



SIGMA

Creating Change Together



A joint initiative of the OECD and the EU,
principally financed by the EU

Përmbledhje mbi politikat

Udhëzues për Kontrollin e Brendshëm Financiar Publik (KBFP) – mbikëqyrja e përputhshmërisë financiare

Udhëzues për SIGMA dhe partnerët

Mars 2023

Table of contents

Prezantimi	4
Pse guida e inspektimit financiar?	4
Menaxhimi dhe kontrolli, auditimi brendshëm dhe mbikëqyrja financiare	5
Funksioni i mbikëqyrjes financiare në vendet candidate të BE-së	8
Udhëzues për mbikëqyrjen financiare	10
1. Kontrolli funksional ex post i mbikëqyrjes financiare duhet vetëm të kontrollojë rastet e keqmenaxhimit serioz, dyshimet e mosfunksionimit profesional, parregullsitë, dyshimet e mashtrimit dhe korrupsionit	11
2. Inspektimi financiar duhet vetëm të kontrollojë përputhshmërinë me ligjet, rregulloret, rregullat dhe marrëveshjet kombëtare dhe ndërkombëtare	11
3. Inspektimi financiar duhet të mbulojë të gjithë buxhetin e shtetit	11
4. Inspektimi financiar duhet të jetë një kontroll i vazhdueshëm i aktiviteteve	11
5. Inspektimi financiar duhet të jetë një funksion i centralizuar, profesional kontrolli	12
6. Inspektimi financiar duhet të përdorë mjete për të dhënë prioritet subjekteve për inspektim	13
7. Inspektorët financiarë duhet të kenë akses të palimituar tek emrat dhe dokumentat e subjekteve të inspektuara	13
8. Inspektimi financiar duhet të ketë mundësi të mbajë keqbërësit nën përgjegjësinë administrative	13
9. Inspektimi financiar duhet të raportojë tek subjekti i inspektuar dhe tek institucioni përgjegjës për këtë subjekt	13
10. Inspektimi financiar duhet vazhdimisht të ndjekë kërkesat për të adresuar dhunimin e ligjeve ose rregulloreve	14
11. Inspektimi financiar duhet të bashkëpunojë me funksionarë dhe partner kombëtare dhe ndërkombëtarë	14
Aneksi I. Rezultatet e rishikimit të mbikëqyrjes financiare të vendeve candidate të BE-së	16
Prezantimi	16
Rezultatet e analizës lidhur me zbatimin e parimeve të përfshira në Udhëzues	17
Aneksi II. Bazat e mbikëqyrjes financiare	21
Programi SIGMA	22

Lista e shkurtimeve dhe Akronimeve

AFCOS	Shërbimi i Koordinimit të Anti-mashtrimit
BE	Bashkimi Evropian
KBFP	Kontrolli i Brendshëm Financiar Publik
KE	Komisioni Evropian
KLSH	Kontrolli i Lartë i Shtetit
MF	Ministria e Financës
MFK	Menaxhimi Financiar dhe Kontrolli
MFP	Menaxhimi Financiar Publik
NJQH	Njësia Qendrore e Harmonizimit
OLAF	Zyra Evropiane Kundër Mashtrimit
SAI	Institucionet Supreme të Auditimit

Hyrje

Ky dokument paraqet një sërë guidash për inspektimin financiar që është në përputhje me kontrollin e brendshëm financiar publik. Guidat synojnë të ndihmojnë administratat në përpjekjet e tyre për të konsoliduar funksionin e inspektimit financiar, i cili në të gjitha aspektet është plotësues, por nuk zëvendëson funksionin e auditimit të brendshëm dhe respekton parimin e përgjegjesisë menaxheriale.

Guidat i drejtohen menaxhmentit të lartë të ministrive të financave në vendet kandidatë të Bashkimit Evropian (BE) dhe kandidatëve potencialë, me palët kryesore të interesuara në fushat e inspektimit financiar, auditimit të brendshëm, njësive qendrore të harmonizimit dhe organeve përgjegjëse për reformën e menaxhimit të financave publike (MFP).

Fusha të tjera të MFP-së mund të përfitojnë gjithashtu nga bashkëpunimi dhe bashkërendimi me funksionin e inspektimit financiar, si auditimi i jashtëm ose institucionet me një rol në luftën e mashtrimit dhe korrupsionit. Prandaj, ky dokument mund të jetë i rëndësishëm për institucionet supreme të auditimit, organet e zbatimit të ligjit, shërbimet e koordinimit të anti-mashtrimit¹ (AFCOS) ose organe të tjera të kontrollit publik ose inspektimit, të tilla si shërbimet e inspektimit teknik në ministri të ndryshme nga ministria e financave ose publike, institucionet e prokurimit në funksionet e tyre të kontrollit dhe hetimit administrativ.

Pse udhëzuesit e inspektimit financiar?

Inspektimi financiar është një aktivitet ex post për kontrollin e rregullshmërisë së transaksioneve dhe aktiviteteve të tjera me pasoja financiare që kryhen brenda subjekteve në të cilat kryhet inspektimi.

Në rast se zbulohen parregullsi ose shkaktohet ndonjë dëm në asetet e organizatave dhe subjekteve nën mandatin e inspektimit financiar dhe nëse ka baza ligjore përkatëse, mund të merren masa korigjuese dhe përgjegjësit mund të përgjigjen administrativisht. Në të kaluarën, inspektimi financiar ishte i vetmi kontroll ex post i brendshëm² i ekzekutimit të buxhetit dhe i mbrojtjes së aseteve publike në vendet kandidatë për në BE.

Koncepti i kontrollit të brendshëm financiar publik (KBFP), i prezantuar në vitin 2002 nga Drejtorja e Përgjithshme e Komisionit Evropian (KE) për Buxhetin në Kapitullin e negociatave të anëtarësimit lidhur me kontrollin financiar³, bazohet në miratimin e kornizave dhe standardeve të njohura ndërkombëtarisht, si dhe praktikave e mira të BE-së. Ai përbëhet nga tre shtylla: menaxhimi financiar dhe kontrolli (MFK) bazuar në konceptin e llogaridhënies menaxheriale; auditimi i brendshëm në përputhje me standardet ndërkombëtare; dhe, njësitë qendrore të harmonizimit (NjQH) në ministrinë e financave që janë shtytësit kryesorë të reformës së KBFP (kontrollit brendshëm financiar publik).

Përgjegjësia menaxheriale kërkon që menaxherët të jenë përgjegjës për arritjen e rezultateve dhe t'i bëjnë ata përgjegjës për zbatimin e sistemeve efektive të kontrollit të brendshëm; kontrollet e brendshme nuk bazohen në mekanizma të jashtëm të proceseve të menaxhimit, por janë të ngulitura në sistemin e MFK-së.

¹ Siç përcaktohet në nenin 3, paragrafi 4 i Rregullores (BE, Euratom) 883/2013, të Parlamentit Evropian dhe Këshillit, 11 shtator 2013, mbi hetimet nga Zyra Evropiane për Luftën kundër Mashtrimit (OLAF).

² Kontroll që është brenda administratës së qeverisë.

³ Kapitulli aktual 32, Kapitulli 28 i acquis në negociatat e zgjerimit për vendet aderuese në 2004 dhe 2007.

Megjithatë, u vërejt një mungesë progresi në zbatimin e llogaridhënies moderne menaxheriale dhe MFK-së në vendet e anëtarësimit në 2004, që do të thotë se Komisioni European nuk bëri thirrje për heqjen e inspektimit financiar dhe pranoi vazhdimin e tij si linjë e dytë e mbrojtjes.

Pikëpamja ishte se nëse tre shtyllat ishin të zhvilluara mirë, nuk do të kishte nevojë për një kontroll qendror ex post, siç është inspektimi financiar. Në të vërtetë, siç u përmend më lart, kontrollet do të futeshin në sistemin e MFK-së dhe auditimi i brendshëm do të përcaktonte mangësitë e mundshme në lidhje me këto kontrole. Për më tepër, institucionet supreme të auditimit (SAI-et) do të kryejnë ex post auditime financiare, të përputhshmërisë dhe të performancës për funksionimin e MFK-së dhe sistemit të auditimit të brendshëm. Megjithatë, kjo nuk është realizuar në praktikë.

Meqenëse Komisioni European pranoi se inspektimi financiar do të kishte ende një rol në mjedisin e kontrollit financiar të vendeve candidate dhe do të vazhdonte të ekzistonte në këto vende pas vitit 2005, u ngrit pyetja se si inspektimi financiar do të kishte shtuar vlerën për zhvillimin e KBFP dhe jo të pengojë zhvillimin e auditimit të brendshëm dhe llogaridhënies menaxheriale. Duke qenë se aktivitetet e auditimit të brendshëm në vendet candidate dukeshin në praktikë si aktivitete të inspektimit financiar. Komisioni European kërkoi një përcaktim të qartë të roleve dhe përgjegjësiive ndërmjet funksioneve të inspektimit financiar dhe auditimit të brendshëm. Pas prezantimit të pikëpamjeve të saj fillestare mbi një sërë parimesh bazë për inspektimin financiar në vitin 2011⁴(Aneksi II), SIGMA ka mbështetur rregullisht vendet candidate në BE dhe kandidatët potencialë në krijimin dhe zhvillimin e një funksioni të inspektimit financiar në përputhje me këto parime.

Pasi koncepti i Kontrollit të Brendshëm Financiar Publik (KBFP) u prezantua në negociatat e zgjerimit, SIGMA mbështeti zhvillimin e mëtejshëm të inspektimit financiar në përputhje me KBFP në disa vende candidate dhe candidate potenciale në BE, duke vlerësuar gjendjen e punëve të KBFP disa herë kundër Parimeve të administratës publike të SIGMA-s⁵. Në këtë kontekst, SIGMA vendosi të përditësojë Bazat e Inspektimit Financiar 2011 në bazë të përvojës së saj dhe në atë që realisht mund të zbatohet në vendet candidate për BE dhe kandidatët potencialë.

Menaxhimi dhe kontrolli, auditimi brendshëm dhe inspektimi financiar

Kontrolli i brendshëm financiar publik ka natyrë parandaluese, duke synuar të sigurojë që menaxherët në njësitë publike të ekzekutojnë buxhetet e tyre në mënyrë efektive dhe në përputhje për të arritur objektivat e tyre. Përgjegjësitë e menaxherëve përfshijnë detyrimin për të krijuar sisteme që pengojnë sa më shumë që të jetë e mundur shfaqjen e korrupsionit dhe mashtrimit, por ky rol zakonisht nuk përfshin hetimin e rasteve të parregullsiive dhe mashtrimeve të mundshme financiare.

Për të zbatuar këtë lloj aktiviteti, disa vende kanë krijuar një funksion inspektimi financiar, i projektuar si një funksion ex post, duke u fokusuar në ligjshmërinë dhe rregullshmërinë e operacioneve individuale. Në administratat ku auditimi i brendshëm nuk është zhvilluar plotësisht, ky funksion plotëson përgjegjësinë e menaxherëve të lartë dhe siguron që rastet individuale të keqmenaxhimit dhe neglizhencës të trajtohen menjëherë dhe në mënyrë efektive.

Aty ku ekzistojnë si auditimi i brendshëm ashtu edhe inspektimi financiar, sistemi i kontrollit të brendshëm financiar publik duhet të sigurojë që funksionet të plotësojnë njëra-tjetrën. Kjo do të thotë që dallimet në objektivat, metodologjitë dhe karakteristikat e secilit duhet të respektohen për të garantuar përputhshmërinë e tyre, se rolet duhet të përcaktohen dhe kuptohen qartë, duke përfshirë menaxhmentin e lartë dhe nga institucionet përgjegjëse për secilin prej funksioneve, dhe nëse ka një zhvendosje të roleve të tyre, nuk duhet të jetë një ndryshim i menjëhershëm, por një kalim gradual midis të dyjave.

⁴ Bazat e Inspektimit Financiar, prezantuar në Konferencën e Dytë Rajonale për Kontrollin e Brendshëm Financiar Publik, mbajtur më 21-23 shtator 2011.

⁵ SIGMA përgatiti raportet e matjes bazë në 2015 dhe raportet e monitorimit në 2016, 2017, 2019 dhe 2021, në të gjitha vendet candidate për në BE dhe kandidatët potencialë (me përjashtim të Bosnjës dhe Hercegovinës në 2019 dhe Turqisë në 2021). <https://www.sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm>

Në një sistem në përputhje me KBFP, inspektimi financiar është një funksion ex post që fokusohet në rastet individuale që kanë ndodhur dhe ku identifikohen ose raportohen dyshime specifike për keqbërje. Objektivi kryesor është të hetohen parregullsitë dhe mashtrimet, me synimin përfundimtar korrigjimin dhe sanksionimin. Nuk është për të kërkuar në mënyrë aktive raste për të hetuar. Auditimi i brendshëm është gjithashtu një aktivitet ex post, por shikon nga e ardhmja, objektivi kryesor është të mbështesë menaxhmentin për të përmirësuar organizatën, duke ofruar siguri të pavarur se proceset e tij të menaxhimit të rrezikut, qeverisjes dhe kontrollit të brendshëm funksionojnë në mënyrë efektive.

Për sa i përket organizimit të të dy funksioneve, inspektimi financiar është gjithmonë një funksion i centralizuar, i vendosur brenda dhe i raporton ministrisë së financave, ndërsa auditimi i brendshëm në shumë vende (duke përfshirë të gjitha vendet candidate në BE dhe kandidatët potencial) është i decentralizuar në çdo institucion, duke i raportuar kreut të organizatës.

Inspektimi financiar shqyrton dhe heton transaksione financiare specifike, nga pikëpamja e rregullsisë së tyre dhe mund të ketë fuqinë për të vendosur sanksione si rezultat i hetimeve të tij. Qëllimi i auditimit të brendshëm është të vlerësojë organizatën në tërësi, duke përfshirë sistemet dhe të gjitha llojet e operacioneve dhe transaksioneve; ai gjithashtu kontrollon pajtueshmërinë, por fokusi është menaxhimi i mirë dhe qeverisja e mirë në organizatë. Sanksionet nuk mund të vendosen duke pasur parasysh rezultatet e auditimeve.

Së fundi, auditimi i brendshëm është një funksion proaktiv dhe metodologjia e tij bazohet në vlerësimin e rrezikut për qëllime planifikimi. Inspektimi financiar është përgjithësisht një aktivitet reaktiv, megjithëse procedurat dhe mjetet për përcaktimin e prioriteteve hetimore për të menaxhuar ngarkesën e punës mund të përdoren për t'u fokusuar në raste të rëndësishme.

Në kontrollin e brendshëm financiar publik (KBFP)-sistemi i përputhshmërisë, inspektimi financiar është një funksion ex post që fokusohet në rastet individuale që kanë ndodhur dhe ku identifikohen ose raportohen dyshime specifike për keqbërje. Objektivi kryesor është të hetohen parregullsitë dhe mashtrimet, me synimin përfundimtar korrigjimin dhe sanksionimin. Nuk është për të kërkuar në mënyrë aktive raste për të hetuar. Auditimi i brendshëm është gjithashtu një aktivitet ex post, por shikon nga e ardhmja, objektivi kryesor është të mbështesë menaxhmentin për të përmirësuar organizatën, duke ofruar siguri të pavarur se proceset e tij të menaxhimit të riskut, qeverisjes dhe kontrollit të brendshëm funksionojnë në mënyrë efektive.

Për sa i përket organizimit të të dy funksioneve, inspektimi financiar është gjithmonë një funksion i centralizuar, i vendosur brenda dhe i raporton ministrisë së financave, ndërsa auditimi i brendshëm në shumë vende (duke përfshirë të gjitha vendet candidate në BE dhe kandidatët potencial) është i decentralizuar në çdo institucion, duke i raportuar kreut të organizatës.

Inspektimi financiar shqyrton dhe heton transaksione financiare specifike, nga pikëpamja e rregullsisë së tyre dhe mund të ketë fuqinë për të vendosur sanksione si rezultat i hetimeve të tij. Qëllimi i auditimit të brendshëm është të vlerësojë organizatën në tërësi, duke përfshirë sistemet dhe të gjitha llojet e operacioneve dhe transaksioneve; ai gjithashtu kontrollon përputhshmërinë, por fokusi është menaxhimi i mirë dhe qeverisja e mirë në organizatë. Sanksionet nuk mund të vendosen duke pasur parasysh rezultatet e auditimeve.

Së fundmi, auditimi i brendshëm është një funksion proaktiv dhe metodologjia e tij bazohet në vlerësimin e riskut për qëllime planifikimi. Inspektimi financiar është përgjithësisht një aktivitet reaktiv, megjithëse procedurat dhe mjetet për përcaktimin e prioriteteve hetimore për të menaxhuar ngarkesën e punës mund të përdoren për t'u fokusuar në raste të rëndësishme.

Tabela 1. Krahasimi midis inspektimit financiar dhe funksionit të auditimit të brendshëm

	INSPEKTIMI FINANCIAR	AUDITIMI I BRENDSHËM
Objektivi	Hetimi dhe identifikimi i parregullsive dhe mashtrimit.	Sigurimi i pavarur i sigurisë që menaxhimi i riskut të një organizate, qeverisja dhe proceset e kontrollit të brendshëm janë duke funksionuar efektivisht.
Qëllimi final	Aktivitet <i>Ex post</i> , të shohësh të kaluarën. Qëllimi final është korrigjimi.	<i>Aktivitetet EX post</i> shohin nga e ardhmja. Qëllimi final është të mbështesësh menaxhmentin për të përmirësuar organizatën
Kontrollet	Përputhshmëria	Qeverisja e mirë
Organizata	<ul style="list-style-type: none"> • Jashtë organizatës (MF). • Centralizimi 	<ul style="list-style-type: none"> • Brenda organizatës • Decentralizimi
Karakteristikat	Kryesisht reaktiv	Proaktiv
Fokusi tek	<ul style="list-style-type: none"> • Raste individuale. • Transaksione specifike financiare. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemet (vlerësimi, rekomandimet për përmirësim). • Të gjithë veprimet dhe transaksionet .
Planifikimi	Procedura dhe metodologji për burime mirë të targetuara dhe përdorim më eficient në hetimin e prioritetëve.	Vlerësimi i riskut në planifikim.
Raportimi	Raportimi në një organizatë të centralizuar.	Raportet për kreun e organizatës.
Forca e sanksioneve	Po, përshkrimi i veprimeve korrekte dhe mundësia e një saksioni të mundshëm administrativ.	Jo fuqitë e sanksioneve.

Funksioni i inspektimit financiar në vendet Kandidate të BE-së.

Për të mbështetur administratat në tranzicionin drejt një sistemi të kontrollit të brendshëm financiar publik plotësisht funksional, SIGMA rishikoi zbatimin e Bazave të Inspektimit Financiar 2011 në vendet kandidate për në BE dhe e krahasoi atë me situatën në shtetet anëtare të BE-së që u anëtarësuan në BE pas vitit 2004. Qëllimi ishte të përditësojë këto parime mbi bazën e përvojës së SIGMA-s dhe në atë që realisht mund të zbatohet në vendet kandidate për në BE dhe kandidatët potencialë, si dhe të hartojë këto Udhëzime. Ky seksion ofron një përmbledhje të rezultateve të rishikimit. Rezultatet më të detajuara janë përfshirë në Aneksin I të këtij dokumenti.

Në praktikë, shumica e kërkesave të Bazave 2011 plotësohen nga administratat e rishikuara. Megjithatë, disa kërkesa të rëndësishme që ndikojnë në marrëdhënien ndërmjet inspektimit financiar dhe auditimit të brendshëm nuk janë përmbushur plotësisht.

a) Fusha e inspektimit financiar dhe në mënyrë të nënkuptuar natyra e rezultateve të inspektimit financiar, d.m.th. "funksioni i kontrollit ex post i inspektimit financiar duhet të kontrollojë rastet e keqmenaxhimit serioz, parregullsitë e dyshuara të sjelljes së keqe profesionale, dyshimet për mashtrim dhe korrupsion" nuk respektohet. Kjo nënkupton se mënyra tradicionale e inspektimit është ende praktikë e zakonshme.

b) Ka ende administrata me inspektim financiar të decentralizuar.

c) Nuk është e qartë nëse të gjitha administratat kanë procedura dhe metodologji për përzgjedhjen e rasteve për inspektim financiar.

d) Nuk garantohet që autoritetet publike përkatëse të marrin masa për rezultatet e inspektimit financiar.

e) Bashkëpunimi me partnerë funksionalë kombëtarë dhe ndërkombëtarë nuk është i zhvilluar mirë.

Prandaj, konkluzioni kryesor është se inspektimi financiar shpesh përputhet me auditimin e brendshëm dhe nuk mbështet domosdoshmërisht zhvillimin e llogaridhënies menaxheriale.

Shpesh, inspektimi financiar nuk fokusohet vetëm në rastet e keqmenaxhimit të rëndë, të dyshuarve për keqpërdorime profesionale, parregullsi apo dyshime për mashtrim dhe korrupsion. Mënyra tradicionale e inspektimit është ende praktikë e zakonshme, dhe inspektimi financiar gjithashtu heton rastet e dobësive në sistemet e MFK-së, të cilat duhet të jenë përgjegjësi e menaxherëve; këto dobësi duhet të zbulohen në radhë të parë nga funksioni monitorues i menaxherëve të lartë (dhe raportohen në deklaratat e tyre të kontrollit të brendshëm) ose njësisë të varura.

Inspektimet financiare janë orientuar tradicionalisht drejt përputhshmërisë ose transaksioneve/operacioneve, por tani po rifokusohen në fushat më të rrezikshme. Inspektimi financiar në të kaluarën ka luajtur një rol të rëndësishëm në monitorimin e përdorimit të duhur të fondeve buxhetore; megjithatë, me zhvillimin e auditimit të brendshëm, ka një tendencë të konsiderueshme drejt rishikimit dhe modernizimit të funksionit të inspektimit financiar.

Kështu, mënyra tradicionale e inspektimit po kufizon rolin e menaxherëve në krijimin e sistemeve për parandalimin dhe zbulimin e këtij lloji të rastit. Çdo ndërhyrje në zhvillimin e llogaridhënies menaxheriale duhet të shmanget; inspektimi financiar nuk mund të zëvendësojë përgjegjësinë e menaxherëve për të siguruar që organizata e tyre operon në çdo kohë brenda ligjit për të ofruar shërbime në mënyrë efikase dhe efektive, duke krijuar sisteme dhe mekanizma që kufizojnë rreziqet dhe reduktojnë shfaqjen e parregullsive dhe mashtrimeve.

Është përgjegjësia e menaxhimit për të vendosur masa kontrolli parandaluese si zbatimi i procedurave që kufizojnë në minimum mundësinë e parregullsive, mashtrimit dhe korrupsionit, ose zbulimin e hershëm të rasteve të parregullsive, mashtrimit dhe korrupsionit, dhe të sigurohet që rastet e keq menaxhimit trajtohen menjëherë dhe në mënyrë efektive.

Në kuadrin e rolit të tyre monitorues, menaxherët e lartë mund të vendosin, në varësi të seriozitetit të keqpërdorimit ose abuzimit, t'ia referojnë atë autoriteteve përkatëse për veprim (përfshirë inspektimin financiar) sapo të dalin prova se kjo ka ndodhur me të vërtetë.

Gjithashtu duhet të ketë një ndarje të qartë ndërmjet inspektimit financiar dhe auditimit të brendshëm. Mund të ketë mbivendosje kur nuk ka një ndarje të qartë dhe një përcaktim të qartë të roleve dhe përgjegjësive. Menaxherët nuk janë gjithmonë të vetëdijshëm për qëllimin kryesor të auditimit të brendshëm dhe për këtë arsye mund ta konsiderojnë atë si një formë tjetër të inspektimit financiar. Gjetjet që janë kryesisht procedurale duhet normalisht të raportohen nga audituesit e brendshëm dhe jo të hetohen nga Institucioni i Inspektimit Financiar.

Siç u përmend më parë, menaxherët duhet të kenë një rol parësor në zbulimin e dobësive në sistemet dhe procedurat e MFK-së dhe në marrjen e masave të nevojshme për të korrigjuar ose shmangur gabimet e ardhshme. Në linjën tjetër të mbrojtjes, auditimi i brendshëm duhet të ketë gjithashtu një rol të spikatur këtu, kur vlerëson kontrollin e brendshëm në entitetet e audituara. Nëse inspektimi financiar fokusohet në dobësitë e proceseve të MFK-së, zhvillimi i plotë i funksionit të auditimit të brendshëm po pengohet.

Për sa i përket organizimit të inspektimit financiar, në disa vende ai nuk është një funksion i centralizuar i ministrisë së financave, por ka zyra të deleguara ose rajonale, duke konkurruar me auditimin e brendshëm dhe duke krijuar riskun që të mos fokusohet në çështje serioze të keq menaxhimit.

Së fundi, inspektimi financiar duhet të kryhet në bashkëpunim me menaxherët dhe me auditimin e brendshëm. Rastet e hetuara mund të ofrojnë informacion shtesë për menaxhimin dhe vlerësimin e riskut të auditimit të brendshëm. Siç u përmend më lart, rastet e rënda të zbuluara në kuadër të proceseve të menaxhimit dhe kontrollit të brendshëm, si dhe gjetjet e auditimit të brendshëm, mund t'i referohen inspektimit financiar për hetime të mëtejshme. Detyrimet e zyrtarëve publikë ndaj organeve të hetimit janë të rregulluara ligjërisht në vendet candidate, por bashkëpunimi ndërmjet inspektimit financiar, menaxhimit dhe auditimit të brendshëm nuk është i zhvilluar mirë dhe legjislacioni kombëtar nuk e kërkon këtë.

Guidat për inspektim financiar

Inspektimi financiar është një funksion kontrolli ex post. Në praktikë, kompetencat, mandati, fushëveprimi dhe detyrat e funksioneve të inspektimit financiar në vendet candidate në BE dhe kandidatët potencialë ku inspektimi financiar është funksional⁶ ndryshojnë.

Këto udhëzime synojnë të vendosin një sërë parimesh përgjithësisht të zbatueshme për inspektimin financiar. Ata marrin parasysh legjislacionin e vendeve të shqyrtuara për këtë dokument (shih Shtojcën I) dhe çfarë mund të zbatohet realisht në vendet candidate për në BE dhe kandidatët potencialë.

Mënyra se si do të zbatohen Udhëzimet do të varet nga kuadri rregullator vendor për hetimet administrative.

1. Funksioni i kontrollit ex post i inspektimit financiar duhet të kontrollojë vetëm rastet e keq menaxhimit të rëndë, të dyshuarve për keqpërdorime profesionale, parregullsi⁷, dyshime për mashtrim⁸ dhe korrupsion⁹.

Funksioni i inspektimit financiar duhet të përfshijë trajtimin e rasteve të keqmenaxhimit të rëndë dhe keqpërdorimeve të dyshuara profesionale, parregullsive, dyshimeve për mashtrim dhe korrupsion në institucionet e mbuluara ose të financuara nga buxheti i shtetit, përfshirë përfituesit privatë të granteve dhe subvencioneve. Në parim, vetë funksioni i inspektimit financiar nuk duhet të kërkojë këto raste, por të hetojë rastet e identifikuara të vëna në vëmendje të inspektimit financiar nga palë të tjera të interesuara në sistemin financiar. Si rregull, inspektimi financiar duhet të merret më pak me çështje të vogla, lokale, të cilat duhet të trajtohen nga vetë drejtuesit e subjekteve, me mbështetjen e sistemeve të tyre të menaxhimit dhe kontrollit.

Termet e referencës për çdo inspektim specifik duhet të miratohen nga titullari i inspektimit financiar për të siguruar që inspektimi të qëndrojë brenda fushës së rekomanduar.

⁶ Shqipëria, Bosnja dhe Hercegovina, Kosova*, Mali i Zi, Republika e Maqedonisë së Veriut, Serbia dhe Turqia.

Ky emërtim është pa paragjykim ndaj qëndrimeve për statusin dhe është në përputhje me Rezolutën 1244/99 të Këshillit të Sigurimit të Kombeve të Bashkuara dhe me Opinionin Këshillimor të Gjykatës Ndërkombëtare të Drejtësisë për shpalljen e pavarësisë së Kosovës.

⁷ Përkufizimi i termit parregullsi korrespondon me legjislacionin kombëtar kur ai prek fondet kombëtare, por në përgjithësi i referohet mospërputhjes ose keqzbatimit të ligjeve dhe rregulloreve, që rrjedhin nga veprimet ose mosveprimet e një institucioni, i cili ka ose mund të ketë një efekt të dëmshëm në fondet buxhetore dhe mjetet nga burime të tjera. Në legjislacionin e BE-së, një parregullsi përbën çdo shkelje të dispozitave rregullore dhe/ose kontraktuale siç përcaktohet në nenin 1, paragrafi 2 i rregullores C për mbrojtjen e interesave financiare të Komuniteteve (2988/95).

⁸ Mashtrimi përfshin çdo veprim të qëllimshëm ose paramenduar për t'i privuar dikujt pronën ose paratë me mashtrim, dinakëri ose mjete të tjera të padrejta, Shoqata e Ekzaminuesve të Çertifikuar të Mashtrimit.

⁹ Korrupsioni është abuzimi i pushtetit të besuar për përfitime private, Transparency International.

2. Inspektimi financiar duhet të kontrollojë vetëm pajtueshmërinë me ligjet, rregulloret, rregullat dhe marrëveshjet kombëtare dhe ndërkombëtare

Inspektimi financiar duhet të kontrollojë rregullsinë e aktiviteteve të sektorit publik, pra respektimin e kriterëve formale si ligjet, rregulloret, rregullat dhe marrëveshjet përkatëse dhe jo për korrektësinë, pra respektimin e parimeve të përgjithshme që rregullojnë menaxhimin e shëndoshë financiar. Inspektimi financiar është një kontroll ex post me fokus në korigjimin e parregullsive dhe keqmenaxhimit të së kaluarës për të garantuar ligjshmëri dhe rregullsi, nuk fokusohet në dhënien e rekomandimeve për të ardhmen për të mbështetur menaxhmentin, ky është funksion i auditimit të brendshëm. Vlerësimi i korrektësisë është një aktivitet i lidhur me auditimin e brendshëm dhe jo një aktivitet i lidhur me inspektimin financiar¹⁰.

Në përgjithësi, inspektimi financiar duhet të kontrollojë ligjshmërinë e transaksioneve që lidhen me buxhetin, kontabilitetin, aktivet dhe detyrimet. I gjithë dokumentacioni në lidhje me inspektimet duhet të kontrollohet në ambientet e subjektit të inspektuar. Ky duhet të jetë pozicioni minimal. Megjithatë, fushëveprimi i inspektimit financiar mund të jetë më i gjerë, kompetencat e funksionit të inspektimit financiar mund të përfshijnë gjithashtu:

- Kontrolle të kryqëzuara të transaksioneve në librat e palëve të treta që janë të përfshirë në transaksione ose grante dhe subvencione të marra.
- Detyrimin e bankave të nivelit të dytë për të paraqitur informacion mbi llogaritë bankare tek inspektorët financiarë.

Nevoja për të zgjeruar kompetencat e institucioneve të inspektimit financiar do të varet nga struktura dhe kompetencat e institucioneve ligjzbatuese (p.sh., ekzistenca e Policisë Ekonomike) ose shërbime të tjera administrative (p.sh., shërbimet e hetimit fiskal).

3. Inspektimi financiar duhet të mbulojë të gjithë buxhetin e shtetit

Sektori publik është një koncept i gjerë. Institucionet e inspektimit financiar duhet të kenë mandatin për të ndjekur përdorimin korrekt të buxhetit të shtetit në të gjitha institucionet publike, përfshirë

- buxheti i shtetit/buxheti komunal/buxhetet rajonale, duke përfshirë fondet e BE-së
- ndërmarrje shtetërore dhe komunale,
- shoqëri tregtare me të paktën 50% të pronësisë nga shteti ose bashkia,
- subjektet e financuara nga ndërmarrjet shtetërore dhe komunale dhe shoqëritë tregtare,
- garanci nga shteti ose bashkia,
- programet e ndihmës për ndërmarrjet shtetërore/bashkiake/shtetërore dhe komunale.

Autoriteti për të inspektuar (ex post) dhënien dhe zbatimin e prokurimit publik të kontratave dhe granteve të BE-së deri në përfituesin përfundimtar mund të shtohet me synimin për anëtarësimin e ardhshëm të vendeve candidate në BE dhe kandidatëve potencialë.

4. Inspektimi financiar duhet të jetë një aktivitet kontrolli reaktiv

Inspektimi financiar duhet të funksionojë vetëm në bazë të ankesave dhe sinjalizimeve për keqmenaxhim, shkelje të dyshuara profesionale, parregullsi, sinjalizime apo dyshime, për mashtrim dhe korrupsion.

Duhet të krijohen kanale dhe procedura të përshtatshme për paraqitjen e kërkesave dhe duhet të lejojnë reagimin e menjëhershëm të inspektimit financiar. Shembuj të subjekteve që mund të paraqesin kërkesa për inspektim financiar janë:

- Kreu i Shtetit
 - Zyra e Kryeministrit
 - Këshilli i Ministrave
 - Ministri i Financave ose njësi të veçanta strukturore të ministrisë së financave
 - Autoritetet Shtetërore (duke përfshirë ministritë), personat fizikë dhe juridikë
 - Njësitë e Auditimit të Brendshëm
 - Agjencia e Prokurimit Publik
 - Kontrolli i Lartë i Shtetit

¹⁰ Auditimi i përputhshmërisë nga institucionet supreme të auditimit përfshin të dyja aspektet, rregullsinë dhe/ose korrektësinë (ISSAI 4000, klauzola 24).

- Prokuroria
- AFCOS
- Institucionet e BE-së, shërbimet e KE-së dhe Zyra Europiane Kundër Mashtrimit (OLAF)
- Punonjësit në sektorin publik ose privat ('bilbilfryrës')
- Informatorë (individë anonimë ose të tjerë) që nxjerrin në pah parregullsi të tilla si elemente të keqmenaxhimit financiar, mashtrimit të dyshuar, vjedhjes, shkatërrimit të pronës, shpërdorimit të pushtetit ose korrupsionit.

5. Inspektimi financiar duhet të jetë një funksion i centralizuar dhe profesional i kontrollit

Inspektimi financiar duhet të jetë një funksion i centralizuar i cili garanton rezultate më të mira objektive, të paanshme dhe profesionale sesa një funksion i decentralizuar i inspektimit financiar.

Funksioni i inspektimit financiar mund të vendoset brenda Ministrisë së Financave ose Zyrës së Kryeministrit. Veprimtaritë e inspektimit financiar janë të lidhura ngushtë me mandatin dhe detyrat e Ministrisë së Financave. Megjithatë, pozicionimi i funksionit të inspektimit financiar në Ministrinë e Financave ka mangësi pasi dyshimet serioze për keqmenaxhim nga zyrtarë të lartë të ministrisë mund të jenë të vështira për t'u hetuar nga Institucioni i Inspektimit Financiar, sepse drejtuesi i Institucionit të Inspektimit Financiar mund të anashkalohej/shkarkohet nga eprorët e tyre brenda Ministrisë së Financave.

Një tjetër mundësi është vendosja e Institucionit të Inspektimit Financiar në Kryeministri, ku funksioni i inspektimit financiar do të kishte më shumë fuqi. Mangësia i këtij opsioni është se funksioni i inspektimit financiar nuk do të kishte një lidhje të ngushtë me institucionet e ministrisë së financave. Një opsion i tretë është vendosja e funksionit të inspektimit financiar në Ministrinë e Financave, por që ai t'i raportojë Kryeministrit ose Këshillit të Ministrave, duke forcuar kështu pavarësinë e tij dhe duke siguruar mundësinë për të hetuar zyrtarët e lartë të ministrisë së financave duke ruajtur avantazhin e lidhjes me ministrinë.

Funksioni i inspektimit financiar duhet të ketë një bazë ligjore që rregullon, për shembull, shkallën e pavarësisë funksionale, fuqitë, kompetencat dhe procedurat për funksionimin dhe raportimin.

Një masë kritike e ekspertizës profesionale dhe veçanërisht ligjore është thelbësore dhe duhet të garantohet nga trajnimi ose mundësisht licencimi. Ekspertë të jashtëm nga subjekte private dhe publike mund të kontraktohen, nëse është e nevojshme.

6. Inspektimet financiare duhet të përdorin mjete për t'u dhënë prioritet subjekteve për inspektim

Meqenëse mandati i inspektimit financiar është i gjerë dhe në përgjithësi burimet e funksioneve të inspektimit financiar janë shumë të kufizuara për të përmbushur të gjitha kërkesat për inspektime, institucionet e inspektimit financiar duhet t'i japin përparësi kërkesave për inspektime në bazë të rreziqeve dhe shumave në fjalë. Këto rreziqe duhet të regjistrohen në një bazë të dhënash që do të zhvillohet nga Institucioni i Inspektimit Financiar dhe duhet të fokusohen në rastet e dyshuara të keqmenaxhimit ose neglizhencës së rëndë nga zyrtarë të institucioneve të financuara nga buxheti i

shtetit. Burimet duhet të aplikohen në mënyrë efektive dhe të mos mbivendosen me auditimin e brendshëm, punën e KLSH-së apo të prokurorëve. Në çdo rast, inspektimi financiar duhet të jetë i kujdesshëm në inspektimin e dyshimeve për mashtrim dhe korrupsion. Institucionet ligjzbatuese duhet të kontaktohen në një fazë të hershme të inspektimit për të shmangur gabimet procedurale, të cilat mund të çojnë në shpalljen e çështjes të papranueshme nga gjykata.

7. Inspektorët financiarë duhet të kenë akses të pakufizuar në ambientet dhe dokumentacionin e subjektit të inspektuar

Inspektorët financiarë duhet të kenë akses të pakufizuar në ambientet dhe dokumentacionin e subjekteve të inspektuara. Në rast se inspektorët financiarë nuk kanë akses, rregulloret e inspektimit financiar duhet të përcaktojnë se aksesin do të garantohet nga menaxhmenti ekzekutiv (p.sh., nëpërmjet Ministrit të Brendshëm) dhe/ose menaxhmenti i subjektit të inspektuar do të jetë personalisht përgjegjës, ose subjektit do t'i shkurohet buxheti.

8. Inspektimi financiar duhet të ketë mundësinë që ti ngarkojë keqbërësit të mbajnë përgjegjësi administrative

Inspektimi financiar duhet të autorizohet të mbajë përgjegjës subjektet e inspektuara për shkelje të ligjeve dhe rregulloreve, por mund të vendosë vetëm ndëshkime administrative. Ai nuk duhet të ketë fuqi apo autoritet të zbatimit të ligjit. Institucioni i Inspektimit Financiar duhet të ketë në dispozicion disa instrumente. Në varësi të natyrës së shkeljes, Institucioni i Inspektimit Financiar mund të kërkojë korrigjimin e parregullsive ose rimbursimin e humbjes.

Institucioni i Inspektimit Financiar duhet të kërkojë që subjekti i inspektuar dhe/ose subjekti të cilit i nënshtrohet subjekti i inspektuar të ndërmarrë veprime (përmirësuese), por nuk duhet të ketë kompetenca për t'i detyruar subjektet e inspektuara ta bëjnë këtë, pasi kjo është një përgjegjësi menaxheriale.

Në rast se drejtuesit e subjektit të inspektuar nuk bashkëpunojnë me inspektorët financiarë ose nuk ndjekin kërkesën e Institucionit të Inspektimit Financiar për të marrë masa, Institucioni i Inspektimit Financiar mund të nisë një procedurë kundërvajtëse, e cila përfshin mundësinë e ankimit, qoftë kundër subjektit apo zyrtarit përgjegjës. Në rast dyshimi për vepër penale, Institucioni i Inspektimit Financiar duhet të kontaktojë prokurorinë.

9. Inspektimi financiar duhet t'i raportojë subjektit të inspektuar dhe institucionit përgjegjës për atë subjekt

Subjektet e inspektuara duhet të kenë mundësinë të komentojnë për draft raportet e inspektimit financiar, të cilat përfshijnë propozime për eliminimin e shkeljeve të ligjeve dhe rregulloreve dhe nëse është e nevojshme, propozime për marrjen e masave disiplinore ndaj atyre që shkelin ligjet dhe rregulloret¹¹. Drejtuesi i Institucionit të Inspektimit Financiar duhet të jetë përgjegjës për trajtimin e komenteve në raportet e inspektimit financiar, por duhet të informojë eprorin e tij (p.sh. Ministrin e Financave) për rezultatet e inspektimit financiar.

Raportet duhet t'i dërgohen drejtuesit të subjektit të inspektuar. Në rast se raporti i inspektimit financiar ka të bëjë me shkelje të ligjeve ose rregulloreve nga titullari i subjektit të inspektuar, draft raporti i inspektimit financiar duhet t'i paraqitet titullarit të subjektit në varësi të të cilit është subjekti i inspektuar. Ky parim duhet të zbatohet njëjloj për nivelet më të larta. Nëse në inspektimin financiar përfshihet titullari i subjektit kryesor ose zyrtar tjetër i lartë, Institucioni i Inspektimit Financiar duhet t'i raportojë ministrit; nëse ministri është i përfshirë, Institucioni i Inspektimit Financiar duhet t'i raportojë Kryeministrit.

¹¹ Në disa vende projekt-gjetjet quhen 'procesverbal' ose 'akte'. Në këtë dokument diskutimi, 'draft raporti i inspektimit financiar' kishte të njëjtin kuptim si 'procesverbal' ose 'akte'.

Inspektimi financiar harton dhe publikon një raport vjetor me të dhëna për rezultatet e inspektimeve financiare. Për të rritur ndikimin e punës së inspektimit financiar, raporti vjetor i Institucionit të Inspektimit Financiar duhet të diskutohet në nivel qeveritar, mundësisht së bashku me NJQH-në, e cila është përgjegjëse për raportimin mbi zhvillimin e KBFP. Bazuar në këtë raportim, qeveria duhet të përcaktojë një plan veprimi. Për të nxitur transparencën e aktiviteteve të inspektimit financiar, përmbledhjet e raporteve individuale të inspektimit financiar (të anonimizuara) dhe raporti vjetor duhet të publikohen në faqen e internetit të inspektimit financiar.

10. Inspektimi financiar duhet të ndjekë në mënyrë rutinore kërkesat për të adresuar shkeljet e ligjeve ose rregulloreve

Institucionet e inspektimit financiar duhet të ndjekin kërkesat e tyre për të adresuar shkeljet e ligjeve apo rregulloreve. Subjektet e inspektuara duhet të raportojnë pranë institucioneve të inspektimit financiar për masat e marra për eliminimin e shkeljeve. Institucionet e inspektimit financiar duhet të krijojnë dhe mbajnë një bazë të dhënash me kategori të ndryshme gjetjesh, e cila mund të përdoret për përcaktimin e programimit të bazuar në rrezik të kërkesave për inspektim financiar, si dhe aktivitetet pasuese; këto duhet të përfshijnë kontrollin nëse menaxhmenti i subjekteve të inspektuara dhe niveleve më të larta i kanë kryer veprimet korrigjuese në mënyrë korrekte dhe nëse rastet e raportuara në prokurori kanë çuar në ndjekje penale ose dënime.

11. Inspektimi financiar duhet të bashkëpunojë me partnerë funksionalë kombëtarë dhe ndërkombëtarë

Inspektimi financiar nuk duhet të funksionojë i izoluar. Si funksioni i auditimit ashtu edhe ai i inspektimit financiar mund të përfitojnë reciprokisht nga njëri - tjetri. Siç u përmend më lart, funksionet e auditimit dhe të inspektimit financiar janë plotësuese. Institucioni i Auditimit të Brendshëm mund t'i sinjalizojë Institucionit të Inspektimit Financiar shkelje të ligjeve dhe rregulloreve ose keqmenaxhimit, të cilat ia vlen të hetohen më në detaje. Aty ku ndalon auditimi i brendshëm, inspektimi financiar mund të nisë punën e tij. Rezultatet e inspektimeve financiare mund të jenë burim për analizën e riskut të institucioneve të auditimit.

Institucionet e Prokurimit Publik me mandat ligjor për kontroll ose hetim administrativ mund të ofrojnë gjithashtu të dhëna për institucionet e inspektimit financiar, duke raportuar rastet e mospërputhjes ligjore ose keqmenaxhimit.

Institucionet ligjzbatuese janë gjithashtu të rëndësishme për inspektimin financiar. Institucionet e inspektimit financiar duhet të jenë të pajisura profesionalisht për të identifikuar veprat penale dhe për të ndihmuar institucionet ligjzbatuese në ndjekjen e suksesshme të keqbërësve. Marrëdhëniet profesionale të punës ndërmjet organeve ligjzbatuese dhe inspektimit financiar duhet të rregullohen në një memorandum mirëkuptimi.

Në lidhje me parregullsitë me fondet e BE-së, AFCOS duhet të jetë pika e kontaktit për inspektimin financiar. Institucionet e inspektimit financiar duhet t'i raportojnë AFCOS çdo parregullsi të konstatuar që lidhet me shpenzimin e fondit të BE-së.

Me synimin për anëtarësimin e ardhshëm të vendeve kandidate për në BE dhe kandidatëve potencialë për në BE, institucionet e inspektimit financiar duhet të bashkëpunojnë ngushtë me menaxhmentin e fondeve të BE-së të vendit, KE-në dhe Gjykatën Europiane të Audituesve. Megjithatë, institucionet e inspektimit financiar mund t'u ndihmojnë këtyre institucioneve të BE-së vetëm nëse kanë autoritetin për të inspektuar fondet e BE-së për përfituesin përfundimtar, i cili mund të jetë një qytetar.

E fundit, por jo më pak e rëndësishme, KLSH-ja është gjithashtu e rëndësishme. Rezultatet e inspektimit financiar mund të jenë burim për analizën e riskut të KLSH-së. Një memorandum mirëkuptimi ndërmjet KLSH-së dhe Institucionit të Inspektimit Financiar mund të forcojë marrëdhënien.

Inspektimi financiar as nuk duhet të mbivendoset me auditimin e brendshëm dhe as të pengojë zhvillimin e tij

Rolet e inspektimit financiar dhe auditimit të brendshëm duhet të përcaktohen qartë në një mënyrë që të sigurojë se nuk ka mbivendosje në aktivitetet e të dy funksioneve dhe se funksioni i auditimit të brendshëm mund të zhvillohet plotësisht. Inspektimi financiar nuk duhet të hetojë dobësitë në sistemet e MFK-së; këto duhet të analizohen nga auditimi i brendshëm në kuadrin e analizës së sistemeve të kontrollit të brendshëm ose gjatë auditimit të qeverisjes në organizatë. Inspektimi financiar nuk duhet të analizojë organizatat në tërësi, por të kontrollojë operacione specifike ose transaksione buxhetore, me objektiva të tillë si:

- të verifikojë që fondet buxhetore janë përdorur ligjërisht, me qëllim dhe në kohë,
- të verifikojë nëse legjislacioni zbatohet në mënyrë të përshtatshme, drejtpërdrejt ose tërthorazi,
- inspektim financiar *ex post* mbi transaksionet buxhetore ose operacionet kontabël,
- inspektim financiar *ex post* për kontrollin e rregullsisë së transaksioneve.

Inspektimi financiar nuk duhet të bëjë rekomandime për menaxhim ose qeverisje të mirë ose të propozojë përmirësime në organizata. Ky është roli i auditimit të brendshëm. Inspektimi financiar duhet të propozojë vetëm masa për korrigjimin ose eliminimin e shkeljeve të ligjeve, rregulloreve dhe riparimin e dëmeve.

Inspektimi financiar nuk duhet të ketë zyra të deleguara apo rajonale; kjo do të krijonte rrezikun e mungesës së fokusit në çështjet serioze të keqmenaxhimit dhe aktivitetet e inspektimit financiar mund të ndërhyjnë në kompetencat e auditimit të brendshëm.

Së fundi, Institucioni i Inspektimit Financiar duhet të bashkëpunojë me Institucionin e Auditimit të Brendshëm duke kontribuar me informacion që mund të informojë vlerësimin e rrezikut të kryer nga Institucioni i Auditimit të Brendshëm.

Aneksi I. Rezultatet e rishikimit të inspektimeve financiare ekzistuese në vendet candidate për në BE

Hyrja

Ky aneks synon të shërbejë si informacion bazë për Udhëzimet për Inspektimin Financiar në përputhje me KBFP. Ai ndjek strukturën e Udhëzuesve.

Për përgatitjen e Udhëzimeve, SIGMA analizoi legjislacionin për inspektimin financiar në një grup prej shtatë vendesh, duke përfshirë si shtetet anëtare të BE-së dhe vendet candidate për në BE¹². Informacioni mbi vendet që u bënë shtete anëtare të BE-së në 2004, 2007 dhe 2011 u përfshinë në rishikim për arsye krahasimi, por nuk u konsultuan me vendet e shqyrtuara¹³.

Sa i përket vendeve candidate për në BE, Shqipëria, Bosnja dhe Hercegovina, Mali i Zi, Republika e Maqedonisë së Veriut, Serbia dhe Turqia kanë krijuar funksione të inspektimit financiar. Kandidati potencial Kosova nuk ka funksion të inspektimit financiar.

Ky aneks bazohet gjithashtu në përvojat e SIGMA-s në vendet candidate për në BE dhe në shtetet anëtare që u anëtarësuan në BE në 2004, 2007 dhe 2011, dhe çfarë mund të zbatohet realisht në vendet candidate për në BE dhe kandidatët potencialë.

Rezultati i një rishikimi nga kolegët e SIGMA-s mbi zhvillimin e KBFP-së në vendin e atëhershëm kandidat Bullgarinë në vitin 2005 tregoi nevojën për një qasje realiste ndaj zhvillimit të KBFP-së. Auditimi i brendshëm u prezantua në Ministrinë e Financave të Bullgarisë, por ishte i centralizuar dhe pjesë e Agjencisë së Inspektimit Financiar. Kjo Agjenci kishte 1200 punonjës, kryesisht inspektorë financiarë. Futja e auditimit të brendshëm të decentralizuar do të nënkuptonte një proces të gjerë dhe nuk do të kishte funksionuar sipas standardeve ndërkombëtare brenda natës. Prandaj, KE pranoi se inspektimi financiar ishte ende i nevojshëm për sa kohë që auditimi i brendshëm nuk ishte krijuar dhe zhvilluar mirë. Funksioni i inspektimit financiar në Bullgari ekziston ende dhe ka rreth 200 punonjës.

Përvoja bullgare dhe ajo e Portugalisë treguan se një "ndryshim i menjëhershëm" nuk ishte i mundur siç mund të ishte supozuar. Përvoja Portugeze tregoi se menaxhimi i ndryshimit nga inspektimi financiar në auditimin e brendshëm kërkonte shumë më tepër vëmendje sesa pritej. Përkufizime të qarta të roleve dhe përgjegjësi të funksioneve të inspektimit financiar dhe të auditimit të brendshëm ishin thelbësore. Portugalia duhej të përgatiste një program për të ridrejtuar funksionin e inspektimit financiar, i cili fokusohet në atë se si të kalonte nga një funksion i vetëm inspektimi financiar në një mjedis me

funksione të inspektimit financiar dhe auditimit të brendshëm. Ngritja e ndërgjegjësimit midis menaxherëve ishte gjithashtu e nevojshme: menaxherët e lartë dhe të linjës e konsideronin auditimin e brendshëm si një formë tjetër të inspektimit financiar.

Rezultatet e analizës lidhur me zbatimin e parimeve të përfshira në Udhëzues

1. **Funksioni i kontrollit ex post i inspektimit financiar duhet të kontrollojë vetëm rastet e keqmenaxhimit serioz, keqsjellje të dyshuar profesionale, parregullsi, dyshime për mashtrim dhe korrupsion.**

Udhëzimi 1 nuk zbatohet në praktikë. Asnjë prej administratave të shqyrtuara nuk fokusohet vetëm në

¹² Shqipëria, Bullgaria, Kroacia, Hungaria, Republika e Maqedonisë së Veriut, Serbia, Sllovenia.

¹³ Me përjashtim të Sllovenisë, SIGMA mori përgjigje mbi një draft version të Udhëzimeve dhe aneksit nga Drejtori i Departamentit të Mbikëqyrjes së Buxhetit.

rastet e keqmenaxhimit të rëndë, parregullsi të dyshuara për sjellje të pahijshme profesionale dhe dyshime për mashtrim dhe korrupsion. Përvoja e SIGMA-s ishte se rastet e hetuara nga inspektimi financiar janë në fakt raste dobësie në MFK, të cilat në radhë të parë duhet të zbulohen nga funksioni monitorues i ministrive apo njësisë në varësi dhe auditimi i brendshëm.

Shembuj të dobësive të MFK-së janë çështje të tilla si tejkalimi i huamarrjes për financimin e investimeve të paautorizuara ose për financimin e shpenzimeve korente të paautorizuara, garancitë përtej nivelit që është autorizuar nga ministria e financave, ose keqpërdorimi i fondeve qendrore të destinuara për të mbështetur politikat e qeverisë qendrore dhe në praktikë përdoren për qëllime lokale. Shpenzimi i fondeve jo në përputhje me buxhetin më shumë tregon një dështim të sistemit të kontrollit të thesarit sesa një tregues se kërkohet një hetim më i thelluar. Nëse drejtuesi i një përdoruesi buxhetor dorëzon një deklaratë të kontrollit të brendshëm çdo vit dhe NJQH-ja e ministrisë së financave mendon se një certifikatë e tillë është dhënë në mënyrë të parregullt për shkak se ka dëshmi të dobësive të rëndësishme të menaxhimit financiar, vetëm atëherë NJQH-ja duhet t'ia referojë këtë Drejtorisë së Mbikëqyrjes së Buxhetit, e cila duhet të ndërmarrë një hetim.

Gjetjet për shkeljet e akteve të prokurimit publik mund të jenë kryesisht procedurale, për shembull mos tenderimi kur kërkohet, mosrespektimi i kushteve për publikimin e njoftimeve ose raportimi me vonesë për emërimin e anëtarëve të komisionit të dhënies së kontratës. Këto çështje normalisht duhet të raportohen nga auditorët e brendshëm. Shembuj të tjerë shkeljesh janë moszbatimi i uljes së pagave me 10%, rekrutimi i personelit përballë embargos, apo shpenzimet e një spitali bashkiak duke mos respektuar rregullat për pagat dhe udhëtimet e punës.

Në përmbledhje, provat e keqpërdorimit ose abuzimit të qëllimshëm të fondeve duhet të vijnë fillimisht nga proceset e monitorimit dhe më pas ministria përkatëse duhet të vendosë nëse keqpërdorimi ose abuzimi ishte apo jo aq serioz sa duhet t'i referohet inspektimit financiar për hetime të mëtejshme.

Përveç fushave të mëparshme të mundshme të keqpërdorimit të fondeve, aranzhimet e parregullta të prokurimit mund të ndodhin që çojnë në humbje të burimeve apo edhe në sjellje mashtruese ose korruptive. Procesi i ankimimit procedural mbi prokurimin varet nga legjislacioni vendor i prokurimit publik. Pyetja që lind është nëse një kontraktor duhet të ketë mundësinë që ta ngrejë çështjen drejtpërdrejt në departamentin e mbikëqyrjes së buxhetit ose vetëm në mënyrë indirekte pas një apeli në organizatën publike në fjalë ose në ministrinë e linjës me përgjegjësi të përgjithshme për një kategori të caktuar të organizatave publike. Nga perspektiva e llogaridhënies, procesi indirekt do të ishte më i përshtatshëm.

2. Inspektimi financiar duhet të kontrollojë vetëm përputhshmërinë me ligjet, rregulloret, rregullat dhe marrëveshjet kombëtare dhe ndërkombëtare.

Dispozitat ligjore për inspektimin financiar në administratat e shqyrtuara paraqesin një gamë të gjerë detyrash, por respektojnë objektivin e udhëzimit numër 2, d.m.th. të kontrollojnë përputhshmërinë me ligjet, rregulloret, rregullat dhe marrëveshjet kombëtare dhe ndërkombëtare. Detyrat përqendrohen në kontrollimin e transaksioneve buxhetore, me objektiva të tillë si:

- Të verifikojë se fondet buxhetore janë përdorur në mënyrë të ligjshme, të qëllimshme dhe në kohë siç përcaktohet në buxhet,

- të verifikojë nëse legjislacioni zbatohet në mënyrë të përshtatshme, drejtpërdrejt ose tërthorazi,
- Inspektimi financiar *ex post* mbi transaksionet buxhetore ose operacionet kontabël,
- Inspektim financiar *ex post* për kontrollin e rregullsisë së transaksioneve dhe aktiviteteve të tjera të MFK-së.

Megjithatë, shumica e shteteve përfshijnë gjithashtu dispozita për propozimin e masave korigjuese që duhen ndërmarrë, të tilla si veprimet për të ndaluar parregullsitë/konstatimin e shkeljeve dhe treguesve të mashtrimit dhe identifikimin e masave për riparimin e dëmit. Detyrat e tjera të përmendura janë:

- Zbulimi i mashtrimeve dhe parregullsive që prekin interesin financiar të BE-së (1 shtet),
- zbulimi i dëmeve në pronë të subjekteve brenda mandatit (3 shtete),
- Inspektimi financiar *ex post* për dhënien dhe zbatimin e kontratave të prokurimit (2 shtete),
- në rast të shkeljeve të ligjit: propozime për kthimin e fondeve ose eliminimin e parregullsive, fillimin e procedurave kundërvajtëse ose informimin e prokurorisë (5 shtete),
- Funkzioni AFCOS (1 shtet).

3. Inspektimi financiar duhet të mbulojë të gjithë buxhetin e shtetit

Mandati i institucioneve të inspektimit financiar të vendeve të shqyrtuara ndryshon. Megjithatë, ligjet dhe rregulloret e inspektimit financiar kanë të përbashkët se mandati mbulon institucionet dhe programet e përmendura në udhëzimin 3. Nuk është e qartë nëse partneritetet dhe koncesionet publike - private përfshihen në këto mandate; ato nuk janë përmendur shprehimisht në legjislacion.

Funksionet e inspektimit financiar të të gjitha vendeve të shqyrtuara kanë të drejtë të inspektojnë buxhetin e shtetit, buxhetin e qeverisjes vendore; fondet e alokuara për personat juridikë dhe ndërmarrjet shtetërore dhe lokale; dhe garancitë e dhëna për qeveritë shtetërore, rajonale dhe vendore. Shumica e vendeve janë gjithashtu të mandatuara të inspektojnë fondet ekstra-buxhetore; shoqëri tregtare me kuotë bllokuese në kapital; programet e ndihmës për subjektet shtetërore dhe vendore dhe ndërmarrjet shtetërore dhe lokale; dhe përgjegjësisë pasurore. Tre vende lejohen të inspektojnë buxhetin e qeverisë rajonale dhe dy shtete anëtare të BE-së të inspektojnë fondet e dorëzuara personave civilë.

4. Inspektimi financiar duhet të jetë një aktivitet kontrolli reaktiv

Vendet kandidatë të shqyrtuara respektojnë udhëzimin 4 dhe punojnë në bazë të ankesave dhe sinjaleve që vijnë nga burimet e përmendura në Udhëzues. Megjithatë, shtetet anëtare të BE-së të rishikuara të vitit 2004, ende punojnë në bazë të një programi.

5. Inspektimi financiar duhet të jetë një funksion kontrolli i centralizuar dhe profesional

Udhëzimi 5 është respektuar pjesërisht. Funkzioni i inspektimit financiar në vendet e shqyrtuara është i centralizuar në Ministrinë e Financave me përjashtim të një vendi kandidat dhe një shteti anëtar: ka zyra rajonale edhe pse ato zyra drejtohen dhe mbikëqyren nga Departamenti kryesor i Inspektimit Financiar në Ministrinë e Financave. Decentralizimi i funksionit të inspektimit financiar ka rrezikun e mungesës së objektivitetit, paanshmërisë dhe rezultateve joprofesionale dhe mungesë fokusi në çështje serioze të keqmenaxhimit.

Një vend kandidat kërkon që inspektorët financiarë të kenë një licencë. Ligji për inspektimin financiar i një vendi tjetër kandidat hap mundësinë e angazhimit të punonjësve të administratës publike ose ekspertëve të jashtëm në rastet e mungesës së burimeve njerëzore dhe mungesës së specialiteteve për të mbuluar fusha të veçanta të inspektimit financiar.

Numri i stafit të inspektimit financiar në vendet kandidatë të Ballkanit Perëndimor është i vogël, duke variuar nga 6 deri në 20 anëtarë të stafit.

6. Inspektimet financiare duhet të përdorin mjete për t'u dhënë prioritet subjekteve për inspektim

Në praktikë, vetëm një Shtet Anëtar i BE-së dhe një vend kandidat nga vendet e shqyrtuara përdor një qasje të bazuar në rrezik për përzgjedhjen e subjekteve për inspektim; ligjet e inspektimit financiar të vendeve të tjera të shqyrtuara i referohen një metodologjie që do të zhvillohet në legjislacionin dytësor.

7. Inspektorët financiarë duhet të kenë akses të pakufizuar në ambientet dhe dokumentacionin e subjektit të inspektuar

Udhëzimi 7 është respektuar plotësisht. Të gjitha institucionet e inspektimit financiar të shqyrtuara kanë akses të pakufizuar në ambientet dhe dokumentacionin e subjekteve të inspektuara. Në një shtet anëtar, inspektimi financiar ka gjithashtu kompetenca për të siguruar akses në ambientet dhe dokumentacionin për KE-në, nëse kjo akses i refuzohet përfaqësuesve të KE-së kur vizitojnë një institucion.

8. Inspektimi financiar duhet të ketë mundësinë që ti ngarkojë keqbërësit të mbajnë përgjegjësi administrative

Në praktikë, udhëzimi 8 respektohet plotësisht. Legjislacioni i inspektimit financiar të vendeve të shqyrtuara përfshin dispozita kundërvajtëse; Megjithatë, shumat që lidhen me këto provizione janë relativisht të ulëta.

Dyshimet për vepra penale raportohen në zyrën e prokurorit publik, por në dy vende candidate, inspektimi financiar mund të fillojë një procedurë të drejtësisë penale. Në shumicën e vendeve inspektimi financiar mund të fillojë një procedurë kundërvajtjeje; një shtet anëtar i BE-së madje informon zyrën rajonale të taksave kur fillon këtë procedurë. Në rast të shkeljeve të ligjeve dhe rregulloreve, inspektimi financiar në shumicën e vendeve propozon kthimin e fondeve ose eliminimin e parregullsisë ose bllokimin e llogarive (një vend kandidat). Kur subjektet e inspektuara nuk reagojnë për veprimet e propozuara që do të ndërmerren, inspektimi financiar mund të vendosë sanksione, të cilat variojnë nga bllokimi i llogarive buxhetore apo bankare deri tek vendosja e gjobave apo pezullimi i fondeve.

9. Inspektimi financiar duhet t'i raportojë subjektit të inspektuar dhe institucionit përgjegjës për atë subjekt

Në praktikë, udhëzimi 9 respektohet pjesërisht. Legjislacioni i inspektimit financiar të vendeve të shqyrtuara rregullon që draft raportet t'i dërgohen subjektit të inspektuar, nivelit më të lartë dhe MF-së ose Zyrës së Kryeministrit. Në një shtet anëtar të BE-së, draft - raportet e inspektimit financiar i dërgohen edhe Departamentit të Auditimit të Brendshëm, Thesarit të Shtetit dhe SAI-t. Raportet vjetore i dërgohen shtetit dhe qeverive lokale për informacion.

Megjithatë, qeveria nuk përcakton një plan veprimi në asnjë nga vendet. Institucionet e inspektimit financiar vetëm në tre vende e dërgojnë raportin vjetor në parlament. Të gjitha vendet informojnë qytetarët për aktivitetet përmes faqes së internetit të ministrisë së financave, por nuk është e qartë nëse të gjitha ato publikojnë raportet individuale të inspektimit financiar dhe raportet vjetore¹⁴.

10. Inspektimi financiar duhet të ndjekë në mënyrë rutinore kërkesat për të adresuar shkeljet e ligjeve ose rregulloreve

Udhëzimi 10 përputhet pjesërisht në aspektin praktik. Vendet e shqyrtuara kryejnë aktivitete përcjellëse edhe pse intensiteti varet nga burimet në dispozicion. Në një vend kandidat, inspektorët kanë të drejtë të informohen nga gjykata kompetente për vendimet e marra në lidhje me masat e marra në bazë të aktiviteteve të inspektimit.

11. Inspektimi financiar duhet të bashkëpunojë me partnerë funksionalë kombëtarë dhe ndërkombëtarë.

Udhëzuesi 11 nuk është respektuar. Asnjë nga ligjet e vendeve të shqyrtuara nuk ka klauzola për bashkëpunimin me auditimin e brendshëm. Vetëm një Shtet Anëtar i BE-së ka klauzola specifike në ligjin e tij të inspektimit financiar për bashkëpunimin me organet e zbatimit të ligjit dhe SAI-n. Në një vend kandidat, AFCOS është pjesë e funksionit të inspektimit financiar.

¹⁴ Versioni në anglisht i faqeve të internetit ka kryesisht informacion të shkurtër. Institucionet e inspektimit financiar të Bullgarisë dhe Serbisë publikojnë raporte vjetore tremujore në faqet e tyre të internetit.

Aneksi II. Bazat e inspektimit financiar¹⁵

1. Inspektimi financiar duhet të jetë në varësi të ministrisë së financave.
2. Inspektimi financiar duhet të mbulojë të gjithë sektorin publik.
3. Inspektimi financiar duhet të ketë fuqinë për të ndjekur fondet në sektorin privat.
4. Inspektimi financiar duhet të merret vetëm me përputhshmërinë.
5. Inspektimi financiar duhet të fokusohet vetëm në rreziqet e mundshme të mashtrimit, korrupsionit ose abuzimit të madh financiar (siç është falimentimi i një komune).
6. Veprimi duhet të përcaktohet nga ankesat për aktivitete ku ato ankesa sugjerojnë mashtrim të mundshëm, korrupsion ose keqmenaxhim të madh financiar.
7. Kërkesat për inspektim financiar duhet t'i drejtohen Ministrit të Financave, i cili duhet të vendosë nëse do të kryejë një inspektim financiar.
8. Inspektimi financiar duhet të hetojë vetëm deri në pikën ku prokurorët duhet të marrin përsipër rastet e mundshme të mashtrimit ose korrupsionit.
9. Raportet e inspektimit financiar duhet t'i dorëzohen Ministrit të Financave për vendim përfundimtar lidhur me veprimet.
10. Inspektimi financiar mund të propozojë penalitete dhe duhet të bëjë rekomandime për përmirësime të sistemit (përfshirë auditimin e brendshëm).
11. Inspektimi financiar, në mënyrë ideale, duhet të ketë një bazë të dhënash inteligjente me rreziqe aktuale dhe të mëdha.

¹⁵ Siç u prezantua në Konferencën e Dytë Rajonale për Kontrollin e Brendshëm Financiar Publik, mbajtur nga SIGMA më 21-23 shtator 2011.

Programi SIGMA

SIGMA (Mbështetje për Përmirësim në Qeverisje dhe Menaxhim) është një nismë e përbashkët e OECD dhe Bashkimit Evropian (BE), e financuar kryesisht nga BE-ja. SIGMA ka punuar me vendet partnere për forcimin e sistemeve të qeverisjes publike dhe kapaciteteve të administratës publike që nga viti 1992.

Në partneritet me Drejtorinë e Përgjithshme të Komisionit Evropian (KE) për Fqinjësinë dhe Negociatat e Zgjerimit (DG NEAR), ne aktualisht punojmë me:

- Shqipërinë, Bosnjën dhe Hercegovinën, Kosovën*, Republikën e Moldavisë, Malin e Zi, Republikën e Maqedonisë së Veriut, Serbinë, Turqinë dhe Ukrainën si vende candidate dhe candidate potenciale për në BE; dhe
- Algjerinë, Armeninë, Azerbajxhanin, Bjellorusinë, Egjiptin, Gjeorgjinë, Jordaninë, Libanin, Marokun, Autoriteti Palestinez¹ dhe Tunizinë si vende të fqinjësisë së BE-së.

SIGMA ofron ndihmë në gjashtë fusha kryesore:

1. Kuadri strategjik i reformës së administratës publike
2. Zhvillimi dhe bashkërendimi i politikave
3. Shërbimi publik dhe menaxhimi i burimeve njerëzore
4. Llogaridhënie
5. Ofrimi i shërbimit
6. Menaxhimi i financave publike, prokurimi publik dhe auditimi i jashtëm.

SIGMA rishikon dhe jep komente mbi:

- Sistemet dhe institucionet e qeverisjes
- Kornizat ligjore
- Strategjitë e reformës dhe planet e veprimit
- Progresi në zbatimin e reformave.

SIGMA ofron:

- Këshilla për hartimin dhe priorizimin e reformave
- Metodologjitë dhe mjetet për të mbështetur zbatimin
- Rekomandime për përmirësimin e ligjeve dhe rregullimeve administrative
- Mundësi për të ndarë praktikat e mira nga një gamë e gjerë vendesh, duke përfshirë ngjarjet rajonale
- Dokumente politikash dhe studime krahasuese për shumë vende.

Për informacione të mëtejshme mbi SIGMA, konsultoni faqen tonë të internetit: www.sigmaweb.org

© OECD 2023

Duke qenë se SIGMA është pjesë e OECD-së, të njëjtat kushte përdorimi zbatohen për botimet e saj: <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

* Ky emërtim është pa paragjykim ndaj qëndrimeve për statusin dhe është në përputhje me Rezolutën 1244/99 të Këshillit të Sigurimit të Kombeve të Bashkuara dhe me Opinionin Këshillimor të Gjykatës Ndërkombëtare të Drejtësisë për shpalljen e pavarësisë së Kosovës.

¹ Shënim nga Shërbimi Evropian i Veprimit të Jashtëm dhe Komisioni Evropian: ky përcaktim nuk do të interpretohet si njohje e një shteti të Palestinës dhe është pa paragjykim ndaj qëndrimeve individuale të Shteteve Anëtare të Bashkimit Evropian për këtë çështje.