

# DOKUMENT POLITIKASH

Dhjetor 2017

## Gjetjet Kryesore:

- Njësitë e Auditimit të Brendshëm në Shqipëri janë të limituara në zbulimin e korrupsionit brenda-institucional;
- Praktikat e këqija dhe korrupsioni nuk vërehen kryesisht për faktin se, në praktikë, NJAB nuk janë të pavarura;
- Kjo situatë shkakton humbje të madhe financiare për Shqipërinë, të cilat mund të parandalohen nëse NJAB-të do të ishin më efektive në zbulimin e korrupsionit dhe praktikave të këqija.

## Problematika Kryesore:

- Ekziston një një kontroll i tepruar ndaj NJAB-eve;
- Puna e NJAB-eve është fokusuar në investimet me rrezik të ulët, ku mundësia për zbulimin e korrupsionit është gjithashtu e kufizuar;
- Të dhënat mbi kërkesat për auditim të investimeve me rrezik të lartë nuk ruhen dhe raportet nuk bëhen transparente, rrjedhimisht është e vështirë t'i gjurmosh këto investime në të ardhmen;
- Institucioni i Kontrollit të Lartë të Shtetit ka fuqi të kufizuar për të audituar në detaj çdo institucion, prandaj, një pjesë e mirë e korrupsionit mund të kalojë pa u zbuluar.

## Rekomandimet

- Rritja e pavarësisë të NJAB-eve nga drejtimi institucional;
- Bërja transparente e punës së NJAB-eve;
- Ndërtimi i një sistemi efektiv të “kontrollit dhe balancës” së pushteteve, midis NJAB-eve dhe udhëheqjes institucionale sipas parimit “**të pavarur por llogari-dhënës**”;

## Rreth Projektit:

Ky dokument politikash është përgatitur si pjesë e programit TRAIN (Think Tanks Providing Research and Advice through Interaction and Networking), financiar nga Zyra e Jashtme Federale e Gjermanisë dhe zbatuar nga Këshilli Gjerman i Marrëdhënieve me Jashtë (DGAP), me qëllimin e nxitjes së dialogut politik midis think tank-eve dhe aktorëve politikë në Ba Ilkanin Perëndimor

## Luftimi i Korrupsionit në Shqipëri: Përmirësimi i Efiçencës së Auditit të Brendshëm

Redion Qirjazi

### 1. Përmbledhje ekzekutive

Korrupsioni është një nga problemet më të mëdha me të cilat përballlet sot Shqipëria, rrjedhimisht çështja e llogaridhënies institucionale është me rëndësi të madhe. Si mekanizmi kryesor për kontrollin e brendshëm në institucionet publike, Auditit i Brendshëm mund të jetë shumë efektiv në zbulimin dhe parandalimin e korrupsionit ‘që në rrënjë’, nëse përdoret siç duhet. Fatkeqësisht, çdo vit Institucioni i Kontrollit të Lartë të Shtetit (KLSH) zbulon raste të dëmeve financiare midis 2 dhe 8 herë më të larta nga ç’raportohet nga puna e të gjitha Njësitë të Auditit të Brendshëm, të bashkuara. Akoma më shqetësues është fakti se këto shkelje duhet të ishin zbuluar lehtësisht nga NJAB-të e institucioneve përkatëse. Si rrjedhojë, kjo mospërputhje ngre dyshime në lidhje me efiçencën e punës së Auditit të Brendshëm.

Ky dokument politikash diskuton për shkaqet themelore të kësaj mospërputhjeje dhe del në përfundimin se NJAB-të kanë efiçencë të limituar sepse pikësëpari mungon pavarësia nga drejtimi institucional, gjë që rezulton në kapacitete të limituara për të mundësuar një ‘kontroll dhe balancim’ efektiv të pushtetit, dhe për ti mbajtur institucionet transparente dhe llogari-dhënëse. Së fundmi, dokumenti propozon krijimin e një Komisioneri të Pavarur për t’u përballur sa me efektivisht me këto probleme dhe për të aplikuar parimin e NJAB-ve ‘të pavarur por llogari-dhënës’

### 2. Hyrje

Korrupsioni brenda institucioneve të shtetit ndikon në mënyrë të drejtpërdrejtë mbi integritetin institucional dhe dëmton besueshmërinë e publikut. Një nga mekanizmat që përdorin shtetet për të kufizuar korrupsionin brenda institucionit janë Njësitë e Auditit të Brendshëm (NJAB). NJAB-të janë organe për monitorimin, vlerësimin dhe lehtësimin e rrishtit, qëllimi i të cilave është të ndihmojnë institucionet për të rritur efektivitetin dhe efikasitetin e proceseve të qeverisjes dhe menaxhimit të riskut brenda këtyre institucioneve. Në mënyrë që të sjellin vlerë të shtuar për

organizatën e tyre, auditimi i brendshëm ka nevojë që të jetë i pavarur dhe objektiv. Këto parime bëjnë të mundur që NJAB-të të rrisin llogaridhënien institucionale, përmirësojnë sistemin e kontrollit dhe balancës së pushteteve, dhe të kontribuojnë në reduktimin e korrupsionit brenda institucioneve.

Ky dokument politikash vlerëson efektshmërinë e NJAB-eve në reduktimin e korrupsionit brenda institucioneve publike shqiptare. Sipas legjislacionit shqiptar, qëllimi i NJAB-eve është të ofrojë “siguri objektive dhe këshillim për menaxhimin e projektuar për të shtuar vlerën e për të përmirësuar veprimtarinë e njësisë publike.”<sup>1</sup> Pasja e NJAB-eve efikase nënkupton zotërimin e një aftësie të përmirësuar për të zbuluar dhe ofruar kundër-masa në luftimin e korrupsionit. Sidoqoftë, niveli i lartë i korrupsionit brenda institucioneve shqiptare tregon se këto mekanizma të llogaridhënies dhe vlerësimit të riskut mund të mos jenë duke funksionuar në mënyrë efikase.<sup>2</sup> Shkurtimeisht, NJAB-të nuk po përmbushin pritshmëritë. Aktualisht, puna e NJAB-eve ka vendosur një standard të ulët mbi praktikën e “kontrollit dhe balancimit” të pushteteve, duke shfaqur pamundësi sistematike për të zbrapsur korrupsionin në të ardhmen. Kjo mungesë monitorimi efektiv kontribuon në rritjen e korrupsionit dhe shkakton dëme të pariparueshme karshi menaxhimit të fondeve publike. Në anën tjetër, Institucioni i Kontrollit të Lartë të Shtetit (KLSH), i cili kryen auditime të jashtme, është i kufizuar në aftësinë e tij të mbikëqyrë në mënyrë shteruese dhe në kohë të shpejtë të gjitha institucionet e shtetit për shkak të mungesës së burimeve dhe kapaciteteve. Ky dokument politikash argumenton se zgjerimi i lirisë së veprimit të NJAB-eve rrit aftësinë e institucioneve për të luftuar korrupsionin e brendshëm si dhe përmirëson efikasitetin institucional.

Dokumenti zhvillohet si vijon. Fillimisht, diskutohet situata aktuale në lidhje me mos-efektshmërinë e NJAB-ve dhe se si ajo dëmton qeverisjen demokratike. Së dyti, theksohet roli i domosdoshëm i NJAB-eve në luftimin e korrupsionit. Më tej, prezantohen sfidat me të cilat përballohen NJAB-të, dhe së fundmi, ofrohen disa rekomandime koncize politikash dhe mënyrat se si mund të zbatohen ato

### 3. Rëndësia e NJAB-eve si mekanizma për të luftuar korrupsionin

Njësitë e Auditimit të Brendshëm kanë rreth një dekadë e gjysmë që funksionojnë në Shqipëri (që prej 2003); e megjithatë, shfaqin mungesë të vazhdueshme efikasiteti në zbulimin e praktikave të çrregullta dhe/ose korruptive. Në anën tjetër, janë institucionet e jashtme të mbikëqyrjes, si KLSH, që zakonisht identifikojnë praktika korruptive në çështje që mund të zbuloheshin lehtësisht nga NJAB-të.

KLSH dhe NJAB-të ndajnë disa ngjashmëri në lidhje me funksionet dhe proceset e tyre. Të dyja institucionet kanë parime dhe procedura të ngjashme drejtuese në linjën e tyre të punës. Ajo që i dallon ato është fokusi dhe kanalet e tyre të raportimit. NJAB-të mund të auditojnë vetëm institucionet e tyre të paracaktuara dhe raportojnë vetëm tek kreut të institucionit, ndërsa KLSH është një organ i pavarur që auditon sipas gjykimit të tij, raporton tek institucioneve të ndryshme sipas llogarisë së vet dhe mund të auditojë çdo institucion publik në Shqipëri.

Megjithëse ndajnë autoritet dhe kompetenca të ngjashme, gjatë viteve të fundit, asnjë prej çështjeve të mëdha të korrupsionit të zbuluara nga KLSH, nuk është zbuluar fillimisht nga NJAB-të e institucioneve përkatëse. Tabela 1 shfaq disa nga çështjet më në zë të dy viteve të fundit:<sup>3</sup>

	Data	Numri i çështjes raportuar nga KLSH	Përshkrimi	Dëmi Ekonomik
1	30 Qershor 2017	Vendimi 72	Zyra e Regjistrimit të Pasurive të Paluajtshme,	426 mijë €

<sup>1</sup> Ligji Nr. 114/2015, “Mbi Auditin e Brendshëm në Sektorin Publik” (Neni 2), *Parlamenti i Republikës së Shqipërisë*, [http://www.bujqesia.gov.al/files/pages/files/ligj\\_nr\\_114\\_dt\\_22\\_10\\_2015\\_24469\\_1\\_\(1\).pdf](http://www.bujqesia.gov.al/files/pages/files/ligj_nr_114_dt_22_10_2015_24469_1_(1).pdf).

<sup>2</sup> *Raporti i Vlerësimit të Korrupsionit: Shqipëria, 2016*, [http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/CAR\\_Albania\\_2016/Raporti\\_i\\_Vleresimit\\_te\\_Korrupsionit\\_2016.pdf](http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/CAR_Albania_2016/Raporti_i_Vleresimit_te_Korrupsionit_2016.pdf).

<sup>3</sup> Raporte të KLSH, të aksesuara nëpërmjet portalit të tyre online në: [http://www.klsh.org.al/ëeb/Raporte\\_Auditimi\\_201\\_1.php](http://www.klsh.org.al/ëeb/Raporte_Auditimi_201_1.php)

			Korçë – privatizimi i jashtëligjshëm i pronave	
2	30 Qershor 2017	Vendimi 75	Spitali Psikiatrik, Vlorë – drejtori manipulon kontratat e tenderave	232 mijë €
3	02 Maj 2017	Raporti 1330/11	Zyra e Regjistrimit të Pasurive të Paluajtshme, Lezhë – privatizimi i jashtëligjshëm i pronave	140 mijë €
4	30 Prill 2017	Vendimi 39	Bashkia e Tepelenës – shkelja e rregullave të prokurimit publik çon në humbje financiare	560 mijë €
5	29 Prill 2017	Vendimi 37	Bashkia e Himarës – zyrtarët ndiqen penalisht për shkelje të procedurave të prokurimit	571 mijë €
6	30 Prill 2017	Vendimi 44	Bashkia e Librazhdit – Katër zyrtarë ndiqen penalisht për korrupsion	226 mijë €
7	27 Prill 2017	Vendimi 32	Bashkia e Sarandës – shkelje e rregullave të prokurimit publik dhe tenderave	967 mijë €
8	31 Dhjetor 2016	Vendimi 184	Policia e shtetit – nxjerr tendera me çmim shtatë here më të lartë se ai normal	1.56 mijë €
9	24 Dhjetor 2016	Vendimi 157	Bashkia e Lushnjës – shkelje të procedurave tenderuese	464 mijë €
10	30 Qershor 2016	Vendimi 88	Komisioni Qendror i Zgjedhjeve– drejtori shpërdoron fondet shtetërore	€2.56 milion

Vendimet e mësipërme janë shembuj të rasteve të korrupsionit dhe praktikave të këqija ‘me risk të lartë’ ku shkeljet ndodhin në nivelin e lartë institucional.<sup>4</sup> Siç e vërtetojnë edhe burimet e ndryshme kombëtare ose ndërkombëtare, ky është tipikisht rezultat i centralizimit të lartë brenda institucioneve, që shpie në *mbikëqyrje të kufizuar* dhe mos-efektshmëri të lartë për shkak të *ndërhyrjes politike*.<sup>5</sup>

Politizimi institucional është më prezent brenda NJAB-ve sesa në institucione të tjera mbikëqyrëse të pavarura.<sup>6</sup> Kjo vjen si rezultat i mekanizmave rregullatorë, të cilat ju japin NJAB-eve shumë pak liri veprimi për të audituar në *gjykimin e tyre të lirë* brenda institucioneve që ekzistojnë. Siç e konfirmon edhe ish drejtuesi i NJAB-eve në Drejtorinë së Burgjeve, të gjitha aktivitetet e NJAB-eve miratohen nga kreu i institucionit, dhe audituesit nuk mund të dalin nga plani, pasi kjo mund të nxisë masa disiplinore, përfshirë këtu largimin nga puna.<sup>7</sup> Kjo i vendos NJAB-të nën presion të panevojshëm për t’u pajtuar me preferencat e drejtuesve institucionalë, ndërsa ju ofrohet pak liri veprimi për të kryer punë të pavarur.<sup>8</sup>

### **Pse NJAB-të po tregohen të paefektshme**

Paaftësia e NJAB-eve për të zbuluar dhe vepruar mbi rastet e korrupsionit dhe praktikave të këqija varet nga një sërë kushtesh ligjore dhe proceduralë të cilët parandalojnë në mënyrë përkallëzuese NJAB-të nga të qenit aq sa duhet të efektshme brenda kontekstit të institucioneve shqiptare.

Së pari, ekziston një kulturë ‘këmbëngulëse’ centralizimi brenda institucioneve të shtetit shqiptar, e cila reflektohet edhe në punën e NJAB-eve, si në nivelin e planifikimit dhe atë të zbatimit.<sup>9</sup> Së dyti, ka

<sup>4</sup> Shiko: (1) European Commission Country Report, Albania 2016, on high levels of corruption and the need to “tackle corruption at high levels”, aksesuar në: [https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2016/20161109\\_report\\_albania.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_albania.pdf); (2) *Raporti i Vlerësimit të Korrupsionit: Shqipëria, 2016*, nga SELDI dhe ACER, deklarojnë se “institucionet e shtetit... ngelen në mënyrë të konsiderueshme të prekshme nga influence dhe presioni politik”, pg. 24; (3) GAN Business Anti-Corruption Portal deklaroi se korrupsioni është problem serioz në Shqipëri dhe se mekanizmat e anti-korrupsionit performojnë dobët për shkak të influences politike, aksesuar nga: <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/albania>

<sup>5</sup> Transparency International ëbsite link: [https://www.transparency.org/neës/pressrelease/albania\\_lacks\\_independent\\_oversightinstitutions\\_leaving\\_the\\_door\\_open\\_to\\_corruption](https://www.transparency.org/neës/pressrelease/albania_lacks_independent_oversightinstitutions_leaving_the_door_open_to_corruption)

<sup>6</sup> Intervistë me informator kyç, ish Avokat i Shtetit, A.J., 2 Qershor 2017

<sup>7</sup> Ligji Nr. 114/2015, Neni 12/ç.

<sup>8</sup> Intervistë me ish drejtuesin e NJAB-it në Drejtorinë e Policisë, 4 Shtator 2017

<sup>9</sup> Intervistë me informator kyç, A.G.; aktualisht punonjës në sektorin e NJAB-it në KLSH; ish shef i NJAB-it në Drejtorinë e Harmonizimit të Kontrollit të Brendshëm në Ministrinë e Financave

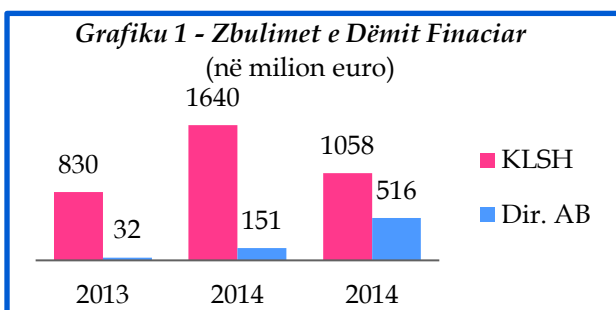
një nivel të konsiderueshëm paqartësie ligjore në trajtimin e kompetencave dhe autoritetit të NJAB-ve në lidhje me drejtuesit e institucioneve. Për shembull Ligji 114/2015 konstaton se NJAB-të janë të pavarura në funksionin e tyre për të audituar çdo gjë që e shohin me risk të lartë, ndërkohë që specifikon gjithashtu se kjo mund të bëhet vetëm mbas miratimit nga drejtuesi i institucionit.<sup>10</sup> Prandaj, në praktikë, NJAB-të auditojnë vetëm çështjet të cilat janë fillimisht të miratuara nga udhëheqësit e tyre. Kjo kulturë e centralizimit, e përzier me paqartësinë ligjore le vend për interpretime mbi aplikimin praktik të ligjit, dhe natyrshëm, udhëheqësit janë të prirur t'i largohen riskut dhe miratojnë auditime me nivele të ulëta risku.<sup>11</sup>

Kuadri aktual institucional dhe ligjor le të kuptohet se nëse korrupsioni ndodh në nivele të larta brenda një institucioni publik, ka pak shtysa për udhëheqësit institucionalë që të miratojnë auditime të tilla nga NJAB-të. Minimalisht, kjo do të dëmtonte kapitalin e tyre politik; në rastin më të keq, do t'i lidhte ata ose bashkëpunëtorët e mundshëm me çështje korruptive. Kjo i shtyn drejtuesit institucionalë të prirën për të refuzuar auditime që mund t'i ekspozojnë përballë provave inkriminuese (nga aludimet për korrupsion në ato për paaftësi). Duke vepruar kështu ata kufizojnë edhe lirinë e veprimit të NJAB-ve në ofrimin e një vlerësimit të efektshëm të efikasitetit institucional.

Pra, udhëheqësit që mund të jenë përfshirë në korrupsion, janë shpeshherë të mbrojtur nga zbulimi falë mekanizmave që, në fakt, ekzistojnë pikërisht për të zbuluar korrupsionin. Kjo sugjeron se NJAB-të nuk janë shumë efektive në zbulimin e praktikave dhe performancës së keqe brenda institucioneve të tyre. Nuk është surprizues fakti se kjo vërehet gjatë krahasimit të raporteve vjetore të KLSH dhe Drejtorisë së Harmonizimit të NJAB-eve për dëmet financiare që i kanë shkaktuar buxhetit të shtetit.

Megjithëse janë NJAB-të ato të cilat duhet të jenë më të specializuara në përcaktimin e dëmit ekonomik ndaj shtetit, pothuajse të gjitha raportet i tregojnë ato më pak të efektshme, në krahasim me KLSH, në identifikimin e rasteve të praktikave të këqija dhe dëmit ekonomik (shiko grafikun 1).<sup>12</sup>

Situata ka ardhur si rezultat i ndërthurjes së centralizimit të pushtetit, politizimit dhe disa paqartësive ligjore. Një gjë e tillë ka prodhuar ose një aftësi të kufizuar të NJAB-ve për të monitoruar



tërësinë e institucionit ose në një devijimin të fokusit të NJAB-ve. Me fjalë të tjera, udhëheqësit institucionale janë të prirur të miratojnë vetëm auditime të cilat nuk paraqesin risk të zbulimit të korrupsionit brenda institucioneve të tyre. Dhe për shkak se puna e NJAB-ve rrjedhimisht zhvendoset drejt auditimit të shpenzimeve të zakonshme buxhetore, raportet e tyre detyrimisht nuk arrijnë të tregojnë aktivitete të paligjshme ose raste korrupsioni të rëndësishme. Kjo është vërejtur edhe në

Raportin Nr. 184 të KLSH ku u zbuluan paefektshmëritë në punën e NJAB-ve në Forcat e Policisë, ku nuk u arrit të zbulohen e praktikat e këqija gjatë procedurave tenderuese.<sup>13</sup> Pra, sistemi i synuar i 'kontrollit dhe balancës' së pushteteve është dobësuar pasi nuk ofron një proces gjithëpërfshirës llogaridhënieje.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Ligji Nr. 114/2015, Neni 10 dhe Neni 12

<sup>11</sup> Intervistë me informator kyç, ish auditues i brendshëm në Ministrinë e Punëve të Jashtme, B.B.

<sup>12</sup> Raportet janë marrë nga vitet 2013-2015 pasi këto janë regjistrimet e fundit. Ato përfshijnë:

1) Raportet e buxhetit vjetor nga KLSH, aksesuar në:

[http://www.klsh.org.al/ëeb/Raporti\\_mbi\\_Buxhetin\\_e\\_Shtetit\\_82\\_1.php](http://www.klsh.org.al/ëeb/Raporti_mbi_Buxhetin_e_Shtetit_82_1.php)

2) Raportet vjetore rreth punës së NJAB-eve gjatë institucioneve shtetërore, Ministria e Financave, aksesuar në

<http://www.financa.gov.al/al/ministria/drejtore/drejtoria-e-pergjithshme-e-harmonizimit-te-kontrollit-te-brendshem-financiar-publik/raportet-vjetore>

<sup>13</sup> KLSH, Vendimi 184, 31.12.2016, "Auditi i Forcave Policore"

[http://www.klsh.org.al/ëeb/vendimi\\_policia\\_e\\_shtetit\\_3123.pdf](http://www.klsh.org.al/ëeb/vendimi_policia_e_shtetit_3123.pdf)

<sup>14</sup> Ish drejtori për Menaxhimin e Burimeve të Mbrojtjes tek Ministria e Mbrojtjes, P.K.

#### 4. NJAB-të e efektshme janë thelbësore, nuk ka zëvendësuese reale për to

Nëse NJAB-të nuk arrijnë nivelin e përgjegjësisë së tyre, për fat të keq, asnjë njësi tjetër nuk do mundet ta mbajë këtë barrë. Arsyeja kryesore për këtë është se gjerësia dhe thellësia e veprimeve institucionale është aq e madhe sa kërkon një qasje të *specializuar, sistematike dhe të vazhdueshme* në monitorimin e tyre. **Prandaj, ndërtimi i NJAB-ve efektive është thelbësor në zbulimin e korrupsionit në rrënjët e tij.**

Siç u përmend edhe më herët, raste madhore të korrupsionit institucional në Shqipëri kanë mbetur të pazbuluara nga NJAB-të dhe janë zbuluar nga KLSH. Natyralisht mund të supozohet se KLSH mund të kompensojë pamundësinë e NJAB-eve për të zbuluar korrupsionin e nivelit të lartë që mund të ndodhë brenda institucioneve shtetërore, pa pasur nevojë për të reformuar mandatin e NJAB-eve. Kjo le të kuptohet se NJAB-të mund të përqendrohen në sigurimin e rregullsisë së operacioneve të përditshme institucionale, duke ia lënë zbulimin e korrupsionit të nivelit të lartë KLSH-së. Ndonëse ky skenar duket racional, në praktikë, një ndarje e tillë e detyrave nuk është e realizueshme për shkak të kufizimeve dhe limitimeve me të cilat ndeshet KLSH-ja.

Së pari, KLSH detyrohet të kryejë auditim selektiv për shkak të mungesës së personelit dhe kohës për të mbuluar nevojat e të gjitha institucioneve.<sup>15</sup> Së dyti, monitorimi i KLSH-së është i ngadalshëm dhe i paqëndrueshëm, gjë që limiton presionin mbi institucione për të qenë më transparente. Së treti, KLSH zgjedh rastësisht institucionet që do të auditojë, llojet e auditimit që ata do të kryejnë dhe aspektet specifike institucionale që do t'i nënshtrohen auditimit; prandaj ka pak konsistencë në llojin e çështjeve që auditohen nga KLSH. Së katërti, KLSH është organizem i huaj për institucionet, gjë që nënkupton se është më pak i vetëdijshëm për ndërlikimet institucionale sesa NJAB-të përkatëse, duke qenë kështu më pak i saktë në gjykimin e tij, veçanërisht në lidhje me auditimin e performancës. Së fundmi, dhe ndoshta më e rëndësishmja, për shkak të volumit të madh të punës, KLSH monitoron një institucion vetëm për vitin specifik për të cilin zhvillohet auditimi, duke humbur kështu mundësinë e zbulimit të praktikave të këqija dhe korrupsionit në vitet e mëparshme, si dhe duke kufizuar më tej aftësinë e institucioneve mbikëqyrëse të Shqipërisë për të siguruar llogaridhënie efektive.

Të gjithë këta faktorë të çojnë në konkluzionin se KLSH, në vetvete, ka aftësi të kufizuara për të shërbyer si një mekanizem efektiv në zbrapsjen e korrupsionit brenda institucioneve publike shqiptare apo si një zëvendësues i punës së NJAB-ve në zbulimin e korrupsionit brenda-institucional.

#### 5. Përmbledhje

NJAB-të në Shqipëri gëzojnë pak pavarësi në linjën e tyre të punës; rrjedhimisht, kanë aftësi të kufizuara për të siguruar mbikëqyrje të pavarur dhe të pa influencuar. Kjo zvogëlon transparencën dhe llogaridhënien institucionale, duke rritur rrezikun e korrupsionit dhe dëmton integritetin institucional. Prandaj, arsyet kryesore pse funksionimi i NJAB-ve në Shqipëri duhet të rishikohet dhe përmirësohet, që të përmbushin sa më mirë detyrimet e tyre janë:

1. *Kontrolli i tepërt i punës së NJAB-ve çon në zvogëlimin e llogaridhënies brenda institucioneve, veçanërisht në fushat që përfshijnë nivele të larta të kontrollit politik. Kjo krijon gjithashtu një*

#### **Problemet:**

1. *Kontrolli i tepërt mbi NJAB-të – s'ka mbikëqyrje të pavarur;*
2. *Institucionet janë të centralizuara, udhëheqja politike influencon punën e NJAB-eve duke e zhvendosur fokusin tek çështjet me rrezikshmëri të ulët;*
3. *Me kalimin e kohës, NJAB-të kanë zhvilluar një kulturë “të mos sfidimit të autoritetit” – duke bërë kështu të mundur që çështjet e mëdha të korrupsionit të mos kontrollohen;*
4. *Sistem jo-efektiv i kontrollit dhe balancës së pushteteve brenda institucioneve;*
5. *Mungesë transparence mbi punën e NJAB-ve.*

<sup>15</sup> Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim *Mbikëqyrja Financiare dhe Integriteti në Sektorin e Sigurisë në Shqipëri*, fq. 8-10, <http://idmalbania.org/ep-content/uploads/2017/05/Financial-Oversight-and-Integrity-English-ilovepdf-compressed.pdf>.



situatë ku ka më pak transparencë në sektorë të veçantë institucionalë. Zvogëlim i kontrollit mbi punën e institucioneve publike krijon kushte të favorshme për praktika të këqija dhe korrupsion.

2. *Pamundësia e NJAB-eve për të zbuluar praktika të rrezikshme dhe korruptive, ul besimin e publikut në institucionet publike dhe thekson mungesën e integritetit institucional. Ekspertët pajtohen se shumë prej sfidave rrjedhin nga një kulturë institucionale e kontrollit dhe centralizimit. Ndonëse ligji gjithashtu paraqet kufizime për veprimtarinë e NJAB-ve, kjo ngelet kryesisht çështje interpretimi. Prandaj NJAB-të janë të kufizuara në efektshmërinë e tyre për shkak të përqendrimit në aspekte 'të vogla' të punës institucionale.<sup>16</sup>*

**“NJAB-et duhet të jenë të pavarura por të përgjegjshme”**

Për fat të mirë, zgjerimi i veprimtarisë së NJAB-eve brenda institucioneve publike në Shqipëri është kryesisht një çështje e vullnetit të mirë dhe e kulturës institucionale më shumë sesa e kufizimeve ligjore – dhe ky është një problem real. Vlen të theksohet se ligji shqiptar për NJAB-të nuk e kufizon aktivitetin e tyre në sektorë të veçantë të punës institucionale. Prandaj, është krejtësisht e mundur që brenda kuadrit ligjor aktual, gjerësia dhe thellësia e punës së NJAB-eve mund të zgjerohet deri në një pikë ku shërben si një sistem demokratik i kontrollit dhe ekuilibrit, dhe nuk shërben për kontrollimin dhe policimin e udhëheqjes institucionale.<sup>17</sup>

## 6. Rekomandime

Sfida kryesore qëndron në arritjen e një ekuilibri midis lejimit të NJAB-ve për të ushtruar kompetencat e tyre në një mënyrë që i shërben udhëheqjes institucionale, ndërkohë që zotëron fleksibilitetin dhe autonominë e mjaftueshme për të mbikëqyrur dhe shmangur çdo përpjekje për korrupsion. Prandaj është e domosdoshme që aktiviteti i NJAB-eve të shtrihet në tërësinë e juridiksionit të institucionit për të cilin ata punojnë. Rrjedhimisht, auditimi efikas duhet të sigurojë:

- Monitorim të vazhdueshëm të të gjitha fondeve publike, gjatë gjithë kohës;
- Bashkëpunim më të madh ndërmjet organeve mbikëqyrëse; dhe
- Më shumë transparencë në lidhje me raportet e auditimit.

Për sa i përket NJAB-ve, disa masa praktike për gjenerimin e rezultateve të lartpërmendura mund të jenë:

### 1) Krijimi i një sistemi efektiv të ‘kontrollit dhe balancës’ së pushtetit ndërmjet NJAB-ve dhe udhëheqësve institucionalë.

- a) Së pari dhe më kryesorja, lejimi i autonomisë më të madhe për NJAB-të duke iu përmbajtur parimit **"të pavarura, por llogaridhënëse"**. Kjo nënkupton që NJAB-të të kenë autoritet të papenguar për të kontrolluar çdo gjë brenda juridiksionit të tyre dhe

në të njëjtën kohë të jenë përgjegjës për përmbushjen e detyrimeve ndaj kreut të institucionit. Një gjë e tillë mund të bëhet duke i *lejuar NJAB-të të emërohen nga një strukturë e centralizuar jashtë juridiksionit të ekzekutivit por duke qenë të përgjegjshme ndaj institucionit të emëruar në operacionet e zakonshme*. Pra, audituesit janë thjesht 'njësi të bashkëngjitura' tek institucionet që ata auditojnë, por administrativisht emërohen dhe procesohen nga një njësi e centralizuar e cila është e pavarur nga influenca e udhëheqjes politike / institucionale. Metoda më e mirë për të arritur këtë qëllim është duke krijuar një **institucion të pavarur (komisioner)**. Kjo mund të kërkojë modifikim të vogël por të realizueshëm të strukturave (si p.sh. Drejtoria e Përgjithshme e

### Zgjidhjet e Rekomanduara

1. **Aplikimi i parimit të “NJAB ve të pavarura por llogari-dhënëse;**
2. **Ngritja e një komisioneri të pavarur për NJAB-të**
3. Krijimi i sistemit ndërinstitucional të kontrollit dhe ekuilibrit’;
4. Ndërtimi i PSO-ve për të rregulluar veprimet dhe angazhimet e NjAB-eve dhe titullarëve institucionale;
5. Përmirësimi i aftësive të NJAB-eve;
6. Rritja e transparencës së procesit.

<sup>16</sup> Former director at the Ministry of Defense for the Management of Defense Resources, P.K.

<sup>17</sup> Department Head at the SSAI, A. H.

Harmonizimit të Kontrollit të Brendshëm Financiar) dhe praktikave (ligji mbi auditin e brendshëm) aktuale.

b) **Krijimi i rregulloreve të brendshme dhe procedurave standarde të veprimit (PSV) të cilat përcaktojnë kufijtë e autoritetit që NJAB-të mund të ushtrojnë, si:**

i. *Vendosja e kriterëve për auditim automatik të tenderëve që shkojnë përtej një shume të caktuar parash ose përfshijnë një përqindje specifike të buxhetit të institucionit. Kjo nënkupton zhvillimin e një sistemi alarmi më të saktë në mënyrë që NJAB-të të auditojnë në ato zona ku rreziku mund të jetë më i lartë. Për më tepër, mekanizmi jo vetëm që siguron një analizë më të thelluar mbi fondet publike, por gjithashtu mbron audituesit nga nga presioni që mund të ndjejnë kur auditojnë çështje që mund t'i vendosin në pozita komprometuese me udhëheqësit e institucioneve. Kjo procedurë i pengon drejtuesit institucionale nga gjetja e justifikimeve për mos-autorizimin e auditimeve me rrezik të lartë si edhe mbron audituesit nga 'goditjet' e mundshme që mund të hasin në rastet me risk të lartë ku udhëheqësit institucionalë mund të jenë të përfshirë në korrupsion. Disa nga këto procedura standarde mund të merren dhe nga Direktiva 2014/56/EU e Parlamentit Europian, mbi auditimin.*

ii. *Dhënia e aksesit të lirë ndaj NJAB-ve për të kontrolluar çdo gjë brenda juridiksionit të institucionit, ndërkohë që informohet edhe kreu i institucionit. Si një mekanizëm shtesë për të kufizuar punën potencialisht abuzive ose të parëndësishme të NJAB-eve, udhëheqësi institucional do të rezervojë të drejtën për të parandaluar zhvillimin e një auditimi. Megjithatë, arsytet do të nevojiteshin të argumentoheshin me shkrim. Dallimi midis praktikës së tanishme dhe kësaj që propozohet është se për momentin, është e pamundur të dihet se çfarë auditimi specifik kanë propozuar NJAB-të dhe cili është refuzuar – sepse aktualisht institucionet ruajnë të dhëna vetëm për atë që është miratuar. Praktika e re do të bënte të mundur që NJAB-të të ruanin të dhënat për refuzime të auditimeve të brendshme. Ky dokument i shkruar mund të përdoret si dëshmi në raste të tjera të auditimit nga organet e jashtme mbikëqyrëse. Përfshirja e një praktike të tillë ka të ngjarë të zbrapsë udhëheqjen institucionale nga përpjekjet aktive për të "mbuluar" praktikatat me risk të lartë brenda institucioneve të tyre.*

## 2) Përmirësimi i kapaciteteve të NJAB-eve

a) *Rritja e bashkëpunimit ndërmjet NJAB-ve dhe KLSH-së në mënyrë që të maksimizohet përdorimi dhe efikasiteti i burimeve njerëzore në ofrimin e mbikëqyrjes efektive. Kjo mund të bëhet përmes vendosjes së praktikave të ndërsjella për auditim, si dhe ruajtjes së një shkalle të caktuar të komunikimit në lidhje me llojet e ndryshme të auditimeve të kryera. Për më tepër, KLSH mund të kërkojë ndihmën e audituesve të veçantë brenda institucioneve për të ndihmuar në procesin e auditimit dhe për të mundësuar një auditim performance më efektiv.*

b) *Rritja e burimeve dhe trajnimeve për NJAB-të. Kjo është veçanërisht e rëndësishme pasi do të rriste kompetencat dhe gatishmërinë e NJAB-ve.*

c) *Trajnimi me titullarët institucionalë mbi rolin e NJAB-ve. Një praktikë e tillë do t'u mundësonte udhëheqësve institucionalë të jenë më të vetëdijshëm për autoritetin dhe përgjegjësitë e NJAB-ve, aftësitë e tyre, dhe si t'i shfrytëzojnë ato për luftimin e korrupsionit brenda institucioneve të tyre. Për më tepër, kjo praktikë i ndihmon audituesit e NJAB-ve duke u mundësuar që të bashkëpunojnë me vendimmarrës të informuar.*

3) **Rritja e transparencës** duke i bërë raportet e NJAB-ve të disponueshme për publikun (me kufizime kur kërkohet). Kjo rrit besimin e publikut; krijon një *kulturë të transparencës dhe llogaridhënies*, dhe e bën më të vështirë devijimin e udhëheqësve politikë nga normat e vendosura.

- 4) **Modifikimi i ligjit aktual** për të lejuar ushtrimin e një autonomie më të madhe nga NJAB-të si dhe për të reflektuar disa nga propozimet e sugjeruara e këtij dokumenti politikash, veçanërisht në çështje që kanë të bëjnë me strukturën e komandim-kontrollit të NJAB-ve si dhe mbi mënyrën e aplikimit të parimit “të pavarur por llogaridhënës”.

## Referencat

- Ligji Nr. 114/2015, “Mbi Auditin e Brendshëm të Sektorit Publik”,  
*Parlamenti i Republikës së Shqipërisë*,  
[http://www.bujgesia.gov.al/files/pages\\_files/ligj\\_nr\\_114\\_dt\\_22\\_10\\_2015\\_24469\\_1\\_\(1\).pdf](http://www.bujgesia.gov.al/files/pages_files/ligj_nr_114_dt_22_10_2015_24469_1_(1).pdf).
- Intervista me **gjastë** informatorë kyç, ekspertë të fushës dhe praktikues  
*Raporti i Vlerësimit të Korrupsionit: Shqipëria, 2016*,  
[http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/CAR\\_Albania\\_2016/Raporti\\_i\\_Vleresimit\\_te\\_Korrupsionit\\_2016.pdf](http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/CAR_Albania_2016/Raporti_i_Vleresimit_te_Korrupsionit_2016.pdf).
- Raportet e KLSH, aksesuar nëpërmjet portalit të tyre online në:  
[http://www.klsh.org.al/ëeb/Raporte\\_Auditimi\\_201\\_1.php](http://www.klsh.org.al/ëeb/Raporte_Auditimi_201_1.php)
- Transparency International ëeb-site link:  
[https://www.transparency.org/neës/pressrelease/albania\\_lacks\\_in\\_dependent\\_oversight\\_institutions\\_leaving\\_the\\_door\\_open\\_to\\_corruption](https://www.transparency.org/neës/pressrelease/albania_lacks_in_dependent_oversight_institutions_leaving_the_door_open_to_corruption)
- Raportet e buxhetit vjetor të KLSH, aksesuar nga:  
[http://www.klsh.org.al/ëeb/Raporti\\_mbi\\_Buxhetin\\_e\\_Shtetit\\_82\\_1.php](http://www.klsh.org.al/ëeb/Raporti_mbi_Buxhetin_e_Shtetit_82_1.php).
- Ministria e Financave, Drejtorja e Përgjithshme e Harmonizimit të Kontrollit të Brendshëm Financiar, “raporte vjetore të punës së NJAB në institucionet e shtetit”, fq. 33, aksesuar nga:  
<http://www.financa.gov.al/al/ministria/drejtoria/drejtoria-e-pergjithshme-e-harmonizimit-te-kontrollit-te-brendshem-financiar-publik/raportet-vjetore>.
- Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim *Mbikqyrja Financiare dhe Integriteti në Sektorin e Sigurisë të Shqipërisë*,  
<http://idmalbania.org/ëp-content/uploads/2017/05/Financial-Oversight-and-Integrity-English-ilovepdf-compressed.pdf>.
- Raporti i Komisionit Evropian, Shqipëria 2016, në nivelet e larta të korrupsionit dhe nevojës për të “luftuar korrupsionin në nivelet e larta”, aksesuar nga [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2016/20161109\\_report\\_albania.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_albania.pdf);
- Raporti i Vlerësimit të Korrupsionit: Shqipëria, 2016*, nga SELDI dhe ACER, deklarohet se “institucionet shtetërore... ngelen thellësisht të cënueshme nga presioni dhe influence politike”, fq. 24;
- GAN Business Anti-Corruption Portal deklaroi se korrupsioni është një problem serioz në Shqipëri dhe mekanizmat e anti-korrupsionit performojnë dobët për shkak të influences politike, aksesuar nga:  
<http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/albania>
- KLSH, Vendimi 184, 31.12.2016, “Audit i Policisë së Shtetit”  
[http://www.klsh.org.al/web/vendimi\\_policia\\_e\\_shtetit\\_3123.pdf](http://www.klsh.org.al/web/vendimi_policia_e_shtetit_3123.pdf)

## Rreth Autorit



**Redion Qirjazi** është hulumtues i Institutit për Demokraci dhe Ndërmjetësim (IDM), në Tiranë, Shqipëri. Ai ka diplomë masteri në Studime Strategjike nga *University of Exeter*, (Mbretëria e Bashkuar) dhe diplomë bachelor në Marrëdhënie Ndërkombëtare dhe Studime mbi Terrorizmin nga *Ëest Point* (SH.B.A.). Fokusi kryesor i hulumtimit të tij është Siguria dhe Studimet Strategjike, por përfshin gjithashtu edhe temat e Mbrojtjes, Terrorizmit, Radikalizimit, Ekstremizmit të Dhunshëm, Kominikimit Strategjik