



KONTROLLI I LARTË I SHETIT
DEPARTAMENTI I AUDITIMIT TË PERFORMANCËS

Adresa: Rruga "Abdi Toptani", nr. 1, Tiranë; Tel-Fax: 069 40 57089

E-mail: rmuca@klsh.org.al; Web-site: www.klsh.org.al

Nr. Prot. 427/17

Tiranë, më 10/01/2020

Bujar LESKAJ

RAPORT AUDITIMI PERFORMANCE
"Monitorimi i projekteve të huaja"

KRYETAR



Rinald MUÇA

Drejtor i Departamentit

Publik: Ky dokument u gjenerua nga Kontrolli i Lartë i Shtetit. Ai përmban informacion publik dhe qëllimi i tij është transparenca tek palët e interesuara në përputhje me Standardet Ndërkombëtare të Auditimit dhe Ligjin nr. 154/2014, "Për organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit, specifikisht neni 34, pika (b), sikurse promovimi i përmirësimeve në sektorin publik, në përputhje me kuadrin ligjor e nënligjor në fuqi dhe menaxhimin e shëndetshëm të 3 E-ve. Çdo citim i këtij dokumenti lutemi të bëhet referuar burimit të tij zyrtar.



Departamenti i Performancës në KLSH

@Performanca

RAPORT AUDITIMI
“Monitorimi i projekteve të huaja”

Dhjetor 2019

Auditimi është kryer në bazë të programit të auditimit miratuar nga Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit, nr. 427/9 prot., datë 21.10.2019.

Faza e terrenit të auditimit nisi në datë 22.10.2019 me programin e auditimit cituar më lart dhe përfundoi në 29.11.2019.

Projekt-raporti i auditimit mori formë përfundimtare më 30.11.2019 dhe me shkresat nr. 427/11; 427/12; 427/13; 427/14 prot., iu përcoll subjekteve nën auditim, respektivisht: Agjencia e Auditimit të Programeve të Asistencës së BE-së, Ministria për Evropën dhe Punët e Jashtme, Ministria e Financave dhe Ekonomisë dhe INSTAT INSTAT.

Pas respektimit të afatit për observacione nga palët e interesit, subjektet e audituara nuk kanë paraqitur komente mbi projekt-raportin e auditimit. Më pas u procedua me hartimin e raportit final të auditimit, i cili u përmirësua nga versioni në projekt-raport, mbështetur mbi thellimin e analizave të gjetjeve, diskutimet me drejtorin e dept., dhe konsultimin e mëtejshëm të dokumenteve dhe bazës ligjore.

Auditimi është kryer nga grupi i auditimit:

1. Megi Kurushi (Përgjegjëse e grupit të auditimit);
2. Krisi Anastas (Anëtar);
3. Xhuljeta Celaj (Anëtare).

Procesi auditues u mbikqyr në mënyrë të vazhdueshme dhe të kujdesshme nga drejtori i departamentit, z. Rinald Muça.

Dosja audituese kaloi në filtrin e Kontrollit të Cilësisë dhe më pas iu përcoll Kryetarit për Vendimin Përfundimtar.

PËRMBAJTJA

1. RËNDËSIA E AUDITIMIT.....	6
1.1 Konteksti i problemit social	7
1.2 Strategjia e KLSH-së në auditimet e performancës	8
1.3 Auditime të mëparshme në këtë fushë	9
1.4 Subjektet nën auditim.....	9
1.4.1 Hyrje	11
1.4.2 Politikat e institucioneve	13
1.4.3 Pesha në buxhet	13
1.4.4 Risqet e aktivitetit të subjekteve	16
1.4.5 Rëndësia e produkteve të subjekteve	17
1.4.6 Feedback-u i subjekteve gjatë auditimit	18
2. QASJA DHE DETAJET E AUDITIMIT	20
2.1 Objektivi dhe problemi i performancës.....	20
2.1.1 Fokusimi dhe përkufizimi i problemit të performancës.....	20
2.1.2 Objektivi i auditimit.....	21
2.2 Përkufizimet dhe terminologjia	21
2.3 Burime të Krieteve	22
2.3.1 Kriteret e politikës	22
2.3.2 Kriteret e monitorimit dhe raportimit.....	22
2.3.3 Kriteret teknike	22
2.3.4 Kriteret e tjera/Praktikat më të mira.....	24
2.4 Piramida e pyetjeve audituese.....	25
2.5 Skema e Auditimit	28
2.5.1 Qasja/metodologjia e auditimit	28
2.5.2 Metodatat/teknikat audituese.....	28
2.6 Rezultatet e parashikuara.....	28
2.6.1 Impakti për Kuvendin dhe Qeverinë	28
2.6.2 Impakti për publikun dhe palët e interesit.....	29
2.6.3 Forma e publikimit	29
3. SHTJELLIMI I PIRAMIDËS SË PYETJEVE TË AUDITIMIT	30
3.1 A është dizenuar dhe implementuar një mekanizëm i përshtatshëm monitorues nga strukturat dhe autoritetet vendase?.....	30
3.1.1. A është implementuar një proces i përshtatshëm monitorimi në nivel kontrate dhe projekti, nga strukturat përgjegjëse?.....	31
3.1.2. A ka qenë monitorimi në nivel sistemi një proces i vazhduar dhe sistematik, me vlerë të shtuar në arritjen e objektivave të IPA II?.....	36
3.2 A ka siguruar mekanizmi monitorues identifikimin në kohë të problematikave?	39
3.2.1. A ka kontribuar veprimtaria e autoriteteve dhe strukturave monitoruese në arritjen e objektivave të projekteve specifike?	39
4. PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE.....	55
4.1 Përmbledhje e konkluzioneve dhe rekomandimeve	55
4.2 Aneksat.....	64
5. GRUPI I PUNËS DHE PËRGJEGJËSITË HIERARKIKE.....	72

LISTA E TABELAVE DHE FIGURAVE

TABELA 1 - FONDET E PARASHIKUARA PËR TU ALOKUAR, SIPAS FUSHAVE, GJATË PERIUDHËS 2014-2020 (MIL. EURO).....	14
TABELA 2 - MENAXHIMI INDIREKT ME SHQIPËRINË NDËR VITE (MIL. EURO).....	14
TABELA 3 - TABELA: MENAXHIMI INDIREKT ME MAQEDONINË E VERIUT NDËR VITE.....	15
TABELA 4 – ANALIZA SWOT	16
TABELA 5 – KATEGORIZIMI I RISKUT	17
TABELA 6 – MATRICA E DIZENJIMIT TË AUDITIMIT.....	26
TABELA 7 –PROCESI I MONITORIMIT DHE VLERËSIMIT	30
FIGURA 1 – LINJA E SHKËMBIMIT TË INFORMACIONIT MIDIS STRUKTURAVE TË MENAXHIMIT INDIREKT	10
FIGURA 2 – GRAFIKU I KRAHASIMIT TË FONDEVE TË MENAXHUARA INDIREKT NGA SHQIPËRIA DHE MAQEDONIA E VERIUT NDËR VITE.....	15
FIGURA 3 – SKEMA INPUT-OUTPUT E PROCESIT	20



✂ LISTA E SHKURTIMEVE

KLSH	– Kontrolli i Lartë i Shtetit
ISSAI	– Standardet Ndërkombëtare të Institucioneve Supreme të Auditimit (<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i>)
INTOSAI	– Organizata Ndërkombëtare e Institucioneve Supreme të Auditimit (<i>The International Organisation of Supreme Audit Institutions</i>)
SËOT	– Fuqitë, Dobësitë, Mundësitë, Kërcënimet (<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats</i>)
MEPJ	– Ministria për Evropën dhe Punët e Jashtme
MFE	– Ministria e Financave dhe Ekonomisë
INSTAT	– Instituti i Statistikave
CFCU	– Drejtoria e Përgjithshme e Financimeve dhe Kontraktiveve për Fondet e BE
AA	– Agjencia e Auditimit të Programeve të Asistencës së BE
IPA	– Instrumenti i Asistencës së Paraaderimit
KKIPA	– Koordinator i Kombëtar IPA
ZKA	– Zyrtari Kombëtar Autorizues
FK	– Fondi Kombëtar
AFCOS	– Njësia e Shërbimit të Koordinimit kundër Mashtrimit
MK	– Marrëveshja Kuadër
KB	– Kontrolli i Brendshëm



1. RËNDËSIA E AUDITIMIT

Auditimi në përgjithësi ka të bëjë me ekzaminim sistematik dhe të pavarur të dokumentacionit tërësor të një institucioni, ndërsa auditimi i performancës lidhet me auditimin e ekonomicitetit, eficiencës dhe efektivitetit dhe synon, krahas të tjerave, formalizimin e ekonomisë, mirëmenaxhimin e financave dhe fondeve publike, përmirësimin e cilësisë së shërbimeve dhe përdorimit të tyre, në luftë me abuzimin dhe shpërdorimin, vjedhjen dhe korrupsionin dhe keqpërdorimin e tyre. Me shtimin e zhvillimeve të reja të cilat sjellin me vete edhe risqe, auditimi i performancës sa vjen edhe bëhet më i rëndësishëm për të siguruar mbrojtjen e interesit publik. Për këtë, Kontrolli i Lartë i Shtetit gjithmonë e më shumë po vendos theksin në rritjen e numrit dhe të cilësisë të auditimeve, veçanërisht atyre të performancës.

KLSH, nëpërmjet auditimeve, bën transparente përdorimin e fondeve publike, administrimin e pronës publike dhe burimeve natyrore kombëtare, kryerjen në kohë, me cilësi dhe kosto optimale të shërbimeve publike, etj. Kryerja e auditimeve në përgjithësi dhe atyre të performancës në veçanti nga KLSH synohet të bëhet në përputhje të plotë me standardet INTOSAI dhe EUROSAI, të cilat gjejnë pasqyrim në Strategjinë e Zhvillimit të KLSH 2018-2022.

Tematika e auditimeve të performancës nis me përzgjedhjen e propozimeve për auditim që në vitin paraardhës, në zbatim të Manualit të Auditimit të Departamentit të Performancës, i miratuar me urdhrin e Kryetarit të KLSH-së, nr. 47, datë 30.04.2015. KLSH, nëpërmjet tematikave të përzgjedhura për auditimet e performancës, synon të jetë i pranishëm në çështjet me interes të lartë publik, e me anë të rekomandimeve për përmirësim të shtojë vlerë për taksapaguesit.

Ky auditim ka në fokus monitorimin e projekteve me fondet e huaja, në mënyrë specifike projektet që mbështeten nga fondet IPA, duke i konsideruar si një instrument i rëndësishëm në reformat e ndërmarrja gjatë procesit të integritetit të Shqipërisë në BE.

IPA synon të japë mbështetje financiare gjatë procesit të tranzicionit të vendeve me perspektivë evropiane deri në momentin e anëtarësimit të tyre në BE. Asistenca me fondet IPA ndihmon në ndërmarrjen e reformave politike dhe ekonomike, si dhe përgatitjen e tyre mbi të drejtat dhe detyrimet që rrjedhin nga procesi i anëtarësimit në BE. Synimi kryesor i fondeve IPA është të ndihmojë në forcimin e institucioneve demokratike dhe zbatimin e ligjit, në promovimin dhe respektimin e të drejtave të njeriut, në mbështetjen dhe zhvillimin e shoqërisë civile, në nxitjen e bashkëpunimit rajonal, si dhe kontribuon në uljen e nivelit të varfërisë.

Monitorimi, si një ndër fazat e procesit të menaxhimit të fondeve, është shumë i rëndësishëm, sepse shërben si mekanizëm për të kontrolluar progresin e arritur dhe në të njëjtën kohë u mundëson ligjvënësve të dhënat e nevojshme që të ndërmarrin masa të shpejta dhe të ndërhyjnë për përmirësimin e procesit.

Në përfundim, përdorimi i fondeve IPA ka impakt të drejtpërdrejtë tek qytetarët, pasi ofron mundësi më të mira për arritjen e standardeve të njëjta sikundër qytetarët e BE-së.

Bazuar në sa më sipër, si dhe në faktin që Kontrolli i Lartë i Shtetit, në përputhje me funksionin e tij kushtetues, ka për kompetencë auditimin me qëllim mbrojtjen e interesave publike, Departamenti i Auditimit të Performancës në KLSH ndërmori auditimin e performancës me temë “ Monitorimi i projekteve të huaja”.

Nëpërmjet këtij auditimi, i cili përfshin një periudhë katër-vjeçare (01.01.2015-31.12.2018) dhe shqyrton kuadrin rregullator, autoritetet dhe strukturat përgjegjëse, burimet njerëzore, projektet me fonde të huaja, financimin e tyre, si dhe kontrollin e ushtruar mbi procesin e menaxhimit të fondeve, synuar të japim rekomandimet e duhura në drejtim të përmirësimit të procesit të monitorimit të tyre.

1.1 Konteksti i problemit social

'A duan shqiptarët të jetojnë më mirë?'

Objektivi madhor i qeverisë shqiptare mbetet anëtarësimi dhe integrimi i RSH në BE. Sipas SKZHI II, në qendër të zhvillimit në Shqipëri janë qytetarët, shoqëria civile dhe organizatat e tregut/biznesit në të cilat ata marrin pjesë. Programi i qeverisë prej gjashtë prioriteteve kyçe, bashkë me të gjitha strategjitë e tjera sektoriale dhe ndërsektoriale, nxiten gjithnjë e më shumë nga qytetarët dhe kërkesat e tyre të orientuara nga shërbimet. Si pasojë, synohet të transformohet sistemi ekzistues, duke e shndërruar në një model të ri të ofrimit të shërbimeve me në qendër qytetarin, duke luftuar korrupsionin përmes novacionit dhe modernizimit. Në kontekstin historik, IPA ka njohur dy perspektiva financiare:

- IPA I (2007-2013), zbatimi i së cilës është akoma në proces përfundimi;
- IPA II (2014-2020).

IPA I është projektuar për të siguruar ndihmë financiare nëpërmjet 5 komponentëve, për të mundësuar arritjen e objektivave të parashikuar nga secili vend kandidat ose potencial kandidat.

1. Komponenti I (Asistenca e Tranzicionit dhe Ngritjes Institucionale)
2. Komponenti II (Bashkëpunimi Ndër-kufitar)
3. Komponenti III (Zhvillimi Rajonal)
4. Komponenti IV (Zhvillimi i Burimeve Njerëzore)
5. Komponenti V (Zhvillimi Rural)

Gjatë perspektivës IPA I (2007-2013), Shqipërisë i janë vënë në dispozicion rreth 594 milionë euro (vlerë indikative).

Ndërsa IPA II 2014-2020, në ndryshim me të parën, vendos një kornizë të re, duke patur një fokus më strategjik (Dokumentet Strategjike Kombëtarë), të cilat përgatiten nga çdo vend përfitues për një periudhë 7-vjeçare. IPA II synon reformat në kuadër të sektorëve të tillë si strategjia e zgjerimit, demokracia, qeverisja, sundimi i ligjit, zbutja e korrupsionit, duke sjellë një qasje të re që ndihmon në transformimin dhe përafrimin e sektorëve me standardet evropiane. Gjatë perspektivës IPA II, Shqipërisë i janë vënë në dispozicion rreth 649,4 milionë euro (vlerë indikative). Objektivi i IPA II fokusohet në sektorët e mëposhtëm:

- 1) reformat në përgatitjen për anëtarësim në BE dhe forcimi institucional dhe i kapaciteteve për këtë qëllim;
- 2) zhvillimi socio-ekonomik dhe rajonal;
- 3) punësimi, politikat sociale, arsimit, nxitja e barazisë gjinore dhe zhvillimi i burimeve njerëzore;
- 4) bujqësia dhe zhvillimi rural;
- 5) bashkëpunimi rajonal dhe territorial

Mbështetja me fondet IPA ka si qëllim përgatitjen e vendeve kandidatë potenciale dhe atyre kandidatë në menaxhimin e fondeve të ardhshme, pasi ato të bëhen vende anëtare. Fondet janë dhënë në bazë të Dokumenteve Strategjike dhe në koherencë me politikat e BE-së, në mbështetje të përafrimit të legjislacionit me atë të Unionit. Kuadri rregullator për krijimin dhe funksionimin e autoriteteve dhe strukturave në sistemin e menaxhimit të fondeve të BE ekziston, por kërkohet më shumë zbatim dhe një koordinim më i mirë midis këtyre institucioneve.

Nisur nga eksperiencia e menaxhimit të fondeve IPA I dhe problematikat e shfaqura gjatë zbatimit të projekteve, fokusi i auditimit u drejtua në **sistemin e menaxhimit indirekt të fondeve gjatë asistencës IPA II**. Në modalitetin e menaxhimit indirekt, përgjegjësia për implementimin e buxhetit (fondeve IPA) transferohet nga KE tek strukturat e menaxhimit indirekt të fondeve IPA, të ngritura për këtë qëllim, në vendin përfitues të fondeve. Me qëllim menaxhimin efektiv dhe eficient të fondeve IPA të besuara vendit tonë, është e nevojshme që të përmirësohen kapacitetet e strukturave të dedikuara këtij procesi.

1.2 Strategjia e KLSH-së në auditimet e performancës

Kontrolli i Lartë i Shtetit, në kuadër të objektivave të parashtruara në Strategjinë e Zhvillimit Institucional 2018-2022, në zbatim të standardeve ndërkombëtare të auditimit (ISSAI) dhe praktikave më të mira evropiane, ka përcaktuar si një ndër sfidat kryesore të tij shtimin e numrit të auditimeve të performancës dhe përmirësimin e cilësisë së tyre.

Misioni i KLSH-së në Strategjinë 2018-2022¹ kërkon që, si institucion i pavarur kushtetues, i ndërtuar që t'i shërbejë qytetarit shqiptar, të jetë “agjent” i Kuvendit dhe palëve të interesit duke i informuar në mënyrë të vazhdueshme, të paanshme dhe të plotë, mbi përgjegjshmërinë që qeveria dhe entet publike tregojnë në përdorimin e kontributit të taksapaguesve shqiptarë e duke kontribuar në përmirësimin e qeverisjes nëpërmjet luftës kundër korrupsionit. KLSH synon të bëhet një institucion model, që udhëheq nëpërmjet shembullit, që nxit rritjen e përgjegjshmërisë, transparencës, dhe përdorimit me efektivitet, efikasitet dhe ekonomicitet të pasurisë publike, duke forcuar integritetin dhe besimin e publikut tek institucioni, për të qenë vlerë e shtuar për shoqërinë dhe të sjellë ndryshim në jetën e qytetarëve.²

Strategjia, duke u bazuar në arritjet e Planit të mëparshëm Strategjik 2013-2017, vijon të menduarit strategjik dhe profesional, duke përcaktuar objektiva dhe plan pune, duke vepruar ndaj ndryshimeve të mjedisit dinamik ku vepron institucioni, për menaxhimin sa më të suksesshëm të sfidave dhe risqeve. Ky proces po realizohet duke ruajtur vlerat dhe parimet e një institucioni suprem auditimi, të sanksionuara në Deklaratën e Limës, Magna Carta e SAI-ve, si dhe në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë.³ Në këtë kontekst, Kontrolli i Lartë i Shtetit përkrah vizonin e INTOSAI-t, të shprehur në Deklaratën e Kongresit të Abu d’Habi-t, ku SAI-et ftohen të adoptojnë një

¹ Miratuar me Vendim të Kryetarit të KLSH nr. 229, datë 31.12.2017 “Për Miratimin e Strategjisë së Zhvillimit të KLSH- së për Periudhën 2018-2022”.

² Vizioni i KLSH, nga Strategjia e Zhvillimit të KLSH-së për periudhën 2018-2022, faqe 19.

³ Nga “Mesazhi i Kryetarit të Kontrollit të Lartë të Shtetit”, në Strategjinë e Zhvillimit të KLSH-së për periudhën 2018-2022, faqe 4.

qasje gjithëpërfshirëse drejt auditimeve të performancës dhe inkurajon për auditime të përbashkëta dhe për një shkëmbim më intensiv të njohurive mes tyre.⁴

Nisur nga sa më lart, Kontrolli i Lartë i Shtetit, duke synuar realizimin e misionit të tij, nëpërmjet këtij auditimi synon të ndihmojë autoritetet dhe strukturat e përfshira në sistemin e menaxhimit indirekt të fondeve IPA, të realizojnë një proces monitorimi eficient dhe me ndikim pozitiv në arritjen e objektivave dhe rritjen e performancës së menaxhimit të këtyre fondeve. Gjithashtu KLSH synon të paraqesë funksionimin e procesit të monitorimit të projekteve financuar me fonde IPA, duke analizuar autoritetet dhe strukturat e përcaktuara, si edhe institucionet përfituese të këtyre fondeve.

1.3 Auditime të mëparshme në këtë fushë

Nga shqyrtimi i veprimtarisë audituese të KLSH, rezulton që në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë dhe Ministrinë për Evropën dhe Punët e Jashtme janë zhvilluar rregullisht auditime financiare dhe të përputhshmërisë. KLSH ka zhvilluar auditime edhe në lidhje me projekte specifike të financuar nëpërmjet fondeve IPA. Në vitin 2018, KLSH ndërmori një auditim për Strategjinë Anti-Korrupsion në Ministrinë e Drejtësisë, dokument i cili është financuar me anë të fondeve IPA⁵.

Nga informacionet e përftuara nga subjektet nën auditim, rezulton se drejtoritë e auditimit të brendshëm në MFE, MEPJ dhe INSTAT kanë kryer auditime të fokusuara tek projektet përkatëse në kuadër të asistencës IPA. Të gjitha institucionet apo agjencitë përfituese të këtyre fondeve kanë detyrimin të kryejnë auditime të brendshme në lidhje me këto projekte.

Ndërkohë që Agjencia e Auditimit të Projekteve të Asistencës (më tej AA), si autoritet auditues i jashtëm i pavarur, i cili funksionon bazuar në Ligjin 90/2016, ka të drejtën “të auditojë të gjitha njësitë e qeverisjes së përgjithshme, personat fizikë dhe juridikë, privatë, të cilët janë të përfshirë direkt ose indirekt në menaxhimin ose zbatimin e mbështetjes/asistencës së Bashkimit Evropian në Republikën e Shqipërisë ose janë përfitues të kësaj mbështetjeje”.⁶

1.4 Subjektet nën auditim

Në kuadër të vlerësimit të eficiencës së procesit të monitorimit të projekteve me fonde të huaja (IPA) në Shqipëri, grupi i auditimit vendosi të përfshijë si subjekte në auditim:

1. Agjencinë e Auditimit të Projekteve të Asistencës;
2. Ministrinë për Evropën dhe Punët e Jashtme;
3. Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë;
4. INSTAT.

AA është autoriteti i auditimit, i krijuar në përputhje me marrëveshjet përkatëse kuadër, të nënshkruara ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe Komisionit Evropian, si një agjenci autonome, funksionalisht e pavarur nga të gjithë aktorët e sistemeve të

⁴ Kongresi i XXII i INTOSAIT në Abu d’Habi, “40-VJET Deklarata e Limës 1977-2017”, Bujar Leskaj, Seria Botime KLSH.

⁵http://www.klsh.org.al/web/raport_i_auditimit_te_performances_strategjia_antikorrupsion_4805.pdf

⁶ Neni 4, pika 4, Ligji nr. 90/2016, “Për organizimin dhe funksionimin e Agjencisë së Auditimit të Programeve të Asistencës, akredituar nga Bashkimi Evropian në Republikën e Shqipërisë”.

menaxhimit e të kontrollit në alokimin dhe përdorimin e fondeve të Bashkimit Evropian, por që, bazuar në Ligjin nr. 90/2016 të AAPAA-së, neni 9, pika 8, auditohet vetëm nga Kontrolli i Lartë i Shtetit.

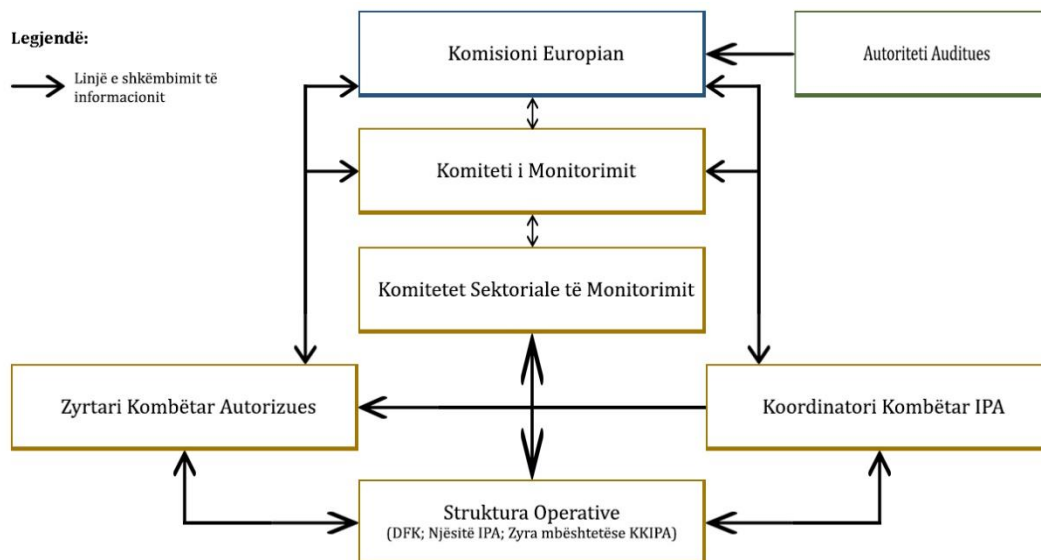
MEPJ shihet jo vetëm si autoriteti kryesor në sistemin e menaxhimit indirekt të fondeve IPA nëpërmjet KKIPA dhe zyrës mbështetëse, por edhe si një nga institucionet përfituese të fondeve.

MFE gjithashtu përfaqësohet nëpërmjet Zyrtarit Kombëtar i Autorizuar dhe zyrës mbështetëse (autoritet në sistemin e menaxhimit indirekt të fondeve IPA), si dhe ka në varësinë e saj Drejtorinë e Financimeve dhe Kontraktimeve, e cila ka një rol shumë të rëndësishëm në procesin e menaxhimit.

INSTAT është zgjedhur si rast i institucionit përfitues të projekteve me fondet IPA.

Me qëllim menaxhimin, kontrollin, mbikëqyrjen, monitorimin, vlerësimin dhe raportimin e asistencës së IPA II, janë krijuar strukturat dhe autoritetet e menaxhimit indirekt, të paraqitura në skemën e mëposhtme.

Figura 1 - Linja e shkëmbimit të informacionit midis strukturave të menaxhimit indirekt



Përpunoi: Grupi i auditimit KLSH

Komiteti monitorues i IPA-s “shqyrton efikasitetin, cilësinë, koherencën, bashkërendimin dhe përputhshmërinë e zbatimit të të gjitha aksioneve drejt përmbushjes së objektivave të parashikuar në marrëveshjet e financimit dhe në dokumentet strategjike të vendit”⁷. Ky komitet bazohet në informacionin e marrë prej komiteteve monitoruese sektoriale dhe jep rekomandime për masa korigjuese, nëse është e nevojshme. Komiteti monitorues i IPA-s mund t'i paraqesë propozime Komisionit Evropian, KKIPA-s dhe ZKA-së për të garantuar koherencë dhe bashkërendim më të mirë të asistencës IPA II. Gjithashtu, komiteti monitorues i IPA-s mund t'iu rekomandojë komiteteve monitoruese sektoriale masa korigjuese.

Komitetet monitoruese sektoriale i raportojnë komitetit monitorues të IPA-s dhe mund të bëjnë propozime për masa korigjuese. Ato kryejnë detyrat e tyre, bazuar në raportet që marrin prej strukturës operative.

⁷ Neni 52, pika 2 e Ligjit nr. 37/2015

“Struktura operative është përgjegjëse për zbatimin, informimin dhe vizibilitetin, monitorimin, raportimin dhe vlerësimin e programeve...”⁸. Gjithashtu, jep të gjithë informacionin e nevojshëm për hartimin e raporteve nga KKIPA dhe ZKA-ja, të cilat i paraqiten Komisionit Evropian.

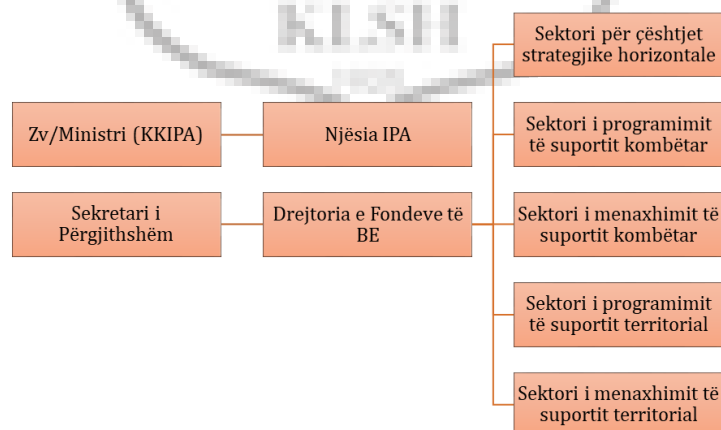
KKIPA i paraqet Komisionit Evropian raportet e kërkuara, lidhur me zbatimin e detyrave që i janë besuar dhe siguron monitorimin në nivel projekti dhe programi. ZKA-ja harton dhe dorëzon pranë Komisionit Evropian dhe KKIPA-s, dokumentacionin, sipas kërkesave të parashikuara në marrëveshjen kuadër, të ratifikuar me Ligjin nr. 37/2015. Nëpërmjet Zyrës së saj Mbështetëse, njofton Komisionin Evropian për ndryshime thelbësore, në lidhje me sistemet e menaxhimit dhe kontrollit, për shqyrtimin dhe miratimin, paraprak, të zbatimit të tyre. Ndërsa Autoriteti monitorues AAPAA është një strukturë autonome, e pavarur nga pikëpamja funksionale dhe financiare, e akredituar nga Bashkimi Evropian⁹, që ka si objektiv të veprimtarisë auditimin e asistencës IPA.

1.4.1 Hyrje në subjektet nën auditim

Agjencia e Auditimit të Programeve të Asistencës të BE-së (AA), ka në fokus të veprimtarisë së saj auditimin për sistemet e menaxhimit dhe kontrollit për veprimet, transaksionet dhe llogaritë vjetore të mbështetjes financiare të Bashkimit Evropian, për fondet para dhe pas anëtarësimit.

Ajo duhet të ofrojë siguri lidhur me sistemet e drejtimit, kontrollit të brendshëm, auditimit të brendshëm, mbikëqyrjes, në përputhje me standardet ndërkombëtare të auditimit, marrëveshjet kuadër, rregulloret e aplikueshme të Bashkimit Evropian dhe Strategjinë e Auditimit të Agjencisë.

Figura 2 – Organigrama e pjeshme e MEPJ



Përpunoi: Grupi i auditimit KLSH

Ministria për Evropën dhe Punët e Jashtme (MEPJ) është një institucion, i cili në përbërjen e tij ka KKIPA, autoritet përgjegjës në menaxhimin indirekt të fondeve IPA. Funksonet dhe përgjegjësitë janë përcaktuar nga Marrëveshja Kuadër ratifikuar me Ligjin 37/2015 “Për ratifikimin e Marrëveshjes Kuadër ndërmjet Republikës së

⁸ Pika 7/a e VKM-së 541, dt. 18/06/2015.

⁹ Ligj Nr. 90/2016, “Për organizimin dhe funksionimin e Agjencisë së Auditimit të Programeve të Asistencës, akredituar nga Bashkimi Evropian në Republikën e Shqipërisë”

Shqipërisë, përfaqësuar nga Këshilli i Ministrave të RSH dhe Komisionit Evropian, për rregullat e zbatimit të marrëveshjes financiare të BE për Shqipërinë, në kuadër të Instrumentit të Asistencës të Paraantaresimit (IPA II)”.

KKIPA shërben si strukturë homologe e Komisionit për gjithë procesin e planifikimit strategjik, bashkërendimin, monitorimin e zbatimit, vlerësimin dhe raportimin e asistencës IPA II. Ai gjatë veprimtarisë së tij ndihmohet nga Zyra Mbështetëse KKIPA.

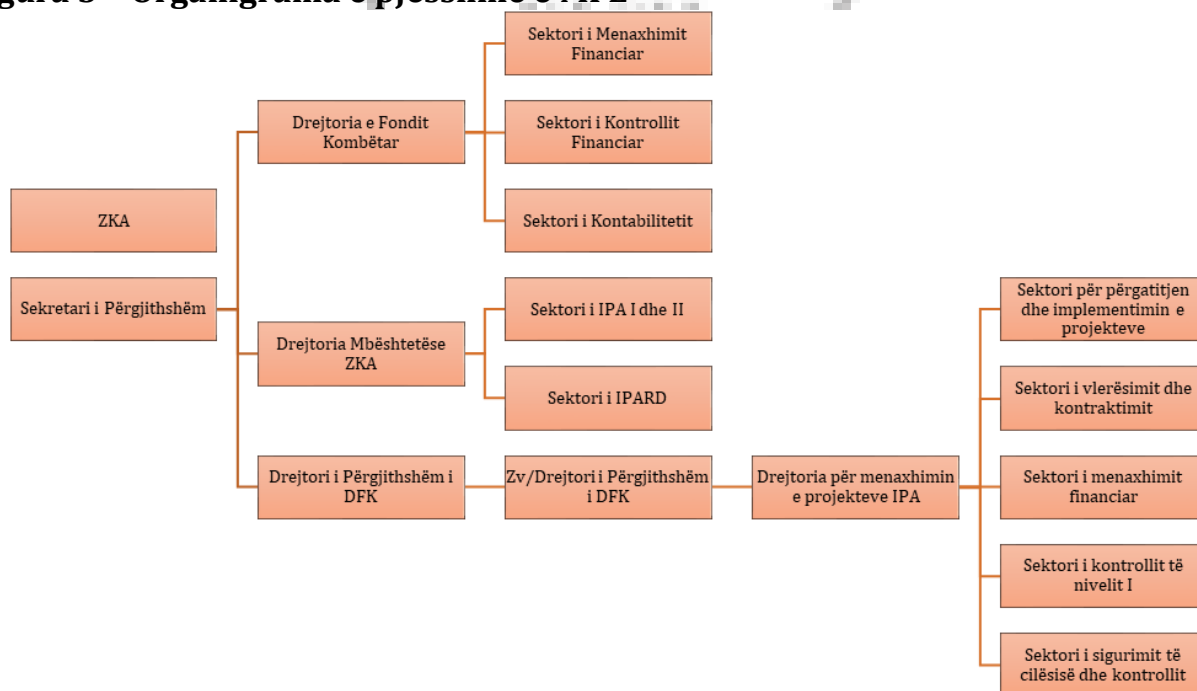
Në këtë auditim MEPJ është parë nga dy perspektiva, jo vetëm si autoritet përgjegjës në procesin e menaxhimit të fondeve, por edhe si institucioni përfitues i fondeve nëpërmjet projektit “Ngritja e kapaciteteve në Ministrinë e Integritimit Evropian dhe LM për përgatitjen e procesit të negociatave dhe përafrimin ligjor”.

Ministria e Financave dhe Ekonomisë (MFE) ka në përbërjen e saj ZKA, autoritet përgjegjës në sistemin e menaxhimit indirekt të fondeve IPA. Funkcionet dhe përgjegjësitë janë përcaktuar nga Marrëveshja Kuadër ratifikuar me Ligjin 37/2015 “Për ratifikimin e Marrëveshjes Kuadër ndërmjet Republikës së Shqipërisë, përfaqësuar nga Këshilli i Ministrave të RSH dhe Komisionit Evropian, për rregullat e zbatimit të marrëveshjes financiare të BE për Shqipërinë, në kuadër të Instrumentit të Asistencës të Paraantaresimit (IPA II)”.

ZKA mban përgjegjësinë e përgjithshme për menaxhimin financiar të asistencës IPA, si edhe garanton ligjshmërinë dhe rregullsinë e shpenzimeve¹⁰. Në strukturën e MFE¹¹ janë pjesë gjithashtu:

- Zyra Mbështetëse e ZKA, strukturë menaxhuese në ndihmë të ZKA
- Fondi Kombëtar, strukturë menaxhuese në sistemin e menaxhimit të fondeve IPA II
- Drejtoria e Financimeve dhe Kontraktimeve të fondeve të BE, strukturë operative në sistemin e menaxhimit indirekt të fondeve IPA II.

Figura 3 – Organigrama e pjeshme e MFE



¹⁰ Shtojca A e Ligjit nr. 37/2015.

¹¹ Organigrama e MFE-së, vënë në dispozicion G.A.

Përpunoi: Grupi i auditimit KLSH

Instituti i Statistikave (INSTAT) është organizuar në formën e një institucioni të veçantë buxhetor, nën varësinë e Këshillit të Ministrave.

Sistemi Kombëtar Statistikor e ushtron aktivitetin në përputhje me ligjin nr. 9180, datë 05.02.2004 dhe Programin shumëvjeçar të Statistikave i cili miratohet me vendim të veçantë të Kuvendit të Shqipërisë. Instituti i Statistikave (INSTAT) është përgjegjës për zbatimin e programit dhe monitorimin e Sistemit Statistikor, si institucioni kryesor prodhues i statistikave zyrtare.

INSTAT është përzgjedhur si subjekt auditimi për shkak të projektit të përfituar “Përmirësimi i sistemit të informacionit statistikor” (IPA I).

1.4.2 Politikat e institucioneve nën auditim

Politikat e institucioneve janë përfshirë në Strategjinë Kombëtare për Zhvillim dhe Integritim (SKZHI), e cila përfaqëson dokumentin themelor strategjik që kombinon agjendën e integritimit në Bashkimin Evropian me zhvillimin e qëndrueshëm ekonomik e shoqëror të vendit. SKZHI II është dokumenti që paraqet vizionin për zhvillimin e demokracisë, zhvillimin shoqëror dhe ekonomik të vendit gjatë periudhës 2015-2020, duke pasur si objektiv madhor anëtarësimin në BE.

SKZHI 2015-2020 paraqet se si ky vizion do të arrihet përmes politikave dhe përparësive që synojnë, si më poshtë:

- Nxitjen e ritmeve të zhvillimit të vendit, duke gjeneruar rritje ekonomike të qëndrueshme, përmes një stabiliteti makroekonomik dhe financiar;
- Arritjen e standardeve që u shërbejnë qytetarëve, rritjes së mirëqenies dhe sigurimit të mbrojtjes së të drejtave të tyre;
- Transformimin e Shqipërisë në një vend me standarde, që mundësojnë anëtarësimin në Bashkimin Evropian;
- Ndërtimin e politikave që rrisin konkurrueshmërinë dhe rritjen ekonomike të vendit, krahasuar me vendet e rajonit dhe më tej.

Në këtë dokument strategjik (SKZHI II), mire menaxhimi i asistencës së Bashkimit Evropian dhe menaxhimi i suksesshëm indirekt i fondeve IPA, cilësohet si një ndër sfidat dhe përparësitë madhore të Qeverisë Shqiptare.

Ky dokument është i ndërtuar në linjë me Dokumentin Strategjik IPA II për Shqipërinë 2014–2020¹² të Komisionit Evropian, ku përcaktohen prioritetet për ndihmën financiare IPA për periudhën 2014-2020, për të mbështetur vendin tonë në rrugën e saj të pranimit në BE.

Dokumentet e mësipërme udhëheqin veprimtarinë e institucioneve, në drejtim të procesit të anëtarësimit dhe integritimit të vendit në BE, gjatë menaxhimit indirekt të fondeve IPA.

1.4.3 Pësha në buxhet e çështjes nën auditim

Sikurse parashikohet në Dokumentin Strategjik IPA II, ndihma financiare që do t'i ofrohet vendit tonë nga BE përgjatë periudhës 2014-2020, do të arrijë vlerën 649 milionë euro. Nga përpunimi i të dhënave vërehet se Demokracia dhe Sundimi i Ligji janë dy fushat të cilat Komisioni Evropian vlerëson se kanë nevojë për ndërhyrje të menjëhershme. Në mbështetje të tyre do të alokohet 50% e fondit total të asistencës

¹² Indicative Strategy Paper for Albania 2014 - 2020.

IPA për vendin tonë. Ndërsa zhvillimi socio-ekonomik, bujqësia, punësimi, etj., janë disa prej fushave të tjera, të cilat gjithashtu do të financohen nëpërmjet këtij programi, përgjatë periudhës 2014-2020.

Tabela 1 - Fondet e parashikuara për t'u alokuar, sipas fushave, gjatë periudhës 2014 - 2020 (mil. euro)

Fushat	2014	2015	2016	2017	2018-2020	Totali
Reforma për përgatitjen për anëtarësim (Demokraci dhe qeverisje, Sundimi i ligjit dhe të drejtat themelore)	78.7	59.9	12.7	74.9	94.3	320.5
Zhvillimi socio-ekonomik dhe rajonal (Mjedisi, Transporti, etj.)	-	18	50	-	100	168
Punësimi, politikat sociale, arsimit, promovimi i barazisë gjinore...	5	-	14	-	50	69
Bujqësia dhe zhvillimi rural		9	13	18	52	92
Totali	83.7	86.9	89.7	92.9	296.3	649.4

Burimi: Komisioni Evropian, Indicative Strategy Paper 2014 - Përpunuar: G.A

Fondet e dedikuara Shqipërisë nëpërmjet IPA II, do të menaxhohen kryesisht në dy forma: Menaxhim Direkt, i cili kryhet nga KE dhe ai Indirekt, i cili i besohet palës shqiptare. Nga dokumentacioni i shqyrtuar nga G.A rezulton se përgjithësisht IPA I është menaxhuar në mënyrë të centralizuar nga BE, ndërsa për IPA II synohet rritja e menaxhimit të decentralizuar të fondeve. Menaxhimi i decentralizuar i fondeve IPA përgatit vendet candidate për menaxhimin e fondeve Strukturore¹³, pasi ato të bëhen shtet anëtar. Një ndër kriteret¹⁴ vendimtare të përdorura nga BE për dhënien e besimit për menaxhimin indirekt të fondeve është aftësia menaxhuese e strukturave të vendit përfitues.

Tabela 2 - Menaxhimi indirekt me Shqipërinë ndër vite (mil. euro)¹⁵

Sektori/vitet	2014 ¹⁶	2015 ¹⁷	2016 ¹⁸	2017 ¹⁹	2018 ²⁰
1. Demokraci dhe qeverisje	17.3	5.7	1	4.5	3
2. Sundimi i Ligjit dhe të drejtat themelore	-	7	-	-	-
3. Edukimi, punësimi dhe politikat sociale	-	2.5	-	-	-
Total	17.3	15.2	1	4.5	3

Burimi: Komisioni Evropian, Programet e Veprimit për Shqipërinë - Përpunuar: G.A.

¹³ Indicative Strategy Paper for the former Yugoslav Republic of Macedonia for the period 2014-2020, rishikuar në 2018, fq. 11.

¹⁴ Indicative Strategy Paper for Serbia for the period 2014-2020, rishikuar në 2018, fq. 12.

¹⁵ Në Tabelën e mëposhtme janë paraqitur fondet e alokuara nga BE për menaxhimi indirekt nga strukturat përkatëse të vendit tonë.

¹⁶ COMMISSION IMPLEMENTING DECISION of 17.12.2014 adopting the Country Action Programme for Albania for the year 2014

¹⁷ IDEM 2015

¹⁸ IDEM 2016

¹⁹ IDEM 2017

²⁰ IDEM 2018

Menaxhimi indirekt i fondeve të BE-së ka një rëndësi thelbësore, pasi inkurajon dhe përshejton procesin e pranimit në Union. Menaxhimi i decentralizuar i fondeve konsolidon institucionet shqiptare në aspekte të tilla, si përgjegjshmëria dhe rrit besueshmërinë e Komisionit Evropian se këto institucione janë të afta për të vetëmenaxhuar fondet e BE²¹, pasi Shqipëria të bëhet Vend Anëtar.

Më poshtë paraqiten fondet e besuara palës shqiptare për t'u menaxhuar dhe monitoruar në mënyrë të decentralizuar, përgjatë periudhës 2014-2018, sipas sektorëve specifikë.

Nga krahasimi i tabelave të mësipërme vërehet se shumica e fondeve të asistencës IPA II për vendin tonë, përgjatë periudhës 2014-2018, është menaxhuar sërish në mënyrë të centralizuar nga KE. Gjithashtu, vërehet se fondet e besuara palës shqiptare për t'u menaxhuar vit pas viti, kanë pësuar një rënie të ndjeshme, ku në 2016 dhe në 2018 Shqipëria ka menaxhuar vetëm fonde të planifikuara për shpenzimet “entry tickets” në projektet e Unionit.

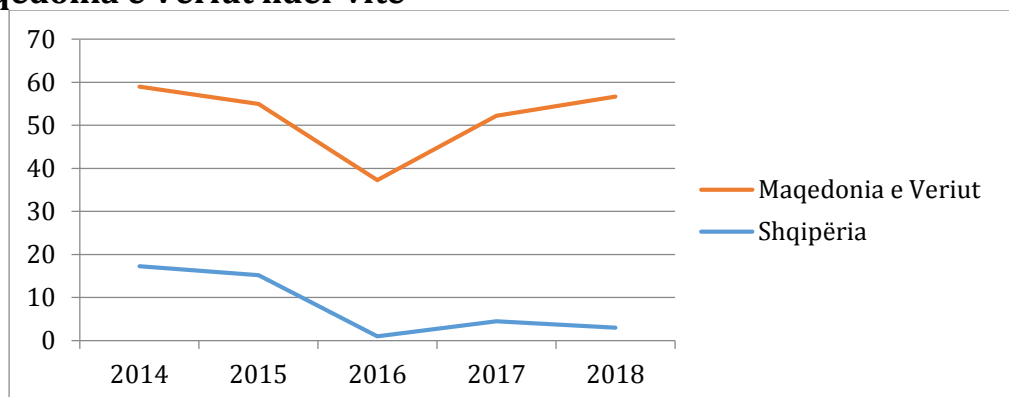
Tabela 3 - Menaxhimi indirekt me Maqedoninë e Veriut ndër vite (mil. euro)

Sektori/vitet	2014	2015	2016	2017	2018
1. Demokraci dhe qeverisje	6.7	6.8	7.1	7.2	7.7
2. Sundimi i Ligjit dhe të drejtat themelore	20	-	-	-	-
3. Klima dhe mjedisi ²²	11	18.3	11	16.6	20.1
4. Transporti	4	14.7	18.2	11.2	25.9
5. Edukimi, punësimi dhe politikat sociale	-	-	-	12.7	-
Total	41.7	39.8	36.3	47.7	53.7

Burimi: Komisioni Evropian, Programet e Veprimit për Maqedoninë e Veriut - Përpunuar: G.A

Duke qenë në kushte të ngjashme si vende kandidatë për anëtarësimin në BE, me një vlerë fondi pothuajse të njëjtë të planifikuar për t'iu alokuar gjatë periudhës 2014 - 2020, grupi i auditimit identifikoi fondet e përthithura për menaxhim indirekt nga Maqedonia e Veriut.

Figura 2 – Grafiku i krahasimit të fondeve të menaxhuara indirekt nga Shqipëria dhe Maqedonia e Veriut ndër vite



Burimi: Komisioni Evropian - Përpunuar: G.A.

²¹ The Indirect Management of EU Funds in Albania – EU Policy Hub (15 Dhjetor 2016), fq 1.

²² COMMISSION IMPLEMENTING DECISION of 29.11.2017 amending Commission Implementing Decision C (2014) 9850 final adopting the Multiannual Action Programme for the former Yugoslav Republic of Macedonia for Environment and Climate Action and Transport for the years 2014-2016.

Nga grafiku i mësipërm vërehet se megjithëse në kushte të ngjashme, strukturat e ngritura në Maqedoninë e Veriut kanë arritur të menaxhojnë ndër vite në mënyrë të decentralizuar, disa herë më shumë fonde sesa vendi ynë. Grupi i auditimit ka realizuar një analizë të ngjashme edhe me Serbinë, ku identifikohet se vetëm në 2014 janë menaxhuar në mënyrë indirekte 65,4 milion euro.

1.4.4 Risqet e aktivitetit të subjekteve

Risqet e aktivitetit të subjekteve janë ato me të cilat përballen gjithë autoritetet dhe strukturat e menaxhimit të fondeve IPA, si edhe institucionet përfituese për realizimin e funksioneve dhe përgjegjësive që rrjedhin nga MK dhe në tërësi në zhvillimin e aktivitetit të tyre. Risqet e aktivitetit të subjekteve janë analizuar dhe evidentuar të klasifikuara fillimisht sipas analizës SËOT: fuqitë, dobësitë, shanset, kërcënimet, detajuar në faktorë të brendshëm dhe të jashtëm.

Tabela 4 – Analiza SWOT

	Fuqitë (S)	Dobësitë (W)
Faktorë të brendshëm	<ul style="list-style-type: none"> • Ekzistenca e regjistrave të riskut; • Përshtatja e dokumenteve strategjike të BE-së në formate funksionale; • Ekzistenca e stafit të trajnuar në lidhje me projektet. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mungesa e komunikimit dhe koordinimit brenda administratës qendrore; • Lëvizje e stafit të trajnuar nga projektet dhe procedurat e gjata të rekrutimit; • Mungesa e përshkrimit të qartë të punës të dedikuar vetëm për programimin e IPA-s; • Informacion i kufizuar nga ana e nivelit të lartë drejtues të institucioneve përfituese lidhur me programimin dhe zbatimin e fondeve IPA; • Mungesa e një sistemi raportimi në linjë hierarkike mes strukturave dhe autoriteteve; • Mungesa e njësive të dedikuara për menaxhimin e IPA-ve; • Struktura paralele për monitorimin e projekteve IPA; • Informacion i kufizuar në faqet zyrtare të subjekteve.
	Shanset (O)	Kërcënimet (T)
Faktorë të jashtëm	<ul style="list-style-type: none"> • Auditim nga struktura të jashtme; • Kuadri rregullator i plotë; • Manualet në përmirësim nga Komisioni në koherencë me zhvillimet; • Burime financiare, të alokuara nga BE • Asistencë dhe ekspertizë nga BE. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ndryshimet në qeveri • Burimeve të kufizuara financiare dhe njerëzore nga ana e qeverisë për të zbatuar projektet; • Angazhimi i kufizuar i shoqërisë civile në proces.

Përpunoi: Grupi i auditimit KLSH

Në vijim, grupi i auditimit bëri një ndarje intuitive të risqeve të veprimtarisë duke i kategorizuar ata në strategjike, financiarë, juridikë dhe operacionalë.

Tabela 5 – Kategorizimi i riskut

Nr.	Risku i Subjektit	Kategorizimi i riskut	Niveli i Riskut
1	Politikat e Institucionit	Risk Strategjik	I Mesëm
2	Reformat strukturore		I Lartë
3	Kuadri Strategjik		I Ulët
4	Investimet	Risk Financiar	I Lartë
5	Forma e financimit		I Mesëm
6	Sistemet e regjistrimit dhe raportimit	Risk Rregullator dhe Juridik	I Lartë
7	Kuadri Ligjor		I Ulët
8	Mungesa e ndarjes së funksioneve	Risk Operacional	I Lartë
9	Staf i pamjaftueshëm		I Lartë
10	Mungesa e një sistemi unik IT		I Ulët
11	Risqet Procedurale		I Lartë
12	Risqet e Dokumentacionit		I Lartë

Përpunoi: Grupi i auditimit KLSH

1.4.5 Rëndësia e produkteve të subjekteve

Sipas dispozitave të Marrëveshjes Kuadër, ratifikuar me Ligjin 37/2015 dhe VKM-së nr. 541, datë 18.06.2015, strukturat përgjegjëse kanë detyrimin që të raportojnë pranë Komisionit Evropian (përfshirë Zyrën e Delegacionit të BE-së në Tiranë).

Auditimet e AA mbulojnë fushat e pajtueshmërisë, ligjshmërisë e të rregullshmërisë, menaxhimin financiar të fondeve të BE-së, si dhe ekonomicitetin, eficiencën dhe efektivitetin e përdorimit të këtyre fondeve, në përputhje me konceptet e menaxhimit të shëndetshëm financiar.

Koordinatori Kombëtar i IPA-s harton një raport vjetor mbi zbatimin e asistencës IPA dhe një raport vjetor mbi zbatimin e detyrave të besuara për zbatimin e buxhetit, sipas neneve 58 e 59 të Marrëveshjes Kuadër. Këto raporte i përcillen Komisionit Evropian brenda 15 shkurtit të vitit financiar pasardhës.

- Raporti mbi zbatimin e asistencës IPA është i rëndësishëm, duke qenë se paraqet përpara Komisionit informacion për problemet e hasura në përmbushjen e kushteve dhe gjatë zbatimit të aktiviteteve, si dhe masat përkatëse të marra apo të planifikuara.
- Ndërkohë, raporti mbi zbatimin e detyrave të besuara për zbatimin e buxhetit bën një përmbledhje të problemeve kryesore të hasura gjatë kryerjes së detyrave të ekzekutimit të buxhetit.

Zyrtari Kombëtar i Autorizuar paraqet Deklaratën vjetore të Menaxhimit pranë Komisionit, e cila cilëson saktësinë e informacionit në raportet apo pasqyrat financiare dhe se sistemi i menaxhimit dhe kontrollit jep garancitë e nevojshme.

Drejtorja e Financimeve dhe Kontraktimeve dhe njësitë e menaxhimit të fondeve IPA në institucionet përfituese janë struktura operative sipas VKM-së nr. 541, datë

18.06.2015.²³ DFK krijon procedura për të garantuar mbajtjen e të gjitha dokumenteve në lidhje me prokurimin, dhënien e granteve, kontraktimin, menaxhimin financiar, kontrolleve dhe auditeve të nevojshme, krijon sistemin për raportimin në kohë të parregullsisve dhe për masat efektive dhe proporcionale të anti-mashtrimit, etj.

Njësitë e menaxhimit të fondeve IPA pranë institucioneve përfituese menaxhojnë projektet specifike, të cilat zbatohen në institucionin përkatës. Ata prodhojnë raporte 6-mujore dhe një raport përfundimtar mbi ecurinë e zbatimit të projektit dhe e dërgojnë atë tek Drejtoria e Financimeve dhe Kontraktimeve.

1.4.6 Feedback-u i subjekteve gjatë auditimit

AA, si subjekt i një rëndësie të veçantë sa i takon fokusit të auditimit, ka refuzuar të auditohet nga KLSH, duke mos vënë në dispozicion asnjë informacion që lidhet me veprimtarinë e tij. Pavarësisht Ligjit përkatës që shprehet në mënyrë eksplicite se veprimtaria e AA-së auditohet vetëm nga Kontrolli i Lartë i Shtetit, drejtoresha e këtij institucioni, znj. [REDAKTUAR], në mënyrë të përsëritur ka gjeneruar justifikime të pakuptimta për të mos bërë transparente punën e institucionit që drejton. Në përputhje me Ligjin 154/2014, KLSH do t'i drejtohet Prokurorisë për të kallëzuar drejtoreshën e këtij institucioni.

Gjatë këtij auditimi, subjektet e tjera, Ministria e Financave dhe Ekonomisë (CFCU, FK, Zyra mbështetëse ZKA), Ministria për Evropën dhe Punët e Jashtme (Njësia IPA, Zyra Mbështetëse KKIPA), Instituti i Statistikave, i janë përgjigjur në kohë takimeve prezantuese dhe intervistave të kërkuara nga grupi.

Dërgimi i informacionit të kërkuar nga grupi i auditimit është kryer përgjithësisht brenda afateve të përcaktuara në Ligjin nr. 154/2014 "Për organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit" nga subjektet nën auditim.

MFE, pjesë e së cilës janë disa nga strukturat nën auditim, përgjithësisht ka vënë në dispozicion informacionin e kërkuar nga grupi i auditimit brenda afatit të përcaktuar ligjor.

Strukturat në varësi të ZKA në MFE, Drejtoresha e Fondit Kombëtar dhe e Zyrës Mbështetëse të ZKA, kanë refuzuar dhënien e raporteve të Auditimit të Brendshëm, Agjencisë së Auditimit si edhe ato të Inspektimit Financiar me pretendimin se këto materiale nuk kanë autorësinë e tyre, në kundërshtim të plotë me Ligjin 154/2014, Kreu IV, Neni 26, Pika 1.

Ministria për Evropën dhe Punët e Jashtme ka qenë e rregullt me kërkesat për informacion dhe intervistat e kërkuara nga grupi i auditimit gjatë fazës së terrenit.

²³ Në mbështetje të nenit 100 të Kushtetutës dhe të neneve 10 e 11, të Marrëveshjes Kuadër (ndërmjet Republikës së Shqipërisë, të përfaqësuar nga Këshilli i Ministrave të Republikës së Shqipërisë, dhe Komisionit Evropian, për rregullat e zbatimit të asistencës financiare të BE-së për Shqipërinë, në kuadër të zbatimit të Instrumentit të Asistencës së Paraanëtarësimit IPA II), ratifikuar me ligjin nr. 37/2015, dhe me propozimin e ministrit të Financave dhe ministrit të Integritimit Evropian, është hartuar dhe miratuar VKM Nr. 541, datë 18.6.2015 "Për Përcaktimin e Funksioneve, të Përgjegjësisve dhe të Marrëdhënieve Ndërmjet Autoriteteve dhe Strukturave të Menaxhimit Indirekt të Asistencës së Bashkimit Evropian, në Kuadër të Instrumentit të Asistencës së Paraanëtarësimit IPA II (2014 – 2020)", i cili përcakton funksionet e përgjegjësitë dhe krijon marrëdhënie të ndërsjella ndërmjet autoriteteve dhe strukturave, për të marrë detyrat e zbatimit të buxhetit për zbatimin e Instrumentit të Asistencës së Paraanëtarësimit të Bashkimit Evropian, Programi IPA II (2014-2020).

INSTAT i është përgjigjur në mënyrë korrekte gjithë kërkesave të grupit të auditimit për vënien në dispozicion të informacionit të kërkuar.

Subjektet kanë vendosur në dispozicion informacionin e kërkuar, të shoqëruar edhe me dokumentet përkatëse, sipas rastit edhe në format elektronik, me përjashtim të rasteve kur një dokument i kërkuar nuk zotërohej nga institucioni.

Përgjithësisht, gjatë auditimit, subjektet nën auditim, me përjashtim të AA, kanë qenë të disponueshme në garantimin e informacionit dhe dokumenteve të kërkuara. Grupi i auditimit ka zhvilluar takime me drejtues dhe anëtarë të ndryshëm të strukturave dhe autoriteteve që janë të përcaktuara në sistemin e menaxhimit indirekt të fondeve IPA, të cilët janë treguar të gatshëm për vendosjen në dispozicion të çdo dokumenti të nevojshëm.



2. QASJA DHE DETAJET E AUDITIMIT

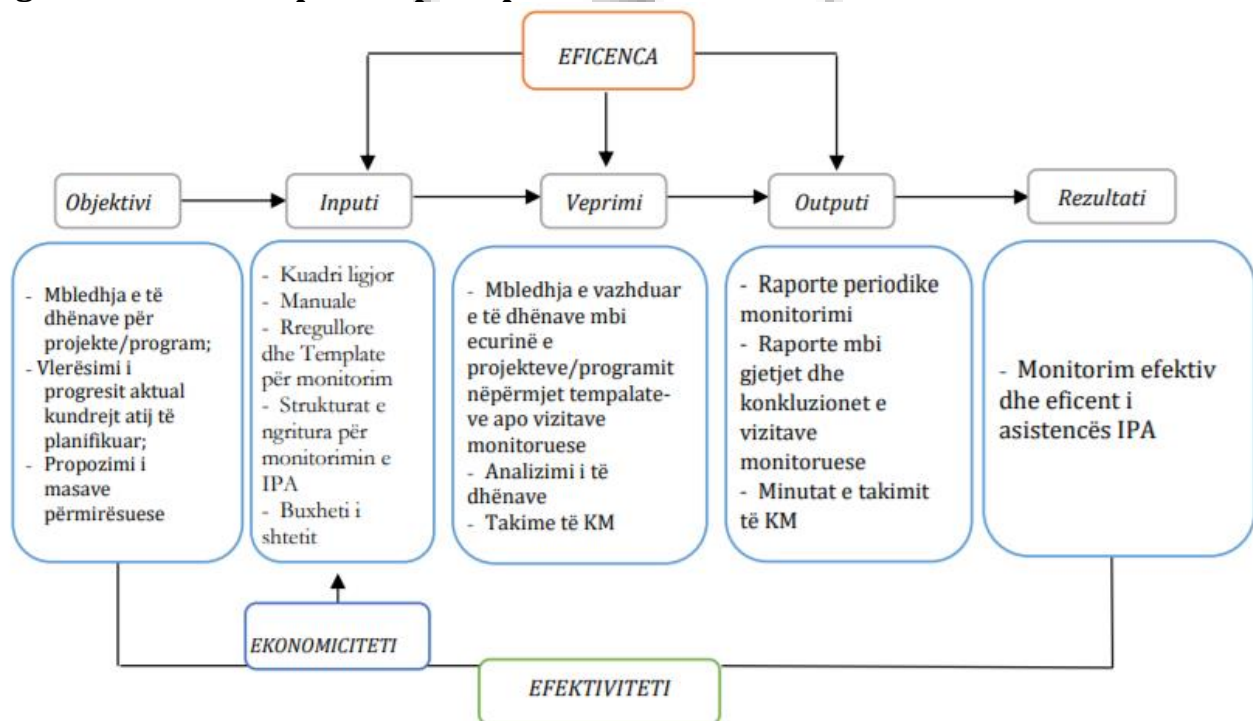
2.1 Objektivi dhe problemi i performancës

2.1.1 Fokusimi dhe përkufizimi i problemit të performancës

Ndihma financiare e BE-së është e përqendruar në fushat ku reformat ose investimet janë më të nevojshme si: demokracia dhe sundimi i ligjit, zhvillimi socio-ekonomik dhe rajonal, punësimi, politikat sociale, arsimit, bujqësia, etj. Me anë të projekteve të financuara nga fondet IPA, Unioni synon të mbështesë vendin tonë në arritjen e objektivave të vendosura për çdo sektor. Por nëse fondet nuk shpenzohen në mënyrë të përshtatshme, objektivat nuk mund të arrihen.

Sikurse parashikohet në Marrëveshjen Kuadër të ratifikuar përmes Ligjit nr. 37/2015, monitorimi (i brendshëm) për ndihmën financiare të IPA II është një veprimtari e detyrueshme për Qeverinë e Shqipërisë. Si një proces që shtrihet tek inputet, aktivitetet, produktet dhe rezultatet e asistencës IPA, nëpërmjet monitorimit synohet të matet progresi në lidhje me produktet dhe rezultatet e pritura, ndikimin e ndërhyrjeve, etj., të parashikuara gjatë fazës së planifikimit. *Në mungesë të të dhënave të siguruara nga procesi i monitorimit, vendim-marrja efektive do të ishte e pamundur. Mosmarrja e masave korigjuese në kohë, do të ndikonte drejtpërdrejt performancën e projekteve specifike dhe të programit IPA II në tërësi. Ndërsa do të cenohet gjithashtu, transparenca dhe llogaridhënia mbi përdorimin e fondeve të asistencës.*

Figura 3 – Skema input-output e procesit



Përpunoi: Grupi i auditimit KLSH

Strategjia e monitorimit të fondeve IPA II, është e orientuar kah qasjes sektoriale. Sektorët e ngritur nga KE, si: demokracia dhe qeverisja, mjedisi, klima dhe energjia, transporti, konkurrueshmëria, inovacioni, agrikultura dhe zhvillimi rural, etj., janë në linjë me dokumentin strategjik²⁴ IPA II për vendin tonë. *Sistemi i monitorimit të*

²⁴ Indicative Strategy Paper for Albania 2014-2020, 08/2014

fondeve të asistencës është i organizuar kryesisht në tre nivele: Monitorimi në nivel veprimi, Monitorimi në nivel sektori dhe Monitorim në nivel sistemi²⁵. Ky sistem gjeneron të dhëna për drejtimin dhe palët e interesit, mbi progresin e bërë në drejtim të arritjes së objektivave të IPA II dhe përdorimin e fondeve të alokuara në kuadër të kësaj asistence. Në realizimin e aktiviteteve të monitorimit, strukturat kryesore përgjegjëse të niveleve të ndryshme, si: Komitetet e monitorimit, KKIPA, ZKA, DFK, Njësitë IPA, etj., udhëhiqen nga Marrëveshja Kuadër, Manuali i përditësuar i Monitorimit, rregullore të ndryshme, etj. Të dhënat e gjeneruara nga këto aktivitete reflektohen në raportet vjetore të implementimit të asistencës IPA.

Auditimi i procesit të monitorimit dha një tablo të strukturave shqiptare përgjegjëse, të ngritura për monitorimin e asistencës IPA, aktiviteteve monitoruese të ndërmarra, si dhe vlerësoi efikasitetin e këtij sistemi në identifikimin në kohë të problematikave, përgjatë periudhës 2015-2018. Më lart paraqitet modeli input-output i procesit të monitorimit të fondeve IPA.

2.1.2 Objektivi i auditimit

Monitorimi, si një proces i vazhduar i shqyrtimit të inputeve, aktiviteteve dhe outputeve është jetik për identifikimin e nivelit të implementimit të programeve specifike, të problematikave apo parregullsive, marrjen e masave korigjuese dhe në kohë, si dhe vlerësimin e performancës së fondeve të alokuara nga BE, për vendin tonë, në kuadër të IPA II. Të dhënat e gjeneruara nga ky proces i shërbejnë transparencës dhe llogaridhënies.

Në këtë auditim, u shqyrtuan strukturat e ngritura për monitorimin e brendshëm të asistencës, aktivitetet monitoruese të ndërmarra prej tyre, si dhe produktet e prodhuara nga ky proces. Gjithashtu, u vlerësua aftësia e sistemit monitorues për të identifikuar në kohë nevojën për marrjen e masave korigjuese, në drejtim të arritjes së objektivave specifike në rastin e dy projekteve të përzgjedhura nga grupi i auditimit, të financuara me fondet IPA përgjatë periudhës 2015-2018.

*Për sa më lart, objektivi kryesor i këtij auditimi ishte **vlerësimi i efikasitetit** së sistemit të ngritur për monitorimin e asistencës IPA, përgjatë periudhës 2015-2018.*

2.2 Përkufizimet dhe terminologjia

Termet e mëposhtëm kanë këto kuptime:

- **“Auditimi i performancës”** vlerëson ekonomikitetin, efektivitetin dhe efikasitetin e veprimtarisë dhe përdorimit të fondeve nga njësitë e sektorit publik në përmbushjen e objektivave.
- **“Autoriteti Kontraktues”** është struktura përgjegjëse për tenderimin, kontraktimin dhe për menaxhimin financiar dhe administrativ të projekteve.
- **“Efektivitet”** është masa në të cilën arrihen objektivat ose përputhshmëria midis rezultatit të produktit dhe rezultatit social për një aktivitet të caktuar.
- **“Efikasitet”** është raporti ndërmjet rezultateve të produktit dhe burimeve të përdorura për prodhimin e tij.
- **“Ekonomikitet”** është minimizimi i kostos së burimeve publike të përdorura për kryerjen e veprimtarisë, pa cënuar cilësinë.

²⁵ Manual for Monitoring and Reporting on the use of IPA Financial Assistance to Albania, fq. 19-20.

- **"Institucion përfitues"** është institucioni apo agjencia, e cila përfiton fonde në kuadër të një programi specifik të Instrumentit të Ndihmës së Para-anëtarësimit.
- **"Instrumenti për Asistencën e Paraanëtarësimit"** është mbështetja financiare e paraanëtarësimit në Bashkimin Evropian që u jepet vendeve candidate dhe vendeve candidate potenciale për anëtarësim në Bashkimin Evropian.
- **"Marrëveshje Sektoriale"** është një marrëveshje që lidhet ndërmjet Komisionit dhe përfituesit IPA, për një fushë apo program specifik të IPA, ku përcaktohen rregullat dhe procedurat që duhen respektuar të cilat nuk përfshihen në këtë Marrëveshje apo në Marrëveshjet e Financimit.
- **"Marrëveshje Financimi"** është një marrëveshje njëvjeçare ose shumëvjeçare që lidhet ndërmjet Komisionit dhe Përfituesit IPA, për zbatimin e asistencës financiare të BE-së.
- **"Menaxhimi direkt"** është mënyra e menaxhimit, ku të gjitha detyrat e zbatimit të buxhetit të BE-së, kryhen drejtpërdrejt nga departamentet e tij, në seli ose në delegacionet e BE-së ose përmes agjencive ekzekutive evropiane.
- **"Menaxhimi indirekt"** është mënyra e menaxhimit, ku përgjegjësitë transferohen te Autoriteti Kontraktues i vendit përfitues.
- **"Përfitues i IPA II"** është shteti që përfiton grante në kuadër të Instrumentit të Ndihmës së Para-anëtarësimit, përfaqësuar nga Këshilli i Ministrave.
- **"Viti financiar"** përbën periudhën nga 1 janari deri më 31 dhjetor të një viti të caktuar.

2.3 Burime të Kritereve

2.3.1 Kriteret e politikës

- "Dokumenti Strategjik IPA II për Shqipërinë 2014-2020", miratuar më 18.08.2014;
- Rregullore (BE) nr. 231/2014 e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit, "Për krijimin e Instrumentit për Ndihmën e Para-Anëtarësimit (IPA II)";
- Rregullore Zbatuese (BE) nr. 447/2014 mbi rregullat specifike për zbatimin e Rregullores (BE) nr. 231/2014 të Parlamentit Evropian dhe të Këshillit për krijimin e Instrumentit për Ndihmën e Para-Anëtarësimit (IPA II);
- "Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim 2015-2020", Maj 2016, miratuar me VKM nr. 348, datë 11.5.2016.

2.3.2 Kriteret e monitorimit dhe raportimit

- Raportime periodike (6-mujore) dhe përfundimtare të njësive IPA pranë përfituesve, gjatë zbatimit të projekteve 2016-2018;
- Deklarata vjetore të Menaxhimit të Zyrtarit Kombëtar të Autorizuar;
- Raporte vjetore të Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë dhe Ministrisë për Evropën dhe Punët e Jashtme 2016-2018
- Raporte të tjera monitorimi, studime dhe analiza të subjekteve nën auditim/palëve të interesit.

2.3.3 Kriteret teknike

- Ligj nr. 37/2015 "Për ratifikimin e marrëveshjes kuadër ndërmjet Republikës së Shqipërisë, përfaqësuar nga Këshilli i Ministrave i Republikës së Shqipërisë, dhe

- Komisionit Evropian për Rregullat e Zbatimit të Mbështetjes Financiare të BE-së për Shqipërinë, në kuadër të instrumentit për asistencën e para anëtarësimit (IPA II”;
- Ligj nr. 9840, datë. 10.12.2007 “Për ratifikimin e Marrëveshjes Kuadër ndërmjet Republikës së Shqipërisë, përfaqësuar nga Këshilli i Ministrave i Republikës së Shqipërisë, dhe Komisionit Evropian për rregullat e zbatimit të mbështetjes financiare të BE-së për Shqipërinë, në Kuadër të Instrumentit për Asistencën e Para anëtarësimit (IPA);
 - Ligj Nr. 90/2016, “Për organizimin dhe funksionimin e Agjencisë së Auditimit të Programeve të Asistencës, akredituar nga Bashkimi Evropian në Republikën e Shqipërisë”;
 - VKM nr. 23, datë 12.01.2011 “Për përcaktimin e funksioneve, përgjegjësi dhe marrëdhënieve ndërmjet autoriteteve të strukturave të menaxhimit të decentralizuar të asistencës së Bashkimit Evropian në kuadër të Instrumentit të para zgjerimit (IPA)”;
 - VKM nr. 541, datë 18.06.2015 “Për përcaktimin e funksioneve, të përgjegjësi dhe të marrëdhënieve ndërmjet autoriteteve dhe strukturave të menaxhimit indirekt të asistencës së Bashkimit Evropian, në kuadër të Instrumentit të Asistencës së Para-anëtarësimit IPA II (2014-2020)”;
 - VKM nr. 937, datë 28.12.2016 “Për miratimin, në parim, të shtesës nr. 1 dhe shtesës nr. 2 të marrëveshjes financiare, ndërmjet KM të Republikës së Shqipërisë dhe Bashkimit Evropian, përfaqësuar nga Komisioni Evropian për Programin Kombëtar për Shqipërinë, në kuadrin e komponentit IPA ‘Asistenca e tranzicionit dhe mbështetja institucionale’ për vitin 2013”;
 - VKM nr. 299, datë 23.05.2018 “Për krijimin, organizimin dhe funksionimin e Drejtorisë së Përgjithshme të Financimeve dhe Kontraktiveve për Fondet e BE-së, BB-së dhe donatorëve të tjerë”;
 - Manuali i Procedurave MFE 2016, Seksioni I
 - Manuali i Procedurave MFE 2016, Seksioni E
 - Manuali i Procedurave MFE 2016, Seksioni F
 - Manual Inspektimi Financiar Publik, MFE 2016
 - Memorandum Mirëkuptimi Midis ZKA-së dhe Shërbimit të Koordinimit kundra Mashtrimit (AFCOS) në strukturën e Ministrisë së Financave, nr. prot. 16769, dt. 3/10/2011.
 - Urdhër i Kryeministrit nr. 88, datë 13.06.2018 “Për miratimin e strukturës dhe të organikës së Drejtorisë së Përgjithshme të Financimeve dhe Kontraktiveve për Fondet e BE-së, BB-së dhe donatorëve të tjerë”;
 - Urdhër i Ministrit për Evropën dhe Punët e Jashtme nr. 312, datë 17.11.2017, “Për përcaktimin e strukturave dhe personave përgjegjës në Ministrinë për Evropën dhe Punët e Jashtme për sistemin e menaxhimit indirekt të asistencës së Bashkimit Evropian, në kuadër të Instrumentit të Asistencës së Para-anëtarësimit”;
 - Urdhëzim nr. 29, datë 27.11.2015 “Për Kriteret e Fillimit të Inspektimit Financiar Publik”;
 - Plani i Veprimit IPA II 2014 për Shqipërinë i Komisionit Evropian, datë 17.12.2014.

2.3.4 Kriteret e tjera/Praktikat më të mira

- EU Integration Facility 2014-2020, IPA II për Shqipërinë.
- Indicative Strategy Paper for the former Yugoslav Republic of Macedonia for the period 2014-2020, e rishikuar.
- Indicative Strategy Paper for Serbia for the period 2014-2020, e rishikuar.



2.4 Piramida e pyetjeve audituese

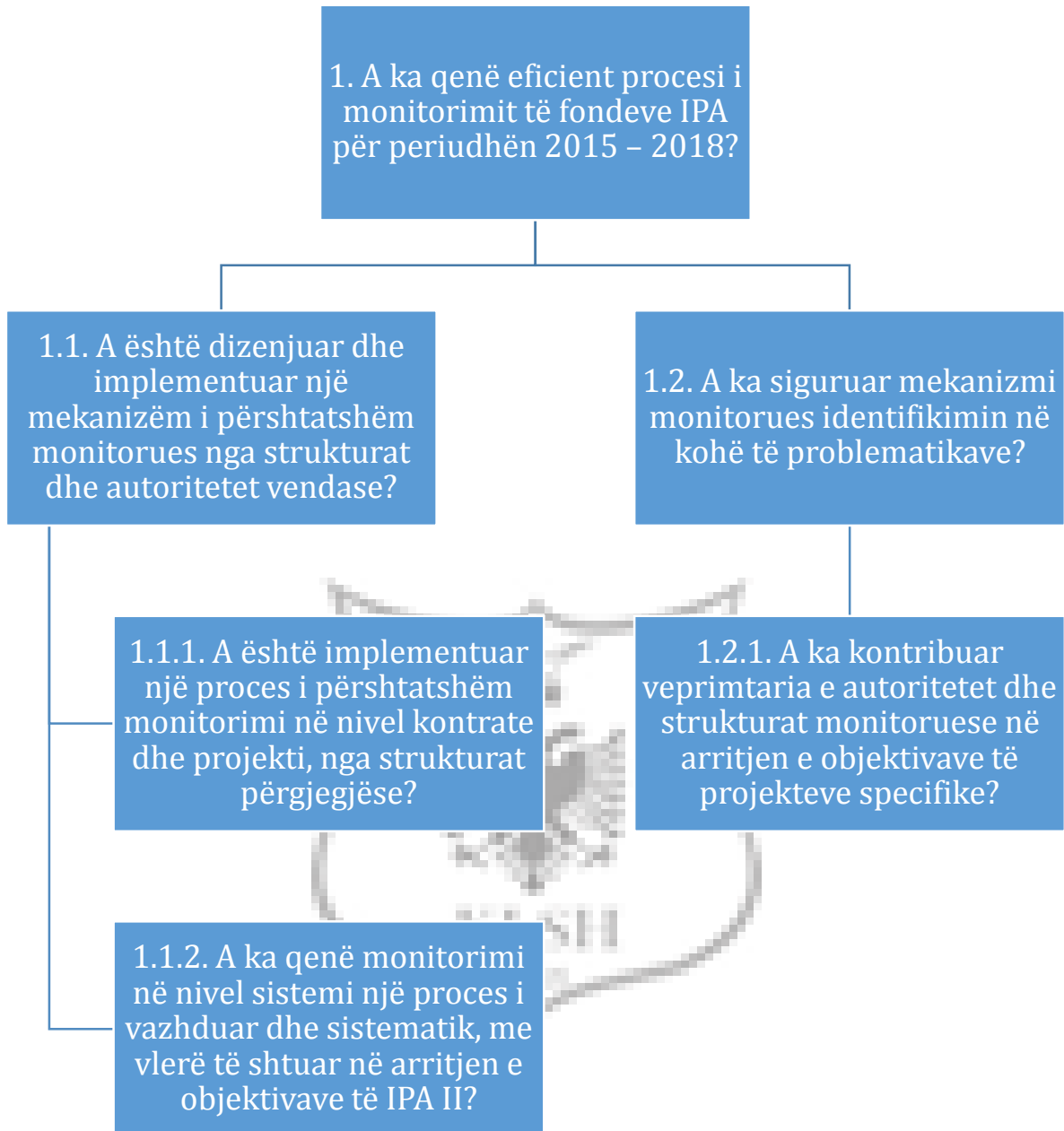
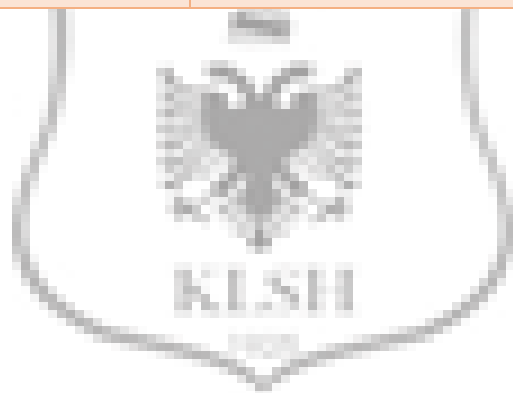


Tabela 6 – Matrica e dizenjimit të auditimit

Nr.	Nënpyetje të nivelit parë	Nënpyetje të nivelit të dytë	Auditues	Subjekti/et	Burimet e kritereve	Metodat audituese	Kalendari
1	1.1 A është dizenuar dhe implementuar një mekanizëm i përshtatshëm monitorues nga strukturat dhe autoritetet vendase?	1.1.1 A është implementuar një proces i përshtatshëm monitorimi në nivel kontrate dhe projekti, nga strukturat përgjegjëse?	K. Anastas	MEPJ, MFE, INSTAT	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ligj nr. 37/2015; ▪ VKM nr. 541/2015; ▪ Dokumenti Strategjik IPA për Shqipërinë 2014 – 2020; ▪ Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim 2015 – 2020; ▪ Dokumente të brendshme të strukturave të menaxhimit indirekt; ▪ Raporte të subjekteve dhe sistemit të kontrollit të brendshëm. 	<p><i>A-Grumbullim info.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Shqyrtimi i dokumentacionit; - Intervista të hapura me personat përgjegjës; <p><i>B-Analizë info.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Analizë cilësore. 	1.10.2019 -1.11.2019
		1.1.2 A ka qenë monitorimi në nivel sistemi një proces i vazhduar dhe sistematik, me vlerë të shtuar në arritjen e objektivave të IPA II?	Xh. Celaj M. Kurushi	MEPJ, MFE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ligj nr. 37/2015; ▪ VKM nr. 541/2015; ▪ Dokumenti Strategjik IPA për Shqipërinë 2014 – 2020; ▪ Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim 2015 – 2020; ▪ Dokumente të brendshme të strukturave të 	<p><i>A-Grumbullim info.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Shqyrtimi i dokumentacionit; - Intervista të hapura me personat përgjegjës; <p><i>B-Analizë info.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Analizë cilësore. 	

					<ul style="list-style-type: none"> menaxhimit indirekt; ▪ Raporte të subjekteve dhe sistemit të kontrollit të brendshëm; ▪ Rregullore e brendshme e KM dhe KMS. 	
2	1.2. A ka siguruar mekanizmi monitorues identifikimin në kohë të problematikave?	1.2.1 A ka kontribuar veprimtaria e autoriteteve dhe strukturave monitoruese në arritjen e objektivave të projekteve specifike?	M. Kurushi K. Anastas	MEPJ, MFE, INSTAT	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ligi nr. 37/2015; ▪ VKM nr. 541/2015; ▪ Dokumenti Strategjik IPA për Shqipërinë 2014 – 2020; ▪ Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim 2015 – 2020; ▪ Dokumente të brendshme të strukturave të menaxhimit indirekt; ▪ Raporte të subjekteve dhe sistemit të kontrollit të brendshëm; ▪ Plani i veprimit IPA 2014 	<p><i>A-Grumbullim info.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Shqyrtimi i dokumentacionit; - Intervista të hapura me personat përgjegjës; <p><i>B-Analizë info.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Analizë cilësore; - Analizë sasiore.



2.5 Skema e Auditimit

2.5.1 Qasja/metodologjia e auditimit

Paradigma e këtij auditimi është: *“Mirëfunksionimi dhe koherenca institucionale e autoriteteve dhe strukturave përgjegjëse për menaxhimin e fondeve të asistencës së Bashkimit Evropian shërben për të garantuar progresin e nevojshëm në rrugën drejt integritimit.”*

Në këtë auditim performance, grupi i auditimit, pasi shqyrtoi të gjithë dokumentacionin e vënë në dispozicion nga subjektet e përfshira dhe kuadrin ligjor e rregullator të fushës, gjykoj si më të përshtatshme për arritjen e objektivave të auditimit *qasjen pragmatike*, një ndërthurje midis qasjes cilësore dhe asaj sasiore. Kjo e fundit u përdor vetëm në trajtimin e projekteve specifike. Në funksion të qasjes pragmatike u përdorën kritere të përcaktuara në program, ku përfshihen baza ligjore e rregullative, si dhe dokumente strategjike të Bashkimit Evropian. Grupi gjykoj se kjo qasje siguron një trajtim shterues të fokusit të auditimit.

Ky auditim performance u orientua kryesisht kah procesi, pasi u analizuan strukturat përgjegjëse dhe u vlerësua veprimtaria e tyre në drejtim të monitorimit të fondeve IPA për Shqipërinë.

2.5.2 Metodadat/teknikat audituese

Metodat dhe teknikat audituese që u përdorën në këtë auditim janë:

- Mbledhje, shqyrtim dhe analizim i dokumentacionit gjatë auditimit;
- Analiza dhe krahasimi i akteve normative me procedurat konkrete të zhvilluara gjatë periudhës së auditimit;
- Analizë sasiore dhe cilësore e informacionit të ofruar nga subjektet nën auditim;
- Rishikim dhe vlerësim i të dhënave dhe dokumentacionit të grumbulluar gjatë fazës studimore;
- Intervista me drejtuesit dhe specialistët e subjekteve nën auditim.

2.6 Rezultatet e parashikuara

Ky auditim performance, duke u fokusuar më së shumti në procesin e monitorimit të fondeve të Bashkimit Evropian, paraqiti një shqyrtim të detajuar të elementëve kyç në këtë proces, përfshirë rolin e autoriteteve dhe strukturave përkatëse në monitorimin e projekteve IPA, në drejtim të kryerjes së detyrave në mënyrë efektive, në përputhje me kuadrin ligjor e procedural të të gjithë procesit.

2.6.1 Impakti për Kuvendin dhe Qeverinë

Kontrolli i Lartë i Shtetit synoi që nëpërmjet këtij auditimi të paraqiste një panoramë të problematikave të procesit të monitorimit të fondeve IPA në Shqipëri, si rrjedhojë e veprimtarisë së strukturave përgjegjëse. Rezultatet e këtij auditimi performance kanë impakt për Kuvendin, pasi i krijojnë atij mundësinë për t'u njohur me hapësirat që kanë nevojë për përmirësim në mekanizmin e monitorimit të këtyre fondeve, duke i paraqitur njëkohësisht edhe rekomandimet në drejtim të përmirësimit.

Raporti përfundimtar, i cili përfshin gjetjet, konkluzionet dhe rekomandimet, ndihmon ekzekutivin, si përfitues të fondeve IPA, në funksion të hartimit dhe implementimit të politikave efektive dhe bashkërendimin të mëtejshëm të veprimtarisë së strukturave në fjalë.

2.6.2 Impakti për publikun dhe palët e interesit

Ky auditim paraqet interes të lartë për publikun, duke qenë se fondet IPA ndihmojnë në forcimin e institucioneve demokratike dhe zbatimin e ligjit, në zhvillimin e qëndrueshëm, si dhe kontribuojnë në reduktimin e varfërisë²⁶. Kjo asistencë ofron për publikun mundësi më të mira për arritjen e standardeve të barabarta me ato të qytetarëve të BE-së.

Duke audituar aktivitetin e institucioneve, pjesë e këtij auditimi, u përpoqëm të bëjmë transparente veprimtarinë e strukturave përgjegjëse në administrimin dhe monitorimin e fondeve IPA. Nëpërmjet vlerësimit të eficiencës së këtij procesi, synuam përmirësimin e mëtejshëm të veprimtarisë së këtyre strukturave nëpërmjet rekomandimeve përkatëse.

2.6.3 Forma e publikimit

Në përfundim të auditimit përgatitet Projekt-Raporti i Auditimit, i cili diskutohet me të gjitha palët e përfshira. Pas diskutimeve me subjektet e audituara, duke marrë në konsideratë komentet dhe vlerësimet e tyre, përgatitet Raporti Përfundimtar i Auditimit i cili, do t'i përcillet subjekteve të përfshira në auditim dhe palëve të treta, si Komisionet përkatëse në Kuvend. Një përmbledhje e Raportit Përfundimtar të Auditimit do të publikohet në faqen e internetit të KLSH-së, si dhe në rrjetet sociale të Departamentit të Auditimit të Performancës (në Facebook dhe LinkedIn). Gjithashtu, raporti përfundimtar do të jetë pjesë e analizave dhe raportimeve periodike vjetore të veprimtarisë së KLSH-së. Në përfundim të auditimit, pas vendimit të Kryetarit të Kontrollit të Lartë të Shtetit, do të përgatitet një artikull për t'u botuar në media.



²⁶ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en

3. SHTJELLIMI I PIRAMIDËS SË PYETJEVE TË AUDITIMIT

Pyetja kryesore që udhëhoqi këtë auditim ishte: **“A ka qenë eficient procesi i monitorimit të fondeve IPA për periudhën 2015-2018?”**. Në përfundim të fazës studimore e asaj analitike, pas konsultimit me dokumentacionin e nevojshëm dhe palët e interesit, grupi i punës arriti në këtë mesazh auditues:

“Projektet IPA janë konceptuar si një instrument orientues e lehtësues drejt anëtarësimit në BE të një vendi me perspektivë europiane. Ndonëse në Shqipëri projekte të tilla po aplikohen prej mëse 10 vjetësh dhe në shumta të konsiderueshme financiare, progresi real i vendit tonë drejt anëtarësimit në BE vijon të jetë i vakët.

Pala shqiptare në përgjithësi dhe MEPJ e MFE në veçanti, kanë dëshmuar: a) pasivitet në aplikimin për projekte të tilla, duke treguar se qasja jonë europiane vijon të mbështetet më shumë në slogane sesa në punë; b) menaxhim të dobët në nivel strategjik, taktik e operacional të projekteve të ndërmarra, ku mungojnë struktura që duhet të ishin ngritur me kohë, mungon dedikimi ekskluziv i njësive IPA në përputhje me prioritetin politik e social, mungon monitorimi eficient në dimensionin financiar dhe atë performant, duke treguar rrjedhimisht për një proces më së shumti fiktiv të rritjes së kapaciteteve administrative dhe integrimi europian; c) proces i mangët feedback-u në nxjerrjen e mësimëve nga gabimet e kaluara, korrigjimin e tyre në kohë dhe parandalimin e rindodhjes së tyre në ardhmen, duke treguar mungesë përgjegjësie dhe shkaktuar dëme financiare.

Në linjë me Marrëveshjen Kuadër dhe investimin e fuqishëm financiar të BE-së për integrimin europian të Shqipërisë, projektet IPA mund dhe do ta japin efektin e tyre të plotë vetëm pasi të ngrihen të gjitha strukturat e nevojshme, të dedikohen ato në përputhje me rëndësinë strategjike që kanë dhe të monitorohen e auditohen me përgjegjshmëri, koordinim dhe qasje proaktive.”

3.1 A është dizenuar dhe implementuar një mekanizëm i përshtatshëm monitorues nga strukturat dhe autoritetet vendase?

Në terminologjinë e projekteve IPA, bëhet dallimi midis procesit të monitorimit dhe atij të vlerësimit. Megjithëse ato kanë dallime midis tyre, të dyja këto procese synojnë mbledhjen, analizimin dhe përdorimin e informacionit me qëllim përmirësimin e performancës së projektit. Për këtë arsye, grupi i auditimit u fokusua tek monitorimi, ashtu edhe tek vlerësimi.

Tabela 7 –Procesi i monitorimit dhe vlerësimit

	Monitorimi	Vlerësimi
Subjekti përgjegjës	Sistemi i Kontrollit të Brendshëm	AA; KE dhe vlerësues të jashtëm
Periudha	Proces i vazhduar (në çdo fazë të projektit)	Periodik (përpara, gjatë apo pas zbatimit të projektit)
Qëllimi	Kontrollohet ecuria e projektit dhe merren masa korrigjuese, bazuar në konstatime	Siguron llogaridhënie dhe jep rekomandime për përmirësimin e situatës në projektin aktual apo për të ardhmen

Burimi: Manuali i Monitorimit 2018

Monitorimi përbën një hallkë të rëndësishme në ciklin e zhvillimit të një projekti IPA. Ai përcaktohet si një ekzaminim i rregullt i *input*-eve, *output*-eve dhe rezultateve të zbatimit të një programi. Qëllimi i tij është të mbledhë të dhëna dhe të vlerësojë nëse një projekt po zbatohet sipas pritshmërive dhe, në rastin kur progresi aktual nuk përputhet me këto të fundit, të propozojë masa përmirësuese. Nëpërmjet monitorimit bëhet një vlerësim i zhvillimeve teknike dhe financiare të projektit, duke propozuar masa korigjuese në vazhdimësi. Monitorimi është një proces i vazhdueshëm, i cili shtrihet në të gjitha fazat e projekteve specifike.

Vlerësimi konsiderohet si një gjykim mbi vlerën e projekteve, krahasuar me kritere dhe standarde të qarta. Ai është një studim i thelluar mbi mënyrën se si projekti ka kontribuar në arritjen e qëllimit të tij dhe objektivave të përgjithshme. Ndryshe nga monitorimi, vlerësimi nuk është një proces i vazhduar, por kryhet në periudha të caktuara kohore, përpara, gjatë apo pas zbatimit të projektit. Gjatë menaxhimit indirekt të fondeve IPA, shteti përfitues ka si kompetenca vlerësuese, ashtu edhe detyrën për të zhvilluar dhe implementuar një sistem të përshtatshëm monitorimi.

3.1.1. A është implementuar një proces i përshtatshëm monitorimi në nivel kontrate dhe projekti, nga strukturat përgjegjëse?

Marrëveshja Kuadër dhe aktet e tjera nënligjore ngarkojnë përgjegjësi monitoruese mbi të gjitha strukturat e menaxhimit indirekt të fondeve IPA në Shqipëri. KKIPA mban përgjegjësi për monitorimin në nivel programi, ndërsa ZKA edhe pse nuk është vetë pjesë e Strukturës Operative, është përgjegjës për mirëfunksionimin e saj dhe gjithë sistemit të kontrollit të brendshëm²⁷.

Monitorimi në nivel projekti bëhet kryesisht nëpërmjet vizitave verifikuese në terren. Të dhënat e mbledhura dhe konstatimet e tij paraqiten duke përdorur formularët tip të monitorimit dhe raportimit, të cilët janë të bashkëngjitur si anekse në marrëveshjen kuadër dhe dokumente të tjera operationale. Manuali i Monitorimit dhe Raportimit është një dokument, i cili përshkruan më në detaj aktivitetet monitoruese të strukturave. Ky manual është përditësuar pothuajse çdo vit dhe varianti më i fundit është miratuar në shtator 2019. Krahas tij, aktivitetet dhe kompetencat monitoruese të strukturave të menaxhimit indirekt të fondeve IPA parashikohen edhe në marrëveshjet operationale të nënshkruara midis KKIPA, CFCU dhe drejtuesit të njësive IPA në institucionin përfitues.

Monitorimi i projekteve IPA kryhet në përputhje me kërkesat dhe parashikimet e Marrëveshjes Kuadër. Hallka e parë dhe shumë e rëndësishme e monitorimit bëhet nga vetë njësia IPA në institucionin përfitues. Kjo njësi është përgjegjëse për monitorimin teknik të shërbimeve apo punimeve të tjera që kryhen për realizimin e projektit. Për më tepër, njësia IPA ushtron periodikisht kontrole në terren (*on-the-spot checks*), të paktën dy herë në vit²⁸, për të monitoruar zbatimin e projektit nga i kontraktuari. Qëllimi kryesor i vizitave në terren është vlerësimi i ecurisë së projektit dhe

²⁷ Ligj nr. 37/2015 "Për ratifikimin e marrëveshjes kuadër ndërmjet Republikës së Shqipërisë, përfaqësuar nga Këshilli i Ministrave i Republikës së Shqipërisë, dhe Komisionit Evropian për Rregullat e Zbatimit të Mbështetjes Financiare të BE-së për Shqipërinë, në kuadër të instrumentit për asistencën e para anëtarësimit (IPA II)"

²⁸ Përcaktuar në Manualin e Monitorimit dhe Raportimit

evidentimi i probleme të mundshme, si dhe kontrolli i përputhshmërisë me termat e kontratës. Gjatë këtyre vizitave, njësia IPA mund të kërkojë dokumente të tilla si: listën e ekspertëve të misionit, raportimin e misioneve, planin e aktiviteteve, raportimet mbi rezultatet, etj. Njësia IPA raporton tek CFCU dhe KKIPA mbi vështirësitë apo problemet që hasen gjatë zbatimit të projektit. Mbi bazën e konstatimeve, ajo përgatit raporte mujore teknike mbi ecurinë e projektit, të cilat ia përcjell më pas CFCU-së dhe KKIPA²⁹. Gjithashtu, njësia IPA raporton menjëherë çdo parregullsi të dyshuar tek këto dy struktura, krahas raportimit 3-mujor mbi parregullsitë që përgatit në mënyrë periodike sipas një formati të përcaktuar.

Monitorimet dhe vizitat në terren nga ana e njësisë IPA marrin rëndësi të veçantë, për vetë faktin se kjo e fundit është gjatë gjithë kohës pranë zbatimit të projektit dhe ka ekspertizën e nevojshme teknike për të bërë konstatime. Megjithatë, edhe CFCU, në zbatim të manualit të saj të procedurave, mund të kryejë vizita kontrolluese në terren gjatë implementimit të kontratave. CFCU përgatit raporte përmbledhëse 3-mujore rreth vizitave monitoruese të zhvilluara, të cilat i përcjell tek ZKA. Gjatë implementimit të projekteve, njësitë IPA kanë detyrimin për të përgatitur dhe dërguar raporte 6-mujore monitorimi pranë Zyrës Mbështetëse të KKIPA. Koordinatori Kombëtar mbledh dhe analizon informacionin e përfutur nga njësitë IPA dhe CFCU, por mund të ushtrojë edhe vetë vizita në terren.

Zyrtari Kombëtar i Autorizuar mbledh informacionin nga monitorimet e strukturës operative dhe është përgjegjës për raportimin pranë Komisionit. Pavarësisht se nuk ushtron monitorim në terren, ZKA është struktura që siguron funksionimin efektiv të sistemeve të kontrollit të brendshëm, gjë që e bën një aktor shumë të rëndësishëm në procesin e monitorimit. Njësitë IPA dhe CFCU duhet të raportojnë periodikisht tek ZKA në lidhje me progresin teknik të zbatimit të projektit, kontrollet në terren, parregullsitë, menaxhimin e riskut, etj.³⁰ ZKA monitoron performancën e strukturës operative përmes krijimit të Indikatorëve Kyç të Performancës (*KPI – Key Performance Indicators*).

Gjatë këtij auditimi, grupi shqyrtoi projektin “Mbështetje për përmirësimin e Sistemit të Statistikave”, me përfitues Institutin e Statistikave. Ky projekt u implementua përgjatë periudhës Qershor 2016-Shtator 2018. Nëpërmjet këtij projekti synohej³¹:

- Përmirësimi i cilësisë, qëndrueshmërisë dhe eficiencës së prodhimit të të dhënave statistikore, të prodhuara nga INSTAT dhe autoritete të tjera zyrtare në Shqipëri.
- Fuqizimi i kapaciteteve institucionale të INSTAT dhe përshtatja e mëtejshme e statistikave të prodhuara në Shqipëri, me legjislacionin relevant të BE-së.

Projekti në fjalë tashmë ka përfunduar procesin e implementimit, pavarësisht se është shoqëruar me vonesa, të cilat janë konstatuar edhe nga misionet audituese të Autoritetit Auditues dhe KE. Vonesat e para kanë ardhur që gjatë fazës së tenderimit nga Autoriteti Kontraktor (CFCU), ku një konsortium që kishte paraqitur ofertë ishte përjashtuar nga procesi, për shkak të konfliktit të interesit. Pas ankesës së subjektit në fjalë, CFCU u

²⁹ Të përcaktuara në marrëveshjet operacionale midis strukturave

³⁰ Marrëveshja Implementuese midis KKIPA, ZKA dhe CFCU, neni 22/2

³¹ Inception Report i projektit “Mbështetje për përmirësimin e Sistemit të Statistikave”

detyrua të shqyrtojë edhe një herë rastin në fjalë, nëse situata përbënte apo jo konflikt interesi. Kjo gjë shkaktoi disa muaj vonesë në ecurinë e projektit.

Vonesa të tjera u shkaktuan edhe nga procesi i zëvendësimit së ekspertëve (key experts). Gjatë implementimit të projektit, u konstatua rasti ku eksperti kyç hoqi dorë dhe kontraktori hasi vështirësi për të përzgjedhur një zëvendësues, i cili plotësonte të njëjtat kritere me ekspertin e mëparshëm. Në këtë rast, u përzgjedh si ekspert kyç personi që plotësonte kriteret më të përafërta dhe u reduktua niveli i pagesës së parashikuar për të. Pikërisht këto procedura kanë sjellë dhe vonesë në implementimin e projektit, i cili ishte parashikuar të mbyllej në qershor 2018, por u shty deri në shtator të atij viti.

Vonesat gjatë implementimit të projektit pasqyrohen edhe në raportimin e institucionit përfitues, mbi vizitat në terren të zhvilluara. Konkretisht në vizitën e zhvilluar në terren në datën 12.05.2017, INSTAT konstatonte se kishte vonesa në zbatimin e aktiviteteve të parashikuara. Kjo vizitë u zhvillua me kërkesë të CFCU, me qëllim ndjekjen e rekomandimeve të lëna nga kjo e fundit gjatë vizitës në terren të zhvilluar në datën 25.04.2017. Një nga gjetjet kryesore të saj ishte pikërisht mosrealizimi i aktiviteteve në kohë dhe brenda afateve të përcaktuara në Termat e Referencës. Gjithashtu, edhe në vizitën në terren të datës 02.08.2018, pasi ishte miratuar shtyrja e periudhës së implementimit, INSTAT raportonte se aktivitetet nuk po zhvilloheshin në kohë dhe rezultatet e pritura nuk po vinin brenda periudhës së përcaktuar. Gjatë zbatimit të projektit, INSTAT ka zhvilluar 4 vizita në terren (2 në 2017 dhe 2 në 2018). Grupit të auditimit i është vënë në dispozicion vetëm një plan vizitash në terren, i hartuar dhe miratuar nga institucioni për vitin 2018. *Për vitet 2016 dhe 2017 nuk rezulton të ketë një të tillë, edhe pse në vitin 2017 vizitat janë kryer nga ana e INSTAT.*

Dy problemet më të mëdha që grupi i auditimit ka evidentuar gjatë ecurisë së këtij projekti janë trajnimi adekuat dhe kapacitetet e stafit të institucionit përfitues. Nga intervistat e zhvilluara me CFCU dhe Zyrën Mbështetëse të KKIPA, kemi mësuar se këto shqetësime hasen edhe në institucione të tjera përfituese. Këto të fundit përcaktojnë anëtarët që marrin pjesë në Komisionin e Vlerësimit të Ofertave dhe janë aftësitë teknike të këtyre personave që i bëjnë të përshtatshëm për këtë proces. Megjithatë, prokurimi sipas procedurave të përcaktuara nga BE (nëpërmjet udhëzuesit PRAG) kërkon një seri trajnimesh dhe njohurish specifike, të cilat jo domosdoshmërisht ngjajnë edhe me rregullat kombëtare të prokurimit publik. Për këtë arsye, merr rëndësi thelbësore trajnimi i plotë dhe i përshtatshëm i personave përgjegjës për të gjithë ecurinë e projektit, e veçanërisht procesit të prokurimit. Kjo problematikë konstatohet edhe nga vizita verifikuese e CFCU për projektin “Mbështetje për përmirësimin e Sistemit të Statistikave” në gusht të 2018, auditimi i Autoritetit Auditues në 2016, etj. Duhet theksuar se që nga viti 2017, INSTAT kryhen edhe një proces vlerësimi të nevojës për trajnim brenda institucionit.

Sasisë së limituar të trajnimeve specifike mbi fondet IPA i shtohet dhe lëvizja e shumtë e stafit në institucione. Këto mangësi janë vënë në dukje edhe nga auditimi i brendshëm zhvilluar në INSTAT në janar 2016. *Për më tepër, nga intervistat që grupi i auditimit zhvilloi me njësinë IPA në INSTAT, rezulton se aktualisht në institucion punon vetëm një person që është trajnuar në lidhje me prokurimin e fondeve IPA.* Ndërkohë që aktet nënligjore dhe marrëveshjet kërkojnë që punonjësit e institucionit përfitues të jenë të trajnuar sipas PRAGU-ut. Problematika e këtij fenomeni amplifikohet më tej

duke qenë se INSTAT do të jetë vetë përgjegjës për kontraktimin dhe implementimin e projektit të Censurit 2020, i cili përfiton financim të pjesshëm edhe nga fondet IPA.

Gjithashtu, nga dokumentacioni që INSTAT i ka vënë në dispozicion grupit të auditimit rezulton se institucioni ka hartuar një regjistër parregullsisht në lidhje me projektin për përmirësimin e sistemit të statistikave. Në lidhje me parregullsitë, institucionet përfituese raportojnë periodikisht tek CFCU. *Vihet re se INSTAT nuk ka hartuar një Regjistër për dobësitë e kontrollit të brendshëm dhe për kronologjinë e ndryshimeve të ndodhura në projekt.* Këto dy dokumente i janë rekomanduar nga auditimi i brendshëm, me qëllim përmirësimin e punës gjatë zbatimit të projektit.

Gjatë këtij auditimi, grupi konstatoi gjithashtu problematika në lidhje me kapacitetet dhe mundësinë e njësive IPA për të përballuar me sukses implementimin e një projekti. Aktualisht, njësia IPA në INSTAT është e përbërë nga 3 persona, mes të cilëve 1 përgjegjës dhe 2 specialistë. *Nga intervistat që grupi i auditimit zhvilloi me CFCU dhe Zyrën Mbështetëse KKIPA, rezultoi se në INSTAT, por edhe në pjesën më të madhe të institucioneve përfituese, njësitë IPA kryejnë edhe detyra të tjera funksionale, pra nuk janë të dedikuara.* Gjatë vitit 2018, njësia kishte planifikuar 138 ditë aktive pune për person për fondet IPA, të cilat përbënin rreth 70% të ngarkesës vjetore. Një analizë e ngarkesës së punës, zhvilluar nga auditimi i brendshëm në INSTAT, konstatoi se secili pjesëtar i njësive IPA kishte një ngarkesë prej 224 ditësh aktive pune³². Grupi i auditimit gjykon se diçka e tillë rezulton në kryerjen e detyrave me cilësi të kufizuar, duke sjellë vonesa apo produkte të realizuara jo me cilësinë e pritshme.

Siç është përmendur më lart, struktura përgjegjëse për funksionimin e rregullt të sistemit të kontrollit të brendshëm është Zyrtari Kombëtar i Autorizuar. Mënyra e operimit dhe monitorimit të këtij sistemi rregullohet në detaj nga Seksioni E i Manualit të Procedurave. Si pjesë e mbikëqyrjes së funksionimit të kënaqshëm të kontrollit të brendshëm, ZKA kërkon nga të gjithë aktorët në strukturën e menaxhimit dhe strukturat operative, të paraqesin një pyetësor vetëvlerësimi. Ky proces kryhet të paktën një herë në vit, por mund të kryhet më shpesh në rast të udhëzimeve specifike të ZKA-së. Në Deklaratat Vjetore të Menaxhimit që ky i fundit i dërgon BE-së bashkëngjitet një raportim mbi situatën, bazuar pikërisht në raportimet e strukturave në formularët e vetëvlerësimit. Megjithatë, duke qenë se procesi i vetëvlerësimit mund të mbajë me vete një normë subjektiviteti, ZKA kryhen edhe 'Verifikimin e Menaxhimit'. Ky proces zhvillohet nëpërmjet rishikimit të dokumentacionit përkatës në struktura dhe nëpërmjet vizitave verifikuese që duhet të kryhen. Vizitat e verifikimit të menaxhimit bëhen periodikisht, të paktën një herë në vit dhe në baza *ad-hoc* nëse rrethanat e kërkojnë.

Nga intervistat e zhvilluara me Drejtorinë Mbështetëse të ZKA, rezultoi se Indikatorët e Performancës (KPI) janë miratuar në vitin 2019. Këta indikatorë duhet të monitorohen në vazhdimësi nga DMZKA dhe të gjitha strukturat e tjera janë të detyruara të sigurojnë të gjithë informacionin e nevojshëm, për ta bërë të mundur këtë gjë.

Në linjë me detyrimet e përcaktuara në Marrëveshjen Kuadër, Shqipëria, si vend përfitues i fondeve IPA, duhet të marrë masat e nevojshme për të garantuar një Autoritet Auditues të jashtëm, i cili është i pavarur nga të gjitha strukturat menaxhuese dhe ato operuese. Për këtë qëllim, në linjë me MK, është ngritur Agjencia e Auditimit të Programeve të Asistencës, akredituar nga BE, e cila rregullohet

³² Auditimi i brendshëm INSTAT, datë 22.11.2018

nëpërmjet Ligjit 90/2016. Nëpërmjet auditimeve që kryen, ajo vlerëson punën e sistemeve dhe strukturave të menaxhimit indirekt të fondeve IPA. Subjekt i auditimeve të Agjencisë janë të gjitha njësitë e qeverisjes së përgjithshme, individë dhe persona juridikë privatë që përfitojnë fonde IPA dhe/ose të cilëve u kërkohet të kryejnë veprimtari që rrjedhin nga financimi i tyre³³.

Gjatë kryerjes së këtij auditimi, AA ka refuzuar t'i përgjigjet kërkesave të grupit për informacion, duke mos treguar asnjë interes për bashkëpunim, në kundërshtim të plotë me Nenin 26 të Ligjit 154/2014 "Për organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit" dhe Nenin 9, pika 8 të Ligjit 90/2016. Ky i fundit parashikon se veprimtaria e Agjencisë auditohet vetëm nga Kontrolli i Lartë i Shtetit. Edhe pse AA e ushtron veprimtarinë e saj në përputhje me përcaktimet e standardeve INTOSAI³⁴, ajo ka refuzuar të japë edhe produktet e punës së saj, siç janë raportet e auditimit.

Nga konstatimet e bëra nga grupi i auditimit rezulton se faqja web e Agjencisë ka mangësi të theksuara. Në këtë faqe, vendndodhja zyrtare e institucionit së bashku me një sërë informacionesh të tjera janë të papërditësuara, mungon një profil i Drejtuesit të Agjencisë, etj. Për më tepër, AA nuk ka publikuar në faqen e saj web raportet e veprimtarisë vjetore dhe asnjë përmbledhje të raporteve të auditimeve të kryera, duke shkelur kështu Nenin 35, pika 2/a dhe 2/b të Ligjit 90/2016.

Konkluzion: Vonesat e shkaktuara gjatë tenderimit dhe implementimit të projektit "Mbështetje për përmirësimin e Sistemit të Statistikave" kanë penguar realizimin e produkteve të tij brenda afateve të përcaktuara në Termat e Referencës, duke cenuar eficiencën e procesit.

Konkluzion: Trajnimi i plotë dhe i përshtatshëm i personave përgjegjës për të gjithë ecurinë e projektit, e veçanërisht procesit të prokurimit, është i një rëndësie thelbësore për realizimin me sukses të projektit të Censurit 2020, të cilin INSTAT do ta implementojë në vazhdim.

Konkluzion: Trajnimet jo adekuate, lëvizja e shumtë e stafit dhe mungesa e burimeve njerëzore të dedikuara për projektet IPA bëjnë që realizimi i objektivave të projekteve të mos bëhet brenda afateve të përcaktuara dhe/ose të mos bëhet me një cilësi të kënaqshme.

Rekomandim: Njësia IPA pranë INSTAT, duke kërkuar edhe asistencën e strukturave të tjera të menaxhimit indirekt, të sigurojë trajnim të plotë dhe të përshtatshëm për stafin e përfshirë në implementimin e projekteve të ardhshme IPA, në të cilat institucioni do të jetë përfitues.

Menjëherë dhe në vazhdimësi

Rekomandim: Njësia IPA pranë INSTAT, me qëllim përmirësimin e punës dhe rritjen e eficiencës në projektet e ardhshme që do të përfitojë, të hartojë dhe të përditësojë vazhdimisht Regjistrin për dobësitë e kontrollit të brendshëm dhe bazën e të dhënave kronologjike të ndryshimeve gjatë projektit.

³³ Ligji 90/2016, Neni 4/4

³⁴ Ligji 90/2016, Neni 26/d

Rekomandim: Njësia IPA pranë INSTAT të jetë e angazhuar me kohë të plotë në detyrat funksionale të lidhura me fondet IPA dhe të mos ngarkohet me detyra të tjera, veçanërisht gjatë kohës që institucioni po zbaton një projekt të financuar me këto fonde.

Menjëherë dhe në vazhdimësi

Rekomandim: Drejtoria Mbështetëse e Zyrtarit Kombëtar të Autorizuar (DMZKA), kur konstaton njësi IPA jo të dedikuara në institucionet apo agjencitë përfituese, të rekomandojë pranë tyre angazhimin e njësisë me kohë të plotë në funksionet e lidhura me projektin.

Menjëherë dhe në vazhdimësi

Konkluzion: Mungesa e Indikatorëve Kyç të Performancës (KPI) përpara 2019 kanë cenuar efektivitetin e procesit të vlerësimit të performancës së strukturave të menaxhimit indirekt të fondeve IPA.

Konkluzion: AA ka refuzuar t'i përgjigjet kërkesave për informacion të Kontrollit të Lartë të Shtetit, duke mos vënë në dispozicion as raportet e auditimit apo të veprimtarisë së saj. Në këtë mënyrë, Agjencia ka shkelur jo vetëm ligjin e KLSH dhe ligjin e vet organik, por edhe standardet INTOSAI, mbi të cilat mbështetet, si dhe mbi të gjitha parimin e transparencës me publikun.

Rekomandim: Agjencia e Auditimit të Programeve të Asistencës të publikojë përmbledhje të raporteve të auditimit në faqen e saj zyrtare, si dhe raportet vjetore të veprimtarisë në përputhje me dispozitat e Ligjit 90/2016.

Menjëherë dhe në vazhdimësi

Rekomandim: Agjencia e Auditimit të Programeve të Asistencës të përditësojë faqen e saj web, me të gjithë informacionin e nevojshëm, si adresën zyrtare, titullarin aktual të institucionit, etj.

Menjëherë dhe në vazhdimësi

3.1.2. A ka qenë monitorimi në nivel sistemi një proces i vazhduar dhe sistematik, me vlerë të shtuar në arritjen e objektivave të IPA II?

Monitorimi në nivel sistemi nuk ka qenë i vazhduar dhe sistematik duke qenë se jo të gjithë mekanizmat e parashikuar nga Marrëveshja financiare janë ngritur siç duhet dhe në kohën e duhur.

Në Raportin Final mbi Vlerësimin e Qasjes Sektoriale të IPA II publikuar më tetor 2018³⁵, BE vendos ne dukje se, përveç aspekteve pozitive të qasjes sektoriale në implementimin e projekteve IPA II në vendet përfituese, ajo është shoqëruar edhe me problematika të ndryshme nga vendi në vend. Sipas këtij raporti, një nga mangësitë kyçe në vendin tonë ka qenë mos krijimi i komiteteve sektoriale të monitorimit, mungesa e të cilave, në gjykimin e BE-së ka penguar dialogun ndër institucional, si

³⁵ Evaluation of Sector approach under IPA II Final Report – October 2018.

edhe në nivel sektori. Për këtë arsye, BE ka theksuar se KKIPA dhe institucionet kyçe në drejtimin e sektorëve përkatës kanë zbatuar qasjen sektoriale duke ushtruar lidhshmëri dhe koordinim të pjesshëm, në kushtet kur grupet e punës ndër institucionale, ose nuk kanë funksionuar ose nuk kanë luajtur një rol të rëndësishëm në menaxhimin e kësaj qasjeje. ³⁶ Gjithashtu BE ka evidentuar se, përveçse në programet shumë vjeçare, të gjithë vendet përfituese të IPA II nuk kanë krijuar korniza të përshtatshme të vlerësimit të performancës (performance assessment frameworks), si edhe mekanizma monitorimi dhe vlerësimi. Nën menaxhimin indirekt të IPA II, komitetet sektoriale të monitorimit duhet të ishin krijuar edhe për të vlerësuar performancën e sektorëve të IPA II. Këto të fundit, edhe në rastet kur janë krijuar dhe kanë funksionuar, kanë qenë kryesisht të fokusuar në zbatimin e projekteve e jo në performancë, monitorim apo vlerësim.

Gjetje

- ✓ Komitetet Sektoriale të Monitorimit nuk janë ngritur nga Koordinatorin Kombëtar IPA dhe Zyra Mbështetëse e tij në përputhje me dispozitat e marrëveshjes kuadër³⁷, çka do të thotë që:
 - këto struktura nuk janë ngritur brenda afatit 6 mujor nga nënshkrimi i marrëveshjes kuadër;
 - nuk janë ngritur si komitete të posaçëm e të dedikuara sipas sektorëve të marrëveshjes kuadër, por ato janë ngritur me Urdhrin e Kryeministrit nr. 157 datë 22.10.2018 “Për marrjen e masave për zbatimin e qasjes së gjerë sektoriale/ndërsektoriale si dhe ngritjen dhe funksionimin e mekanizmit sektorial/ndërsektorial të integruar”.
- ✓ Ky urdhër ka integruar në një mekanizëm të vetëm strukturat për menaxhimin e politikave sektoriale, konkretisht:
 - Grupet e menaxhimit të Integruar të Politikave
 - Komitetet Drejtuese Sektoriale
 - Grupet tematike.
- ✓ Komisioni Evropian me shkresën e datës 19.4.2019 i ka tërhequr vëmendjen autoriteteve shqiptare mbi mos krijimin e komiteteve sektoriale duke e quajtur këtë një mangësi të sistemit të menaxhimit financiar dhe kontrollit të krijuar sipas marrëveshjes kuadër, duke qenë se nuk ishin respektuar kërkesat lidhur me monitorimin e duhur të projekteve nën menaxhim indirekt.
- ✓ Po në të njëjtën shkresë, Komisioni Evropian ka njoftuar autoritet shqiptare se mos ngritja e Komiteteve Sektoriale të Monitorimit mund të penalizonte vendin tonë sa i takon lëvrimit të pagesave të mëtejshme nga fondet IPA II.
- ✓ Duke qenë se kanë munguar komitetet sektoriale të monitorimit, në nivel sektori, monitorimi dhe raportimi është fokusuar tek Raporti Vjetor i Implementimit. Gjithashtu rezulton se KKIPA nuk ka kryer rishikimin e përgjithshëm të efektivitetit, eficiencës, cilësisë, koherencës, koordinimit dhe

³⁶ Evaluation of Sector approach under IPA II Final Report – October 2018,

³⁷ Neni 53, pika 1 Ligji nr. 37/2015 “Për ratifikimin e marrëveshjes kuadër ndërmjet republikës së Shqipërisë, përfaqësuar nga këshilli i ministrave i republikës së Shqipërisë, dhe komisionit evropian për rregullat e zbatimit të mbështetjes financiare të be-së për Shqipërinë, në kuadër të instrumentit për asistencën e paraanëtarësimit (IPA II)

përputhshmërisë të të gjitha veprimeve kundrejt arritjes së objektivave. Disa nga treguesit e mësipërm nuk janë analizuar e raportuar përpara ngritjes së komiteteve sektoriale të monitorimit.

- ✓ KKIPA ka miratuar vetëm Planin e Monitorimit për vitin 2019, i cili u hartua në fund të vitit 2018 dhe u miratua në Prill 2019. KKIPA nuk ka hartuar dhe miratuar plane të tjera monitorimi për vitet 2014 – 2018.
- ✓ KKIPA nuk ka kryer vizita monitoruese për periudhën 2014 – 2019. Në planin vjetor të monitorimit të vitit 2019 vizitat monitoruese janë parashikuar të kryhen në fillim të muajit dhjetor 2019. Deri tani problematikat që kanë lindur në menaxhimin indirekt të fondeve IPA janë ndjekur nëpërmjet korrespondencave shkresore, ose takime ndërinstucionale.
- ✓ Komiteti Ndërmintor për Koordinimin e fondeve IPA është ngritur me VKM nr. 707 datë 21.08.2013 si një mekanizëm koordinues për adresimin e projekteve problematike të cilat ishin në zbatim nëpërmjet metodës së centralizuar nga Delegacioni i BE-së. Anëtarë të tij ishin zv. ministrat e ministrive sipas projekteve përkatëse problematike. Ky Komitet është mbledhur vetëm një herë.
- ✓ Manualët e Monitorimit të IPA II për Country Action Programmes parashikojnë ngritjen e Komitetit Ndërmintor për Koordinimin e fondeve IPA II i cili nuk ka funksionuar për IPA II.

Konkluzione

- Mos ngritja e Komiteteve Sektoriale të Monitorimit nga Koordinatori Kombëtar IPA dhe Zyra Mbështetëse e tij si struktura kyç në sistemin e monitorimit të menaxhimit indirekt të fondeve IPA nuk ka lejuar që në to të mund të diskutoheshin çështjet thelbësore të zhvillimit të çdo sektori sa i takon hapësirave për financim indirekt të dhëna nga IPA II, pavarësisht faktit se vetëm në vitin 2019 ka nisur financimi i shumicës së projekteve të IPA II.
- Duhet theksuar gjithashtu se, mos ngritja e tyre ka penalizuar në diskutimet e mundshme sa i takon Projektit SMEI, i cili ka qenë i vetmi projekt në zbatim për periudhën objekt auditimi dhe që është terminuar nga Bashkimi Evropian për shkak të parregullsive të evidentuara gjatë procedurës së prokurimit.
- Rolin e Komiteteve Sektoriale të Monitorimit nën IPA I dhe IPA II në mungesë të strukturave të ngritura e ka luajtur Komiteti i Monitorimit IPA Shqipëri-BE, i cili ka mbajtur takime vjetore, por në mbledhjet e të cilit çështja e terminimit të Projektit SMEI dhe shkaqet e tij janë trajtuar në mënyrë të përgjithshme.
- Për shkak të mungesës së Komiteteve Sektoriale të Monitorimit nga ana shqiptare, Komisioni Evropian u gjend i detyruar të pranonte që në mbledhjet e Komitetit të monitorimit IPA të mbuloheshin programet IPA I dhe IPA II. Gjithashtu në këto takime KKIPA ka mbajtur edhe funksionet e Komitetit TAIB (komponenti I i IPA I) dhe Komiteteve Sektoriale, në veçanti sa i takon implementimit të procedurave për miratimet e nevojshme si për shembull. për miratimin e raportit vjetor TAIB, i cili duhet të shqyrtohet në takimin e Komitetit të Monitorimit IPA).
- Në gjetjet e misionit verifikues të DG NEAR të muajit prillit 2019, ngritja e KSM-ve është një nga gjetjet me rekomandimin për ngritjen sa më të shpejtë të tyre.

Në vijim të këtij misioni verifikues, procesi i ngritjes së Komiteteve Sektoriale të Monitorimit, deri në finalizimin e tij, është kryer në konsultim me Delegacionin e BE-së në Tiranë, i cili gjithashtu rekomandoi domosdoshmërinë e integritit të të gjithë strukturave për politikat sektoriale në një mekanizëm të vetëm sektorial/ndërsektorial.

- Në mungesë të funksionimit të Komitetit Ndërministror për Koordinimin e fondeve IPA, koordinimi i çështjeve problematike është ndjekur në nivel të sektorit të monitorimit në KKIPA, si edhe me njësitë IPA në institucionet përfituese, të cilat ishin struktura të posaçme të ngritura dhe operacionale tashmë pranë çdo institucioni lidhur me programimin, implementimin dhe monitorimin e fondeve IPA.

Rekomandime

- Institucionet përgjegjëse për mirëfunksionimin e sistemit të monitorimit të marrin të gjitha hapat e nevojshme për të evidentuar problematikën e projektit SMEI e ta raportojnë atë pranë Komitetit Sektorial Përkatës.

Menjëherë

- KKIPA të marrë të gjitha hapat e nevojshme për të evidentuar saktësisht arsyet e mos ngritjes së Komitetit Ndërministror për Koordinimin e Projekteve IPA.

Menjëherë

- KKIPA t'u drejtohet instancave përkatëse me qëllim ngritjen dhe funksionimin e këtij komiteti.

Menjëherë

3.2 A ka siguruar mekanizmi monitorues identifikimin në kohë të problematikave?

3.2.1. A ka kontribuar veprimtaria e autoriteteve dhe strukturave monitoruese në arritjen e objektivave të projekteve specifike?

- *SMEI*

“Ngritja e kapaciteteve në Ministrinë e Integritit Evropian dhe ministritë e linjës për përgatitjen e procesit të negociatave dhe përafrimin e legjislacionit” është një nga projektet e para të financuara me anë të fondeve IPA, në programin IPA II për Shqipërinë (2014-2020). SMEI ishte një nga projektet e para që iu besuan palës shqiptare për t'u menaxhuar në mënyrë indirekte (të decentralizuar), pra procesi i tenderimit, kontraktimit, menaxhimi financiar dhe administrativ i projektit, kryhen nga vendi përfitues (në këtë rast nga strukturat e vendit tonë) dhe përgjegjësinë për to e mban ky i fundit. Implementimi i suksesshëm i SMEI IV ishte i rëndësishëm jo vetëm për rezultatet që do sillte për të arritur progres në procesin e Integritit Evropian, por edhe për të ofruar siguri se strukturat shqiptare të menaxhimit indirekt janë të afta për të menaxhuar në mënyrë efektive, efçente dhe ekonomike fondet e BE-së. duke rritur kështu mundësinë e vendit tonë, për të përthithur e menaxhuar më shumë fonde IPA (*shih kapitullin Pesha në Buxhet*).

Kontrata SMEI IV është një kontratë e terminuar si rezultat i parregullsive të konstatuara në procesin e prokurimit nga Delegacioni i BE, gjatë një kontrolli ex-post të kryer.

- *Rezultatet e pritura nga projekti SMEI IV dhe efekti domino i mungesës së tyre*

Objektivi i përgjithshëm i këtij projekti ishte të arrihej progres nga Qeveria Shqiptare në procesin e Integritimit Evropian³⁸, nëpërmjet një strategjie afatgjatë. Rezultatet e prodhuara prej tij, do të asistojnë vendin tonë në forcimin e procesit të anëtarësimit në BE. Në vijim paraqiten disa prej rezultateve të planifikuara për t'u arritur nga implementimi i projektit SMEI IV (*Lista e plotë e rezultateve të pritura- Aneksi 1*)

- ✓ Zhvillimi dhe implementimi i Planit Vjetor Kombëtar për integritimin në BE;
- ✓ Plan koherent i Reformës në Administratën Publike, duke synuar forcimin e kapaciteteve të punonjësve të shërbimit civil;
- ✓ Forcimi i kapaciteteve të Grupeve të Punës Ndër-Institucionale për procesin e integritimit në BE;
- ✓ Forcimi i kapaciteteve të ish-MEI (sot MEPJ) në përafrimin, implementimin dhe zbatimin e EU acquis;
- ✓ Përmirësimi i Vlerësimit të Nevojës për Trajnim që kryhet nga ASPA duke përcaktuar target grupet dhe nevojat për trajnim;
- ✓ Draftimi i Strategjisë për Trajnim, për të adresuar nevojat e nëpunësve publik shqiptarë për të marrë përgjegjësi për të negociuar procesin e anëtarësimit dhe përafrimin e legjislacionit;
- ✓ Forcimi i kapaciteteve trajnuese në ASPA, duke organizuar "Training of Trainers" në mënyrë që të rritet numri dhe cilësia e trajnimeve;
- ✓ Zhvillimi i sistemit TIK për harmonizimin ligjor;
- ✓ Forcimi i kapaciteteve të shërbimit civil nëpërmjet moduleve të trajnimeve, dhe ëorkshop-eve;
- ✓ Implementimi i Strategjisë Shqiptare për Komunikimin Evropian, me fokus të veçantë tek shoqëria civile; etj.

Nga lista e mësipërme mund të konkludohet qartësisht se arritja e rezultateve të parashikuara të SMEI IV do të ndikonte pozitivisht procesin e integritimit të vendit në BE. Mungesa e produkteve dhe rezultateve të prodhuara prej tij ndikon drejtpërdrejtë performancën e projektit (kur mungojnë produktet finale të tij, mbetet pak për të konkluduar mbi performancën), si dhe efektivitetin, eficienten dhe ekonomikitetin e fondeve IPA akorduar për të. Për më tepër, pasojat negative ndihen edhe në procese të tjera të cila ngrihen (nisin) mbi outputet që pritej të prodhonte SMEI IV, duke shkaktuar kështu një zinxhir pasojash negative në aparatit institucional shtetëror të vendit tonë.

Pasojat negative të shkaktuara nga mungesa e disa prej produkteve të SMEI IV nuk janë të panjohura për grupin e auditimit. Në dhjetor të vitit të kaluar, Departamenti i Performancës në Kontrollin e Lartë të Shtetit publikoi raportin finale të auditimit të kryer në Shkollën Shqiptare të Administratës Publike gjatë 6-mujorit të dytë të vitit 2018. Në linjë me sa më sipër, veçojmë disa prej konkluzioneve kryesore të këtij raporti: "*vlerësimi i nevojës për trajnim është një proces i cili nuk është zotëruar asnjëherë nga ASPA*", "*mbledhësi dhe përdoruesi kryesor i output të këtij procesi (ASPA) nuk ka procedurë të brendshme dhe metodologji për ta prodhuar atë*". Në raport, trajtohen gjithashtu pasojat negative që mungesa e outputeve të VNT-së shkaktonte në fazat e tjera të procesit trajnues si: hartimi i Strategjisë së Trajnimit (që ngrihet

³⁸ Termat e referencës të projektit SMEI IV, kapitulli 2, fq 12.

mbi nevojat reale për trajnim të dala nga procesi VNT), zhvillimi i trajnimit apo metodologjia e përdorur për të, etj. Në kuadër të këtij auditimi, nga intervistat me stafin në MFE dhe MASR (si subjekte nën auditim) dhe intervistat zyrtare me eprorët e tyre u identifikuan nevoja emergjente për trajnim në stafin e këtyre dy Ministrive, të cilat nuk ishin të identifikuar e rrjedhimisht të trajtuar, *duke ndikuar kështu mbarëvajtjen e aktiviteteve të përditshme dhe efincencën (humbje në kohë dhe në cilësi) e stafit në punë.* U identifikua gjithashtu se ASPA nuk ofronte “Training of Trainers” (program që ASPA duhet ta ofronte në përmbushje të detyrave të saj të parashikuara në Reformën e administratës publike), *që mesa kuptohet duhet të prodhohej nga implementimi i SMEI IV.* Në përfundim grupi i auditimit dha rekomandime me qëllim përmirësimin e performancës së procesit trajnues.

Nga sa më sipër është evidente që me pezullimin (në qershor të 2018-ës) dhe më pas terminimin e tij, Projekti SMEI IV nuk ka arritur të prodhojë rezultatet e parashikuara për ASPA-n. Kjo ka ndikuar performancën e procesit të trajnimit të stafit të administratës publike, duke dhënë pasoja në efincencën e aktiviteteve të përditshme që ata kryejnë për të adresuar nevojat e për të ofruar shërbime publike cilësore për qytetarët shqiptarë³⁹.

- *Karakteristikat e kontratës dhe prokurimi në CFCU*

Për vetë rëndësinë që rezultatet e pritura për tu prodhuar nga SMEI IV kishin për vendin tonë, si dhe për faktin që ky projekt është terminuar si rezultat i parregullsive të konstatuara nga Delegacioni i Bashkimit Evropian, grupi i auditimit mori nën shqyrtim projektin SMEI IV. Në fokus të këtij auditimi ishte monitorimi që strukturat shqiptare i kanë bërë rastit SMEI me qëllim identifikimin në kohë të hapësirave për përmirësim, si dhe marrjen e masave për të trajtuar rastin në fjalë e për të parandaluar përsëritjen e tij në të ardhmen.

“Ngritja e kapaciteteve në Ministrinë e Integritimit Evropian dhe ministritë e linjës për përgatitjen e procesit të negociatave dhe përafrimin e legjislacionit” është një projekt i financuar me anë të programit IPA 2014, me institucion përfitues ish-Ministrinë e Integritimit Evropian (tani Ministria për Evropën dhe Punët e Jashtme). Buxheti i planifikuar për këtë kontratë ishte 2,000,000 Euro. Kontratë është menaxhuar nga CFCU në MFE (menaxhim indirekt i fondeve nga vendi përfitues), nën regjimin ex-post të Delegacionit të BE-së.

Tenderimi i saj ka nisur në gusht të 2016. Pas fazës së short-listimit, u kualifikuan për të kaluar në fazën e vlerësimit të ofertave firmat e mëposhtme:

- A. (gjermane)
- B. (greke)
- C. (italiane)
- D. (greke)
- E. (spanjolle)
- F. (gjermane)
- G. (belge)
- H. (austriake)

³⁹ Sugjerohet të konsultohet raporti final i auditimit “Rritja e kapaciteteve në administratën publike shqiptare, në linjë me OZHQ 2030”, Kapitulli 1, 1.1, Konteksti i problemit social, fq 7

Në shtator të 2016-s për 7 firmat e listuara më lartë, respektivisht nga A tek G⁴⁰, filloi procesi i Vlerësimit të Ofertave.

Komisioni i Vlerësimit të Ofertave ishte i përbërë nga:

- Drejtuesi pa të drejtë vote, shefi i Sektorit të Prokurimeve në CFCU,
- Sekretari pa të drejtë vote, specialist në Sektorin e Prokurimeve,
- 3 vlerësues me të drejtë vote⁴¹, staf i institucionit përfitues ish-MIE,
- Vëzhguesi i Delegacionit të BE-së pa të drejtë vote,
- Vëzhguesi nga MFE pa të drejtë vote, specialist në Sektorin e Sigurimit të Cilësisë.

Nga shqyrtimi i dokumenteve të takimeve të KVO-së, G.A identifikoi se:

- Nga tabela e takimeve, e përfshirë në Raportin final të Vlerësimit të Ofertave, raportohet se janë kryer 35 takime përgjatë periudhës 06 shtator - 04 nëntor 2016, me qëllim vlerësimin e ofertave të ardhura. Mbajtja e këtyre takimeve konfirmohet nga listë-prezencat e takimeve.
- Formularët e vlerësimit janë plotësuar të gjithë në takimin e fundit të KVO-së (04 nëntor 2016).
- Nga shqyrtimi i listë-prezencave vërehet se në shumicën e takimeve përbërja e Komisionit ka qenë: Drejtuesi i KVO-së, Sekretari dhe anëtarët me të drejtë vote. Vëzhguesi i Delegacionit të BE-së ka qenë prezent vetëm në 4 takime (ai nuk ka qenë prezent në takimin e fundit të KVO-së kur janë plotësuar formularët e vlerësimit), ndërsa vëzhguesi i CFCU-së ka qenë prezent vetëm në 5 takime.
- Në kundërshtim me udhëzimeve e PRAG-ut⁴² mbi Rregullat bazike të prokurimit ku citohet se Sekretari i KVO-së *“duhet të mbajë minuta takimi për të gjitha takimet që zhvillon KVO, si dhe rekorde dhe dokumente relevante”*, nuk janë mbajtur minuta për 34 takime që KVO ka zhvilluar për vlerësimin e ofertave. Grupi i auditimit disponon vetëm minutat e takimit të hapjes.
- Ndjekja strikte e udhëzimeve të PRAG-ut, është një detyrim që rrjedh nga Manuali i Prokurimeve në CFCU, ku citohet se *“Hapat e procesit të vlerësimit janë përshkruar në PRAG dhe Komisioni i Vlerësimit duhet t'i ndjekë ato me përpikmëri”*⁴³, si dhe *“vlerësimi duhet të kryhet sipas pikës 5.5 të Manualit të Prokurimit”*⁴⁴. Sipas kësaj të fundit, për detyrat specifike të secilit prej anëtarëve të KVO-së duhet të konsultohet Kapitulli 2.8 në PRAG (ku parashikohet edhe mbajtja e të gjithë minutave të takimit nga Sekretari i KVO-së)

Në përfundim të procesit të vlerësimit të ofertave, në dhjetor të 2016, është shpallur fituese firma D greke, me mesataren finale të vlerësimit teknik 99 pikë nga 100 pikë (totali), me vlerën e kontratës 1,975,440 Euro.

Për shkak të mungesës së minutave të takimit, nuk mund të identifikohen çështjet kryesore të diskutuara gjatë takimeve të KVO-së për vlerësimin e ofertave. Diskutime mbi

⁴⁰ Procesi i vlerësimit të ofertave është kryer për 7 kandidatë pasi, firma H nuk arriti ta dorëzonte ofertën në kohë.

⁴¹ Me anë të një shkrese të përcjellë nga ish-MEI, më 26.10.2016, bëhet zëvendësimi i njërit prej vlerësuesve.

⁴² Procurement and Grants for European Union external actions 2016, pika 2.8.3: Përgjegjësitë e anëtarëve të Komisionit të Vlerësimit.

⁴³ Manuali i Procedurave 2016, Seksioni I: Prokurimi, Pika 6.5.5.

⁴⁴ Manuali i Procedurave 2016, Seksioni I: Prokurimi, Pika 6.5.5..

të cilat, anëtarët e komisionit kanë ngritur gjykimet për vlerësimet e dhëna. Në kundërshtim me Udhëzuesin Praktik të Prokurimeve (dokumenti që udhëheqë procesin e prokurimeve në CFCU), si dhe në kundërshtim me manualin e brendshëm të prokurimeve, mos mbajtja e minutave të takimit e ka lënë procesin e vlerësimit të ofertave të kryer, pa kujtesë. Ku, e vetmja evidencë e regjistruar prej asaj kohe që tregon arsyetimet dhe vlerësimet e KVO-së janë Formularët e Vlerësimit.

- Refuzimi i procedurës së prokurimit nga Delegacioni BE-së dhe pasojat financiare për vendin.

Pas përfundimit të prokurimit të kontratës SMEI IV në CFCU, Delegacioni i BE-së kërkoi përcjelljen e dosjes së prokurimit me qëllim rishikimin/vlerësimin e procedurave deri në nënshkrimin e kontratës. Dosja iu përcoll Delegacionit për kontroll ex-post në gusht të 2017-ës. Pas kontrollit të kryer, në maj të 2018-tës Delegacioni i BE-së refuzoi procedurën e prokurimit të kryer në CFCU për shkak të cilësisë së dokumenteve të prokurimit, si dhe kërkoi shpjegime tek Autoriteti Kontraktor (CFCU) mbi skualifikimin nga tenderi të tre firmave G, C dhe F. Për të adresuar pyetjet e ngritura nga Delegacioni i BE-së, CFCU organizoi një takim me anëtarët e KVO-së, ku anëtarët me të drejtë vote gjeneruan përgjigjet e dërguara Delegacionit në qershor të 2018-ës.

Pas shqyrtimit të argumenteve të përcjella nga Autoriteti Kontraktor(CFCU), Delegacioni i BE-së ka refuzuar përfundimisht arsyet e KVO-së për skualifikimin e 3 kandidatëve të sipërpërmendur. Në mënyrë të përmbledhur qëndrimi final i Delegacionit të BE-së për secilin prej kandidatëve të skualifikuar, paraqitet më poshtë.

Tabela 1: Arsyet për refuzimin nga tenderi të tre kandidatëve dhe qëndrimi i BE

<i>Firma e refuzuar/Arsyetimi</i>	<i>Arsyetimi i Delegacionit</i>	<i>Qëndrimi final i Delegacionit</i>
<p>G Refuzuar</p> <p>-Eksperti kryesor 1 nuk përmbush kushtet e përcaktuara në Termat e referencës, mbi minimumin e kërkuar të eksperiencës së përgjithshme.</p> <p>-Eksperti kryesor 1 nuk përmbush kushtet e përcaktuara në Termat e referencës, mbi minimumin e kërkuar të</p>	<p>-Referuar CV-së/referencave dhe dokumentacionit mbështetës nuk mund të krijohet një pamje e qartë mbi eksperiencën e Ekspertit kryesor 1.</p> <p>-Duhet të ishte kërkuar sqarim i mëtejshëm, përpara se të merrej vendimi për refuzim.</p> <p>-Shpjegimet e përcjella nga CFCU nuk e vendosin Delegacioni në një pozitë që të kuptojë si KVO arriti në</p>	<p>-Vendimi i KVO-së për të refuzuar Ekspertin kryesor 1 në bazë të arsyetimit se nuk përmbush minimumin e kërkuar të eksperiencës së përgjithshme, konsiderohet i pajustificuar dhe në shkelje të parimeve të konkurrencës së drejtë dhe të hapur dhe trajtimit të barabartë/jo diskriminimit.</p> <p>-Vendimi KVO-së për të refuzuar Ekspertin kryesor 1 në bazë të arsyetimit se</p>

<p>eksperiencës specifike.</p>	<p>konkluzione për Ekspertin kryesor 1 ⁴⁵.</p>	<p>nuk përmbush minimumin e kërkuar të eksperiencës specifike, <i>konsiderohet i pajustificuar dhe në shkelje të parimeve të konkurrencës së drejtë dhe të hapur dhe trajtimit të barabartë/jo diskriminimit.</i></p>
<p>C Refuzuar - Eksperti kryesor 3 nuk përmbush kushtet e përcaktuara në Termat e referencës, mbi minimumin e kërkuar të eksperiencës së përgjithshme (mbi procesin e anëtarësimit në EU) - Eksperti kryesor 3 nuk përmbush kushtet e përcaktuara në Termat e referencës, mbi minimumin e kërkuar të eksperiencës specifike (në lidhje me harmonizimin, përafrimin e legjislacionit kombëtar me EU acquis)</p>	<p>-Vendimi i KVO-së, për ta quajtur eksperiencën akademike si jo relevante, për eksperiencën e përgjithshme të kërkuar, nuk mund të pranohet. -Nëse eksperiencia akademike nuk do të konsiderohej relevante, duhet të ishte reflektuar në Termat e referencës. -Përafrimi i legjislacionit kombëtar me atë të BE-së, pikë së pari kërkon njohuri të thella mbi ligjin Evropian që akademikët ligjor tipikisht posedojnë. Kjo është arsyeja përse SMEI-t e mëparshëm kanë angazhuar intensivisht akademikë për përafrimin e kapitujve.</p>	<p>-Vendimi KVO-së për të refuzuar Key Expert 3 në bazë të arsyetimit se nuk përmbush minimumin e kërkuar të eksperiencës së përgjithshme <i>konsiderohet arbitrar, i padrejtë dhe diskriminues.</i> -Vendimi KVO-së për të refuzuar Key Expert 3 në bazë të arsyetimit se nuk përmbush minimumin e kërkuar të eksperiencës specifike <i>konsiderohet arbitrar, i padrejtë dhe diskriminues.</i></p>
<p>F Refuzuar - Eksperti kryesor 2 nuk përmbush kushtet e përcaktuara në Termat e referencës për pasjen e një diplome universitare (në administrim publik, ligj, menaxhim publik, burimet njerëzore, apo fusha të tjera relevante për projektin...).</p>	<p>-Në të zakonshmen, një diplomë masteri është një diplomë universitare. Dhe është gjithashtu logjike, që nëse një diplomë masteri është dhënë nga një universitet ajo është diplomë universitare. - Komisioni i vlerësimit ka neglizhuar gjithashtu faktin se një diplomë masteri është superiore ndaj një diplome</p>	<p>-Vendimi KVO-së për të mos konsideruar diplomën master në Drejtësi-Ekonomi-Menaxhim të Ekspertit kryesor 2 të F, si një diplomë universitare, konsiderohet arbitrar, i padrejtë dhe diskriminues</p>

⁴⁵Refuzimi përfundimtar i procesit të prokurimit për SMEI IV, shkresa e Delegacioni (përgjigje) për CFCU-në 06/08/2018, fq. 2.

Burimi: CFCU dhe Delegacioni i BE-se
Perpunoi: G.A

Si konkluzion, në qëndrimin e tij përfundimtar Delegacioni i BE-së i konsideroi vendimet e KVO-së për skualifikimin e 3 firmave të pajustificuara dhe në shkelje të parimeve të konkurrencës së drejtë dhe të hapur, dhe trajtimit të barabartë dhe jo diskriminimit. I konsideroi gjithashtu arbitrare dhe të padrejta. Delegacioni nuk pranoi asnjë prej arsyeve të dhëna për skualifikimin e 3 kandidatëve të sipërpërmendur dhe e vlerësoi kontratën SMEI IV jo të përshtatshme për t'u financuar me fonde IPA, çka shkaktoi më pas edhe terminimin e kontratës duke mos prodhuar rezultatet e pritura prej saj.

-Në rastet kur kontrata është akorduar jo në linjë me procedurat e kërkuara të prokurimit publik dhe impakti financiar është i njohur (referuar Politikës së Komisionit Evropian mbi Rakordimin e Llogarive IPA) kërkohet rimbursim 100% i vlerës së disbursuar nga BE për këtë kontratë.⁴⁶

-Në përgjigje të Shkresës së CFCU-së në lidhje me normën që do të aplikohet mbi rimbursimin e fondeve IPA të disbursuara për këtë kontratë, ku CFCU nëpërmjet referencave në praktikat e BE-së ka kërkuar aplikimin e normës 25%, Delegacioni i BE-së ka sqaruar se SMEI IV është rast ku kërkohet korrektim 100% i vlerës së disbursuar.

-Në shkresën që CFCU-së i ka drejtuar ZKA-së, mbi pasojat e refuzimit të Raportit të Vlerësimit, theksohet se “nga pikëpamja e menaxhimit financiar do të kërkohet ndjekja e procedurave të rimbursimit nga buxheti i shtetit kundrejt Komisionit Evropian për shumën 987,632 Euro paguar kontraktorit”.

-Nga konsultimi me të dhënat financiare të kësaj kontrate, G.A identifikoi se pagesa e kryer ndaj kontraktorit nga Fondet IPA është në vlerën 1,013,678 Euro pra 51% e vlerës së kontratës. Për këtë kontratë, TVSH e paguar nga Buxheti i Shtetit është në vlerën 35,889,811 AL.

Edhe pas përpjekjeve të CFCU-së për të ulur normën e cila duhet t'i kthehet BE-së nga fondet e akorduara për kontratën SMEI IV deri në momentin e pezullimit të saj, qëndrimi i BE-së është se në fund të programit IPA II për Shqipërinë 2014-2020, kur do të rakordohen llogaritë me Shtetin Shqiptar, do të kërkohet rimbursim 100% i vlerës së alokuar nga fondet IPA për këtë kontratë.

Nga të dhënat e mësipërme, konkludohet se parregullsitë e lidhura me procesin e vlerësimit të ofertave në CFCU i kanë shkaktuar buxhetit të shtetit një faturë për t'u paguar me vlerën rreth 1,013,678 Euro, të shtyrë në kohë.

Nga dokumentacioni i vënë në dispozicion G.A si dhe komunikimet me stafin në MFE, identifikohet se CFCU nuk i ka pranuar parregullsitë e konstatuara nga Delegacioni i BE-së. Sipas CFCU “Autoriteti Kontraktor rikonfirmon se ai e ka realizuar procedurën e tenderimit në përputhje të plotë me parimet e transparencës, proporcionalitetit, trajtimit të barabartë, jo-diskriminimit dhe konkurrencës së drejtë.”⁴⁷

Për shkak se CFCU nuk i ka pranuar parregullsitë e konstatuara nga Delegacioni i BE-së në procesin e tenderimit të kontratës SMEI IV, kjo njësi nuk e ka regjistruar këtë

⁴⁶ Përgjigja e Delegacionit të BE për CFCU-në, 20/08/2018. Nr. Prot. 703.

⁴⁷ Shkresë e CFCU-së për Delegacionin e BE-së, Nr. Prot. 354, dt 11/02018

parregullsi në sistem, dhe nuk ka paraqitur një plan masash për të adresuar këto parregullsi e për ofruar siguri se ky rast nuk do të përsëritet në të ardhmen.

Grupi i auditimit gjykon se mënyra më e mirë për të kërkuar nga Delegacioni i BE-së, rishikimin e vendimit për të kthyer 100% të vlerës së disbursuar për këtë kontratë, do të ishte adresimi i parregullsive të konstatuara nëpërmjet një plani veprimesh, duke ofruar kështu sigurinë se strukturat e menaxhimit indirekt në Shqipëri mund të menaxhojnë në mënyrë efektive, eficiente dhe ekonomike fondet e BE-së.

- Skualifikimi i firmës F dhe parregullsitë e konstatuara në formularët origjinal të vlerësimit.

Referuar Termave të shpallur të referencës, Eksperti kryesor 2 duhet të kishte kualifikimet dhe cilësitë e mëposhtme:

- Diplomë universitare në administrim publik, drejtësi, menaxhim publik, burime njerëzore, ose në çdo fushë tjetër relevante për projektin.
- Diplomë master në çdo disiplinë të lidhur me qëllimin e projektit, do të konsiderohet si aset.
- Rrjedhshmëri në të folur dhe shkruar të gjuhës Angleze
- Njohuri kompjuterike...

Sipas KVO-së (përgjigja e CFCU-së dërguar Delegacionit të BE-së)⁴⁸: “është një diferencë e qartë midis diplomës universitare (këtu është përdorur⁴⁹: undergraduate, diplomë bachelor, etj.) e cili është një kualifikimi i detyrueshëm, dhe diplomës master (këtu është përdorur: graduated) që konsiderohet aset dhe merr pikë ekstra”. Nëse do të riktheheshim pak më lart, do të vërenim se ky kufizim i KVO-së se çfarë do të konsiderohet diplomë universistare nuk gjendet në Termat e referencës. *Pra diplomën master në fushën e kërkuar të Ekspertit kryesor 2 të firmës F, KVO nuk e ka konsideruar të përshtatshme për diplomë universitare po e ka konsideruar si aset (i ka vendosur pikë ekstra), dhe e ka skualifuar firmën nga tenderi me arsyetimin se “Eksperti kryesor 2 nuk përmbush kushtet e përcaktuara në Termat e referencës për pasjen e një diplome universitare...”*.

Mos kualifikimi i diplomës master si diplomë universistare, e ka vendosur ekspertin e F-së përpara një kriteri tjetër (që nuk gjendet në Termat e referencës pasi është përcaktuar më vonë nga CFCU) me minimumin e kërkuar të eksperiencës 15 vite, nga 10 vite të kërkuara në termat e shpallur. Këtë kriter ekspertin nuk e përmbushte. Sipas Delegacionit të BE-së, “ky kriter aplikohet në rastet kur Eksperti kryesor 2 nuk ka diplomë universitare relevante. Në rastin tonë specifik, Eksperti kryesor 2 ka diplomë universistare relevante, si dhe minimumin e kërkuar të eksperiencës”. Në raportin e A.B (trajtohet në vijim), vlerësohet se “sipas eksperiencës profesionale rezulton se ekspertin ka përvojë pune rreth 10 vite të vërtetuara me dokumenta justifikues, në fushën e ngritjes së kapaciteteve dhe zhvillimin e burimeve njerëzore. Ndërkohë që kriteret sipas termave të referencës janë minimum 7 vjet eksperiencë të lidhur me ngritjen e kapaciteteve në integrimin në BE dhe të paktën 3 në fushën e vlerësimit të nevojave për zhvillimin e burimeve njerëzore...”

⁴⁸ Shkresë e CFCU-së për Delegacionin e BE-së, Nr. Prot. 354, dt 11/02018

⁴⁹ Shënim i audituesit

Nga sa më sipër, mund të konkludojmë se nëpërmjet këtij vendimit arbitrar dhe të padrejtë për të mos konsideruar diplomën master të Eksperti kryesor 2, firmës F nuk iu dha mundësia të kalonte në fazën tjetër edhe pse, mbështetur në vlerësimin e Delegacionit dhe Auditit të Brendshëm në MFE, përmbushte kriteret për ta patur atë.

Grupi auditimit pasi u njoh me situatën e mësipërme, u drejtua tek Formularët original të Vlerësimit. Sikurse e kemi trajtuar edhe më lart, si rezultat se gjatë 34 takimeve të KVO-së nuk janë mbajtur minuta takimi, e vetmja evidencë e regjistruar prej asaj kohe që tregon arsyetimet dhe vlerësimet e KVO-së janë Formularët e Vlerësimit. **Grupi i auditimit gjeti se sipas vlerësimit të pikëzuar në Formularët e Vlerësimit, të tre anëtarët e KVO-së, e kanë vlerësuar ekspertin e firmës F maksimalisht 2 nga 2 (totali) për kriterin 'Pasje e një diplome universitare...'. Pra, sipas vlerësimit të pikëzuar të anëtarëve me të drejtë vote në Komisionin e Vlerësimit të Ofertave, eksperti i firmës F e përmbushte kriterin për pasjen e një diplome universitare relevante. Në vijim paraqitet evidenca fotografike e mos konsistencës në formularët original të vlerësimit, midis vlerësimit të pikëzuar dhe përshkrimit narrativ të dobësive të firmës.**

Foto 1: Formulari i parregullt i vlerësimit, vlerësimi i pikëzuar dhe dobësitë e firmës

Key expert 2 : Deputy Team Leader / Expert on human resources development and training (20 points)	20			20
Qualifications and skills	4			4
<ul style="list-style-type: none"> University Degree in public administration, law, public management, human resources or any other relevant area for the project 		2		2
<ul style="list-style-type: none"> A Master degree in any discipline related to the project scope sector will be considered as an asset. 		1		1
<ul style="list-style-type: none"> Fluency in written and spoken English (min 2 points in the scale from 1 to 5 where 1 is excellent and 5 is basic); 		0.5		0.5
<ul style="list-style-type: none"> Computer literacy. 		0.5		0.5

• Key expert 2, Deputy Team Leader, does not fulfill the requirement of qualification and skills of having a degree (University Degree) in public administration, law, public management, human resources or any other relevant area of the project. The expert has a university degree in Foreign Languages, English & German.

Burimi: Dosja e tenderit SMEI IV

Në formularët original të vlerësimit vërehet se:

- Vlerësimi i pikëzuar i të tre anëtarëve të KVO-së, për kriterin në fjalë, është maksimal
- Përshkrimi narrativ i anëtarëve të KVO-së, për dobësitë e ekspertit në fjalë, është pothuajse i njëjtë në të tre formularët.
- Në formularët e vlerësimit, hapësirat boshe dhe paragrafët e paplotësuar nuk markohen për të treguar se aty nuk ka informacion, p.sh. N/A, etj.
- Në Raportin final të Vlerësimit, si arsye për refuzimin e firmës, është reflektuar vetëm kriteri që nuk përmbushet nga eksperti pa shpjegime të detajuara, dhe shteruese.

Nga sa më sipër, konkludojmë se në Raportin Final të Vlerësimit është reflektuar përshkrim narrativ për dobësitë e firmës, pa u verifikuar vlerësimi i pikëzuar. Nga komunikimi me stafin e CFCU-së konfirmohet mospërputhja midis vlerësimit të pikëzuar dhe arsyes së refuzimit të dhënë në raportin final të vlerësimit.

Konstatimi i tre formularëve të parregullt të vlerësimit për firmën F nga G.A, në vijim të konstatimeve të Delegacionit të BE-së dhe atyre të A.B për parregullsi në procedurën e prokurimit, ngre dyshime serioze mbi mënyrën se si KVO ka vlerësuar ekspertin në fjalë. Gjithashtu, vë në pikëpyetje saktësinë e Raportit Final të Vlerësimit.

Me konstatimin e parregullsive në formularët e vlerësimit, si dhe në mungesë të minutave të takimit, nuk ka evidenca të regjistruar prej asaj kohe për të kuptuar se cili ka qenë dhe si është marrë vendimi për skualifikimin e firmës F nga tenderi. Është e paqartë se si këto formularë kanë arritur të kalojnë sistemin e brendshëm të kontrollit dhe auditet e deritanishme.

Nëse formularët e sipërpërmendur do të ishin evidentuar gjatë hartimit të raportit final të vlerësimit apo nga filtrat e tjerë të cilët monitorojnë këtë proces, ata do të ishin një sinjal relevante për CFCU-në, për parregullsi të mundshme në procesin e prokurimit të kësaj kontrate.

Mos identifikimi i formularëve të parregullt nga CFCU tregon se, filtrat e brendshëm të kontrollit në këtë strukturë kanë dështuar të identifikojnë e të parandalojnë në kohë parregullsitë e konstatuara në procesin e prokurimit të kontratës SMEI IV.

Në vijim paraqiten filtrat e kontrollit nëpër të cilat kalon procesi i Vlerësimit të Ofertave dhe ai i Hartimit/Miratimit të Raportit final të Vlerësimit që sigurojnë se Formularët e Vlerësimit janë plotësuar saktë dhe në mënyrën e duhur, vendimi final është marrë në mënyrë të rregullt, Raporti Final është hartuar në konsistencë me vlerësimin e KVO-së, etj.

Tabela: Filtrat e kontrollit nëpër të cilat kalon Vlerësimi i ofertave dhe Raporti i Vlerësimit⁵⁰

Hapat e procesit të vlerësimit		Personat e përfshirë			Kontrolli i Kryer
		Hartuesi	Kontrolluesi	Miratuesi	
2.1	Vlerësimi i Ofertave (gridave individuale të)	Anëtarët me të drejtë vote	Anëtarët me të drejtë vote	Nga vetë anëtarët me të drejtë vote	Nga vetë anëtarët me të drejtë vote

⁵⁰ Përgjigja e CFCU-së në Intervistën zyrtare të dërguar nga grupi i auditimit, dt.04.12.2019.

	vlerësimit)				
2.2	Raporti i Vlerësimit	Sekretari i komisionit të vlerësimit në bazë të të dhënave të gridave individuale të vlerësimit	Specialisti dhe Përgjegjësi i Sektorit të Menaxhimit te Prokurimit Specialisti dhe Përgjegjësi i Sektorit të Sigurimit të Cilësisë	Drejtori i Drejtorisë IPA dhe Drejtori i Përgjithshëm i CFCU	Sektori i Menaxhimit te Prokurimit kontrollon Raportin e Vlerësimit. Sektori i Sigurimit të Cilësisë kontrollon dhe siguron cilësinë e Raportit të Vlerësimit.

Burimi: CFCU

Përpunoi: G.A

- *Menaxhimi i Rastit SMEI nga strukturat shqiptare.*

AAPAA

Kontrata SMEI IV, nga informacionet e siguruar nga grupi i auditimit, është audituar tre muaj përpara refuzimit të procedurës së prokurimit nga Delegacioni i BE-së, në mars të 2018 nga AAPAA. Në rezultatin e këtij raporti, bazuar në testet dhe procedurat e auditimit, jepet siguri se “Prokurimi është kryer në përputhje me PRAG- Procurement and Grants for European Union external actions... ”⁵¹.

Kontrata SMEI IV pas terminimit të saj, është audituar sërish nga AAPAA në shkurt të 2019. Në këtë raport AAPAA rekomandon regjistrimin e parregullsisë nga CFCU, Drejtoria Mbështetëse e ZKA-së, FK.

ZKA/ Drejtoria Mbështetëse e ZKA-së -A.B-DIFP

Grupi i auditimit konstaton se midis shkresave të shkruara është e vështirë të identifikohet se në cilin moment është aktualisht trajtimi i parregullsisë të konstatuara (deri më tani), për projektin SMEI IV. Grupi gjykoj se mënyra më e mirë për të identifikuar këtë moment ishte intervistimi zyrtar i 4 aktorëve kryesorë (në linjë me dokumentacionin e shkëmbyer midis tyre) të cilët kanë ndjekur këtë proces: Fondi Kombëtar, CFCU, ZKA/Drejtorja Mbështetëse ZKA⁵² dhe Drejtoria e Inspektimit Financiar Publik.

-Meqenëse “ZKA mban përgjegjësinë e përgjithshme për trajtimin e kënaqshëm të parregullsisë”⁵³, G.A ka pyetur Drejtorinë Mbështetëse të ZKA-së mbi hapat e

⁵¹ Raporti i Auditimit të Operacioneve për Kontratën SMEI IV, 09.03.2016, AAPAA, fq. 11.

⁵² Nga informacioni i përcjellë G.A nga stafi në MFE, ZKA aktualisht është në proces dorëheqje. Për këtë, G.A ia drejtoi intervistën zyrtare Drejtorisë Mbështetëse të ZKA-së.

⁵³ Seksioni F i Manualit të Procedurave, 2016. Kapitulli 8: Procedurat pasi parregullsia është identifikuar.

ndërmarrë në këtë drejtim për projektin SMEI IV. Drejtorja Mbështetëse e ZKA-së shprehet se menjëherë sapo ka marrë sinjalizimin për parregullsitë e konstatuara nga Delegacioni i BE-së, kjo Drejtori i ka dërguar AFCOS në korrik të 2018-tës një memo për të sinjalizuar parregullsitë e konstatuara ku kërkohet nga AFCOS edhe verifikimi i rastit. *ZKA ka zhvilluar edhe takime me drejtuesin e AFCOS për këtë çështje.*⁵⁴ Në listën e dokumentacionit të vënë në dispozicion, G.A e identifikoi memon në fjalë. Kjo memo i është përcjellë DIFP-së nga Drejtorja Mbështetëse e ZKA-së, e pa protokolluar, duke mos lënë kështu gjurmë protokollare për kërkesën drejtuar DIFP. Nga komunikimet me DIFP, kjo e fundit shprehet se memo në fjalë nuk i është përcjellë. Kështu, nuk ka nisur inspektimi financiar për këtë kontratë dhe as verifikimi paraprak i saj.

Për shkak se memo e dt. 18.07.2018 është e pa protokolluar, është e pamundur të identifikohet nëse ajo i është përcjellë apo jo, DIFP-së për të nisur inspektimin financiar publik apo verifikimin paraprak.

-Pas daljes së urdhrit të Ministrit nr. 333, në dhjetor 2018, “Për mbikëqyrjen e procedurës së prokurimit të një kontrate”, në periudhën 17-21 dhjetor 2018 u angazhua një grup pune i Drejtorisë së Auditimit të Brendshëm për të kryer auditimin e kontratës SMEI IV. Në janar të 2019 gjetjet, konkluzionet dhe rekomandimet e dala nga ky auditim iu përcollën Ministrit të MFE-së dhe ZKA-së (për fondet IPA). Në raport janë trajtuar parregullsitë e konstatuara nga Delegacioni i BE-së, janë paraqitur kriteret dhe minimumet e kërkuara në termat e referencës e më pas janë analizuar kualifikimet e kandidatëve të skualifikuar. Në tabelën e mëposhtme paraqitet në mënyrë të përmbledhur vlerësimi i Auditit të Brendshëm për procesin e vlerësimit të ofertave për kontratën SMEI IV, të refuzuar nga Delegacioni i BE-së.

Tabela 2: Qëndrimi i Delegacioni të BE-së dhe A.B mbi vlerësimet e KVO-së

Firma e skualifikuar	Qëndrimi final i Delegacionit	Raporti i Auditit të Brendshëm⁵⁵
G	Vendimi i KVO-së për të refuzuar Eksperti kryesor 1 se nuk përmbush minimumin e kërkuar të eksperiencës së përgjithshme dhe specifike konsiderohet i pajustificuar dhe në shkelje të parimeve të konkurrencës së drejtë dhe të hapur dhe trajtimit të barabartë/jo diskriminimit.	Rezulton se eksperti kryesor/Team Leader për kompaninë G plotëson kriteret e përgjithshme dhe specifike profesionale. Për sa më sipër, ofertuesi nuk duhet të ishte refuzuar nga procesi i vlerësimit.
C	Vendimi KVO-së për të refuzuar Eksperti kryesor 3 në bazë të arsytimit se nuk përmbush minimumin e kërkuar të eksperiencës së	Është e pa kuptimtë përse eksperiencia akademike e tij, nuk konsiderohet e përshtatshme nga Komisioni i Vlerësimit si kriter i pranueshëm për

⁵⁴ Përgjigja e DMZKA për pyetjen 2 të Intervistës Zyrtare, dt.05.12.2019.

⁵⁵ Raporti i Auditit të Brendshëm, dt. 18.01.2019, nr. Prot. 20011/3, fq 10-14.

	përgjithshme dhe specifike konsiderohet arbitrar, i padrejtë dhe diskriminues.	eksperiencën e përgjithshme profesionale krahasuar kjo me vlerësimin e kryer për ekspertin kryesor/Team Leader fitues të tenderit.
F	Vendimi KVO-së për të mos konsideruar Diplomën Master në Ligj-Ekonomi-Menaxhim të Eksperti kryesor 2 të F, si një diplomë universitare, konsiderohet arbitrar, i padrejtë dhe diskriminues	Sipas parimit të barazisë dhe proporcionalitetit të vlerësimit, ofertuesi nuk duhej të refuzohej nga procesi i vlerësimit.

Ndër gjetjet dhe konkluzionet kryesore të këtij auditimi ishin:

-Komisioni i vlerësimi ka shkelur rregullat dhe procedurat në vlerësimin e kontratës, duke skualifikuar kandidatë të vlefshëm dhe në kundërshtim me parimin e barazisë dhe mos diskriminimit, transparencës dhe proporcionalitetit.

-Drejtorja Mbështetëse e ZKA-së dhe Drejtorja e Inspektimit Financiar Publik, nuk kanë ndërmarrë masat e duhura lidhur me parregullsitë e konstatuara nga ekspertët e Delegacionit Evropian.

- Drejtorja Mbështetëse e ZKA-së dhe Drejtorja e Inspektimit Financiar Publik, duhet të kishin reaguar për verifikimin e parregullsive të prezantuara, në funksion të garantimit të rregullësisë dhe ligjshmërisë së funksioneve në fjalë, si dhe për eliminimin e tyre duke përcaktuar shkeljet e akteve normative, provuar dyshimet për mashtrim, dëmet e shkaktuara, identifikimin e individëve përgjegjës dhe marrjen e masave proporcionale ndaj tyre.

Në përfundim, Audit i Brendshëm la dy rekomandime kryesore:

-ZKA t'i kërkojë përfituesit (MEPJ-së), fillimin e ecurisë disiplinore për anëtarët teknikë të KVO-së, për shkelje të rregullave dhe procedurave në vlerësimin e kontratës së shërbimit "Ngritja e kapaciteteve në Ministrinë e Integritimit Evropian dhe ministritë e linjës për përgatitjen e procesit të negociatave dhe përafrimin e legjislacionit".

- Drejtorja Mbështetëse e ZKA-s të analizojë këtë rast, të nxjerrë konkluzione mbi funksionimin e strukturave operuese dhe të hartojë një plan monitorimi në veçanti për Njësitë e Menaxhimit të Fondeve IPA në institucionet përfituese, për vlerësimin e sistemit të kontrollit të brendshëm dhe të kapaciteteve të tyre.

- Në 25 janar 2019, Drejtorja Mbështetëse e ZKA-së i ka përcjellë një tjetër memo Drejtorisë së Inspektimit Financiar, duke i bashkëlidhur këtë herë raportin e Auditit të Brendshëm. Në këtë memo, (ku për dijeni janë ZKA dhe ish-Drejtori i CFCU-së), Drejtorja Mbështetëse e ZKA-së i referohet Marrëveshjes Kuadër, ligjit për Inspektim Financiar Publik si dhe Memorandumit të Mirëkuptimit midis ZKA-së dhe AFCOS-it (DIFP), për t'i kërkuar DIFP trajtimin e parregullsive të konstatuara. Në intervistën zyrtare Drejtorja Mbështetëse e ZKA-së konfirmon: "Pas marrjes së raportit të Drejtorisë së Auditit të Brendshëm, me anë të shkresës nr. 1297 datë 25.01.2019, bazuar në MoU ndërmjet ZKA dhe AFCOS, Drejtorja Mbështetëse e ZKA-së dërgoi menjëherë shkresë pranë AFCOS për trajtimin e kësaj parregullsie. Me anë të shkresës nr. 1297/3

datë 29.03.2019 AFCOS kthen përgjigje se procesi i inspektimit financiar publik është ezauruar nga Drejtoria e Auditimit të Brendshëm⁵⁶. Referuar Seksionit F të Manualit të Procedurave në MFE, “kërkesat për informacion ose veprime të përcjella nga Zyra Mbështetëse e ZKA-së do të mbajnë autoritetin e plotë të ZKA-së”⁵⁷.

- Sipas DIFP-së, kjo shkresë ishte përcjellë nga Drejtoria Mbështetëse e ZKA-së dhe jo nga ZKA dhe nuk përmbushte kriteret formale⁵⁸. Kështu, DIFP nuk e ka trajtuar parregullsinë e sinjalizuar dhe duke tejkuluar kompetencat e saja (vendimin për ezaurimin ose jo të inspektimit e mban nëpunësi i parë autorizues ZKA) e ka konsideruar inspektimin financiar publik të ezauruar. Pas “vendimit” të DIFP-së (strukturës nën varësinë e Tij për fondet IPA) për ezaurimin e inspektimit financiar publike pa u vlerësuar në të vërtetë rasti nëse duhej të niste inspektimi financiar apo jo, ZKA nuk ndërmorri më hapa në këtë drejtim.

Nga historiku i shkresave të shkëmbyera midis ZKA/Drejtorisë Mbështetëse ZKA dhe DIFP si dhe komunikimet me stafin në drejtoritë e sipërpërmendura identifikohet se ZKA nuk ka nisur inspektimit financiar për këtë kontratë.

Nga sa më sipër identifikohet se, për parregullsitë e konstatuara nga Delegacioni i BE-së në procesin e prokurimit të kontratës SMEI IV e cila do t'i kushtojë buxhetit të shtetit më shumë se 1 milion euro, rekomandimet e para kanë dalë 6 muaj me vonesë (ato të auditit të brendshëm) ndërsa inspektimi financiar, nuk është kryer.

-Për të identifikuar nëse janë marrë masa konkrete në vijim për të trajtuar në mënyrë shteruese parregullsitë e konstatuara në kontratën SMEI IV, grupi i auditimit ka kërkuar të identifikojë nëse janë zbatuar rekomandimet e lëna nga A.B.

- Për rekomandimin e A.B-së: “ZKA t'i kërkojë përfituesit (MEPJ-së), fillimin e ecurisë disiplinore për anëtarët teknikë të KVO-së, për shkelje të rregullave dhe procedurave në vlerësimin e kontratës së shërbimit.”, G.A i drejtori Drejtorisë Mbështetëse të ZKA-së pyetjen: “A është identifikuar dhe kërkuar nga ZKA marrja e masave ndaj personave përgjegjës për parregullsitë e konstatuara nga Delegacioni i BE-së dhe raporti i auditit të brendshëm për projektin SMEI?” Përgjigja e Drejtorisë Mbështetëse të ZKA-së: “Në bazë të detyrave funksionale të ZKA sipas Marrëveshjes Kuadër, ZKA nuk ka autoritet të marrë masa ndaj personave përgjegjës në rast parregullsie. ZKA i drejtohet vetëm AFCOS për çdo investigim”⁵⁹.

Në bazë të ligjit 114/2015 për auditimin e brendshëm në sektorin publik, neni 10, pika 1, gërma “a”, auditimi i brendshëm ngrihet brenda institucionit dhe raporton tek titullari i institucionit. Është e paqartë se si masat e dhëna nga auditimi i brendshëm i MFE-së për punonjësit e MEPJ-së, do të gjejnë zbatim. Në këtë rekomandim nuk identifikohet baza ligjore të cilës auditimi i brendshëm i referohet dhe që për ligj zbatimin e tij.

- Ndërsa,

⁵⁶ Përgjigja e Drejtorisë Mbështetëse të ZKA-së për pyetjen 4 të Intervistës Zyrtare, dt.05.12.2019.

⁵⁷ Seksionit F të Manualit të Procedurave në MFE: 6.1 NAO

⁵⁸ Referuar nenit 8 “Baza për fillimin e inspektimit financiar publik”, të ligjit nr.112/2015 “Për inspektimin Financiar Publik” si dhe nenit 11 “Funksionet e Nëpunësit të Parë Autorizues “pika 4 përcaktohet se: “Për fondet e Bashkimit Evropian, funksionet e nëpunësit të parë autorizues për inspektimin financiar publik i kryen Zyrtari Kombëtar Autorizues (NAO/ZKA). Pra, shkresa duhet të ishte përcjellë (firmosur) nga ZKA.

⁵⁹ Përgjigja e DMZKA për pyetjen 7 të Intervistës Zyrtare, Datë 05.12.2019.

-për rekomandimin tjetër të A.B-së, *planin që Drejtoria Mbështetëse e ZKA-së duhet të ndërmerre për të monitoruar sistemin e kontrollit të brendshëm në njësitë e menaxhimit IPA,*

-dhe planin e masave që ZKA i kërkoi Drejtorisë Mbështetëse të ZKA-së për çdo gjetje të A.B,

Drejtorja Mbështetëse e ZKA-së thekson se: *“gjetjet dhe rekomandimet e lëna nga Drejtoria e Auditit të Brendshëm kundrejt DMZKA nuk qëndrojnë, pasi janë jashtë sferës së detyrave dhe funksioneve të Drejtorisë Mbështetëse të ZKA-së.”⁶⁰*

Drejtorja Mbështetëse e ZKA-së referuar Seksionit E të Manualit të Procedurave, është përgjegjëse për monitorimin e sistemit të kontrollit të brendshëm edhe për strukturën Menaxhuese edhe për atë Operative.

Drejtorja Mbështetëse e ZKA-së *nuk ka hartuar një plan për të monitoruar sistemin e kontrollit të brendshëm të rekomanduar nga A.B, me qëllimi identifikimin e hapësirave për përmirësim dhe ofrimin e sigurisë, dhe nuk ka bërë follow-up për gjetjet e këtij auditimi pavarësisht kërkesës së ZKA-së.*

Mbështetur në dokumentet shkresore të vëna në dispozicion G.A-së, nuk gjenden gjurmë të mëtjshme të trajtimit të parregullsive për këtë kontratë nga strukturat në fjalë.

Në përfundim, G.A nuk identifikon masa konkrete të ndërmarra nga strukturat përgjegjëse (për fondet IPA) për të trajtuar në mënyrë shteruese parregullsitë e konstatuara në projektin SMEI IV, për të nxjerrë mësim nga ky rast, dhe për të parandaluar përsëritjen e tij në të ardhmen. ZKA dhe strukturat e përfshira në këtë proces, kanë dështuar të trajtojnë në mënyrë të kënaqshme parregullsitë e konstatuara deri më tani për kontratën SMEI IV.

Rekomandime:

- CFCU të kryejë follow-up të adresimit të gjetjeve të konstatuara nga Audit i Brendshëm⁶¹ për këtë njësi, si dhe të zbatimit të rekomandimeve të lëna (aty ku është e mundur). Të ndërmarrë një plan masash për gjetjet dhe rekomandimet e pa adresuara.

Menjëherë

- CFCU të mbajë minuta për të gjithë takimet që do të zhvillohen për vlerësimin e ofertave të tenderave, në të ardhmen.

Menjëherë dhe në vazhdimësi

- Referuar neneve 57 dhe 58 të Ligjit 152/2013 “Për Nëpunësin Civil”, MFE të japë masë disiplinore për Sekretarin e KVO-së pasi ka anashkaluar parregullsitë e 3 formularëve të vlerësimit të firmës F, gjatë hartimit të raportit final të vlerësimit për kontratën SMEI IV. Si dhe, në kundërshtim me Udhëzuesin Praktik të Prokurimeve dhe Manualin e brendshëm të Prokurimeve, nuk ka mbajtur minuta për takimet që KVO ka zhvilluar për vlerësimin e ofertave për SMEI IV.

Menjëherë

⁶⁰ Memo drejtuar ZKA-së, nr. prot. 20011/4, dt. 21.01.2018

⁶¹ Raporti i Auditit të Brendshëm, dt. 18.01.2019, nr. Prot. 20011/3

- CFCU të marrë të gjitha masat e nevojshme (referuar manualeve dhe dokumenteve të punës) për të siguruar funksionimin efektiv dhe eficient të kontrollit të brendshëm brenda strukturës së saj dhe për të siguruar parandalimin dhe identifikimin e parregullsive në të ardhmen.

Menjëherë dhe në vazhdimësi

- CFCU të rishikojë manualët e brendshme të procedurave për të parashikuar instruksione dhe procedura konkrete në manual, në lidhje me caktimin e anëtarëve të komisionit të vlerësimit dhe trajnimin e anëtarëve me të drejtë vote.

Menjëherë dhe në vazhdimësi

- Referuar nenit 11 të ligjit nr.112/2015 “Për inspektimin Financiar Publik” pika 1 dhe 4, ZKA të ndërmarrë të gjitha hapat e nevojshëm për të filluar inspektimin financiar për kontratën SMEI IV.

Brenda 6-mujorit të parë 2020

- Drejtoria Mbështetëse e ZKA-s të monitorojë efektivitetin dhe plotësinë e masave të ndërmarra nga CFCU për të siguruar funksionimin efektiv dhe eficient të kontrollit të brendshëm në këtë strukturë.

Menjëherë me marrjen e masat nga CFCU

- Drejtoria Mbështetëse e ZKA-s të rishikojë manualin e brendshëm të parregullsive për të parashikuar instruksione dhe procedura, për të trajtuar në mënyrë shteruese rastet e parregullsive të raportuara nga jashtë strukturave të menaxhimit indirekt.

Menjëherë dhe në vazhdimësi

- ZKA të ndërmarrë hapa konkret për të siguruar që janë ndërmarrë masa korigjuese për të zgjidhur në mënyrë shteruese parregullsitë e konstatuara për kontratën SMEI IV, si dhe për të siguruar mos përsëritjen e tyre në të ardhmen. G.A gjykon të arsyeshme thirrjen e Panelit të Parregullsive nga ZKA, për të analizuar rastin SMEI dhe për të nxjerrë mësim për të ardhmen.

Menjëherë

- Këshilli i Ministrave të iniciojë procedurën për shkarkimin e Zyrtarit Kombëtar Autorizues (ZKA), emëruar me VKM nr. 541, datë 18.06.2015, për mos nisjen e procesit të inspektimit financiar publik, sipas përcaktimeve të neneve 11/1 dhe 11/4 të Ligjit 112/2015 “Për Inspektimin Financiar Publik”, në lidhje me parregullsitë e konstatuara nga Bashkimi Evropian në projektin SMEI (të cilat mund të shkaktojnë një dëm ekonomik me vlerë 1 milion Euro në buxhetin e shtetit).

Menjëherë

4. PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

4.1 Përmbledhje e konkluzioneve dhe rekomandimeve

Lidhur me pyetjen kryesore u arrit në këtë mesazh auditimi:

Projektet IPA janë konceptuar si një instrument orientues e lehtësues drejt anëtarësimit në BE të një vendi me perspektivë europiane. Ndonëse në Shqipëri projekte të tilla po aplikohen prej mëse 10 vjetësh dhe në shumica të konsiderueshme financiare, progresi real i vendit tonë drejt anëtarësimit në BE vijon të jetë i vakët.

Pala shqiptare në përgjithësi dhe MEPJ e MFE në veçanti, kanë dëshmuar: a) pasivitet në aplikimin për projekte të tilla, duke treguar se qasja jonë europiane vijon të mbështetet më shumë në slogane sesa në punë; b) menaxhim të dobët në nivel strategjik, taktik e operacional të projekteve të ndërmarra, ku mungojnë struktura që duhet të ishin ngritur me kohë, njësi të dedikuara IPA në përputhje me prioritetin politik e social, monitorim eficient në dimensionin financiar dhe atë performant, duke treguar rrjedhimisht për një proces më së shumti fiktiv të rritjes së kapaciteteve administrative dhe integrimi europian; c) proces i mangët feedback-u në nxjerrjen e mësimëve nga gabimet e kaluara, korrigjimin e tyre në kohë dhe parandalimin e rindodhjes së tyre në ardhmen, duke treguar mungesë përgjegjësie dhe shkaktuar dëme financiare.

Në linjë me Marrëveshjen Kuadër dhe investimin e fuqishëm financiar të BE-së për integrimin europian të Shqipërisë, projektet IPA mund dhe do ta japin efektin e tyre të plotë vetëm pasi të ngrihen të gjitha strukturat e nevojshme, të dedikohen ato në përputhje me rëndësinë strategjike që kanë dhe të monitorohen e auditohen me përgjegjshmëri, koordinim dhe qasje proaktive.

Përmbledhje e konkluzioneve dhe rekomandimeve sipas pyetjeve audituese:

Objektivi madhor i qeverisë shqiptare mbetet anëtarësimi dhe integrimi i RSH në BE. Me anë të projekteve të financuara nga fondet IPA, BE mbështet vendin tonë në arritjen e objektivave të vendosur në fushat ku reformat ose investimet janë më të nevojshme. Mbështetja me fondet IPA ka si qëllim përgatitjen e vendeve kandidate potenciale dhe atyre kandidate në menaxhimin e fondeve të ardhshme, pasi ato të bëhen vende anëtare. Në kontekstin historik, IPA ka njohur dy perspektiva financiare:

- IPA I (2007-2013), zbatimi i së cilës është akoma në proces përfundimi;
- IPA II (2014-2020).

IPA II synon reformat në kuadër të sektorëve të tillë si strategjia e zgjerimit, demokracia, qeverisja, sundimi i ligjit, zbutja e korrupsionit duke sjellë një qasje të re që ndihmon në transformimin dhe përafrimin e sektorëve me standardet evropiane. Gjatë perspektivës IPA II, Shqipërisë i janë vënë në dispozicion rreth 649,4 milionë euro (vlerë indikative). Objektivi i IPA II fokusohet në sektorët e mëposhtëm:

- 1) reformat në përgatitjen për anëtarësim në BE dhe forcimi institucional dhe i kapaciteteve për këtë qëllim;
- 2) zhvillimi socio-ekonomik dhe rajonal;
- 3) punësimi, politikat sociale, arsimit, nxitja e barazisë gjinore dhe zhvillimi i burimeve njerëzore;
- 4) bujqësia dhe zhvillimi rural;

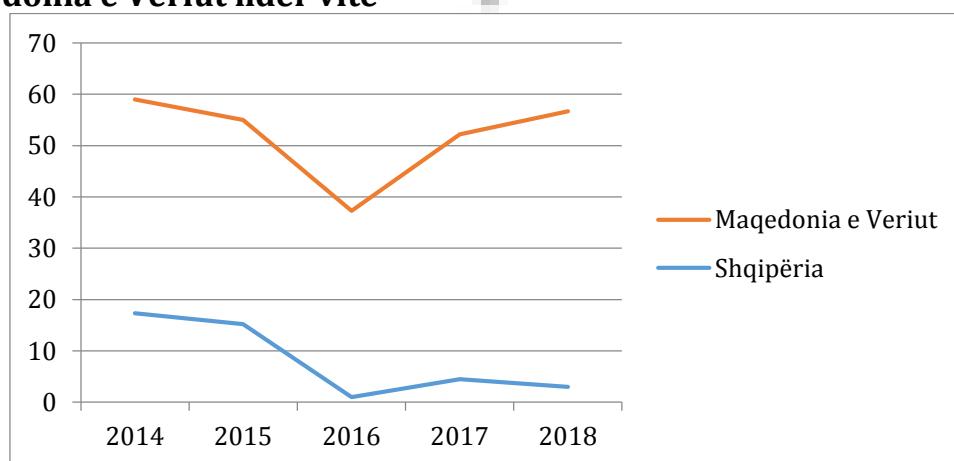
5) bashkëpunimi rajonal dhe territorial.

Nisur nga eksperiencia e menaxhimit të fondeve IPA I dhe problematikat e shfaqura gjatë zbatimit të projekteve, fokusi i këtij auditimi u drejtua në sistemin e menaxhimit indirekt të fondeve gjatë asistencës IPA II. Në modalitetin e menaxhimit indirekt, përgjegjësia për implementimin e buxhetit (fondeve IPA) transferohet nga KE tek strukturat e menaxhimit indirekt të fondeve IPA, të ngritura për këtë qëllim, në vendin përfitues të fondeve.

Sikurse parashikohet në Dokumentin Strategjik IPA II, ndihma financiare që do t'i ofrohet vendit tonë nga BE përgjatë periudhës 2014-2020, do të arrijë vlerën 649 milionë euro. Nga dokumentacioni i shqyrtuar nga G.A rezulton se përgjithësisht IPA I është menaxhuar në mënyrë të centralizuar nga BE, ndërsa për IPA II synohet rritja e menaxhimit të decentralizuar të fondeve. Menaxhim i decentralizuar i fondeve IPA, përgatit vendet candidate për menaxhimin e fondeve Strukture62, pasi ato të bëhen shtetet anëtare. Një ndër kriteret63 vendimtare të përdorura nga BE për dhënien e besimit për menaxhimin indirekt të fondeve, është aftësia menaxhuese e strukturave të vendit përfitues. Menaxhimi i decentralizuar i fondeve konsolidon institucionet shqiptare në aspekte të tilla, si përgjegjshmëria dhe rrit besueshmërinë e Komisionit Evropian se këto institucione janë të afta për të vetëmenaxhuar fondet e BE64, pasi Shqipëria të bëhet Vend Anëtar. *Përgjatë periudhës 2014 - 2018 vërehet se, shumica e fondeve të asistencës IPA II për vendin tonë, është menaxhuar sërish në mënyrë të centralizuar nga KE. Gjithashtu, vërehet se fondet e besuara palës shqiptare për tu menaxhuar vit pas viti, kanë pësuar një rënie të ndjeshme, ku në 2016 dhe në 2018 Shqipëria ka menaxhuar vetëm fonde të planifikuara për shpenzimet "entry tickets" në projektet e Unionit.*

BE për periudhën 2014 – 2020 ka planifikuar për Maqedoninë e Veriut, në cilësinë e vendit kandidat për antarësim në Union, një vlerë fondi pothuajse të njëjtë me vendin tonë.

Figura 5 – Grafiku i krahasimit të fondeve të menaxhuara indirekt nga Shqipëria dhe Maqedonia e Veriut ndër vite



Burimi: Komisioni Evropian

⁶² Indicative Strategy Paper for the former Yugoslav Republic of Macedonia for the period 2014 - 2020, rishikuar në 2018, fq. 11.

⁶³ Indicative Strategy Paper for Serbia for the period 2014 - 2020, rishikuar në 2018, fq. 12.

⁶⁴ The Indirect Management of EU Funds in Albania – EU Policy Hub (15 Dhjetor 2016), fq 1.

Përpunuar: G.A

Nga grafiku i mësipërm vërehet se, *megjithëse në kushte të ngjashme strukturat e ngritura në Maqedoninë e Veriut kanë arritur të menaxhojnë ndër vite në mënyrë të decentralizuar, disa herë më shumë fonde sesa vendi ynë.* Grupi i auditimit ka realizuar një analizë të ngjashme edhe me Serbinë, ku identifikohet se vetëm në 2014 janë menaxhuar në mënyrë indirekte 65.4 milion euro.

Sikurse parashikohet në Marrëveshjen Kuadër të ratifikuar përmes Ligjit Nr. 37/2015, monitorimi (i brendshëm) për ndihmën financiare të IPA II është një veprimtari e detyrueshme për Qeverinë e Shqipërisë. Monitorimi si një proces i vazhduar i shqyrtimit të inputeve, aktiviteteve dhe outputeve është jetik për identifikimin e nivelit të implementimit të programeve specifike, të problematikave apo parregullsive, marrjen e masave korigjuese dhe në kohë, si dhe vlerësimin e performancës së fondeve të alokuara nga BE, për vendin tonë, në kuadër të IPA II. *Në mungesë të të dhënave të siguruar nga procesi i monitorimit vendimmarrja efektive do të ishte e pamundur. Mos marrja e masave korigjuese në kohë do të ndikonte drejtpërdrejtë performancën e projekteve specifike dhe të programit IPA II në tërësi, ndërsa do të cenohej gjithashtu transparenca dhe llogaridhënia mbi përdorimin e fondeve të asistencës.* Sistemi i monitorimit të fondeve të asistencës është i organizuar kryesisht në tre nivele: monitorimi në nivel veprimi, monitorimi në nivel sektori dhe monitorim në nivel sistemi⁶⁵.

Objektivi kryesor i këtij auditimi ishte vlerësimi i efikasitetit të sistemit të ngritur për monitorimin e asistencës IPA, përgjatë periudhës 2015-2018. Si rrjedhojë u shqyrtuan strukturat e ngritura për monitorimin e brendshëm të asistencës, aktivitetet monitoruese të ndërmarra prej tyre, si dhe produktet e prodhuara nga ky proces. Gjithashtu, u vlerësua aftësia e sistemit monitorues për të identifikuar në kohë nevojën për marrjen e masave korigjuese, në drejtim të arritjes së objektivave specifike në rastin e dy projekteve të përzgjedhura nga grupi i auditimit, të financuara me fondet IPA përgjatë periudhës 2015-2018.

Në vijim paraqiten çështjet kryesore të identifikuara gjatë këtij auditimi sipas pyetjeve audituese:

✓ ***A është implementuar një proces i përshtatshëm monitorimi në nivel kontrate dhe projekti, nga strukturat përgjegjëse?***

Marrëveshja Kuadër dhe aktet e tjera nënligjore ngarkojnë përgjegjësi monitoruese mbi të gjitha strukturat e menaxhimit indirekt të fondeve IPA në Shqipëri. KKIPA mban përgjegjësi për monitorimin në nivel programi, ndërsa ZKA edhe pse nuk është vetë pjesë e Strukturës Operative, është përgjegjës për mirëfunksionimin e saj dhe gjithë sistemit të kontrollit të brendshëm. Hallka e parë dhe shumë e rëndësishme e monitorimit bëhet nga vetë njësia IPA në institucionin përfitues. Kjo njësi është përgjegjëse për monitorimin teknik të shërbimeve apo punimeve të tjera që kryhen për realizimin e projektit.

Vonesat e shkaktuara gjatë tenderimit dhe implementimit të projektit “Mbështetje për përmirësimin e Sistemit të Statistikave” kanë penguar realizimin e produkteve të tij brenda afateve të përcaktuara në Termat e Referencës, duke cenuar efikasitetin e procesit. Gjithashtu, trajnimet jo adekuate, lëvizja e shumtë e stafit dhe mungesa e

⁶⁵ Manual for Monitoring and Reporting on the use of IPA Financial Assistance to Albania, fq. 19-20.

burimeve njerëzore të dedikuara për projektet IPA bëjnë që realizimi i objektivave të projekteve të mos bëhet brenda afateve të përcaktuara dhe/ose të mos bëhet me një cilësi të kënaqshme. Trajnimi i plotë dhe i përshtatshëm i personave përgjegjës për të gjithë ecurinë e projektit, e veçanërisht procesit të prokurimit, është i një rëndësie thelbësore për realizimin me sukses të projektit të Censurit 2020, të cilin INSTAT do ta implementojë në vazhdim.

Për më tepër, mungesa e Indikatorëve Kyç të Performancës (KPI) përpara 2019 kanë cenuar efektivitetin e procesit të vlerësimit të performancës së strukturave të menaxhimit indirekt të fondeve IPA. Ndërkohë që AA ka refuzuar t'i përgjigjet kërkesave për informacion të Kontrollit të Lartë të Shtetit, duke mos vënë në dispozicion as raportet e auditimit apo të veprimtarisë së saj. Në këtë mënyrë, Agjencia ka shkelur jo vetëm ligjin e KLSH dhe ligjin e vet organik, por edhe standardet INTOSAI, mbi të cilat mbështetet, si dhe mbi të gjitha parimin e transparencës me publikun.

✓ ***A ka qenë monitorimi në nivel sistemi një proces i vazhduar dhe sistematik, me vlerë të shtuar në arritjen e objektivave të IPA II?***

Komitetet Sektoriale të Monitorimit nuk janë ngritur në përputhje me dispozitat e marrëveshjes kuadër⁶⁶, çka do të thotë që:- këto struktura nuk janë ngritur brenda afatit 6 mujor nga nënshkrimi i marrëveshjes kuadër; - nuk janë ngritur si komitete të posaçëm e të dedikuara sipas sektorëve të marrëveshjes kuadër, por ato janë ngritur me Urdhrin e Kryeministrit nr. 157 datë 22.10.2018 "Për marrjen e masave për zbatimin e qasjes së gjerë sektoriale/ndërsektoriale si dhe ngritjen dhe funksionimin e mekanizmit sektorial/ndërsektorial të integruar".

Ky urdhër ka integruar në një mekanizëm të vetëm strukturat për menaxhimin e politikave sektoriale, konkretisht:

- Grupet e menaxhimit të Integruar të Politikave
- Komitetet Drejtuese Sektoriale
- Grupet tematike.

Komisioni Evropian me shkresën e datës 19.4.2019 i ka tërhequr vëmendjen autoriteteve shqiptare mbi mos krijimin e komiteteve sektoriale duke e quajtur këtë një mangësi të sistemit të menaxhimit financiar dhe kontrollit të krijuar sipas marrëveshjes kuadër, duke qenë se nuk ishin respektuar kërkesat lidhur me monitorimin e duhur të projekteve nën menaxhim indirekt.

Po në të njëjtën shkresë, Komisioni Evropian ka njoftuar autoritet shqiptare se mos ngritja e Komiteteve Sektoriale të Monitorimit mund të penalizonte vendin tonë sa i takon lëvrimin të pagesave të mëtejshme nga fondet IPA II.

Duke qenë se kanë munguar komitetet sektoriale të monitorimit, në nivel sektori, monitorimi dhe raportimi është fokusuar tek Raporti Vjetor i Implementimit. Gjithashtu rezulton se KKIPA nuk ka kryer rishikimin e përgjithshëm të efektivitetit, efijencës, cilësisë, koherencës, koordinimit dhe përputhshmërisë të të gjitha veprimeve kundrejt arritjes së objektivave. Disa nga treguesit e mësipërm nuk janë analizuar e raportuar përpara ngritjes së komiteteve sektoriale të monitorimit.

⁶⁶ Neni 53, pika 1 Ligji nr. 37/2015 "Për ratifikimin e marrëveshjes kuadër ndërmjet republikës së Shqipërisë, përfaqësuar nga këshilli i ministrave i republikës së Shqipërisë, dhe komisionit evropian për rregullat e zbatimit të mbështetjes financiare të be-së për Shqipërinë, në kuadër të instrumentit për asistencën e paraanëtarësimit (IPA II)

KKIPA ka miratuar vetëm Planin e Monitorimit për vitin 2019, i cili u hartua në fund të vitit 2018 dhe u miratua në Prill 2019. KKIPA nuk ka hartuar dhe miratuar plane të tjera monitorimi për vitet 2014 – 2018.

KKIPA nuk ka kryer vizita monitoruese për periudhën 2014 – 2019. Në planin vjetor të monitorimit të vitit 2019 vizitat monitoruese janë parashikuar të kryhen në fillim të muajit dhjetor 2019. Deri tani problematikat që kanë lindur në menaxhimin indirekt të fondeve IPA janë ndjekur nëpërmjet korrespondencave shkresore, ose takime ndër-institucionale.

Komiteti Ndërmnistror për Koordinimin e fondeve IPA është ngritur me VKM nr. 707 datë 21.08.2013 si një mekanizëm koordinues për adresimin e projekteve problematike të cilat ishin në zbatim nëpërmjet metodës së centralizuar nga Delegacioni i BE-së. Anëtarë të tij ishin zv. ministrat e ministrive sipas projekteve përkatëse problematike. Ky Komitet është mbledhur vetëm një herë.

Manualet e Monitorimit të IPA II për Country Action Programmes parashikojnë ngritjen e Komitetit Ndërmnistror për Koordinimin e fondeve IPA II i cili nuk ka funksionuar për IPA II.

✓ ***A ka kontribuar veprimtaria e autoriteteve dhe strukturave monitoruese në arritjen e objektivave të projekteve specifike?***

SMEI IV ishte një nga projektet e para që iu besuan palës shqiptare për t'u menaxhuar në mënyrë indirekte (të decentralizuar), pra procesi i tenderimit, kontraktimit, menaxhimi financiar dhe administrativ i projektit, kryen nga vendi përfitues (në këtë rast nga strukturat e vendit tonë) dhe përgjegjësinë për to e mban ky i fundit. Implemetimi i sukseshëm i SMEI IV ishte i rëndësishëm jo vetëm për rezultatet që do sillte për të arritur progres në procesin e Integritimit Evropian, por edhe për të ofruar siguri se strukturat shqiptare të menaxhimit indirekt janë të afta për të menaxhuar në mënyrë efektive, efçente dhe ekonomike fondet e BE-së. Duke rritur kështu mundësinë e vendit tonë për të përthithur e menaxhuar më shumë fonde.

Kontrata SMEI IV është një kontratë e terminuar si rezultat i parregullsive të konstatuara në procesin e prokurimit nga Delegacioni i BE, gjatë një kontrolli expost të kryer. Mungesa e produkteve dhe rezultateve të prodhura prej tij ndikon drejtpërdrejtë performancën e projektit (kur mungojnë produktet finale të tij, mbetet pak për të konkluduar mbi performancën), si dhe efektivitetin, efçencen dhe ekonomicitetin e fondeve IPA akorduar për të. Për më tepër, pasojat negative ndihen edhe në procese të tjera të cila ngrihen mbi outputet që pritej të prodhonte SMEI IV, duke shkaktuar kështu një zinxhir pasojash negative në aparatit institucional shtetëror të vendit tonë. Me terminimin e kontratës, Projekti SMEI nuk ka arritur të prodhojë rezultatet e parashikuara për ASPA-n. Kjo ka ndikuar performancën e procesit të trajnimit të stafit të administratës publike, duke dhënë pasoja në efçencën e aktiviteteve të përditshme që ata kryejnë për të adresuar nevojat e për të ofruar shërbime publike cilësore për qytetarët shqiptarë. Kjo kontratë u pëzullua e me pas terminua, pas kontrollit expost të kryer nga Delegacioni i BE-së. Delegacioni refuzoi procedurën e prokurimit të kryer në CFCU për shkak të parregullsive të konstatuar, si dhe kërkoi shpjegime tek Autoriteti Kontraktor (CFCU) mbi skualifikimin nga tenderi të tre firmave. Pas shqyrtimit të argumenteve të përcjella nga Autoriteti Kontraktor, Delegacioni i BE-së refuzoi përfundimisht arsyet e KVO-së për skualifikimin e 3 kandidatëve në fjalë. *Në qëndrimin e tij përfundimtar Delegacioni i BE-së i konsideroi*

vendimet e KVO-së për skualifikimin e firmave në fjalë, të pajustificuara dhe në shkelje të parimeve të konkurrencës së drejtë dhe të hapur, dhe trajtimit të barabartë dhe jo diskriminimit. I konsideroi gjithashtu arbitrare dhe të padrejta. Delegacioni nuk pranoi asnjë prej arsyeve të dhëna për skualifikimin e 3 kandidatëve dhe e vlerësoi kontratën SMEI si jo të përshtatshme për t'u financuar me fonde IPA.

Në rastet kur kontrata është akorduar jo në linjë me procedurat e kërkuara të prokurimit publik dhe impakti financiar është i njohur, kërkohet rimbursim 100% i vlerës së disbursuar nga BE për këtë kontratë. Edhe pas përpjekjeve të CFCU-së për të ulur normën e cila duhet t'i kthehet BE-së nga fondet e akorduara për kontratën SMEI deri në momentin e pezullimit të saj, qëndrimi aktual i BE-së është se në fund të Programit IPA II për Shqipërinë 2014-2020, kur do të rakordohen llogaritë me shtetin Shqiptar, do të kërkohet rimbursim 100% i vlerës së alokuar nga fondet IPA për këtë kontratë. *Konkludohet se parregullsitë e lidhura me procesin e vlerësimit të ofertave në CFCU i kanë shkaktuar buxhetit të shtetit një faturë për t'u paguar me vlerën rreth 1,000,000 euro, të shtyrë në kohë.*

Nga dokumentacioni i vënë në dispozicion G.A si dhe komunikimet me stafin në MFE, identifikohet se CFCU nuk i ka pranuar parregullsitë e konstatuara nga Delegacioni i BE-së. *Për shkak se CFCU nuk i ka pranuar parregullsitë e konstatuara nga Delegacioni i BE-së në procesin e tenderimit të kontratës SMEI IV, kjo njësi nuk e ka regjistruar këtë parregullsi në sistem, dhe nuk ka paraqitur një plan masash për të adresuar këto parregullsi e për ofruar siguri se ky rast nuk do të përsëritet në të ardhmen.*

Grupi i auditimit gjykon se mënyra më e mirë për të kërkuar nga Delegacioni i BE-së, rishikimin e vendimit për të kthyer 100% të vlerës së disbursuar për këtë kontratë, do të ishte adresimi i parregullsive të konstatuara, duke ofruar kështu sigurinë se strukturat e menaxhimit indirekt në Shqipëri mund të menaxhojnë në mënyrë efektive, eficiente dhe ekonomike fondet e BE-së.

Grupi i auditimit pasi u njoh me situatën e mësipërme, u drejtua tek Formularët origjinal të Vlerësimit ku identifikoi se kishte *mos konsistencë midis vlerësimit të pikëzuar dhe vendimit final për skualifikimin e firmës F nga tenderi.* Sipas vlerësimit të pikëzuar në formularët e vlerësimit, të tre anëtarët e KVO-së, e kanë vlerësuar ekspertin e firmës F maksimalisht 2 nga 2 (totali) për kriterin 'Pasje e një diplome universitare...'. Pra, sipas vlerësimit të pikëzuar të anëtarëve me të drejtë vote në Komisionin e Vlerësimit të Ofertave, eksperti i firmës F e përmbushte kriterin për pasjen e një diplome universitare relevante, kriter për mos përmbushjen e të cilit kjo firmë u skualifikua nga tenderi. Konstatimi i tre formularët të parregullt të vlerësimit nga G.A, në vijmë të konstatime të Delegacionit të BE-së dhe A.B për parregullsi në procedurën e prokurimit, ngre dyshime serioze mbi mënyrën se si KVO ka vlerësuar ekspertin në fjalë. Gjithashtu, vë në pikëpyetje saktësinë e Raportit Final të Vlerësimit. *Me konstatimin e parregullsive në formularët e vlerësimit, si dhe në mungesë të minutave të takimit, nuk ka evidenca të regjistruar prej asaj kohe për të kuptuar se cili ka qenë dhe si është marrë vendimi për skualifikimin e firmës F nga tenderi. Është e paqartë se si këto formularë kanë arritur të kalojnë sistemin e brendshëm të kontrollit dhe auditet e deritanishme. Nëse formularët e sipërpërmendur do të ishin evidentuar gjatë hartimit të raportit final të vlerësimit apo nga filtrat e tjerë të cilët monitorojnë këtë proces, ata do të ishin një sinjal relevante për CFCU-në, për parregullsi të mundshme në procesin e prokurimit të kësaj kontrate. Mos identifikimi i formularëve të parregullt nga CFCU*

tregon se filtrat e brendshëm të kontrollit në këtë strukturë kanë dështuar të identifikojnë e të parandalojnë në kohë parregullsitë e konstatuara në procesin e prokurimit të kontratës SMEI IV.

Grupi auditimit konstaton se midis shkresave të shkruara është e vështirë të identifikohet se në cilin moment është aktualisht trajtimi i parregullsive të konstatuara (deri më tani), për projektin SMEI IV.

Meqenëse “ZKA mban përgjegjësinë e përgjithshme për trajtimin e kënaqshëm të parregullsive”⁶⁷, G.A ka pyetur Drejtorinë Mbështetëse të ZKA-së mbi hapat e ndërmarra në këtë drejtim për projektin SMEI IV. Drejtoria Mbështetëse e ZKA-së shprehet se menjëherë sapo ka marrë sinjalizimin për parregullsitë e konstatuara nga Delegacioni i BE-së, kjo Drejtori i ka dërguar AFCOS në korrik të 2018-tës një memo për të sinjalizuar parregullsitë e konstatuara ku kërkohet nga AFCOS edhe verifikimi i rastit. ZKA ka zhvilluar edhe takime me drejtuesin e AFCOS për këtë çështje.”⁶⁸ Kjo memo i është përcjellë DIFP-së nga Drejtoria Mbështetëse e ZKA-së, e pa protokolluar, duke mos lënë kështu gjurmë protokollare për kërkesën drejtuar DIFP.

Për shkak se memo e dt. 18.07.2018 është e pa protokolluar, është e pamundur të identifikohet nëse ajo i është përcjellë apo jo, DIFP-së për të nisur inspektimin financiar publik apo verifikimin paraprak.

Pas daljes së urdhrit të Ministrit nr. 333, në dhjetor 2018, u angazhua një grup pune i Drejtorisë së Auditimit të Brendshëm për të kryer auditimin e kontratës SMEI IV. Në janar të 2019 gjetjet, konkluzionet dhe rekomandimet e dala nga ky auditim iu përcollën Ministrit të MFE-së dhe ZKA-së (për fondet IPA). Ndër gjetjet dhe konkluzionet kryesore të këtij auditimi ishin:

-Komisioni i vlerësimi ka shkelur rregullat dhe procedurat në vlerësimin e kontratës, duke skualifikuar kandidatë të vlefshëm dhe në kundërshtim me parimin e barazisë dhe mos diskriminimit, transparencës dhe proporcionalitetit.

-Drejtoria Mbështetëse e ZKA-së dhe Drejtoria e Inspektimit Financiar Publik, nuk kanë ndërmarrë masat e duhura lidhur me parregullsitë e konstatuara nga ekspertët e Delegacionit Evropian.

Në përfundim, Auditimi i Brendshëm la dy rekomandime kryesore:

-ZKA t'i kërkojë përfituesit (MEPJ-së), fillimin e ecurisë disiplinore për anëtarët teknikë të KVO-së, për shkelje të rregullave dhe procedurave në vlerësimin e kontratës së shërbimit “Ngritja e kapaciteteve në Ministrinë e Integritimit Evropian dhe ministrinë e linjës për përgatitjen e procesit të negociatave dhe përafrimin e legjislacionit”.

- Drejtoria Mbështetëse e ZKA-s të analizojë këtë rast, të nxjerrë konkluzione mbi funksionimin e strukturave operuese dhe të hartojë një plan monitorimi në veçanti për Njësitë e Menaxhimit të Fondeve IPA në institucionet përfituese, për vlerësimin e sistemit të kontrollit të brendshëm dhe të kapaciteteve të tyre.

Në 25 janar 2019, Drejtoria Mbështetëse e ZKA-së i ka përcjellë një tjetër memo Drejtorisë së Inspektimit Financiar, duke i bashkëlidhur këtë herë raportin e Auditit të Brendshëm. Sipas DIFP-së, kjo shkresë ishte përcjellë nga Drejtoria Mbështetëse e

⁶⁷ Seksioni F i Manualit të Procedurave, 2016. Kapitulli 8: Procedurat pasi parregullsia është identifikuar.

⁶⁸ Përgjigja e DMZKA për pyetjen 2 të Intervistës Zyrtare, dt.05.12.2019.

ZKA-së dhe jo nga ZKA dhe nuk përmbushte kriteret formale⁶⁹. Kështu, DIFP nuk e ka trajtuar parregullsinë e sinjalizuar dhe duke tejkaluar kompetencat e saja (vendimin për ezaurimin ose jo të inspektimit e mban nëpunësi i parë autorizues ZKA) e ka konsideruar inspektimin financiar publik të ezauruar. Pas “vendimit” të DIFP-së (strukturës nën varësinë e Tij për fondet IPA) për ezaurimin e inspektimit financiar publike pa u vlerësuar në të vërtetë rasti nëse duhej të niste inspektimi financiar apo jo, ZKA nuk ndërmori më hapa në këtë drejtim.

Nga historiku i shkresave të shkëmbyera midis ZKA/Drejtorisë Mbështetëse ZKA dhe DIFP si dhe komunikimet me stafin në drejtoritë e sipërpërmendura identifikohet se ZKA nuk ka nisur inspektimit financiar për këtë kontratë.

Nga sa më sipër identifikohet se, për parregullsitë e konstatuara nga Delegacioni i BE-së në procesin e prokurimit të kontratës SMEI IV e cila do t'i kushtojë buxhetit të shtetit më shumë se 1 milion euro, rekomandimet e para kanë dalë 6 muaj me vonesë (ato të auditit të brendshëm) ndërsa inspektimi financiar, nuk është kryer.

Për të identifikuar nëse janë marrë masa konkrete në vijim për të trajtuar në mënyrë shteruese parregullsitë e konstatuara në kontratën SMEI IV, grupi i auditimit ka kërkuar të identifikojë nëse janë zbatuar rekomandimet e lëna nga A.B.

- Për rekomandimin e A.B-së: “ZKA t'i kërkojë përfituesit (MEPJ-së), fillimin e ecurisë disiplinore për anëtarët teknikë të KVO-së, për shkelje të rregullave dhe procedurave në vlerësimin e kontratës së shërbimit..”, G.A i drejtori Drejtoria Mbështetëse e ZKA-së pyetjen: “A është identifikuar dhe kërkuar nga ZKA marrja e masave ndaj personave përgjegjës për parregullsitë e konstatuara nga Delegacioni i BE-së dhe raporti i auditit të brendshëm për projektin SMEI?” Përgjigja e Drejtorisë Mbështetëse të ZKA-së: “Në bazë të detyrave funksionale të ZKA sipas Marrëveshjes Kuadër, ZKA nuk ka autoritet të marrë masa ndaj personave përgjegjës në rast parregullsie. ZKA i drejtohet vetëm AFCOS për çdo investigim”⁷⁰.

Në bazë të ligjit 114/2015 për auditimin e brendshëm në sektorin publik, neni 10, pika 1, gërma “a”, auditimi i brendshëm ngrihet brenda institucionit dhe raporton tek titullari i institucionit. Është e paqartë se si masat e dhëna nga auditimi i brendshëm i MFE-së për punonjësit e MEPJ-së, do të gjejnë zbatim. Në këtë rekomandim nuk identifikohet baza ligjore të cilës auditimi i brendshëm i referohet dhe që përlligj zbatimin e tij.

- Ndërsa,
 - për rekomandimin tjetër të A.B-së, planin që Drejtoria Mbështetëse e ZKA-së duhet të ndërmerre për të monitoruar sistemin e kontrollit të brendshëm në njësitë e menaxhimit IPA,
 - dhe planin e masave që ZKA i kërkojë Drejtorisë Mbështetëse të ZKA-së për çdo gjetje të A.B,

⁶⁹ Referuar nenit 8 “Baza për fillimin e inspektimit financiar publik”, të ligjit nr.112/2015 “Për inspektimin Financiar Publik” si dhe nenit 11 “Funksionet e Nëpunësit të Parë Autorizues “pika 4 përcaktohet se: “Për fondet e Bashkimit Evropian, funksionet e nëpunësit të parë autorizues për inspektimin financiar publik i kryen Zyrtari Kombëtar Autorizues (NAO/ZKA). Pra, shkresa duhet të ishte përcjellë (firmosur) nga ZKA.

⁷⁰ Përgjigja e DMZKA për pyetjen 7 të Intervistës Zyrtare, Datë 05.12.2019.

Drejtoria Mbështetëse e ZKA-së thekson se: *“gjetjet dhe rekomandimet e lëna nga Drejtoria e Auditit të Brendshëm kundrejt DMZKA nuk qëndrojnë, pasi janë jashtë sferës së detyrave dhe funksioneve të Drejtorisë Mbështetëse të ZKA-së.”*⁷¹

Drejtoria Mbështetëse e ZKA-së referuar Seksionit E të Manualit të Procedurave, është përgjegjëse për monitorimin e sistemit të kontrollit të brendshëm edhe për strukturën Menaxhuese edhe për atë Operative.

Drejtoria Mbështetëse e ZKA-së nuk ka hartuar një plan për të monitoruar sistemin e kontrollit të brendshëm të rekomanduar nga A.B, me qëllimi identifikimin e hapësirave për përmirësim dhe ofrimin e sigurisë, dhe nuk ka bërë follow-up për gjetjet e këtij auditimi pavarësisht kërkesës së ZKA-së.

Mbështetur në dokumentet shkresore të vëna në dispozicion G.A-së, nuk gjenden gjurmë të mëtijshme të trajtimit të parregullsive për këtë kontratë nga strukturat në fjalë.

Në përfundim, G.A nuk identifikon masa konkrete të ndërmarra nga strukturat përgjegjëse (për fondet IPA) për të trajtuar në mënyrë shteruese parregullsitë e konstatuara në projektin SMEI IV, për të nxjerrë mësim nga ky rast, dhe për të parandaluar përsëritjen e tij në të ardhmen. ZKA dhe strukturat e përfshira në këtë proces, kanë dështuar të trajtojnë në mënyrë të kënaqshme parregullsitë e konstatuara deri më tani për kontratën SMEI IV.

Në përgjigje të pyetjes: A është implementuar një proces i përshtatshëm monitorimi në nivel kontrate dhe projekti, nga strukturat përgjegjëse?

Rekomandojmë:

Njësia IPA pranë INSTAT, duke kërkuar edhe asistencën e strukturave të tjera të menaxhimit indirekt, të sigurojë trajnim të plotë dhe të përshtatshëm për stafin e përfshirë në implementimin e projekteve të ardhshme IPA, në të cilat institucioni do të jetë përfitues.

Menjëherë dhe në vazhdimësi

Njësia IPA pranë INSTAT, me qëllim përmirësimin e punës dhe rritjen e eficiencës në projektet e ardhshme që do të përfitojë, të hartojë dhe të përditësojë vazhdimisht Regjistrin për dobësitë e kontrollit të brendshëm dhe databazën kronologjike të ndryshimeve gjatë projektit.

Në vazhdimësi

Njësia IPA pranë INSTAT të jetë e angazhuar me kohë të plotë në detyrat funksionale të lidhura me fondet IPA dhe të mos ngarkohet me detyra të tjera, veçanërisht gjatë kohës që institucioni po zbaton një projekt të financuar me këto fonde.

Menjëherë dhe në vazhdimësi

Drejtoria Mbështetëse e Zyrtarit Kombëtar të Autorizuar (DMZKA), kur konstaton njësi IPA jo të dedikuara në institucionet apo agjencitë përfituese, të rekomandojë pranë tyre angazhimin e njësisë me kohë të plotë në funksionet e lidhura me projektin.

Menjëherë dhe në vazhdimësi

⁷¹ Memo drejtuar ZKA-së, nr. prot. 20011/4, dt. 21.01.2018

Agjencia e Auditimit të Programeve të Asistencës të publikojë përmbledhje të raporteve të auditimit në faqen e saj zyrtare, si dhe raportet vjetore të veprimtarisë në përputhje me dispozitat e Ligjit 90/2016.

Menjëherë dhe në vazhdimësi

Agjencia e Auditimit të Programeve të Asistencës të përditësojë faqen e saj web, me të gjithë informacionin e nevojshëm, si adresën zyrtare, titullarin aktual të institucionit, etj.

Menjëherë dhe në vazhdimësi

Në përgjigje të pyetjes: A ka qenë monitorimi në nivel sistemi një proces i vazhduar dhe sistematik, me vlerë të shtuar në arritjen e objektivave të IPA II?

Rekomandojmë:

Institucionet përgjegjëse për mirëfunksionimin e sistemit të monitorimit të marrin të gjitha hapat e nevojshme për të evidentuar problematikën e projektit SMEI e ta raportojnë atë pranë Komitetit Sektorial përkatës.

Menjëherë

KKIPA të marrë të gjitha hapat e nevojshme për të evidentuar saktësisht arsyet e mos ngritjes së Komitetit Ndërmintor për Koordinimin e Projekteve IPA.

Menjëherë

KKIPA t'u drejtohet instancave përkatëse me qëllim ngritjen dhe funksionimin e këtij komiteti.

Menjëherë

Në përgjigje të pyetjes: A ka kontribuar veprimtaria e autoriteteve dhe strukturave monitoruese në arritjen e objektivave të projekteve specifike?

Rekomandojmë:

- CFCU të kryejë follow-up të adresimit të gjetjeve të konstatuara nga Auditi i Brendshëm⁷² për këtë njësi, si dhe të zbatimit të rekomandimeve të lëna (aty ku është e mundur). Të ndërmarrë një plan masash për gjetjet dhe rekomandimet e paadresuara.
- CFCU të mbajë minuta për të gjithë takimet që do të zhvillohen për vlerësimin e ofertave të tenderave, në të ardhmen.

Menjëherë

Menjëherë dhe në vazhdimësi

- Referuar neneve 57 dhe 58 të Ligjit 152/2013 "Për Nëpunësin Civil", MFE të japë masë disiplinore për Sekretarin e KVO-së pasi ka anashkaluar parregullsitë e 3 formularëve të vlerësimit të firmës F, gjatë hartimit të raportit final të vlerësimit për kontratën SMEI IV. Si dhe, në kundërshtim me Udhëzuesin Praktik të Prokurimeve dhe Manualin e brendshëm të Prokurimeve, nuk ka mbajtur minuta për takimet që KVO ka zhvilluar për vlerësimin e ofertave për SMEI IV.

Menjëherë

⁷² Raporti i Auditit të Brendshëm, dt. 18.01.2019, nr. Prot. 20011/3

- CFCU të marrë të gjitha masat e nevojshme (referuar manualeve dhe dokumenteve të punës) për të siguruar funksionimin efektiv dhe eficient të kontrollit të brendshëm brenda strukturës së saj dhe për të siguruar parandalimin dhe identifikimin e parregullsive në të ardhmen.

Menjëherë dhe në vazhdimësi

- CFCU të rishikojë manualin e brendshme të procedurave për të parashikuar instruksione dhe procedura konkrete në manual, në lidhje me caktimin e anëtarëve të komisionit të vlerësimit dhe trajnimin e anëtarëve me të drejtë vote.

Menjëherë dhe në vazhdimësi

- Referuar nenit 11 të ligjit nr.112/2015 “Për inspektimin Financiar Publik” pika 1 dhe 4, ZKA të ndërmarrë të gjitha hapat e nevojshëm për të filluar inspektimin financiar për kontratën SMEI IV.

Brenda 6-mujorit të parë 2020

- Drejtoria Mbështetëse e ZKA-s të monitorojë efektivitetin dhe plotësinë e masave të ndërmarra nga CFCU për të siguruar funksionimin efektiv dhe eficient të kontrollit të brendshëm në këtë strukturë.

Menjëherë me marrjen e masat nga CFCU

- Drejtoria Mbështetëse e ZKA-s të rishikojë manualin e brendshëm të parregullsive për të parashikuar instruksione dhe procedura, për të trajtuar në mënyrë shteruese rastet e parregullsive të raportuara nga jashtë strukturave të menaxhimit indirekt.

Menjëherë dhe në vazhdimësi

- ZKA të ndërmarrë hapa konkret për të siguruar që janë ndërmarrë masa korigjuese për të zgjidhur në mënyrë shteruese parregullsitë e konstatuara për kontratën SMEI IV, si dhe për të siguruar mos përsëritjen e tyre në të ardhmen. G.A gjykon të arsyeshme thirrjen e Panelit të Parregullsive nga ZKA, për të analizuar rastin SMEI dhe për të nxjerrë mësim për të ardhmen.

Menjëherë

- Këshilli i Ministrave të iniciojë procedurën për shkarkimin e Zyrtarit Kombëtar Autorizues (ZKA), emëruar me VKM nr. 541, datë 18.06.2015, për mos nisjen e procesit të inspektimit financiar publik, sipas përcaktimeve të neneve 11/1 dhe 11/4 të Ligjit 112/2015 “Për Inspektimin Financiar Publik”, në lidhje me parregullsitë e konstatuara nga Bashkimi Evropian në projektin SMEI (të cilat mund të shkaktojnë një dëm ekonomik me vlerë 1 milion Euro në buxhetin e shtetit).

Menjëherë

4.2 Anekset

Aneksi 1: Rezultatet e pritura nga projekti SMEI IV (në anglisht)

Results to be achieved by the Contractor

The results to be achieved have been broken down in accordance to the specific purposes of the contract:

1. Support to the implementation of the obligations deriving from the SAA:
 - Annual National Plan for EU Integration (NPEI) developed and implemented;
 - A coherent Public Administration Reform Plan aiming at strengthening the capacities of civil servants put in force;
 - EU integration process capacities of the Inter-Institutional Working Groups strengthened;
 - ICT systems to support the process of implementing SAA obligations updated and developed; and
 - ICT system for supporting the accession process (negotiation procedures) established.
2. Support to the harmonisation, implementation and enforcement of the EU acquis in the Albanian legislation:
 - MEI capacities on EU acquis approximation, implementation and enforcement enhanced;
 - Civil servants' EU legal approximation capacities, English reporting and NPEI drafting capacities reinforced;
 - ICT System on legal harmonization (including tables of concordance) developed;
 - Civil servants' capacities strengthened through EU acquis general training modules, and workshops; and
 - General capacity building activities on the use of gap analysis and action plans for the EU acquis chapters organised and delivered.
3. Strengthen the capacity building of the responsible civil servants to enhance their role in the EU legal harmonisation, screening and accession negotiation processes:
 - Training Needs Assessments (TNA) modules conducted by ASPA with the support of SMEI III upgraded to determine the target groups and the training interventions needed;
 - Training Strategy to meet the needs of the Albanian public servants to assume responsibility for negotiating the EU accession and approximation, implementation and enforcement of the *EU acquis* drafted;
 - In-house training capacities through organization of Training of Trainers (ToT) programmes in order to increase the number and quality of domestic trainers Within the ASPA system enhanced;

- Civil servants' capacities to open the screening and accession negotiations processes enhanced;
 - Current coordination structure for the European integration process and evaluated and options and recommendation on how to improve it and adjust it to the future challenges proposed; and
 - Sustainable structures on the basis of the capacity development plan and respective recommendations established.
4. Support to the implementation of the Albanian government's EU Communication Strategy:
- EU Communication Strategy of the Government of Albania implemented with particular attention to civil society.

Aneksi 2: Intervistë Zyrtare Fondi Kombëtar



REPUBLIKA E SHQIPËRISË
KONTROLLI I LARTË I SHTETIT
DEPARTAMENTI I AUDITIMIT TË PERFORMANCËS

Adresa: Rr. Abdi Toptani, nr. 1, Tiranë; Tel-Fax: 0694057089

E-mail: rmuca@klsh.org.al; Ëeb-site: www.klsh.org.al

Tiranë më, 27/11/2019

MBI AUDITIMIN E PERFORMANCËS ME TEMË
“Monitorimi i projekteve të huaja në Shqipëri”

Lënda: Intervistë Zyrtare

Drejtuar: Zj. Elona MYSLIU

Drejtor

Fondi Kombëtar

Tiranë

E nderuar Zj. Drejtoreshë,

Kërkojmë nga ana juaj përgjigjen e pyetjeve të intervistës bashkëlidhur. Në përputhje me dispozitat e nenit 15, pikat dh), e), të ligjit nr. 154/2014 “Për Kontrollin e Lartë të Shtetit”, grupi i auditimi kërkon përgjigjen Tuaj zyrtare bashkë me dokumentet përkatëse më datë **04.12.2019**.

1. Çfarë pagesash janë bërë për kontraktorin e projektit SMEI? Cilët janë burimet e pagesave (BE, Buxheti i Shtetit, etj.)? Paraqisni në një tabelë pagesat e bëra,

datat e pagesave, si dhe burimin e tyre. Vini në dispozicion urdhër pagesat fizike.

2. Në çfarë konsiston pagesa e datës 24.01.2019 me vlerë 26,053 Euro kundrejt kontraktorit SMEI? Cili ka qenë burimi i financimit? Cilat kanë qenë arsyet e kryerjes së saj pas terminimit të kontratës SMEI?
3. Nëse ka patur pagesa të bëra nga buxheti i shtetit në favor të kontraktorit të SMEI-t, argumentoni arsyet.
4. Cili është statusi i zbatimit të Projektit SMEI?
5. Cilat janë pasojat financiare të terminimit të kontratës SMEI? Argumentoni.
6. A është rimbursimi i shumës së disbursuar nga BE, për projektin SMEI, një offsetting? Argumentoni. A është regjistruar si offsetting? Vini në dispozicion dokumentacionin mbështetës (nëse është regjistruar)

Për sa më sipër, do të kërkonim nga ana juaj bashkëpunimin maksimal me qëllim realizimin me sukses të këtij misioni auditimi në përfitim të punës së gjithsecilit.

Për çdo paqartësi mund të na kontaktoni personalisht, ose me anë të adresave e-mail: mkurushi@klsh.org.al, xhcelaj@klsh.org.al, kanastas@klsh.org.al.

Grupi i auditimit:

Megi Kurushi (përgjegjëse grupi);
Xhuljeta Celaj (anëtare);
Krisi Anastas (anëtar).

Aneksi 3: Intervistë Zyrtare CFCU



REPUBLIKA E SHQIPËRISË
KONTROLLI I LARTË I SHTETIT
DEPARTAMENTI I AUDITIMIT TË PERFORMANCËS

Adresa: Rr. Abdi Toptani, nr. 1, Tiranë; Tel-Fax: 0694057089

E-mail: rmuca@klsh.org.al; Ëeb-site: ëëë.klsh.org.al

Tiranë më, 27/11/2019

MBI AUDITIMIN E PERFORMANCËS ME TEMË
“Monitorimi i projekteve të huaja në Shqipëri”

Lënda: Intervistë Zyrtare

Drejtuar: Zj. Veronika KORKAJ

Drejtor i Përgjithshëm

Drejtoria e Përgjithshme e Financimeve dhe Kontraktive për Fondet e BE-së, Bankës Botërore dhe Donatorëve të tjerë

Tiranë

E nderuar Zj. Drejtoreshë,

Kërkojmë nga ana juaj përgjigjen e pyetjeve të intervistës bashkëlidhur. Në përputhje me dispozitat e nenit 15, pikat dh), e), të ligjit nr. 154/2014 “Për Kontrollin e Lartë të Shtetit”, grupi i auditimi kërkon përgjigjen zyrtare bashkë me dokumentet përkatëse më datë **04.12.2019**.

1. Cili është statusi i implementimit të projektit SMEI?
2. Argumentoni në mënyrë të detajuar çfarë pasojash do të sjellë në arritjen e rezultateve të parashikuara në kontratë, terminimi i projektit SMEI?
3. Listoni filtrat e kontrollit nëpër të cilat kalojnë procesi i Vlerësimit të Ofertave dhe hartimi/miratimi i Raportit final të Vlerësimit, të cilat sigurojnë se Formularët e Vlerësimit janë plotësuar saktë dhe në mënyrën e duhur, vendimi final është marrë në mënyrë të rregullt, Raporti Final është hartuar në konsistencë me Vlerësimin e KVO-së, etj. Jepni referencat përkatëse, në manuale, rregullore, job description. etj.
4. Si është zbatuar parimi i “katër syve” në proceset e sipërpërmendura?⁷³ Argumentoni në detaje duke vendosur në dispozicion dokumentacionin mbështetës.
5. A është regjistruar ky rast në sistem, si një parregullsi? Nëse po, vini në dispozicion dokumentin mbështetës, si dhe datën e hedhjes në sistem. Nëse jo, argumentoni arsyet. (jepni referencat e nevojshme në rregullore, manuale etj.)
6. Çfarë nuk shkoi me projektin SMEI? Çfarë mund të bëhej më mirë?
7. Cilat janë mësimet e nxjerra prej këtij rasti për strukturat shqiptare të menaxhimit indirekt?
8. Mbështetur në Raportin e Auditit të Brendshëm të projektit SMEI i datës 18.01.2019, rezulton se kontraktori i projektit ka kërkuar kryerjen e pagesës për periudhën e tretë në vlerën 31,267 Euro (vlera e mbetur duke zbritur vlerën e parafinancimit). Si është proceduar me këtë pagesë? Cilat kanë qenë burimet e financimit?

Për sa më sipër, do të kërkonim nga ana juaj bashkëpunimin maksimal me qëllim realizimin me sukses të këtij misioni auditimi në përfitim të punës së gjithsecilit.

Për çdo paqartësi mund të na kontaktoni personalisht, ose me anë të adresave e-mail: mkurushi@klsh.org.al, xhcelaj@klsh.org.al, kanastas@klsh.org.al.

Grupi i auditimit:

Megi Kurushi (përgjegjëse grupi);

Xhuljeta Celaj (anëtare);

Krisi Anastas (anëtar).

Aneksi 4: Intervistë Zyrtare Drejtoria Inspektimit Financiar Publik

⁷³ Rregullorja e brendshme, vënë në dispozicion G.A nga CFCU, Neni 19, Pika i.



REPUBLIKA E SHQIPËRISË
KONTROLLI I LARTË I SHTETIT
DEPARTAMENTI I AUDITIMIT TË PERFORMANCËS

Adresa: Rr. Abdi Toptani, nr. 1, Tiranë; Tel-Fax: 0694057089

E-mail: rmuca@klsh.org.al; Ëeb-site: ëëë.klsh.org.al

Tiranë më, 27/11/2019

MBI AUDITIMIN E PERFORMANCËS ME TEMË
“Monitorimi i projekteve të huaja në Shqipëri”

Lënda: Intervistë Zyrtare

Drejtuar: Zj. Blerina NASKA

Drejtoare

Drejtoria Inspektimit Financiar Publik

Tiranë

E nderuar Zj. Naska,

Kërkojmë nga ana juaj përgjigjen e pyetjeve të intervistës bashkëlidhur. Në përputhje me dispozitat e nenit 15, pikat dh), e), të ligjit nr. 154/2014 “Për Kontrollin e Lartë të Shtetit”, grupi i auditimi kërkon përgjigjen zyrtare bashkë me dokumentet përkatëse më datë **04.12.2019**.

1. A është kërkuar nga NAO marrja e masave për trajtimin e parregullsive lidhur me projektin SMEI?
2. A ka kryer drejtoria juaj inspektim financiar për projektin SMEI? Argumentoni përgjigjen duke dhënë referencat e nevojshme ligjore.
3. Në përgjigjen që DIFP i ka kthyer Zyrës Mbështetëse të NAO-s me anë të Memos nr. 1297/2, dt. 30.01.2019, thuhet se nuk përmbushen kriteret formale përcaktuar në nenet 8 dhe 11 të Ligjit 112/2015. Listoni kriteret formale që nuk përmbushen nga kërkesa e paraqitur, duke dhënë shpjegimet përkatëse.
4. Në gjykimin tuaj, a mund të ezaurojë një raport i auditimit të brendshëm funksionin e inspektimit financiar publik? (Referuar shkresës tuaj nr. prot. 1247/2. dt. 30.01.2019)
5. A jeni në dijeni se raporti i Auditimit të Brendshëm nr. prot. 2011/3 dt. 18.01.2019 në gjetjet e tij theksohet se DIFP nuk ka ndërmarrë masat e duhura lidhur me parregullsitë e konstatuara nga ekspertët e Delegacionit Evropian?
6. Si mund të ishte trajtuar më mirë rasti SMEI nga strukturat shqiptare të menaxhimit indirekt?

Për sa më sipër, do të kërkonim nga ana juaj bashkëpunimin maksimal me qëllim realizimin me sukses të këtij misioni auditimi në përfitim të punës së gjithsecilit. Për çdo paqartësi mund të na kontaktoni personalisht, ose me anë të adresave e-mail: mkurushi@klsh.org.al, xhcelaj@klsh.org.al, kanastas@klsh.org.al.

Grupi i auditimit:

Megi Kurushi (përgjegjëse grupi);
Xhuljeta Celaj (anëtare);
Krisi Anastas (anëtar).

Aneksi 5: Intervistë Zyrtare Drejtor i Drejtorisë Mbështetëse të ZKA



**REPUBLIKA E SHQIPËRISË
KONTROLLI I LARTË I SHTETIT
DEPARTAMENTI I AUDITIMIT TË PERFORMANCËS**

Adresa: Rr. Abdi Toptani, nr. 1, Tiranë; Tel-Fax: 0694057089

E-mail: rmuca@klsh.org.al; Ëeb-site: ëëë.klsh.org.al

Tiranë më, 27/11/2019

**MBI AUDITIMIN E PERFORMANCËS ME TEMË
“Monitorimi i projekteve të huaja në Shqipëri”**

Lënda: Intervistë Zyrtare

Drejtuar: Znj. Sonila HYSI

Drejtor i Drejtorisë Mbështetëse të ZKA
Ministria e Financave

Tiranë

E nderuar Znj. Hysi,

Kërkojmë nga ana juaj përgjigjen e pyetjeve të intervistës bashkëlidhur. Në përputhje me dispozitat e nenit 15, pikat dh), e), të ligjit nr. 154/2014 “Për Kontrollin e Lartë të Shtetit”, grupi i auditimi kërkon përgjigjen tuaj zyrtare bashkë me dokumentet përkatëse më datë **04.12.2019**.

1. Listoni hapat që ka ndjekur NAO për trajtimin e rastit SMEI pas pezullimit të kontratës nga CFCU. Vini në dispozicion dokumentet mbështetëse për secilin nga hapat e ndjekur.
2. Vini në dispozicion e DMZKA, ku përshkruhet procedura e ndjekur për sinjalizimin e parregullsisë në kontratën SMEI. (Referuar shkresës nr. prot.1297, dt. 25.01.2019, drejtuar DIFP)

3. Cili ka qenë qëndrimi i Zv. Ministrit/NAO-s lidhur me trajtimin e këtij rasti? Vini në dispozicion dokumentet mbështetëse ku jepen udhëzimet e tij.
4. A është kërkuar nga NAO fillimi i inspektimit financiar nga Drejtoria e Inspektimit Financiar në MFE? Vini në dispozicion dokumentet mbështetëse.
5. Cili ka qenë qëndrimi i DIFP për kërkesën tuaj? Vini në dispozicion shkresat e përcjella.
6. Çfarë hapash ka ndjekur NAO, pas refuzimit të DIFP për të kryer inspektimin financiar, për të siguruar shterimin e trajtimit të parregullsive të konstatuar për projektin SMEI?
7. A është identifikuar dhe kërkuar nga NAO marrja e masave ndaj personave përgjegjës për parregullsitë e konstatuara nga Delegacioni i BE dhe raporti i auditit të brendshëm për projektin SMEI? Nëse po, vini në dispozicion dokumentacionin mbështetës. Nëse jo, identifikoni arsyet.
8. Çfarë hapash planifikon NAO të ndërmarrë në vijim?
9. Çfarë mund të ishte bërë më mirë për trajtimin e rastit SMEI?
10. Cilat janë mësimet e nxjerra për strukturat shqiptare të menaxhimit indirekt nga rasti SMEI?

Për sa më sipër, do të kërkonim nga ana juaj bashkëpunimin maksimal me qëllim realizimin me sukses të këtij misioni auditimi në përfitim të punës së gjithsecilit. Për çdo paqartësi mund të na kontaktoni personalisht, ose me anë të adresave e-mail: mkurushi@klsh.org.al, xhcelaj@klsh.org.al, kanastas@klsh.org.al.

Grupi i auditimit:

Megi Kurushi (përgjegjëse grupi);
 Xhuljeta Celaj (anëtare);
 Krisi Anastas (anëtar).

5. GRUPI I PUNËS DHE PËRGJEGJËSITË HIERARKIKE

1. Megi Kurushi, Përgjegjëse e grupit të auditimit,
2. Krisi Anastas, Anëtar,
3. Xhuljeta Celaj, Anëtare.