

V.EFEKTIVITETI DHE TRANSPARENCA NË MENAXHIMIN E FINANCAVE PUBLIKE

(përmbledhje ekzekutive)

Një administratë publike profesionale dhe funksionale është thelbësore në perspektivën e aderimit në Bashkimin Evropian. Sipas kriterit të Kopenhagen, çdo shtet anëtar i Bashkimit Evropian duhet të ketë kapacitetet e duhura administrative dhe institucionale për të zbatuar në mënyrë efektive marrëveshjen dhe detyrimet, që rrjedhin nga anëtarësimi. Në kontekstin e menaxhimit financiar, administrata publike planifikon dhe menaxhon financat publike për të siguruar transparencë dhe qëndrueshmëri. Një proces i tillë mundëson gjithashtu arritjen e objektivave të politikave, përmes kontrollit, prokurimeve dhe mbikëqyrjes, duke siguruar përdorim ekonomik dhe efektiv të burimeve publike. Menaxhimi i financave publike përfshin mekanizmat përmes të cilëve mbledhen, shpërndahen, shpenzohen dhe llogariten burimet publike. Qëllimi i menaxhimit të financave publike është të ofrojë shërbime publike cilësore dhe të sigurojë stabilitet ekonomik e social, duke rritur besueshmërinë tek qytetarët. Për të arritur këtë qëllim nevojitet transparencë dhe efektivitet gjatë menaxhimit të financave publike.

Në këtë kuadër, gjatë dekadave të fundit Shqipëria ka zbatuar me sukses disa reforma të menaxhimit të financave publike dhe aktualisht mbështetet në Strategjinë Sektoriale të Menaxhimit të Financave Publike (MFP) 2023-2030 dhe Planin e Veprimit 2023-2026. Kjo strategji paraqet reformat e planifikuara për të bërë të mundur garantimin e një sistemi të financave publike që nxit transparencën, llogaridhënien, disiplinën fiskale dhe efikasitetin në menaxhimin dhe përdorimin e burimeve publike për ofrimin e shërbimeve të përmirësuara, zhvillim ekonomik të qëndrueshëm dhe integrimin e Shqipërisë në Bashkimin Evropian.

Strategjia mbështetet në gjashtë shtylla kryesore.

1. Programimi makroekonomik dhe mbulimi i riskut, i cili përfshin komponentët e programimit makroekonomik të matur dhe realist, analizës së qëndrueshmërisë së borxhit, menaxhimit të riskut fiskal dhe mbikëqyrjes fiskale.
2. Planifikimi i integruar strategjik dhe buxhetor, monitorimi dhe raportimi transparent mbulon komponentët, si Planifikimi Strategjik i Integruar, Planifikimi Buxhetor Afatmesëm, Menaxhimi i Investimeve Publike, Financat Vendore, Monitorimi dhe Raportimi i Zbatimit të Buxhetit.
3. Menaxhimi dhe mobilizimi i të ardhurave është një tjetër shtyllë, që ka synim rritjen e të ardhurave dhe përmirësimin e ofrimit të shërbimeve dhe mbulon komponentët e Menaxhimit të Taksave, Menaxhimit të Taksës së Pasurisë (Kadastra Fiskale) dhe Menaxhimit Doganor.
4. Kontabiliteti dhe Menaxhimi i Zbatimit të Buxhetit mbulon Llogaritë Kombëtare të Qeverisë, Kontabilitetin, Prokurimin Publik, Menaxhimin e Borxhit, Menaxhimin e Likuiditetit dhe Menaxhimin e Aseteve.

MIRËQEVERISJA/ KAPITULLI V

5. Kontrolli i Brendshëm Financiar Publik mbulon Menaxhimin Financiar dhe Kontrollin, Auditimin e Brendshëm, Inspektimin Financiar Publik dhe Shërbimet e Koordinimit kundër Mashtrimit dhe menaxhimin e fondeve të BE-së.

6. Mbikëqyrja e Jashtme, e cila nëpërmjet përmirësimit të mëtejshëm të kuadrit ligjor, rregullator dhe metodologjik dhe vendosjes së mjeteve dhe kapaciteteve të mjaftueshme të audituesve dhe stafit mbështetës, synon që funksioni i Kontrollit të Lartë të Shtetit të jetë bazuar në parimet e Organizatës Ndërkombëtare të Institucioneve Supreme të Auditimit (ONISA) dhe në përputhje të plotë me Standardet Ndërkombëtare për Institucionet Supreme të Auditimit (SNISA).

Gjatë viteve të fundit janë bërë përmirësime për të rritur kapacitetin parashikues makroekonomik. Parashikimet për PBB-në nominale kanë qenë të matura. Kjo reflektohet në aftësinë për të matur PBB nominale në vlera edhe më të ulta (-0.2 miliardë lekë) se parashikimet nominale të PBB-së nga World Economic Outlook gjatë periudhës 2016-2023. Gjatë këtyre viteve është rritur besueshmëria e kuadrit fiskal nëpërmjet përmirësimit të bilancit primar, uljes së raportit të borxhit ndaj PBB në 64.6 përqind në 2022 dhe përmirësimit të mbledhjes së të ardhurave nga administrata tatimore dhe doganore. Identifikimi dhe kontrolli i rreziqeve fiskale është bërë më efektiv nëpërmjet krijimit të Njesisë së Riskut Fiskal, e cila është përgjegjëse për analizimin, monitorimin dhe raportimin e risqeve fiskale të qeverisë. Këto risqe janë të lidhura kryesisht me ndërmarrjet shtetërore utilitare, detyrimet e prapambetura dhe detyrimet që lidhen me kontratat e Partneritetit Publik-Privat.

Për të siguruar një planifikim dhe buxhetim të mirë-integruar dhe efikas të shpenzimeve publike, janë bërë përpjekje për përmirësimin e procesit dhe dokumentacionit të buxhetit vjetor dhe Programit Buxhetor Afatmesëm (PBA), nëpërmjet asistimit të ekipeve të menaxhimit të PBA, trajnimit mbi buxhetimin e përgjegjshëm gjinor dhe integrimin e tij në të gjitha programet buxhetore në nivel vendor. Përmirësime janë bërë edhe në drejtim të Monitorimit të Menaxhimit të Investimeve Publike (MIP) nëpërmjet krijimit dhe më pas përditësimit të Listës Unike të Projekteve me Rëndësi Kombëtare, bazuar në metodologjinë standarde të hartuar nga Agjencia Shtetërore e Programimit Strategjik dhe Koordinimit të Ndihmës (SASPAC) dhe nga asistenca e BE-së.

Përmirësimi në mbledhjen e të ardhurave u orientua në tre drejtime kryesore: (i) rritjen e nivelit të të ardhurave nga tatimet, ku gjatë vitit 2022 pati një rritje të bazës së tatueshme krahasuar me 2021 dhe rritje të nivelit të të ardhurave nga tatimet. (ii) reduktimin e informalitetit nëpërmjet rritjes së vet-deklarimit dhe rritjes së forcës së kontrollit të zbulimit; dhe (iii) rritjen e nivelit të të ardhurave nga doganat ku mbledhja aktuale e të ardhurave doganore për vitin 2022 ishte në nivelin 15.6%.

Gjithashtu është forcuar planifikimi strategjik dhe menaxhimi i buxhetit në nivelin e qeverisë vendore nëpërmjet rritjes së normës së mbledhjes së tatimeve dhe reduktimit të stokut të prapambetur të detyrimeve. Ky stok u ul në 10% në vitin 2022 duke shënuar nivelin më të ulët.

MIRËQEVERISJA/ KAPITULLI V

Gjithashtu, pushteti vendor ka rritur rolin e tij në vite përmes kontributit në ekonomi duke arritur në 1.37 % të PBB në vitin 2023.

Integrimi i Sistemit Informativ Financiar të Qeverisë me Sistemin Informativ të Menaxhimit të Burimeve Njerëzore (SIMBNJ) ka kontribuar në një përdorim efikas dhe efektiv të burimeve buxhetore të miratuara. Krijimi dhe miratimi i Strategjisë Afatmesme të Menaxhimit të Borxhit 2022 – 2026 dhe analizimi periodik i qëndrueshmërisë së borxhit janë hapa pozitivë në lidhje me menaxhimin e borxhit dhe likuiditetit.

Progres është arritur në ndryshimin e Ligjit të Prokurimit Publik (LPP) për të përafuar më tej me *acquis* (direktivat e reja të BE-së). Kuadri ligjor i prokurimit publik pasqyron parimet themelore të Traktatit të BE-së për transparencën, trajtimin e barabartë dhe mosdiskriminimin, si dhe vlerën për para, konkurrencën e lirë, transparencën, trajtimin e barabartë, njohjen reciproke dhe proporcionalitetin, si dhe përmban dispozita që mbështesin integritetin në prokurimin publik. Kuadri ligjor i ndryshuar ka forcuar pavarësinë së Komisionit të Prokurimit Publik. Performanca e KPP-së është përmirësuar ndjeshëm ndërsa sistemi i ri i apelimit i menaxhuar nga KPP ka rritur ndjeshëm transparencën e procesit të shqyrtimit të procedurave të ankimuara.

Përgatitja e llogarive kombëtare sipas standardeve ndërkombëtare dhe publikimi i raporteve financiare dhe jo financiare në fund të vitit dhe gjatë tij janë dy tregues të rëndësishëm të llogaridhënies dhe transparencës, të cilët kanë shënuar përmirësim. 89.25 përqind të tabelave të plotësuar janë dërguar në Eurostat dhe 15 nga 39 raportet monitoruese të paraqitura nga Ministrinë e linjës janë në përputhje me Sistemi Informativ i Menaxhimit Financiar Shqiptar (SIMFSH). Gjatë vitit 2022 është vlerësuar një progres në masën 40% në paraqitjen e pasqyrave financiare të qeverisë (hartimi i planit kontabël, rishikimi i procesit të biznesit, ngritja e kapaciteteve për 500 kontabilistë të sektorit publik) ku kontabiliteti paraqitet në bazë të drejtash dhe detyrimesh të konstatuara.

Lidhur me Auditimin e brendshëm, është miratuar Ligji për Auditimin e Brendshëm (AB), si edhe aktet nënligjore. Gjatë viteve 2015-2023, në vijim të përmirësimeve dhe ndryshimeve të bëra në ligjin “Për Auditimin e brendshëm”, u miratuan disa akte nënligjore në mbështetje të legjislacionit parësor. Treguesit në lidhje me metodologjinë e vlerësimit të performancës kanë patur përmirësim, ku përmendim nivelin e zbatimit të sistemeve të kontrollit të brendshëm brenda institucioneve buxhetore, mekanizmat për llogaridhënien menaxheriale në kuadrin rregullator etj. Në kuadër të forcimit të funksionit të Auditimit të brendshëm në sektorin publik janë adresuar 76 përqind e rekomandimeve bazuar në sistemin e AB dhe janë zbatuar 90 përqind e rekomandimeve të inspektimit financiar si edhe janë trajtuar 75 përqind e inspektorëve.

Sipas Anketës SIGMA/OECD të nëpunësve publikë mbi funksionimin e administratës publike në Ballkanin Perëndimor në vitin 2024, perceptimi për pavarësinë e KLSH-së është shumë i lartë, në

MIRËQEVERISJA/ KAPITULLI V

nivelin 80% nderkohë kur mesatarja e Ballkanit Perëndimor është 69%. Gjatë vitit 2022 niveli i arritjes së objektivave të treguesve të performancës së rezultateve që synojnë forcimin e funksionit të mbikëqyrjes së jashtme duke e sjellë atë në përputhje me standardet e Organizatës Ndërkombëtare të Institucioneve Supreme të Auditimit (ONISA) ka pësuar një rënie të lehtë krahasuar me vitin 2021. Megjithatë disa nga treguesit që kanë patur përmirësim janë: pranimi i 97 përqind të rekomandimeve, janë kryer 54% auditime financiare, është përgatitur plani vjetori Auditimit të KLSH për vitin 2022 bazuar në analizën e riskut, është miratuar Strategjia e Komunikimit e KLSH 2022-2025, janë përditësuar Manualet e Auditimit Financiar, të Performancës dhe Përputhshmërisë dhe raportet vjetore të konsoliduara janë dërguar në Parlament.

Me gjithë zbatimin e reformave dhe arritjeve në drejtim të transparencës dhe efektivitetit në menaxhimin e financave publike, ka ende problematika dhe sfida që duhen adresuar. Bazuar në rekomandimet e raporteve ndërkombëtare dhe raporteve të organizatave të Shoqërisë Civile në vend, duhen bërë përmirësime në drejtim të gjithë komponentëve të menaxhimit të financave publike.

Në vitet e fundit, rishikimet buxhetore gjatë vitit janë bërë kryesisht përmes akteve normative, shpesh pa transparencë dhe racionalizim ekonomik, duke reflektuar kështu dobësitë e sistemit të planifikimit. Rekomandohet përmirësimi i cilësisë në hartimin e Programit Buxhetor Afatmesëm (PBA) dhe rritje e konsistencës në parashikueshmërinë e tavanëve buxhetore afatmesme përmes vendosjes si tregues në Programin Buxhetor Afatmesëm të kufijve të devijimeve nga kufiri buxhetor i miratuar nga Parlamenti në Strategjinë e re të Menaxhimit të Financave Publike.

Në këtë rast Parlamenti duhet të forcojë rolin e tij mbikëqyrës mbi ekzekutivin sa i takon Buxhetit të Shtetit dhe Financave Publike. Miratimi i Buxhetit të Shtetit dhe rishikimet duhet të realizohen vetëm përmes procedurës së rregullt të miratimit të Ligjit për Buxhetin dhe ndryshimeve në Parlament. Parlamenti duhet të forcojë gjithashtu kapacitetet në drejtim të shyrtimeve të raporteve të KLSH lidhur me zbatimin e buxhetit. Ky proces duhet të vijojë paralelisht

Edhe në drejtim të rreziqeve fiskale, Shqipëria duhet të forcojë kapacitetet për të siguruar një monitorim efektiv të tyre. Krijimi i një Këshilli Fiskal, si një organ i pavarur mbikëqyrës me mandat për të vlerësuar rreziqet fiskale, monitoruar pajtueshmërinë me rregullat fiskale vlerësimin e pavarur të politikës fiskale, duke rritur kështu besueshmërinë e projeksioneve fiskale dhe qëndrueshmërinë e financave publike në periudhë afat mesme.

Dobësi të tjera mund të vërehen në monitorimin e rreziqeve fiskale nga huamarrja dhe borxhi i Ndërmarrjeve Shtetërore (NSH), si dhe borxhi i pushtetit vendor. Nuk ka raportim sistematik të borxhit të NSH-ve. Duhet bërë ndryshimi i rregulloreve përkatëse për të përcaktuar rregullat për emërimin e anëtarëve të bordeve të NSH-ve, që i nënshtrohen proceseve të hapura dhe të bazuara në merita të rekrutimit. Për të rritur transparencën rekomandohet një përmirësim i kontrollit

MIRËQEVERISJA/ KAPITULLI V

financiar të Sektorit të Ndërmarrjeve Shtetërore. Sugjerohet që Parlamenti të rishikojë bazën ligjore që drejtpërdrejt apo tërthorazi prek shoqëritë dhe ndërmarrjet me zotërim publik dhe asetet e tyre. Përmirësime duhet të bëhen në bazën ligjore në drejtim të mundësisimit të auditimeve të jashtme periodike, të Ndërmarrjeve me Zotërim Publik nga Auditues Publik KLSH (prokurimet, menaxhimi i asetëve dhe trajtimi financiar i burimeve njerëzore). Gjithashtu, duhet rritur transparenca në transaksionet financiare që shteti realizon ndaj këtyre ndërmarrjeve duke përdorur llogaritë e Thesarit për të patur të njëjtën disiplinë financiare në kalimin e fondeve.

Edhe pse ka pasur progres në drejtim të raporteve financiare ende nuk prodhohen pasqyra financiare vjetore të konsoliduara që përfshijnë fluksin e parasë, bilancet dhe informacionin e plotë rreth aktiveve dhe detyrimeve. Raportet e zbatimit të buxhetit pasqyrojnë të ardhurat dhe shpenzimet, ndërsa për borxhin publik përgatiten raporte të veçanta. Qeveria planifikon të kalojë në kontabilitetin e plotë akrual në përputhje me standardet ndërkombëtare deri në vitin 2030, dhe po vijon trajnimi i nevojshëm i stafeve. Por mbetet shumë punë për t'u bërë për të siguruar raportim konsistent të të gjitha të ardhurave dhe shpenzimeve dhe për të përpiluar vlerësime gjithëpërfshirëse dhe të qëndrueshme të të gjitha mjeteve jo-financiare (asetet publike).

Menaxhimi i asetëve jo-financiare është një problem si për qeverisjen qendrore dhe atë vendore. Rregjistrimi i asetëve të institucioneve buxhetore (duke përfshirë vlerën dhe përdorimin e tyre) është i mangët dhe mungon një regjistër i vetëm dhe i plotë i asetëve publike.

Shqipëria duhet të përmirësojë menaxhimin e investimeve publike. MF i mungon kapaciteti për të luajtur një rol efektiv si institucioni pritës/menaxhues në procesin e përzgjedhjes së projekteve si dhe në vlerësimin dhe monitorimin e zbatimit të tyre. Miratim i Listës Unike të Projekteve me Rëndeveësi Kombëtare (NSPP) e inkorporuar në procesin e vendimmarrjes do të sigurojë që të gjitha projektet publike t'i nënshtrohen kornizave të investimeve publike dhe prokurimeve, pavarësisht nga burimi i tyre i financimit. Në këtë kontekst duhet të vazhdojë rishikimi dhe forcimi i mëtejshëm i procedurave për zhvillimin e NSPP-ve duke përfshirë Partneritetin Publik Privat dhe Koncesionet. Duhet punuar edhe në drejtim të metodologjisë për vlerësimin e projekteve të reja koncesionare dhe të Partneritetit Publik Privat (PPP). Menaxhimi i Investimeve Publike dhe i proceseve të Partneritetit Publik-Privat duhet të harmonizohen dhe integrohen plotësisht në ciklin buxhetor.

Brenda vitit 2025 duhet të miratohet ligji për PPP-të dhe Koncesionet në përputhje me *acquis* dhe praktikat më të mira të BE-së. Gjithashtu duhet të përmirësohet zbatimi praktik i instrumenteve elektronike si sistemet dinamike të blerjeve dhe, në veçanti, ankandet elektronike. Është arritur progres lidhur me raportimin e performancës së PPP-ve dhe marrëveshjeve të koncesionit, por duhet të forcohen kapacitetet në drejtim të vlerësimin të rrisqeve fiskale të lidhura me PPP.

MIRËQEVERISJA/ KAPITULLI V

Në drejtim të rritjes së të ardhurave tatimore do të ndikonte pozitivisht zhvillimi i kadastrës gjithëpërfshirëse, e cila do të regjistronte, lidhte dhe përditësonte informacionin për pronat dhe tatimpaguesit, si dhe kapacitetin e bashkive për të administruar tatimin në pronë në mënyrë të decentralizuar. Shfrytëzimi i taksave mbi pronën dhe mjedisin do të krijonte burime efikase të të ardhurave publike, të cilat janë të pashfrytëzuara në Shqipëri. Disa sfida të tjera në fushën e Menaxhimit të Borxhit duhet të adresohen. Garancitë dhe nën-huadhënia është e rregulluar mirë në ligjin e borxhit, megjithatë një kuadër i duhur mbetet ende për t'u zhvilluar. Një tjetër sfidë është e lidhur me ndryshimet në kuadrin makroekonomik dhe kushtet e tregjeve financiare të cilat mund të cenojnë arritjen e objektivave të synuara. Në drejtim të transparencës duhet të rriten mundësitë për pjesëmarrjen e publikut në procesin e buxhetit, pasi treguesi i performancës për buxhetin e hapur ka një vlerësim shumë të ulët.

Disa ndryshime të propozuara në kuadrin ligjor lidhur me Auditimin e brendshëm, me synim përafrimin e tij me praktikën e mira ndërkombëtare, janë si mëposhtë.

- (i) futjen e një mekanizmi për kontraktimin e funksionit të Auditimit të brendshëm (shërbimi i Auditimit) si një alternativë për punësimin e stafit të Auditimit në njësinë publike;
- (ii) ndryshimet në kriteret për emërimin e drejtuesit të Njesisë së Auditimit të Brendshëm të një njësie publike (audituesi i lartë) dhe stafit vartës të Auditimit (audituesit e rinj);
- (iii) ndryshimet në sistemin e certifikimit: përveç audituesve të brendshëm edhe për specialistë të tjerë në fushën e financës dhe ekonomisë mund të certifikohen pas përfundimit të arsimit të nevojshëm dhe para se të emërohen si Auditues i Brendshëm;
- (iv) sqarimin e koncepteve për trajtimin e korrupsionit, mashtrimit apo parregullsisë të vërejtura dhe rolin e audituesit të brendshëm dhe drejtuesit të njësisë publike dhe
- (v) specifikimin e mandatit dhe rolit të komiteteve të auditimit në njësitë publike.

Lidhur me Auditimin e jashtëm, rekomandohet që cilësia e punës së auditimit duhet të rritet për të përmbushur plotësisht standardet e Organizatës Ndërkombëtare të Institucioneve Supreme të Auditimit. Gjithashtu kapacitetet e Parlamentit për të shqyrtuar raportin e zbatimit të buxhetit vjetor të qeverisë duhet të forcohen. Ngritja e Nen-Komisionit të Auditimit Publik në Parlament do të kontribuojë në drejtim të forcimit të auditimit të qeverisë dhe rritjes së cilësisë së raporteve të KLSH.

Ky dokument është hartuar nga:

*Prof. Asoc. Dr. Olta Milova
znj .Jolanda Trebicka
znj. Aranita Brahaj
z. Florjan Hasko
z. Qeram Cibaku*