



REPUBLIKA E SHQIPËRISË
MINISTRIA E FINANCËVE

Raporti Vjetor

mbi

***Funksionimin e Sistemit te Kontrollit te Brendshem Financiar Publik
në Njësitë e Qeverisjes së Përgjithshme***

për Periudhën

1 Janar – 31 Dhjetor 2011

**TIRANË,
Maj, 2012**

PËRMBAJTJA

<i>Lista e shkurtimeve.....</i>	<i>3</i>
<i>Hyrje.....</i>	<i>4</i>
<i>Përmbledhje Ekzekutive.....</i>	<i>6</i>
<i>Menaxhimi Financiar dhe Kontrolli.....</i>	<i>9</i>
<i>Auditimi i Brendshëm.....</i>	<i>19</i>
<i>Konkluzionet dhe objektivat për të ardhmen.....</i>	<i>36</i>

LISTA E SHKURTIMEVE

AB	Auditi i Brendshëm
BE	Bashkimi European
KBFP	Kontrolli i Brendshëm Financiar Publik
KLSH	Kontrolli i Lartë i Shtetit
LAB	Ligji i Auditimit të Brendshëm
MF	Ministria e Financave
MFK	Menaxhimi Financiar dhe Kontrolli
MAB	Manuali i Auditimit të Brendshëm
NA	Nëpunësi Autorizues
NPA	Nëpunësi i Parë Autorizues
NZ	Nëpunësi Zbatues
NJAB	Njësia e Auditimit të Brendshëm
NJQH/AB	Njësia Qëndrore e Harmonizimit për Auditin e Brendshëm
NJQH/MFK	Njësia Qëndrore e Harmonizimit për Menaxhimin Financiar dhe Kontrollin
NJQP	Njësitë e Qeverisjes së Përgjithshme
NJQQ	Njësitë e Qeverisjes Qëndrore
NJQV	Njësitë e Qeverisjes Vendore
GMS	Grupi i Menaxhimit Strategjik
OECD	Organizata për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim
SIGMA	Mbështetje për Përmirësimin e Qeverisjes dhe Menaxhimit
RSH	Republika e Shqipërisë

HYRJE

SISTEMI I KONTROLLIT TE BRENDSDHEM FINANCIAR PUBLIK

Kontrolli i Brendshëm Financiar Publik është tërësia e procedurave, metodave, strukturave dhe funksionit të auditit të brendshëm të vendosura nga titullari i njesise publike, për t'u siguruar që veprimtaria përputhet me kërkesat ligjore dhe direktivat e drejtimit, dhe objektivat realizohen bazuar në parimet e transparencës, legjitimitetit, ekonomisë, efijencës dhe efektivitetit.

Sistemi i KBFP-së përqëndrohet në tre shtylla kryesore:

- (i) *Sisteme të shëndosha të menaxhimit financiar dhe kontrollit (MFK) si përgjegjësi parësore e menaxherëve në çdo njësi publike.*
- (ii) *Funksion i pavarur dhe objektiv i Auditimit të Brendshëm (AB), për ta mbështetur menaxhimin e për ta këshilluar atë si dhe për të dhënë sigurinë e arsyeshme që sistemet e menaxhimit financiar dhe kontrollit janë ngritur në përputhje me rregullat dhe standardet, sipas parimeve të shëndosha të menaxhimit financiar dhe kontrollit.*
- (iii) *Njësitë Qëndrore të Harmonizimit në Ministrinë e Financave (NJQH) – për të hartuar dhe zbatuar një metodologji të harmonizuar dhe cilësi të standardizuar si të sistemit të MFK-së, ashtu dhe të Auditimit të Brendshëm.*

QËLLIMI I RAPORTIT TE KONSOLIDUAR TE KONTROLLIT TE BRENDSDHEM

Qëllimi i këtij raporti është të ofrojë një përmbledhje vjetore të aktiviteteve të njesive të qeverisjes së përgjithshme në fushën e KBFP-së për vitin 2011. Raporti i siguron Këshillit të Ministrave, një azhurnim vjetor mbi reflektimin e kërkesave të standardeve të kontrollit të brendshëm në sistemet e menaxhimit financiar dhe kontrollit në sektorin publik të Republikës së Shqipërisë.

KËRKESA LIGJORE

Raporti i konsoliduar për sistemet e KBFP-së në Shqipëri, vjen si kërkesë e Neneve 63 dhe 66 të Ligjit Nr.9936, “Mbi Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë”; Ligjit Nr.10296, datë 08/07/2010, “Për Menaxhimin Financiar dhe Kontrollin”, i cili hyri në fuqi më 1 Janar 2011, dhe Ligjit Nr.9720, datë 23.04.2007 “Për Auditimin e Brendshëm në Sektorin Publik” të ndryshuar.

PËRMBAJTJA E RAPORTIT

Raporti i Konsoliduar vjetor përfshin dy raportet vjetore: mbi gjendjen e sistemit të Menaxhimit Financiar dhe Kontrollit (MFK) dhe funksionimin e Auditit të Brendshëm. Raporti përmbledh vetë-vlerësimin e bërë nga nëpunësit autorizues të njësive të sektorit publik dhe të auditorëve të brendshëm lidhur me funksionimin e sistemeve të MFK-së dhe të auditit të brendshëm. Gjithashtu, ai përfshin informacion rreth aktivitetit të Njësive Qëndrore të Harmonizimit dhe përkatësisht, të Njesisë së Menaxhimit Financiar dhe Kontrollit dhe Njesisë së Auditit të Brendshëm në Ministrinë e Financave.

BURIMET E INFORMACIONIT

Si burim informacioni për funksionimin e sistemit të menaxhimit financiar dhe kontrollit kanë shërbyer:

- Monitorimi 5 mujor dhe analiza të procesit të caktimit të nepunesve autorizues në njesite publike, të kryera nga stafi i Njesise së Harmonizimit për Menaxhimin Financiar dhe Kontrollin (proces që perkon me perfundimin e periudhes tranzitore 3 vjecare te kalimit te pergjegjesive nga Titullari tek NA percaktuar ne Ligjin 9936, date 26.06.2008).
- Pyetësorët e vetëvlerësimit mbi sistemin e MFK-së, të cilët NJQH/MFK përpunoi këtë vit me fokus kryesisht një prej aktorëve kryesorë të implementimit të MFK-së, siç janë zyrtaret e autorizuar për menaxhimin e fondeve publike (Nëpunësit Autorizues të NJQP-ve).
- Deklarata dhe dhe Raporti vjetor të cilësisë së sistemit të kontrollit të brendshëm në NJQP.

- Informacione të mbledhura gjatë seminareve informuese dhe ndërgjegjësuere të zhvilluara nga stafi i NJQH/MFK, në njësitë publike, gjatë vitit 2011 kryesisht ato qëndrore.
- Takime/intervista me drejtues të institucioneve qëndrore në kuadër të përzgjedhjes së institucionit pilot për implementimin e parimeve dhe kuadrit ligjor të MFK-së, të realizuara nga stafi i NJQH/MFK në bashkëpunim me ekspertët e SIGMA/OECD.
- Monitorim dhe analiza të kryera nga stafi i Njesise se Harmonizimit për Auditimin e Brendshëm.
- Të dhënat e raportuara nga strukturat e auditimit të brendshëm të ministrive të linjës, institucioneve qëndrore dhe të njësive të qeverisjes vendore sipas formatit të miratuar nga Ministri i Financave.

STATISTIKA

Deklaratat dhe Raportet vjetore për cilësinë e sistemeve të kontrollit të brendshëm u dërguan në Ministrinë e Financave nga një numër i konsiderueshëm i Nepunesve Autorizues të NJQP-ve. Përsa i përket pushtetit vendor vëmë re një rritje të theksuar të numrit të përgjigjeve duke e krahasuar me vitet e mëparshme.

Ministritë dhe institucionet qëndrore janë përgjigjur 100%. Për njësitë e pushtetit vendor, nga 65 bashki janë përgjigjur 63 që përfaqësojnë 97% prej tyre; nga 307 komuna gjithsej janë përgjigjur 218 pra 71% e tyre, ndërsa nga 12 këshilla të qarqeve nuk janë përgjigjur vetëm 2 prej tyre.

Gjatë vitit 2010, nga njësitë e pushtetit vendor, raportet vjetore u dorëzuan nga 11 bashki, 4 këshilla qarqesh dhe 23 komuna, të cilat përfaqësojnë përkatësisht 16 %, 33% dhe 7.5% të tyre. Kjo dëshmon qartë rritjen e nivelit të informimit dhe ndërgjegjësimit të njësive publike mbi rëndësinë e parimeve të menaxhimit financiar dhe kontrollit si dhe nivelin e përgjegjshmerise se nepunesve autorizues në këto institucione. Parimet bazë të menaxhimit financiar janë kuptuar nga njësitë publike por mbetet një punë e konsiderueshme për të bërë në drejtim të shtjellimit të procedurave të reja dhe akteve nënligjore në zbatim të Ligjit të MFK-së.

Grafiku i mëposhtëm paraqet përgjigjet e siguruar nga NJQP-te në tre vite.

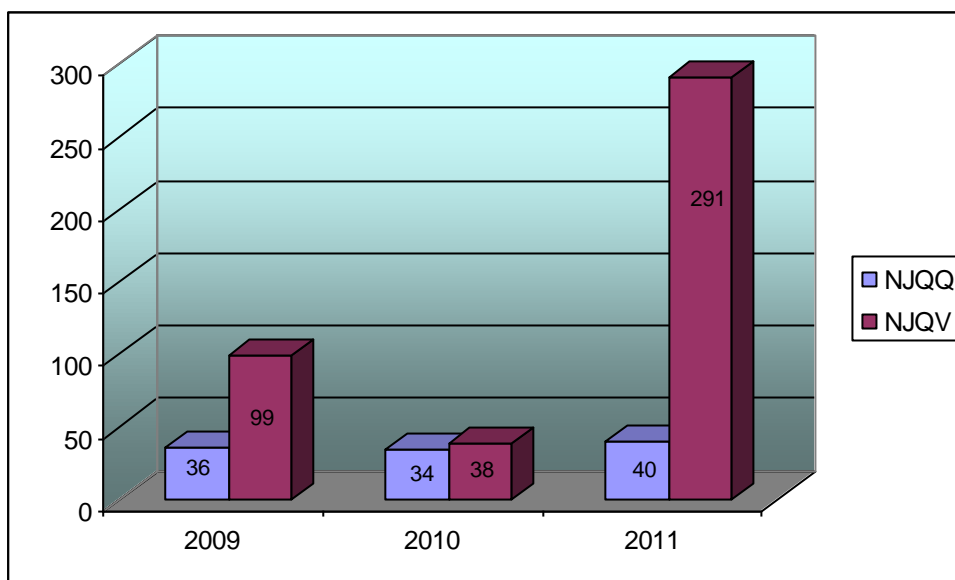


Fig.1 Përgjigjet e NJQP-ve

PËRGJEGJËSITE PËR UDHËHEQJEN E PROÇESIT TË IMPLEMENTIMIT DHE ZHVILLIMIT TË SISTEMIT TË KONTROLLIT TË BRENDSDHEM.

Ministri i Financave, mbështetur nga NJQH/MFK dhe NJQH/AB, është përgjegjës për udhëheqjen e procesit të implementimit dhe zhvillimit të sistemit të KBFP-së në sektorin publik të RSH.. NJQH/MFK është përgjegjëse për monitorimin e zbatimit të sistemeve të MFK si bazë

per monitorimin dhe kontrollin e financave publike. NJQH/AB inicion dhe mbështet procesin e krijimit të shërbimeve funksionalisht të pavarura të auditimit të brendshëm, pranë ministrive dhe pranë niveleve të ndryshme të qeverisjes vendore.

1. PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

1.1. ARRITJET KRYESORE TË ZHVILLIMIT TË SISTEMIT TE KONTROLLIT TE BRENDSDHEM

Aspektet pozitive të menaxhimit financiar dhe kontrollit:

- ✓ Rritja e shkallës së ndërgjegjësimit të NJQP-ve mbi rëndësinë e ngritjes së sistemeve të shëndosha të menaxhimit financiar dhe kontrollit, gjë që vërtetohet nga kërkesat e vazhdueshme drejtuar NJQH/MFK-së për asistencë/këshillime/seminare. Në veçanti kanë treguar interes institucionet si Kontrolli i Lartë i Shtetit; Prokuroria e Përgjithshme; Ministria e Punëve Publike dhe Transportit; Zyra e Administrimit të Pushtetit Gjyqësor; Ministria e Brendshme, Bashkia Korçës, Bashkia e Urës Vajguore, etj.
- ✓ Delegimi i përgjegjësive nga niveli politik në nivelin menaxherial të njësive publike. Kryesisht në Njësitë Publike Qëndrore pati reagim pozitiv të Titullarëve pas përfundimit të periudhës tranzitore 3 vjeçare të parashikuar nga Ligji 9936, datë 26.06.2008 “Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në RSH”. Aktualisht rezulton se janë caktuar pothuajse në të gjitha NJQP-të, Nëpunësit Autorizues sipas kritereve të përcaktuara në Ligjin 9936 dhe Ligjin 10296, date 8.07.2010 “Për MFK-në”.
- ✓ Përmirësimi i nivelit të përgjegjshmërisë menaxheriale, kryesisht i Nepunesve Autorizues të NJQP-ve që dëshmohet veçanërisht nga reagimi i tyre në plotësimin dhe dërgimin e deklaratës personale dhe raportit vjetor mbi cilësinë e funksionimit të sistemit të MFK-së për njësitë që mbulojnë. Numri i institucioneve që kanë dërguar raportimet si më lart u rrit në mënyrë të konsiderueshme për vitin 2011. (NJQQ i plotësuan 100%, ndërsa NJQV mesatarisht në masën 85%).
- ✓ Kompletimi i akteve nënligjore në zbatim të Ligjit për MFK-në, në veçanti me Udhëzimin Nr.30, datë 27/12/2011 “Për Menaxhimin e Aktiveve në Njësitë e Sektorit Publik”, i cili zëvendëson Ligjin 6942, datë 25/12/1984, “Për Ruajtjen, Dokumentimin dhe Qarkullimin e Vlerave Materiale dhe Monetare.
- ✓ Krijimi i Bordit të KBFP-së dhe organizimi i takimeve të këtij bordi me qëllim diskutimin problematike që lidhen me KB në sektorin publik. (Urdhri Nr.72, datë 14/10/2011, i Ministrit të Financave, “Për Krijimin e Bordit të KBFP”).
- ✓ Përmirësimi i kapaciteteve të stafit menaxherial të NJQP, kryesisht i NA dhe NZ, në lidhje me risitë e kuadrit ligjor të MFK-së dhe me forcimin e përgjegjshmërisë menaxheriale, nëpërmjet seminareve informuese/ndërgjegjëse dhe konsultimeve me stafin e NJQH/MFK.
- ✓ Fusha e menaxhimit të riskut, pavarësisht se është në fillimet e formalizimit të procesit, po tërheq vëmendjen e njësive publike. Në disa NJQQ si Prokuroria e Përgjithshme, Ministria e Punëve Publike dhe Transportit, Zyra e Menaxhimit të Buxhetit Gjyqësor, Ministria e Financave është organizuar procesi i brendshëm i identifikimit, vlerësimit të risqeve dhe hartimit të rregjistrit të risqeve me masat korrektuese për minimizimin e tyre.

Aspektet pozitive të zhvillimit të auditimit të brendshëm janë:

- ✓ Përmirësimi i veprimtarisë së NJAB duke synuar jo thjesht vlerësimin e sistemeve në identifikimin e hallkave më të dobëta, por duke ofruar këshilla dhe rekomandime që kanë si qëllim përfundimtar t’i shtojnë vlerë organizatave të tyre.
- ✓ Forcimi dhe përmirësimi i qëndrueshmërisë së funksionit të auditimit të brendshëm si kusht i domosdoshëm për arritjen e objektivave që synon strategjia antikorrupsion e Qeverisë.

- ✓ Kryerja e auditimeve specifike me kërkesë të menaxhimit të lartë, të cilat kanë kërkuar vlerësimin për sisteme të veçanta dhe që janë konsideruar me riskun më të lartë.
- ✓ Ndjekja në vazhdimësi e zbatimit të rekomandimeve të lëna më parë, që siguron informacion jo vetëm për vlefshmërinë dhe dobishmërinë e auditimeve, por mundëson dhe vlerësimin e cilësisës të punës së audituesve.
- ✓ Përmirësimi i nivelit të aftësive dhe kapaciteteve profesionale të stafit të strukturave të AB, si rezultat i implementimit të procesit të trajnimit për titullin “Auditues i Brendshëm në Sektorin Publik”. (Gjatë vitit 2011 janë çertifikuar 283 kandidatë, përfaqësues të strukturave audituese dhe të menaxhimit financiar si dhe kanë filluar trajnimin në Tetor 2011 dhe vijnë të trajnohen 336 nëpunës).

1.2. MANGËSITË E KONSTATUARA NË SISTEMIN E KONTROLLIT TE BRENDSDHEM

Menaxhimi Financiar dhe Kontrolli

- ✓ Nga monitorimi rezultojnë që ende një pjesë të institucioneve nuk kanë kuptuar siç duhet konceptet e MFK-së dhe të përgjegjshmërisë menaxheriale, të cilat reflektohen nga mosplotësimi i Deklaratës vjetore dhe raportit (22% e NJQP, të cilat i perkasin qeverisjes vendore). Gjithashtu ka disa NJQV të cilat e kanë lidhur plotësimin e pyetësorit dhe të raportit me ekzistencën e strukturave të mirëfillta të kontrollit.
- ✓ Proçesi i Menaxhimit të Riskut dhe vendosja e kontroleve në disa nivele të fushave me risk më të lartë, janë në faza fillestare. Strategjia e riskut është miratuar vetëm në shumë pak institucione qëndrore.
- ✓ Mosekzistenca e praktikave dhe rregullave të shkruara për sinjalizimet e parregullsive.
- ✓ Delegimi i detyrave në nivelet e ndryshme të menaxhimit nuk rezultojnë në nivelin e duhur dhe nuk është rregulluar me akte administrative të brendshme. Gjithashtu nga përgjigjet e NJQP-ve rezultojnë se nuk është kuptuar siç duhet delegimi i detyrave dhe përgjegjësisë, i cili shpeshherë ngatërrohet me ndarjen e detyrave të stafit.
- ✓ Kontrolli menaxherial fokusohet kryesisht tek aspektet financiare sesa tek monitorimi i realizimit të objektivave me efektivitet, efikasitet dhe ekonomi.
- ✓ Raportimet e brendshme kryesisht janë vetëm të natyrës financiare dhe nuk përfshijnë informacione të tjera që lidhen me treguesit e performancës të nevojshme për menaxhimin.
- ✓ Nuk është kuptuar qartësisht roli i NA (menaxheri i fondeve publike) dhe i NZ (drejtuesi përgjegjës për financat). Gjithashtu vihet re ndarja e përgjegjësisë të Nënpunësit përgjegjës për financat –NZ në dy struktura organizative brenda institucioneve (i) planifikim financiar dhe (ii) zbatim buxheti (i cili emërtohet sektor finance në strukturat e institucioneve), ndërkohë që sipas standarteve të KB duhet të mbulohen nga e njëjta strukturë.
- ✓ Interferimi i akteve të tjera ligjore dhe nënligjore me Ligjin 10296 “Per MFK” dhe udhëzimet e Ministrisë të Financave.
- ✓ Sistemet e proçeseve organizative, menaxhimit dhe sistemet e kontabilitetit dhe raportimit financiar vlerësohen, nga auditimi i brendshëm, të kenë hallka të dobëta që kërkojnë përmirësime të ndjeshme si në kuadrin legjislativ e rregullator po ashtu dhe në shpërndarjen dhe përdorimin e kapaciteteve.
- ✓ Mosfunksionimi siç duhet i sistemit të MFK-se në proçesin e ekzekutimit të buxhetit, implementimin e legjislacionit për prokurimin publik, zbatimin e legjislacionit (gjetje të Auditit të Brendshëm)..
- ✓ Mungesa e një ndarjeje të qartë të roleve dhe përgjegjësisë tregon për dobësi në vetë sistemin e kontrollit të brendshëm (gjetje të AB).

Auditi i Brendshëm

- ✓ Niveli aktual i formimit profesional dhe aftësive të punonjësve të strukturave të AB mbetet ende larg standardeve të kërkuara, gjë që ndikon ndjeshëm dhe në cilësinë e auditimit.

- ✓ Vlerësimi i riskut është një proces pak i zhvilluar në metodologjitë e zbatuara në praktikë nga AB. Rastet konkrete të vlerësimit të riskut janë sporadike dhe jo praktika të zakonshme të punës audituese.
- ✓ Rastet e shkeljeve të pavarësisë së veprimtarisë së auditimit janë të shumta dhe krijojnë një ambient jo të përshtatshëm për ushtrimin e këtij funksioni në përputhje me kërkesat e standardeve.
- ✓ Niveli relativisht i ulët i ndërgjegjësimit të menaxhimit të lartë ndaj rolit të AB-së.

1.3. MASAT THELBËSORE PËR PËRMIRËSIMIN E SISTEMIT TË KONTROLLIT TE BRENDSEHEM

Masat në fushën MFK-në

- ✓ Kompletimi i akteve nënligjore në zbatim të Ligjit për MFK-në brenda vitit 2012, dhe harmonizimi i bazës ligjore për financat publike.
- ✓ Monitorimi i ngushtë i procesit të caktimit të nëpunësve zbatues në NJQP, me qëllim përmbushjen e kriterëve të Ligjit të MFK-së. Veçanërisht monitorim i grupit problematik të NJQV që nuk reagon gjatë vitit 2011.
- ✓ Implementimi i “Planit 5 vjeçar të implementimit të një sistemi modern të MFK-së” në institucionin pilot të përzgjedhur me mbështetjen e SIDA dhe më pas ndjekja në shkallë të gjerë në NJQP të tjera me asistencën e SIDA për NJQQ dhe IPA 2012 për NJQV.
- ✓ Përmirësimi i procesit të menaxhimit të riskut dhe hartimit të strategjisë së riskut në NJQQ dhe NJQV në përputhje me aktet e reja nënligjore të MFK-së nëpërmjet asistencës së vazhdueshme të institucioneve dhe trajnimeve në shkallë të gjerë.
- ✓ Përmirësimi i delegimit të drejtave me qëllim forcimin e përgjegjshmërisë menaxheriale, nëpërmjet ofrimit të asistencës/këshillimeve/seminareve nga NJQH/MFK dhe monitorimit të tyre nga AB.
- ✓ Forcimi i kapaciteteve të stafit menaxhues të NJQQ dhe NJQV publik nëpërmjet hartimit të curriculave dhe organizimit të trajnimeve me kohëzgjatje disa ditore, për tematika të veçanta si menaxhimi i riskut, gjurmët e auditimit dhe zëvendësimi i akteve të reja nënligjore për MFK-në, me fokus Nëpunësit Autorizues, grupe të veçanta të menaxherëve të programeve buxhetore dhe drejtuesit e financave (NZ).
- ✓ Përmirësimi i komunikimit me NJQP dhe krijimi i rrjetit me NA dhe NZ nëpërmjet aktivizimit të forumit të MFK-së në faqen e internetit të MF.

Masat në fushën e AB

- ✓ Zhvillimet në kuadrin ligjor do të shoqërohen me aktivitete për rritjen e ndërgjegjësimit dhe kuptimin e saktë të rolit të AB si mbështetje dhe ndihmë për menaxhimin e njësive publike në përmbushjen e objektivave.
- ✓ Ngritja dhe mbajtja e një programi për sigurimin e cilësisë të punës së strukturave të auditimit të brendshëm, që konsiston si në zhvillimin e kuadrit rregullator ekzistues, teorik dhe praktik, si dhe në ngritjen e kapaciteteve profesionale të AB.
- ✓ Implementimi i një plani efektiv trajnimi në përshtatje me nevojat për trajnim të audituesve me qëllim rritjen e mëtijshme profesionale të audituesve.
- ✓ Prezantimi tek audituesit i zhvillimit praktik të metodave dhe strategjive mbi bazë risku për vlerësimin e subjekteve publike.
- ✓ Zhvillimi, përmirësimi dhe përditësimi i kuadrit ligjor e rregullator për AB.
- ✓ Mbajtja në nivele të standardeve dhe praktikave ndërkombëtare të të gjithë kuadrit teorik e praktik për auditimin, për të siguruar një bazë të fortë për zhvillimin e zbatimit të një funksioni efektiv të auditimit të brendshëm.
- ✓ Përcaktimi i kriterëve për ngritjen dhe funksionimin e NJAB-ve me akte normative brenda vitit 2012.
- ✓ Marrja në konsideratë gjatë procesit të planifikimit strategjik dhe vjetor 2012-2016 nga NJAB e problematikave dhe gjetjeve nga auditimit e kryera.

2. MENAXHIMI FINANCIAR DHE KONTROLLI

2.1. KONCEPTI I MENAXHIMIT FINANCIAR DHE KONTROLLIT

Menaxhimi Financiar dhe Kontrolli është një proces gjithëpërfshirës i aktiviteteve të njësisë, dhe zhvillohet si nga niveli menaxherial, ashtu edhe nga stafi. Ky proces ka si pikësynim të ofrojë garanci të arsyeshme se objektivat e organizatës po arrihen me anë të:

- efektivitetit dhe efikasitetit të operacioneve
- përputhshmërisë me legjislacionin dhe udhëzimet;
- besueshmërisë dhe plotësisë së informacionit financiar dhe operacional;
- ruajtjes së aktiveve dhe informacionit.

Menaxhimi Financiar dhe Kontrolli në sektorin publik arrihet nëpërmjet: (i) krijimit të një mjedisi kontrolli eficient dhe efektiv; (ii) menaxhimit efektiv të riskut; (iii) zbatimit të duhur të aktiviteteve të kontrollit; (iv) menaxhimit të informacionit dhe komunikimit; (v) monitorimit të aktiviteteve të kontrollit të njësisë së sektorit publik.

Faktorët që duhet të ekzistojnë për të mbështetur një sistem të shëndoshë të MFK-së janë:

1. Objektivat e politikës të përcaktojnë veprimtarinë operacionale.
2. Strukturat menaxheriale të jenë të dizenuara për të ofruar objektivat e politikave: duhet të jetë e qartë se kush janë drejtuesit, burimet e vëna në dispozicion të tyre, përgjegjësitë e tyre, fushat e kompetencës dhe të raportimit (përgjegjshmëria).
3. Aktiviteti operacional duhet të vlerësohet rregullisht nga menaxherët për të siguruar se i plotëson nevojat e përdoruesëve në përputhje me objektivat e politikave dhe që këto aktivitete janë në përputhje me parimet e ekonomisë, efikasitetit dhe efektivitetit.
4. Vetëm ato aktive që janë të nevojshme për realizimin e objektivit të politikës apo aktivitetit duhet të ruhen dhe pjesa tjetër të dhurohet/shitet, jepet në përdorim ose nxirret jashtë përdorimit.
5. Menaxherët duhet të kenë në dispozicion informacionin specifik (financiar dhe operacional) të nevojshëm për të siguruar që objektivat janë duke u arritur në përputhje me parimet e ekonomisë, efikasitetit dhe efektivitetit dhe në pajtim me planet dhe programet.
6. Menaxherët marrin përgjegjësinë e plotë për specifikimin e sistemit të kontrollit të brendshëm dhe për efektivitetin e këtyre sistemeve.
7. Menaxherët duhet të marrin parasysh risqet në planifikimin e masave për realizimin e objektivave të politikës.
8. Auditimi i brendshëm duhet të këshillojë menaxherët në lidhje me përshtatshmërinë e sistemeve, rigozitetin e tyre dhe të masave të ndërmarra për menaxhimin e riskut.

Këto kërkesa janë shumë më të gjëra se ato që janë të nevojshme për një sistem tradicional të MFK-së. Ato tregojnë se menaxhimi financiar dhe kontrolli ka të bëjë me arritjen e objektivave si dhe me 'efikasitetin dhe efektivitetin'.

2.2. VLERËSIMI I SISTEMIT

Vlerësimi u bazua kryesisht në Deklaratën Personale të NA të NJQP-ve dhe raportin vjetor për cilësinë e sistemit të KB. Të gjitha NJQP-të kanë detyrimin për të paraqitur në Ministrinë e Financave deklaratën dhe raportin vjetor të gjendjes së sistemit të KB në njësinë që përfaqësojnë. Format i deklaratës dhe struktura e raportit është standard i vendosur nga Ministria e Financave me Udhëzimin Nr.28, datë 15/12/2012, "Mbi Paraqitjen e Deklaratës dhe Raportit Vjetor për Cilësinë e Sistemit të Kontrollit të Brendshëm në Njësitë Publike", në kuadrin e plotësimit të akteve nënligjore të MFK-së (kërkesë e Nenit 6 të Ligjit 10296). Për herë të parë këtë vit kërkesa për hartimin e raportit vjetor dhe deklaratës së cilësisë, si informacion i rëndësishëm për të bërë vlerësimin e funksionimit të sistemit të MFK-së, i është dërguar në formë zyrtare të gjitha NJQP-ve dhe mund të theksojmë se niveli i përmbushjes së këtij detyrimi ligjor, ishte i kënaqshëm.

Vlen të theksohet që stafi i NjHQ/MFK-së ka analizuar jo vetëm të dhënat statistikore nga përgjigjet e dërguara nga NJQP-të, por ka bërë vlerësimin duke marrë në shqyrtim komentet e bëra nga institucionet për zhvillimin e elementeve të ndryshëm të sistemeve të MFK-së në njësitë

e tyre; raportet dhe deklaratat e cilësisë së sistemit të menaxhimit financiar dhe kontrollit; materialet plotësuese që në disa raste shoqëronin dokumentacionin e plotësuar nga njësitë publike si për shembull raportet e monitorimit apo strukturat organizative; takimet direkte të zhvilluara me disa përfaqësues të nivelit menaxhial të NJQP; eksperiencën e krijuar gjatë zhvillimit të seminareve informuese dhe ndërgjegjëse; vlerësimin në praktikë të një pjese të institucioneve qendrore nëpërmjet monitorimit të përgjigjeve të dhëna në pyetësorë; intervistat e kryera me disa institucione qendrore gjatë përzgjedhjes së institucionit pilot për implementimit e planit 5 vjeçar të MFK, etj.

2.3. ANALIZA E SISTEMIT TE MFK-SË SIPAS 5 KOMPONENTËVE

2.3.1. MJEDISI I KONTROLLIT

Mjedisi i kontrollit është çelësi i menaxhimit të mirë të fondeve publike dhe elementeve të tjerë të MFK-së. Ai i jep tonin njësisë publike dhe përbën themelin ku ngrihen të gjithë komponentët e tjerë të kontrollit të brendshëm, pasi ai ngre strukturën dhe vendos disiplinën. Faktorët e mjedisit të kontrollit të brendshëm përfshijnë integritetin, vlerat etike dhe profesionalizmin e punonjësve të organizatës; filozofinë dhe stilin e punës së drejtuesit; mënyrën se si menaxheri shpërndan detyrat dhe ngarkon përgjegjësitë apo si organizon dhe zhvillon punonjësit në institucion; strukturën organizative; vendosjen e objektivave dhe politikave, etj.

✓ Struktura organizative

Struktura organizative ndërtohet në mënyrë të tillë që të mundësojë arritjen e objektivave të politikës në mënyrë eficiente, në përputhje me standardet specifike dhe në afatin kohor të përcaktuar. Struktura presupozon që duhet të jetë e qartë dhe e përcaktuar se cilët janë manaxherët, burimet në dispozicion të tyre, përgjegjësitë e tyre, fushat e tyre të kompetencës dhe të raportimit (përgjegjshmëria). Në lidhje me këtë komponent të mjedisit të kontrollit këtë vit janë analizuar aspekte të veçanta si caktimi i NA dhe NZ në përputhje me Ligjin për MFK-në dhe në përfundim të periudhës tranzitore të përcaktuar në Ligjin 9936 - Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në RSH; krijimi i Grupeve të Menaxhimit Strategjik dhe përputhja e strukturës me qëllimin dhe aktivitetet e institucionit.

Grafiku i mëposhtëm ilustron përgjigjet e NJQP-ve në lidhje me krijimin e GMS, caktimin e NA dhe caktimin e NZ në përputhje me parimet e KB-së.

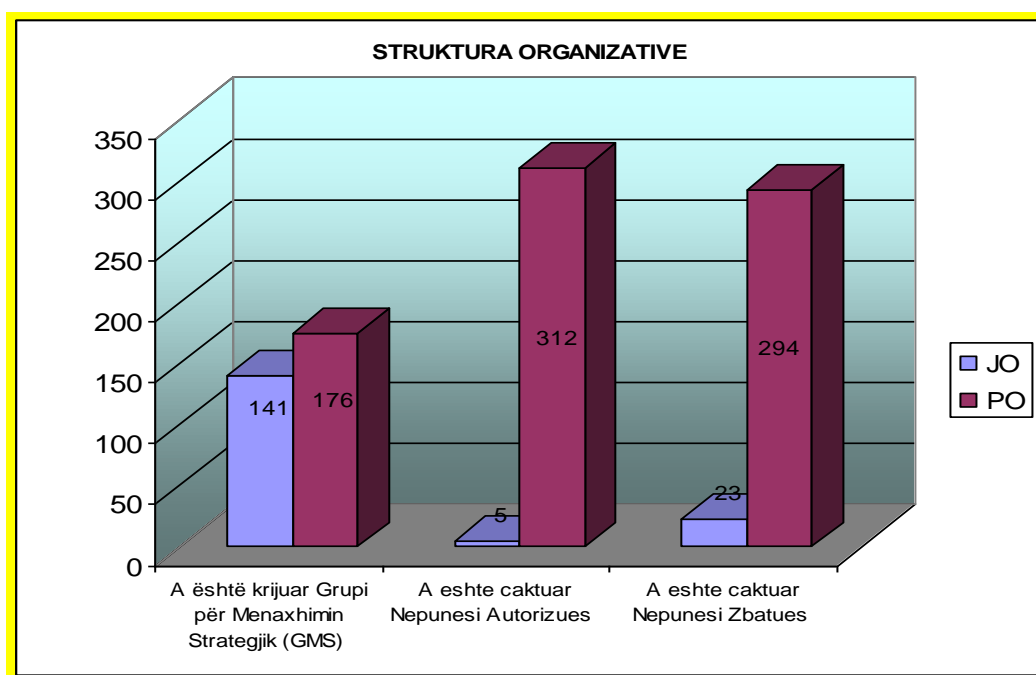


Fig.x Caktimi i NA, NZ dhe krijimi i GMS

Vlen të theksohet se gjatë vitit 2011 një nga problemet kryesore në kuadër të konsolidimit të sistemit të kontrollit është saktësimi i strukturave në përputhje me standartet e kontrollit të brëndshëm, në mënyrë që ato të sigurojnë se detyrat, hierarkia, linjat e raportimit dhe përcaktimi i aktiviteteve të kontrollit janë ndarë siç duhet për të siguruar përmbushjen e objektivave afatgjatë. Aspekte pozitive mund të shprehim për Nepunesit Autorizues, të cilët përgjithësisht janë caktuar konform ligjit.

Nga analiza e kryer rezulton se në një pjesë të konsiderueshme të njësive publike, se NZ nuk bën pjesë në GMS, pra ai nuk është në të njëjtin nivel si menaxherët e tjerë përse i përket vendimarrjes. Kjo dëshmon se rëndësia e këtij roli ende nuk është kuptuar sic duhet. Përgjigjet tregojnë se në rolin e NZ nuk janë caktuar menaxherë të nivelit të lartë, por shpeshherë shefa sektori finance/specialistë, të cilët raportojnë tek eprori i tyre direkt (drejtori i financës ose buxhetit) dhe ky i fundit tek drejtori i përgjithshëm. Bazuar në analizën e strukturave organizative, rezulton se shpesh shërbimi financiar është thjesht sektor në varësi të një drejtorie të caktuar edhe në njësitë me përmasa të mëdha. Në këtë mënyrë, jo vetëm që nuk realizohet raportimi i drejtpërdrejtë i NZ tek NA, por dhe personi që mbulon rolin e NZ, nuk përmbush kriteret që përcakton ligji i MFK-së

Roli i menaxherit të programit është ngatërruar dhe shpesh duket sikur është një rol procedural më tepër se një rol pozitiv menaxhimi, i ndërtuar për të siguruar që objektivat e programit janë realizuar.

Krijimi i Grupeve të Menaxhimit Strategjik

Nga përgjigjet rezulton se Grupet e Menaxhimit Strategjik janë krijuar në nivel 60% të institucioneve, në përputhje me kërkesat ligjore, megjithatë ato funksionojnë kryesisht gjatë procesit të planifikimit dhe nuk është e qartë nëse janë apo po bëhen instrumenta efektive të menaxhimit strategjik brënda njësive publike.. Zhvillimi i takimeve periodike dhe raportimi do të përmirësojnë nivelin e kumunikimit institucional dhe informimin. Grupet e menaxhimit strategjik duhet të ndihmohen për t'u bërë më efektive nga ana operationale dhe për ta realizuar këtë, kërkohet një qasje më e mirë në procesin e vendimarrjes.

✓ Vendosja e objektivave

Vlerësimet e përgjithshme tregojnë se pjesa më e madhe e institucioneve publike kanë hartuar misionin, dhe strategjitë e tyre të cilat u janë shpërndarë të gjithë stafit ose te paktën nivelit drejtues të njësisë. Por krahas misionit, objektivave dhe politikave, ka shumë rëndësi dhe hartimi i planeve të veprimit me afat kohore dhe persona përgjegjës.

✓ Etika personale dhe profesionale

Është përgjegjësi e menaxherëve të institucioneve të caktojnë zhvillimin dhe zbatimin e procedurave për raportimin e parregullsive. Në lidhje me ekzistencën e procedurave për raportimin e gabimeve, mashtrimit dhe parregullsive, pjesa më e madhe e institucioneve (79% e tyre) pohojnë se kanë procedura të tilla ekzistuese. Por pavarësisht përgjigjeve pozitive, monitorimi i kryer nga NJQH/MFK tregon se nuk është kuptuar që kërkesa ka të bëjë me egzistencë procedurash të shkruara dhe jo zbatimin ose jo të kuadrit ligjor mbi etikën.

Përse i përket kodit të etikës, institucionet kryesisht zbatojnë legjislacionin në fuqi dhe një pjesë e tyre (institucionet qendrore kryesisht) kanë përfshirë rregulla të etikës në rregulloret e brendshme. Ky element u cilësua edhe gjatë takimeve që stafi i NJQH/MFK realizoi me institucione të ndryshme dhe njësitë e tyre të vartësisë. U theksua që çdo institucion duhet të ketë kodin/rregulloren e vet të etikës në përputhje me legjislacionin në fuqi por edhe me veprimtarinë specifike të tij.

✓ Filozofia e menaxhimit dhe sjellja e titullarit

Në lidhje me stilin e menaxhimit, elementi pozitiv përfaqësohet nga praktika e mirë e zhvillimit të takimeve të rregullta të menaxhimit për diskutimin e çështjeve themelore të menaxhimit të njësisë publike ku ata bëjnë pjesë. Në disa njësi publike frekuenca dhe mënyra e organizmit të takimeve janë të përshkruara në rregulloret e brendshme të institucioneve. Një ndër elementet thelbësorë përbërës të stilit menaxherial është dhe delegimi i detyrave. Aktualisht nga raportet vjetore, por edhe nga monitorimi i NJQH për NA, vihen re mungesa e vullnetit për delegim në

nivelet e vartësisë si dhe mangësira në këtë drejtim, sidomos në mosekzistencen e procedurave të shkruara për mënyrën e delegimit dhe përshkrimin e kompetencave të cilat mund të delegohen. Përsa i përket komunikimit me auditimin e brendshëm, përgjigjet tregojnë se ndërveprimi ndërmjet Titullarit të institucioneve dhe auditimit të brendshëm rezulton i efektshëm. Por gjetjet e Auditimit të Brendshëm dëshmojnë të kundërtën: që ende nuk është kuptuar sic duhet roli i AB si këshillues i menaxhimit për përmirësimin e sistemit të KB në njësitë publike që mbulojnë.

Opinioni i NJQH/MFK

Nëpërmjet hartimit dhe miratimit të një udhëzimi mbi ngritjen dhe funksionimin e Grupeve të Menaxhimit Strategjik (GMS), synohet krijimi i grupeve menaxheriale të njësisë i cili do të zhvillojë takime periodike me qëllim diskutimin e çështjeve kryesore që kanë të bëjnë jo vetëm me procesin e planifikimit të buxhetit, por vecanerisht me procesin e monitorimit lidhur me përmbushjen e objektivave dhe mënyrën e menaxhimit të risqeve prioritare, trajtimin e paregullësive, etj.

Fokusi në lidhje me rritjen e efektivitetit duhet të përqëndrohet krahas përcaktimit të misionit, strategjisë dhe objektivave, në mënyrë të vecantë në hartimin dhe monitorimin e planeve konkrete të veprimit, të cilat duhet të përmbajnë afatet kohore dhe personat përgjegjës për realizimin e tyre. Në planin e veprimeve të njësive publike duhet të përfshihen hapat që duhen ndjekur dhe masat që duhen marrë për ngritjen e sistemeve të përshtatshme të MFK-së përfshirë menaxhimin e riskut në linjë me hartimin e projektbuxhetit.

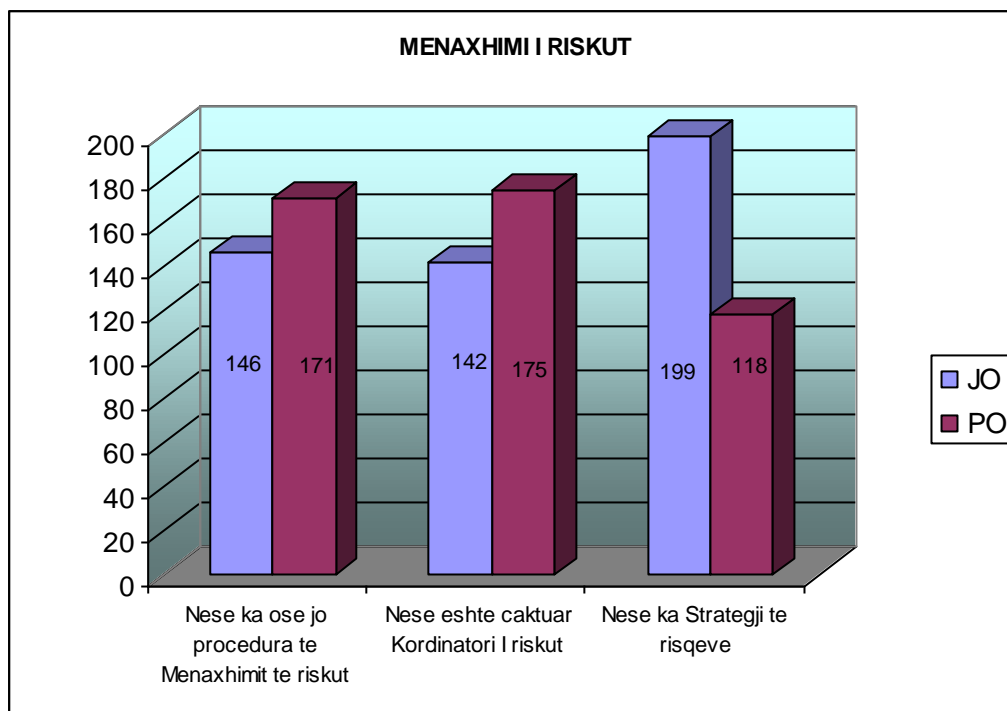
Një tjetër element shumë i rëndësishëm ka të bëjë me caktimin e personave të duhur sipas kritereve që përcakton ligji i ri i MFK-së në funksionet e nëpunësve autorizues dhe sidomos nëpunësve zbatues. Me ligjin e MFK-së janë qartësuar rolet e aktorëve kryesorë të sistemit. Ky është një aspekt që NJQH/MFK e ka ndjekur gjatë vitit 2011 dhe do ta monitorojë në vazhdimësi. Do të ndiqen më nga afër institucionet problematike, të cilave do t'u ofrohet këshillim si dhe trajnime.

Kuadri i ri ligjor përcakton saktë delegimin e detyrave dhe sidomos ato të nëpunësit autorizues dhe zbatues. Detaje mbi delegimin e detyrave duhet të përfshihen në rregulloret e brendshme të institucioneve publike dhe duhet të dokumentohet delegimi duke theksuar qartë çfarë delegohet, kujt i delegohet, mënyra dhe frekuenca e raportimit.

2.3.2. MENAXHIMI I RISKUT

Menaxhimi i Riskut është procesi i identifikimit, vlerësimit dhe monitorimit të risqeve me të cilat përballen njësia publike në arritjen e objektivave të saj si dhe kryerja e kontrolleve të nevojshme, për ta mbajtur ekspozimin ndaj riskut në një nivel të pranueshëm për institucionin. Menaxhimi i riskut paraqet një koncept të ri për administratën shqiptare, ende të pakonsoliduar. Përsa i përket akteve normative, përveç Ligjit të MFK-së i cili hedh bazat për futjen e konceptit të riskut dhe të dokumentimit të procedurave të identifikimit dhe vlerësimit të risqeve, aktet nënligjore në fushën e menaxhimit të financave publike të miratuara nga MF në fillim të vitit 2012, shtjellojnë detyrat dhe përgjegjësitë në këtë fushë.

Nga përgjigjet e NJQP-ve vërehet se një pjesë e konsiderueshme e njësive publike nuk disponojnë procedura të menaxhimit të riskut. Numri i tyre rritet nëse do të analizohej hartimi i strategjisë së riqeve që pengojnë përmbushjen e objektivave. Grafiku në vijim ilustron sa më lart, si dhe pasqyron të dhënat mbi numrin e njësive publike që kanë caktuar koordinatorin e riskut.



Opinioni i NJQH/MFK

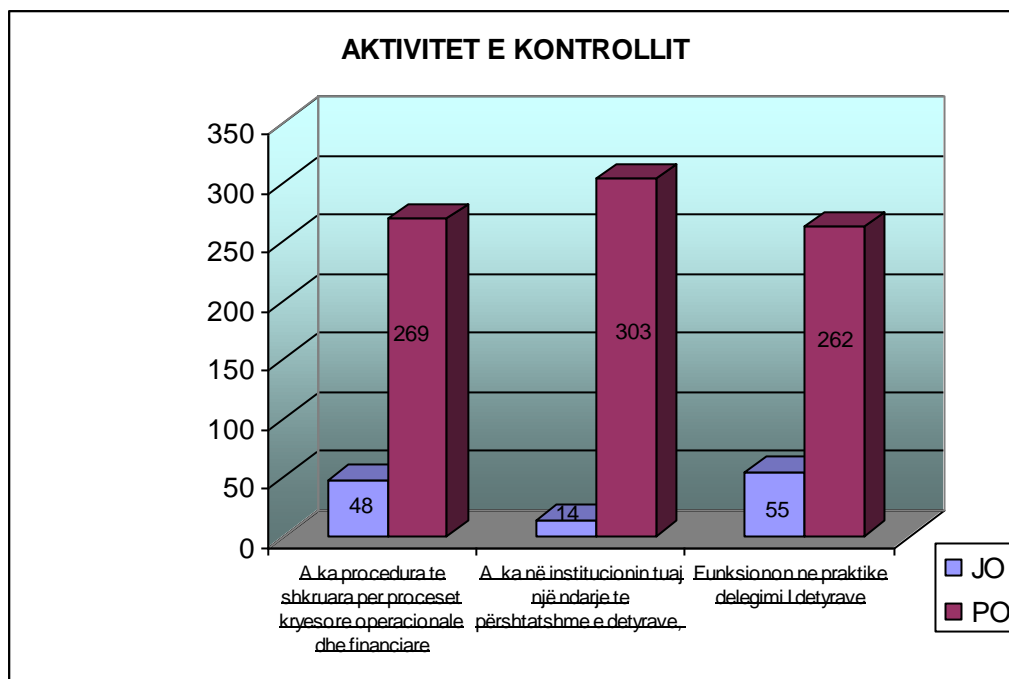
Nga proçesi i monitorimit rezulton se nuk është kuptuar siç duhet roli i koordinatorit të riskut dhe ende nuk janë caktuar koordinatorët sidomos në NJQV, pavarësisht se Ligji për MFK-në shprehet qartë që Nepunesi Autorizues është koordinatori i riskut i njësisë, i cili mund edhe ta delegojë këtë funksion. Në praktikë vihet re që detyra e kordinimit i është caktuar NZ si person që kordinon proçesin e buxhetimit. Nga ana tjetër vërehet se nuk ka proçedura të brendshme të shkruara për identifikimin e risqeve, por relatohet që ato janë objekt i vazhdueshëm diskutimi verbal dhe vlerësimi midis titullareve dhe stafit për ti minimizuar dhe për të bërë të mundur përmbushjen e objektivave. Mund të konkludojmë që nuk ka formalizim të këtij proçesi.

Duke patur parasysh se menaxhimit i riskut është ende në hapat e para, NJQH/MFK ka planifikuar zhvillimin e trajnimeve të mirëfillta në këtë fushë.

2.3.3. AKTIVITETET E KONTROLLIT

Aktivitetet e kontrollit janë rregullat, proçedurat dhe veprimet, që synojnë reduktimin e risqeve me synimin për të arritur objektivat e organizatës si dhe për të nxitur zbatimin e vendimeve të titullarit. Në vendosjen e aktiviteteve të kontrollit, titullarët e institucioneve duhet të marrin parasysh përfitimet që këto aktivitete pritet të japin, sikurse dhe kostot për futjen dhe zbatimin e tyre. Aktivitetet e kontrollit duhet të ingranohen tek proçeset dhe sistemet, në momentin që këto proçese dhe sisteme krijohen. Futja e aktiviteteve të kontrollit më vonë, do të ishte më e kushtueshme dhe më pak efiçente.

Njësitë publike deklarojnë se kanë përmbushur kërkesat ligjore minimale dhe kanë vënë në zbatim kontrole të përshtatshme në fushat e mëposhtme: ekzistencën e rregullave/udhëzimeve të brendshme për përshkrimin e proçeseve kryesore operacionale dhe financiare, ndarjen e detyrave, delegimin e detyrave dhe përgjegjësi. Grafiku në vijim ilustron përgjigjet e marra nga NJQP.



Delegimi i të drejtave dhe detyrave

Në lidhje me funksionimin në praktikë të delegimit, NJQH/MFK shpreh rezervat e saj pavarësisht përgjigjeve pozitive të institucioneve. Kjo sepse nga monitorimi i kryer rezultojnë që në radhë të parë ka moskuptim të konceptit të delegimit dhe delegimi ngatërrohet me ndarjen e detyrave. Gjithashtu ë delegimi kuptohet si delegim në mungesë dhe jo delegim sipas standarteve të KB, si shprehje e përgjegjshmërisë menaxheriale. Në njësitë publike, gjatë vitit 2011, është aplikuar vetëm delegimi për rastet në mungesë, nëpërmjet autorizimeve të protokolluara. Delegimi ekziston brenda njësive dhe midis njësive të nivelit të parë dhe të dytë shpenzues. Por për të qënë delegimi efektiv, ai kërkon një sfond të qartë objektivash, standardesh të performancës dhe afatin e duhur kohor për arritjen e tyre, kompetencën për vendimarrje, ndarjen e përgjegjësi dhe përcaktimin e saktë të linjës së raportimit.

Ndarja e detyrave

Brënda çdo njësie publike është e detyrueshme të ketë një hierarki të menaxhimit, me titullarin e njësive që ka përgjegjësinë kryesore për miratimin e politikave dhe rregullave të brendshme të KB, dhe pastaj përgjegjësitë individuale menaxheriale që shpërndahen tek NA dhe çdo menaxher brenda njësive (përfshi edhe drejtuesit e njësive të vartësive). Ky proces menaxhimi duhet të dokumentohet plotësisht duke përfshirë shkallën e çdo përgjegjshmërie individuale të menaxherit, niveli i vendimarrjes së menaxherit dhe mënyra e raportimit.

Pavarësisht përgjigjeve të dhëna nga NJQP (të ilustruara në grafikun e mësipërm) mund të theksojmë se për përshkrimet e pozicioneve të punës egziston një bazë ligjore dhe gjithashtu egziston një praktikë e mirë në këtë drejtim. Në lidhje me këtë aspekt të ndarjes së detyrave mund të pohojmë që në pjesën më të madhe të njësive publike (në të gjitha njësitë qendrore dhe pjesërisht në ato vendore) egzistojnë përshkrimet e punës. Ato përfshihen në rregulloret e brendshme ose në kontratat e punës.

Përshkrimi i proceseve të punës

Hartimi i një liste (harte) me proceset e punës garanton uniformitetin në kryerjen e proceseve të punës, identifikimin e aktiviteteve të kryera, përgjegjësitë për kryerjen e një aktiviteti, si dhe afatet brenda të cilave këto aktivitete duhet të kryhen së bashku me një pamje të përgjithshme të veprimtarive të kontrollit që identifikohen brenda një procesi dhe që garantojnë përmbushjen e objektivave të procesit. Së pari duhet të theksojmë që në praktikë vërehet një moskuptim i domosdoshmërisë së egzistencës së përshkrimit të proceseve të punës. Jo vetëm kaq por shpeshherë përshkrimi i procesit të punës konfundohej me përshkrimin e pozicionit të punës. Prandaj krahas trajnimit për menaxhimin e riskut, gjurmët e auditimit dhe zbërthimin e kudrit

nënligjor, do të mbahet parasysh nga NHQH/MFK dhe sqarimi i listës së proceseve dhe theksimi i domosdoshmërisë së saj.

Menaxhimi i aktiveve

Në praktikë ka probleme në fushën e menaxhimit të aktiveve, sidomos përsa i përket vendimarrjes për nxjerrjen jashtë përdorimit të aktiveve publike. Në këtë drejtim u organizua nga NjQH/MFK procesi i hartimit dhe konsultimit për Udhëzimin e Ministrit të Financave për menaxhimin e aktiveve publike, i cili u miratua më 27/12/2011 (Udhëzimi Nr.30, “Për menaxhimin e aktiveve në njësitë e sektorit publik” i shoqëruar edhe me gjurmen e auditimit). Ky udhëzim perpara miratimit u diskutua edhe në Mbledhjen e parë të Bordit për KBFP.

Opinionet e NJQH/MFK

Këtë vit pyetësori i vetëvlerësimit nuk detajonte në mënyrë specifike pyetje sesi njësitë menaxhojnë aktualisht aktivet me efikasitet dhe efektivitet. Për këtë arsye përgjigjet ishin pozitive në lidhje me mbrojtjen e aktiveve nga keqpërdorimi. Nga eksperiencat vëmë re se shqetësimi i menaxherëve shprehet vetëm në drejtimin që aktivet të ekzistojnë fizikisht dhe ruhen nga njëzia. Kjo nuk është e mjaftueshme për shkak se mospërdorimi ose përdorimi joeficient i aseteve do të thotë që sektori publik po përdor më shumë burime kapitale se sa do të duheshin. Kërkesat e MFK-së për efikasitetin dhe efektivitetin duhet të ndryshojnë dhe qëndrimin e NA dhe NZ në përdorimin e aktiveve. Menaxherët duhet që jo vetëm të sigurohen që aktivet ekzistojnë dhe nuk janë keqpërdorur, por ata gjithashtu duhet të sigurohen që ato janë përdorur në mënyrë efikase dhe efektive. Menaxherët duhet të jenë në gjendje të heqin aktive që nuk janë të nevojshme ose kur pasuritë mund të përdoren pjesërisht, mund të përdoren disa forma të bashkëpunimit ndërinstitucional për përdorim të përbashkët. Kjo nuk do të thotë se menaxherët duhet të kenë autoritet për të shitur aktivet, por nevojitet rregulla mbi vlerësimin e aktiveve dhe destinacionin e mëtejshëm të tyre.

Në lidhje me mbështetjen e TI-së, mund të themi se ajo është kryesisht e natyrës së softëve financiare dhe përgjithësisht nuk ofron informacione të tjera. Theksi dhe fokusi në të ardhmen duhet të jetë zhvillimi i sistemeve të TI me qëllim përmirësimin e aktiviteteve të kontrollit parandalues dhe back-up për këto sisteme. Po ashtu, çdo njësi duhet të ketë rregulloren e brendshme e cila duhet të përmbledhë përshkrimin e të gjitha procedurave për aktivitetet që kryen, të sigurojë aksesin e informacionit dhe aktiveve nga personat e duhur, zhvillimin e sistemeve të TI në mbështetje të aktiviteteve të kontrollit. Synohet që gjurmët standarte të auditimit të cilat u miratuan nga Ministri i Financave në aktet nënligjore në zbatim të Ligjit 10296, të shërbejnë si një bazë e mirë për hartimin e gjurmëve të auditimit specifike për proceset që kryen një njësi publike e caktuar. Rezultatet mbi kuptimin dhe hartimin e gjurmëve të auditimit për proceset kryesore të punës në njësinë publike, do mund të analizohen më mirë vitin e ardhshëm, duke qenë se dhe aktet normative u miratuan gjatë fillimit të vitit 2012.

NjQH/MFK ka qartësuar për NA dhe NZ rastet e delegimit të detyrave duke futur konceptin në sensin praktik në Udhëzimet standarte që MF miratoi në fillim të vitit 2012.

2.3.4. INFORMACIONI DHE KOMUNIKIMI

Grupi i katërt i komponentëve të KB lidhet me çështjet e informacionit dhe të komunikimit. Komunikimi është shkëmbimi i informacioneve të dobishme ndërmjet personave dhe institucioneve për të mbështetur vendimet dhe për të koordinuar aktivitetet. Informacioni është baza e komunikimit që nevojitet për kryerjen efektive të detyrave të ngarkuara. Informacioni i duhet komunikuar titullarit dhe nëpunësve të tjerë, në formën dhe në kohën e duhur, për t'i ndihmuar ata në përmbushjen e përgjegjësisë së tyre.

Nga përgjigjet e NJQP mbi çështje specifike si vënia në dispozicion e informacionit mbi MFK, dhe informacionit të nevojshëm për kryerjen e detyrave, si dhe mbi egzistencën e kanaleve të komunikimit për parregullsitë, vërehen aspekte shumë pozitive në këtë fushë.

Por nga monitorimi rezulton se aktualisht nuk janë zhvilluar mjaftueshëm sistemet e informacionit në mënyrë të tillë që të ofrojnë informacionin e nevojshëm për menaxherët për t'i

dhënë mundësi atyre për të vlerësuar përmbushjen ose jo të objektivave dhe standarteve të performancës. Grafiku në vijim ilustron sa më lart.

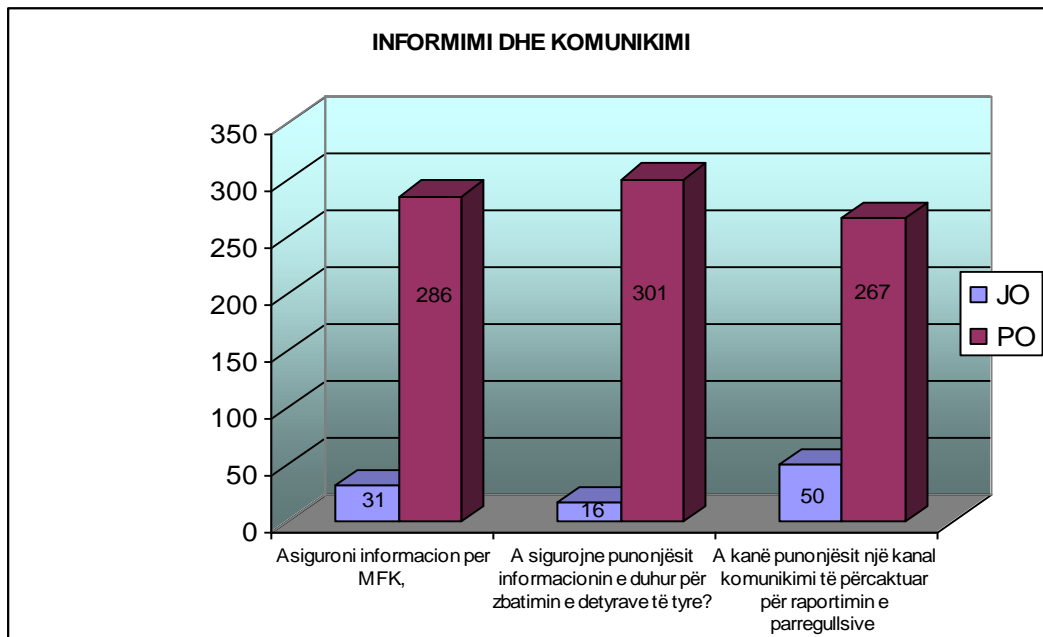


Fig. Marrja e informacionit

Opinion i NJQH/MFK

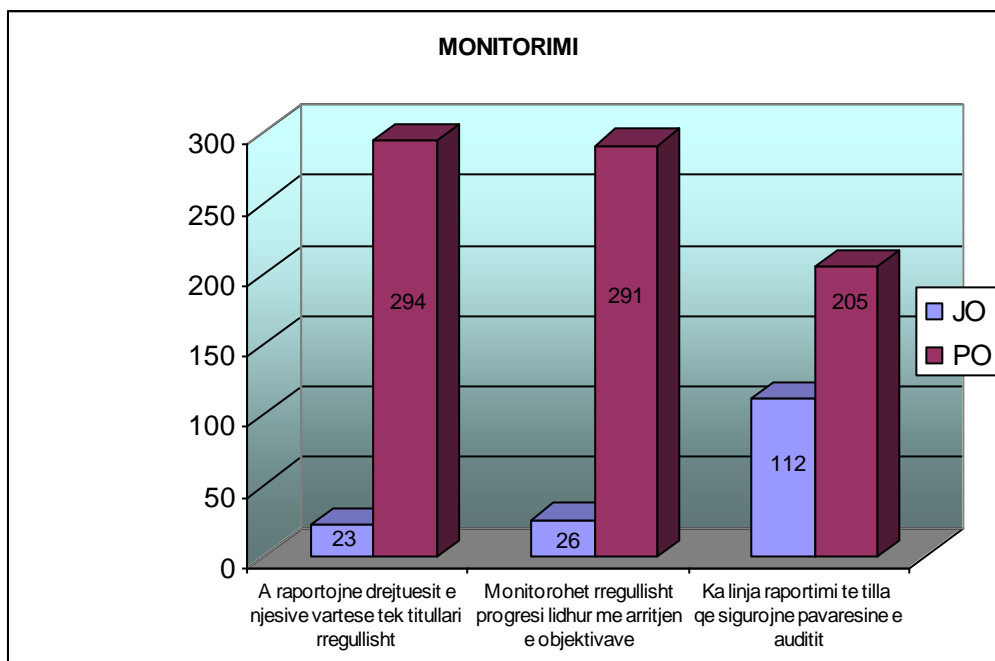
Pavaresisht pergjigjeve te mesiperme, nga monitorimi i kryer rezulton se NJQP nuk kanë zhvilluar ende një sistem komunikimi dhe informacioni të përshtatshëm. Kjo pengon punën e përditshme dhe vendimmarrjen menaxheriale. Raportimi sistematik mujor i menaxherëve për aktivitetet dhe performancën në përgjithësi ekziston (sic rezulton dhe nga përgjigjet e tyre) por nuk mund të gjykojmë saktë mbi cilësinë e raporteve. Raportimi financiar është konsideruar zakonisht si një çështje për NA dhe NZ dhe e bëjnë pak menaxherët e linjës. Ekziston edhe një mungesë e të kuptuarit se si mund të përdoret informacioni financiar për të përmirësuar efikasitetin dhe efektivitetin dhe kjo vjen për shkak të fokusimit në kontrollin tradicional.

Raportimi sistematik është një kërkesë thelbësore e përgjegjshmërisë. Raportimi duhet të mbulojë arritjet, standartet e performancës, mangësitë dhe përdorimin e burimeve. Raportet duhet të pranojnë se mjedisi operativ është dinamik dhe çfarë mund të ketë qenë e planifikuar nuk është e mundur që të arrihet 100%, ose e kundërta: mund të arrihet më tepër. Menaxherët duhet të bëhen plotësisht të vetëdijshëm për përgjegjësitë që kanë dhe çfarë duhet të raportojnë lidhur me këto përgjegjësi. Për këtë arsye fokusi në të ardhmen do të jetë ndërgjegjësimi i menaxherëve mbi domosdoshmërinë e informacionit dhe raportimit nëpërmjet përmirësimit të metodologjisë dhe seminareve në kuadër të asistencës ndërkombëtare.

2.3.5. MONITORIMI

Monitorimi është tërësia e proceseve të rishikimit të aktivitetit të institucionit, i cili synon të ofrojë garanci të arsyeshme se aktivitetet e kontrollit funksionojnë sipas qëllimit për të cilin janë krijuar dhe mbeten efikente me kalimin e kohës. Sistemi dhe komponentët e tij të veçantë mund të vlerësohen nëpërmjet procesit të monitorimit apo nëpërmjet një sistemi vlerësimesh të shkëputura.

Fokusi këtë vit si në pyetësorët ashtu edhe në raportet vjetore ka qenë raportimi i njësive të varësisë tek titullari, monitorimi i progresit dhe linjat e raportimit që sigurojnë pavarësinë e auditit të brendshëm. Sic mund të vërehet edhe nga grafiku i mëposhtëm, në përgjithësi NJQP-të janë shprehur shumë pozitivisht për dy kërkesat e para dhe mirë për kërkesën e tretë.



Opinion i NJQH/MFK dhe NJQH per AB

Nga monitorimi i kryer gjykojmë që frekuenca dhe mënyra e raportimit apo monitorimit duhen përmirësuar dhe të mos kenë fokus vetëm në raportime financiare tradicionale por edhe të performancës. Gjithashtu opinion i NJQH/AB në lidhje me sigurimin e pavarësisë së funksionit të auditit është se pavarësisht progresit, ende mbetet për të bërë në këtë drejtim. Kjo mendohet të realizohet nëpërmjet një fushate ndërgjegjësimi me nivelin e lartë menaxherial.

2. 4. ROLI I NJQH/MFK-së DHE VEPRIMTARIA PËR VITIN 2011

Njësia Qëndrore e Harmonizimit për Menaxhimin Financiar e Kontrollin u krijua në Korrik të vitit 2008 në Ministrinë e Financave si kërkesë e Ligjit nr.9936 datë 26.06.2008 “Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë”, dhe është përgjegjëse për nxjerrjen e udhëzimeve dhe implementimin e kuadrit të menaxhimit financiar dhe kontrollit; trajnimin; monitorimin dhe raportimin mbi statusin e përgjithshëm të sistemeve të menaxhimit financiar dhe kontrollit. NjQH/MFK raporton direkt tek Ministri i Financave për çështjet lidhur me politikat dhe tek Nëpunësi i Parë Autorizues i Ministrisë së Financave për çështjet të implementimit dhe monitorimit të sistemeve të MFK-së. NjQH/MFK ka përgjegjësinë për krijimin e standardeve të MFK-së në sektorin publik; monitorimin e efektivitetit të MFK-së si dhe mbështet drejtuesit e lartë të ministrive dhe të qeverisjes vendore që të hartojnë, miratojnë dhe të zbatojnë shërbime financiare, sipas procedurave, që janë në pajtim me standardet e kontrollit të brendshëm.

Struktura e Njesisë përbëhet nga: Drejtori me formim universitar në financë, kualifikime afatgjata pasuniversitare në fushën e menaxhimit të financave publike dhe kontabilitetit, eksperiencë 15-vjeçare në financat publike. Në varësi ka 4 specialiste, dy junior dhe dy senior, me formim universitar në shkencat ekonomi/financë ose juridik dhe me minimum 3 vjet eksperiencë në financat publike qendrore ose vendore. Dy ekspertët me përvojë kanë kualifikime pasuniversitare në fushën e financave publike. Aktualisht mbetet për tu plotësuar vendi vakant për specialistin e trajnimeve dhe monitorimit të forumit në faqen e internetit të MF.

Veprimtaritë e kryera gjatë vitit 2011 u fokusuan në disa drejtime të përmbledhura në vijim:

- Miratimi i "Planit 5 vjeçar për zbatimin e një sistemi modern të menaxhimit financiar dhe kontrollit (2011-2016)" me Urdhër të Ministrit të Financave Nr.11841, datë 10.06. 2011. Ky

dokument u hartua nga NjQH/MFK me asistencën ndërkombëtare të ekspertëve të SIGMA/OECD.

- Hartimi/udhëheqja e procesit të një sërë aktesh nënligjore në zbatim të Ligjit për Menaxhimin Financiar dhe Kontrollin dhe një pjesë e tyre u miratuan gjatë vitit 2011 si:
 - Udhëzimi Nr.30, datë 27/12/2011 “Për Menaxhimin e Aktiveve në Njësitë e Sektorit Publik”, publikuar në Fletoren Zyrtare Nr.170, datë 30/12/2011.
 - Urdhri Nr.92, datë 29/12/2011, “Për gjurmët Standarte të Auditit për Prokurimin me Vlerë të Vogël dhe të Lartë”
 - Udhëzimi Nr.28, datë 15/12/2011, “Mbi Paraqitjen e Deklaratës dhe Raportit Vjetor për Cilësinë e Sistemit të Kontrollit të Brendshëm në Njësitë Publike”.
 - Urdhri Nr.72, datë 14/10/2011, i Ministrit të Financave, “Për Krijimin e Bordit të KBFP”.
 - Urdhri Nr.54, datë 29/04/2011, i Kryeministrit, “Për një ndryshim në Urdhrin 78, datë 08/05/2006, Për krijimin e grupeve ministrore të punës për strategji, buxhet dhe integrim (GSBI)”.
- Aplikimi për asistencë ndërkombëtare për zbatimin e planit 5 vjeçar. Aktualisht jemi në fazën e miratimit final të dy projekteve: një me fokus njësitë e qeverisjes qendrore (projekti SIDA) dhe një qeverisjen lokale (projekti IPA 2012).
- Përzgjedhja e institucionit pilot për zbatimin e fazës së parë të planit të MFK 2011 - 2016 (Ministria e Punëve Publike dhe Transportit - Programi i Rrugëve Nacionale) si dhe është hartuar raporti i studimit paraprak i cili është diskutuar me palët e interesuara.
- Dërgimi në NJQP i Shkresës Nr.6082, datë 16/03/2011, Hapat që duen ndjekur nga njësitë publike për implementimin e Ligjit 10296, Për Menaxhimin Financiar dhe Kontrollin.
- Dërgimi i Shkresës Nr.20606, 31/10/2011 mbi Caktimin e NA në NJQP, e cila specifikon dhe përgjegjësitë e Titullarëve dhe NA-ve.
- Promovimi i forumit të MFK-së në faqen e internetit të Ministrisë së Financave, me menaxherët kryesorë (nëpunësit autorizues) dhe drejtorët e financave (nëpunësit zbatues) gjatë seminareve të organizuara në Ministrinë e Financave, i cili do të krijojë një rrjet me NA dhe NZ të njësive publike qendrore dhe vendore.
- Në muajin Tetor 2011 u organizua me sukses një prezantim shumë i vlefshëm në Këshillin e Ministrave mbi parimet e menaxhimit financiar dhe kontrollit i mbajtur nga Z.Robert Gielisse, përgjegjës i buxhetit në Drejtorinë e Përgjithshme të Buxhetit të Bashkimit Europian.
- U rishikua pyetësori i vetëvlerësimit mbi funksionimin e MFK në njësinë publike, i hartuar nga Ministria e Financave, dhe iu dërgua të gjitha NJQP-ve.
- Gjatë muajve Nëntor/Dhjetor 2011 u zhvilluan disa seminare dhe konsultime për menaxhimin e riskut/regjistrin e riskut për disa institucione të zgjedhura si Prokuroria e Përgjithshme, Ministria e Punëve Publike dhe Transportit, Ministria e Drejtësisë, Zyra e Menaxhimit të Buxhetit Gjyqësor, Ministria e Brendshme, të cilat u mbajtën nga stafi i NjQH/MFK.
- Gjatë vitit 2011, NjQH/MFK ka organizuar (bazuar në kërkesat e vetë institucioneve publike), informacione dhe seminare ndërgjegjëse dhe informuese mbi risitë e kuadrit ligjor të MFK-së dhe mbi forcimin e përgjegjshmërisë menaxheriale, për institucionet qendrore dhe njësitë e tyre shpenzuese. Këto aktivitete janë organizuar në Prokurorinë e Përgjithshme, Gjykatën e Lartë, Ministrinë e Drejtësisë, Kontrollin e Lartë të Shtetit dhe Zyrën e Menaxhimit të Buxhetit Gjyqësor.
- Në bashkëpunim të ngushtë me NJQH/AB u janë ofruar trajnime për menaxhimin financiar dhe kontrollin drejtuesve të njësive të auditimit të brendshëm të institucioneve publike, si dhe kandidatëve për tu certifikuar si auditues të brendshëm.
- Monitorimi i procesit të caktimit të nëpunësve autorizues të njësive të qeverisjes së përgjithshme nëpërmjet shkresave sqaruese, seminareve dhe kontakteve elektronike të institucioneve publike.

3. FUNKSIONIMI I AUDITIMIT TË BRENDSHËM GJATË VITIT 2011

3.1. Analiza e realizimit të programeve të auditimit

Angazhimet e auditimit janë rritur ndjeshëm gjatë vitit 2011. Kjo rritje vihet re si në planifikimin e subjekteve për t'u audituar ashtu dhe në numrin e angazhimeve të realizuara. Strukturat e auditimit të brendshëm kanë realizuar në fakt **2753 angazhime auditimi kundrejt 2528 të programuara, që e shprehur në përqindje përbën 109% të Planit Vjetor**. Rritja e numrit të angazhimeve të realizuara vërehet dhe në raport me auditimet e kryera në fakt gjatë viteve 2009 dhe 2010.

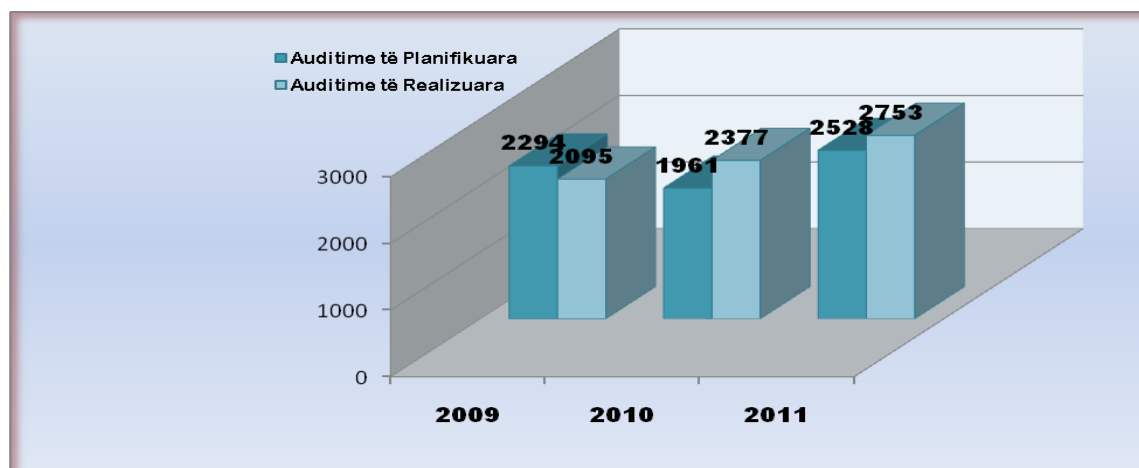


Fig.2. Grafiku i realizimit të planit në tre vitet e fundit.

Grafiku i mësipërm tregon tendencën e realizimit të auditimeve totale në fakt për vitin 2011 kundrejt auditimeve të parashikuara për t'u kryer gjatë kësaj periudhe, po ashtu dhe tendencën e realizimit të programeve të auditimit krahasuar me dy vitet e fundit. Nga të dhënat e pasqyruara vërehet se gjatë viteve 2010, 2011 ka një tejkalim të kryerjes së auditimeve ndaj planifikimit ndryshe nga viti 2009 ku angazhimet e auditimit të realizuara janë në nivel më të ulët nga sa ishin planifikuar të kryeshin. Rritja e numrit të angazhimeve të realizuara, si kundrejt planit ashtu dhe nga viti në vit, është një tregues pozitiv për veprimtarinë e auditimit, që dëmon për shtimin e punës audituese, shfrytëzimin më të mirë të kapaciteteve dhe rezervave që kanë njësitë audituese, dhe rritjen e qëndrueshmërisë së tyre.

3.1.1. Realizimi i angazhimeve të auditimit sipas llojit dhe objektivave

Hyrja në fuqi e Manualit të Auditimit të Brendshëm ndikoi në ndryshimin e strukturës së llojit të auditimeve të planifikuara po ashtu dhe të realizuara në fakt. Grafikët e mëposhtëm tregojnë llojet e auditimeve të planifikuara dhe të realizuara gjatë vitit 2011:

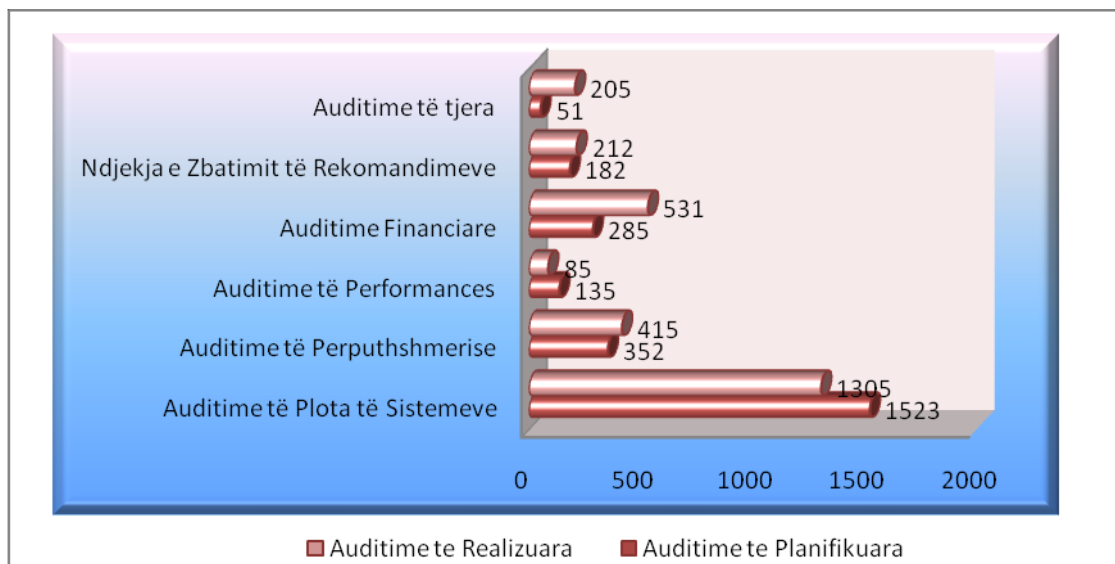


Fig.3: Grafiku i realizimit të auditimeve sipas llojit për vitin 2011

Analiza e veprimtarisë tregon se shmangiet më të mëdha lidhen me llojet e auditimeve të kryera. Duke iu referuar të dhënave të raportuara realizimi i auditimeve në total dhe sipas llojeve paraqiten në tabelën e mëposhtme:

	Realizimi i misioneve të auditimit kundrejt planifikimit të tyre në planin vjetor																
Njesi	Auditime të planifikuara sipas llojit të tyre							Auditime të realizuara sipas llojit të tyre									
Auditimi	Shërbime të Sigurisë me bazë sistemi, nga të cilat:						Ndjekja e Zbatimit të rekomandimeve	Te tjera	Shërbime të Sigurisë me bazë sistemi, nga të cilat:					Ndjekja e Zbatimit të rekomandimeve	Te tjera	Evaduar	Ne proces evadimi
te	Gjithsej		Te sistemeve/fushave			Gjithsej			Të plota	Te sistemeve/fushave							
Brendshëm		Të Sistemit	Të përputhshmërisë	Të performancës	Financiare					Të përputhshmërisë	Të performancës	Financiare					
124	2528	1523	352	135	285	182	51	2753	1305	415	85	531	212	205	2532	221	

Tab.1 Realizimi i auditimeve sipas llojit për vitin 2011

Në shmangiet e vërejtura sa më sipër, konstatohet të kenë ndikuar faktorët e mëposhtëm:

1. Ndryshimi i prioriteteve në veprimtaritë e subjekteve të audituara. Kjo ka të bëjë me ndryshimet në shkallën e vlerësimit të riskut (fushat e konsideruara me risk të ulët gjatë fazës së planifikimit kanë rezultuar me risk të një shkalle më lartë dhe anasjelltas);
2. Ndërhyrja e titullarëve në implementimin e planeve të auditimit, duke kërkuar auditime të rëndësisë së veçantë jashtë planeve. Këtu përmendim auditimin në zbatim të VKM nr.472, datë 02.07.2011 “Për disiplinimin e shpenzimeve buxhetore për vitin 2011”, i cili pasqyrohet në faktin se janë realizuar 246 auditime më shumë se planifikimi, ndërkohë që mbeten ende pa u realizuar 218 të sistemeve të plota të subjekteve.
3. Mbivendosja e misioneve të auditimit të parashikuara nga strukturat e auditimit të brendshëm me auditimet e kryera nga institucione të tjera audituese, veçanërisht nga Kontrolli i Lartë i Shtetit.
4. Performancë jo në kërkesat e standardit e audituesve në kryerjen e funksionit të tyre, e theksuar kjo sidomos në stafin e punësuar rishtazi, pa eksperiencë, të patrajnuar e të paçertifikuar për njohuritë që kërkon profesioni. Një fenomen i tillë vlerësohet të ketë sjellë vonesa në kryerjen dhe përfundimin e misioneve të auditimit brenda afateve të caktuara.

5. Vlerësim jo i saktë i nivelit të riskut për fusha të veçanta, si rezultat i njohurive të pamjaftueshme të audituesve që, në pjesën më të madhe, lidhen me aplikimin e metodologjive të reja (hyrja në fuqi e zbatimit të Manualit të ri të Auditimit të Brendshëm).

Faktorët e trajtuar më sipër janë marrë në konsideratë gjatë procesit të planifikimit strategjik dhe vjetor 2012-2016 nga NJAB dhe trajtimi i tyre synon minimizimin e impaktit negativ që ato kanë në ushtrimin normal dhe të qëndrueshëm të veprimtarisë së tyre audituese.

3.1.2.Risqet e identifikuara dhe trajtimi i tyre

Në Planet Strategjike dhe Vjetore të njësive të auditimit të brendshëm janë identifikuar dhe vlerësuar risqet kryesore për veprimtarinë e subjekte publike. Në Ligjin për Auditimin e Brendshëm dhe Manualin e Proçedurave janë përcaktuar dhe metodologjitë që përdoren për vlerësimin e riskut dhe pikërisht bazuar në këtë sistem të vlerësimit të riskut, njësitë e auditimit programojnë dhe auditimin e fushave dhe subjekteve që paraqiten me një nivel të lartë risku. Nga analiza e raporteve vjetore individuale të strukturave audituese përcaktimi i nivelit të riskut është bërë duke marrë në konsideratë faktorët e riskut të cilët në mënyrë të përmbledhur do të përgjithësoheshin në kategoritë e mëposhtme:

- + funksionet kryesore, organizimi dhe kompleksiteti i subjekteve;
- + kërkesat e raportimit financiar;
- + kuadri ligjor dhe rregullator;
- + mjedisi i Kontrollit;
- + shkalla e ndryshimeve organizative dhe të sistemit të drejtimit (menaxhimit);
- + materialiteti sipas vlerës – transaksionet me vlera monetare dhe/ose volum të madh;
- + materialiteti sipas natyrës- çështje ndaj të cilave ka interes të lartë publik dhe qeveritar;
- + paraqitja financiare e fushës apo subjektit që auditohet;
- + risku i brendshëm i fushës apo subjektit që auditohet;
- + mbulimi i pamjaftueshëm me auditime në të kaluarën.

Bazuar në faktorët e përmendur më sipër strukturat audituese vlerësojnë me risk më të lartë sistemet në vijim:

- Sistemi i prokurimit publik konsiderohet si fusha ku risku i korrupsionit dhe vjedhjes është më i pranishëm.
- Sistemi i pagesave për personelin rezulton të ketë një nivel të konsiderueshëm risku që lidhet kryesisht me shmangie në zbatimin korrekt të procedurave ligjore të kërkuara për këtë qëllim. Vendosja e kontroleve të pamjaftueshme dhe jo efëiente kanë sjellë rritjen e rasteve të shkeljeve dhe pagesave të parregullta për personelin e subjekteve publike.
- Sistemi i programimit dhe zbatimit të buxhetit është vlerësuar me risk të mesëm por ka vijuar të jetë në fokus të objektivave të auditimit. Vlerësimet në këto sisteme kanë konsistuar jo vetëm thjesht në pajtueshmërinë me ligjet e rregullat por dhe vlerën e parasë së fondeve publike, pra në vlerësimin nëse fondet publike janë shpërndarë dhe përdorur për qëllimin që ato janë dhënë dhe deri në ç'masë është siguruar përdorimi i tyre me dobi, kursim dhe frytshmëri.
- Sistemi i menaxhimit të burimeve njerëzore paraqitet me risk të lartë në mënyrë të veçantë për zbatueshmërinë e kuadrit ligjor në rekrutimin e stafit të aftë dhe kompetent në pajtueshmëri me kërkesat e vendit të punës, lëvizjen e pamotivuar të punonjësve. Një nga mangësitë kryesore të këtij sistemi është ndarja jo e qartë e roleve dhe përgjegjësi që tregon për dobësi në vetë sistemin e kontrollit të brendshëm.

Megjithatë, për subjekte të cilat janë konsideruar të kenë kompleksitet të lartë të veprimtarisë së tyre, vlerësimi i përgjithshëm i kontrollit të brendshëm ka çuar në gjykimin se niveli i riskut është i lartë, audituesit e brendshëm kanë kryer auditime të plota të të gjithë sistemeve. Në raste të tjera auditimet kanë konsistuar në vlerësimin e sistemeve të veçanta të cilat janë vlerësuar të kenë dhe riskun më të lartë për periudhën.

Sikurse është përmendur më lart, përcaktimi i fushave me risk të lartë është bërë që në fazën e planifikimit të veprimtarisë për vitin 2011. Megjithatë, si rezultat i rivlerësimit të riskut gjatë vitit dhe kur menaxhimi e ka gjykuar të arsyeshme, për fusha të cilat risku në situata të veçanta paraqitet më i lartë se vlerësimi në Planin Vjetor, janë kryer misione auditimi me urdhër të veçantë të titullarit. Atje ku risku është vlerësuar i një niveli të lartë, vëmendje e madhe i është kushtuar procesit të ndjekjes së rekomandimeve duke synuar jo vetëm përcaktimin e dëmit të shkaktuar apo përgjegjësi, por mbi të gjitha përmirësimin dhe parandalimin në përsëritjen e fenomeneve të tilla në të ardhmen.

Njësia Qendrore e Harmonizimit për Auditimin e Brendshëm në MF, drejtoi dhe koordinoi punën e Strukturave të Auditimit të Brendshëm që funksionojnë në njësitë e qeverisjes së përgjithshme duke iniciuar kryerjen e angazhimeve të auditimit dhe zbatimit të planit të veprimit të parashikuar për secilën prej njësive të sipërpërmendura.

Përfundimet e Raporteve të Auditimit të dërguara nga Njësitë e Auditimit të Brendshëm të njësive të qeverisjes së përgjithshme mbi auditimet e kryera në vetë administratat e ministrive dhe subjekteve të tyre të vartësisë, në mënyrë të përmbledhur fokusohen në rezultatet e mëposhtme:

1. Në zbatim të akteve të sipërpërmendura gjatë periudhës Gusht – Shtator 2011 **nga 77 struktura audituese u kryen 1203 angazhime auditimi** të cilat kishin si objektiv kryesor: *“Verifikimin e rregullshmërisë së dhënies së shpërblimeve për rezultate të mira në punë, pagesat për orët e punës jashtë kohës normale të punës dhe ditët e pushimit vjetor të pakryer për vitin 2010 në njësitë e qeverisjes së përgjithshme”*.
2. Në **1203 njësi shpenzuese të audituara** në **1176 prej tyre** janë konstatuar shkelje të disiplinës financiare duke vlerësuar një dëm ekonomik në total prej **184’490 mijë lekë**, ndërkohë që **27 njësi** rezultojnë të mos kenë kryer pagesa të cilat bien në kundërshtim me kuadrin ligjor në fuqi. Shuma e mësipërme përfaqëson rreth **6800 raste (persona) të shkeljeve** të kuadrit ligjor përkatës..

Duke iu referuar gjetjeve dhe konstatimeve të paraqitura në rezultatet e angazhimeve të auditimit, janë dhënë rekomandimet përkatëse të cilat do të ndikojnë ndjeshëm në përmirësimin e sistemeve të pagesave dhe disiplinimin e shpenzimeve të fondeve buxhetore në fushën e dhënies së shpërblimeve, pagesave të orëve jashtë kohës normale të punës dhe të pagesave për ditët e pushimit vjetor të pakryer për gjithë punonjësit e njësive shpenzuese.

3.1.3. Rekomandimet kryesore, Përgjigjja e menaxhimit dhe Zbatimi i tyre

Objekti i strategjik i auditimit të brendshëm nuk mund të arrihet plotësisht nëse do të synojë vetëm vlerësimin e sistemeve të kontrollit të brendshëm, menaxhimit e riskut dhe të qeverisjes. Dhënia e rekomandimeve të zbatueshme dhe që i shtojnë vlerë subjektit të audituar është pjesa tjetër dhe shumë e rëndësishme e funksionit të auditimit të brendshëm, çka është dhe misioni i këtij funksioni. Arritja e këtij objekti përcaktohet, në një masë të madhe, nga cilësia dhe zbatueshmëria e rekomandimeve, por tregon gjithashtu përgjegjësinë e auditimit për të gjetur rrugët më efektive për ndërgjegjësimin e menaxhimit të subjekteve publike mbi vlerën dhe përfitimet nga zbatimi i rekomandimeve. Është e njohur që përgjegjësia e zbatimit të rekomandimeve rëndon mbi vetë drejtuesit e subjekteve të audituara, por nga ana tjetër përgjegjësia e auditimit të brendshëm nuk kufizohet vetëm në dhënien por dhe në ndjekjen e zbatimit të rekomandimeve pasi dhe rezultatet e punës audituese varen në një masë të madhe nga ky faktor. Nëse auditimi i brendshëm do të luajë një rol pasiv, i cili do të konsistonte thjesht në dhënien e rekomandimeve, që jo rrallë rezultojnë të paqarta dhe të paaplikueshme, atëherë nuk do të bëhej fjalë për përmbushje të misionit dhe objektivave të tij strategjikë, pra për vlerë të shtuar të subjektit të audituar apo përmirësim të veprimtarisë së tij. Për këtë arsye, vlerësimi i veprimtarisë së strukturave të auditimit nuk është kufizuar vetëm në paraqitjen e propozimeve për masa dhe rekomandimet e dhëna, por ka konsideruar si tregues të rëndësishëm dhe shkallën e zbatimit të këtyre rekomandimeve. Tabela e mëposhtme jep informacion mbi shkallën e

zbatueshmërisë së rekomandimeve sipas prioritetit të tyre. Konstatohet se treguesi për zbatimin e rekomandimeve është pozitiv, pasi përveç faktit që ato janë panuar 100%, zbatueshmëria e tyre është në nivele të kënaqshme, 63% dhe pjesa tjetër është në proces zbatimi dhe i takon kryesisht rekomandimeve me prioritet të mesëm dhe të ulët.

TOTALI REKOMANDIMEVE	REKOMANDIME TË ZBATUARA	LLOJET E REKOMANDIMEVE SIPAS PRIORITETEVE					
		PROIRITET I LARTË		PRIORITET I MESËM		PRIORITET I ULËT	
		PRANUAR	ZBATUAR	PRANUAR	ZBATUAR	PRANUAR	ZBATUAR
5524	3494	1857	1033	2052	1482	1615	979

Tabela 3. Zbatimi i rekomandimeve për periudhën Janar-Dhjetor të vitit 2011

Informacion i detajuar mbi sasinë e rekomandimeve të dhëna, të pranuar dhe të zbatuara për çdo institucion gjendet në Pasqyrën 4, bashkëlidhur këtij Raporti. Njëkohësisht në Pasqyrën 4/a jepet një përmbledhje e rekomandimeve kryesore sipas prioriteteve të zbatimit të tyre. Këto rekomandime i referohen gjetjeve të konstatuara dhe kanë synim përmirësimin e sistemeve përkatëse, uljen e nivelit të riskut në këto sisteme dhe dhënien e këshillave për zgjidhje që mundësojnë parandalimin e rasteve të shkeljeve në të ardhmen. Ndër rekomandimet më kryesore mund të përmendim:

1. Rekomandime që lidhen me *përmirësimin e proceseve të vendimmarrjes të politikave, të procedurave dhe hartimit të strategjive të cilat i ndihmojnë organizatat publike për përcaktimin sa më real të prioriteteve dhe objektivave vjetore, afatmesëm dhe afatgjatë*. Këto rekomandime synojnë në përmirësimin e veprimtarisë së strukturave vendimmarrëse, riorganizimin e bordeve dhe këshillave drejtues dhe shpeshherë rishikimi i funksioneve të drejtuesve të nivelit të lartë dhe të mesëm të menaxhimit;
2. Rekomandime për përmirësimin *e proceseve të implementimit të politikave, kuadrit ligjor e procedural të brendshëm e të jashtëm* që drejton veprimtarinë e organizatave (subjekteve) publike. Këto rekomandime synojnë në vendosjen e procedurave dhe rregullave të qarta për parandalimin e fenomeneve negative, verifikimeve, autorizimeve, ndarjen e detyrave sipas funksioneve dhe roleve të çdo (nëpunësi) zyrtari;
3. Rekomandime për përmirësimin *e sistemit të menaxhimit financiar* me qëllim që të sigurohet përdorimi me efektivitet, ekonomi dhe efikasitet i fondeve publike. Këto rekomandime synojnë në rritjen e cilësisë së planifikimit dhe zbatimit të buxhetit të shtetit, vendosjen e rregullave të kujdesshme për parandalimin e mashtrimit dhe vjedhjes, ruajtjen e aseteve etj;
4. Rekomandime për *zhvillimin profesional të punonjësve* në subjektet publike dhe sidomos stafit që punon në strukturat e menaxhimit financiar.
5. Rekomandime për *ngritjen dhe zhvillimin profesional të kapaciteteve audituese*.

Nga analiza e veprimtarisë së strukturave audituese konstatohet se përpjekjet e audituesve për rritjen e cilësisë së rekomandimeve kanë ardhur në rritje. Të dhënat e mësipërme tregojnë se pranimi i rekomandimeve dhe zbatimi i tyre në shkallë të lartë janë rezultat i përmirësimit të cilësisë së punës së vetë audituesve. Gjithashtu kjo shoqërohet me një kuptim më të drejtë të menaxhimit të subjekteve të audituara mbi vlerën dhe përfitimet e auditimit të brendshëm. Grafiku i mëposhtëm tregon nivelin e zbatimit të rekomandimeve sipas prioriteteve.



Fig.5. Zbatimi i rekomandimeve

Përpyjekjet e auditimit për të përmirësuar punën në drejtim të zbatueshmërisë së rekomandimeve gjatë vitit 2011 reflektohen dhe në planifikimin dhe kryerjen e auditimeve specifike për ndjekjen e rekomandimeve. Planifikimi dhe më pas kryerja e angazhimeve për të verifikuar ndjekjen e rekomandimeve ka ndikuar ndjeshëm për të siguruar informacionin mbi vazhdueshmërinë dhe vlerën e auditimeve. Për më tepër, praktika të tilla i shërbejnë dhe vetë punës së audituesve pasi zbatimi i rekomandimeve dhe vlera e tyre shërbejnë dhe si matës i performancës së veprimtarisë audituese.

3.2. VLERËSIMI I VEPRIMTARISË SË NJËSIVE TË AUDITIMIT TË BRENDSHËM

Sigurimi i cilësisë i trajtuar në standardin 1310 të IIA-së përcakton detyrimin që: *”Drejtuesi i njësisë së auditimit duhet të hartojë dhe të mbajë një program që të sigurojë cilësinë e auditimeve të kryera dhe të vlerësojë veprimet e njësisë së auditimit të brendshëm.”*

Qëllimi i këtij programi është të krijojë një siguri të arsyeshme në përputhje me standardet dhe praktikatat profesionale të auditimit të brendshëm, të kartës së auditimit e standardeve të tjera të aplikueshme. Pjesë e rëndësishme e sigurimit të cilësisë është mbikëqyrja dhe rishikimi i jashtëm i veprimtarisë së strukturave audituese.

Përputhja me standardet e aplikueshme shkon përtej pajtueshmërisë me politikat dhe procedurat e miratuara pasi përfshin: vlerësimin e performancës së vetë njësisë së auditimit dhe nivelin e efektivitetit të saj. Në MAB përcaktohet se në përgjithësi mbikëqyrja dhe vlerësimi i njësive të auditimit të brendshëm të ngritura pranë subjekteve publike kryhen nga NJQH/AB.

Sikurse çdo element tjetër i sistemit të auditimit të brendshëm, Drejtoria e Metodologjisë dhe Vlerësimit të Cilësisë në NJQH/AB ka ushtruar funksionet e saj sipas Planit Vjetor 2011, dhe nëpërmjet veprimtarive të ndërmarra ka dhënë kontributin e saj për arritjen e objektivit strategjik dhe objektivave të tjera të saj. Nëpërmjet vlerësimeve të veprimtarive të 22 njësive të mbikëqyrura, dhe monitorimit të raporteve finale të ardhura nga strukturat e AB në sektorin publik, është bërë e mundur të dalin në pah pikat e dobëta të sistemit të auditimit publik, po kështu dhe shkëmbimi i ekperiencave e praktikave më të mira të zbatimit të standardeve kanë qenë një nga elementët e veprimtarisë së mbikëqyrjes dhe vlerësimit të cilësisë së auditimit. Duke u shprehur **pozitivisht për nivelin aktual të arritur në cilësinë e punës së strukturave audituese**, njëkohësisht theksohen disa faktorë të cilët kanë vështirësuar punën në arritjen e objektivave të auditimit gjatë vitit të kaluar dhe që tregojnë se ka akoma vend për përmirësime të ardhshme. Përgjithësisht bëhet fjalë për të njëjtat mangësi të vërejtura thuajse në të gjitha njësitë e mbikëqyrura dhe që mund t’i përmbledhim sa më poshtë:

1. Cilësia e përgatitjes së materialeve vlerësohet jo në nivelet e kërkuara nga standardet. Projekt Raportet nuk janë të plota, nuk i referohen plotësisht programeve të punës të misioneve të auditimit dhe rrallëherë pasqyrojnë performancën e vetë subjektit. Raportet finale, në të shumtën e rasteve përshkruajnë të njëjtën situatë që pasqyrohet në projektraport dhe nuk rendisin gjetjet sipas rëndësisë. Po kështu, rekomandimet nuk i referohen prioriteteve dhe nuk marrin parasysh në të gjitha rastet gjetjet e bëra në misionet e auditimit. Kjo gjë shihet pothuajse në të gjitha njësitë e AB, si dhe nga analiza e raporteve finale të monitoruara nga NJQH/AB.
2. Paqartësia për elementin e mësipërm shpesh çon në një rol të kufizuar të audituesit - thjesht konstatim- dhe nuk jepen rekomandime për përmirësimin e sistemeve në mënyrë që ngjarja negative të mos kthehet në fenomen të zakonshëm. Njësitë e Auditimit sidomos në pushtetin vendor (bashki, komuna) konstatohet të kenë shumë mangësi në funksionimin e tyre dhe njohuri jo të thella të kuadrit profesional.
3. Shmangiet e shpeshta nga planet vjetore, auditimet me urdhër të menaxhimit rrisin ndjeshëm riskun e prekjës së pavarësisë funksionale të njësisë së auditimit, që shprehet pikërisht në hartimin e pavarur të planeve të auditimit dhe në gjykimin mbi bazë risku të subjekteve. Ky fenomen është konstatuar në të gjitha njësitë e mbikqyrura.
4. Përveç nivelit jo të kënaqshëm të përgatitjes së raporteve, mangësi të theksuara ka në trajtimin e observacioneve të palës së audituar. Mostrajtimi i drejtpërdrejtë i gjetjeve, observacioneve, diskutimit të drejtpërdrejtë dhe pranimi nga palët, mund të çojë në dhënien e rekomandimeve të papërshtatshme dhe të pazbatueshme, çka sjellë një impakt negativ në rezultatet e punës si dhe në cilësinë e tyre.
5. Komunikimi i rezultateve të auditimit, shkëmbimi i informacionit midis institucioneve përkatëse mbetet një nga pikat e dobëta të sistemit kur bëhet fjalë për njësitë e qeverisjes vendore. Ligji për Auditimin e Brendshëm dhe Manuali i Procedurave, përcaktojnë edhe linjat e raportimit që do të ndjekin Njësitë e AB në sektorin Publik, ku çdo njësi do të raportojë direkt në Njësinë Qendrore të Harmonizimit. Në këtë mënyrë do të shmangen edhe mosmarrveshjet që ekzistojnë përsa i përket kësaj pike. Kjo do të bëjë të mundur nxjerrjen në pah të veprimtarive të kryera në kuadrin e gjithë sistemit.
6. Mungesa e kapaciteteve njerëzore dhe lëvizjet e shpeshta të stafit, mungesa e eksperiencës në punë si dhe rekrutimi i audituesve të brendshëm të cilët nuk plotësojnë as kërkesat minimale mbi kriteret e punësimit të AB sipas Ligjit të AB, janë faktorë të cilët kanë çuar në mbingarkesë në punë dhe mosrealizim të planit të auditimit dhe ulje në nivelin e cilësisë së njësive të AB.
7. Zhvillimi profesional i audituesve është një problem që prek më pak strukturat pranë qeverisjes qendrore, por është mjaft i ndjeshëm në strukturat e vartësisë apo dhe ato të pushtetit vendor. Pasojat e cilësisë së ulët krijojnë reaksion zinxhir negativ më pas dhe në subjektet publike me të cilat ato kanë lidhje vartësie apo funksionale.
8. Dhe së fundi por jo nga rëndësia, është konceptimi jo i plotë dhe shkalla e ulët e ndërgjegjësimit të nivelit të lartë të menaxhimit mbi rolin e ri dhe modern të auditimit të brendshëm në kuadrin e zhvillimit dhe implementimit të Sistemit të KB si një instrument për të siguruar mirëfunksionimin e subjekteve publike dhe sigurimin e vlerës për para të tyre.

3.3. ANALIZA E KAPACITETEVE AUDITUESE

Ngritja dhe Funksionimi i Strukturave të Auditimit të Brendshëm

Për zhvillimin normal të veprimtarisë së auditimit të brendshëm në sektorin publik është e domosdoshme ngritja e strukturave të auditimit dhe komunikimi ndërmjet elementëve të këtij sistemi. Ligji “Për Auditimin e Brendshëm në Sektorin Publik” dhe “Manuali i Auditimit të Brendshëm” përcaktojnë kërkesën që çdo subjekt publik duhet të ketë shërbimin e tij të auditimit

të brendshëm sipas mënyrave të përcaktuara në LAB. Kuadri ligjor dhe rregullator theksojnë parimet bazë mbi të cilat ushtrohet kjo veprimtari.

Në mbështetje të këtyre kërkesave NJQH/AB ka ndërmarrë iniciativën ligjore për përgatitjen e një Vendimi të Këshillit të Ministrave i cili do të përcaktojë kriteret mbi të cilat duhet të ngrihen Njësitë e Auditimit të Brendshëm brenda subjekteve publike. Ky vendim ka si qëllim të bazë të dhënash do ti paraprijë punës për përcaktimin e kriterëve të reja për ngritjen e strukturave dhe për kualifikimin e audituesve të brendshëm në sektorin publik.

Nga të dhënat e mbledhura, deri në fund të vitit 2011 numri i NJAB në sektorin publik konsiston në 123 njësi që funksionojnë në njësi të qeverisjes qendrore dhe lokale. Tabela e mëposhtme jep informacion të detajuar mbi ecurinë e procesit të krijimit të strukturave audituese në subjektet publike për tre vitet e fundit:

STRUKTURAT	VITI 2009	Viti 2010	Viti 2011
Institucione Qendrore	14	14	14
Institucione të Vartësisë	51	55	52
Institucione të Pavarura	4	8	8
Pushteti Vendor	50	55	49
Gjithsej	119	133	123

Tab.4 Ecuria e krijimit të strukturave të auditimit në tre vitet e fundit

Gjatë këtij viti vihet re një ulje në numrin e NJAB (10 më pak se në vitin 2010). Ndryshimet në LAB dhe Manuali i AB kane diktuar nevojën e rritjes dhe funksionimit të Njësive të Auditimit të Brendshëm mbi bazën e standardeve të miratuara dhe praktikave më të mira të fushës. Kjo ka pasur dhe pritet të ketë impaktin e saj dhe në numrin e njësive të auditimit. Kërkesa ligjore për të pasur jo më pak se tre auditues në NJAB do të sjellë si pasojë mbylljen e disa prej njësive të auditimit që kanë në përbërjen e tyre vetëm 1 person, dhe adoptimin e mënyrave të tjera që ofron LAB për sigurimin e shërbimit të auditimit. Në ofrimin e këtij informacioni NJQH/AB është mbështetur në njoftimin zyrtar që kanë dërguar institucionet, në të cilat nuk funksionon më NJAB.

Problematike paraqitet situata në organet e pushtetit vendor, ku shpesh kufizimet e kuadrit ligjor apo dhe keqinterpretimet e tij bëhen shkak për mosmarrëveshje midis Njësive të Auditimit të Brendshëm, apo akuza të ndërsjella për ndërhyrje në objektet e auditimit. Megjithatë NJQH/AB ka intensifikuar përpjekjet e saj për koordinimin e veprimtarive, trajnimin e stafit dhe mbështetjen për përmirësimin e cilësisë së punës së tyre. Më konkretisht tabela e mëposhtme jep një informacion më të saktë lidhur me strukturat e auditimit të brendshëm të ngritura në njësitë e qeverisjes lokale:

Pushteti Vendor		Struktura
Nr		
1	Këshilla Qarqesh	5
2	Bashki	37
3	Komuna	5
4	Ndërmarrje Bashkie	2
	Shuma	49

Tab. 5 NJAB të ngritura në Njësitë e Qeverisjes Vendore

Lidhur me mënyrën e funksionimit sipas nivelit që ato janë organizuar, Njësitë e Auditimit të Brendshëm paraqiten me statusin e mëposhtëm:

Nr	Nivelet e NJAB	Numri NJAB
1	Departament	1
2	Drejtori	39
3	Sektor	46
4	Degë	1
5	Zyrë	19
6	Inspektor	1
7	Specialist	16
	Totali	123

Tab. 6 Niveli i organizimit të strukturave audituese

Të dhënat e mësipërme pasqyrojnë njëkohësisht dhe një prej dobësive të përmendura në vlerësimin e sistemit ku një numër i konsiderueshëm institucionesh e siguron shërbimin e auditimit të brendshëm nga 1 person çka çënon jo vetëm nivelin e objektivitetit dhe besueshmërisë së kësaj veprimtarie por gjithashtu dhe mangësi në zbatimin e standardeve për sigurimin e brendshëm të cilësisë, të cilat në këto kushte janë praktikisht të pamunduar për t'u zbatuar.

Kapacitetet Audituese

Për vetë profesionin mjaft delikat dhe të rëndësishëm që kanë audituesit e brendshëm, që përfshin jo vetëm vlerësimin e sistemeve të kontrollit (financiar apo të tjera) por dhe dhënien e rekomandimeve, ata duhet të zotërojnë dhe të tregojnë se kanë nivelin e duhur profesional dhe integritet për të siguruar ushtrimin e drejtë dhe të saktë të funksionit të tyre. Për këtë qëllim, nga analiza e plotësisë dhe përbërjes së strukturave audituese konstatohet se nga 402 **auditues të brendshëm të planifikuar** sipas organikave të miratuara, aktualisht **janë të punësuar 392**. Midis të punësuarve 320 **auditues janë të certifikuar, 29 janë në proces dhe 43 nuk janë të certifikuar**. Në tabelën nr.7 jepet një informacion i detajuar mbi shpërndarjen e numrit të audituesve sipas strukturave, si dhe statusin e tyre lidhur me certifikimin si “Auditues të Brendshëm në Sektorin Publik”.

	NUMRI	PUNONJËS	PUNONJËS	TË	NË	TË PA
EMERTIMI	STRUKTURA	PLANIFIKUAR	FAKTIK	CERTIFIKUAR	PROCES	CERTIFIKUAR
Institucione Qendrore	14	103	100	94	2	3
Institucione të Vartësisë	52	189	183	152	14	19
Institucione të Pavarura	8	30	29	26	3	0
Pushteti Vendor	49	81	80	48	10	21
SHUMA	123	403	392	320	29	43

Tab.7 Numri i AB në sektorin publik

Duke analizuar tendencat e zhvillimit për 2 vitet e fundit vërejmë se numri i punonjësve që punojnë pranë Strukturave të AB është pakësuar por ndërkohë tregues pozitiv është rritja e numrit të audituesve të cilët janë certifikuar dhe një pjesë e mirë është në proces certifikimi.

Nga analiza e përbërjes profesionale të stafit auditues vërejmë që numrin më të madh e zënë specialistë të fushave ekonomike ku 335 auditues janë diplomuar si ekonomistë, 38 juristë dhe vetëm 19 i përkasin specialiteteve të tjera teknike. Siç kemi theksuar dhe më sipër, veprimtaritë teknike specifike për subjekte të veçanta siç janë: Ministria e Punëve Publike, Transportit dhe Telekomunikacionit; Ministria e Bujqësisë, Ushqimit dhe Mbrojtjes së Konsumatorit; Ministria e Shëndetësisë; Ministria e Mbrojtjes dhe Ministria e Brendshme, për të përmbushur misionin e tyre në raport me veprimtarinë që zhvillojnë, kërkojnë plotësimin e nevojave me specialistë të fushave përkatëse.

Numri i Punonj. planifik.	Numri i Punonj. faktik	Arsimimi				Vitet si AB		Zhvillimi Profesional	
		Të ndarë sipas specializimit:			Studim të thell.	deri 5 vjet	mbi 5 vjet	Çertifikimi	
		Ekonomist	Juristë	Të Tjerë				Të çert.	në proces
403	392	335	38	19	55	166	227	320	29

Tab.8. Përbërja profesionale e audituesve të brendshëm dhe eksperienca në punë

Përbërja profesionale e audituesve e cila konsiston në faktin që pjesa më e madhe e tyre i përkasin fushës së ekonomisë është e lidhur dhe me nivelin e lartë të auditimeve financiare që kryhen aktualisht në raport me auditimet e llojeve të tjera. Sidoqoftë MAB parashikon se drejtuesi i auditimit për çështje specifike teknike mund të sigurojë mbështetje nga burime të jashtme. Grafikisht përbërja profesionale në punë e shprehur në % paraqitet si në figurën 6 më poshtë:



Fig.6 Ndarja profesionale e Audituesve të Brendshëm e shprehur në %

Një nga kushtet e punësimit si auditues i brendshëm është dhe ekperienca profesionale. Lidhur me këtë, sipas të dhënave të raportuara nga strukturat audituese, rezulton se 166 punonjës kanë eksperiencë pune në auditim deri në 5 vjet dhe 226 mbi 5 vjet punë si auditues. Përmbushja e kriterit të vjetërsisë së punës së audituesve të brendshëm shihet si një faktor tek i cili mund të mbështetemi për të krijuar nivelin e sigurisë mbi cilësinë e punës së audituesve. Në mënyrë grafike këto të dhëna pasqyrohen sa më poshtë:

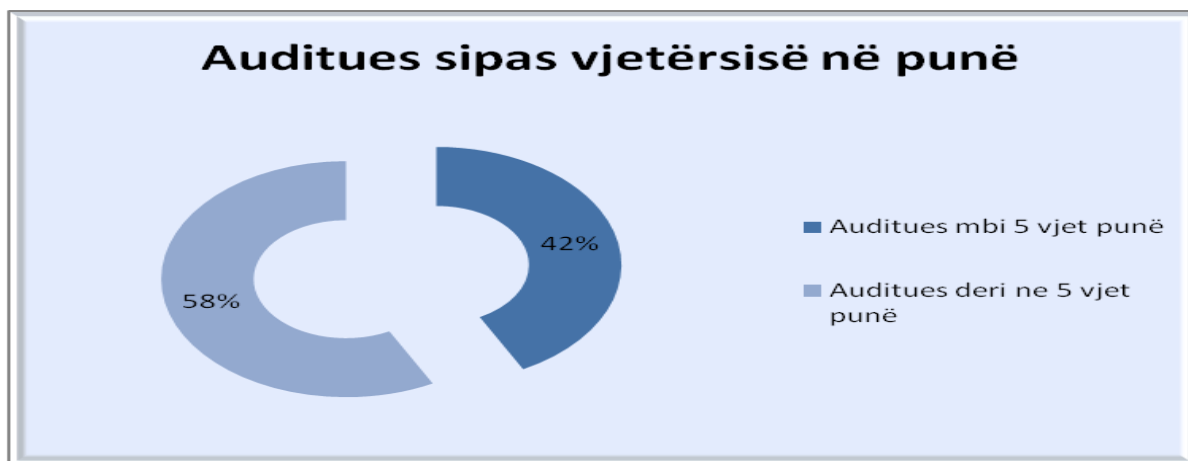


Fig.7 Të dhëna mbi eksperiencën e punës së AB

Referuar të dhënave të paraqitura në tabelën 8 dhe grafikun e mësipërm, vërehet një përmirësim i ndjeshëm në drejtim të angazhimit për të përmbushur kriterin e vjetërsisë në punë për audituesit e brendshëm. Punësimi i audituesve me eksperiencë të konsiderueshme në këtë fushë tregon përpjekjet në drejtim të ngritjes së kapaciteteve audituese dhe qëndrueshmërisë së tyre. Përmirësimi i këtij treguesi tregon gjithashtu se trajtimi i riskut që lidhet me qarkullimin e shpeshtë të stafit, punësimin e audituesve në kundërshtim me kërkesat e LAB dhe standardeve ka shënuar rezultate pozitive dhe rekomandimet e dhëna në këtë drejtim kanë ndikuar në përmirësimin e situatës.

3.4. ZHVILLIMI I AFTËSIVE DHE NGRITJA E NIVELIT PROFESIONAL TË AUDITUESVE

Strategjia për Trajnim për Audituesit e Brendshëm

Drejtoria e Zhvillimit Profesional dhe Analizës në NJQH/AB në kuadër të reformave të ndërmarra për përmirësimin dhe zhvillimin e aftësive të stafit të strukturave të auditimit të brendshëm, me qëllim që ato të jenë sa më të qëndrueshme, profesionale dhe eficiente vijon të implementojë programin e Trajnimit për “Çertifikimin e Audituesve të Brendshëm në Sektorin Publik”. Ajo ka synuar të realizojë qëllimin kryesor të veprimtarisë trajnuese për :

“Rritjen e aftësive profesionale dhe përmirësimin e njohurive bazë të stafit të Auditimit të Brendshëm, në mënyrë që secili prej tyre, në funksionin e tij, të përmbushë sa më mirë misionin e audituesit të brendshëm si mbështetës dhe këshillues i pavarur për drejtimin e institucionit ku ai vepron”

Ndërmjet objektivave të tjera të përcaktuara në Ligjin e Auditimit të Brendshëm, Drejtoria e Zhvillimit Profesional, sipas standardeve dhe praktikave ndërkombëtare (BE), konsiderohet si “udhëheqëse” e procesit të shndërrimit nga sistemet tradicionale të kontrollit në sisteme të përshtatshme të Auditimit të Brendshëm. Kjo përfshin të mësuarit, shkëmbimin dhe konsolidimin e eksperiencës për zbatimin e legjislacionit dhe standardeve të adoptuara. Vërehet një kërkesë në rritje e strukturave të ministrive, institucioneve qendrore dhe të vartësisë për të qenë vazhdimisht të informuar dhe me njohuri të përditësuara mbi zhvillimet e KBFP. Për këtë arsye trajnimi bazë dhe i vijueshëm i stafit të këtyre strukturave mbi implementimin e mëtejshëm dhe zhvillimet e reja, mbetet një objektiv sa aktual aq dhe i domosdoshëm. Këto struktura i adresojnë pyetjet e tyre pikërisht në NJQH/AB, e cila tashmë kryen rolin e “Qendrës së Ekselencës”, si pasojë e së cilës ajo përballlet me përgjegjësi ekstra për përmirësimin e qeverisjes në sektorin publik.

Trajnimi për çertifikimin “Auditues i Brendshëm në Sektorin Publik”

Organizimi, administrimi dhe zhvillimi i trajnimeve për çertifikimin si “Auditues i Brendshëm në Sektorin Publik” janë produkt i drejtpërdrejtë i bashkëpunimit midis DZHP&A dhe Komisionit të Kualifikimit, si organi përgjegjës i këtij procesi. Hartimi, miratimi dhe më pas implementimi i

akteve ligjore sekondare kanë synuar të krijojnë dhe plotësojnë mjedisin e nevojshëm për zhvillimin profesional të punonjësve.

Treguesi i nivelit të aftësive dhe kapaciteteve profesionale të stafit të strukturave të KBFP është rritur ndjeshëm. Si rezultat i implementimit të procesit të trajnimit për titullin “Auditues i Brendshëm në Sektorin Publik”, vetëm gjatë vitit 2011, janë vlerësuar fitues të këtij titulli **283 kandidatë**, përfaqësues të strukturave audituese dhe të menaxhimit financiar. Ndërkohë që kanë filluar trajnimin në Tetor 2011 dhe vijojnë të trajnohen 336 *kandidatë*, ku trajtohen sipas programit të miratuar në bazë të ***kurrikulave për 4 module si më poshtë***:

- Auditim i Brendshëm në sektorin publik;
- Qeverisja dhe Kontrolli i Brendshëm;
- Kontabilitet Publik dhe Raportim Financiar;
- Njohuri mbi Legjislacionin.

Një element mjaft i rëndësishëm i zhvillimit profesional është dhe qëndrueshmëria e sistemit të trajnimit e cila sigurohet me anë të procesit të vijueshëm të detyrueshëm nëpërmjet të cilit përditësohen njohuritë në pajtueshmëri me standardet dhe praktikatat më të fundit. Trajnimi i audituesve nuk kufizohet vetëm në çertifikimin e njohurive por thellohet më tej pikërisht me trajnime të përditësuara praktike dhe profesionale.

Trajnimi i vijueshëm i detyrueshëm

Zhvillimet e reja në fushën e auditimit të brendshëm, nxisin kërkesën për rritjen e cilësisë së punës audituese, vlerësimin dhe komunikimin transparent të rezultateve të kësaj veprimtarie. Për këtë qëllim, NJQH/AB në zbatim të nenit 20, të LAB dhe Urdhërit të MF nr.56, datë 01.08.2011, “Për organizimin, zhvillimin dhe administrimin e sezoneve të trajnimeve, shpalljen e kriterëve për regjistrimin e kandidatëve për pajisjen me dëshminë “Auditues i Brendshëm në Sektorin Publik” dhe trajnimit të vijueshëm të detyrueshëm”, organizoi dhe menaxhoi një kurs trajnimi në kuadrin e trajnimit të vijueshëm të detyrueshëm për audituesit e brendshëm. **Trajnimi i vijueshëm i detyrueshëm** synon t’u japë audituesve të brendshëm publik njohuri të përditësuara dhe të nevojshme në fushën e auditimit të brendshëm publik. Njohuritë e fituara gjatë këtij program trajnimi do t’u shërbejnë audituesve të brendshëm për të përditësuar dhe përshtatur dijet dhe aftësitë e tyre me praktikatat dhe standardet e punës më të përparuara për kryerjen e funksionit të audituesit. Programi i trajnimit është një përmbledhje e zhvillimit të veprimtarisë së auditimit të brendshëm për zbatimin praktik të Manualit të Auditimit të Brendshëm. Ai përfaqëson një set procedurash dhe hapat që duhet të ndiqen për zbatimin e angazhimeve të auditimit, duke filluar me Planifikimin Strategjik dhe Vjetor të veprimtarisë së Njësisë së Auditimit të Brendshëm deri në përfundimin dhe sigurimin e cilësisë së punës audituese. Objektivat e trajnimit kanë si qëllim të aftësojnë pjesëmarrësit se si :

- Planifikojnë veprimtarinë audituese për periudha Strategjike, Vjetore si dhe në kuadrin e një angazhimi auditimi.
- Kuptojnë konceptin e Kontrollit të Brendshëm, Sitemin e Menaxhimit të Riskut dhe të vlerësojnë kontrollet në subjektet e audituara.
- Kryejnë një angazhim të auditimit të brendshëm.
- Përdorin dhe zbatojnë metodën e ABS dhe teknika të ndryshme të auditimit.
- Raportojnë dhe komunikojnë rezultatet e veprimtarisë së tyre audituese.
- Përshkruajnë karakteristikat kryesore të kontrollit të cilësisë të punës audituese.
- Identifikojnë treguesit përkatës të performancës për auditimin e brendshëm.

Trajnimi i konceptuar në një kurs prej 48 orësh kishte si objektiv auditues të brendshëm të punësuar në subjektet publike. Në trajnim morën pjesë 146 auditues të brendshëm për të cilët detyrimi për t’iu nënshtruar trajnimit të vijueshëm të detyrueshëm konsiderohet i përmbushur. E mbështetur jo vetëm nga kërkesa ligjore për trajnimin e vijueshëm të detyrueshëm por dhe nga kërkesa e audituesve për tematikën e trajtuar gjatë këtij kursi trajnimi, gjatë vitit në vijim,

NJQH/AB parashikon të zhvillojë këtë trajnim deri sa të gjithë audituesit e punësuar aktualisht në sektorin publik të trajnohen plotësisht. Vetëm pas këtij procesi do të kalohet në tematika të tjera të identifikuara nga vetë strukturat audituese dhe të paraqitura në Planin Vjetor e Strategjik të AB për periudhën 2012-2016.

4. KONKLuzionet e Përgjithshme dhe Objektivat për të Ardhmen

Zhvillimi i modelit të ri të kontrollit të brendshëm financiar publik në Shqipëri kërkon prej pjesëmarrësve kryesorë në proces ndërmarrjen e veprimeve efektive në përputhje me rolin dhe përgjegjësitë e tyre. Vetëm zbatimi i duhur i kuadrit të ri ligjor dhe përpjekjet nga ana e të gjitha palëve të interesuara mund të çojë në arritjen e qëllimit – krijimin e një sistemi modern, të besueshëm dhe funksional të kontrollit të brendshëm financiar publik. Në këtë drejtim Ministria e Financave miratoi Planin 5 vjeçar të implementimit të një sistemi modern të MFK-së dhe tashmë ka filluar zbatimi i tij, në fazën fillestare me mbështetjen e SIGMA-s dhe në vijim me mbështetjen e SIDA-s dhe BE nëpërmjet instrumentit të IPA 2012.

Futja e menaxhimit financiar dhe kontrollit është shumë më tepër se një reformë teknike, duke vendosur një regjim të ri të kontrollit financiar. MFK është e bazuar mbi idenë e përgjegjshmërisë menaxheriale dhe përgjegjshmëria menaxheriale nga ana e saj i ka rrënjët në konceptin e menaxhimit efektiv. Menaxhimi efektiv dhe përgjegjshmëria menaxheriale kërkojnë mbështetjen e një sistemi efektiv të menaxhimit financiar dhe e kontrollit sepse menaxhimi nuk ndodh në një vakum financiar, i gjithë aktiviteti i menaxhimit është subjekt i shtrëngesave/detyrimeve financiare. Dhe meqë presioni mbi burimet publike është gjithmonë për të ofruar më shumë me të njëjtat (ose më pak) burime, duhet të merren në konsideratë efienca dhe efektiviteti. MFK është projektuar për të siguruar këtë mbështetje thelbësore financiare për menaxherët.

Futja e përgjegjshmërisë menaxheriale ka edhe rrjedhime të rëndësishme për formën e kontroleve të ushtruara nga Ministria e Financave. Kontrolli i Ministrisë së Financave për shpenzimet publike nuk reduktohet, përkundrazi bëhet më i mprehtë duke u fokusuar në mënyrën si përdoren paratë publike dhe çfarë është arritur. Menaxhimi financiar dhe kontrolli është një plotësues thelbësor për zhvillimet që kanë ndodhur tashmë në programimin buxhetor dhe në zhvillimin e buxhetimit afatmesëm.

NJQH/AB do të vazhdojë përpjekjet e saj në përmirësimin e vazhdueshëm të kësaj veprimtarie për tu ardhur në ndihmë audituesve të brendshëm në sektorin publik. Gjithashtu hartimi i manualeve specifike për të gjitha njësitë e AB në sektorin publik është sfida e radhës në fushën e përmirësimit të kuadrit rregullator për veprimtarinë e Auditimit të Brendshëm.

Si një nga "tre shtyllat" e Sistemit të Kontrollit të Brendshëm Financiar Publik, auditimi i brendshëm është zhvilluar dhe përmirësuar vazhdimisht në mënyrë që të fitojë rolin e tij modern si vlerësues dhe këshilltar për sistemet dhe kontribues në arritjen e objektivave strategjike dhe operacionale të organizatës, në përputhje me standardet ndërkombëtare dhe praktikën më të mira.

Bazuar në analizën e informacionit të marrë nga takime direkte apo komunikim elektronik si dhe të përftuar nga pyetësorët dhe raportet e plotësuara nga njësitë publike, NJQH/MFK planifikon të ndërmarrë veprimet në drejtimet si vijon:

- Forcimi i përgjegjshmërisë menaxheriale dhe ndryshimi i mentalitetit të menaxherëve për ta parë përgjegjësinë nga lart-poshtë, nëpërmjet konsolidimit të bazës ligjore, seminareve të ndërgjegjësimit dhe trajnimeve specifike me target grupe të veçanta.
- Identifikimi i nevojave për trajnime dhe zhvillimi i trajnimeve profesionale në fushën e menaxhimit financiar dhe kontrollit për menaxherët e niveleve të ndryshme të njësive të sektorit publik.

- Zbatimi me sukses i “Planit 5 vjecar të Implementimit të një Sistemi Modern të Menaxhimit Financiar dhe Kontrollit në Njësitë e Sektorin Publik 2011-2016”.
- Forcimi i kapaciteteve të stafit të NJHQ/MFK nëpërmjet trajnimeve.
- Monitorimi i rregullt në ministritë e linjës dhe bashki/komuna përsa i përket zbatimit të kërkesave të Ligjit Nr.10296, “Për Menaxhimin Financiar dhe Kontrollin”, dhe akteve të tjera nënligjore, në mënyrë që të përditësohet dhe të zhvillohet më tej metodologjia.
- Harmonizimi i bazës ligjore për financat publike.
- Vënia në funksionim e forumit për MFK-në në faqen e internetit të Ministrisë së Financave.

Këto objektiva do të përmbushen kryesisht nëpërmjet realizimit të aktiviteteve si vijon:

- Aktivitete në kuadër të ushtrimit pilot në Ministrinë e Punëve Publike dhe Transportit (Programi i Rrugëve Nacionale) si institucion pilot i përzgjedhur për implementimin e kuadrit ligjor dhe parimeve të MFK-së.
- Përgatitja krahas pilotimit, për një përfshirje të njërive të tjera publike, duke monitoruar nga afër njësitë e përzgjedhura vit pas viti.
- Tryeza të rrumbullakëta për të rritur ndërgjegjësimin në lidhje me MFK-në me nëpunësit autorizues, zbatues dhe menaxherët e njësive publike.
- Aktivitete këshilluese dhe trajnime në njësi të sektorit publik lidhur me përmbushjen e detyrimeve ligjore të MFK-së (menaxhimi i riskut, raportimi vjetor mbi gjendjen e sistemeve të kontrollit të brendshëm, gjurmët e auditimit, etj).
- Përgatitja e programeve të trajnimit për menaxherët në njësitë e zgjedhura publike, duke përfshirë hartimin e curriculave për stafin e institucioneve pilot të përzgjedhura.
- Ngritja e kapaciteteve të stafit të NJHQ/MFK për të kryer vlerësimin e nevojave për trajnim dhe për përgatitjen e strategjisë së trajnimit si dhe rritja e kapaciteteve në teknikat e menaxhimit financiar.
- Zhvillimi i seminareve të ndërgjegjësimit për menaxhimin e lartë në mënyrë që ata të mund të vlerësojnë rolin e tyre në vendosjen e "tonit nga lart";
- Zhvillimi i trajnimeve të vazhdueshme teknike për stafin në nivel operacional.

Ridvan BODE

MINISTËR