

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

SHTYLLA II – PARANDALIMI DHE LUFTA KUNDËR KORRUPSIONIT

Komponenti III

Funksionimi dhe efienca e institucioneve që luftojnë korrupsionin konfliktin e interesit dhe abuzimin me financat publike

Objekti dhe qëllimi

Qëllimi i kësaj analize është të paraqesë funksionimin dhe efektshmërinë e institucioneve me përgjegjësi në luftën kundër korrupsionit dhe monitorimin e efektshmërisë së financave publike brenda qeverisjes qendrore/vendore si dhe institucioneve të pavarura duke u mbështetur në nënshtyllat, të bazuara si në rekomandimet e organizatave ndërkombëtare, kryesisht të Komisionit Evropian, ashtu edhe në faktet dhe gjetjet e institucioneve, si dhe analizën e të dhënave sasiore dhe cilësore.

Në përfundim parashtrohen sugjerime apo rekomandime me qëllim mirëfunksionimin dhe rritjen e efektivitetit institucionale, si dhe janë identifikuar teza, të cilat do të parashtrohen për diskutim publik. Metodologjia e këtij studimi është analizë studimore e funksionimit në përgjithësi e institucioneve të identifikuar në këtë raport dhe e problematikave në veçanti, duke arritur në identifikimin e propozimeve për zgjidhje kjo e fundit ose nëpërmjet ndryshimeve ligjore apo nëpërmjet krijimit të një kuadri të ri legjislativ për funksionimin dhe eficientësinë e institucioneve që luftojnë korrupsionin, konfliktin e interesit dhe abuzimin me financat publike.

Hyrje

Funksionimi dhe efienca e institucioneve që luftojnë korrupsionin dhe probleme të lidhura me të është esenciale për të garantuar rezultate pozitive, të suksesshme dhe afatgjata. Në këtë drejtim, në vijim të masave të nisura, është evidente nevojja për ndërveprime të përbashkëta apo veprime të koordinuara midis të gjitha institucioneve përgjegjëse në luftën kundër korrupsionit, duke u mbështetur kryesisht në gjetjet dhe rekomandimet e raporteve të Komisionit Evropian (KE), dhe në raportet e institucioneve vendase.

Të gjitha raportet e shqyrtuara kanë një qasje të përbashkët, duke identifikuar që lufta ndaj korrupsionit nuk mund të kryhet nga një institucion apo person i vetëm, por nevojitet një bashkëpunim gjithëpërfshirës, midis strukturave të ndryshme institucionale, ndërmjet strukturave qeveritare dhe atyre joqeveritare, si dhe duhet të ketë një përfshirje më të gjerë dhe një rol më aktiv të shoqërisë civile.

Masat kundër korrupsionit vazhdojnë të kenë një ndikim të kufizuar në sektorë të veçantë, kërkojnë vlerësime të synuara të rrezikut. Zbatimi i procedurave që lidhen me identifikimin e risqeve vlerësohet në raport se ka ngecur dhe nevojitet që ai të përfshihet në mënyrë sistematike në menaxhimin e proceseve financiare dhe operacionale. Mbeten për t'u adresuar dobësitë në lidhje me rishikimin e procedurave dhe praktikave të prirura ndaj korrupsionit, kontrolleve të brendshme

dhe mekanizmave të inspektimit në administratën publike. Gjithashtu, edhe pse legjislacioni për auditimin e brendshëm është në përputhje me standardet ndërkombëtare, nevojitet që kuadri rregullator lidhur me të, të adresojë boshllëqet e mbetura legjislative dhe rishikimi i ligjit duhet të parashikojë vendosjen e procedurave të qarta për sa i përket rolit dhe funksionit të auditimit të brendshëm gjatë identifikimit dhe raportimit të parregullsive ose mashtrimeve dhe rasteve të korrupsionit, si dhe të rrisë angazhimin e drejtuesve për koordinim, komunikim dhe raportim periodik në lidhje me arritjen e objektivave dhe treguesve të performancës. Ndikimi i funksioneve të auditimit të brendshëm dhe të jashtëm duhet të rritet me qëllim që të jenë plotësisht në përputhje me standardet dhe parimet profesionale të Bashkimit Evropian (BE).

I. Gjetjet për funksionimin institucional dhe efektshmëria e institucioneve me përgjegjësi në luftën kundër korrupsionit dhe monitorimit të efektshmërisë së financave publike brenda qeverisjes qendrore/vendore si dhe institucioneve të pavarura.

Një nga hallkat kryesore për parandalimin dhe luftën kundër korrupsionit është gjithashtu kontrolli dhe monitorimi i përdorimit me efektivitet dhe efikasitet të fondeve publike. Proceset e kontrollit dhe monitorimit janë komplekse. Krijimi i infrastrukturës institucionale për kontrollin, monitorimin dhe auditimin e brendshëm dhe të jashtëm të menaxhimit të fondeve publike është dhe duhet të mbetet një prioritet.

Menaxhimi financiar dhe kontrolli fokusohet në ofrimin e sigurisë që fondet buxhetore përdoren vetëm për qëllimet e parashikuara nga ligji dhe në përputhje me kuadrin ligjor dhe rregullator në fuqi. Nga analiza e kryer konstatohet se *ka vijuar puna në ndjekjen dhe realizimin e aktiviteteve në kuadër të rritjes së përdorimit të instrumenteve të përgjegjshmërisë menaxheriale, të sistemit të menaxhimit të riskut dhe ndjekjes së rekomandimeve të fushës së kontrollit të brendshëm*. Sipas raportit të KE-së për vitin 2023 konstatohet se Shqipëria është e përgatitur mesatarisht në fushën e kontrollit financiar.

Raporti për Shqyrtimin Analitik të Grupkapitujve të I “Themeloret” i vitit 2023 (Raporti Screening) konstaton se Shqipëria ka një bazë ligjore gjithëpërfshirëse për menaxhimin e financave publike, si dhe një kuadër strategjik dhe institucional të mirëpërcaktuar. Kërkesat (*acquis*) sipas kapitullit 32 lidhen me:

- miratimin e kornizave dhe standardeve të njohura ndërkombëtarisht, si dhe me praktikën e mirë të BE-së, për *kontrollin e brendshëm financiar publik (KBFP)*, bazuar në parimin e llogaridhënies së decentralizuar menaxheriale. *KBFP duhet të zbatohet në të gjithë sektorin publik* si dhe të përfshijë kontrollin e brendshëm të menaxhimit financiar të fondeve kombëtare dhe të BE-së;
- *auditimin e brendshëm funksionalisht të pavarur* dhe strukturat përkatëse organizative, duke përfshirë koordinimin qendror të zhvillimit të KBFP në të gjithë sektorin publik;
- *mbrojtjen e interesave financiare të BE-së* kundër mashtrimeve në menaxhimin e fondeve të BE-së dhe mbrojtjen e euros nga falsifikimi;
- një institucion *auditimi të jashtëm të pavarur institucionalisht*, operacionalisht dhe financiarisht, i cili zbaton mandatin e tij të auditimit në përputhje me standardet e Organizatës Ndërkombëtare të Institucioneve Supreme të Auditimit (ONISA) dhe i raporton parlamentit mbi përdorimin e burimeve të sektorit publik.

Lidhur me kontrollin, monitorimin dhe menaxhimin e fondeve publike, ligji nr.154/2014 “Për organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit”, reflekton standardet ndërkombëtare të auditimit të INTOSAI, IFAC dhe EUROSAI, duke krijuar kështu bazën e auditimit të jashtëm të pavarur të fondeve publike. Gjithashtu, ndryshimet e vitit 2023 për ligjin nr. 10296, datë 08.07.2010 “Për menaxhimin financiar dhe kontrollin”(i ndryshuar) pritet të mbështesin më tej zbatimin e kontrollit të brendshëm, duke përfshirë forcimin e masave sanksionuese, ashtu si shprehet edhe Raporti për Shqyrtimin Analitik të Grupkapitujve I “Themeloret” (2023). Megjithatë, sipas të njëjtit raport, përgjegjësitë institucionale për drejtimin e reformave të KBFP në nivel të qeverisë qendrore duhet të qartësohen dhe të koordinohen me reformën e përgjithshme të administratës publike. Po ashtu, ligji nr. 114/2015 “Për auditimin e brendshëm në sektorin publik” iu nënshtua ndryshimeve në vitin 2023, të cilat qartësojnë rolin e shërbimeve të auditimit të brendshëm për të raportuar për parregullsitë dhe korrupsionin, si dhe qartësojnë procedurën për zbulimin e parregullsive. Ligji nr.112/2015 “Për inspektimin financiar publik” përcakton organizimin, funksionimin dhe kompetencat e Drejtorisë së Inspektimit Financiar Publik, të cilat përputhen me dispozitat udhëzuese të dokumentit “Udhëzuesi për inspektimin financiar në përputhje me KBFP” Udhëzime për partnerët SIGMA (2023).

▪ *Në drejtim të kontrollit dhe auditimit financiar*

Bazuar në analizën e kryer të raporteve dhe të dhënave nga institucionet përgjegjëse për kontrollin dhe monitorimin e fondeve buxhetore, rezulton se sistemi i kontrollit të brendshëm pranë njësive publike dhe veçanërisht atyre të njësive që operojnë pranë pushtetit vendor apo edhe shoqërive tregtare me pjesëmarrje publike që sipas legjislacionit në fuqi duhet të kenë brenda strukturës organizative një sistem kontrolli të brendshëm, nuk është eficient tërësisht.

Në drejtim të kontrollit dhe mbikëqyrjes së menaxhimit të fondeve publike dhe procedurave nga institucionet qendrore dhe vendore, është më vlerë të analizohet roli i Drejtorisë së Përgjithshme të Kontrollit të Brendshëm Financiar Publik dhe Raportimit Financiar, auditimit të brendshëm, Drejtorisë së Inspektimit Financiar Publik. Cilësia e raporteve të auditimit, edhe pse është vlerësuar në nivele të kënaqshme, sërish është e nevojshme të përmirësohet më tej në të ardhmen. Ashtu si konstatohet edhe nga Raporti për Shqyrtimin Analitik të Grupkapitujve I “Themeloret” (2023), legjislacioni që rregullon funksionin e auditimit të brendshëm duhet të forcohet. Sfidat mbeten në zbatimin e kërkesave të auditimit të brendshëm dhe raportimit në të gjithë administratën.

Gjatë vitit 2024 janë ndërmarrë akte nënligjore për miratimin e manualit të menaxhimit financiar dhe kontrolli. Drejtorja e Përgjithshme e Kontrollit të Brendshëm Financiar Publik dhe Raportimit Financiar përgjatë periudhës 2021-2023 ka vijuar me kryerjen e analizave për monitorimin e performancës së sistemit të kontrollit të brendshëm të njësive publike, bazuar në Metodologjinë për Monitorimin e Performancës së Sistemit të Kontrollit të Brendshëm në Njësitë Publike. Bazuar në treguesin e efektivitetit të mekanizmave bazë të përgjegjshmërisë menaxheriale në njësitë e sektorit publik, konstatohet se ka problematikë në zbatimin e procedurave të sakta të delegimit; pjesa më madhe e këtyre njësive nuk kanë përcaktuar një grup për menaxhimin e riskut.

Nga vlerësimi i treguesit të performancës për krijimin e funksionit të njësive të auditimit të brendshëm dhe kapacitetet e stafit auditues në shoqëritë publike, duket se përgjithësisht shërbimi i auditimit realizohet nëpërmjet krijimit të njësisë së auditimit të brendshëm si strukturë organizative e përhershme. Niveli i përputhshmërisë së krijimit dhe funksionimit të strukturave

audituese dhe respektimi i kriterëve të punësimit dhe kualifikimit profesional të audituesve të brendshëm me kërkesat ligjore dhe standardet profesionale të pranuar në fushën e auditimit të brendshëm publik në shoqëritë publike, vlerësohet në nivele të kënaqshme, por zbatimi i rekomandimeve të auditimit të brendshëm vlerësohet në nivele shumë të ulta ndër vite. Cilësia e raporteve të auditimit edhe pse është vlerësuar në nivele të kënaqshme, sërisht ajo duhet të përmirësohet më tej në të ardhmen.

Auditimi i Brendshëm: bazuar në analizën e kryer, përgjatë periudhës 2021-2023 konstatohet se numri i auditimeve të kryera ka rënë edhe pse numri është i konsiderueshëm. Sipas raporteve konstatohet se dobësitë në planifikimin e veprimtarisë dhe ndryshimet e shpeshta gjatë vitit, bartin riskun që veprimtaria audituese të mos realizohet në mënyrë sistematike dhe të disiplinuar, duke vazhduar të jetë e orientuar nga inspektimet financiare, dhe kjo sjell që auditimet duhet të fokusohen tek sistemet me risk më të lartë. Konstatohet se vlerësimi i riskut të sistemeve, edhe pse është një element thelbësor mbi të cilin mbështetet çdo fazë e procesit auditues dhe ka impakt të rëndësishëm në arritjen e objektivave të auditimit, ai është në nivele jo të kënaqshme. Nga njësitë audituese konstatohet se sistemet e kontrollit të brendshëm në subjektet e audituara nuk janë efektive dhe nuk kanë të miratuara procedura për funksionimin e tyre. Edhe pse niveli i pranimit të rekomandimeve është rritur konstatohet se zbatueshmëria e tyre e shtrirë në dy vjet (2022 -2023) vlerësohet të jetë 61.5%.

Kapacitetet dhe burimet njerëzore në njësitë audituese (si në nivel qendror dhe ai vendor), në mënyrë të vazhdueshme i nënshtrohen proceseve të zhvillimeve dhe edukimeve të vijueshme, konform standardeve ndërkombëtare të edukimit. Po ajo që vihet re është numri i lartë i audituesve të pacertifikuar, që e cila sigurisht do të ketë impaktin e saj në cilësinë e raporteve të auditimit. Nga një analizë e të dhënave mbi vlerësimin e veprimtarisë së njërive të auditimit të brendshëm, lidhur me zbatimin e standardeve ndërkombëtare të auditimit, opinionin pozitiv (veprimtaria AB përgjithësisht në përputhje me kërkesat e *Strategjisë Ndërsektoriale Kundër Korrupsionit*) zë një peshë jashtëzakonisht shumë të ulët konkretisht në vitin 2023 (është 21%).

Aspekte kyçe në gjetjet e Raportit të Progresit dhe Screening lidhur me auditimin e brendshëm mbeten forcimi i legjislationit që rregullon funksionin e auditimit të brendshëm si dhe forcimi i ndikimit të aktiviteteve të auditimit të brendshëm. Për të siguruar pavarësi dhe objektivitet më të madh, audituesit e brendshëm duhet t'i raportojnë një komiteti/ bordi të pavarur ose një organi të jashtëm dhe jo drejtpërdrejt titullarit të njësisë publike, pasi kjo do të forconte përgjegjshmërinë dhe transparencën e procesit të auditimit. Për këtë qëllim, rekomandimi ynë është që të ndërmerret një ndërhyrje në kuadrin ligjor që rregullon funksionin e njësisë së auditimit të brendshëm për të mundësuar një pavarësi funksionale të vërtetë. Një nga mënyrat e këshilluara për të rritur pavarësinë e njësisë së auditimit, është themelimi i një komiteti apo bordi auditimi, i cili do të ofrojë drejtim të pavarur dhe mbikëqyrje të vazhdueshme. Gjithashtu në Ligjin *Për menaxhimin financiar dhe kontrollin*, i ndryshuar, midis tjerave parashikon përbërjen e *Bordit të Kontrollit të Brendshëm Financiar Publik*, (neni 28, pika 2,), i cili është në kundërshtim të hapur dhe paraqet konflikt interesi midis funksionit që ka përbërja e Bordit të Kontrollit të Brendshëm Financiar Publik dhe funksionit që ushtrojnë struktura e kontrollit të brendshëm financiar publik . Sugjerojmë që Bordi i Kontrollit të Brendshëm Financiar Publik, të miratohet, të funksionojë dhe të ketë përbërje, si një strukturë totalisht e pavarur, dhe po ashtu edhe emërimi i anëtarëve të saj, këto për shkak të rëndësisë që ka në luftën kundër korrupsionit dhe konfliktit të interesave.

Inspektimi Financiar Publik: Drejtoria e Inspektimit financiar Publik raporton periodikisht në Gupkapitullin e I, Kapitulli 32, Nënkapitulli “Mbrojtja e interesave financiare të BE-së”. Bashkëpunimi ndërmjet autoriteteve kombëtare kompetente dhe Komisionit Evropian ka qenë në nivel të kënaqshëm dhe gjithnjë e më shumë po intensivkohet ky bashkëpunim. OLAF ka shprehur vlerësim pozitiv për Drejtorinë e Inspektimit Financiar Publik/ AFCOS. Në Raportin Progreset e KE-së lidhur me mbrojtjen e interesave financiare të Bashkimit Evropian është sjellë në vëmendje si dhe është kërkuar hartimi i Strategjisë Kombëtare Kundër Mashtrimit që synon mbrojtjen e interesave financiare të BE-së. Për realizimin e këtij detyrimi, në Planin Kombëtar për Integrimin Evropian (PKIE) 2024-2026, është parashikuar hartimi i Strategjisë Kombëtare kundër mashtrimit, me qëllim mbrojtjen e interesave financiare të BE-së, në të cilën janë përfshirë strukturat operuese dhe menaxhuese të fondeve të BE-së (IPA & IPARD), si dhe disa institucione/anëtarë të rrjetit të raportimit të shërbimit “AFCOS”. Bazuar në raportimet e kësaj drejtorie konstatohet se ka vijuar puna në drejtim të shqyrtimit të sinjalizimeve/ ankesave/ kërkesave dhe kryerjes së inspektimeve financiare publike.

Mbrojtja e interesave financiare të BE-së konstatohet nga studimi i raporteve të Progresit (2022-2023) dhe Raporti Screening 2023 se Shqipëria duhet të miratojë një strategji kombëtare kundër mashtrimit për mbrojtjen e interesave financiare të Bashkimit Evropian dhe duhet të vazhdojë të sigurojë funksionimin efikas dhe efektiv të shërbimit të koordinimit kundër mashtrimit dhe rrjetit përkatës. Në këtë kuadër, rekomandimi ynë që tashmë është kristalizuar dhe në *Strategjinë Sektoriale të Menaxhimit të Financave Publike 2023–2030* është të hartohet dhe miratohet kjo strategji. Lidhur me këtë, dokumenti i *Strategjisë Sektoriale të Menaxhimit të Financave Publike 2023–2030* ka vendosur si afat përfundimtar tremujorin e 4 të vitit 2024. dhe objektivitetin në mbikëqyrjen e sektorit publik, sidomos kjo në raste të veçanta apo specifike, por gjithmonë duke qenë në koherencë me standardet ndërkombëtare në fushën e auditimit dhe të sistemeve efektive të kontrollit (sipas COSO/ INTOSAI, etj).

Një çështje për të cilët ekspertët e këtij komponenti në adresimin e zgjidhjeve të problematikave që lidhen me auditimin e fondeve publike është Angazhimi i Ekspertëve të Jashtëm. Angazhimi i ekspertëve të jashtëm për të audituar njësitë publike mund të jetë një hap alternativ drejt përmirësimit të transparencës, përgjegjshmërisë dhe objektivitetit në mbikëqyrjen e sektorit publik, sidomos kjo në raste të veçanta apo specifike, por gjithmonë duke qenë në koherencë me standardet ndërkombëtare në fushën e auditimit dhe të sistemeve efektive të kontrollit (sipas COSO/ INTOSAI, etj).

Bazuar në raportin 2023 i DIFP, konstatohet se gjatë punës inspektuese të inspektorëve financiar publik janë vërejtur disa probleme, lidhur me ekspertët e jashtëm punonjës të administratës publike. Një ndër problemet e hasura është dhe refuzimi/mungesa e gatishmërisë të ekspertëve të jashtëm, punonjës të administratës publike, për angazhimin e tyre në misione inspektimi, referuar justifikimeve/arsyetimeve të paraqitura dhe mbështetura nga drejtuesit/eproret e tyre.

Në drejtim të kontrollit dhe mbikëqyrjes së menaxhimit të fondeve publike dhe procedurave nga institucionet e pavarura, një organ me rëndësi primare është **Konrolli i Lartë i Shtetit (KLSH)**. Konrolli i Lartë i Shtetit si një institucion i pavarur, kushtetues, nëpërmjet ekspertizës dhe auditimeve, ka vijuar me mbështetjen ndaj Kuvendit dhe me informimin e publikut apo palëve të interesit mbi përgjegjshmërinë që qeveria dhe entet publike tregojnë në menaxhimin e parasë së taksapaguesve, me qëllim përmirësimin e shërbimeve publike. Një nga aspektet më të rëndësishme të rolit të KLSH-së në luftën kundër korrupsionit është në drejtim të forcimit të integritetit të

institucioneve publike. Sipas Progres Raportit të Komisionit Evropian (2023), KLSH ka vijuar të ndërmarrë hapa pozitivë për përmirësimin e kapaciteteve të tij institucionale. Në vitin 2022, u përditësuan manualët e auditimit të përputhshmërisë dhe auditimit financiar. Megjithatë, bashkëpunimi ndërmjet KLSH-së dhe Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë evidentohet si i metë, ndërsa theksohet se numri i referimeve të shkëlqeve në institucionet ligjzbatuese për shqyrtim gjyqësor është i kufizuar, ashtu si evidentohet edhe nga Raporti i Shtetit të së Drejtës për Shqipërinë (2024). Gjithashtu, cilësia e punës së auditimit duhet të forcohet për të qenë plotësisht në përputhje me standardet e Organizatës Ndërkombëtare të Institucioneve Kontrollit të Lartë (ONIKL). Raporti Screening vlerëson se niveli i zbatimit të rekomandimeve të auditimit të jashtëm është ende i pamjaftueshëm.

Mbikëqyrja e zbatimit të kuadrit antikorrupsion dhe hetimi administrativ antikorrupsion, në Republikën e Shqipërisë, realizohet nga disa struktura, nga të cilat janë përzgjedhur vetëm disa prej tyre, dhe konkretisht, dy institucionet bazë: Drejtoria e Përgjithshme Antikorrupsion dhe Inspektoriat i Lartë i Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe të Konfliktit të Interesave, si edhe struktura të tjera apo institucione të pavarura, të cilat janë gjykuar të identifikohej për shkak të rëndësisë që kanë në çështjet e komponentit.

Në drejtim të zbatimit të Kodit të Etikës, ky i fundit përbën një element mjaft të rëndësishëm në luftën kundër korrupsionit, sepse lidhet me parimet dhe normat e sjelljes së individit gjatë ushtrimit të funksionit/profesionit. Identifikimi dhe studimi edhe i dokumentit të Kodit të Etikës në institucionet e sipërcituara, u krye edhe për shkak të çështjes së identifikimit dhe zgjidhjes së konflikteve të interesit, sigurimit të ushtrimit të funksionit bazuar në sjelljet profesionale, me integritet, objektivitet, duke ruajtur konfidencialitetin dhe parimin e kujdesit të duhur. Bazuar në treguesit statistikor mbi identifikimin e rasteve të konfliktit të interesit, apo korrupsionit që rrjedh prej tij konstatohet se ato janë jashtëzakonisht shumë të ulta. Konstatohet se me përjashtim të Kontrollit të Lartë të Shtetit kodi i së cilës është në përputhje me Manualin e Kodit të Etikës për Audituesit e Jashtëm (standardet ndërkombëtare) dhe ILDKPKI-së, e cila ka si qëllim të funksionit të saj edhe parandalimin e konfliktit të interesit, institucionet e tjera kanë një qasje të përbashkët, në hartimin e Kodit të Etikës dhe konkretisht kanë identifikimin e parimeve themelore të Kodit. Në disa raste identifikohet manuali i etikës që duhet të ketë punonjësi gjatë ushtrimit të funksionit, duke i shërbyer si udhërrëfyes i sjelljes gjatë ushtrimit të funksionit, por mungojnë elementët e tjerë që plotësojnë Kuadrin Konceptual të Plotë të Kodit të Etikës, të tilla si shfaqja e kërcënimeve, masat parandaluese, mënyrat e zgjidhjes së konflikteve, reagimet ndaj mospërputhshmërisë me ligjet dhe rregulloret, etj. Si rrjedhojë sugjerohet të ndërhyhet duke krijuar një Kuadër të plotë Konceptual të Kodit të Etikës në të gjitha institucionet, në përputhje respektivisht me kodin ndërkombëtar të etikës. Të intensifikohen trajnimet mbi çështjet e konflikteve të interesit, apo për rrethanat /faktorët që mund të shkaktojnë kërcënime të mundshme gjatë ushtrimit të funksioneve nga zyrtarët, masat mbrojtëse etj.

- ***Në drejtim të mbikëqyrjes së zbatimit të kuadrit antikorrupsion dhe hetimi administrativ antikorrupsion***

Bazuar në treguesit statistikor, konstatohet se DPAK ka një impakt pozitiv në luftën kundër korrupsionit, por çështja e varësisë sugjerohet të rishikohet, në drejtim të sigurimit të pavarësisë së plotë të saj. Edhe ekspertët e administratës shtetërore apo ekspertët e jashtëm, të cilët do të angazhohen në hetime të thelluara, sipas përcaktimeve të VKM nr. 436, datë 26.6.2024 “Për

krijimin, organizimin e funksionimin e drejtorisë së përgjithshme të antikorrupsionit”, duhet të nënshkruajnë përveç deklaratës së konfidencialiteti edhe deklaratën e mospasjes së konfliktit të interesit me çështjen apo personat e përfshirë në çështje. Për këtë çështje rekomandohet të parashikohet në pikën 13 e kreut III , të vendimit të këshillit të ministrave. Në raportet e ndërkombëtarëve vlerësohet midis të tjerave se ligji mbi sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve duhet të sigurojë përputhjen e plotë me *acquis* të BE. Përpos vlerësimit pozitiv të Komisionit Europian, është e nevojshme të shmanget konfuzioni funksional dhe i kompetencave midis “njësisë përgjegjëse” sipas ligjit për sinjalizimin dhe figurës së koordinatorit kundër korrupsionit të rregulluar ndër të tjera dhe nga Vendimi i Këshillit të Ministrave Nr. 436, datë 26.6.2024 “*Për krijimin, organizimin e funksionimin e drejtorisë së përgjithshme të antikorrupsionit*”.

Ngjashmëritë në kompetenca janë evidente, ndërsa “aktivizimi” i secilës nga këto figura ndryshon. Shpesh herë ‘njësia përgjegjëse’ dhe ‘koordinatori kundër korrupsionit’ bashkëjetojnë në të njëjtën njësi publike (mjafton që ky i fundit të ketë më shumë se 80 të punësuar). Sugjerohet që për të shmangur çdo konfuzion të bëhet një rindarje e gjeografisë së institucioneve në të cilën secila nga figurat duhet të funksionojnë. Rekomandohet që ndërhyrjet të bëhen në dispozitat e Ligjit nr. 60/2016 “*Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve*” i ndryshuar, në nenin që përmban përkufizimet duke ndërhyrë pikërisht përkufizimin e “Autoritetit Publik”. Me ndërhyrjen duhet të qartësohet në cilat autoritete ngrihet struktura e njësisë përgjegjëse (sinjalizimi), duke u mundur që kjo njësi të veprojë të paktën në ato institucione në të cilat figura e koordinatorit kundër korrupsionit nuk është e pranishme.

Drejtoria e Përgjithshme e Tatimeve ka vijuar punën në përmbushje të misionit dhe qëllimit të saj. Një ndër pasojat më të mëdha të korrupsionit është mungesa e besimit të publikut në punën e administratës tatimore. Tre strukturat *Drejtoria e Investigimit të Brendshëm (Antikorrupsion)* në *Drejtorinë e Përgjithshme të Tatimeve*, *Drejtoria e Hetimit Tatimor* dhe *Drejtoria e Verifikimit dhe Koordinimit në Terren* kanë vijuar punën në drejtim të verifikimit dhe investigimit për raste të denoncuar, si edhe kanë raportuar në Prokurori raste ku janë përfshirë subjekte tregtare të referuara për vepra të ndryshme penale, duke pasur si qëllim realizimin e misionit të saj në parandalimin, ndërgjegjësimin, evidentimin dhe goditjen e paligjshmërisë në fushën e tatim-taksave për tatimpaguesit që ushtrojnë veprimtarinë e tyre në Republikën e Shqipërisë dhe goditjen e evazionit fiskal, dhe marrjen e masave administrative përkatëse.

Për sa i përket veprimtarisë së strukturave të ngritura në *Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave* kundër korrupsionit, rezulton se ka trajtuar denoncime/ankesa, kërkesa për informacion mbi procedurat doganore, të mbërritura nëpërmjet numrit jeshil, adresës elektronike, si dhe raste të deleguara nga Drejtori i Përgjithshëm. Nga *Drejtoria e Hetimit Doganor* ka vijuar edhe përgjatë periudhës (2021-2023) me përgatitjen dhe paraqitjen e kallëzimeve penale/referimeve në prokurori.

Autoriteti i Mbikëqyrjes Financiare (AMF) paraqitet në këtë raport, si një institucion i pavarur nga ekzekutivi, përgjegjës për rregullimin dhe mbikëqyrjen e sistemit financiar jobankar dhe operatorëve që ushtrojnë aktivitetin e tyre në këtë sektor. Nga raportet konstatohet se tregjet nën mbikëqyrje të Autoritetit ecin në një trajektore të stabilizuar zhvillimi dhe rritje, me tregues të mirë të shëndetit financiar. Në kuadër të mbikëqyrjes efektive të tregjeve financiare jobankare ka zhvilluar përgjatë periudhës (2021-2023) inspektime pranë subjekteve të tregjeve nën mbikëqyrje, si edhe ka vijuar me monitorimet në distancë (off site), për të gjitha subjektet nën mbikëqyrje.

Për sa më sipër mund të themi se të gjithë aktorët kombëtarë dhe ndërkombëtar kanë ndërvepruar së bashku, në luftën kundër korrupsionit, konfliktit të interesit dhe abuzimit me fondet publike. Dialogu me shoqërinë civile dhe palët e tjera të interesuara, me synimin për të siguruar mbështetjen e qytetarëve për procesin e anëtarësimit në BE, është një tjetër arritje e bashkëveprimit ndërkombëtar dhe ndërinstitucional. BE ka promovuar vazhdimisht reformën e sistemeve kombëtare të qeverisjes për të përmirësuar llogaridhënien menaxheriale, menaxhimin e shëndoshë financiar të të ardhurave dhe shpenzimeve dhe auditimin e jashtëm të fondeve publike.

Konstatohet se janë ndërmarrë një sërë reformash në zbatim të rekomandimeve të lëna në raportimet ndërkombëtare dhe kryesisht ato që lidhen me monitorimin e menaxhimit të fondeve publike dhe në identifikimin e korrupsionit në nivele qendrore, vendore apo edhe në institucionet private. Edhe pse është e dukshme që ka një rritje të nivelit të transparencës dhe llogaridhënies, sërish ajo ngelet **në nivele pjesërisht të kënaqshme**. Bashkëveprimet ndërinstitucionale janë intensifikuar shumë sidomos në vitin 2023, por ajo çka konstatohet është niveli pjesërisht i kënaqshëm i efektivitetit të këtij bashkëveprimit.

Procesi i gjurmimit të parasë që rrjedh prej korrupsionit, është i qendëruar në disa funksione kryesore, por ai duhet të integrohet dhe të intensifikohet duke u shtrirë në të gjithë punonjësit në republikën e Shqipërisë, pasi kjo do të sillte edhe efektivitetin e luftës dhe parandalimit të korrupsionit.

Në lidhje me “ndëshkimin” zakonisht ato qëndrojnë në nivel – dhënie masash administrative (gjobë, etj.) dhe numri i rasteve të referuara në strukturat përkatëse është shumë i ulët. Por nga ana tjetër pavarësia institucionale duhet të shfaqet në të gjitha institucionet, sidomos në strukturat që kanë veprimtari monitorimin e efektshmërisë institucionale.

Gjatë periudhës trevjeçare (2021-2023) institucionet si në nivel qendror apo vendor kanë treguar për një ndërveprim, në nivel të kënaqshëm, me organizatat e shoqërisë civile, apo dhe me qytetarët në identifikimin dhe luftimin e korrupsionit, konfliktit të interesit dhe monitorimit të efektshmërisë së menaxhimit të fondeve publike.

Bazuar në studimin e raporteve vjetore të institucioneve me përgjegjësi funksionale në luftën kundër korrupsionit, ekspertët e këtij raporti, parashtrojnë më poshtë disa gjetje që kanë nevojë të adresohen:

- **Efektiviteti i sistemeve të kontrollit të brendshëm është i nevojshëm të rishikohet**, si në nivel institucional ashtu edhe atë qendror. Gjithashtu duhet të bëhen efektive në nivele institucionale vlerësimet e risqeve. Institucionet kanë përgatitur manuale të vlerësimit të risqeve sipas kuadrit rregullator, por në raportet e tyre vjetore nuk identifikohen raste të tyre.
- **Forcimi i rolit të Audituesit të Brendshëm dhe Strukturës së kontrollit të brendshëm**, me qëllim ruajtjen dhe rritjen e efektivitetit të funksionimit. Krijimi i Bordit të Kontrollit dhe Auditimit të Brendshëm i pavarur, rritja e impaktit të Raportit të Audituesit, zhvillimi i edukimit vazhdues me tematika bashkëkohore, nxitja e motivimit, shpërblimet financiare bazuar në tregues të performancës, etj., janë disa mënyra të forcimit të rolit të tyre dhe sigurimit të pavarësisë gjatë ushtrimit të funksionit.
- **Të gjitha institucionet kanë përgatitur manualët e Kodit të Etikës**, por konstatohet se ai është një dokument që identifikon thjesht parimet themelore të përgjithshme të Kodit të Etikës.

Ndaj është e nevojshme të rishikohet Kodi i Etikës në çdo institucion, duke u pasuruar me të gjithë elementët përbërës, në përputhje me standardet ndërkombëtare për Kodin e Etikës.

- **Të përmirësohet kuadri rregullator i funksionimit dhe efijencës** për identifikimin e konfliktit të interesit dhe zgjidhja e tij. Ndërkohë, çdo institucion duhet jo thjesht të ketë ngritur mekanizmat sipas akteve ligjore për luftën kundër konfliktit të interesit, por edhe të sigurojë që këto mekanizma të jenë efektive dhe me impakt në publik.
- **Në vijim të çështjes së masave ndëshkuese për raste të konfliktit të interesit**, gjykohet që respektivisht në ligjet respektive të institucioneve duhet të rishikohen, pasi këto masa ose janë në nivele shumë të ulta, ose nuk parashikohen duke lënë hapësira mbi veprimin e tyre.
- **Në drejtim të hetimit të korrupsionit**, elementi bazë është pasuria e punonjësit, e cila lidhet drejtpërdrejtë me aferat korruptive. Në vendin tonë ekzistojnë institucione të pavarura, por edhe struktura institucionale, të cilat kanë si qëllim luftën kundër korrupsionit, identifikimin dhe parandalimin e konfliktit të interesit dhe identifikimin e pasurisë ndër vite të punonjësve si në sektorin publik dhe ai privat. **Ngërçi që krijohet është se hetimi i pasurisë që në fillesa kryhet vetëm për funksionarët/drejtuesit e lartë, pra nuk kryhet për gjithë punonjësit, prandaj procesi i gjurmimit të parasë që rrjedh prej korrupsionit, duhet të rishikohet në këndvështrimin e efektivitetit të tij, me qëllim parandalimin dhe ndëshkimin.**
- Korrupsioni nuk vjen vetëm nga zyrtarët e lartë, por gjendet i shtrirë kudo dhe në forma nga më të ndryshme, prandaj gjykohet se **ekzistenca e një institucioni totalisht të pavarur, i cili të ketë qëllimin kryesor luftën kundër korrupsionit**, do duhet të qendëzohet edhe të gjitha informacionet nga burimet e ndryshme, sepse kjo do të ishte një vlerë e shtuar në procesin e efektivitetit edhe të procesit të deklarimit të pasurisë apo të të ardhurave individuale, për të gjithë punonjësit si në sektorin shtetëror dhe atë privat.
- **Një aspekt thelbësor janë kapacitetet njerëzore dhe zhvillimi i aftësive profesionale.** Pothuajse në të gjitha raportet e publikuara ndër vite të institucioneve, konstatohet mungesa e trajnimeve në kuadër të edukimit vazhdues profesional, apo të punësuar të pacertifikuar të audituesve të brendshëm. Si rrjedhojë, duhet të rishikohet dhe të shtrihet si mision në institucionet respektive, certifikimi i audituesve të brendshëm dhe edukimi vazhdues.
- **Të vijohet puna në drejtim të procesit të digjitalizimit** duke ofruar të dhëna në kohë reale, sepse do të ndikonte midis të tjerave në rritjen e nivelit të transparencës dhe të luftës ndaj korrupsionit dhe konfliktit të interesave, si edhe në përfshirjen e shoqërisë civile apo qytetarit.

Cështje për zgjidhje:

- **Rishikimi i kuadrit ligjor** për çështje specifike dhe të parashtruara në raport.
- **Rritja e digjitalizimit dhe e teknologjisë së informacionit.**
 - (a) Në shkëmbimin e informacionit në kohë reale, ndërmjet institucioneve.
 - (b) Në ofrimin e shërbimeve.
 - (c) Në dëgjesat e ankesave të qytetarëve dhe shoqërisë civile.
- **Sigurimi i pavarësisë dhe mbështetja financiare e institucioneve** që luftojnë korrupsionin dhe monitorojnë efektivitetin e menaxhimit të fondeve publike.
- **Forcimi i rolit të strukturave dhe institucioneve** që luftojnë korrupsionin dhe monitorojnë efektivitetin e menaxhimit të fondeve publike.

Në përgatitjen e dokumentit kanë dhënë kontribut:

Ekspertë të Nivelit të Lartë

Prof. Asoc. Dr. Mirela Miti, Fakulteti i Ekonomisë, Universiteti i Tiranës

Z. Ened Topi, Dhoma Ndërkombëtare e Tregtisë në Shqipëri (ICC Albania)

Z. Bledar Mustafaraj, Kontrolli i Lartë i Shtetit

Z. Leonard Busho, Autoriteti i Mbikëqyrjes Financiare

Sekretariati Teknik

Znj. Brunilda Zeneli, Kontrolli i Lartë i Shtetit