillimi i punës si drejtori e re brenda KLSH, ka pasur rreth 30 raporte të auditimit të performancës të publikuara nga ky institucion. Në vitin 2015, KLSH publikoi 15 raporte të auditimit të performancës. Deri në vitin 2018, institucioni ka për qëllim përgatitjen dhe publikimin e 24 raporteve të auditimit të performancës në vit.¹⁴

Gjatë vizitës së ekipit i studiuësve në Ministrinë e Brendshme dhe njësitë e auditit të brendshëm, u vu re se disa prej elementëve kontrollues që do të duhej të shqyrtoheshin nga njësia e auditit të performancës, janë kryer shpesh nga departamente të tjera brenda institucioneve, të cilat kanë objektiva dhe rolet të

12 http://www.klsh.org.al/web/Buletini_Auditimeve_80_1.php

13 Intervistë, Dept. i Harmonizimit, Ministria e Financave, qershor, 2016

14 Intervistë, Rinald Muça, Dept. i Auditit të Performancës, KLSH, korrik 4, 2016

ndryshme nga ai i auditit të performancës. Në shumicën e rasteve raportet e monitorimit përgatiten në bazë të realizimit të objektivave sipas dokumenteve strategjike. Duke pasur parasysh që shumica e aktiviteteve nuk maten përmes treguesve numerikë, auditimi i performancës mund të luante një rol të rëndësishëm në sigurimin e llogaridhënies. Pjesa më e madhe e auditimeve të përfunduara rezulton të jenë audite financiare që në tërësi kufizojnë aftësinë e institucionet për të kuptuar suksesin dhe dobësitë e aktiviteteve institucionale. “Nuk mund të mbështetemi gjithmonë në faturat që kemi marrë dhe nëse janë plotësuar ashtu siç duhet apo jo. Auditimi fokusohet kryesisht në verifikimin e faturave buxhetore dhe financiare dhe si janë të regjistruara në llogari, por kjo nuk na mundëson të kemi një tablo të plotë të këtyre aktiviteteve dhe të evidentojmë nëse janë në përputhje me planifikimin strategjik.”¹⁵ Megjithëse, auditimi i brendshëm është nën varësinë e titullarit të institucionit, angazhimi, paanshmëria dhe përkushtimi për të kryer audite të kësaj natyre kanë lidhje të ndërsjellë me parimet e qeverisjes së mirë, vullnetit të mirë dhe llogaridhënies institucionale.

Manuali i ri i auditit të brendshëm, i cili pritet të hyjë në fuqi në fillim të vitit 2017, do të kërkojë nga drejtoritë e auditit të brendshëm që 60% e detyrave të tyre të realizohen si audite të performancës, si një praktikë që duhet fokusuar tek rekomandimet dhe kontrollet financiare në vend të kontrollit të ligjshmërisë. Procesi i rekrutimit për auditorë të rinj është prioritet kyç, por që mbetet sfidë për njësitë e auditimit për shkak se një pjesë e madhe e audituesve të rinj kanë në përgjithësi formim akademik në financë dhe juridik. Duke pasur parasysh natyrën e hulumtimit që kërkon auditi i performancës, është gjithnjë e më sfiduese për njësitë e auditit të gjejnë individë të kualifikuar për të kryer punë studimore dhe të hartojnë raporte të bazuara në kërkime studimore.

Formimi profesional dhe certifikimi i auditorëve është një sfidë për institucionet përkatëse dhe që i detyron ato të rishqyrtojnë qasjen e tyre për rekrutimin e auditorëve të rinj në të ardhmen. Deri më sot ka 1,834 auditorë të certifikuar dhe vetëm 374 auditorë janë regjistruar në drejtoritë e auditit publik. Procesi i rekrutimit kërkon ngritje të kapaciteteve profesionale dhe trajnime në një sërë fushash që duhet të mbulohen nga auditi i performancës.¹⁶

15 Intervistë, Ministria e Brendshme, Dept. i Planifikimit Strategjik, qershor 2016

16 Intervistë, Dept. i Harmonizimit, Ministria e Financave, qershor, 2016

Raportet e auditimit të performancës dhe praktikat

Që nga viti 2008 KLSH ka kryer disa audite performance në një sërë fushash në sektorin publik. Pjesa më e madhe e raporteve të auditimit të performancës janë aktualisht të publikuara online dhe kanë të bëjnë me çështje të rëndësishme të tilla si përfshirja e personave me aftësi të kufizuara në vendet e punës, mbrojtja e mjedisit në Liqenin e Ohrit, performanca e doganave kufitare ose menaxhimi i mbetjeve spitalore. Megjithatë, raportet e auditimit të performancës të përgatitura nga KLSH që trajtojnë çështjet e sigurisë kombëtare dhe menaxhimit të aseteve dhe institucioneve publike të sigurisë, si Ministria e Mbrojtjes, nuk i vihen në dispozicion publikut. Momentalisht, nuk ka audite të pavarura publike të performancës që të trajtojnë menaxhimit të aseteve apo aspekte të tjera të reformës në sektorin e sigurisë. Deri tani, auditimet e performancës në sektorin e sigurisë nuk kanë qenë prioritet nga drejtoria e auditit të performancës në KLSH. Edhe pse institucionet e sektorit të sigurisë përbëjnë prioritet në buxhetin e shtetit, kriteret e përdorura për të zgjedhur fushat për auditimet e performancës maten kryesisht nëpërmjet faktorëve të rrezikut, por edhe nëpërmjet mundësive për të kryer audite të performancës në fusha specifike. “Buxheti nuk është kriteri kryesor për ne. Duhet të marrim parasysh nëse tematika të caktuara janë të mundshme për t’u audituar; nëse mund të kemi informacion të mjaftueshëm mbi këto tematika; nëse stafi ynë është i trajnuar mjaftueshëm dhe nëse kuadri ligjor është i plotë.”¹⁷ Deri më tani janë realizuar një numër i vogël auditimesh të performancës, si ai për mbledhjen e akcizës dhe gjobave nga Drejtoria e Tatimeve dhe Doganave në vitin 2012,¹⁸ analiza për shërbimin e hemodializës dhe shërbimin e ushqimit në Spitalin Ushtarak përkatësisht vitet 2012 dhe 2013,¹⁹ dhe dy raporte të tjera që lidhen me sigurinë rrugore dhe masat ligjore ndaj dhunës në familje.²⁰

Me kalimin e kohës, kriteret e përzgjedhjes së tematikave kanë ndryshuar, mes sugjerimeve nga partnerët ndërkombëtarë dhe analizave të faktorëve të rrezikut nga auditorët e brendshëm. Megjithatë, më shumë vëmendje duhet t’i kushtohet këshillave nga aktorë të jashtëm dhe sugjerimet që vijnë nga

17 Intervistë, Rinald Muca, Dept. i Auditit të Performancës, KLSH, korrik 4, 2016

18 Raporti i performancës së KLSH-së 2012”, f. 72, http://www.klsh.org.al/web/Raporti_Vjetor_i_Performances_2012_524_1.php?kc=0,1,2,0,0

19 Raporti i performancës së KLSH-së 2013, f. 60, 62. http://www.klsh.org.al/web/pub/raporti_performances_se_klsh_2013_1159_1.pdf

20 1. “Siguria Rrugore” “Përdoruesi i Rrugës si Element Kyç i Sigurisë”; 2. “Efektiviteti i Strategjisë Kombëtare për Barazinë Gjinore dhe Reduktimin e Dhunës me Bazë Gjinore dhe Dhunës në Familje 2011-2015”

parlamenti. Në këtë moment, auditimet e performancës të kryera nga KLSH janë një hibrid i auditimit të institucioneve dhe proceseve institucionale; një qasje që praktikohet në modele të tjera, duke përfshirë atë të Britanisë së Madhe dhe Suedisë. Megjithatë, duke pasur parasysh nivelin e lartë të korrupsionit institucional të Shqipërisë që shmangin boshllëqet ligjore dhe masat e përgjegjësive, kjo qasje hibride mund të krijojë fleksibilitetin e nevojshëm nëpërmjet auditorit të brendshëm dhe të jashtëm dhe kushtet për rritjen e kapaciteteve. Duke pasur parasysh se auditimet e performancës kryhen rrallë nga departamentet e auditimit të brendshëm, është gjithnjë e vështirë për të vlerësuar çështjet dhe sfidat specifike që institucionet e sigurisë hasin në përgjigje të efektivitetit dhe transparencës së fondeve publike.

Përfundim: Arritjet, dështimet, çështjet, mënyrat dhe mjetet e përmirësimit

Miratimi i auditimit të performancës si një praktikë e re auditimi paraqet disa mundësi dhe sfida për institucionet publike dhe KLSH-në. Me miratimin e auditimit të performancës, institucionet publike kanë prezantuar një mënyrë të re të menduari mbi praktikat e auditimit, të cilat më parë konsideroheshin kryesisht si mekanizma kontrolli dhe ndëshkimi kundër korrupsionit dhe abuzimit me fondet publike. Rekomandimet e KLSH-së në institucionet publike, pas përfundimit të auditimeve të performancës, nuk janë ligjërisht të detyrueshme dhe nuk kanë efekte ndëshkimore në institucionet dhe individët e audituar. Edhe pse për disa auditorë kjo mund të duket e pamjaftueshme, ky parim mund të ndihmojë që audituesit KLSH-së të ndërtojnë marrëdhënie besimi me institucionet publike për mbledhjen e të dhënave të duhura dhe informacioneve të tjera që mundësojnë përgatitjen e rekomandimeve. Drejtoritë e auditit të brendshëm dhe njësitë e auditit të jashtëm rregullohen dhe mbrohen me ligj, por varësia e drejtpërdrejtë sipas hierarkisë institucionale tregon se njësitë e auditit nuk janë të pavarura nga presioni politik dhe ndikimet nga lart. Kjo përbën sfida për auditimin e performancës duke qenë se kuadri ligjor dhe rregullator, përfshirë këtu edhe manualin për auditin e performancës, janë ende në proces konsolidimi për të garantuar rolin dhe pavarësinë e auditorëve në institucionet publike.

Për më tepër, konsolidimi i marrëdhënieve mes njërive të auditit të brendshëm dhe të jashtëm mund të lehtësojë publikimin dhe përgatitjen e raporteve të auditimit të performancës në tematika më të gjera. Shpeshherë,

auditorët në KLSH kalojnë rreth pesë muaj duke studiuar dhe analizuar një çështje para se të hartojnë një plan për kryerjen e auditimit në terren. Me anë të rritjes së kapaciteteve të njësisë të auditit të brendshëm në planifikimin dhe kryerjen e auditive të brendshme të performancës, në këtë proces do të përshpejtohet puna e auditorëve të jashtëm dhe do të përmirësohet cilësia e analizës që kryhet nga ekspertët e auditit të brendshëm. Me kalimin e viteve, institucionet e sektorit të sigurisë nuk kanë i janë nënshtruar auditimeve të performancës, audite që mund t'i vihen në dispozicion publikut.

KLSH ka forcuar praninë e saj si institucion i pavarur i auditimit dhe ka nënshkruar një numër marrëveshjesh me institucionet publike dhe grupet e shoqërisë civile, si një mënyrë për të rritur kapacitetin dhe shkëmbimin e informacionit, por ka mungesë të theksuar informacioni për aktivitetet aktuale që janë parashikuara dhe rolin që çdo aktor mund të luajë në forcimin e auditive të performancës. Po ashtu, KLSH vuan nga mungesa e kapacitetit të auditorëve të certifikuar që mund të përqendrohen në fushën e sektorit të sigurisë, por edhe nga mungesa e informacionit të dhënë nga drejtoritë e auditit të brendshëm në institucionet e sektorit të sigurisë që mund t'ju ofrojnë auditorëve të KLSH-së elementë të rëndësishëm për planifikimin e auditeve. Kjo marrëdhënie mund të forcohet vetëm nëpërmjet praktikës dhe aktiviteteve të veçanta që synojnë forcimin e rolit që ka auditimi i performancës për forcimin e përgjegjshmërisë dhe parandalimin e shkeljeve. Në këtë aspekt duhet të gjenden dhe përdoren forma të reja të bashkëpunimit efektiv mes drejtorive dhe institucioneve të kontrollit.

<p>Përparësitë</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pasqyrë e detajuar e shpenzimeve buxhetore • Analiza e thelluar e vlerës për para • Përmirësimi i qeverisjes dhe vendimarrja • Rritja e llogaridhënies • Parandalimi i korrupsionit dhe abuzimit me pushtetin 	<p>Dobësitë</p> <ul style="list-style-type: none"> • Misionet e auditit janë më të gjata • Mungesa e përvojës nga auditimi i brendshëm • Mungesa e burimeve njerëzore • Mungesa e botëkuptimit të praktikës • Mungesa e mekanizmave të dënimit • Neglizhimi i institucioneve i vërejtjeve dhe rekomandimeve • Ndërhyrja politike
<p>Mundësitë</p> <ul style="list-style-type: none"> • Përmirësimi i udhëzimeve të auditimit, manualit dhe ligjit përkatës • Ngritja e kapaciteteve dhe rekrutimi i auditorëve të rinj • Zgjerimi i aktorëve të auditimit (p.sh. Parlamenti, shoqëria civile, bota akademike) 	<p>Rreziqet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mosmarrja në konsideratë e gjetjeve, vërejtjeve dhe rekomandimeve të raporteve • Mungesa e vullnetit politik • Moskuptimi i qëllimeve kryesore të auditit të performancës

Tabela 2. Një analizë e përparësive, dobësive, mundësive dhe rreziqeve të auditit të performancës

Referencat

- Constitution of the Republic of Albania,
http://www.klsh.org.al/web/pub/20071109103905_kushtetuta_e_republikes_se_shqiperise_28_1.pdf
- Decicion No. 7, 10/02/2014,
http://www.klsh.org.al/web/pub/vendim_per_strukturen_e_spo_1029_1.pdf
- Decision No. 61, 09/05/2015, http://www.klsh.org.al/web/pub/vendim1_1824_1.pdf
- Ligji 114/2015 Per Auditimin e Brendshem,
http://www.qbz.gov.al/botime/fletore_zyrtare/2015/PDF-2015/195-2015.pdf
- Ligj 154/2014 “Per Organizimin dhe Funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit”
http://www.klsh.org.al/web/LIGJ_Nr_154_2014_Per_Organizimin_dhe_Funksionim_in_e_KLSH_1214_1.php?kc=0,12,3,0,0
- Performance Auditing Manual, European Court of Auditors, pg. 17, issued in 2015, accessed July 2016.
http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/PERF_AUDIT_MANUAL/PERF_AUDIT_MANUAL_EN.PDF
- Rregullore e Brëndshme, No. 85, Dt. 30/06/2015
http://www.klsh.org.al/web/pub/rregullore_e_brendshme_e_organizimit_dhe_funksionimit_administrativ_te_klsh_1894_1.pdf
- Kontrolli i Lartë i Shtetit, Raporti Vjetor i Performancës 2015, pg. 17
http://www.klsh.org.al/previewdoc.php?file_id=2624,
- Kontrolli i Lartë i Shtetit, Departamenti i Auditit të Performancës, “Burimet Alternative të Energjisë në Shqipëri”, 2015, available at: <http://www.klsh.org.al/>
- Individual interview, Ministry of Finance, Department of Harmonization, June 2106
- Individual interview, Ministry of Interior, Department of Strategic Planning, June 2016
- Individual interview, Ministry of Interior, Internal Auditing Department, June 2016
- Individual interview, Rinald Muca, Head of Performance Auditing Department, SAI, July 4, 2016
- The State Supreme Audit Institution, “Annual Performance Report 2013”, p.60, 62.
http://www.klsh.org.al/web/pub/raporti_performances_se_klsh_2013_1159_1.pdf

Dokument informues: Prokurimet në sektorin e sigurisë

Arjan Dyrmishi

Hyrje

Shkeljet me prokurimet janë bërë një praktikë e përhapur në administratën publike në Shqipëri. Edhe pse problemi është bërë me shumë evident dhe abuzimet me fondet e planifikuar për prokurimet publike përbëjnë më shumë se 60% e parregullsive të identifikuara nga KLSH, nuk është marrë asnjë masë për ta trajtuar këtë problem. Përkundrazi, në këto vitet e fundit ka pasur një rritje si në numrin e shkeljeve ashtu edhe në numrin e zyrtarëve të administratës publike të përfshirë në to si dhe numri i zyrtarëve të lartë së bashku me sasinë e fondeve të keqpërdorura.

Prokurimi publik është një nga aktivitetet më të rëndësishme në shpenzimin buxhetor të institucioneve të sigurisë, sepse varësia ndaj asaj që prokurohet tregon edhe qëllimet dhe shqetësimet e qeverisë për politikën e sigurisë. Nga ana tjetër, mënyra e kryerjes së proceseve dhe procedurave të prokurimit tregon nivelin e integritetit të institucioneve të përfshira dhe nivelin e vëmendjes që i kushtohet forcimit të këtij integriteti.

Në parim, prokurimi në sektorin e sigurisë i nënshtrohet të njëjtave rregulla si çdo prokurim tjetër publik, por ka karakteristika të veçanta që e dallojnë atë në nivel teknik dhe politik. Në nivel teknik, ka çështje si planifikimi afatgjatë që përfshin zhvillimin, prodhimin, mirëmbajtjen dhe tjetërsimin e pajisjeve të prokuruar apo kërkimi dhe zhvillimi, të cilat bëjnë të vështirë të bëhen llogaritje të sakta. Në nivel politik, ndjeshmëria nga opinioni publik për shkak të kostove përgjithësisht të larta të disa prokurimeve apo arritja e baraspeshës

mes sekretit dhe transparencës i bëjnë prokurimet e sektorit të sigurisë edhe më të vështira për t'u realizuar dhe për t'i paraqitur për debat publik.

Për të siguruar që prokurimet në sektorin publik kontribuojnë në ofrimin e sigurisë dhe mundësojnë leverdinë më të mirë ekonomike si dhe në shmangien e shpërdorimeve apo rreziqeve për korrupsion dhe kontribuojnë edhe në forcimin e integritetit të institucioneve të sektorit të sigurisë, ka rëndësi që të pranojmë problemet e tyre dhe të marrim hapat e nevojshëm për trajtimin e përshtatshëm të tyre.

Duke parasysh sa më sipër, ky dokument analizon prokurimin në sektorin e sigurisë në Shqipëri. Së pari, dokumenti trajton disa norma dhe praktika bazë të njohura dhe pranuar ndërkombëtarisht për të vazhduar më tej me një përmbledhje të kuadrit ligjor dhe institucional për prokurimet në Shqipëri dhe të problematikave kryesore.

Dokumentin synon t'u ofrojë politikëbërësve, të interesuarve, medias si dhe publikut në përgjithësi njohuri që bazohen në prokurimet në sektorin e sigurisë por edhe të nxisë marrjen e masave për përmirësimin e situatës.

Çfarë është prokurimi publik?

Prokurimi publik i referohet blerjes së të mirave, shërbimeve dhe punëve nga qeveria dhe ndërmarrjet shtetërore. Procesi i prokurimit publik është pasojë e veprimtarive që nisin me vlerësimin e nevojave deri në menaxhimin e kontratës dhe pagesës së kështit të fundit¹ Bashkimi Evropian e përkufizon prokurimin publik si “procesi me anë të të cilit autoritetet publike, si institucione shtetërore apo autoritete vendore, blejnë punë, të mira dhe shërbime nga kompanitë që janë zgjedhur për këtë qëllim.”²

Prokurimi publik ka si objektiv të jetë efikas dhe ligjërish i sigurt si dhe të përfitojë nga konkurrenca në treg, duke promovuar zgjidhje të reja dhe duke marrë parasysh edhe shqetësimet mjedisore dhe sociale. Në këtë mënyrë, prokurimi publik kontribuon në mirë-funksionimin e shërbimeve publike për të mirën e qytetarëve dhe në zhvillimin e sektorit të biznesit, duke bërë të mundur përdorim sa më të mirë të parave që vijnë nga taksapaguesit.³

1 OECD, Public Procurement, <http://www.oecd.org/gov/ethics/public-procurement.htm>

2 European Commission, “Public procurement reform; Fact sheet no 1: General overview”, https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en

3 Government of Sweden, ‘Public procurement objectives’, <http://www.government.se/government-policy/public-procurement/public-procurement-objectives/>

Për qeveri të ndryshme prokurimi publik është një kolonë e rëndësishme e ofrimit të shërbimeve. Për shkak të vëllimit madh të shpenzimeve që ai përfaqëson, prokurimi publik i administruar mirë mund dhe duhet të luajë një rol të madh në nxitjen e efikasitetit të sektorit publik dhe në krijimin e besimit të qytetarëve. Sistemet e shëndetshme të prokurimit publik kontribuojnë edhe në arritjen e qëllimeve të ngutshme të politikave, të tilla si mbrojtja e mjedisit, novacionet, krijimi i vendeve të punës dhe zhvillimi i ndërmarrjeve të vogla dhe të mesme.⁴

Për të siguruar përdorimin sa më strategjik dhe tërësor të prokurimit publik, OECD ka hartuar një sërë rekomandimesh që duhet të miratohet nga qeveritë qendrore për modernizimin e sistemeve të prokurimit, të cilat mund të aplikohen në të gjitha nivelet e qeverisjes dhe nga ndërmarrjet shtetërore.

Kutiza 1. Rekomandimet e OECD-së për prokurimin publik⁵

1. Të sigurojë nivelin e duhur të **transparencës** së sistemit të prokurimit publik në të gjitha fazat e ciklit të prokurimit;
2. Të ruajë **integritetin** e sistemit të prokurimit publik nëpërmjet standardeve të përgjithshme dhe masat mbrojtëse të synuara posaçërisht për prokurimet;
3. Të lehtësojë **aksesin** tek mundësitë e prokurimit për konkurrentë të mundshëm të të gjitha madhësive;
4. Të pranojë që çdo përdorim i sistemit të prokurimit publik për të arritur objektivat dytësore të politikave duhet të **balancohet** me objektivat parësore të prokurimit;
5. Të nxisë **pjesëmarrjen** efektive dhe transparente të aktorëve kryesorë;
6. Të hartojë procese që nxisin **efikasitetin** nëpërmjet ciklit të prokurimit publik në përmbushjen e nevojave të qeverisë dhe qytetarëve të saj;
7. Të përmirësojë sistemin e prokurimit publik duke shfrytëzuar përdorimin e teknologjisë dixhitale për mbështetjen e risive të përshtatshme të **e-prokurimit** në të gjithë ciklin e prokurimit;

4 Directorate for Public Governance and Territorial Development, 'OECD Recommendation of the Council on Public Procurement', <http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-on-public-procurement.htm>

5 Directorate for Public Governance and Territorial Development, 'OECD Recommendation of the Council on Public Procurement', <http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-on-public-procurement.htm>

8. Të zhvillojë specialistë me **kapacitetin** për të siguruar vazhdimisht dobinë e fondeve në mënyrë efikase dhe efektive;
9. Të mundësojë përmirësime të performancës me anë të **vlerësimit** të efektivitetit të sistemit të prokurimit publik nga prokurimet individuale në sistem si një e tërë, në të gjitha nivelet e qeverisjes, aty ky është e mundur dhe e përshtatshme;
10. Të integrojë strategjitë e menaxhimit të **rrezikut** për evidentimin, zbulimin dhe zbutjen në të gjithë ciklin e prokurimit publik;
11. Të vërë në zbatim mekanizmat e mbikëqyrjes dhe kontrollit për të mbështetur **llogaridhënien** në të gjithë ciklin e prokurimit publik;
12. Të **integrojë** prokurimin publik në të gjitha proceset e ofrimit të shërbimeve, buxhetimit dhe menaxhimit të financave publike.

Çfarë është prokurimi në sektorin e sigurisë?

Prokurimi në sektorin e sigurisë është procesi nëpërmjet të cilit institucionet e sigurisë blejnë pajisje dhe shërbime që janë të nevojshme në përmbushjen e misionit të tyre.

Prokurimet në sektorin e sigurisë janë pjesë e dy proceseve të dallueshme: procesi i blerjes së pajisjeve dhe/ose shërbime dhe procesi i ruajtjes së kapaciteteve ekzistuese nga agjencitë e jashtme.

Pajisje i referohen në përgjithësi artikujve/mallrave, si armë, municione, mjete logjistike dhe transporti, sisteme të mbikëqyrjes si dhe artikujve e shërbimeve që nuk janë qartësisht të lidhur me sigurinë, përfshirë këtu lëndët djegëse, ushqimin, uniformat, etj. Nga ana tjetër, shërbime i referohen artikujve jo-fizikë, që gjithsesi janë të nevojshme për institucionet e sigurisë, të cilat prokurohen nga jashtë, si mbështetje logjistike, forma të ndryshme konsulence, kurse trajnimi dhe edukimi, etj.

Artikujt e blerë nga institucionet e sigurisë janë komplekse, të shtrenjta dhe shpesh mbeten në shërbim për shumë. Prandaj, vendimi që merret për një prokurim në këtë sektor do të ketë implikime edhe për të ardhmen. Për këtë arsye, në prokurimin e mallrave dhe shërbimeve nga institucionet e sigurisë përfshihen jo vetëm pajisjet, por edhe mbështetja dhe mirëmbajtja e tyre.

Ka arsye të ndryshme pse mund të lindë nevoja për prokurime në një institucion sigurie.

- Kur ka **ndryshime në kursin politik**. P.sh., kur Shqipëria vendosi të anëtarësohet në NATO. Modernizimi i arsenalit ushtarak u bë prioritet për shkak të kërkesave të ndërveprimit. Kjo çoi në miratimin e Strategjisë së Modernizimit të Sistemeve dhe Pajisjeve Ushtarake 2007.⁶
- Kur **rreziqet pësojnë ndryshime**. Për shembull, kur forcat e armatosura ishin të vendosura në misione jashtë vendit për të luftuar veprimtarinë terroriste prokurimi i mjeteve logjistike dhe i mbështetjes së komunikimit për trupat u bë tashmë e nevojshme.
- Kur ka **përparime në teknologji**. Për shembull përdorimi masiv i telefonave inteligjentë dhe internetit për komunikimin zanor dhe me mesazh komunikimit ka sjellë nevojën për prokurimin e aftësive të reja për përgjimin e komunikimeve nga shërbimet e inteligjencës dhe të sigurisë.⁷

Procesi i prokurimit të artikujve ose shërbimeve të reja nga ana e institucioneve të sigurisë kalon nëpër tri faza kryesore të ndërlidhura: vendosin se çfarë duhet prokuruar; Si duhet prokuruar; dhe më në fund kryerja e prokurimit.⁸

Vendosja e asaj që duhet prokuruar është proces i vështirë, sepse pajisjet ushtarake dhe të sigurisë kushtojnë shumë dhe shpesh teknologjia e tyre është shumë e komplikuar. Nga ana tjetër, buxheti i institucioneve të sigurisë është i kufizuar, që do të thotë se jo të gjitha nevojat e institucioneve të sigurisë mund të përmbushen. Prandaj, priorizimi i kërkesave të shumta dhe arritja e baraspeshës mes nevojave dhe vështirësive të buxhetit janë dy nga pjesët më të rëndësishme të procesit.

Edhe përcaktimi i mënyrës së prokurimit të pajisjeve apo shërbimeve, që është faza tjetër, është i ndërlikuar për një sërë arsyesh. Për shembull pajisjet ose shërbimet e kërkuara mund të ofrohen nga një ose më shumë furnitorë. Në rast se pajisja ose shërbimi sigurohet nga një furnitor, ose kur disa furnitorë mund të përjashtohet për arsye sigurie apo për motive të tjera të arsyeshme, më i përshtatshmi në këtë rast do të ishte prokurimi i drejtpërdrejtë. Kur janë të gatshëm shumë furnitorë, konkurrimi i hapur është më i përshtatshmi për të bërë prokurimin, sepse konkurrenca çon në vlerën më të mirë të fondeve dhe siguron më nivelin më optimal mes çmimit dhe performancës. Të tjera çështje

6 Ligji Nr. 9858, datë 27.12.2007, "Për Miratimin e Strategjisë Ushtarake të Republikës së Shqipërisë"

7 Juxhin Mustafaj, 'Përgjimi i "WhatsApp dhe 'Viber', 2.6 milionë euro shtesë SHISH', Panorama 25 Nëntor 2016

8 Anthony Lawrence, "Acquisition Management," in Defence Management: An Introduction (Geneva: DCAF, 2009), 156–157

që duhet të merren parasysh janë projekti dhe struktura e menaxhimit, çmimet, marrëveshjet për pagesën, etj. Të gjitha këto konsiderata arrihen zakonisht nëpërmjet përgatitjes së një strategjie të prokurimit, në të cilin përshkruhen dhe arsyetohen vendimet e marra.

Praktika e blerjes së pajisjeve apo shërbimeve, ofrimi i mbështetjes nëpërmjet të gjithë ciklit të shërbimit dhe së fundi tjetërsimi i tyre shpesh zbrërthehet në një sërë fazash me qëllim që i gjithë procesi të bëhet më i menaxhueshëm dhe i kontrollueshëm.

Ku ndryshojnë prokurimet e sektorit të sigurisë?

Në përgjithësi, prokurimet e sektorit të sigurisë janë të ngjashme me çdo lloji, nëse janë prokurime të qeverisë. Megjithatë, ka disa nga karakteristikat që e dallojnë këtë lloj prokurimi.⁹

- Planifikimi afatgjatë. Në sektorin e mbrojtjes në veçanti, prokurimi i sistemeve të caktuara të armëve dhe zhvillimi i strukturës së forcës që do t'i përdorë ato merr shumë vite apo edhe dekada. Kjo nënkupton shumë faktorë të rëndësishëm që duhet të merren në konsideratë në mënyrë që të mundësohet prokurimi i duhur. Për shembull, a është pajisja produkt i gatshëm apo duhet të zhvillohet: në rast se pajisja duhet të zhvillohet, duhet të bëhen paraprakisht disa pagesa. Faktorë të tjerë janë: disponueshmëria e pajisjes nga një ose më shumë furnitorë; interesi ose mungesa e këtij interesi nga shtetet e tjera për të njëjtat pajisje apo projekte; shtrirja e projektit në disa vite, etj.
- Kërkimi dhe zhvillimi. Sektori i sigurisë ka nevojë për teknologjinë e fjalës së fundit dhe shpesh kostot e kësaj teknologjie janë të vështira për t'u parashikuar me saktësi, gjë që mund të çojë në rritje të kostove në të ardhmen dhe që mund të vë në rrezik të gjithë projektin.
- Baraspesha mes sekretit dhe transparencës, duke qenë se baza materiale që lidhet me sigurinë ka nevojë për balancë mes sekretit të çështjeve teknike dhe financiare dhe aksesit tek informacioni i nevojshëm për të siguruar transparencën dhe llogaridhënien.

⁹ DCAF, Parliament's Role in Defence Procurement. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2006, <http://www.css.ethz.ch/en/services/digital-library/publications/publication.html/25142>

- Shqetësime nga shtetet e tjera. Duke qenë se vendimet e prokurimit të sistemeve të mëdha të armëve mund të provokojnë shqetësim ndërkombëtar, ato duhet të menaxhohen siç duhet në nivel politik dhe diplomatik.
- Nevojat e interoperabilitetit. Marrëveshjet e sigurisë me vendet e tjera dhe nevoja për interoperabilitet (ndërveprueshmëri) mund të ndikojnë në zgjedhjen e teknologjisë dhe furnitorëve.

Si të menaxhojmë rrezikun në prokurimet e sektorit të sigurisë?

Në përgjithësi sasi të më të mëdha të buxhetit për prokurimet i alokohen ushtrisë, por edhe institucionet jo-ushtarake të sigurisë, si shërbimet e inteligjencës, policia dhe kufiri kanë edhe ato nevoja për blerje që mund të jenë të krahasueshme me ato të sistemit të mbrojtjes.

Për shkak të kompleksitetit, shpenzimeve, sofistikimi teknologjik, dhe jetëgjatësisë së pajisjeve dhe sistemeve që përfshihen në prokurimet e sektorit të sigurisë, mundësia për ngjarje të paparashikuara me pasoja të dëmshme, apo edhe rreziqe, është e madhe.

Prandaj, prokurimet në sektorin e sigurisë përfshijnë aplikimin e teknikave dhe proceseve të menaxhimit që synojnë reduktimin e rreziqeve të projekteve dhe ndihmojnë të prokurohen aftësitë e duhura në kohën e duhur, me çmim të arsyeshëm dhe pa humbje në buxhet.

Menaxhimi i riskut është procesi i identifikimit të rreziqeve, vlerësimit të rëndësisë së tyre dhe planifikimit të zgjidhjes së tyre kur dalin në proces e sipër. Burimi i parë i rreziqeve është i brendshëm, që vijnë nga vetë institucionet e sigurisë. Disa nga këto rreziqe mund të jenë ndryshimet në kërkesat e përdoruesit, zhvendosja e përparësive apo rreziqeve të sigurisë të një natyre politike nga qeveria.

Burimi i dytë i rreziqeve është i jashtëm, që vijnë nga furnitorët ose ata të mundshëm dhe nga burime të tjera të jashtme. Në këto rreziqe mund të përfshihen vështirësitë me të cilat mund të përballlet furnitori që mund të jenë të natyrës financiare dhe teknologjike, mosrespektimi i detyrimeve për furnizimin në kohë, cilësia e shërbimeve, etj. Në aspektin e korrupsionit rreziqet e jashtme kanë të bëjnë me presionet për të ndikuar në procesin e tenderit. Një mënyrë e thjeshtë për të zbutur këto rreziqe është vlerësimi i gjasave që ato do të ndodhin dhe ndikimi i tyre tek kostot, koha dhe performanca.

Kutiza 2: Tipologjia e rrezikut në prokurimet e mbrojtjes, hartuar nga Transparency International

9. 1. Kërkesa ose specifikime teknike që nuk janë përcaktuar qartë për nga sasia, nuk janë identifikuar apo nuk lidhen me një strategji kombëtare transparente;
2. Prokurime të drejtpërdrejta ose pa konkurrim praktikohen në një masë të madhe dhe pa mbikëqyrje të mjaftueshme;
3. Përdorimi pa rregulla, i fshehtë dhe pa kontroll i agjentëve apo ndërmjetësve;
4. Paraqitje ofertash në bashkëpunim mes ofertuesve në mungesë të ligjeve specifike për sektorin e mbrojtjes dhe zbatimit të tyre;
5. Paketa të fshehta financiare të keq-përcaktuara dhe të ndërlikuara;
6. Marrëveshje të ndërlikuara, të monitoruara keq dhe të papublikuara kompensimi;
7. Borde të parregulluara tenderi, publikim i papërshtatshëm i detyrimeve të furnitorit dhe mungesa e mekanizmave për ankimimin nga firmat për korrupsion gjatë shpalljes së fituesit dhe në fazat e zbatimit të kontratës;
8. Standardet që priten nga nënkontraktorët apo vartësit;
9. Ndikim politik nga shtetet shitëse duke shkaktuar kështu kosto tek nevojat e ligjshme të mbrojtjes.

Burimi: Tehmina Abbas. 'Defense procurement – understanding, identifying and addressing corruption risks', (pp. 8-10) in Hans-Joachim Prieß, 'Getting the Deal Through – Public Procurement in 33 jurisdictions worldwide', Law Business Research Ltd 2014

Vlerësimi i seriozitetit të secilit prej këtyre rreziqeve bëhet zakonisht duke gjykuar mundësinë që këto rreziqe të ndodhin dhe ndikimin që do të kenë tek kostoja, koha dhe performanca. Kjo mund të bëhet duke përdorur terma të tilla si “e lartë” “e mesme” dhe “e ulët”, ose nëpërmjet aplikimit të shkallës numerike duke shënuar, për shembull, nga 1 deri në 5.

Rezultati i këtij procesi do të çojë në përpilimin e një dokumenti që identifikon rreziqet e mundshme, vlerëson seriozitetin e tyre dhe përshkruan mënyrën e trajtimit të tyre në rast se ndodhin. Dokumenti duhet të rishikohet dhe përditësohet rregullisht.

Rëndësia kryesore e miratimit të proceseve dhe teknikave të tilla është se ato zhvillojnë kulturën e integritetit dhe bëjnë të mundur institucioneve të kontrollit dhe mbikëqyrjes të marrin pjesë aktivisht dhe të kontribuojnë në këtë proces duke mundësuar kështu forcimin e mëtejshëm të kulturës së integritetit.

Për shembull, një nga rreziqet kryesore për prokurimet e sigurisë është përdorimi i prokurimi i drejtpërdrejtë. Gjithsesi, mënyra më efikase, më e ndershëm dhe më transparente që përdoret në prokurimin publik është konkurrimi i hapur. Për të rritur transparencën dhe për të marrë masa parandaluese me qëllim rritjen e integritetit, OECD rekomandon tenderët konkurrues në prokurimet e kryera për qëllime të sigurisë.¹⁰

Pas përfundimit të prokurimit, do të fillojnë të përdoren pajisjet ose shërbimet, duke nisur kështu ciklin e tyre të jetës. Nga kjo perspektivë, efikasiteti dhe vlera e prokurimit do të bëhen subjekt i auditimit të performancës dhe kontrolleve të tjera në mënyrë që të vlerësohet dobia e tyre (shih kapitullin mbi Auditimin e Performancës). Jetëgjatësia e pajisjeve dhe cilësia e shërbimeve të ofruara do të jetë testi më i mirë për strategjinë e përgjithshme të prokurimit.

Duke pasur parasysh ciklin e zakonshëm të jetës së pajisjeve dhe materialeve në veçanti, mund të lindë nevoja edhe për mirëmbajtjen dhe përmirësimin e mundshëm të tyre. Prandaj, ka shumë rëndësi që të bëhen inventaret dhe menaxhimi i pajisjeve, të cilat të jenë të dokumentuara mirë (shih kapitullin mbi Menaxhimin e Aseteve në FA).

Aspekti i fundit i këtij aktiviteti ka të bëjë me tjetërsimin e pajisjeve, gjë që mund të përbëjë një tjetër rrezik për korrupsion. Nga inventari mund të hiqen pajisje ose materiale apo asetë të tjera për t'i hapur rrugën një prokurimi të ri, i cili mund të mos jetë prioritet, ose mund të përdoret për t'i siguruar një mundësi biznesi një kontraktori të caktuar, (shih kapitullin mbi Prokurimin e Uniformave në Policinë e Shtetit), ose për të shitur materiale ose asetë enteve private të interesuara (shih kapitullin mbi Menaxhimin e aseteve në FA).

10 OECD, 'Enhancing Integrity in Public Procurement: A Checklist', OECD 2008, <https://www.oecd.org/gov/41760991.pdf>

Prokurimet e sektorit të sigurisë në Shqipëri

Kuadri ligjor

Në Shqipëri prokurimi publik në sektorin e sigurisë rregullohet me Ligjin për Prokurimin Publik (LPP) të miratuar në vitin 2006. LPP bazohet kryesisht në dispozitat e Direktivës të BE-së 2004/18/EC.¹¹ LPP përcakton si qëllim:

- a) të rrisë efikasitetin dhe efikasitetin në procedurat e prokurimit publik, të kryera nga autoritetet kontraktore;
- b) të sigurojë mirëpërdorim të fondeve publike dhe të ulë shpenzimet procedurale;
- c) të nxisë pjesëmarrjen e operatorëve ekonomikë në procedurat e prokurimit publik;
- d) të nxisë konkurrencën ndërmjet operatorëve ekonomikë;
- e) të sigurojë një trajtim të barabartë dhe jodiskriminues për të gjithë operatorët ekonomikë, pjesëmarrës në procedurat e prokurimit publik;
- f) të sigurojë integritet, besim publik dhe transparencë në procedurat e prokurimit publik

Ligji për Prokurimin Publik përcakton shtatë procedura të prokurimit publik: Procedura e hapur; Kërkesë për propozim; Procedura me negociim, pa shpallje paraprake të njoftimit; Procedura me negociim, me shpallje paraprake të njoftimit; Procedura e kufizuar; Konkurs projektimi; Shërbime konsulence.¹² Proceset e prokurimit publik të cilat përdorin “procedurën me negociim pa shpallje paraprake të njoftimit” kryhen me transparencë minimale.

Ligji përcakton dispozita specifike për prokurimet që lidhen me mbrojtjen kombëtare,¹³ dhe për kontratat sekrete, kontrata që kërkojnë masa të veçanta sigurie si dhe për kontrata diktohet nga interesat thelbësorë të shtetit.¹⁴

Për prokurimet që lidhen me mbrojtjen kombëtare, dispozitat e ligjit nuk zbatohen në këto rastet: a) kur autoriteti kontraktor rrezikon të botojë të dhëna, që mund të cenojnë interesat thelbësorë të sigurisë kombëtare; b) për

11 Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004, On the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts

12 Ligj 9643, datë 20.11.2006, Për prokurimin publik, Neni 33

13 Po aty, neni 5

14 Po aty, neni 6

blerjen e armëve, të municioneve dhe materialeve luftarake e të shërbimeve të lidhura me to. Ky përjashtim nuk duhet të ndikojë negativisht në konkurrencën e lirë për produktet që nuk u shërbejnë qëllimeve të mirëfillta ushtarake; c) në raste të veçanta, të shkaktuara nga fatkeqësi natyrore, konflikte të armatosura, operacione luftarake, stërvitje ushtarake dhe pjesëmarrje në misione ushtarake jashtë shtetit.¹⁵

Për sa i përket prokurimeve që lidhen me kontratat sekrete dhe kontratat që kërkojnë masa të veçanta sigurie, dispozitat e ligjit “nuk zbatohen në përzgjedhjen e fituesve të kontratave publike, në rast se zbatimi i tyre kërkon masa të veçanta sigurie, në përputhje me aktet ligjore dhe nënligjore, në fuqi, ose në rast se një gjë e tillë diktohet nga interesat thelbësorë të shtetit.”¹⁶

Në sektorin e mbrojtjes, VKM Nr. 1403 përcakton organin, rregullat dhe procedurat për kryerjen e prokurimeve për të cilat nuk zbatohet Ligji për Prokurimet Publike.¹⁷ VKM Nr. 1403 përcakton tre procedura prokurimi: procedura e kufizuar, procedura me negociim të drejtpërdrejtë, dhe procedura shtet me shtet.¹⁸

Procedura e kufizuar përdoret për prokurimin e armëve, municioneve, sistemeve, materialeve ushtarake dhe shërbimeve përkatëse në të cilën vetëm operatorët ekonomikë të përzgjedhur nga autoriteti kontraktues mund të marrin pjesë.

Procedura me negociim të drejtpërdrejtë është procedura përmes të cilit autoriteti kontraktues ka arsye të zgjedhë operatorin ekonomik për të negociuar kushtet e kontratës. Kjo procedurë përdoret në rastet kur: ekziston vetëm një operator ekonomik në dispozicion, kur është paraqitur vetëm një ofertë e besueshme, në raste urgjente, kur mallrat/shërbimet që nevojiten janë një vazhdim i prokurimit të mallrave/shërbimeve të prokuruar më parë.

Procedura shtet me shtet zbatohet në dy mënyra: prokurim i drejtpërdrejtë dhe prokurim i kryer me anë të autorizimit të lëshuar për një autoritet kontraktues në një shtet tjetër.

Një tjetër vendim, VKM. Nr. 17, përcakton rastet kur dispozitat e ligjit të

¹⁵ Ligj 9643, datë 20.11.2006, Për prokurimin publik, Neni 5

¹⁶ Po aty, neni 6

¹⁷ Këshilli i Ministrave. Vendim nr. 521. datë 08.08.2007, “Për procedurat e blerjes nga Ministria e Mbrojtjes të disa mallrave të përjashtuara nga rregullat e përgjithshme të prokurimit publik”, (ndryshuar me VKM nr. 1403, datë 27.10.2008)

¹⁸ Këshilli i Ministrave. Vendim nr. 1403, datë 27.10.2008, Për disa ndryshime në vendimin nr. 521. datë 08.08.2007, të Këshillit të Ministrave, “Për procedurat e blerjes nga Ministria e Mbrojtjes të disa mallrave të përjashtuara nga rregullat e përgjithshme të prokurimit publik”. Kreu IV

prokurimit publik nuk zbatohen për agjencitë e sigurisë dhe inteligjencës.¹⁹ Kjo VKM përcakton se Shërbimi Informativ Shtetëror (SHISH) mund të prokurojë përmes procedurës së negociimit. VKM Nr. 17 përcakton se SHISH mund të prokurojë mallra dhe shërbime përmes procedurës së negociimit pa njoftimin paraprak publik.

Sipas OECD, këto dispozita ligjore për prokurimet në fushën e mbrojtjes nuk janë të plota.²⁰ Edhe Bashkimi Evropian e ka identifikuar këtë fushë si problematike dhe ka rekomanduar në dy raporte të njëpasnjëshme se “Shqipëria duhet të marrë masa për të harmonizuar më tej legjislacionin e saj me rregullat e prokurimit publik të BE-së, përfshirë këtu ato në fushën e prokurimit të mbrojtjes.”²¹ Megjithatë nuk janë ndërmarrë hapa në këtë drejtim edhe pse LPP është ndryshuar nëntë herë që nga miratimi i tij në vitin 2012.

Në bazë të LPP-së KM ka nxjerrë një vendim (VKM Nr. 1) për rregullat për prokurimet publike.²² Vendimi përcakton procedurën për Autoritetet Kontraktuese, nivelet maksimale dhe minimale të çmimeve, procedurat për llogaritjen e kontratave, dokumentet e tenderit, udhëzimet për procedurat e përzgjedhjes së ofertave, procedurat e tenderit, ekzekutimin e kontratave dhe sanksionet administrative. Që nga miratimi në vitin 2007, VKM Nr. 1 ka qenë subjekt ndryshimesh të shpeshta, ndonjëherë tre herë brenda të njëjtit vit.²³

Siç thekson edhe OECD, “Autoritetet shqiptare nuk duket se kanë një strategji koherente e gjithëpërfshirëse në lidhje me zhvillimin e mëtejshëm të sistemit të prokurimit në perspektivë afatmesme apo afatgjatë. Në praktikë, pothuajse të gjitha veprimeve që janë ndërmarrë kohët e fundit kanë qenë rezultat i nismave të shpërndara të aktorëve të ndryshëm, të ndërmarra aty për aty.”²⁴

19 Këshilli i Ministrave. Vendim Nr. 17, datë 21.1.2000, “Për përdorimin dhe kontrollin e fondeve publike, për veprimtari specifike, operative, të Shërbimit Informativ të Shtetit”,

20 OECD Albania Assessment, mars 2012. f. 27

21 European Commission, Albania 2015 Report, Brussels, 10.11.2015 SWD(2015) 213 final; European Commission, Albania 2016 Report, Brussels, 9.11.2016 SWD(2016) 364 final

22 Këshilli i Ministrave. Vendim Nr. 1, Datë 10.01.2007 “Për rregullat e prokurimit publik”

23 Këshilli i Ministrave. Vendim Nr. 1, Datë 10.01.2007 “Për rregullat e prokurimit publik”, i ndryshuar me VKM nr. 153, datë 22.03.2007, VKM nr. 135, datë 03.02.2008, VKM nr. 392, datë 08.04.2008, VKM nr. 822, date 18.06.2008, VKM nr. 46, datë 21.01.2009, VKM nr. 495, datë 15.05.2009, VKM nr. 917, datë 29.7.2009, VKM nr. 398, datë 26.05.2010, VKM nr. 32, date 23.01.2013 dhe VKM nr. 547, datë 13.6.2013

24 OECD Albania Assessment, mars 2012. f. 29

Kuadri institucional

Procedurat e prokurimit kryhen nga Autoritetet Kontraktuese (AK) në institucionet e sigurisë. Institucionet e sigurisë që kanë një AK janë:

- Ministria e Mbrojtjes (MM)
- Ministria e Brendshme
- Shërbimi Informativ Shtetëror
- Drejtoria e Përgjithshme e Burgjeve
- Drejtoria e Përgjithshme e Doganave

Duke pasur parasysh madhësinë dhe kompleksitetin e prokurimit, MM-ja ka strukturën më komplekse të prokurimit. Organet dhe kompetencat përkatëse jepen në tabelën e mëposhtme (Tabela 1).

Institucioni	Kompetencat
Autoriteti kontraktues	Është përgjegjëse për kryerjen e prokurimit dhe raporton në Këshillin e Ministrave çdo vit
Strukturat e gjenerimit të kërkesave operacionale	Janë përgjegjëse për gjenerimin e kërkesave për pajisje ose / dhe shërbimeve për qëllime operacionale.
Bordi i Modernizimit të Mbrojtjes (BMM)	Ka për detyrë të analizojë, klasifikojë dhe vlerësojë kërkesat e krijuara nga Strukturat e Gjenerimit të Kërkesave Operacionale dhe është përgjegjës për klasifikimin e kërkesave që do të përjashtohen nga procedurat e prokurimit publik.
Drejtoria për Menaxhimin dhe Modernizimin e Projekteve (DMMP)	Është përgjegjëse për kryerjen dhe administrimin e procesit të prokurimit, në përputhje me vendimet e BMM. Kjo e fundit përbëhet nga 13 persona, në përputhje me Urdhrat Ekzekutivë të dhëna nga Ministri i Mbrojtjes. ⁹⁹
Njësia e Vlerësimit të Ofertave (NJVO)	Është një strukturë e përkohshme, e ngritur nga Ministri i Mbrojtjes për vlerësimin e ofertave të bëra nga ofertuesit.
Grupi i Negocimit të Kontratës	Është një strukturë e përkohshme, e ngritur nga Ministri i Mbrojtjes në varësi të natyrës së kontratës.
Njësia e Menaxhimit të Kontratës	Është përgjegjës për administrimin dhe menaxhimin e kontratave, pas përfundimit të prokurimit.

Tabela 1. Organet e prokurimit dhe kompetencat në Ministrinë e Mbrojtjes²⁶

²⁵ Urdhër nr. 728, datë 30.04.2015, "Për përbërjen dhe funksionimin e bordit të modernizimit të Forcave të Armatosura të Republikës së Shqipërisë"

²⁶ Këshilli i Ministrave. Vendim nr. 521. datë 08.08.2007, "Për procedurat e blerjes nga Ministria e Mbrojtjes të disa mallrave të përjashtuara nga rregullat e përgjithshme të

Në vitin 2008, Këshilli i Ministrave (KM) vendosi të krijojë Drejtorinë e Prokurimit të Centralizuar (DPC) në Ministrinë e Brendshme për kryerjen e procedurave të prokurimit publik për prokurimin e gjashtë llojeve të mallrave dhe shërbimeve.²⁷ Në vitin 2009 KM e zgjeroi listën me 17 artikuj.²⁸ Megjithatë, në disa raste KM vendosi që të lejonte institucione të caktuara të prokurorin drejtpërsëdrejti shërbime që ishin nën juridiksionin e DPC-së.

Një tjetër organ që luan një rol qendror në sistemin e prokurimeve është Agjencia e Prokurimit Publik (APP), e cila i raporton Kryeministrit.²⁹ Disa nga detyrat kryesore të APP-së lidhen me: përgatitjen e dokumenteve standarde të tenderit, verifikimin e zbatimit të procedurave të prokurimit publik, monitorimin e progresit të sistemit të prokurimit publik, sigurimin e asistencës teknike për autoritetet kontraktuese.

Megjithatë, organi më i lartë në sistemin e prokurimit është Komisioni i Prokurimit Publik (KPP). KPP u krijua në vitin 2009 si një organ arbitrazhi në pajtim me ndryshimet e bëra në atë vit në Ligjin për Prokurimin Publik.³⁰ KPP u krijua me qëllim përafrimin e sistemit të prokurimit publik shqiptar me atë të BE-së.³¹ Ashtu si APP, KPP i raporton Kryeministrit dhe financohet nga buxheti i shtetit. Detyra kryesore të KPP-së është të pranojë ankesa për procedurat e prokurimit dhe të marrë një vendim përfundimtar në bazë të LPP-së.³²

Në përgjithësi, kapaciteti i përgjithshëm i autoriteteve kontraktuese për menaxhimin e procedurave të prokurimit publik është i moderuar dhe duhet të përmirësohet ndjeshëm.³³ Respektimi i rregullave dhe rregulloreve është në nivel të ulët, sidomos për sa i përket procedurave më të ndërlikuara.

Kjo shihet edhe në rritjen e numrit të ankesave të paraqitura në KPP. Në

prokurimit publik”, (ndryshuar me VKM nr. 1403, datë 27.10.2008)

27 Këshilli i Ministrave. Vendim nr. 53, datë 16.1.2008 “Për ngarkimin e Ministrisë së Brendshme, për kryerjen e procedurave të prokurimit publik, për disa mallra dhe shërbime, në emër dhe për llogari të Kryeministrit, ministrive dhe institucioneve të varësisë”

28 Këshilli i Ministrave. Vendim nr. 53, datë 21.1.2009 “Për ngarkimin e Ministrisë së Brendshme për kryerjen e procedurave të prokurimit publik, në emër dhe për llogari të Kryeministrit, ministrive dhe institucioneve të varësisë, për disa mallra e shërbime”

29 Ligj Nr. 9643/2006 “Për Prokurimin Publik”; Ligj Nr. 125/2013 “Për koncesionet dhe partneritetin publik privat”; Ligj Nr. 9874/2008 “Për ankandin publik”,

30 Ligj Nr. 9643, datë 20.11.2006, ndryshuar me Ligjin Nr. 9800, datë 10.09.2007, Ligjin Nr. 9855, datë 26.12.2007, Ligjin Nr. 10170, datë 22.10.2009, Ligjin Nr.10309, date 22.07.2010, Ligjin Nr. 22/2012, Ligjin Nr. 131/2012, dhe Ligjin Nr. 182/2014

31 Komisioni i Prokurimit Publik, adresa në internet: <http://www.kpp.gov.al/ppadv/default.aspx>

32 Ligj për Prokurimin Publik, Neni 19/1

33 EU Albania Progress Report 2016

vitin 2015 KPP trajtoi 1,111 ankesa që kishin të bënin me prokurimin publik;³⁴ në vitin 2014 ky komision mori 834 ankesa,³⁵ ndërsa në vitin 2013 ka pasur 561 ankesa.³⁶

Problemet kryesore me prokurimet publike

Zbatimi përgjithësisht i dobët i ligjit dhe dobësitë institucionale kanë shkaktuar rritjen e humbjeve financiare në fondet publike. Në vitin 2015 KLSH vlerësoi se humbjet financiare në buxhetin e shtetit nga parregullsitë në prokurimin publik arrinin në 19 milionë euro,³⁷ rritje gati trefish nga 4.8 milionë euro në vitin 2014.³⁸

Gjatë këtyre viteve ka pasur një rritje në numrin e prokurimeve të kryera me anë të procedurave me negociim pa shpallje paraprake. Kjo prirje shkon kundër rekomandimeve të OECD-së dhe BE-së për të përdorur procedurat e tenderit të hapur. Gjatë vitit 2015, numri i procedurave me negociim pa shpallje paraprake u rrit në 2706, 67% e të cilave janë kryer në tremujorin e parë të vitit.³⁹ Në gjysmën e parë të vitit 2015, numri i procedurave me negociim pa shpallje paraprake u rrit në 2,224 procedurat në krahasim me 2,121 procedura që ishin për të gjithë vitin 2014.⁴⁰

Në vitin 2015, procedura me negociim ishte procedura më e përdorur e prokurimit në tenderat publikë për shërbimin private të sigurisë.⁴¹ Edhe pse LPP përcakton se procedura e preferuar e prokurimit duhet të jetë procedura e hapur dhe që procedura me negociim pa shpallje paraprake “duhet të aplikohet vetëm në raste të veçanta”⁴², 42% e të gjitha kontratave të dhëna për shërbimet private të sigurisë në vitin 2015 u dhanë me anë të “Procedurës me negociim, pa shpallje paraprake të njoftimit”.⁴³

34 EU Albania Progress Report 2016

35 EU Albania Progress Report 2015

36 EU Albania Progress Report 2014

37 KLSH, Raporti i Veprimtarisë Vjetore 2015, Tiranë 2016
http://www.klsh.org.al/previewdoc.php?file_id=2624

38 EU Albania Progress Report 2016

39 Po aty.

40 EU Albania Progress Report 2016

41 Buletini i Agjencisë së Prokurimit Publik (2015),
https://www.app.gov.al/ep/2015_Arkiva_e_Buletineve.aspx

42 Ligji e përcakton këtë si rast “nevoje urgjente” ose për të përmbushur nevojat e fillimit të vitit deri në hapjen e procesit të tenderimit në mars të çdo viti.

43 Buletini i Prokurimit Publik janar-nëntor 2015 https://www.app.gov.al/ep/2015_Arkiva_e_Buletineve.aspx

Duke pasur vështirësinë në marrjen e të dhënave dhe informacioneve nga institucionet e sigurisë në lidhje me prokurimet nga institucionet e pavarura, burimi kryesor i informacionit për këtë çështje janë raportet e Kontrollit të Lartë të Shtetit. Shqyrtimi i këtyre raporteve tregon se prokurimet e sektorit të sigurisë përfaqësojnë një pjesë të problemeve dhe çështjeve që kanë të bëjnë me prokurimin publik në përgjithësi në Shqipëri.

Raporti 2015 i KLSH-së për ligjshmërinë dhe korrektësinë financiare në Ministrinë e Mbrojtjes për periudhën 2013-2014 ka zbuluar një sërë parregullsish në lidhje me prokurimet në fushën e mbrojtjes.⁴⁴

Raporti zbulon parregullsi në 14 tenderë, duke përfaqësuar 44% të shumës totale të fondeve të shpenzuara për prokurimet. Vetëm në një prokurim, në blerjen e helikopterëve shumërolësh, kostoja e parregullsive arriti në 639,794 euro. Pas auditimit, KLSH rekomandoi fillimin e hetimeve penale me akuzën e shpërdorimit të detyrës për shtatë zyrtarë të Ministrisë së Mbrojtjes.⁴⁵ Auditimi i KLSH kryer në Ministrinë e Brendshme për periudhën 2013-2014 gjeti parregullsi të ngjashme me prokurimet dhe rekomandoi fillimin e hetimeve penale me akuzën e abuzimit me detyrën për dymbëdhjetë zyrtarëve.⁴⁶

Raportet e auditimit në Drejtorinë e Burgjeve dhe Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave tregojnë se shkeljet dhe abuzimet me prokurimet janë të pranishme edhe në këto dy institucione.⁴⁷ Vetëm në tre prokurimet e kryera nga Drejtoria e Përgjithshme e Doganave gjatë vitit 2014 humbja financiare arriti në më shumë se 900,000 euro.⁴⁸

44 KLSH, Raport mbi auditimin e ushtruar në Ministrinë e Mbrojtjes me objekt "Mbi auditimin e ligjshmërisë dhe rregullshmërisë financiare", për periudhën 16.09.2013 - 31.12.2014. www.klsh.org.al/previewdoc.php?file_id=2529

45 KLSH, Raporti i Veprimtarisë Vjetore 2015, Tiranë 2016 http://www.klsh.org.al/previewdoc.php?file_id=2624

46 Po aty.

47 KLSH, Mbi auditimin e ushtruar në Drejtorinë e Përgjithshme e Burgjeve "Mbi përputhshmërinë dhe rregullshmërinë financiar" për periudhën 01.01.2014 deri më 31.12.2015. http://www.klsh.org.al/previewdoc.php?file_id=2238

48 KLSH kallëzon në Prokurori ish Kryetarin e Degës, dy doganierë në Degën Doganore Berat dhe 3 specialistë në Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave. <http://www.klsh.org.al/>

Roli i Kuvendit në prokurimet në sektorin e sigurisë

Cikli i prokurimit publik i referohet rendit të aktiviteteve përkatëse, që fillojnë me vlerësimin e nevojave, vazhdojnë me konkurrimin dhe nënshkrimin e kontratës, pagesat dhe menaxhimin e kontratave, si dhe me monitorimin ose auditimin në fazën e fundit. Prandaj, është me rëndësi jetike për sistemin e integritetit që të sigurojë se monitorimi i performancës së sistemit të prokurimit publik t'i nënshtrohet kontrollit të brendshëm dhe të jashtëm.

Në këtë aspekt, Kuvendi ka një sërë kompetencash që ndikojnë në prokurimet që mund të ushtrohen në seancat plenare ose në Komisionin e përhershëm të Sigurisë Kombëtare ose në Komisionin për Buxhet dhe Financat.

Përveç miratimit të kuadrit ligjor për prokurimin dhe miratimin e buxhetit për institucionet e sigurisë, Kuvendi ka edhe kompetencat të mbikëqyrë institucionet e sigurisë duke kërkuar raporte nga ekzekutivi, duke dëgjuar deklaratat apo dëshmi nga zyrtarët e qeverisë apo duke drejtuar pyetje dhe interpelanca me qeverinë. Përveç kësaj, Kuvendi mund të jetë vendimmarrësi i fundit për prokurimet mbi një shumë të caktuar parash.

Gjithsesi, roli i Kuvendit në rritjen e kërkesës së llogarisë në sektorin e sigurisë ka qenë përgjithësisht i dobët dhe në lidhje me prokurimet ky rol ka qenë edhe më i dobët.

Në fushën e legjislacionit, Kuvendi nuk ka qenë në gjendje të përcaktonte programin për plotësimin e rekomandimeve të BE-së dhe OECD-për miratimin e ndryshimeve në ligjin për prokurimet, ndryshime që do të bënin të mundur rritje të transparencës dhe llogaridhënies në prokurimet e sigurisë dhe të mbrojtjes.

Në fushën e mbikëqyrjes Kuvendi ka dështuar duke mos luajtur rolin e tij të rëndësishëm në trajtimin e problemeve me prokurimet publike në përgjithësi apo me prokurimet e sektorit të sigurisë në veçanti.

Pavarësisht nga problemet në prokurimet e raportuara nga KLSH, Komisioni parlamentar për Ekonominë dhe Financat është kufizuar vetëm me dëgjimin e raportit vjetor të KLSH-së, por pa ndërmarrë asnjë aktivitet për ndjekjen e mëtejshme të këtij raporti.⁴⁹

Një nga çështjet kryesore që Kryetari i KLSH-së i ka vënë në dukje deputetëve është dështimi i ekzekutivit për të zbatuar rekomandimet e KLSH-

49 Periudha e kontrolluar në këtë vëzhgim është 2013 - 2016.

së për ndëshkimin e zyrtarëve të lartë, të cilët janë konstatuar nga KLSH se kanë abuzuar me procedurat e prokurimit.

Edhe pse 62% e rekomandimeve lidhen me abuzimet në prokurimet publike, janë ndërmarrë fare pak ose asnjë masë apo hetimet, dhe nuk janë dhënë sanksione apo ndëshkime.⁵⁰ Kryetari i KLSH i është ankuar edhe Kuvendit se kjo praktikë ka çuar në “konsolidimin e mëtejshëm të kulturës së pandëshkueshmërisë” mes zyrtarëve të nivelit të lartë, si sekretarët e përgjithshëm dhe drejtorët e përgjithshëm, si dhe në refuzimin e autoritetit të KLSH-të.⁵¹ Në seancën me Komisionin e Ekonomisë dhe Financave ku po paraqiste Raportin e Veprimtarisë Vjetor 2013, Kryetari i KLSH u tregoi deputetëve rastin e Sekretarit të Përgjithshëm të një ministrie që në një letër zyrtare dërguar KLSH-së argumentonte se “KLSH nuk ka të drejtë të auditojë prokurimet publike.”⁵²

Mungesa e veprimit për marrjen e masave për të dënuar ata që janë përgjegjës dhe për të rritur integritetin me qëllim parandalimin e abuzimit të zyrtarëve me prokurimet ka çuar në rritje të mëtejshme të numrit të shkeljeve. Gjatë prezantimit të Raportit të Veprimtarisë Vjetore 2015 Kryetari i KLSH informoi Komisionin se KLSH i ka rekomanduar Prokurorisë të nisë 51 ndjekjen penale për 159 zyrtarë të nivelit të lartë dhe të mesëm. Numri i ndjekjeve penale të rekomanduara për vitin 2015 ishte i barabartë me numrin total të ndjekjeve penale të rekomanduara për periudhën 2008-2011, duke shënuar kështu një rritje të ndjeshme.⁵³ Kryetari i KLSH informoi Komisionin se institucioni i tij ka informuar Ekzekutivin për emrat dhe pozicionet e zyrtarëve të përfshirë dhe se këtë listë do t’ia dërgonte këtij Komisioni.⁵⁴

Pavarësisht përsëritjes së vazhdueshme të këtij shqetësimi nga ana e KLSH-së, nuk është marrë asnjë veprim apo përpjekje e veçantë nga Kuvendi për të ndihmuar në trajtimin e këtij problemi.⁵⁵

50 Kuvendi, Komisioni për Ekonominë dhe Financat. “Procesverbal: Raport i veprimtarisë vjetore për vitin 2014 i Kontrollit të Lartë të Shtetit”. Datë 15.07.2015. f. 25-27: https://www.parlament.al/wp-content/uploads/2015/11/komisioni_i_ekonomise_date_15_07_2015_copy_1_23618_1.pdf

51 Kuvendi, Komisioni për Ekonominë dhe Financat. “Procesverbal: Raport i veprimtarisë vjetore për vitin 2014 i Kontrollit të Lartë të Shtetit”. Datë 15.07.2015. f. 19

52 Po aty. f. 43

53 Kuvendi Komisioni për Ekonominë dhe Financat, “Raport i performancës së Kontrollit të Lartë të Shtetit për vitin 2015”. Tiranë, më 28.06.2016, f. 7, <https://www.parlament.al/wp-content/uploads/2016/07/Komisioni-i-Ekonomis---dat---28-06-2016-2.pdf>

54 Po aty. f. 8

55 Rezolutë për Vlerësimin e Veprimtarisë së Kontrollit të Lartë të Shtetit për Vitin 2015. <https://www.parlament.al/wp-content/uploads/2016/10/rezoluta-e-KLSH-se-dt.-20.10.2016-1.pdf>

Një fushë që është anashkaluar gjatë viteve të fundit ka të bëjë me prokurimet e realizuara duke përdorur të ashtuquajturat fonde sekrete. Në vitin 2010, KLSH raportoi parregullsi me prokurimet e bëra nga Ministria e Mbrojtjes, Ministria e Brendshme dhe Shërbimit Informativ Shtetëror.⁵⁶ Parregullsitë justifikoheshin me mungesën e akteve nënligjore, gjë që bëri që Këshilli i Ministrave të miratonte një vendim për informacionin e klasifikuar në fushën e industrisë.⁵⁷

Mungesa e veprimit të mëtejshëm nga ana e Kuvendit shkaktohet kryesisht nga dy faktorë. Së pari, dy komisionet kryesore parlamentare përgjegjëse për mbikëqyrjen e çështjeve buxhetore nuk bashkëpunojnë me njëri-tjetrin. Komisioni për Sigurinë Kombëtare përfshihet në procesin e miratimit të buxhetit, kurse Komisioni për Ekonominë dhe Financat merret me procesin e mbikëqyrjes së ekzekutimit të buxhetit. Por këto komisione nuk ndërveprojnë apo bashkëpunojnë me njëri-tjetrin. Kjo do të thotë se Komisioni për Sigurinë Kombëtare, i cili ka mandat të mbikëqyrë institucionet e sigurisë, nuk ka rol ex post në çështjet buxhetore dhe për këtë arsye nuk përfshihet në diskutimin e çështjeve të paraqitura nga KLSH. Megjithatë, edhe pse ky Komision ka të drejtë të thërrasë Kryetarin e KLSH-së të raportojë për çështjet me interes të Komisionit, një gjë e tillë nuk ka ndodhur deri më sot.

Së dyti, komisionet parlamentare janë të motivuara kryesisht nga politika partiake dhe shumica që mbështet ekzekutivin nuk ka ndërmarrë asnjëherë veprime që mund të minojnë qeverinë e saj. Kjo do të thotë se kur është fjala për mbikëqyrjen e prokurimeve dhe për të përcjellë kërkesat për kontrolle të mëtejshme është vetëm opozita në parlament ajo që është e motivuar të ndërmarrë një veprim të tillë. Megjithatë, duke pasur parasysh se vendimet në komisione merren me shumicë votash dhe opozita kuptohet që nuk i ka kurrë votat e mjaftueshme, nuk është ndërmarrë asnjëherë ndonjë veprim.⁵⁸

Si tregojnë edhe faktet e raporteve të KLSH-së, mungesa e veprimit për t'i kërkuar llogari ekzekutivit dhe zyrtarëve të nivelit të lartë në administratën publike ka çuar në rritje të vazhdueshme të numrit të abuzimeve me prokurimet, gjë që ka dëmtuar edhe më tej përpjekjet për forcimin e integritetit.

56 KLSH. Raport "Për veprimtarinë e Kontrollit të Lartë të Shtetit për vitin 2009", Mars 2010. f. 37

57 Këshilli i Ministrave. Vendim Nr. 121, datë 2.2.2009, "Për sigurimin e informacionit të klasifikuar "sekret shtetëror" në fushën industriale".

58 Klopfer Franziska, Douglas Cantwell, Miroslav Hadžić, and Sonja Stojanović. "Almanac on Security Sector Oversight in the Western Balkans." Editura UNAGRAF, Belgrade (2012), f. 36-37

Rekomandime

Pas rekomandimeve të përsëritura të Komisionit të BE-së dhe OECD-së, qeveria dhe Kuvendi duhet të marrin masa të menjëhershme për të trajtuar mangësitë dhe boshllëqet në legjislacion.

Legjislacioni duhet të reflektojë specifikat dhe rreziqet që lidhen me prokurimet në sektorin e sigurisë dhe të mundësojnë ngritjen e kapaciteteve dhe strukturave të nevojshme institucionale për të siguruar kontroll dhe mbikëqyrje të qëndrueshme dhe koherente.

KLSH duhet të përmirësojë kapacitetet e tij administrative dhe menaxheriale me qëllim përmirësimin e autidimit të prokurimeve të realizuara nga institucionet e sigurisë.

KLSH duhet të kryejë audite të performancës me qëllim trajtimin e problematikave afatgjate që kanë prokurime të tilla.

Duke pasur parasysh kompleksitetin e prokurimeve të kryera nga institucionet e sigurisë KLSH duhet t'i kushtojë vëmendje të veçantë procesit të vendimmarrjes dhe arsytimit të prokurimit të bërë si dhe tjetërsimit të pajisjeve dhe materialeve ekzistuese ushtarake.

Kuvendi duhet të marrë masa për të ndryshuar praktikën e mbikëqyrjes për të ulur rreziqet e krijuara nga hendeku mes procedurat e mbikëqyrjes ex-ante dhe ex-post. Përveç rolit në fazën e miratimit të buxhetit të institucioneve të sektorit të sigurisë Komisioni për Sigurinë Kombëtare duhet të përfshihet edhe në shqyrtimin e efektivitetit të ekzekutimit të buxhetit dhe të prokurimeve në veçanti duke pasur parasysh problematikën e identifikuar.

Komisioni për Sigurinë Kombëtare dhe Komisioni për Ekonomi dhe Financa, në kuadër të legjislacionit ekzistues duhet të kërkojë që prokurimet mbi të një sasi të caktuar të miratohen nga Kuvendi.

Referencat

- Anthony Lawrence, “Acquisition Management,” in Defense Management: An Introduction (Geneva: DCAF, 2009), 156–157
- DCAF, Parliament’s Role in Defense Procurement. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2006, <http://www.css.ethz.ch/en/services/digital-library/publications/publication.html/25142>
- Directorate for Public Governance and Territorial Development, ‘OECD Recommendation of the Council on Public Procurement’, <http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-on-public-procurement.htm>
- Directorate for Public Governance and Territorial Development, ‘OECD Recommendation of the Council on Public Procurement’, <http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-on-public-procurement.htm>
- DIRECTIVE 2004/18/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 31 March 2004, On the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts
- European Commission. Albania 2014 Report, Brussels, 8.10.2014 COM(2014) 700 final
- European Commission. Albania 2015 Report, Brussels, 10.11.2015 SWD(2015) 213 final;
- European Commission, Albania 2016 Report, Brussels, 9.11.2016 SWD(2016) 364 final,
- European Commission, “Public procurement reform; Fact sheet no 1: General overview”, https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en
- Government of Sweden, ‘Public procurement objectives’, <http://www.government.se/government-policy/public-procurement/public-procurement-objectives/>
- Juxhin Mustafaj, ‘Përgjimi i ‘WhatsApp’ the ‘Viber’, 2.6 milionë euro shtesë SHISH’, Panorama 25 Nëntor 2016
- Këshilli i Ministrave. Vendim nr. 521. datë 08.08.2007, “Për procedurat e blerjes nga Ministria e Mbrojtjes të disa mallrave të përjashtuara nga rregullat e përgjithshme të prokurimit publik”, (ndryshuar me VKM nr. 1403, datë 27.10.2008)
- Këshilli i Ministrave. Vendim nr. 1403, datë 27.10.2008, Për disa ndryshime në vendimin nr. 521. datë 08.08.2007, të Këshillit të Ministrave, “Për procedurat e blerjes nga Ministria e Mbrojtjes të disa mallrave të përjashtuara nga rregullat e përgjithshme të prokurimit publik”. Kreu IV

Këshilli i Ministrave. Vendim Nr. 17, datë 21.1.2000, “Për përdorimin dhe kontrollin e fondeve publike, për veprimtari specifike, operative, të Shërbimit Informativ të Shtetit”,

Këshilli i Ministrave. Vendim Nr. 1, Datë 10.01.2007 “Për rregullat e prokurimit publik”

Këshilli i Ministrave. Vendim Nr. 1, Datë 10.01.2007 “Për rregullat e prokurimit publik”, i ndryshuar me VKM nr. 153, datë 22.03.2007, VKM nr. 135, datë 03.02.2008, VKM nr. 392, datë 08.04.2008, VKM nr. 822, date 18.06.2008, VKM nr. 46, datë 21.01.2009, VKM nr. 495, datë 15.05.2009, VKM nr. 917, datë 29.7.2009, VKM nr. 398, datë 26.05.2010, VKM nr. 32, date 23.01.2013 dhe VKM nr. 547, datë 13.6.2013

Këshilli i Ministrave. Vendim nr. 521. datë 08.08.2007, “Për procedurat e blerjes nga Ministria e Mbrojtjes të disa mallrave të përjashtuara nga rregullat e përgjithshme të prokurimit publik”, (ndryshuar me VKM nr. 1403, datë 27.10.2008)

Këshilli i Ministrave. Vendim nr.53, datë 16.1.2008 “Për ngarkimin e Ministrisë së Brendshme, për kryerjen e procedurave të prokurimit publik, për disa mallra dhe shërbime, në emër dhe për llogari të Kryeministrisë, ministrive dhe institucioneve të varësisë

Këshilli i Ministrave. Vendim nr. 53, datë 21.1.2009 Për ngarkimin e Ministrisë së Brendshme për kryerjen e procedurave të prokurimit publik, në emër dhe për llogari të Kryeministrisë, ministrive dhe institucioneve të varësisë, për disa mallra e shërbime

Ligj Nr. 9643/2006 “Për Prokurimin Publik”

Ligj Nr. 125/2013 “Për koncesionet dhe partneritetin publik privat” Ligj Nr. 9874/2008 “Për ankandin publik”

Ligj Nr. 9643, datë 20.11.2006, “Për Prokurimin Publik”, ndryshuar me Ligjin Nr. 9800, datë 10.09.2007, Ligjin Nr. 9855, datë 26.12.2007, Ligjin Nr. 10170, datë 22.10.2009, Ligjin Nr. 10309, date 22.07.2010, Ligjin Nr. 22/2012, Ligjin Nr. 131/2012, dhe Ligjin Nr. 182/2014

Ligj Nr. 9858, datë 27.12.2007, Për Miratimin e Strategjisë Ushtarake të Republikës së Shqipërisë

Këshilli i Ministrave. Vendim Nr. 121, datë 2.2.2009, “Për sigurimin e informacionit të klasifikuar “sekret shtetëror” në fushën industriale”.

Këshilli i Ministrave. Vendim Nr. 121, datë 2.2.2009, “Për sigurimin e informacionit të klasifikuar “sekret shtetëror” në fushën industriale”.

KLSh. Raporti Vjetor i Performancës 2015, Tiranë 2016

http://www.klsh.org.al/previewdoc.php?file_id=2624

KLSh. Raport mbi auditimin e ushtruar në Ministrinë e Mbrojtjes me objekt

- “Mbi auditimin e ligjshmërisë dhe rregullshmërisë financiare”, për periudhën 16.09.2013 - 31.12.2014.
www.klsh.org.al/previewdoc.php?file_id=2529
- KLSH. Raporti Vjetor i Performancës 2015, Tiranë 2016
http://www.klsh.org.al/previewdoc.php?file_id=2624
- KLSH. Raporti Vjetor i Performancës 2015, Tiranë 2016
http://www.klsh.org.al/previewdoc.php?file_id=2624
- KLSH. Mbi auditimin e ushtruar në Drejtorinë e Përgjithshme e Burgjeve “Mbi përputhshmërinë dhe rregullshmërinë financiar” për periudhën 01.01.2014 deri më 31.12.2015.
http://www.klsh.org.al/previewdoc.php?file_id=2238
- KLSH. KLSH kallëzon në Prokurori ish Kryetarin e Degës, dy Doganierë në Degën Doganore Berat dhe tre Specialistë në Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave. <http://www.klsh.org.al/>
- Kuvendi. Komisioni për Ekonominë dhe Financat. “Procesverbal: Raport i veprimtarisë vjetore për vitin 2014 i Kontrollit të Lartë të Shtetit”. Datë 15.07.2015. https://www.parlament.al/wp-content/uploads/2015/11/komisioni_i_ekonomise_date_15_07_2015_copy_1_23618_1.pdf
- Kuvendi. Komisioni për Ekonominë dhe Financat. “Procesverbal: Raport i veprimtarisë vjetore për vitin 2014 i Kontrollit të Lartë të Shtetit”. Datë 15.07.2015. p.19
- Kuvendi. Komisioni për Ekonominë dhe Financat. “Procesverbal: Raport i veprimtarisë vjetore për vitin 2014 i Kontrollit të Lartë të Shtetit”. Datë 15.07.2015. p.43
- Kuvendi. Komisioni për Ekonominë dhe Financat, “Raporti i performancës së Kontrollit të Lartë të Shtetit për vitin 2015”. Tiranë, më 28.06.2016.
<https://www.parlament.al/wp-content/uploads/2016/07/Komisioni-i-Ekonomis---dat---28-06-2016-2.pdf>
- Kuvendi. Kuvendi Komisioni për Ekonominë dhe Financat, “Raporti i performancës së Kontrollit të Lartë të Shtetit për vitin 2015”. Tiranë, më 28.06.2016. <https://www.parlament.al/wp-content/uploads/2016/07/Komisioni-i-Ekonomis---dat---28-06-2016-2.pdf>
- Kuvendi. Rezolutë për Vlerësimin e Veprimtarisë së Kontrollit të Lartë të Shtetit për Vitin 2015. <https://www.parlament.al/wp-content/uploads/2016/10/rezoluta-e-KLSH-se-dt.-20.10.2016-1.pdf>
- KLSH. Raport “Për veprimtarinë e Kontrollit të Lartë të Shtetit për vitin 2009”, Mars 2010.
- KLSH. Raport “Për veprimtarinë e Kontrollit të Lartë të Shtetit për vitin 2009”, Mars 2010. f. 37

- Klopper Franziska, Douglas Cantwell, Miroslav Hadžic, and Sonja Stojanovic. "Almanac on Security Sector Oversight in the Western Balkans." Editura UNAGRAF, Belgrade (2012). 37
- OECD. 'Enhancing Integrity in Public Procurement: A Checklist', OECD 2008, <https://www.oecd.org/gov/41760991.pdf>
- OECD. Public Procurement, <http://www.oecd.org/gov/ethics/public-procurement.htm>
- OECD. Albania Assessment, March 2012.
- Public Procurement Commission website, <http://www.kpp.gov.al/ppadv/default.aspx>
- Public Procurement Agency newsletter (2015), https://www.app.gov.al/ep/2015_Arkiva_e_Buletineve.aspx
- Public Procurement Agency. Public Procurement Bulletins January-November 2015 https://www.app.gov.al/ep/2015_Arkiva_e_Buletineve.aspx
- Tehmina Abbas. 'Defense procurement – understanding, identifying and addressing corruption risks', (pp. 8-10) in Hans-Joachim Prieß, 'Getting the Deal Through – Public Procurement in 33 jurisdictions worldwide', Law Business Research Ltd 2014
- Urdhër nr. 728, datë 30.04.2015, "Për përbërjen dhe funksionimin e bordit të modernizimit të Forcave të Armatosura të Republikës së Shqipërisë"

P J E S A I I

Rast studimor: Mbikëqyrja e prokurimeve të klasifikuara si “sekret” në Shqipëri

Erion Lena

Përmbledhje Ekzekutive

Përcaktimi i metodës më të përshtatshme të prokurimit për të siguruar transparencën dhe kontrollin, në rastet e prokurimeve të klasifikuara në sektorin e sigurisë, është një detyrë e vështirë për vendet në zhvillim, përfshirë këtu edhe Shqipërinë.

Aspektet e paraqitura në këtë studim, kur aplikohet procedura e prokurimeve të klasifikuara në sektorin e sigurisë, paraqesin një sfidë të vërtetë për kontrollin dhe mbikëqyrjen parlamentare.

Prokurimet e klasifikuara mund të pengojnë përpjekjet që bëhen për përmirësimin e transparencës në këtë sektor. Ligjet dhe rregulloret e fshehtësisë kufizojnë dhe vënë në rrezik mbikëqyrjen parlamentare të këtij sektori. Nga ana tjetër, mbikëqyrja e dobët çon në praktika të dobëta të prokurimit nga ana e institucioneve të sigurisë dhe në minimizimin e integritetit të tyre.

Rëndësia e sigurisë kombëtare mund të ndikojë në transparencën dhe legjitimitetin demokratik të institucioneve të sigurisë duke lënë Kuvendin jashtë procesit të prokurimit. Për këtë arsye, është e rëndësishme që Kuvendi të jetë në gjendje të bëjë vlerësime, të marrë pjesë në këtë proces dhe të ndjekë diskutimet dhe vendimet në procesin e vlerësimit.

Kuvendi duhet të rishikojë dhe/ose të miratojë projekte të mëdha për

prokurime në sektorin e sigurisë, si dhe të marrë pjesë në procesin e vendimmarrjes, zbatimit dhe vlerësimit të politikës së sigurisë kombëtare, duke përcaktuar si thelbësor rolin e tij në të katër fazat e ciklit të prokurimit.

Hyrje

Ky studim analizon raste prokurimesh të kryera sipas procedurave të klasifikuara të prokurimit për qëllime të sigurisë kombëtare.

Sistemi i kontrollit dhe mbikëqyrjes është i nevojshëm për të kuptuar se si funksionon sistemi në lidhje me prokurimet e klasifikuara dhe faktorët që ndikojnë në funksionimin e pjesshëm apo joefektiv e të papërshtatshëm të tij. Mbikëqyrja parlamentare është një element thelbësor i ndarjes së pushteteve, dhe në modele efikase qeverisëse vendos kufij të qartë në kompetencat e ekzekutivit dhe të presidentit.

Në shoqëritë demokratike, institucionet e sigurisë kombëtare janë të detyruar të përballen me sfidën; si të arrijnë një ekuilibër ndërmjet fshehtësisë operative dhe të drejtës së informimit dhe të dinë se si të mbrojnë të drejtat e garantuara nga kushtetuta, të shmangin shpërdorimin e fondeve publike që mund të rezultojë në korrupsion në këtë sektor.

Institucionet e sektorit të sigurisë përdorin një pjesë të konsiderueshme të buxhetit të shtetit. Për këtë arsye, ka shumë rëndësi që Kuvendi të monitorojë përdorimin sa më efikase të burimeve të pakta të shtetit.

Roli i institucioneve të kontrollit dhe i Kuvendit është të forcojë integritetin financiar të sektorit të sigurisë me objektivin kryesor shmangien e korrupsionit, rritjen e efikasitetit dhe efektivitetit të institucioneve të sektorit të sigurisë.

Ky studim është i ndarë në dy pjesë (1) përmbledhja e legjislacionit që rregullon blerjen e armëve, shërbimeve dhe materialeve sipas procedurës së prokurimeve të klasifikuara; (2) Raste studimore, ku duket roli i institucioneve të përfshira në procesin e prokurimeve të klasifikuara dhe roli i Parlamentit (komisionit përgjegjës parlamentar) në këto prokurime.

Në të dhënat e analizuara për qëllimin e këtij studimi përfshihen ligje dhe rregullore, raporte të Kontrollit të Lartë të Shtetit, studime si dhe informacione të tjera nga të gjitha institucionet e përfshira.

Kuadri ligjor

Kuadri ligjor në Shqipëri në lidhje me procesin e prokurimeve të klasifikuara përbëhet nga ligje, VKM, rregulloret dhe direktiva.

Ligji Nr. 9643, dt. 20.11.2006, Ligjin “Për Prokurimin Publik” (LPP), i ndryshuar, mbulon të gjitha prokurimet publike, përveçse rasteve kur parashikohet ndryshe. Në këtë drejtim, LPP shprehet edhe për prokurimin publik në sektorin e sigurisë. Neni 5 i këtij ligji, pika 2, parashikon se “Dispozitat e këtij ligji nuk zbatohen në rastet e mëposhtme: a) kur autoriteti kontraktor rrezikon të botojë të dhëna, që mund të cenojnë interesat thelbësorë të sigurisë kombëtare; b) për blerjen e armëve, të municioneve dhe materialeve luftarake e të shërbimeve të lidhura me to. Ky përjashtim nuk duhet të ndikojë negativisht në konkurrencën e lirë për produktet që nuk u shërbejnë qëllimeve të mirëfillta ushtarake.”

Për shembull, prokurimi i pajisjeve për një bazë ushtarake do të jetë objekt prokurimi në përputhje me LPP-së, nëse nuk është përcaktuar paraprakisht se do të jetë për një “çështje të lidhur me sigurinë kombëtare”.

Qeveria shqiptare jep miratimin për prokurimin e armëve, municioneve, pajisjeve ushtarake dhe materialeve, veç e veç ose si pjesë e një sistemi që konsiderohet të ketë ndikim të rëndësishëm në çështjet e mbrojtjes dhe sigurisë kombëtare (Neni 14, paragrafi 15 i Ligjit nr. 8671, datë 26.10.2000, “Për pushtetet dhe autoritetet e komandimit e të drejtimit strategjik të Forcave të Armatosura të Republikës së Shqipërisë.”

Vendimi nr. 1403 rregullon prokurimet e klasifikuara që nuk janë pjesë e LPP-së. Vendimi ka si qëllim prokurimet e klasifikuara të cilat, nëse kryen në përputhje me LPP-më, mund të “dëmtonin interesat thelbësore të shtetit dhe sigurinë kombëtare.”

Ky vendim përcakton se Autoriteti Kontraktues, që është Ministria e Mbrojtjes, ka përgjegjësinë të zhvillojë dhe administrojë prokurimin e klasifikuar dhe merret çdo ditë me detajet e proceseve të tenderimit, lidhjen e kontratës, dhe procesin e administrimit të zbatimit të kontratës.

Vendimi jep udhëzime për vlerësimin e kostove të prokurimeve me qëllim planifikimin, formulimin e buxhetit dhe koordinimin me NATO-n, si dhe rekomandon teknikat e çmimeve dhe këshillon planifikuesit të marrin në konsideratë koston/efektivitetin e të gjithë sistemit.

Rolet kryesore në procesin e prokurimit janë ato të autoritetit kontraktues, njësisë së prokurimit, grupit të vlerësimit të ofertës, grupit të negocimit të

kontratës, dhe sektorëve të menaxhimit të kontratës.

Ministria e Mbrojtjes siguron financimin dhe zgjedh procedurën e prokurimit, duke përfshirë arsyetimin për zgjedhjen e saj, përzgjedhjen e pjesëmarrësve për shqyrtim dhe përzgjedhjen e kontraktorit për lidhjen e kontratës. Kontratat vlerësohen në bazë të kombinimit të cilësisë teknike dhe të çmimit. Për lidhjen e kontratës merret në konsiderate “oferta më e leverdishme në këndvështrimin financiar.”

Metodat e prokurimit që zbatohen në prokurimin e klasifikuar janë “procedure e kufizuar”, “procedurë me negociim të drejtpërdrejtë” dhe “Prokurimet Shtet me Shtet”.

- Procedura e Kufizuar. Kjo procedurë përdoret për llojet e armëve dhe municioneve, sistemeve, e materialeve luftarake dhe të shërbimeve, të lidhura me to. Ajo është procedura, përmes së cilës marrin pjesë vetëm operatorët ekonomikë të përzgjedhur nga autoriteti kontraktor. Në këtë procedurë merret në konsiderate që:
 1. Përzgjedhja e operatorëve ekonomikë bëhet në bazë të natyrës së kontratës, vendimit të Bordit të Modernizimit dhe Studimit të realizuar nga Drejtoria e Menaxhimit të Projekteve të Modernizimit.
 2. Njoftimi i kontratës u dërgohet vetëm subjekteve që janë studiuar si kandidate të mundshëm.
 3. Ftesa për ofertë u dërgohet vetëm kandidatëve të përzgjedhur. Ajo përmban të gjithë informacionin e nevojshëm, në mënyrë që t'i bëjë të mundur kandidatëve të përzgjedhur të dorëzojnë ofertat e tyre.
 4. Në përcaktimin e afatit kohor për procedurën e kufizuar dhe me negociim të drejtpërdrejtë mbahet në konsiderate kompleksiteti i kontratës dhe koha e kërkuar për hartimin e ofertave.
- Procedura me negociim të drejtpërdrejtë.

Përmes kësaj procedure Autoriteti Kontraktor ka arsye të përzgjedhë vetë operatorin ekonomik dhe negociacion kushtet e kontratës. Kjo procedurë realizohet kur bazohet në njërën ose disa nga argumentet e mëposhtme:

1. Kur ka arsye që lidhen me të drejtat ekskluzive ose të drejtat e autorit, kontrata nuk mund të ekzekutohet përveçse nga një operator i vetëm ekonomik;
2. Kur është paraqitur vetëm një ofertë e përshtatshme, pas dërgimit të kërkesës për pjesëmarrje në tenderin me procedurë të kufizuar.
3. Kur ka nevojë urgjente, për shkaqe jashtë kontrollit apo parashikimit të autoritetit kontraktor, që kanë të bëjnë me fatkeqësi natyrore ose rast

krize dhe kur afati kohor limit për procedura të konkurrimit, nuk mund të realizohet;

4. Në rast se mallrat e kërkuara janë vijim i investimeve të mëparshme të sistemit, pajisjes, armatimit e teknikës ekzistuese, të realizuara nëpërmjet fondeve publike ose ndihmave logjistike. Në këtë rast, afati i përdorimit të sistemit ekzistues nuk duhet të ketë kaluar 50% të jetëgjatësisë të tij;
 5. Në rast se blerja e mallrave apo shërbimeve është e njëjtë me ato ekzistuese dhe ndryshimi i furnizimit me tipe të ndryshme do të rezultojë me mallra me karakteristika të ndryshme teknike, që çojnë në vështirësi operacionale, teknike, mirëmbajtjeje dhe trajnimi kompleks të personelit;
 6. Në rastet e zgjatjes së kontratave të prokurimit të mallrave ose shërbimeve, nëse nevoja për mallra/shërbime shtesë është shkaktuar nga rrethana të paparashikuara, që nuk varen nga autoriteti kontraktor, dhe që nuk mund të ndahen, teknikisht ose ekonomikisht, nga kontrata fillestare, pa sjelle ndikime negative ose kosto të mëtejshme për autoritetin kontraktor, por që janë të nevojshme për përfundimin e kontratës fillestare.
 7. Në rastin kur autoriteti kontraktor gjykon se një procedure tjetër rrezikon të japë të dhëna që mund të cenojnë interesa thelbësore të mbrojtjes dhe sigurisë kombëtare.
- Prokurimet Shtet me Shtet

Ky lloj prokurimi mund të realizohet në dy forma:

1. Prokurim i drejtpërdrejtë, përmes së cilës autoriteti kontraktor realizon prokurime tek një ministri homologe ose struktura vartëse të saj me kushtet, çmimet e standardet që ato zbatojnë për forcat e tyre të armatosura; dhe
2. Autorizim i një shteti për të kryer procedura prokurimi në emër të autoritetit kontraktor, është procedura, përmes së cilës autoriteti kontraktor autorizon një ministri homologe ose strukturë vartëse të tij për të realizuar procedura prokurimi në interes të Forcave të Armatosura, me kushtet, çmimet e standardet që ato zbatojnë për forcat e tyre të armatosura. Në këtë rast autoriteti kontraktor transferon paraprakisht fondin financiar të shteti përkatës, pas autorizimit të marrë nga Ministria e Financave.

Në rastin e prokurimeve të klasifikuara procesi i ankimimit parashikon formularin e ankesës dhe udhëzimet në dokumentet e tenderimit. Vendimi i jep të drejtën e ankimit çdo personi i cila ka një "interes në një prokurim"

ose i cili është “dëmtuar ose rrezikon të dëmtohet”, me vendimin e autoriteti kontraktues. Ankesa duhet t’i dorëzohet autoritetit kontraktor brenda pesë ditëve, kur ankimuesi vihet në dijeni, ose “duhet të ketë” qenë në dijeni për shkeljen dhe duhet të tregojë bazën faktike dhe ligjore të ankesës. Pas depozitimit të ankesës, autoriteti kontraktues, vendos pezullimin e prokurimit deri në zgjidhjen e ankesës.

Vendimi i Kryetarit të Autoritetit Kontraktues duhet të merret brenda 10 ditëve nga data e ankimimit, por kjo periudhë mund të zgjatet për shkaqe si pritja për dokumentet e nevojshme për të bërë vlerësimin.

Vendimi, ndryshe nga Ligji për Prokurimin Publik, nuk përmend mundësinë e ankimimit pranë gjykatave dhe mundësinë e ndihmesës nga Avokatit i Prokurimeve Publike.

Struktura e vetme që mund të marrë në konsideratë këtë ankesë është Kuvendi. Sipas Ligjit “Për pushtetet dhe autoritetet e kontrollit e drejtimit strategjik të Forcave të Armatosura të Republikës së Shqipërisë” (Ligji nr. 8671, datë 26.10.2000), Kuvendi “ushtron kontroll parlamentar mbi veprimtarinë që kanë lidhje me Forcat e Armatosura.” (Neni 4 pika 4)

Komisioni i Sigurisë Kombëtare ka përgjegjësinë e organizimit të mbrojtjes kombëtare dhe Forcave e Armatosura, bashkëpunimi ushtarak, punët e brendshme, emergjencat civile, rendin publik dhe shërbimet e sigurisë. Monitoron zbatimin e ligjeve dhe kontrollon veprimtarinë e ministrive dhe organeve të tjera qendrore duke i propozuar në Parlament ose Këshillit të Ministrave të marrë masat e duhura.

Në përfundim, në rastin e prokurimeve të klasifikuara, duke krahasuar ligjet dhe kompetencat e institucioneve, rezulton se ka një mospërputhje midis kompetencave të Komisionit Parlamentar të Sigurisë Kombëtare, qeverisë dhe Ministrisë së Mbrojtjes. Fillimi dhe i gjithë procesi i tenderimit nga Ministria e Mbrojtjes nuk përfshin në asnjë fazë Komisionin Parlamentar të Sigurisë Kombëtare, të cilët kanë përgjegjësinë për organizimin e sigurisë kombëtare dhe të Forcave të Armatosura.

Blerja e Helikopterëve

Qeveria shqiptare nënshkroi një marrëveshje me kompaninë franceze Eurocopter për blerjen e pesë helikopterëve. Komisioni Parlamentar i Sigurisë Kombëtare miratoi me shumicë këtë marrëveshje. Ministri i Mbrojtjes raportoi në Komisionin e Sigurisë për blerjen e helikopterëve të rinj, duke siguruar transparencë të plotë të kontratës së nënshkruar. Projekti mori mbështetjen e anëtarëve të Komisionit të Sigurisë dhe ekspertëve të Ministrisë së Mbrojtjes.

Ndonëse nuk ka informacion të mjaftueshëm, Ministri shqiptar i Mbrojtjes theksoi se kontrata është nënshkruar në përputhje me interesat e vendit dhe duke respektuar dy kompanitë të përfshira në prodhimin e këtyre helikopterëve.

Ai përmendi se tenderi është kryer në përputhje me të gjitha rregullat dhe ligjet e Shqipërisë dhe se tenderi është fituar nga një shoqëri franceze-gjermane, Eurocopter, një nga më të mëdhatë në Evropë dhe në botë që ndërton avionët Airbus. Kontrata parashikonte edhe detaje të tjera, si pagesa për pjesë origjinale rezervë të shoqërisë, trajnimin e pilotëve shqiptare për pilotimin e tyre, etj.

Nga auditimi i KLSH për marrjen në dorëzim të “pjesëve të helikopterëve”, janë zbuluar një sërë shkeljesh që kanë shkaktuar një dëm në buxhetin e shtetit prej 639.794 euro. Gjatë ekzekutimit të kontratës për “Furnizim me 5 helikopterë të mesëm shumëvlerësh”, palës franceze i ishin likuiduar katër këste me vlerë 3,458,142 euro, ndërsa vlera e katër kësteve sipas dokumenteve është 2,764,348 euro, ose 639 794 euro më pak.

Edhe pse vlera e kësteve të dorëzuara duket të jetë 2.764.348 € në bazë të faturave, pagesa në të vërtetë për këto është bërë në vlerë prej 3,458,142 euro. Pra, në total janë paguar 693,794 € më shumë për pajisje apo elemente të mjeteve të cilat nuk janë dorëzuar dhe nuk janë pasqyruar të kenë hyrë në magazinë. Në rastin e mësipërm kontrata u dërgua për miratim në Kuvend. Në këtë rast evidentohet një boshllëk i konsiderueshëm mes Komisionit të Sigurisë dhe Ministrisë së Mbrojtjes. Duhet të ketë përcaktohet një detyrim i ekzekutivit për të informuar plotësisht Kuvendin për vendimet e prokurimit.

Kuvendi ka të drejtë të miratojë/rrëzojë kontrata, por edhe të përfshihet në këto faza të prokurimit:

- i. Specifikimi i nevojës për pajisje të reja / kosto për buxhetin e shtetit
- ii. Krahasimi dhe përzgjedhjen e propozimeve / kontratat e ofruara.

Blerja e automjeteve të blinduara për policinë ushtarake

Gjatë vitit 2014 Ministria e Mbrojtjes, prokuroi nëpërmjet procedurës të prokurimit të klasifikuar “Blerjen e Mjeteve të Blinduar për Policinë Ushtarake”. Vlera totale e këtij tenderi ishte 1,200,000 euro.

Nga auditimi i KLSH-së del se është përdorur metoda me negociim të drejtpërdrejtë. Në blerjen e mjeteve të blinduara për policinë ushtarake nga prodhuesi italian “Iveco”, me vlerë prej 1,420,000 euro, për vitin 2014, rezulton se nga ana e grupit të punës janë bërë ndryshime të specifikimeve teknike. Kërkesa e njësisë ushtarake sjell një rritje të pajustificuar prej 220,000 euro nga projektideja fillestare e propozuar nga Komanda e Policisë Ushtarake. Ndryshimet janë bërë brenda një jave, duke krijuar përshtypjen e një “nxitimi të pajustificuar” për blerjen e blindave ushtarake. Në pamje të parë, ndryshimet nuk kanë të bëjnë me vlera financiare, por çdo lëvizje e kërkesave specifike përkthehet në kosto, e cila rritet nga 1,200,000 në 1,420,000 euro. Meqenëse këto makina të blinduara (të cilat sipas kontratës do të sillleshin në shtator 2015) ende nuk ishin prodhuar, autoriteti kontraktor nuk justifikohet në përzgjedhjen e procedurave të emergjencës. Në këtë rast, sipas KLSH-së, duhet të ishte përzgjedhur procedura e kufizuar, e cila do t'i kishte dhënë mundësinë e marrjes së ofertave edhe nga operatorë të tjerë prodhues, sigurisht partnerë brenda NATO-s. Gjithashtu, nga auditimi rezulton se tre përfaqësues të njësisë ushtarake operacionale janë përfshirë edhe në grupin e punës, duke shkelur ligjin. Grupi i vlerësimit të ofertës ka ndryshuar specifikimet teknike në varësi të ndryshimeve të ardhura nga kompania prodhuese e blindave, duke ulur forcën motorike të motorit.

Sikurse dhe te rasti i mësipërm Kuvendi nuk ishte i përfshirë në fazat e prokurimit, as për specifikimin e nevojës për pajisje të reja, të cilat kanë një kosto për buxhetin e shtetit, as për të krahasuar dhe përzgjedhur propozimet/ kontratat e ofruara.

Përfundime dhe rekomandime

Është përgjegjësi e Komisionit të Sigurisë Kombëtare organizimi i mbrojtjes kombëtare dhe i Forcave të Armatosura. Në proceset e prokurimeve të klasifikuara, të përmendura më lart, “i kufizuar”, “negociuar” dhe “Shtet-me-shtet”, Kuvendi nuk është përfshirë në asnjë fazë të procedurës së prokurimit, ose para kësaj faze, në faza e miratimit të prokurimit të armëve, municioneve dhe pajisjeve ushtarake dhe materialeve.

Për mbikëqyrje efektive parlamentare të sektorit të sigurisë kërkohet që Kuvendi të ketë brenda tij ose në dispozicion të tij ekspertizë dhe burime. Megjithatë, në Kuvend rrallëherë mund të gjendet ekspertizë që të përputhet me atë të qeverisë dhe forcave të sigurisë.

Problemi kryesor është që anëtarët e Komisionit të Sigurisë Kombëtare mbështeten kryesisht në informacionin e dhënë nga qeveria dhe ushtria, edhe pse këto janë institucionet që ky komision duhet të mbikëqyrë. Kjo krijon një situatë të pafavorshme ndërmjet Kuvendit, qeverisë dhe ushtrisë. Situata rëndohet më tej nga natyra e mbyllur e sektorit të sigurisë për shkak të ligjeve dhe punës kryesisht ushtarake, kulturës, arsimit dhe procesit të klasifikuar, por edhe nga fakti se jo të gjithë deputetët, anëtarët e Komisionit të Sigurisë Kombëtare, kanë njohuri të mjaftueshme dhe ekspertizë për t’u marrë me çështjet ushtarake dhe të sigurisë kombëtare në mënyrë efektive.

Në një demokraci, përfaqësuesit e popullit kanë fuqinë supreme dhe asnjë sektor i shtetit duhet të përjashtohet nga kontrolli i tyre. Parlamenti përveç ushtrimit të kontrollit parlamentar mbi aktivitetet që lidhen me Forcat e Armatosura, duhet gjithashtu të përfshihet në miratimin paraprak për prokurimin e armëve, municioneve apo pajisjeve ushtarake dhe materialeve të nevojshme nga forcat e armatosura, shërbimeve e sigurisë apo institucioneve të tjera shtetërore.

Referencat

- Buletini i KLSH - Mbi auditimin e ushtruar në Ministrinë e Mbrojtjes me objekt “auditimi i ligjshmërisë dhe rregullshmërisë financiare”, për periudhën 16.09.2013 - 31.12.2014. <https://www.parlament.al/atribut/komisionet/komisione-te-perhershme/komisioni-per-sigurine-kombetare/page/3/>
- Gazeta “Ushtria” Nr. 8, date 26.02.2016, Artikulli “Kufizimet e së drejtës për informim publik, në mbrojtje të Sigurisë Kombëtare”, nga Kol. Hysni Gjergji.
- Ligji Nr. 8671, datë 26.10.2000, “ Për Pushtetet dhe Autoritetet e Komandimit e të Drejtimit Strategjik të Forcave të Armatosura të Republikës së Shqipërisë”
- Parliamentary Oversight and Integrity Building In Security Institutions - Katarina Cokic Vladimir Erceg, Belgrade August 2014
- Parliamentary oversight of the security sector: Principles, mechanisms and practices - IPU and DCAF - Parliamentary oversight of the security sector, 2003
- Report ‘Defence Procurement, Corruption and Illicit Financial Flows’ for The TANA High-Level Forum on Security in Africa February 2014;
- VKM Nr. 1403, 27.10.2008, i ndryshuar, “Për procedurat e blerjes nga Ministria e Mbrojtjes të disa mallrave të përjashtuara nga rregullat e përgjithshme të prokurimit publik”

Rasti Studimor: Prokurimi i uniformave për Policinë e Shtetit

Eranda Begaj

Hyrje

Ndërsa fokusohemi të rritja e integritetit dhe të lufta kundër korrupsionit në sektorin e sigurisë në Shqipëri, lind nevoja për të analizuar menaxhimin e fondeve publike në këtë fushë. Ekziston një marrëdhënie e ngushtë mes besueshmërisë së institucioneve shtetërore në krijimin e besimit dhe menaxhimit efektiv të fondeve publike.

Në këtë kuadër, prokurimi publik konsiderohet pjesë përbërëse e menaxhimit strategjik të fondeve publike në promovimin e plotë të “dhënies vlerë për paratë publike” dhe në ndihmën për parandalimin e korrupsionit. Komiteti Këshillimor i Biznesit dhe Industrisë në Organizatën për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik vlerëson se *“Prokurimi Publik është një nga çështjet më të rëndësishme të qeverisjes publike. Për të siguruar integritetin e tij nevojitet të merren masa që minimizojnë mitëmarrjen dhe korrupsionin”*.

Nga ana tjetër, prokurimi publik ka një rol kyç në investimet publike duke qenë se nxit zhvillimin ekonomik. Gjatë vitit 2015 rreth 22% e buxhetit të shtetit ishte planifikuar për prokurimet publike.¹ Kjo konfirmon potencialin që fusha e prokurimeve publike mbart si një promotor i investimeve dhe si promovues i zhvillimit ekonomik për të gjithë shoqërinë shqiptare. Prandaj, analizimi i fushës së prokurimit publik është i nevojshëm për zhvillimin e duhur të sektorit të sigurisë në Shqipëri.

¹ Bazuar në dhënat e mundësuar nga Agjencia e Prokurimit Publik dhe Ministria e Financave

Për këtë qëllim, ky rast studimor analizon procesin e prokurimit për blerjen e uniformave për Policinë e Shtetit. Ky studim do të ndihmojë autoritetet shqiptare të kuptojnë më mirë sfidat dhe problemet që lidhen me procesin e prokurimit, duke evidentuar se ku bëhen përgjithësisht gabime dhe si duhen shmangur ato. Menaxhimi efektiv i proceseve prokuruese mundëson një performancë më të lartë të sektorit të sigurisë.

Po ashtu, ky rast studimor shqyrton rolin e Kontrollit të Lartë të Shtetit² dhe Parlamentit - si dy institucione shumë të rëndësishme mbikëqyrëse, për të siguruar se prokurimet publike realizohen në përputhje me kriterin e dhënies vlerë për paratë publike. Kujtojmë se auditimet kanë rëndësi shumë të madhe për funksionimin e shtetit, efektivitetin e tij, për demokracinë, transparencën dhe mirëqenien e qytetarëve.

Së fundi, në këtë studim do të analizohet edhe marrëdhënia mes Kontrollit të Lartë të Shtetit dhe Komisionit Parlamentar të Ekonomisë dhe Financave. Në përfundim, ky rast studimor do të ofrojë disa rekomandime duke vënë theksin tek mësimet e nxjerra dhe sfidat e së ardhmes.

Blerja e uniformave të Policisë së Shtetit nuk ka qenë thjesht një proces i ndërlikuar, por një rast shumë i ndjeshëm për autoritetet shqiptare. Procesi i prokurimit të uniformave të Policisë së Shtetit u analizua mes debateve të shumta politike. Ky mjedis politik ka rritur ndjeshmërinë për analizimin e këtij rasti studimor. Në këtë kuadër, për këtë analizë janë përdorur e i jemi referuar burimeve të ndryshme. Janë shqyrtuar kuadri ligjor për Policinë e Shtetit si dhe të gjitha aktet nënligjore që përcaktojnë standardet për stemën, uniformën, gradat, emblemën, flamurin dhe shenjat e Policisë së Shtetit. Rasti studimor analizon blerjen e uniformave të Policisë së Shtetit për periudhën 2004-2016.

Prokurimi i uniformave të Policisë

Shqyrtimi i ndryshimeve ligjore që lidhen me prokurimin e uniformave të Policisë së Shtetit

Në këtë pjesë shpjegohet lidhja midis ndryshime të vazhdueshme të legjislacionit për Policinë e Shtetit dhe prokurimit të uniformave të policisë. Prandaj, qëllimi i këtij seksioni është të tregojë që (1) ndryshimet në uniformat e policisë janë të lidhura me ndryshimet në legjislacion, dhe (2) ndryshimet

² Më poshtë do i referohemi me akronimin KLSH

ligjore nuk janë ndërmarrë gjithmonë me qëllim reformimin, por për të hapur mundësi të reja për prokurimin e uniforma nga qeveritë e ndryshme nën drejtimin e partisë politike në pushtet.

Në këtë kuadër, ndryshimet në uniformat e Policisë së Shtetit kanë qenë të lidhura ngushtë me reformën ligjore. Dizajni dhe llojet e gradave, simboleve, shenjave dhe uniformës së Policisë së Shtetit janë të përcaktuara qartë nga kuadri ligjor. Që nga viti 1998 uniformat dhe shenjat e policisë shtetërore kanë qenë objekt ndryshimesh të vazhdueshme, çka ka mundësuar edhe ndryshime në legjislacionin përkatës.

Ligji Nr. 8553, datë 25.11.1999, “Për Policinë e Shtetit”, përcakton se Policia e Shtetit ka për mision të mbrojë rendin dhe sigurinë publike me uniformën dhe shenjat e përcaktuara nga Këshilli i Ministrave.³ Prandaj Vendim i Këshillit të Ministrave (VKM) Nr. 236, datë 23.04.2004, vendosi miratimin e uniformës dhe shenjave të Policisë së Shtetit. Qëllimi i miratimit të kësaj uniforme ishte standardizimi i pamjes e uniformës si dhe rëndësia e simboleve të dukshme dhe shenjave për administratën e Policisë së Shtetit. Vlen të theksohet se ndryshimet e propozuara në ligjin e vitit 1999 ishin të lidhura me reformën që po ndërmerrej në Policinë e Shtetit në atë kohë. Për herë të parë Policia e Shtetit u konsiderua si pjesë e administratës publike. Kështu, klasifikimi i Policisë së Shtetit nën Forcat e Armatosura të Republikës së Shqipërisë përfundoi me futjen në fuqi të këtij ligji. Pas kësaj reforme ligjore, ndryshimet e paraqitura për uniformat e Policisë së Shtetit ishin më se të nevojshme.

Në vitin 2007 Kuvendi miratoi një ligj të ri, Ligjin Nr. 9749, “Për Policinë e Shtetit”, ndërsa në vitin 2009, këtij ligji iu bënë ndryshime të reja. Si pasojë e këtyre ndryshimeve, Këshilli i Ministrave miratoi VKM Nr. 79, datë 21.01.2009, “Për miratimin e stemës, të uniformës, gradave, emblemës, flamurit dhe shenjave të Policisë së Shtetit”. Në këtë kuadër nisi edhe procesi i prokurimit, por që nuk u realizua dot në vitin 2009, madje as në vitin 2010. Ndryshimet ligjore u prezantuan përpara fillimit të procesit të prokurimit për blerjen e uniformave të Policisë së Shtetit.

Ndërkohë, në vitin 2011, VKM Nr. 281 e datës 06.04.2011 i bëri ndryshime të reja VKM-së Nr. 79 lidhur me ngjyrën e uniformave dhe simbolet e Policisë së Shtetit. Menjëherë pas prezantimit të ndryshimeve ligjore, më 11 prill 2011⁴ u publikuan procedurat e prokurimit për blerjen e uniformave të Policisë së Shtetit. Procedura e prokurimit u mbyllën me një kontratë katërvjeçare të nënshkruar ndërmjet autoritetit kontraktues dhe fituesit. Është e rëndësishme

3 Neni 35 “Uniforma dhe shenjat e policisë”

4 Buletini Nr. 14, datë 11.04.2011 Agjencia e Prokurimit Publik

të theksohet se VKM Nr. 32, datë 19.01.2011⁵ caktoi Drejtorinë e Përgjithshme të Policisë së Shtetit (DPPSH) për të kryer procedurën e prokurimit për uniformat e Policisë. Ky vendim u konsiderua si një rast përjashtimor, në mënyrë specifike vetëm për vitin 2011. Drejtoria e Përgjithshme e Prokurimeve Publike pranë Ministrisë së Brendshme ishte ngarkuar si organi qendror blerës për kryerjen e procedurave të prokurimit për llogari të Kryeministrisë, ministrive dhe institucioneve të varësisë, në zbatim të VKM Nr. 53 datë 21.02.2009. Rrjedhimisht, VKM Nr. 32 ishte krejtësisht kundër reformës të centralizimit të prokurimit publik e iniciuar nga e njëjta qeveri.

Në vitin 2014, hyri në fuqi një ligj i ri për Policinë e Shtetit.⁶ Ligji i ri në nenin 98 dhe 99 të tij përcakton se flamuri, stema, uniforma dhe shenjat e Policisë së Shtetit duhet të miratohen nga Këshilli i Ministrave. Aktet e mësipërme ligjore duhet të përfundojnë brenda 6 muajve pas hyrjes në fuqi të këtij ligji.

Në vitin 2015 u propozuan ndryshime të reja për VKM Nr. 79. Kështu, u miratua VKM Nr. 853, datë 21.10.2015. Megjithatë nuk është e qartë pse qeveria nuk propozoi një vendim të ri, sikurse kërkohet nga ligji i ri për Policinë e Shtetit, por propozoi ndryshime në VKM ekzistuese Nr. 79 datë 21.01.2009. Pas ndryshimeve të propozuara nga VKM Nr. 853, u ndërmor dhe u finalizua një procedurë e re prokurimi për blerjen e uniformave për Policinë e Shtetit. Kontrata që i lidh nga kjo procedure u kontestua ashpër dhe është nën hetim nga prokuroria.

Në vitin 2016, hyri në fuqi një vendim i ri, VKM Nr. 55, datë 27.01.2016, "Për miratimin e paraqitjes, formës dhe specifikimeve teknike të gradave, simboleve, uniformave dhe shenjave të Policisë së Shtetit". Qeveria vendosi në 1 qershor 2016 të prezantonte ndryshimet e reja në VKM Nr. 55 të datës 27.01.2016.⁷ Ndryshimet ligjore të paraqitura në më pak se 4 muaj patjetër tregojnë papërgjegjshmëri të lartë të autoriteteve shtetërore dhe kapacitet shumë të ulët në politikëbërje. Po të kemi parasysh rëndësinë e madhe që paraqet Ligji për Policinë e Shtetit në funksionimin dhe mirëqenien e të gjithë shoqërisë shqiptare, institucionet e sigurisë duhet të ndërmarrin reforma ligjore të konsoliduara e të qëndrueshme. Ndryshimet e shpeshta të paraqitura në legjislacionin për Policinë e Shtetit ulin integritetin e autoriteteve të policisë për të ndërmarrë reforma. Në përgjithësi ndryshimet e bëra nuk kanë sjellë risi në legjislacionin ekzistues, madje ngrenë dyshime serioze se këto ndryshime kanë qëllime abuzive.

5 E cila amendoi VKM Nr. 53, datë 21.01.2009

6 <https://www.asp.gov.al/index.php/legjislacioni-2/laws/7036-per-policine-e-shtetit-ligj-nr-108-2014-date-31-07-2014-dt-miratimit-31-07-2014-flet-zyrtare-nr-137-faqe-137>

7 <http://www.kryeministria.al/al/newsroom/vkm/vendime-te-miratuara-ne-mbledhjen-e-keshillit-te-ministrave-date-1-qershor-2016&page=2>

Në këtë pjesë evidentohet se të gjitha ndryshimet ligjore të paraqitura janë miratuar pak para publikimit të procedurave të prokurimit të uniformave për Policinë e Shtetit. Kjo na çon drejt supozimit se ndryshimet ligjore janë paraqitur si një justifikim për të kryer procedura të kushtueshme tenderimi. Në kuptimin tonë, dëshmi e qartë janë ndryshimet e vazhdueshme të prezantuara në VKM Nr. 79 përpara publikimit të procedurave të tenderit. Këto ndryshime nuk kanë të bëjnë me përmirësime të nevojshme për kornizën ligjore. Në përgjithësi, kuadri ligjor është ndryshuar tetë herë gjatë periudhës 2007-2016,⁸ duke përfshirë këtu edhe ndryshimet e përsëritura brenda të njëjtit vit.⁹

Përmbledhje e procesit të prokurimit për blerjen e uniformave për Policinë e Shtetit (2007-2016)

Uniformat e Policisë së Shtetit konsiderohen si një prej çështjeve më të rëndësishme në fushën e prokurimit publik në sektorin e sigurisë, për prokurimet e paklasifikuara. Ndryshimet e shpeshta në legjislacionin përkatës gjatë viteve të fundit sollën prokurimin e vazhdueshëm të uniformave të reja me dizajn dhe specifikime teknike të reja si dhe alokim të fondeve të konsiderueshme buxhetore. Kjo konsiderohet si shpërdorim i fondeve publike duke pasur parasysh se uniformat e vjetra, të prokuruar gjithashtu me fonde publike, nuk mund të përdoren më sidomos duke pasur parasysh numrin e lartë të punonjësve të policisë që janë të pajisur me këto uniforma.

Ndryshimet e uniformave të Policisë gjatë viteve të fundit janë shoqëruar gjithmonë me debate të ashpra dhe akuza të ndërsjella mes partive politike përgjatë dhe pas procesit të prokurimit. Një pjesë e kritikës lidhej kryesisht me procesin e prokurimit, buxhetit të nevojshëm, përzgjedhjen e kontraktuesit si dhe cilësinë e materialeve të përdorura. Çdo ndryshim në hartimin dhe specifikimet teknike të uniformave shoqërohet me efekte financiare. Është e vështirë të evidentohet dëmi financiar që i është shkaktuar buxhetit të shtetit si rezultat i këtyre ndryshimeve ligjore dhe prokurimit të uniformave të reja të prokuruar, pa të dhëna zyrtare të besueshme nga institucionet përkatëse.

Megjithatë, në këtë pjesë do të jepet një pamje e përgjithshme të proceseve të prokurimit për blerjen e uniformave të Policisë së Shtetit për periudhën 2007-2016. Përmes një rishikim të detajuar të të gjitha proceseve të prokurimit të uniformave për Policinë e Shtetit studimi ka për qëllim të identifikojë problemet e hasura gjatë viteve të fundit në mënyrë që jo vetëm

8 Në këtë analizë nuk janë numëruar urdhrat e brendshëm të Ministrit të Punëve të Brendshme dhe urdhrat e Drejtorit të Përgjithshëm të Policisë së Shtetit

9 Gjatë vitit 2016

të hartojë rekomandime të përshtatshme për përmirësimet në të ardhmen, por edhe të rrisë ndërgjegjësimin për masat që duhen marrë në mënyrë që të parandalohet abuzimi me fondet publike.

Për këtë qëllim, ky rast studimor tregon se ndryshimet në uniformat e Policisë së Shtetit janë ndërmarrë si pasojë e ndryshimit të legjislacionit për policinë. Dizajni dhe llojet e gradave, simboleve, shenjave dhe uniformat e Policisë së Shtetit janë të përcaktuara në kuadrin ligjor përkatës. Që nga viti 1998, uniformat dhe shenjat e tjera të policisë janë ndryshuar herë pas here, duke ndjekur ndryshimet e vazhdueshme që i bëheshin legjislacionit.

Sikurse u evidentua edhe më sipër, pas tetë vitesh në fuqi Ligjit 8553/1999 u shfuqizua dhe në vitin 2007 Kuvendi miratoi një ligj të ri për Policinë e Shtetit. Më pas u hartua dhe hyri në fuqi VKM Nr. 79, datë 21.01.2009, "Për miratimin e stemës, të uniformës, gradave, emblemës flamurit dhe shenjave të Policisë së Shtetit".

Miratimi i VKM Nr. 79 krijoi shumë përplasje politike. Sipas Partisë Socialiste ndryshimet ishin krejtësisht të panevojshme dhe të pajustificuar, sepse uniformat dhe simbolet e policisë të vendosura në aktin ligjor të vitit 2004¹⁰ ishin hartuar sipas një studimi ku përfshiheshin ekspertët më të mirë të fushës. E njëjta situatë u përsërit edhe në vitin 2015 dhe 2016. Këtë herë Partia Demokratike ankimoi ndryshimet në uniformat e Policisë së Shtetit.¹¹ Kështu, ndryshimet në uniformat e Policisë së Shtetit janë shoqëruar përherë me debate të forta politike.

Për më tepër, përmbajtja e VKM Nr. 79, datë 21.01.2009 u kontestua edhe për informacionin e kufizuar lidhur me specifikimet e uniformave, të tilla si madhësi, materialet teknike që do të përdroreshin si dhe struktura e materialeve, ngjyra etj. Mungesa e transparencës u pa si fshehje e informacionit për të krijuar mundësi për abuzim gjatë procedurave të prokurimit. Prokurimi publik për blerjen e uniformave, këpucëve dhe elementëve të tjerë përbërës u shpall në mars të vitit 2009 me një limit fond prej 650,000,000 lekë.¹² Kjo procedurë tenderi u anulua dhe u rihap në muajin qershor në të njëjtin vit.

Megjithatë, autoriteti kontraktues zgjodhi të bëj një ndarje në dy lote të tenderit të lartpërmendur. Njoftimi për Lot I për blerjen e këpucëve për Policinë e Shtetit u publikua në 8 qershor 2009. Ndërkohë, Loti II për blerjen e uniformave, rrobave dhe elementeve të tjera përbërës u publikua në 15 qershor 2009. Fondi limit vetëm për lotin e dytë u shpall shuma 971,708,784 lekë.¹³

10 VKM Nr. 236, datë 23.04.2004

11 Deklaratë e bërë në emër të Partisë Demokratike nga Z. Enkelejd Alibeaj

12 Buletini Nr. 11, datë 1 mars 2009, Agjencia e Prokurimit Publik

13 Buletini 15 qershor 2009, Agjencia Prokurimit Publik. Qëllimi i prokurimit: Blerja e

Në kuptimin tonë, mospërputhjet e mëdha të fondit limit tregojnë kapacitete shumë të ulëta të Autoritetit Shtetëror në planifikimin dhe procesin e buxhetimit. Nisur nga ky fakt, autoritetet shtetërore duhet të bëjnë një planifikim më realist të kostove dhe buxhetit të nevojshëm. Për të shmangur planet jorealiste, duhet bërë një analizë e plotë e tregut që identifikon në mënyrë të qartë dinamikën, prirjet, madhësinë dhe drejtimin e tij. Nga ana tjetër, mospërputhje e fondeve limite si dhe vonesat në realizimin e procedurave të tenderit ngrenë dyshime serioze në lidhje me integritetin, profesionalizmin dhe efikasitetin e organeve shtetërore. Dështimi i procedurave të prokurimit në vitin 2009 dhe 2010 la Policinë e Shtetit pa uniforma të reja. Pasojat e këtyre dështimeve të përsëritura, sikurse u theksua edhe nga ana e ish-Ministrit të Brendshëm, Bujar Nishani, ishin shumë të larta. Ish-ministri deklaroi se “kjo situatë ka krijuar vështirësi në imazhin, por edhe në përmbushjen e detyrave të Policisë së Shtetit.”

Përveç kësaj, procedurat e prokurimit të vitit 2009 u shoqëruan me veprime korruptive nga anëtarët e Komisionit të Vlerësimit, para dhe gjatë procesit të vlerësimit të tenderit të uniformave për Policinë e Shtetit¹⁴, çka rezultoi në kallëzime penale dhe arrestimin e disa zyrtarëve të Ministrisë së Brendshme si dhe të administratorit të operatorit ekonomik. Duhet përmendur se në fund të procesit gjyqësor, gjykata shqiptare i ka liruar të pandehurit nga të gjitha akuzat.

Në vitin 2011 u rihap procedura e prokurimit për blerjen e uniformave të Policisë së Shtetit. Është e rëndësishme të theksohet se me VKM Nr. 32, datë 19.01.2011, Këshilli i Ministrave vendosi të ngarkojë Drejtorinë e Përgjithshme të Policisë së Shtetit për të kryer procedurën e prokurimit të uniformave. Kjo u konsiderua si një përjashtim, në mënyrë specifike për vitin 2011. Zakonisht procedurat e prokurimit kryhen nga Drejtoria e Përgjithshme e Prokurimit Publik në Ministrinë e Brendshme, si organ i specializuar në prokurime të centralizuara (VKM Nr. 53, datë 21.01.2009). Prandaj në këndvështrimin tonë, vendimi i Këshillit të Ministrave për të lejuar Drejtorinë e Përgjithshme të Policisë së Shtetit për të vetëprokuruar uniformat vjen krejtësisht në kundërshtim me reformën e ndërmarrë nga e njëjta qeveri për të centralizuar prokurimet publike.

DPPSH në procedurën e tenderit të datës 23.05.2011, “Blerja e uniformave për Policinë e Shtetit” nuk prokuroi vetëm për një vit sikurse parashikohej në VKM Nr. 32, datë 19.01.2011, por për katër vjet rresht (2011, 2012, 2013, dhe

uniformave, veshjeve dhe elementëve të tjerë përbërës për Drejtorinë e Përgjithshme të Policisë së Shtetit me një fond limit 809,757,320 lekë pa TVSH.

¹⁴ Deklaratë Operative nr. 357, datë 23 dhjetor 2009, lëshuar nga Drejtoria e Përgjithshme e Policisë së Shtetit

2014) me fond limit 2,262,606,259 lekë.¹⁵ Ky rast u konsideruar nga Partia Socialiste si një shkelje e Ligjit “Për prokurimin publik”. Çështja e dytë për këtë procedurë të prokurimit lidhej me zgjedhjen e kontraktorit që ishte i njëjti operator ekonomik i përfshirë në skandalin e tenderit të uniformave në vitin 2009. Çështja e tretë e ngritur ishte fondi i prokurimit që konsiderohej si më i lartë në krahasim me fondi limit të parashikuar në vitin 2009.

Në vitin 2015, u rihap debati për prokurimin e uniformave të reja për Policinë e Shtetit. Partia Demokratike në opozitë akuzoi qeverinë se kriteret e tenderit ishin të përcaktuar sipas profilit të fituesit (kompania kontraktore), një kompani turke.¹⁶ Akuzat u hodhën poshtë nga Qeveria me një deklaratë zyrtare,¹⁷ sipas së cilës, Drejtoria e Policisë së Shtetit ka ngritur një grup të posaçëm pune, i cili ka hartuar specifikimet teknike për uniformat e reja të policisë. Procedura e prokurimit për uniformat u kryen nga Drejtoria e Prokurimeve të pranë Ministrisë së Brendshme në bazë të Vendimit Nr. 28, datë 14.01.2015. Në këtë procedurë prokurimi u paraqitën katër ofertues.

Fituesi i këtij prokurimi u shpall firma turke bashkimi i operatorëve “Yakupoglu Tekstil Ve Deri San.Tic.As & Marsi Al Shpk”¹⁸, me çmimin më të ulët ndër ofertuesit. Kompania fituese u shpall në datën 23.12.2015. Përsëri procesi u shoqërua me akuza nga Partia Demokratike duke shfaqur pretendimin se uniformat ishin një kopje e uniformave të policisë turke. Partia Demokratike pretendoi se e njëjta uniformë ishte përdorur nga njësia e motoçikletave në policinë e Stambollit dhe se dizenjuesit u mjaftuan vetëm me një kopje. Gjithashtu, vlen të përmendet se përveç akuzave politike prokuroria ka nisur një hetim për këtë procedurë prokurimi.

Procesi i fundit i prokurimit për blerjen e uniformave të Policisë

Ministria e Brendshme dhe Drejtoria e Përgjithshme e Policisë së Shtetit prezantuan në shkurt 2016 uniformat e reja të Policisë së Shtetit në një aktivitet të organizuar për këtë qëllim, i cili u mbulua gjerësisht nga media. Ministri i Brendshëm e cilësoi ditën e prezantimit të uniformave të reja të Policisë së Shtetit si një ditë të shënuar. Ai tha se ndryshimet ishin të nevojshme për shkak të kaosit të krijuar me ndryshimet e vazhdueshme në uniformat

15 Buletini nr. 14 datë 11 prill 2011, Agjencia e Prokurimit Publik

16 Deklaratë e bërë në emër të Partisë Demokratike nga Deputeti Enkelejd Alibeaj

17 <http://transparenca.al/category/post/Transparenca/258/enkelejd-alibeaj-pr-uniformat-e-reja-t-policis>

18 Buletin Nr. 51 datë 28.12.2015, f. 120, Agjencia e Prokurimit Publik

e policisë, shenjat dhe simboleve gjatë 20 viteve të fundit.¹⁹ Ai iu referua “kaosit në mungesën e identitetit në uniformën e policisë, kaosit me elemente specifike të uniformës, p.sh., disa kanë qenë tradicionale, disa moderne, dhe disa të tjerë kopjuar nga vendet e tjera të BE-së.”

Përveç kësaj, sipas ministrit, ndryshimet e fundit kanë për qëllim krijimin e një uniforme që do të “konsiderohet më shumë se një veshje apo një dizajn, por që do të paraqesë më mirë Policinë e Shtetit tek qytetarët.” Përfshirja e elementeve tradicionale në uniformat e reja dhe uniformiteti në trajtimin e elementeve kombëtarë ishin arsytet e ndryshimeve më të fundit të prezantuara. “Uniforma e re është krijuar (duke pasur parasysh misionin e saj dhe filozofinë) për të pasqyruar shërbimin e Policisë së Shtetit ndaj qytetarëve dhe për të identifikuar policore me detyrat e saj, kolegët, eprorët, vartësit dhe më së shumti me qytetarët”, - tha ministri.²⁰

Sikurse është përmendur edhe më sipër, edhe ky rast u shoqërua me akuza politike nga opozita dhe Prokuroria ka nisur një hetim penal.²¹ Procesi i hetimit është në vazhdim, rrjedhimisht duhet pritur për përfundimin e këtij hetimi. Megjithatë, lidhur me procedurat e ndjekura nga ky tender vërehen ngjashmëri me skenarin e vitit 2009. Vonesat në procedurat e prokurimit e kanë shoqëruar rastin e blerjes së uniformave të Policisë së Shtetit edhe për vitin 2015. Vlen të përmendet se procedurat e prokurimit u mbyllën në dhjetor 2015,²² ndërsa kontrata u nënshkrua në fillim të muajit janar 2016 dhe lëvrimi i uniformave të reja u përfundua brenda 25 ditëve (sikurse kërkohej nga Autoriteti Kontraktor) pas nënshkrimit të kontratës.²³

Në këtë frymë, argumentojmë se ky proces prokurimi tregon se fituesi ishte paracaktuar. Për mendimin tonë, nuk është aspak realiste të besojmë që kjo kontrate mjaft e konsiderueshme të mund të ekzekutohet kaq shpejt nëse fituesi nuk është i paracaktuar. Afati i lëvrimin të vendosur nga Autoriteti shkon kundër politikave të vetë autoritetit. Për shembull, po t'i referohemi krahasimit të këtij rasti studimor shohim se autoriteti kontraktor për blerjen e pajisjeve për zyra vendos një afat 45 ditë për lëvrimin e mallit pas nënshkrimit të kontratës.²⁴ Kjo dëshmon se nga i njëjti Autoritet Kontraktor përdoren standarde të dyfishta dhe jorealiste, gjë që ngre dyshime serioze se fituesi

19 <http://shqiptarja.com/m/aktualitet/gar--nd-rkomb-tare-p-r-uniformat--blu-tahiri-n-ekspozit--me-djalin-287912.html>

20 <http://www.punetebrendshme.gov.al/al/neesroom/lajme/prezantohen-uniformat-e-reja-te-policise-se-shtetit&page=7>

21 <http://www.panorama.com.al/shkeljet-prokuroria-nis-hetimet-per-tenderin-e-uniformave-te-policise/>

22 Po aty.

23 Buletini Nr. 44, datë 9.11.2015, fq. 32, Agjencia e Prokurimit Publik

24 Buletini Nr. 24, datë 20 qershor 2011, fq. 82, Agjencia e Prokurimit Publik

ishite parapërcaktuar, veçanërisht nëse kujtojmë se kontrata e blerjes së uniformave u fitua nga një kompani turke, çka kërkon më shumë kohë që një kompani e huaj të ekzekutojë këtë kontratë.

Për më tepër, menjëherë pas prezantimit të uniformave të reja, u bënë ndryshime të reja tek uniformat e Policisë së Shtetit, të cilat u miratuan ligjërisht në janar 2016 me një Vendim të ri të Këshillit të Ministrave. Ky vendim i ri shfuqizoi plotësisht vendimin e mëparshëm, VKM Nr. 79, datë 21.01.2009. Vendimi i ri kishte kërkesa të reja për uniformat e Policisë së Shtetit duke shtuar qartësisht argumentet për kaosin që ekziston në vendimmarrjen duke mos marrë parasysh nevojën për qëndrueshmëri të reformave të ndërmarra më parë.

Situata rëndohet më tej nëse përmendim se në 1 qershor 2016 qeveria vendosi të prezantojë ndryshime të reja në VKM e re Nr. 55, datë 27.01.2016.²⁵ Ndryshimet e reja ligjore vendosën një periudhë transitore për prezantimin e uniformave të reja të Policisë së Shtetit. Bazuar në analizimin e këtij rasti studimor arrijmë në përfundimin se autoritetet e Policisë kanë punuar shumë dobët. Shpërdorimi i fondeve publike për prokurimin e uniformave të Policisë së Shtetit duket një praktikë e zakonshme e autoriteteve të Policisë së Shtetit. Nga ana tjetër, kapja e proceseve politikëbërëse për qëllime vetjake ka ndikuar në legjislacionin/politikat e këtij sektori. Shumë tregues na çojnë në supozimin se drejtuesit politikë ndikojnë në hartimin e ligjeve, vendimeve, urdhrave apo politikave të tjera qeveritare për përfitimet e tyre.

Përfundime dhe rekomandime

Nga analizimi i këtij rasti studimor arritëm në të njëjtin përfundim të shprehur nga Deputeti i Partisë Socialiste në vitin 2009: “Ne jemi një popull i varfër dhe nuk kemi luksin të ndryshojmë modelet e uniformave të Policisë së Shtetit sa herë që ndryshojmë qeveritë.”²⁶

Ndryshimet e shpeshta në uniforma kanë krijuar kaos dhe dyshime serioze për veprime abuzive në të gjithë këtë kuadër reformash të ndërmarra nga autoritetet e Policisë së Shtetit. Për më tepër, ndryshimet e vazhdueshme në uniformat e Policisë së Shtetit çdo herë që ndërrohet qeveria, na çon në argumentin se shpërdorimi i fondeve publike është një praktikë e zakonshme

²⁵ <http://www.kryeministria.al/al/newsroom/vkm/vendime-te-miratuara-ne-mbledhjen-e-keshillit-te-ministrave-date-1-qershor-2016&page=2>

²⁶ Gazmir Bizhga, Deputet i Partisë Socialiste

e Policisë së Shtetit. Nga analizimi i këtij rasti evidentohen prova të forta të ndërhyrjes politike dhe prirjes ndaj praktikave korruptive nga drejtuesit politikë. Reformat e ndërmarra për të trajtuar problematikat me uniformat e Policisë së Shtetit nuk janë bazuar në parimin e kursimit të parasë publike, ndaj edhe ndërhyrja në këto reforma është parë si mundësi për përfitime personale.

Për këto arsye, argumentojnë se sektori i Policisë së Shtetit vuan nga "korrupsioni sistematik" i pranishëm në të dy qeveritë e viteve 2005-2013; 2013-2016. Lufta kundër korrupsionit në sistem duhet të fokusohet në eliminimin e sistemeve të korruptuara. (Klitgaard 1998) Në këtë logjikë, në Shqipëri po ndërmerret aktualisht një reformë gjithëpërfshirëse në sistemin e drejtësisë, reformë që është e lidhur ngushtësisht me luftën kundër korrupsionit. Qëllimi i kësaj reforme është përmirësimi i këtij sistemi për luftën kundër korrupsionit edhe në Policinë e Shtetit. Megjithatë, ky rast studimor nuk analizon reformën në drejtësi dhe institucionet e reja të krijuara nga kjo reformë. Në këtë këndvështrim rekomandimet e këtij studimi lidhen me institucionet ekzistuese, të cilat kanë një rol thelbësor në sigurimin e një qeverisje më të mirë, promovimin e përgjegjshmërisë dhe parandalimin e korrupsionit. Prandaj, qëllimi i këtyre rekomandimeve është ndërgjegjësimi për rolin e institucioneve ekzistuese dhe nxitja e krijimit të mekanizmave të rinj në procedurat e brendshme të këtyre institucioneve me qëllim forcimin e integritetit në Policinë e Shtetit.

Për këtë qëllim, argumentojnë se Kontrolli i Lartë i Shtetit luan një rol të rëndësishëm për mbikëqyrjen dhe parandalimin e abuzimeve të tilla me pushtetin. Ekziston nevoja për të vlerësuar aktivitetet e qeverisë në sektorin e policisë në bazë të parimit të ekonomisë, efikasitetit dhe efektivitetit, në mënyrë që të sigurohet vlera e shtuar dhe kursimi i parasë publike. Për më tepër, ky rast studimor nxjerr në pah nevojën për përmirësime në shpenzimet e qeverisë, në kërkesën e llogarisë dhe menaxhimin publik në sektorin e policisë. Nga ana tjetër, mbrojtja dhe përfaqësimi i interesit publik janë vendimtarë për rritjen e transparencës në menaxhimin e fondeve publike. Mbi të gjitha, kërkohet një vizion i qartë i veprimtarisë së qeverisë në sektorin e policisë me qëllim që ajo të mundësojë përmirësimin e punës së këtij sektori.

Në këtë kuadër, është nevojë urgjente forcimi i kapaciteteve të KLSH në luftën kundër korrupsionit dhe abuzimeve me fondet publike. Në të kuptuarit tonë, auditimi i performancës ose auditimi i përdorimit të fondeve publike është një mjet i rëndësishëm për të ndihmuar në përmirësimin e këtij procesi. Pranohet në përgjithësi se auditimi i performancës ndihmon në zbulimin e

korupsionit.²⁷ Për më tepër, auditimi i performancës, sikurse deklarohet edhe nga kryetari i KLSH, konsiderohet “*Një filozofi që e konsideron punën e auditimit jo një qëllim në vetvete, por në radhë të parë si një mjet parandalimi, korrigjimi dhe instrument këshillimi për institucionin e auditimit.*” Prandaj, argumentohet se auditet e performancës duhet të përdoren gjerësisht dhe të bëhen filozofi e punës së KLSH-së në institucionet e sektorit të sigurisë.

Përveç kësaj, për të forcuar rolin e KLSH, janë mjaft vendimtare përfshirja dhe angazhimi i Parlamentit. Komisioni Parlamentar i Ekonomisë dhe Financave është autoriteti përgjegjës për shqyrtimin e raporteve të Kontrollit të Lartë të Shtetit. Megjithatë, komisioni merret vetëm me raportin vjetor të aktiviteteve të KLSH-së dhe raportin vjetor mbi ekzekutimin e buxhetit të shtetit. Prandaj intensifikimi i marrëdhënieve mes Komisionit Parlamentar të Ekonomisë dhe Financave dhe KLSH mbetet një sfidë e vazhdueshme. Për më tepër, të njëjtën rëndësi ka edhe bashkëpunimi me Komisionin Parlamentar për Sigurinë Kombëtare, si komisioni përgjegjës për çështjet e brendshme. Përfshirja aktive e të dy komisioneve do t'i japë një shtysë të re zhvillimit të mëtejshëm dhe menaxhimit efikas të fondeve publike në sektorin e sigurisë.

Roli dhe përfshirja e shoqërisë civile me detyra monitorimi në procesin e prokurimit patjetër do të përmirësojë dhe lehtësojë punën e KLSH (dhe jo vetëm) në misionin e saj për të monitoruar më mirë përdorimin e fondeve publike. Shoqëria civile duhet të përfshihet edhe në procesin e raportimit dhe dëgjimit në Komisionin Parlamentar të Ekonomisë dhe Financave.

Më poshtë jepen rekomandime specifike për secilin aktor që luan një rol të rëndësishëm në rritjen e performancës së Policisë së Shtetit:

Për Kontrollin e Lartë të Shtetit

KLSH është një institucion i pavarur kushtetues i krijuar për të qenë “agjent” i Kuvendit dhe kujdestar i parasë publike. Misioni i KLSH nuk kufizohet vetëm me raportimin e shpenzimeve të fondeve publike sipas ligjeve në fuqi, por vepron si organ profesional që jep opinione për mundësinë për përdorimin e fondeve publike në mënyrën më të mirë të mundshme. Misioni i përgjithshëm i KLSH është të kontribuojë në vlerën e shtuar dhe kursimin e fondeve publike, duke dhënë siguri mbi përdorimin e llogarive financiare dhe dhënien e ndihmës për të përmirësuar menaxhimin e qeverisë nëpërmjet auditimit.

²⁷ Kenneth M. Dye and Rick Stapenhurst, Pillars of integrity: The importance of Supreme Audit Institution in Curbing Corruption, The Economic Development Institute of the World Bank 1998.

Prandaj, KLSH luan një rol të rëndësishëm për mbikëqyrjen dhe parandalimin e abuzimeve me fondet publike. Në këtë kontekst, forcimi i kapaciteteve të KLSH për të prezantuar mënyra dhe metodologji të reja në luftën kundër korrupsionit dhe abuzimit me fondet publike është një nevojë emergjente. Aktualisht, KLSH kryen të gjitha llojet e auditimeve, por ajo kryesisht ndërmerr auditime të rregullshmërisë/përputhshmërisë për përcaktimin e dëmit ekonomik dhe shkeljeve të rregullave duke mos u fokusuar në parandalimin e dëmeve të tilla.

Rreth 90% e auditimeve në vitin 2016 ishin parashikuar të ishin audite të përputhshmërisë në përdorimin e fondeve.²⁸ Bazuar në programin e auditit të KLSH për vitin 2016, nga 169 audite²⁹ që parashikuara për t'u kryer gjatë vitit, vetëm 14 prej tyre ishin audite të performancës, nga të cilat 4 audite duheshin realizuar gjatë 7-mujorit të parë të vitit 2016. Gjatë vitit 2015, KLSH ka kryer 11 audite të performancës. Në vitin 2014 u realizuan 7 audite performance.³⁰ Ndërkohë në vitin 2013 institucioni planifikoi të kryente 10 audite të performancës, megjithëse vetëm 5 audite të këtij lloji u finalizuan.³¹ Në vitin 2012, KLSH kreu 4 audite të performancës.

Auditimi i performancës nuk është ende një praktikë e rregullt e punës së KLSH-së ndonëse është nevojë urgjente që të ndërmerret edhe ky lloj auditit edhe në sektorin e policisë. Aktualisht, nuk është kryer asnjë audit performance në sektorin e policisë. Në këtë kuadër, sugjerojmë që auditet e performancës të kryhen sa më parë në sektorin e policisë për shkak të rëndësisë që ka ky sektor në jetën e qytetarëve dhe për shkak të sasisë së madhe të fondeve nga buxheti i shtetit për këtë qëllim. Kjo do të mundësojë vlerësimin me efektivitet, efikasitet dhe cilësi të reformave të ndërmarra nga autoritetet policore. Po ashtu, kjo do të bëjë të mundur parandalimin me abuzimin e fondeve publike, si në rastin e uniformave të Policisë së Shtetit. Ndaj, jemi të mendimit se KLSH ka nevojë për të vazhduar më tej me përpjekjet për të kryer rregullisht audite të performancës në sektorin e policisë. Po të kemi parasysh se auditit i performancës është përcaktuar edhe në kuadrin përkatës ligjor që në vitin 2014, nevojiten përpjekje të mëtejshme për të siguruar zbatimin e plotë të këtyre dispozitave ligjore, veçanërisht në rastin e procedurës së ardhshme të prokurimit për blerjen e uniformave të Policisë së Shtetit.

28 Bazuar në të dhënat e programit të auditimeve të KLSH-së për vitin 2016

29 http://www.klsh.org.al/web/pub/plani_i_programeve_te_vitit_2016_2_2468_1.pdf

30 http://www.klsh.org.al/web/Auditime_Performance_824_1.php

31 http://www.klsh.org.al/web/Auditime_Performance_831_1.php

Për Komisionin Parlamentar të Ekonomisë dhe Financave dhe për Komisionin Parlamentar të Sigurisë Kombëtare

Komisioni Parlamentar i Ekonomisë dhe Financave është autoriteti kompetent për shqyrtimin e raporteve të Kontrollit të Lartë të Shtetit. Megjithatë, ky komision merret vetëm me raportin vjetor të aktiviteteve të KLSH dhe raportin vjetor mbi ekzekutimin e buxhetit. Raportet e auditeve të pajtueshmërisë/ rregullshmërisë nuk shqyrtohen nga Kuvendi. Edhe ndjekja e raporteve të auditeve të kryera nga KLSH-së nga ana e Parlamentit është pothuajse inekzistent.³² Prandaj shihet si e nevojshme intensifikimi i marrëdhënieve mes Komisionit Parlamentar të Ekonomisë dhe Financave dhe KLSH.

Raportet e auditit dhe veçanërisht raportet e auditit të performancës duhet të diskutohen gjerësisht me deputetët (veçanërisht me anëtarët e Komisionit Parlamentar të Financave dhe Ekonomisë dhe Komisionit të Sigurisë Kombëtare në rastin e çështjeve të sigurisë). Bazuar në situatën aktuale, është e qartë se Kuvendi i Shqipërisë i kushton vëmendje të kufizuar raporteve të KLSH-së. Prandaj, duhet forcuar bashkëpunimi mes Kuvendit dhe KLSH-së në mënyrë që të sigurohet efektiviteti i këtyre raporteve. Sipas mendimit tonë, neni 164, pika 1, germa “c” e Kushtetutës së Shqipërisë duhet të kenë zbatim më të gjerë në praktikë.

Për shoqërinë civile

Për të përmirësuar mbikëqyrjen e menaxhimit të shpenzimeve publike në sektorin e sigurisë, përfshirja e shoqërisë civile shihet si një faktor suksesi në këtë proces. Nga ana tjetër, për të rritur përgjegjshmërinë e autoriteteve publike duhet të krijohen marrëdhënie të konsoliduara mes KLSH-së dhe organizatave të shoqërisë civile. Mundësimi i “zërit” të shoqërisë civile është një qasje demokratike që ndiqet nga mjaft shtete, të cilat përballesh me probleme të tilla, si shpërdorimi i fondeve publike dhe veçanërisht problemet me korrupsionin.³³ Ky bashkëpunim ose partneritet do të çojë në forcimin e mbikëqyrjes buxhetore. Në të kuptuarin tonë janë përmirësuar kapacitetet e organizatave të shoqërisë civile në Shqipëri për të rritur transparencën

32 Sikurse evidenton edhe Komisioni Evropian në 2015: Raportet vjetore të KLSH për Kuvendin diskutohen në Komisionin e Ekonomisë dhe Financave, por këto raporte nuk ndiqen më tej në mënyrë sistematike nga Kuvendi.

33 Akram Khan M., Role of Audit in Fighting Corruption, 2006 Paper Prepared For Ad Hoc Group Meeting On “Ethics, Integrity, and Accountability in the Public Sector: Re-building Public Trust in Government through the Implementation of the UN Convention against Corruption”

dhe përgjegjshmërinë në menaxhimin e shpenzimeve publike. Organizatat e shoqërisë civile duhet të janë avokate të forta për sigurimin e transparencës të prokurimeve publike dhe të shpenzimeve publike. Për këtë qëllim, me rëndësi të madhe është bashkëpunimi i organizatave të shoqërisë civile edhe me Kuvendin për të monitoruar dhe krijuar mekanizma kontrolli mbi qeverinë në kuadër të gjetjeve të dala nga auditet e performancës. Për këtë arsye, del në hap nevoja për bashkëpunim më të qëndrueshëm mes KLSH-sëS, Kuvendit dhe organizatave të shoqërisë civile.

Referencat

- Albania -Public Expenditure and Financial Accountability Assessment (PEFA) 2011, <https://pefa.org/sites/default/files/assements/comments/AL-Jan12-PFMPR-Public.pdf>
- Auditi i Prokurimeve -SIGMA,
EC Albania 2015 Report, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_albania.pdf
- http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Raportimet/Albanian_PFM_strategy_2014-2020.pdf
- http://www.sigmaweb.org/publications/Audit_Public_Procurement_2013.pdf
<http://www.sigmaweb.org/publications/Module-F-%202015-clean.pdf>
- Institute of Internal Auditors (IIA). The Role of Auditing in Public Sector Governance. 2006.
- Kenneth M. Dye and Rick Stapenhurst, Pillars of integrity: The importance of Supreme Audit Institution in Curbing Corruption , The Economic Development Institute of the World Bank
- Kontrolli i Lartë i Shtetit -Programi i Auditimit për Muajin Maj të Vitit 2016, http://www.klsh.org.al/web/pub/program_maj2016_2589_1.pdf
- Kontrolli i Lartë i Shtetit -Programi i Auditimit për Muajin Mars të 2016, http://www.klsh.org.al/web/pub/programi_mars_2016_2440_1.pdf
- Kontrolli i Lartë i Shtetit -Programi i Auditimit për Muajin Prill të 2016, http://www.klsh.org.al/web/pub/programi_i_muajit_prill_2016_2484_1.pdf
- Kontrolli i Lartë i Shtetit -Programi i Auditimit për Muajin Qershor të Vitit 2016, http://www.klsh.org.al/web/pub/programi_i_auditimeve_qershor_2016_2693_1.pdf
- Kontrolli i Lartë i Shtetit -Programi i Auditimit për Muajin Shkurt të Vitit 2016, http://www.klsh.org.al/web/pub/programi_shkurt_2016_2393_1.pdf
- Programi i auditimit te KLSH për muajin Janar të vitit 2016, http://www.klsh.org.al/web/pub/programi_i_auditimit_muaj_janar_2016_2258_1.pdf
- Programi i auditimit te KLSH për muajin Korrik të vitit 2016,, http://www.klsh.org.al/web/pub/programi_i_muajit_korrik_2752_1.pdf
- SIGMA Manual Trajnimi i Prokurimit Publik,
SIGMA Raporti i Vlerësimit të Vendit 2013/14
- Strategjia e Menaxhimit të Financave Publike në Shqipëri 2014-2020
- Vendimi Nr. 9, datë 6.02.2016 Për miratimin e Programit të veprimtarisë audituese të KLSH për vitin 2016, http://www.klsh.org.al/web/pub/plani_i_programeve_te_vitit_2016_2_2468_1.pdf

Rast studimor: Menaxhimi i aseteve të Forcave të Armatosura të Shqipërisë

Redion Qirjazi

Përmbledhje

Menaxhimi i aseteve në Forcat e Armatosura të Republikës së Shqipërisë është një proces që ka nevojë për një standardizim dhe transparencë më të lartë. Prej shumë vitesh, menaxhimi i aseteve të FA nuk është kryer sipas objektivave të mbrojtjes, por i shtyrë nga prioritete politike. Vendimet mbi çështjet e menaxhimit të aseteve ushtarake shpesh janë marrë nga politika dhe në mënyrë të menjëhershme, ad hoc. Në dokumentet strategjike të FA nuk ka një koncept të mirëfilltë strategjik për menaxhimin e aseteve, i cili të shpjegojë procedurat por dhe logjikën strategjike që qëndron pas vendimeve të marra për menaxhimin e tyre. Menaxhimi i aseteve në FA konceptohet kryesisht në nivelin taktik dhe operacional duke ia lënë drejtuesve civilë vendimmarrjen strategjike për menaxhimin e aseteve. Bazuar në dokumentet ligjore dhe strategjike duket se inputi ushtarak në vendimmarrjen strategjike duket i papërfillshëm dhe nuk ka mekanizma, të cilat mundësojnë një ekuilibër të pushteteve vendimmarrëse midis palës ushtarake dhe asaj civile, duke mundësuar në këtë mënyrë një dominim të drejtuesve civilë në vendimet strategjike ushtarake, politike si edhe operacionale.

Shkaqet kryesore lidhen me centralizimin e pushtetit, mungesën e procedurave dhe hallkave që filtrojnë dhe balancojnë vendimet për menaxhimin e aseteve ushtarake si dhe mungesa e transparencës dhe publikimeve që do ta vendoste institucionin përpara një llogaridhënie më të madhe publike dhe shtetërore.

Vërehet se kjo gjendje mund të përmirësohet përmes:

1. Zhvillimit të një koncepti strategjik për menaxhimin e aseteve të ndërtuar mbi një sistem kontrolli dhe ekuilibri të pushteteve, në veçanti midis Ministrisë së Mbrojtjes dhe Forcave të Armatosura (kupto: drejtimi civil dhe ai ushtarak).
2. Bashkëpunimit në vendimmarrje midis palës ushtarake dhe asaj civile për të garantuar një ekuilibër vendimmarrjeje dhe unitet qëllimshmërie midis objektivave politike dhe objektivave operacionale të sigurisë dhe mbrojtjes.
3. Nxjerrjes së procedurave standarde (ligjore dhe administrative) për menaxhimin e aseteve.
4. Krijimit të një strukture vendimmarrëse që mundëson pavarësi të institucioneve vendimmarrëse nga ato kontrolluese (kupto: hierarkia politike-ushtarake dhe auditit) për të garantuar kontroll të pavarur dhe korrekt të procedurave për menaxhimin e aseteve ushtarake.
5. Vlerësimit të hollësishëm të rëndësisë strategjike të aseteve ushtarake. Për natyrën specifike të pronave/aktiveve ushtarake, duhet vlerësuar me më shumë kujdes vlera e tyre strategjike, qëllimi që ato mbartin dhe të balancohen nevojat afatgjata me përfitimin që vjen nga nxjerrja e tyre në përdorim publik. Pronat ushtarake shpesh herë kanë më shumë vlerë strategjike sesa vlefat e objektit dhe përmbajtjes në administrim.

Hyrje

Menaxhimi i aseteve ushtarake ka qenë një tematikë pak e diskutuar në politikën institucionale, në politikën dhe opinionin publik shqiptar. Natyrisht kjo ka ndodhur dhe si pasojë e natyrës së “veçantë” të shumë prej veprimtarive të Ministrisë së Mbrojtjes. Vazhdimisht, qeveri të ndryshme janë kritikuar për abuzime me asetet ushtarake, që nga fillimi i viteve '90 dhe deri në ditët e sotme. Akuzat variojnë nga keqmenaxhimi i aseteve ushtarake shqiptare e deri tek përdorimi abuziv i tyre duke shkaktuar dëme ekonomike dhe strategjike në kurriz të sigurisë kombëtare.¹

Sipas specialisteve të analizave ushtarake, të sektorit shkencor, të Akademisë Ushtarake në fillim të viteve '90 Ushtria Shqiptare zotëronte rreth 100 miliardë dollarë asete. Këto asete ishin të shpërndara në forma të ndryshme si: prona, infrastrukturë ushtarake, armatim e municion si dhe komplekse të industrisë

¹ Eliona Lata, “Gjenerali i Shkarkuar: Ku po Shkojnë 800 Prona?!” Shekulli, 17 qershor 2013, aksesuar 3 dhjetor 2016, <http://www.shekulli.com.al/p.php?id=25173>

ushtarake. Për shumë vite në vijim, Ushtria Shqiptare ka reduktuar shumë prej aseteve të saj ushtarake duke filluar me reformat e viteve '90, të cilat çuan në zvogëlimin e numrit të personelit të FA, ri-shpërndarjen e pronave në dispozicion dhe më së fundmi, likuidimin e armatimit dhe municioneve të vjetëruara. Shumë ekspertë dhe ushtarakë në rezervë argumentojnë se nëse këto asete do të ishin shpërndarë në ekonominë e vendit tonë do të kontribuonin disa qindra milionë dollarë shtesë në ekonominë e shtetit për çdo vit të tranzicionit e deri në ditët e sotme.² Fatkeqësisht jo vetëm ushtria por edhe shteti shqiptar nuk duket të ketë korrur përfitimet e duhura nga ky investim masiv i viteve të komunizmit. Ushtarakët në rezervë shpesh pyesin se “ku shkuan pronat dhe pasuria e ushtrisë” por pavarësisht kureshtjes për informacion, shumë pak është bërë e kuptueshme për publikun.³

Fakti që nuk janë përfutur fitime të tilla për ekonominë shqiptare bën të lindin dyshime për mënyrën dhe efikasitetin e menaxhimit të këtyre aseteve të ushtrisë. Shoqëria civile por edhe përfaqësuesit politikë të saj nuk e kanë pasur në vëmendje çështjen e administrimit të aseteve ushtarake. Kjo ka çuar jo vetëm në tjetërsimin e aseteve me vlerë të madhe por dhe në mungesën e theksuar të kërkesës së llogaridhënies. Sot Ushtria Shqiptare është shumë më e vogël në numër dhe zotëron asete luftarake më të pakta sesa ato të viteve '90, e megjithatë, është e rëndësishme të kuptohet nëse sot procedurat dhe rregullat e administrimit të këtyre aseteve janë efektive dhe nëse ato lejojnë për një mbikëqyrje transparente të mënyrës se si do të menaxhohen këto burime në vitet në vijim.

Përkundrejt parashtesës së mësipërme, është e rëndësishme të vlerësohet se si shoqëria civile dhe ligjvënësit shqiptarë mund të kryejnë një mbikëqyrje më efektive për mënyrën e menaxhimit të aseteve ushtarake.

Pra, qëllimi i këtij shkrimi është të paraqesë një tablo të koncepteve dhe procedurave të menaxhimit të aseteve në Forcave të Armatosura të Republikës së Shqipërisë dhe mënyrës se si ky menaxhim mbikëqyret nga ligjvënësit dhe shoqëria civile. Burimet kryesore për të realizuar këtë shkrim do të merren nga baza ligjore, konceptet strategjike, rregulloret, por dhe dokumente të tjera publike. Për qëllimet e këtij raporti, është e rëndësishme që kjo analizë të bëhet mbi bazën e dokumentacionit të bërë publik, pasi kjo tregon kapacitetet reale që ka shoqëria shqiptare dhe përfaqësuesit politikë (Kuvendi) për të matur efektshmërinë në menaxhimin e aseteve të FA dhe rrjedhimisht ligjshmërinë dhe korrektësinë në përdorimin e fondeve publike nga Ministria e Mbrojtjes.

2 Eliona Lita, “Ushtria Shqiptare e '90 me 100 Miliardë Dollarë Asete,” Intervistë me Leonard Veizi, Ish Ekspert i Analizave Ushtarake, Shekulli, 11 gusht 2013, aksesuar 3 dhjetor 2016, <http://www.shekulli.com.al/p.php?id=28557>

3 Po aty.

Natyrisht që ky kërkim ka disa limite dhe kufizime. Së pari, ky kërkim synon të analizoje logjikën strategjike mbi administrimin e aseteve të FA dhe rrjedhimisht hulumton kryesisht mbi dokumentet strategjike të institucioneve si Strategjia e Mbrojtjes, Direktivat e Mbrojtjes, ligjet përkatëse ushtarake, VKM, raporte ndërkombëtare që analizojnë aspekte të menaxhimit të aseteve ushtarake në FA, si dhe raporte të brendshme të Kontrollit të Lartë të Shtetit. Ky kërkim nuk bëhet për të sqaruar të gjithë veprimtarinë administrative të institucionit. por qëllimisht fokusohet në një analizë në nivel strategjik.

Së dyti, kërkimi nuk synon të gjejë gabime apo të kritikojë, por thjesht të hedhë dritë mbi çështjen e mbikëqyrjes civile mbi menaxhimin e aseteve të FA duke u përpjekur të sjellë në vëmendjen e publikut dhe ligjvënësve praktikat aktuale, boshllëqet ligjore dhe administrative si dhe të ofrojë sugjerime për përmirësim. Analiza do të jetë e limituar nga materialet e disponueshme, të cilat janë bërë publike nga vetë FA.

Së treti, ky kërkim vlerëson menaxhimin e aseteve nga FA si dhe kontrollin civil mbi këtë menaxhim në ditët e sotme, me saktë përgjatë periudhës së qeverisjes së fundit. Një hulumtim më i thellë në këtë çështje kërkon vlerësim më të detajuar të rasteve specifike dhe shqyrtim të shkresave arkivore të Ministrisë së Mbrojtjes.

Struktura e këtij kërkimi është si në vijim. Së pari, diskutohet për mënyrën se si NATO i koncepton dhe ekzekuton politikat e menaxhimit të aseteve. Së dyti, paraqitet një tablo e mënyrës se si Forcat e Armatosura të RSH e konceptojnë dhe trajtojnë këtë çështje duke bërë dhe disa paralelizma me praktikat e NATO-s për mënyrën e menaxhimit të aseteve ushtarake, të mbikëqyrjes financiare dhe të performancës. Më tej, identifikohen disa nga problemet aktuale me menaxhimin e aseteve në FA, diskutohet rreth efektivitetit të kontrollit parlamentar, dhe, në mbyllje, ofrohen disa opsione për përmirësimin e praktikave si dhe përforcimin e metodave të llogaridhënies.

Krahasimi midis NATO-s dhe Ministrisë së Mbrojtjes Shqiptare do të bëhet mbi elementet e strukturës organizative dhe procedurave në përdorim (ligjore ose administrative). Në fokus të analizës janë disa parime udhëzuese si: (1) konceptimi strategjik, (2) ekuilibri dhe kontrolli i pushteteve, (3) transparencja publike, (4) centralizimi/de-centralizimi i pushtetit dhe (5) efektshmëria dhe efikasiteti i procedurave aktuale. Përdorimi i këtyre parimeve lejon për një vlerësim sa më objektiv të procesit të menaxhimit të aseteve ushtarake të FA dhe nivelit të mbikëqyrjes civile mbi të.

Menaxhimi i asetëve dhe problematika e evidentuar

NATO dhe menaxhimi i asetëve ushtarake

NATO është një organizatë politike dhe ushtarake e përbërë nga 28 shtete anëtarë, të cilat kontribuojnë për mbrojtjen kolektive sipas kapaciteteve ekonomike dhe ushtarake të secilit anëtar. Shtetet kontribuojnë asimetrikisht me sasi dhe forma të ndryshme asetesh në bazë të mundësive por dhe kërkesave që ju parashtrohen nga Aleanca. Pra, asetet ushtarake të NATO-s duhen konceptuar si totali i (1) asetëve që secili shtet anëtar ka vendosur në dispozicion për organizatën, si dhe (2) asetet që secili shtet anëtar ka në dispozicion dhe që mendohet se mund t'i vendosë në shërbim të aleancës nëse nevojitet. Këto të fundit janë asetë ushtarake, të cilat i zotërojnë shtetet individuale, por që nuk janë domosdoshmërisht në shërbim dhe administrim të Aleancës në një kohe të caktuar dhe rrjedhimisht menaxhohen sipas diskrecionit të shtetit që i zotëron. Pra, në cilindo rast, asetet e NATO-s i përkasin shteteve anëtare, ndonëse ato mund të administrohen momentalisht nga Aleanca. Përcaktimi final i sasisë dhe mënyrës së përdorimit të asetëve që zotëron secili shtet dhe që ka vendosur në dispozicion të NATO-s varet nga vetë shteti në fjalë.

Si rrjedhojë e këtij koncepti, NATO e shikon menaxhimin e asetëve në aspektin logjistik operacional dhe strategjik. Për të, menaxhimi strategjik i asetëve dhe përmbajtjes së saj logjistike është “shkenca e planifikimit, mundësimit të lëvizjes dhe mirëmbajtjes së forcave.”⁴ Ky përkufizim i thjeshtë i lejon NATO-s fleksibilitet në përcaktimin e aspekteve dhe kategorive të ndryshme të ‘asetëve’ ushtarake. Por sipas Librit Logjistik të NATO-s, aspektet e operacioneve ushtarake që përfshijnë administrimin logjistik, ndër të tjera, janë: “*prokurimi, magazinimi, lëvizja, shpërndarja, mirëmbajtja, evakuimi, shkatërrimi i materialeve, transporti i personelit, ndërtime, objektet e ndërtuara, shërbime mjekësore dhe furnizimi.*”⁵ Ashtu siç do të vërehet dhe më poshtë, ky përkufizim dhe ndarje në sektorë të ndryshëm logjistikë është shumë i përafërt me përkufizimin e FA për asetet ushtarake. Përsëri, më e rëndësishme sesa përkufizimi që i jep NATO asetëve në dispozicion është mënyra se si Aleanca organizohet për t'i menaxhuar këto asetë. Thelbi qëndron në faktin se struktura e organizimit për menaxhimin e asetëve është e ndërtuar mbi

4 NATO, NATO Logistics Handbook, Chapter 1, fq., 20, akeluar më 24 dhjetor 2016, http://www.nato.int/docu/logi-en/logistics_hndbk_2012-en.pdf

5 Po aty.

parimin e 'kontrollit dhe balancës' së pushteteve.

Organizimi për menaxhimin e aseteve në NATO

NATO i kushton një vëmendje shumë të veçantë planeve strategjike për menaxhimin e aseteve/burimeve. NATO si aleancë e përbërë nga 28 shtete anëtare e shikon të rëndësishme aplikimin e një strategjie për menaxhimin e aseteve në mënyrë që t'u përgjigjet kërkesave dhe nevojave të shteteve në veçanti, por dhe organizatës në tërësi. Për këtë arsye, NATO përfshin një sërë trupash ekzekutivë në vendim-marrjen për buxhetin që i dedikohet aseteve. Këto organe përfshijnë Këshillin e Atlantikut të Veriut, Bordin e Politikave të Burimeve dhe Planifikimit, Komitetin e Buxhetit dhe Komitetin e Investimeve.

Përgjegjësia primare për hartimin e politikave strategjike për menaxhimin e burimeve bie mbi Bordin e Politikave të Burimeve dhe Planifikimit dhe organi vartës i saj Zyra për Burimet e NATO-s. E para është "trupi kryesor këshillues për Këshillin e Atlantikut të Veriut për menaxhimin e të gjitha aseteve të NATO-s dhe ka përgjegjësinë për menaxhimin e buxheteve civile dhe ushtarake, përfshirë këtu dhe Programin e Investimeve të NATO-s, dhe burimet njerëzore."⁶ E dyta, Zyra për Burimet e NATO-s, përgjigjet për të siguruar që politikat e menaxhimit të aseteve të aplikohen sipas planit. Hapi i fundit që Aleanca ndjek për garantimin e mirë-administrimit të aseteve është transparenca dhe kontrolli përmes monitorimit të pavarur (auditit) dhe kontrollit të vazhdueshëm të cilët garantojnë efektshmëri dhe rregullsi. Për këtë NATO siguron auditim nga Bordi Ndërkombëtar i Auditorëve të NATO-s, publikon vazhdimisht Rregulloret Financiare të NATO-s bashkë me buxhetet përkatëse dhe periodikisht kryen ndryshime për të përmirësuar efikasitetin në përdorimin e buxheteve (bazuar dhe mbi rekomandimet e auditit).⁷

Në veçanti vlen për t'u përmendur lidhja midis Zyrës për Burimet e NATO-s dhe Bordi i Politikave të Burimeve dhe Planifikimit. Ndonëse ky i fundit është organ epror, përgjegjësitet dhe autoritet e tij janë të limituara në hartimin e politikave strategjike të burimeve dhe nuk ndërhyjnë në procesin e ekzekutimit të detyrave për menaxhimin e burimeve; kjo është një përgjegjësi vetëm e Zyrës për Burimet e NATO-s. Pra ky sistem komandim kontrolli i decentralizuar që NATO ka ndërtuar për administrimin efektiv të aseteve krijon një balancë ndërmjet organeve ku përgjegjësitë dhe autoritetet janë të shpërndara. Në

6 NATO, Resource Planning and Policy Board, aksesuar 30 nëntor 2016, http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67653.htm

7 NATO, Transparency and Accountability, aksesuar, 30 nëntor 2016, http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_111582.htm

këtë mënyrë krijohet një kontroll i ndërsjellë i të gjitha organeve ndërmjet njëra-tjetrës duke nxitur efektshmërinë institucionale. Por *përveç kontrollit të ndërsjellë, organizimi i decentralizuar që bën NATO për menaxhimin e aseteve lejon për transparencë, kërkesë llogarie dhe nivel të lartë efektshmërie dhe efikasiteti.* Në tërësi vihet re një sistem tipik i “kontrollit dhe balancës” së pushteteve (checks and balances). Në mënyrë skematike ky proces i administrimit të aseteve ngjan si më poshtë:

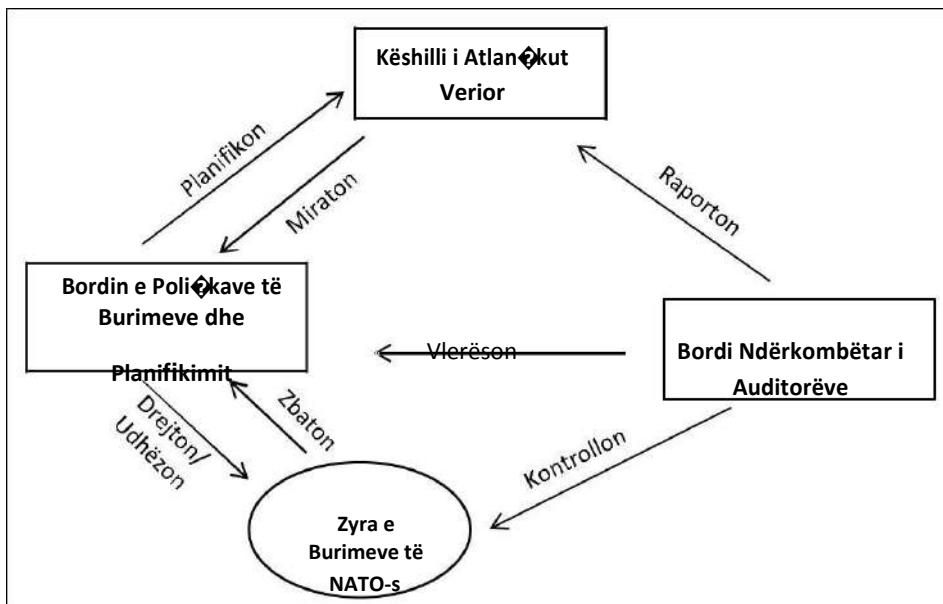


Figura 1. Procesi i administrimit të aseteve

Shënim: Skema është prodhuar nga autori për të ilustruar sistemin e kontrollit dhe balancës së pushteteve në NATO për garantimin e menaxhimit efektiv të burimeve dhe transparencës publike

Është e rëndësishme të theksohet se NATO i ka kushtuar burime të shumta njerëzore dhe organizative (financiare, materiale) ndërtimit të një sistemi, i cili garanton një administrim të rregullt, ligjor dhe efektiv të aseteve të Aleancës duke i shërbyer sa më mirë vizionit strategjik që ajo ka.

Menaxhimi i aseteve në Shqipëri

Për Forcat e Armatosura të Shqipërisë, ndonëse nuk ka një përkufizim të njohur zyrtar për asetet ushtarake, atyre u është referuar shpesh herë me terma të njehsueshme si prona aktive, burime materiale apo dhe materiale logjistike. Këtë e dëshmon fakti që nuk ekziston një cilësim konkret për asetet nëpër manualët e FA dhe shpesh, termat e mësipërm përdoren në mënyrë të

ndërsjellë. Ajo që vlen për t'u theksuar është se asetet ushtarake nga pikëpamja e rregulloreve në fuqi vlerësohen kryesisht si një formë e mbështetjes logjistike, që nënkupton karakterin ushtarak; rrjedhimisht, menaxhimi i tyre vlerësohet në kontekstin operacional dhe taktik. Sipas Rregullores së Brendshme të Funkcionimit të Qendrës së Menaxhimit të Materialeve dhe Labororit Qendror të Forcave të Armatosura, të botuar në vitin 2016: *“Menaxhimi i aktiveve (i të gjitha materialeve logjistike) është monitorimi i gjendjes faktike, sigurimi i kontrollit të cilësisë, katalogimi, përcaktimi i kërkesave, porositja e materialeve, mirëmbajtja e stokut (mirëmbajtja përfshin edhe gatishmërinë), tjetërsimi (kthimi) dhe shpërndarja (furnizimi dhe transporti) i aktiveve (materialeve), i cili përfshin përcaktimin e tipit dhe të sasisë së artikullit, sipas klasave të furnizimit nga I-V.”*⁸

Ky përkufizim, më i përafërti me qëllimet e këtij shkrimi, na lejon që të interpretojmë asetet ushtarake si tërësia e shërbimeve ushtarake ku përfshihen infrastruktura (pronat janë pjesë e saj) dhe pajisjet ushtarake (armatim, municion, transport etj.). E megjithatë është interesant fakti që FA, një institucion që ka zotëruar sasi kaq të mëdha armatimi, municioni por dhe pronash të patundshme, nuk ka një koncept strategjik dhe rregullore specifike që përcaktojnë logjikën strategjike për veprimet e ndërmarra për këto asete. Me “logjikën strategjike” nënkuptojmë motivet që do t'i shtynin FA të bënin këto zgjedhje në fushën e administrimit të aseteve dhe se si këto zgjedhje përputheshin me vizionin strategjik të FA, dhe të vendit të reflektuara në Direktivat e Mbrojtjes, Planin Afatgjatë të Zhvillimit, Strategjinë e Mbrojtjes dhe sigurisht në Strategjinë e Sigurisë Kombëtare.

Kjo është e rëndësishme edhe për auditin dhe mbikëqyrjen sepse nëse nuk ekziston një konceptim i qartë strategjik është e vështirë të mund të ndiqet në vijimësi administrimi i aseteve dhe realizimi i objektivave të vendosura për t'u realizuar. Pra kontrollet e ndryshme të performancës do ta kishin të pamundur të përcaktonin korrektësinë në administrimin e aseteve nëse nuk ka një strategji që përcakton objektivat në këtë fushë.

⁸ Ministria e Mbrojtjes, Rregullore e Brendshme e Funkcionimit të Qendrës së Menaxhimit të Materialeve dhe Labororit Qendror të Forcave të Armatosura, Tiranë, 2016, fq. 75, aksesuar 05 dhjetor 2016, http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.tradoc.mil.al/files/Rreg_QMM_dhe_LQFA.pdf

Organizimi për menaxhimin e aseteve në Shqipëri

Ndryshe nga struktura organizative e NATO-s për menaxhimin e aseteve ushtarake, FA të Shqipërisë kanë një strukturë tepër të centralizuar dhe hierarkike e cila nuk lejon (të paktën burokratiki) balancim midis pushtetit politik (drejtimi civil i Ushtrisë) dhe atij ushtarak. Për më tepër, strukturat të cilat duhet të garantojnë performancë të saktë ligjore dhe në përputhje me rregulloret ushtarake (auditi i brendshëm) janë tërësisht të varura nga drejtimi politik i Ministrisë së Mbrojtjes dhe si pasojë nuk kanë mundësi të kryejnë kontrollin e vendim-marrjes politike në mënyrë të pavarur, të paanshme dhe të lirë.

Në Ministrinë e Mbrojtjes të gjithë trupat ekzekutive për menaxhimin e aseteve varen Ministri. Drejtoria e Menaxhimit të Aseteve është në varësi të Drejtorisë së Përgjithshme të Shërbimeve Mbështetëse. Të dy këto drejtori janë nën kontrollin civil të Ministrit dhe varen direkt nga Sekretari i Përgjithshëm.⁹ Drejtoria e Auditit të Brendshëm është gjithashtu në varësi të Sekretarit të Përgjithshëm dhe vepron nën udhëzimet e udhëheqjes civile të ministrisë.¹⁰ Struktura e Ministrisë së Mbrojtjes në lidhje me mënyrën e menaxhimit të aseteve mund të ilustrohet si më poshtë:

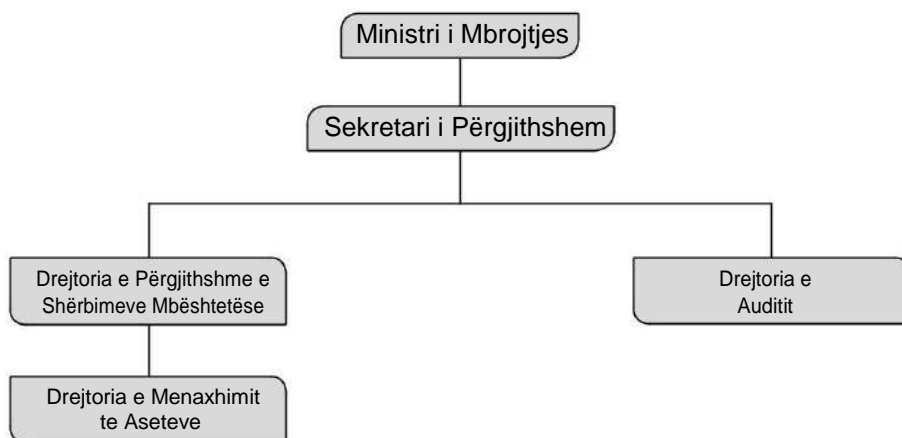


Figura 2. Skema e menaxhimit të aseteve

Shënim: skema është prodhuar nga autori për të ilustruar sistemin e kontrollit dhe balancës së autoriteteve në AFA për menaxhimin e burimeve

Pra, duhet kuptuar se struktura organizative lejon që drejtuesit civilë të MM të jenë “vendim-marrës, gjykatës dhe ekzekutues” duke kontrolluar

9 Ministria e Mbrojtjes, Organigrama, faqja zyrtare, aksesuar 26 dhjetor 2016, <http://www.mod.gov.al/index.php/ministria-2/99-organizimi-i-ministrise-se-mbrojtjes>

10 Po aty.

(teknikisht) të gjithë procesin e menaxhimit të aseteve ushtarake. Ky kontroll i pa-balancuar mbi asetet është vërejtur disa herë (siç do të shihet më poshtë) ku përmes VKM-ve të ndryshme shumë prej aseteve të Ushtrisë janë tjetërsuar në mënyrë ad hoc. Supozimi për mungesën e një sistemi të 'kontrollit dhe balancës' së pushteteve vërtetohet dhe nga fakti që nuk ka pasur asnjë auditim të brendshëm në lidhje me procedurat e menaxhimit të aseteve të Ushtrisë – logjikisht drejtuesit civilë të MM kanë pak shtysë të kontrollojnë juridikisht veten e tyre. I vetmi institucion brenda Ministrisë së Mbrojtjes që është pjesërisht përgjegjës për menaxhimin e aseteve në sektorin Ushtarak të FA është Qendra e Menaxhimit të Materialeve dhe Laboratorit Qendror të Forcave të Armatosura, e cila përgjigjet për menaxhimin logjistik të materialeve të FA në nivelin taktik dhe operacional. Kjo qendër ka funksion të limituar pasi nuk ndërhyr në politikat për menaxhimin e aseteve por shërben si mekanizëm për ekzekutimin e procedurave të administrimit të aseteve (pra, pasi vendimet janë marrë).

Mungesa e një "logjike strategjike" për menaxhimin e aseteve si dhe ekzistenca e një strukture vendimmarrëse tepër hierarkike, nuk lejon për një administrim sa më efektiv dhe transparent të aseteve ushtarake.

Problematika

Mungesa e "logjikës strategjike" vihet re dhe në mos-trajtimin e administrimit të aseteve në dokumentet strategjike të FA. Direktiva e Mbrojtjes e miratuar në vitin 2016 diskuton konceptin e ndërveprueshmërisë me vendet anëtare të NATO-s, dhe rrjedhimisht udhëzon për "vijimin e zbatimit të programeve shumëvjeçare të modernizimit sipas prioriteteve" dhe përmbushjen e kapaciteteve luftarake (kryesisht armatim i lehtë).¹¹ Po ashtu, kjo direktivë trajton shkurtimisht edhe çështjen e infrastrukturës ushtarake duke sqaruar se do të vijojë "trajtimi i pronave jashtë Planit të Përhapjes dhe Vendosjes nëpërmjet privatizimit, qiradhënies, transferimit, si dhe aplikimit për certifikatë pronësie të çdo prone në administrim të MM."¹² Në këtë dokument nuk jepen sqarime të mëtejshme për mënyrën e administrimit të pronave apo dhe programeve të modernizimit. Më së fundi, në 11 janar 2017, Ministria e Mbrojtjes ka nxjerrë dhe Direktivën e fundit të Mbrojtjes, e cila, përveç faktit se është substancialisht mbi 80% identike me atë të vitit të mëparshëm, përsëri

11 Ministria e Mbrojtjes, Direktiva e Mbrojtjes, 2016, fq. 5, aksesuar më 02 dhjetor 2016, http://www.mod.gov.al/images/PDF/Direktiva_Mbrojtjes_2016.pdf

12 Po aty. 5

nuk ofron “direktiva” të qarta orientuese për mënyrën e menaxhimit të aseteve ushtarake gjatë vitit në vijim.¹³

Strategjia Ushtarake si dhe Ligji Nr. 72/2015 e çojnë një hap më tej Direktivën e Mbrojtjes dhe sqarojnë konceptin strategjik të mbrojtjes duke përcaktuar objektivat e ardhshme të FA dhe mënyrën se si ato do të arrihen. Në fokus mbeten ndërveprueshmëria, mbrojtja kolektive, modernizimi dhe zhvillimi i kapaciteteve për të përmbushur misionin kushtetues. Ajo që bën përshtypje në këtë strategji është se asetet ushtarake përmenden në kontekstin operacional ku demonstron qëllimi specifik i përdorimit të tyre por jo mënyra strategjike e përdorimit të aseteve. Në këtë strategji specifikohet se “forca e ardhshme do të jetë një forcë moderne me pajisje e sisteme të ndërveprueshme si ato të aleatëve, sipas standardeve të NATO-s,”¹⁴ por nuk sqarohet se në ç’mënyra do të mundësohet një gjë e tillë dhe çfarë nënkupton kjo për Forcat e Armatosura Shqiptare. Për shembull, trajtim i aspekteve menaxheriale të aseteve do të përfshinte: kostot financiare, kualifikime dhe trajnime, modifikim përkundrejt prokurim, sasi përkundrejt cilësi, zvogëlim dhe zgjerim, shpërndarje ose përqendrim, etj.. Më tej strategjia shpjegon se: “koncepti i mbështetjes logjistike synon në plotësimin e kërkesave të Forcave të Armatosura të Republikës së Shqipërisë, si dhe përmbushjen e nivelit të ambicies në operacione kombëtare dhe ndërkombëtare, nëpërmjet sigurimit dhe përdorimit efektiv të burimeve logjistike.”¹⁵

I shprehur në këtë mënyrë, koncepti duket si përsëritje e së njëjtës gjë me fjalë të tjera, gjë e cila nuk mundëson një politikë të prekshme për mënyrën e aplikimit të konceptit. Në lidhje me infrastrukturën, Strategjia e Mbrojtjes ndoshta ofron një koncept paraprak të menaxhimit potencial për të ardhmen, ku sqaron se FA do të sigurojë “përqendrimin e garnizoneve kryesore, me synim krijimin e një numri më të vogël, por më të efektshëm të tyre; ndërtimit të objekteve të reja dhe përshtatjes së atyre ekzistuese, sipas standardeve bashkëkohore.”¹⁶ Kjo bën të kuptohet se FA pret që të zvogëlojë numrin e pronave që ajo ka në administrim dhe rritjen e investimeve në prona të tjera sipas standardeve të NATO-s. Përcaktimi i saktë i kategorive të pronave të cilat do të hiqen nga administrimi dhe “logjika strategjike” që qëndron pas këtij vendimi nuk janë të qarta në këtë ligj, por supozohet që të sqarohen në dokumente të tjera pasuese. Ashtu siç do të vërehet më poshtë, ligjet dhe

13 Ministria e Mbrojtjes, Direktiva e Mbrojtjes, 2017, aksesuar më 11 janar 2017, http://www.mod.gov.al/images/PDF/2017/Direktiva_Mbrojtjes_2017.pdf

14 Ministria e Mbrojtjes, Shtabi i Përgjithshëm, Strategjia Ushtarake e Republikës së Shqipërisë, 9 Korrik 2015, fq. 19, aksesuar më 3 dhjetor 2016, <http://www.mod.gov.al/images/PDF/strategjiaushtarakeRSH.pdf>.

15 Po aty. 28

16 Po aty. 29

aktet e tjera ligjore nuk sanksionojnë një politikë të mirëfilltë të menaxhimit të aseteve ushtarake.

Dokumenti tjetër strategjik, Plani Afatgjatë i Zhvillimit të Forcave të Armatosura (PAZhFA), përcakton sipas përkufizimit “drejtimet e zhvillimit të Forcave të Armatosura (FA) dhe orienton ngritjen e kapaciteteve të nevojshme për përbushjen e misionit kushtetues.”¹⁷ Edhe në këtë dokument përmendet në shumë raste infrastruktura si kapacitet operacional por nuk përmendet në ndonjë pjesë të kësaj strategjie vizioni i FA, dhe se si do të jetë apo transformohet infrastruktura ushtarake pas 10 vjetësh. Në lidhje me armatim-municionin, strategjia ripërsërit shprehjen tipike të strategjive për politikat e mbrojtjes se “zhvillimi i kapaciteteve të forcës së ardhshme do të arrihet duke synuar raport të drejtë kosto – efektivitet, menaxhim të mirë, si dhe qasje të balancuar të shpenzimeve për zërat e personelit, operacioneve për mirëmbajtjen dhe modernizimin e sistemeve, pajisjeve dhe infrastrukturës”¹⁸ Pra, siç vihet re, *pothuajse të gjithë dokumentet strategjike të FA apo MM ka një trajtim shumë sipërfaqësor të strategjisë së menaxhimit të aseteve ushtarake duke mos u shpalosur një vizion i aplikueshëm për zhvillimin dhe transformimin e ardhshëm të aseteve të Ushtrisë.* Ndonëse padyshim materialet e logjistikës përcaktojnë mënyrën e zhvillimit të procedurave operacionale dhe taktike të menaxhimit të aseteve në operacione, ato nuk mbulojnë koncepte gjithëpërfshirëse strategjike për mënyrën dhe planin afatgjatë të menaxhimit të tyre.

Teksa kalohet nga dokumentet strategjike tek ligjet që rregullojnë mënyrën e menaxhimit të aseteve vihet re se ato janë të ndara sipas funksioneve dhe se mungon një koncept ‘gjithëpërfshirës’ për menaxhimin e tyre.

Fusha e import-eksportit ofron një rregullim më të plotë me akte ligjore të menaxhimit të aseteve. Ky aspekt është i rëndësishëm pasi saktëson autoritetet, përgjegjësitë dhe limitimet e organeve përkatëse në fushën e import-eksportit. Për më tepër, organi përgjegjës në këtë fushë, Autoriteti i Kontrollit Shtetëror të Eksporteve (AKShE), ka kompetenca të “propozojë elementë të politikës dhe të strategjisë kombëtare në fushën e kontrollit të veprimtarive me mallrat strategjike,”¹⁹ gjë që lejon për një balancim të pushtetit politik nga specialistë të institucioneve, por duhet pranuar se ky autoritet nuk

17 Ligji 121/2015, datë 12.11.2015, “Për Miratimin e Planit Afatgjatë të Zhvillimit të Forcave të Armatosura 2016-2025”, Fletorja Zyrtare e Republikës së Shqipërisë, Nr. 254, fq. 1803, aksesuar më 5 dhjetor, 2016, <http://www.mod.gov.al/pdf/PAZHFA-2016-2025.pdf>

18 Ligji 121/2015, datë 12.11.2015, “Për Miratimin e Planit Afatgjatë të Zhvillimit të Forcave të Armatosura 2016-2025”, Fletorja Zyrtare e Republikës së Shqipërisë, Nr. 254, fq. 1806, aksesuar më 5 dhjetor, 2016, <http://www.mod.gov.al/pdf/PAZHFA-2016-2025.pdf>

19 VKM Nr. 43, 16. 01. 2008, “Për Organizimin, Funksionimin dhe Statusin e Autoritetit të Kontrollit Shtetëror të Eksporteve,” fq. 2, aksesuar më 4 dhjetor 2016, <http://www.akshe.gov.al/Doc/VKM%20nr.%2043,%20date%2016.01.2008.pdf>

ka kompetenca vendimmarrëse mbi këto politika. Përgjegjësia kryesore e këtij autoriteti ka qenë më së shumti teknike dhe e kufizuar në kontrollimin e "lëvizjes së mallrave ushtarake dhe me përdorim të dyfishtë" dhe "ushtrojnë veprimtarinë e autorizimit, verifikimit dhe kontrollit mbi eksportin dhe importin e këtyre mallrave."²⁰ Gjithashtu AKShE është një autoritet që vepron në emër të të gjithë Shtetit Shqiptar në mënyrë që të "garant[ojë] sigurinë në lidhje me mospërhapjen e armëve konvencionale dhe të dëmtimit në masë, për parandalimin e përdorimit të tyre nga terroristë apo grupe të tjera për qëllime të paligjshme, si dhe për mbikëqyrjen e embargove të vendosura nga OKB."²¹ Rrjedhimisht, AKShE nuk kryen veprimtari reale në fushën e menaxhimit të aseteve që Ministria e Mbrojtjes dhe FA kanë në përdorim aktual.

Një tjetër aspekt i rëndësishëm i menaxhimit të aseteve është dhe çështja e armatimit, teknikës, pajisjeve dhe municioneve. Për këtë, vihet re se VKM Nr. 17, datë 13.1.2006, "Për Miratimin e Afateve të Përdorimit të Armëve, të Teknikës e të Pajisjeve të Forcave të Armatosura dhe të Rregullave për Trajtimin e Tyre pas Heqjes nga Armatimi dhe Përdorimi" mund të ketë kontribuar specifikisht në nxjerrjen nga përdorimi të shumë prej pajisjeve dhe armatimit të FA në vitet e fundit aq me tepër kur është i njohur fakti se Ushtria Shqiptare kishte një teknikë dhe armatim shumë të vjetëruar. Kjo VKM përcakton kriteret e nevojshme për të mundësuar që këto asete të ndërronin funksion dhe ndoshta pronësi. Më parë, ka shumë mundësi që kjo veprimtari të rregullohej me VKM specifike, të cilat saktësonin llojet dhe sasinë e armatim-municionit apo teknikës që do të tjetërsohej, duke u mbështetur në ligjin "Për Pushtetet dhe Autoritetet e Drejtimit dhe të Komandimit të Forcave të Armatosura të Republikës së Shqipërisë,"²² neni 11, pika d) sipas të cilit Këshilli i Ministrave "përcakton afatet e shërbimit dhe të përdorimit të armatimit, municioneve, teknikës dhe pajisjeve të Forcave të Armatosura, rregullat, procedurat dhe përgjegjësitë për heqjen nga armatimi dhe përdorimi, si dhe trajtimin e tyre pas heqjes nga armatimi dhe përdorimi."²³ E veçanta e kësaj pike të ligjit është përdorimi i saj sistematik në versionin e parë të ligjit. VKM-ja e fundit tenton të rregullojë llojet e aseteve që mund të nxirren nga përdorimi përmes këtij ligji, por përpara kësaj VKM-je, mungesa e rregulloreve alternative të miratuara me

20 Po aty.

21 AKShE, faqja zyrtare, aksesuar 13 janar 2017, http://www.akshe.gov.al/Kontrolli_Shteteror_i_Eksporteve.html

22 Ky është një nga ligjet themelore të FA dhe ka njohur ndryshime të shumta gjatë viteve. Versioni më i hershëm është ai Nr. 8671, datë 26.10.2000 (tashmë i shfuqizuar). Ai ndryshohet përsëri me Ligjin Nr. 9194, datë 19.2.2004 duke përfunduar me versionin më të fundit ai Nr. 64, date 26.06.2014. Pavarësisht ndryshimeve, ligji në çështjet që i interesojnë këtij shkrimi, ka mbetur i pandryshuar në tërësinë e tij dhe si rrjedhojë do të citohet si ligji i fundit.

23 Po aty, 5.

VKM dhe që kufizojnë veprimet ad-hoc, ka bërë që shumë nga vendimet për tjetërsimin e aseteve të kryhen sipas diskrecionit të vendimmarrësve politike.

Këtomangësisht, në ndryshen nga organizimi i NATO-s për menaxhimin e aseteve, FA të ruajë një sistem hierarkik dhe tepër 'linear' të administrimit të aseteve. Menaxhimi i aseteve ushtarake, apo aktiveve siç emërtohen ato më shpesh, nuk bëhet brenda një koncepti të mirëfilltë strategjik apo rregulloreje të posaçme, përkundrazi administrimi i tyre rregullohet me urdhra, VKM ose ligje 'ad hoc' të ndërtuar për qëllimet specifike. Nga viti 2010, dokumentet bazë të përdorura për kryerjen e procedurave të tjetërsimit të aktiveve ushtarake dhe në veçanti të aseteve të infrastrukturës janë Ligji Nr. 10296, datë 08.07.2010, "Për Menaxhimin Financiar dhe Kontrollin" dhe udhëzimi përkatës i Ministrisë së Financave Nr. 30, datë 27.12.2011 "Për Menaxhimin e Aktiveve në Njësitë e Sektorit Publik", i cili kishte si qëllim "përcaktimin e procedurave standard dhe gjurmën e auditit për dokumentimin, ruajtjen, qarkullimin dhe nxjerrjen nga përdorimi të aktiveve në njësitë e sektorit publik".²⁴ Pararojë e këtij ligji është dhe ligji nr. 8743, datë 22.02.2011, "Për Asetet e Paluajtshme të Shtetit" i cili ka shërbyer deri më sot për tjetërsimin e pronësisë së aseteve ushtarake. Në bazë të këtij ligji qeverisja e fundit ka nxjerrë 32 vendime të cilat kanë tjetërsuar pronësinë e pronave të ndryshme ushtarake (Shtojca B dhe C).²⁵ Gjithashtu një sërë VKM-sh të tjera, që nuk janë paraqitur në këtë aneks, janë marrë për ndryshime specifike të këtyre tjetërsimeve.

Mungesa e koncepteve strategjike dhe rregulloreve specifike për administrimin dhe menaxhimin e aseteve përcakton si mundësi të vetme për menaxhimin e aseteve vendimet qeveritare të cilat plotësojnë nevojat e momentit. Aneksi C dëshmon faktin se çdo vit të qeverisjes së fundit janë lëshuar një sërë VKM-sh për tjetërsim të pronave ushtarake. Kjo tregon që nuk ka një koncept të mirëfilltë për nevojat strategjike të FA për këto asete duke krijuar përshtypjen se mund të 'merret dhe zgjidhet' çfarëdo prone e FA sipas momentit. Këto, por dhe mos-transparenca e plotë e MM për praktikën që ndjek, ka bërë që FA dhe qeveritë në drejtim të jenë shpeshherë objekt sulmesh politike dhe mediatike.

Rasti më i bujshëm është ai i kalimit në përdorim të Ministrisë së Kulturës i vendstrehimit /vendkomandës sekrete të Ministrisë së Mbrojtjes për t'u transformuar në një pikë turistike, i njohur me emrin 'Bunkart'. Vendimi u mor për të përruar 70-Vjetorin e Çlirimit të Shqipërisë, por shpejtësia dhe metoda

²⁴ Ministria e Financave, "Për Menaxhimin e Aktiveve në Njësitë e Sektorit Publik," Udhëzim Nr. 30, datë 27.12.2011, fq. 1, aksesuar më 29 nëntor 2016, <https://goo.gl/lJjcZ0>

²⁵ Aneksi është përpiluar pas shqyrtimit të të gjitha VKM-ve të qeverisjes së fundit dhe janë identifikuar ato vendime të cilat kanë përfshirë transferime apo tjetërsime të pronave nën zotërimin e Ministrisë së Mbrojtjes.

ad hoc e marrjes së këtij vendimi nga qeveria e asaj kohe, ngjallnin dyshime për nivelin e inputit, që mund të kishin dhënë FA për këtë vendim. Dukej se ky vendim ishte kryesisht politik dhe që nuk kishte marrë parasysh faktin se deri në momentin kur ky aset u tjetërsua, ai ishte një objekt i klasifikuar si sekret për forcat e armatosura. Sigurisht, procesi i deklasifikimit të objekteve sekrete ka një procedurë më vete, por rrallë herë ai zgjat aq pak sa iu desh qeverisjes për të vendosur për rastin e Bunkartit. Një tjetër ligj që duhet marrë në konsideratë në këtë rast është dhe Ligji Nr. 8457, datë 11.2.1999, "Për informacionin e klasifikuar 'sekret shtetëror'", ku specifikohet sipas nenit 13, që sqaron se "autoriteti i klasifikimit origjinal është njëkohësisht dhe autoriteti i deklasifikimit" dhe nenit 16, pika c) përjashton nga deklasifikimi ato informacione për plane që mund të dobësojnë sigurinë kombëtare.²⁶ Objekte të klasifikuara si ajo e ish vend-strehimit sekret të Komandës së Shtabit të Përgjithshëm që bëjnë pjesë në planin e shpërndarjes, i cili miratohet nga Presidenti i Republikës (sipas ligjit për autoritetet e komandimit në FA – shiko më poshtë) dhe që si të tillë përdoren në raste emergjencash kombëtare, natyrisht pritet që të deklasifikohen me procedura më të qarta; kjo gjë nuk ndodhi në rastin e Bunkartit.

Problemi i fundit që vlen të përmendet në debatin e menaxhimit të aseteve të FA dhe kontrollit të aktivitetit të institucionit është dhe roli që ka Komandanti i Përgjithshëm i Forcave të Armatosura (Presidenti i Republikës). Presidenti është garant i pavarësisë së institucioneve dhe presupozohet të kontrollojë pushtetin e qeverisë (Ministrinë të Mbrojtjes) në mënyrë që të mos dominohet vendimmarrja në FA dhe rrjedhimisht të ruhet një ekuilibër midis Forcave të Armatosura dhe Ministrisë së Mbrojtjes. Shefi i Shtabit të Përgjithshëm (SHSHP) është këshilltari kryesor për politikën e mbrojtjes pranë Presidentit të Republikës; është i vetmi ushtarak që bën betimin përpara Presidentit të Republikës, është anëtar i Këshillit të Politikave të Mbrojtjes, anëtar i Këshillit të Sigurisë Kombëtare dhe përgjigjet për drejtimin dhe komandimin strategjik të Forcave të Armatosura.²⁷ Në nëntor 2016, Presidenti i Republikës së Shqipërisë refuzoi të miratonte propozimin e Kryeministrit për dhënien e mandatit të dytë ShShP me pretekstin se ai nuk kishte zbatuar detyrimet e tij ligjore ndaj Institutit të Presidentit. Presidenti është shprehur se mosdekretimi ka ardhur si pasojë e "mosrespektimit të Kushtetutës dhe shkelje të ligjit të komandimit zinxhir të Forcave të Armatosura" duke mos raportuar asnjëherë tek Komandanti i

26 Ligji Nr. 8457, datë 11.2.1999, "Për informacionin e klasifikuar 'sekret shtetëror'", aksesuar 12 dhjetor 2016, <http://www.mod.gov.al/images/akteligjore/klasifikuar/6.pdf>

27 Ligji 64/2014, datë 26.06.2014, "Për Pushtetet dhe Autoritetet e Drejtimit e të Komandimit të Forcave të Armatosura të Republikës së Shqipërisë", aksesuar më 5 dhjetor 2016, http://www.mod.gov.al/images/akteligjore/ligjipushteteve/Ligj_nr_64_2014_azhornuar.pdf

Përgjithshëm, duke mos kryer “asnjë konsultim për dokumentet, planet apo strukturat e Forcave të Armatosura” dhe duke “nxjerrë jashtë përdorimit të Forcave të Armatosura shumë prona të ushtrisë, pa marrë më parë miratimin nga Komandanti i Përgjithshëm.”²⁸

Situata provon tërthorazi tezën e sipërcituar, se mungesa e planeve strategjike për menaxhimin e aseteve ka bërë që shumë prej tyre të tjetërsohen pa kaluar përmes hallkave përkatëse dhe pa një sistem të mirëfilltë të kontrollit dhe balancës së pushteteve. Gjithashtu, supozimet e Presidentit nënkuptojnë se menaxhimi i aseteve ushtarake është aq i rëndësishëm sa që është kompetencë e Presidentit të miratojë vendimet që ndikojnë në menaxhimin strategjik të aseteve. Në fakt sipas Ligjit “Për Pushtetet dhe Autoritetet e Drejtimit e të Komandimit të Forcave të Armatosura të Republikës së Shqipërisë”, neni 9, pika f) diktohet se Presidenti “miraton me propozim të Ministrit të Mbrojtjes, planin e vendosjes dhe përhapjes së Forcave të Armatosura në kohë paqeje.”²⁹ Si Komandant i Përgjithshëm i Forcave të Armatosura, Presidenti ka autoritet dhe nevojë të njihet me tjetërsimet e aseteve ushtarake në mënyrë që të sigurojë se ato përputhen me nevojat strategjike për sigurinë kombëtare. Kjo ngjarje e ditëve të fundit nxjerr në pah edhe një herë nevojën për vendosjen e procedurave standarde për menaxhimin e aseteve ushtarake.

Auditi

Gjatë qeverisjes së fundit është kryer vetëm 1 (një) audit nga Kontrolli i Lartë i Shtetit për Ministrinë e Mbrojtjes, për vitin 2013-2014 dhe i botuar në vitin 2015. Në këtë raport vihen re një sërë shkeljesh nga ana e Ministrisë së Mbrojtjes në aspektin e menaxhimit të aseteve.

Së pari, MM nuk ka realizuar objektivat e saj strategjike në kuadër të investimeve për FA. KLSH raporton se “në asnjë nga periudhat e audituara, si në planifikim dhe në realizim nuk janë arritur raportet e shpenzimeve sipas Strategjisë së Mbrojtjes apo të standardeve të NATO-s”³⁰ dhe rekomandon

28 Top Channel, “Nishani Rrëzon Gjeneralin. Refuzon Rimandatimin e Jeronim Bazos në Krye të Shtabit të Ushtrisë”, 20/11/2016, aksesuar më 4 dhjetor 2016, <http://top-channel.tv/lajme/artikull.php?id=341032>

29 Ligji 64/2014, datë 26.06.2014, “Për Pushtetet dhe Autoritetet e Drejtimit e të Komandimit të Forcave të Armatosura të Republikës së Shqipërisë”, fg. 4, aksesuar më 5 dhjetor 2016, http://www.mod.gov.al/images/akteligjore/ligjipushteteve/Ligj_nr_64_2014_azhornuar.pdf

30 Kontrolli i Lartë i Shtetit Raport, “Mbi Auditimin e Ushtruar në Ministrinë e Mbrojtjes me Objekt “Mbi Auditimin e Ligjshmërisë dhe Rregullshmërisë Financiare”, për Periudhën

që ajo t'i përshtatet kërkesave të Aleancës për të shpenzuar minimalisht 2% të PBB-së. Për më tepër, sipas këtij raporti, pagesat për projektet në investime, për blerjen e mjeteve ushtarake, armatimeve dhe municioneve janë shoqëruar me ndryshime të vazhdueshme të planit vjetor dhe janë paguar me letër kredi duke cenuar parimin e anulitetit (sipas të cilit shpenzimet duhet të mbulohen brenda buxhetit përkatës). Në fakt, MM i ka shlyer shumë nga këto kontrata nëpërmjet buxhetit të vitit të ardhshëm. Raporti thekson se këto janë “veprime në kundërshtim me Udhëzimin Standard të Zbatimit të Buxhetit nr. 2, datë 06.02.2012” dhe se “nga përdorimi i kurseve preferenciale të bankave të nivelit të dytë në veprimet në valutë, është konstatuar një efekt negativ financiar në shumën 4,110,451 lekë.”³¹ KLSH ka rekomanduar që praktika të tilla të përdorimit të letër kredisë të eliminohen menjëherë, pasi ato i shkaktojnë shtetit dëm ekonomik.

Shpenzime pas kontraktimit dhe ndryshime në planin vjetor për prokurime asetesh është një shenjë e qartë që MM nuk ka pasur një planifikim të mirëfilltë për menaxhimin e aseteve. Nuk është efektive që për shkak të mungesës së një strategjie gjithëpërfshirëse dhe një planifikimi të saktë, Ministria e Mbrojtjes t'i shkaktojë shtetit një dëm ekonomik ashtu siç është evidentuar në raportin e KLSH.

Së dyti, po në lidhje me prokurimet, KLSH ka konstatuar se MM “nuk ka mbajtur regjistrin e ankandeve publike, si dhe nuk është ngritur njëسيا e ankandeve brenda kësaj strukture, në kundërshtim me nenin 6 të ligjit nr. 9874, datë 14.02.2008 “Për ankandin publik”³² dhe po ashtu në kundërshtim me “Rregulloren për procedurat që përdoren nga Ministria e Mbrojtjes për prokurimin e disa mallrave dhe shërbimeve të përjashtuara nga rregullat e përgjithshme të prokurimit publik” Kreu III, pika 2/a, nuk ka “dhënë një tablo të qartë mbi vlerat e shpenzuara deri në fund të ekzekutimit të kontratave.”³³ Sipas KLSH-së, kjo nënkupton se MM nuk ofron një evidentim të saktë për përdorimin e fondeve publike në procedurat prokuruese për qëllime ushtarake. Në raport sugjerohet që MM “të paraqesë në formë të detajuar çdo element të vlerës së kontratës ushtarake” për të “mos kompromentuar procesin tenderues në segmente të ndryshme”.

Në lidhje me pronat ushtarake auditi i shtetit është shprehur si vijon: *“Ministria e Mbrojtjes, për periudhën gjatë objekt auditimit, nuk ka dërguar*

16.09.2013 - 31.12.2014” fq. 2, aksesuar 8 dhjetor 2016, <http://www.klsh.org.al/>

31 Kontrolli i Lartë i Shtetit Raport, “Mbi Auditimin e Ushtruar në Ministrinë e Mbrojtjes me Objekt “Mbi Auditimin e Ligjshmërisë dhe Rregullshmërisë Financiare”, për Periudhën 16.09.2013 - 31.12.2014” fq. 2, aksesuar 8 dhjetor 2016, <http://www.klsh.org.al/>

32 Po aty, 3

33 Po aty, 3

përfaqësues në komisionet e vlerësimit të privatizimit, duke sjellë pezullimin e procesit, me arsyetimin se: ka nisur verifikimi dhe auditimi i brendshëm i procedurave të ndjekura të privatizimeve të pronave jashtë Planit të Përhapjes në administrim të MM; ka ndodhur ristrukturimi i Forcave të Armatosura të Republikës së Shqipërisë; ka pasur mangësi nga SHPFA duke vendosur prona që nuk janë në administrim të MM, etj.”³⁴

Pavarësisht, këtij argumentimi të MM, në Direktivën e Mbrojtjes të lëshuar në dhjetor 2014, theksohej qartë se duhet “të vazhdojë puna për regjistrimin, transferimin, pajisjen me certifikatë pronësie, privatizimin dhe dhënien e tyre me qira”³⁵ si dhe kryerja e “rifreskimit të listës së pronave të dala të lira nga ristrukturimi i FA dhe publikimin e pronave që do t’i nënshtrohen procesit të privatizimit në faqen zyrtare të MM në kuadër të transparencës me publikun.”³⁶

Dy probleme shfaqen me argumentimin e Ministrisë së Mbrojtjes. I pari është se nuk janë ndjekur udhëzimet e Direktivës së Mbrojtjes (siç citohet më sipër) duke lënë të kuptohet se është anashkuar puna në lidhje me menaxhimin e asetëve ushtarake – gjë kjo që përforcon tezën se mungon një koncept strategjik për menaxhimin e tyre. I dyti është se, pavarësisht udhëzimit specifik të kësaj direktive për “rifreskim të listës së pronave” dhe “publikimin e tyre në kuadër të transparencës” (shiko citimin më sipër), një listë e tillë nuk është e rifreskuar në portalin e MM.

Në lidhje me çështjen e pronave Auditit i Shtetit Rekomandon që: “Ministria e Mbrojtjes në bashkëpunim me Shtabin e Përgjithshëm të Forcave të Armatosura (SHPFA), të mos pezullojë procesin e vlerësimit të privatizimit, por të bëjë saktësimin e listës së pronave të lira, pronave që duhet të ri-futen në planin e përhapjes si dhe pronave që duhet të jenë të lira, të cilat kanë humbur funksionin e tyre, përditësimin e të dhënave me të gjithë komponentët e sistemit të privatizimit, në bashkëpunim me institucione të tjera shtetërore si Zyrën Qendrore të Regjistrimit të Asetëve të Paluajtshme dhe Agjencinë e Legalizimit Urbanizimit dhe Integritetit të Zonave Ndërtimore Informale.”³⁷

Gjithashtu, problemi i rifreskimit të pronave dhe asetëve ushtarake evidentohet dhe nga Auditit i Shtetit i cili vëren se: “Lista e inventarit të pronave të paluajtshme shtetërore, në përgjegjësi administrimi të Ministrisë së Mbrojtjes nuk është azhurnuar me pronat, truallin dhe objektet, si dhe me

34 Po aty, 4

35 Ministria e Mbrojtjes, Direktiva e Mbrojtjes, 2015, fq. 4, aksesuar më 25 dhjetor 2016 http://www.mod.gov.al/images/PDF/Direktiva_Mbrojtjes_2015.pdf

36 Po aty, 4

37 Kontrolli i Lartë i Shtetit Raport, “Mbi Auditimin e Ushtruar në Ministrinë e Mbrojtjes me Objekt “Mbi Auditimin e Ligjshmërisë dhe Rregullshmërisë Financiare”, për Periudhën 16.09.2013 - 31.12.2014” fq. 4, aksesuar 8 dhjetor 2016, <http://www.klsh.org.al>

të dhënat tekniko-ligjore të tyre, megjithëse ato kanë ndryshuar përgjegjësinë e administrimit, brenda dhe jashtë sistemit të Ministrisë së Mbrojtjes.”³⁸

Rekomandimi i Auditit të Shteti për këtë pikë është si vijon: “Ministria e Mbrojtjes, të marrë masat e nevojshme që në të ardhmen të pasqyrojë në evidencën kontabile të gjitha asetet në administrim të institucionit, si dhe të bëjë regjistrimin e tyre në Zyrat Vendore të Regjistrimit të Aseteve të Paluajtshme, sipas kërkesave të legjislacionit për kontabilitetin, atë të regjistrimit të pronave, si dhe menaxhimin e aktiveve në njësitë e sektorit publik.”³⁹

Nga paragrafët e mësipërm duket qartë se FA ka nevojë që të kryejë një evidentim më të saktë të pronave të saj, të jetë më transparente për procedurat e administrimit dhe tjetërsimit të tyre dhe t’i bëjë ato publike. Krijimi i Qendrës së Menaxhimit të Materialeve në vitin 2016, është një hap pozitiv në këtë drejtim por ngelet për t’u parë roli dhe kontributi që kjo hallkë do të ketë në drejtim të konsolidimit të sistemit të administrimit të pronave të FA. Gjithsesi kjo qendër mbetet shumë e limituar në funksionin e saj madje mund të thuhet se nuk ka fare ndikim në procesin e vendimmarrjes për sa i përket menaxhimit të asetëve. Kjo qendër shërben thjesht si një qendër matrikulimi dhe listimi i të gjitha materialeve që ka në dispozicion FA dhe rrjedhimisht ka pak influencë në vendimet për menaxhimin e asetëve.

Përfundime dhe Rekomandime

Menaxhimi i asetëve në FA është një proces që ka nevojë për më shumë standardizim dhe transparencë. Deri më tani ky proces nuk është kryer sipas objektivave të mbrojtjes, por më së shumti është drejtuar nga objektiva politike. Vendimet mbi asetet ushtarake janë marrë shpeshherë ad hoc, dhe pa marrë në konsideratë inputin e udhëheqjes ushtarake – kjo vërehet në strukturën organizative dhe dokumentet mbështetëse të organizimit të MM për çështje të menaxhimit të asetëve. Në dokumentet strategjike të FA vihet re një mungesë ‘logjike strategjike’ për vendimmarrjen në çështje të menaxhimit të asetëve. Menaxhimi i asetëve në FA shikohet më së shumti në nivelin taktik dhe operacional, prandaj shumë vendime strategjike janë bërë nga udhëheqja politike. Inputi i udhëheqjes ushtarake është i vogël dhe nuk ka mekanizma për të garantuar një balancë pushtetesh midis drejtuesve civilë dhe atyre ushtarakë.

38 Po aty.

39 Kontrolli i Lartë i Shtetit Raport, “Mbi Auditimin e Ushtruar në Ministrinë e Mbrojtjes me Objekt “Mbi Auditimin e Ligjshmërisë dhe Rregullshmërisë Financiare”, për Periudhën 16.09.2013 - 31.12.2014” fq. 4, aksesuar 8 dhjetor 2016, <http://www.klsh.org.al/>

Kjo lejon për një dominim më të madh në vendimmarrje të drejtuesve civilë në vendime strategjike, politikash dhe shpeshherë operacionale.

Rekomandimet për përmirësim janë si më poshtë:

1. Ministria e Mbrojtjes dhe Forcat e Armatosura të Shqipërisë duhet të punojnë më shumë për të krijuar procedura, standarde dhe struktura, të cilat mundësojnë transparencë, kontroll të ndërsjellë dhe menaxhim sa më efektiv të aseteve ushtarake si dhe marrëdhënie bashkëpunuese midis drejtuesve civilë dhe atyre ushtarakë. Kjo nënkupton ndërtimin e një sistemi më efektiv të “kontrollit dhe balancës” brenda Forcave të Armatosura dhe në lidhje me menaxhimin e aseteve.
2. Është e nevojshme t’i jepet më shumë rëndësi palës ushtarake në vendimmarrjen dhe menaxhimin e aseteve ushtarake.
3. Vendimet që merren në lidhje me menaxhimin e aseteve ushtarake të jenë të bazuara mbi një ‘logjikë strategjike’ që nënkupton se ato duhet të mbështeten në objektivat strategjike të FA për mbrojtjen dhe sigurinë kombëtare sepse pronat ushtarake shpeshherë kanë më shumë vlerë strategjike sesa vlefata e objektit dhe përmbajtjes në administrim.

Shtojcat

Shtojca A

Lista e dokumenteve që rregullojnë aktivitetin e MM në fushën e import-eksportit dhe rrjedhimisht të menaxhimit të aseteve ushtarake:

1. Ligj Nr. 9707, datë 5.4.2007, “Për kontrollin Shtetëror të Veprimtarisë së Import-Eksporteve të Mallrave Ushtarake dhe Mallrave e Teknologjive me Përdorim të Dyfishtë”
 - a. Shpjegim: në këtë ligj cilësohen detyrimet e organeve përgjegjëse (AKShE), si dhe kompetencat për kryerjen e aktivitetit.
2. Ligji Nr. 8743, datë 22.02.2011, “Për Asetet e Paluajtshme të Shtetit”
3. Ligji Nr. 10296, datë 08/07/2010, “Për Menaxhimin Financiar dhe Kontrollin”
4. Udhëzim i Ministrisë së Financave, Nr. 30, datë 27.12.2011 “Për Menaxhimin e Aktiveve në Njësitë e Sektorit Publik”
5. VKM Nr. 43, datë 16. 01. 2008, “Për Organizimin, Funkzionimin dhe Statusin e Autoritetit të Kontrollit Shtetëror të Eksporteve”

- a. Shpjegim: ky vendim rregullon marrëdhëniet e AKShE me Ministrinë e Mbrojtjes dhe sqaron disa prej përgjegjësive dhe kompetencave që janë përcaktuar në ligjin e mësipërm.
6. VKM Nr. 1569, datë 3.12.2008, “Për Miratimin e Listës së Mallrave Ushtarake dhe të Listës së Mallrave e Teknologjive, me Përdorim të Dyfishtë, që i Nënshtrohen Kontrollit Shtetëror të Import-Eksporteve”
7. VKM Nr. 304, datë 25.3.2009, “Për Përcaktimin e Procedurave për Kryerjen e Ekspertizave dhe të Kontrollit nga Autoriteti i Kontrollit Shtetëror të Eksporteve (AKShE)”
8. VKM Nr. 305, datë 25.3.2009, “Për Përcaktimin e Procedurës së Lëshimit të Dokumenteve Ligjore të Garancisë në Fushën e Kontrollit Shtetëror të Veprimtarisë së Import-Eksportit të Mallrave Ushtarake dhe të Mallrave e Teknologjive, me Përdorim të Dyfishtë”
9. VKM Nr. 341, datë 8.4.2009, “Për Përcaktimin e Tarifave për Lëshimin e Dokumenteve Ligjore nga Autoriteti i Kontrollit Shtetëror të Eksporteve Subjekteve të Përfshira në Transferimet Ndërkombëtare të Mallrave Ushtarake dhe të Mallrave e Teknologjive me Përdorim të Dyfishtë”

Shtojca B

Listë e ligjeve, dhe akteve nënligjore të përdorura nga FA për menaxhimin strategjik të aseteve ushtarake:

1. Ligji Nr. 64/2014, datë 26.06.2014, “Për Pushtetet dhe Autoritetet e Drejtimit e të Komandimit të Forcave të Armatosura të Republikës së Shqipërisë”
2. Strategjia e Sigurisë Kombëtare, e gjetur gjithashtu dhe me Ligjin Nr. 103/2014, datë 31.07.2014, “Për miratimin e Strategjisë së Sigurisë Kombëtare të Republikës së Shqipërisë”
3. Strategjia Ushtarake e Republikës së Shqipërisë, e gjetur gjithashtu dhe me Ligjin Nr. 72/2016, datë 9.07.2015, “Për Miratimin e Strategjisë Ushtarake të Republikës së Shqipërisë”
4. Plani Afatgjatë i Zhvillimit të Forcave të Armatosura, i gjetur gjithashtu dhe me Ligjin 121/2015, datë 12.11.2015, “Për Miratimin e Planit Afatgjatë të Zhvillimit të Forcave të Armatosura 2016-2025”
5. Direktiva e Mbrojtjes, 2015, 2016 dhe 2017 (e paraqitur nga Ministri i Mbrojtjes i Republikës së Shqipërisë).
6. Rregullore e Brendshme e Funkcionimit të Qendrës së Menaxhimit të Materialeve dhe Labororit Qendror të Forcave të Armatosura

Shtojca C

VKM të nxjerra për periudhën 2013 – 2016 në zbatim të ligjit nr. 8743, datë 22.02.2011, “Për Asetet e Paluajtshme të Shtetit”:

1. 26 mars 2014

- a. VKM Nr. 169. “Për kalimin në përdorim, pa shpërblim, Ministrisë së Turizmit, Kulturës, Rinisë dhe Sporteve, për Teatrin Kombëtar të Operës, Baletit dhe Ansambllit Popullor, të objektit Nr. 2, pjesë e pronës Nr. 90, me emërtim “Shtabi i KML-së”, dhe të objekteve Nr. 21 e Nr. 35, pjesë e pronës Nr. 84, me emërtim “Ish-Regjimenti i Kimisë”, me vendndodhje në Tufinë, Tiranë, në administrim të Ministrisë së Mbrojtjes”
- b. VKM Nr. 176. “Për ndryshimin e përgjegjesisë së administrimit, nga Ministria e Mbrojtjes te Ministria e Shëndetësisë, të sipërfaqes 12 600 m², pjesë e pronës Nr. 84, me emërtimin “Ish-Regjimenti i Kimisë”, me vendndodhje në Shtish-Tufinë, Tiranë, dhe për një ndryshim në Vendimin Nr. 515, Date 18.7.2003, të Këshillit të Ministrave, “Për miratimin e listës së inventarit të pronave të paluajtshme shtetërore, të cilat i kalojnë në përgjegjësi administrimi Ministrisë së Mbrojtjes”, të ndryshuar”

2. 30 korrik 2014

- a. VKM Nr. 965. “Për ndryshimin e përgjegjesisë së administrimit, nga Ministria e Mbrojtjes te Ministria e Financave dhe Ministria e Zhvillimit Ekonomik, Tregtisë dhe Sipërmarrjes, të pronës me Nr. 37, me emërtimin “Ministria e Mbrojtjes”, me vendndodhje në bulevardin “Dëshmorët e Kombit”, Tiranë, dhe për një ndryshim në vendimin Nr. 515, datë 18.7.2003, të Këshillit të Ministrave, “Për miratimin e listës së inventarit të pronave të paluajtshme shtetërore, të cilat i kalojnë në përgjegjësi administrimi Ministrisë së Mbrojtjes”, të ndryshuar”

3. 6 gusht 2014

- a. VKM Nr. 524. “Për dhënien në përdorim të përkohshëm, pa shpërblim, nga Ministria e Mbrojtjes Ministrisë së Punëve të Brendshme, të ambienteve të Repartit Ushtarak Nr. 5010, në Bunavi, Vlorë, për zhvillimin e Kurseve Bazë të Policisë, për Vitin 2014”

4. 3 shtator 2014

- a. VKM Nr. 572. “Për dhënien në përdorim të përkohshëm, nga Ministria e Mbrojtjes Ministrisë së Punëve të Brendshme, të objektit Nr. 42, me emërtim “Instituti i Studimeve dhe Projektive të Mbrojtjes”, për

Shkollën Shqiptare të Administratës Publike, dhe shfuqizimin e vendimit Nr. 786, Datë 14.11.2012, të Këshillit të Ministrave”

5. 17 shtator 2014

- a. VKM Nr. 613. “Për ndryshimin e përgjegjësisë së administrimit, nga Ministria e Mbrojtjes te Ministria e Arsimit dhe Sportit, të pronës Nr. 1051, me emërtim “Reparti Ushtarak Nr. 5013, N/Repart”, me vendndodhje në Bigaz, Skrapar”, dhe për një ndryshim në vendimin Nr. 515, datë 18.7.2003, të Këshillit të Ministrave, “Për Miratimin e listës së inventarit të pronave të paluajtshme shtetërore, të cilat i kalojnë në përgjegjësi administrimi Ministrisë së Mbrojtjes”, të ndryshuar”

6. 12 nëntor 2014

- a. VKM Nr. 757. “Për ndryshimin e përgjegjësisë së administrimit, nga Ministria e Mbrojtjes te Ministria e Kulturës, për Teatrin Kombëtar të Operas dhe Baletit e Ansamblin Popullor, të objekteve dhe truallit funksional, me sipërfaqe të përgjithshme 11 754.2 m2, pjesë e pronës Nr. 109, me emërtim “Sh.A. Riparim Artilerie”, me vendndodhje në Brar, Tiranë, dhe për një ndryshim në vendimin Nr. 515, datë 18.7.2003, të Këshillit të Ministrave, “Për miratimin e listës së inventarit të pronave të paluajtshme shtetërore, që i kalojnë në përgjegjësi administrimi Ministrisë së Mbrojtjes”, të ndryshuar”
- b. VKM Nr. 758. “Për kalimin në pronësi, pa shpërblim, nga Ministria e Mbrojtjes te Misioni i Bamirësisë “Motrat e Nënë Terezës”, të pronës Nr. 1218, me emërtim “Spitali dhe SHLU”, me vendndodhje në Pukë, si dhe për një ndryshim në vendimin Nr. 515, datë 18.7.2003, të Këshillit të Ministrave, “Për miratimin e listës së inventarit të pronave të paluajtshme shtetërore, të cilat i kalojnë në përgjegjësi administrimi Ministrisë së Mbrojtjes”, të ndryshuar”

7. 3 dhjetor 2014

- a. VKM Nr. 830. “Për dhënien, në përdorim të përkohshëm, pa shpërblim, nga Ministria e Mbrojtjes, Ministrisë së Punëve të Brendshme, të një sipërfaqeje trualli brenda territorit të pronës me numër rendor 240, me emërtimin “Flotilja Detare e Veriut”, me vendndodhje te Kepi i Palit (Bishti i Pallës), Katund i Ri, Durrës, për projektin “ADRIARADNET”

8. 28 janar 2015

- a. VKM Nr. 70. “Për ndryshimin e përgjegjësisë së administrimit, nga Ministria e Mbrojtjes te Ministria e Drejtësisë, për Gjykatën e Rrethit Gjyqësor Gjirokastër, të pronës Nr. 598, me emërtim “Qendër Mobilizimi”, me vendndodhje në Gjirokastër, dhe për një ndryshim në Vendimin Nr.

515, datë 18.7.2003, të Këshillit të Ministrave, “Për miratimin e listës së inventarit të pronave të paluajtshme shtetërore, që i kalojnë në përgjegjësi administrimi Ministrisë së Mbrojtjes”, të ndryshuar”

9. 18 shkurt 2015

- a. VKM Nr. 137. “Për ndryshimin e përgjegjesisë së administrimit, nga Ministria e Mbrojtjes te Ministria e Zhvillimit Ekonomik, Turizmit, Tregtisë dhe Sipërmarrjes, të pronës Nr. 1119, me emërtim “Skuadrilja, Vendstrehim, (Ish-Regjimentit 4020)”, me vendndodhje në Fushë-Prezë, Rinas, Tiranë dhe të pronave Nr. 1120, me emërtim “Grup Depo Logjistike-Teknike, (Ish-Regjimentit 4020)”, Nr. 1121, me emërtim “Ish-Ekonomi Ndihmëse, NBU, (Ish-Regjimentit 4020)”, Nr. 1122, me emërtim “Ish-Bateri AKA, Radiodrita, (Ish-Regjimentit 4020)”, me vendndodhje në Rinas, Tiranë, dhe për një ndryshim në vendimin Nr. 515, datë 18.7.2003, të Këshillit të Ministrave, “Për miratimin e listës së inventarit të pronave të paluajtshme shtetërore, që i kalojnë në përgjegjësi administrimi Ministrisë së Mbrojtjes”, të ndryshuar”

10.4 mars 2015

- a. VKM Nr. 194. “Për ndryshimin e përgjegjesisë së administrimit, nga Ministria e Mbrojtjes te Ministria e Transportit dhe Infrastrukturës, për Autoritetin Rrugor Shqiptar, të objekteve dhe trojeve funksionale, me sipërfaqe të përgjithshme 2 343 m², pjesë e pronës Nr. 1042, me emërtim “Objekte të Repartit Ushtarak Nr. 5013”, me vendndodhje në Syzes, Berat, dhe për një ndryshim në vendimin Nr. 515, datë 18.7.2003, të Këshillit të Ministrave, “Për miratimin e listës së inventarit të pronave të paluajtshme shtetërore, që i kalojnë në përgjegjësi administrimi Ministrisë së Mbrojtjes”, të ndryshuar”

11.10 qershor 2015

- a. VKM Nr. 495. “Për ndryshimin e përgjegjesisë së administrimit, nga Ministria e Mbrojtjes te Ministria e Drejtësisë, të pronës Nr. 139, me emërtim “Reparti Ushtarak Nr. 8890, Objekte B130”, me vendndodhje në Mëzes, Tiranë, të disa objekteve e të një sipërfaqeje trualli funksional, brenda territorit të pronës Nr. 109, me emërtim “Sh.A., Riparim Artilerie”, me Vendndodhje në Brar, Tiranë, dhe për një Ndryshim në vendimin Nr. 515, datë 18.7.2003, të Këshillit të Ministrave, “për miratimin e listës së inventarit të pronave të paluajtshme shtetërore, që i kalojnë në përgjegjësi administrimi Ministrisë së Mbrojtjes”, të ndryshuar”

12.18 qershor 2015

- a. VKM Nr. 542. “Për kalimin në pronësi, nga Ministria e Mbrojtjes te

Bashkia Tiranë, për shoqërinë “Ujësjetllës - Kanalizime”, Sh.A., Tiranë, të një sipërfaqeje truall funksional, prej 3 270.41 m², brenda territorit të pronës me Nr. 133, me emërtim “Shtabi i Repartit Ushtarak Nr. 8836”, me vendndodhje në Yzberisht, Tiranë, dhe për një ndryshim në vendimin Nr. 515, datë 18.7.2003, të Këshillit të Ministrave, “Për miratimin e listës së inventarit të pronave të paluajtshme shtetërore, të cilat i kalojnë në përgjegjësi administrimi Ministrisë së Mbrojtjes”, të ndryshuar”

- b. VKM Nr. 543. “Për dhënien në përdorim të përkohshëm, pa shpërblim, nga Ministria e Mbrojtjes, Ministrisë së Energjisë dhe Industrisë, për Shërbimin Gjeologjik Shqiptar, të një objekti dhe të truallit funksional, brenda territorit të pronës Nr. 6, me emërtim “Instituti Gjeografik i Ushtrisë”, me vendndodhje në rrugën “Myslym Keta”, Tiranë”

13.2 shtator 2015

- a. VKM Nr. 723. “Për kalimin në pronësi, nga Ministria e Mbrojtjes te Bashkia Gjirokastër, të sipërfaqes truall funksional, brenda territorit të pronës Nr. 593, me emërtim “Shtabi i Brigadës”, me vendndodhje në Grehot, Gjirokastër, dhe për një ndryshim në vendimin Nr. 515, datë 18.7.2003, të Këshillit të Ministrave, “Për miratimin e listës së inventarit të pronave të paluajtshme shtetërore, të cilat i kalojnë në përgjegjësi administrimi Ministrisë së Mbrojtjes”, të ndryshuar”

14.23 dhjetor 2015

- a. VKM Nr. 1049. “Për kalimin në pronësi, nga Ministria e Mbrojtjes te Bashkia Berat, të objekteve dhe të sipërfaqes truall funksional, të pronës Nr. 1045, me emërtim “Objekti i Ish-Repartit Ushtarak Nr. 9910”, me vendndodhje në lagjen “Donika Kastrioti”, Berat, dhe për një ndryshim në vendimin Nr. 515, datë 18.7.2003, të Këshillit të Ministrave, “Për miratimin e listës së inventarit të pronave të paluajtshme shtetërore, të cilat i kalojnë në përgjegjësi administrimi Ministrisë së Mbrojtjes”, të ndryshuar”

15.27 janar 2016

- a. VKM Nr. 58. “Për kalimin në pronësi, nga Ministria e Mbrojtjes te Bashkia Gramsh, të pronës Nr. 334, me emërtim “Ish-Reparti Ushtarak Nr. 9920, Grup Depo”, me vendndodhje “Përroi i Çekrezit”, Gramsh, dhe për një ndryshim në Vendimin Nr. 515, datë 18.7.2003, të Këshillit Të Ministrave, “Për miratimin e listës së inventarit të pronave të paluajtshme shtetërore, të cilat i kalojnë në përgjegjësi administrimi Ministrisë së Mbrojtjes”, të ndryshuar”

16.17 shkurt 2016

- a. VKM Nr. 114. “Për kalimin në përdorim të përkohshëm, pa shpërblim, nga Ministria E Mbrojtjes te Drejtoria e Përgjithshme e Arkivave, për Degën e Arkivit Shtetëror Vendor në Berat, të katit të parë e të katit të dytë të objektit Nr. 1 dhe objektit Nr. 2, pjesë të pronës Nr. 1047, me emërtim “Qendër Mobilizimi”, me vendndodhje në Berat”

17.16 mars 2016

- a. VKM Nr. 202. “Për ndryshimin e përgjegjësisë së administrimit, nga Ministria e Mbrojtjes te Ministria e Transportit dhe Infrastrukturës, për Autoritetin Rrugor Shqiptar, të një sipërfaqeje trualli funksional, brenda territorit të pronës Nr. 1137, me emërtim “Heliodromi i Repartit Ushtarak Nr. 3340”, me vendndodhje në Farkë, Tiranë, dhe për një ndryshim në vendimin Nr. 515, datë 18.7.2003, të Këshillit të Ministrave, “Për miratimin e listës së inventarit të pronave të paluajtshme shtetërore, të cilat i kalojnë në përgjegjësi administrimi Ministrisë së Mbrojtjes”, të ndryshuar”
- b. VKM Nr. 503. “Për kalimin në përgjegjësi administrimi, nga Ministria e Mbrojtjes te Ministria e Kulturës, të pronës Nr. 186, me emërtim “Reparti Ushtarak Nr. 3042, Qendër Stërviore”, me vendndodhje në Sauk, Tiranë, dhe për një ndryshim në vendimin Nr. 515, datë 18.7.2003, të Këshillit të Ministrave, “Për miratimin e listës së inventarit të pronave të paluajtshme shtetërore, të cilat i kalojnë në përgjegjësi administrimi Ministrisë së Mbrojtjes”, të ndryshuar”
- c. VKM Nr. 204. “Për kalimin në përgjegjësi administrimi, nga Ministria e Mbrojtjes te Radio Televizioni Shqiptar, të një sipërfaqeje trualli funksional, brenda territorit të pronës Nr. 188, me emërtim “Bateri PZ”, me vendndodhje në Sauk, Tiranë, dhe për një ndryshim në vendimin Nr. 515, datë 18.7.2003, të Këshillit të Ministrave, “Për miratimin e listës së inventarit të pronave të paluajtshme shtetërore, të cilat i kalojnë në përgjegjësi administrimi Ministrisë së Mbrojtjes”, të ndryshuar”
- d. VKM Nr. 205. “Për kalimin në pronësi, nga Ministria e Mbrojtjes te Bashkia Vorë, të pronës Nr. 126, me emërtim “Ish-Brigada e Tankeve”, me vendndodhje në Gërdec, Vorë, dhe për një ndryshim në vendimin Nr. 515, datë 18.7.2003, të Këshillit të Ministrave, “Për miratimin e listës së inventarit të pronave të paluajtshme shtetërore, të cilat i kalojnë në përgjegjësi administrimi Ministrisë së Mbrojtjes”, të ndryshuar”

18.23 mars 2016

- a. VKM Nr. 217. “Për ndryshimin e përgjegjësisë së administrimit, nga Ministria e Mbrojtjes te Drejtoria e Përgjithshme e Arkivave, për degën e Arkivit Shtetëror Vendor në Vlorë, të disa objekteve dhe të një

sipërfaqeje trualli funksional, brenda territorit të pronës Nr. 906, me emërtim “Reparti Ushtarak Nr. 7008, Fakulteti Teorik”, me vendndodhje në Vlorë, dhe për një ndryshim në Vendimin Nr. 515, datë 18.7.2003, të Këshillit të Ministrave, të ndryshuar, e për një shtesë në Vendimin Nr. 660, datë 4.8.2010, të Këshillit të Ministrave, të ndryshuar”

19.13 prill 2016

- a. VKM Nr. 277. “Për ndryshimin e përgjegjësisë së administrimit, nga Ministria e Mbrojtjes te Ministria e Transportit dhe Infrastrukturës, të pronës Nr. 1147, me emërtim “Bankinë”, me vendndodhje në Bunec, Lukovë, Sarandë, dhe për një ndryshim në vendimin Nr. 515, datë 18.7.2003, të Këshillit të Ministrave, “Për miratimin e listës së inventarit të pronave të paluajtshme shtetërore, të cilat i kalojnë në përgjegjësi administrimi Ministrisë së Mbrojtjes”, të ndryshuar”
- b. VKM Nr. 278. “Për kalimin në përgjegjësi administrimi, nga Ministria e Mbrojtjes te Ministria e Zhvillimit Urban, të pronës Nr. 101, me emërtim “depo ushqimi e Ish-Reparti Ushtarak Nr. 5011”, me vendndodhje te Rrapi i Treshit, Tiranë, dhe për një ndryshim në vendimin Nr. 515, datë 18.7.2003, të Këshillit të Ministrave, “Për miratimin e listës së inventarit të pronave të paluajtshme shtetërore, të cilat i kalojnë në përgjegjësi administrimi Ministrisë së Mbrojtjes”, të ndryshuar”

20. 6 korrik 2016

- a. VKM Nr. 506. “Për një ndryshim në vendimin Nr. 796, datë 22.9.2015, të Këshillit të Ministrave, “Për ndryshimin e përgjegjësisë së administrimit, nga Ministria e Mbrojtjes te Ministria e Drejtësisë, për Drejtorinë e Përgjithshme të Burgjeve, të pronës Nr. 98, me emërtim “Grup Depo (Ish-Reparti Ushtarak Nr. 5011)”, me vendndodhje në Brar, Tiranë, për dhënien në përdorim të përkohshëm të disa objekteve e të një sipërfaqeje trualli funksional, brenda territorit të pronës Nr. 6, me emërtim “Instituti Gjeografik i Ushtrisë”, me vendndodhje në rrugën “Myslym Keta”, Tiranë, dhe për një ndryshim në vendimin Nr. 515, datë 18.7.2003, të Këshillit të Ministrave, “Për miratimin e listës së inventarit të pronave të paluajtshme shtetërore, që i kalojnë në përgjegjësi administrimi Ministrisë së Mbrojtjes”, të ndryshuar”

21.29 korrik 2016

- a. VKM Nr. 560. “Për kalimin në pronësi, nga Ministria e Mbrojtjes te Bashkia Kavajë, të pronës Nr. 365, me emërtim “Ish-Bateria ABD”, me vendndodhje në Kalanë e Turrës, Synej, Kavajë, dhe për një ndryshim në vendimin Nr. 515, datë 18.7.2003, të Këshillit të Ministrave, “Për miratimin e listës së inventarit të pronave të paluajtshme shtetërore,

të cilat i kalojnë në përgjegjësi administrimi Ministrisë së Mbrojtjes”, të ndryshuar”

22. 3 gusht 2016

- a. VKM Nr. 570. “Për dhënien në përdorim të përkohshëm, nga Ministria e Mbrojtjes Ministrisë së Zhvillimit Urban, për Institutin e Ndërtimit, Tiranë, të objektit Nr. 2, me sipërfaqe 458 M2, komponent i pronës Nr. 90, me emërtim “Reparti Ushtarak Nr. 4400 (ish-Shtabi i KML-së)”, me vendndodhje në Brar, Tiranë, dhe për një ndryshim në vendimin Nr. 88, datë 30.1.2013, të Këshillit të Ministrave

23. 28 shtator 2016

- a. VKM Nr. 676. “Për kalimin në pronësi, nga Ministria e Mbrojtjes te Bashkia Tiranë, për njësinë administrative përbërëse Farkë, Tiranë, të truallit funksional, me sipërfaqe 2187 m2, brenda territorit të pronës Nr. 186, me emërtim “Reparti Ushtarak Nr. 3042, Qendër Stërvitore”, me vendndodhje në Sauk, Tiranë, dhe për një ndryshim në vendimin Nr. 515, datë 18.7.2003, të Këshillit të Ministrave, “Për miratimin e listës së inventarit të pronave të paluajtshme shtetërore, të cilat i kalojnë në përgjegjësi administrimi Ministrisë së Mbrojtjes”, të ndryshuar”

Referencat

- AKShE, faqja zyrtare, aksesuar 13 janar 2017,
http://www.akshe.gov.al/Kontrolli_Shteteror_i_Eksporteve.html
- Eliona Lata, “Gjenerali i Shkarkuar: Ku po Shkojnë 800 Prona?!”
Shekulli, 17 qershor 2013, aksesuar 3 dhjetor 2016,
<http://www.shekulli.com.al/p.php?id=25173>.
- Eliona Lita, “Ushtria Shqiptare e ‘90 me 100 Miliardë Dollarë Asete,”
Intervistë me Leonard Veizi, Ish Ekspert i Analizave Ushtarake,
Shekulli, 11 Gusht 2013, aksesuar 3 dhjetor 2016,
<http://www.shekulli.com.al/p.php?id=28557>.
- Kontrolli i Lartë i Shtetit Raport, “Mbi Auditimin e Ushtruar në Ministrinë
e Mbrojtjes me Objekt “Mbi Auditimin e Ligjshmërisë dhe
Rregullshmërisë Financiare”, për Periudhën 16.09.2013 -
31.12.2014”, aksesuar 8 dhjetor 2016, <http://www.klsh.org.al/>
- Ligji 121/2015, datë 12.11.2015, “Për Miratimin e Planit Afatgjatë të
Zhvillimit të Forcave të Armatosura 2016-2025”, Fletorja Zyrtare e
Republikës së Shqipërisë, Nr. 254, aksesuar më 5 dhjetor, 2016,
<http://www.mod.gov.al/pdf/PAZHFA-2016-2025.pdf>
- Ligji 64/2014, datë 26.06.2014, “Për Pushtetet dhe Autoritetet e Drejtimit e
të Komandimit të Forcave të Armatosura të Republikës së Shqipërisë”,
aksesuar më 5 dhjetor 2016, [http://www.mod.gov.al/images/akteligjore/
ligjipushteteve/Ligj_nr_64_2014_azhornuar.pdf](http://www.mod.gov.al/images/akteligjore/ligjipushteteve/Ligj_nr_64_2014_azhornuar.pdf)
- Ligji Nr. 8457, datë 11.2.1999 “Për informacionin e klasifikuar ‘sekret
shtetëror’”, aksesuar 12 dhjetor 2016,
[http://www.mod.gov.al/images/
akteligjore/klasifikuar/6.pdf](http://www.mod.gov.al/images/akteligjore/klasifikuar/6.pdf)
- Ministria e Financave, “Për Menaxhimin e Aktiveve në Njësitë e
Sektorit Publik,” Udhëzim Nr. 30, datë 27.12.2011, aksesuar më
29 nëntor 2016, <https://goo.gl/IJjcZ0>.
- Ministria e Mbrojtjes, Direktiva e Mbrojtjes, 2015, aksesuar më 25 dhjetor
2016 http://www.mod.gov.al/images/PDF/Direktiva_Mbrojtjes_2015.pdf
- Ministria e Mbrojtjes, Direktiva e Mbrojtjes, 2016, aksesuar më 02 dhjetor
2016, http://www.mod.gov.al/images/PDF/Direktiva_Mbrojtjes_2016.pdf.
- Ministria e Mbrojtjes, Direktiva e Mbrojtjes, 2017, aksesuar më 11 janar 2017,
http://www.mod.gov.al/images/PDF/2017/Direktiva_Mbrojtjes_2017.pdf
- Ministria e Mbrojtjes, Organigrama, faqja zyrtare, aksesuar 26 dhjetor
2016, [http://www.mod.gov.al/index.php/ministria-2/99-organizimi-i-
ministrise-se-mbrojtjes](http://www.mod.gov.al/index.php/ministria-2/99-organizimi-i-ministrise-se-mbrojtjes)
- Ministria e Mbrojtjes, Rregullore e Brendshme e Funkcionimit të Qendrës
së Menaxhimit të Materialeve dhe Laboratorit Qendror të Forcave të

Armatosura, Tiranë, 2016, aksesuar 05 dhjetor 2016, http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.tradoc.mil.al/files/Rreg_QMM_dhe_LQFA.pdf.

Ministria e Mbrojtjes, Shtabi i Përgjithshëm, Strategjia Ushtarake e Republikës së Shqipërisë, 9 Korrik 2015, aksesuar më 3 dhjetor 2016, <http://www.mod.gov.al/images/PDF/strategjiaushtarakeRSH.pdf>.

NATO, NATO Logistics Handbook, Chapter 1, aksesuar më 24 dhjetor 2016, http://www.nato.int/docu/logi-en/logistics_hndbk_2012-en.pdf

NATO, Resource Planning and Policy Board, aksesuar 30 nëntor 2016, http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67653.htm.

NATO, Transparency and Accountability, aksesuar, 30 nëntor 2016, http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_111582.htm

Top Channel, “Nishani Rrëzon Gjeneralin. Refuzon Rimandatimin e Jeronim Bazos në Krye të Shtabit të Ushtrisë”, 20/11/2016, aksesuar më 4 dhjetor 2016, <http://top-channel.tv/lajme/artikull.php?id=341032>.

VKM Nr. 43, 16. 01. 2008, “Për Organizimin, Funkcionimin dhe Statusin e Autoritetit të Kontrollit Shtetëror të Eksporteve”, aksesuar më 4 dhjetor 2016, <http://www.akshe.gov.al/Doc/VKM%20nr.%2043,%20date%2016.01.2008.pdf>.