



Financuar nga
Bashkimi Evropian

R A P O R T

Monitorimi i zbatimit të Ligjit për Kontrollin e Brendshëm të Financave Publike

KOMISIONIN PËR MBIKËQYRJEN E FINANCIVE PUBLIKE

DEKLARATË MOHIMI: Ky raport është përgatitur nga Komisioni për Mbikëqyrjen e Financave Publike me mbështetje të Demokraci Plus (D+). Kontributi i D+ është dhënë në kuadër të projektit “Qeverisje e mirë: prokurim publik dhe politik-bërje e avancuar” financuar nga Bashkimi Evropian (BE).

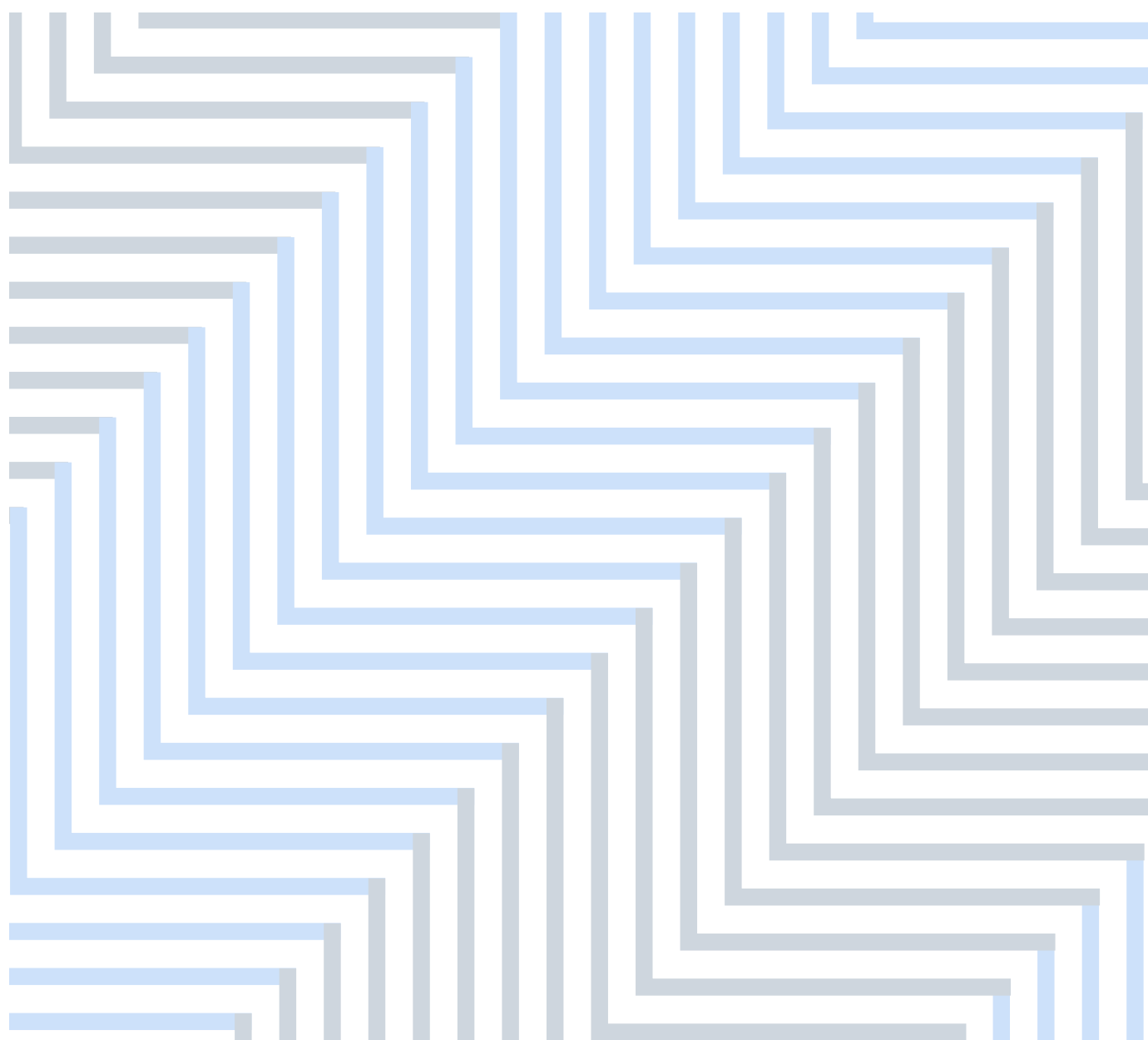
Përmbajtja e këtij raporti është përgjegjësi e vetme e Komisionit për Mbikëqyrjen e Financave Publike dhe D+ dhe në asnjë mënyrë nuk mund të paraqes pikëpamjet e Bashkimit Evropian.



Financuar nga
Bashkimi Evropian



Monitorimi i zbatimit të Ligjit për Kontrollin e Brendshëm të Financave Publike



HYRJE

Ky raport përmban të gjeturat nga monitorimi i zbatimit të Ligjit për Kontrollin e Brendshëm të Financave Publike¹ i kryer nga grupi punues për monitorimin e zbatimit të këtij ligji i formuar në kuadër të Komisionit për Mbikëqyrjen e Financave Publike të Kuvendit të Kosovës, mbështetur nga Demokraci Plus (D+). Periudha e monitorit të zbatimit të këtij ligji ka zgjatur nga 1 mars deri me 01 shtator 2022.

Koncepti i kontrollit të brendshëm të financave publike daton që nga antikiteti në Egjipt², por që ka ndryshuar gjatë kohës, duke u adoptuar në shumë vende siç janë Shtetet e Bashkuara të Amerikës (ShBA), Australi dhe Britani të Madhe³, etj. ShBA janë ndër shtetet e para që kanë inkorporuar standardet e auditimit profesional në sistemet e kontrollit të brendshëm të financave publike.

Në vitin 1985 u krijua komiteti i Organizatave Sponsoruese të Komisionit Treadway (COSO)⁴, me qëllim të ndihmojë organizatat të përmirësojnë performancën, duke rritur kontrollin e brendshëm, menaxhimin e rrezikut, qeverisjen e mirë dhe parandalimin e mashtrimit. COSO paraqet modelin më të njohur ndërkombëtar të kontrollit të brendshëm të financave publike. Ky model përbëhet nga pesë komponentë⁵ të ndërlidhur me njëri tjetrin dhe zbatohen jo vetëm në raport me subjektin, por edhe në raport me strukturat përbërëse të tij, me aktivitetet dhe proceset.

1 Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Ligj Nr. 06/L-021 për Kontrollin e Brendshëm të Financave Publike. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=16267> (qasur për herë të fundit me 06.10.2022).

2 William Hackett & Sybil C. Mobley. "Auditing perspective of the historical development of internal control". University of Mississippi. 1-1-1976 https://egrove.olemiss.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1184&context=dl_proceedings (qasur për herë të fundit me 06.10.2022).

3 Kwaky E. Agyapong. "Internal Control Activities as a Tool for Financial Management in the Public Sector: A Case Study of Ghana Post Company Limited". University of Nebraska O Lincoln. 2017. (<https://digitalcommons.unl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1032&context=jade> qasur për herë të fundit me 28.07.2022).

4 Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. <https://www.coso.org/SitePages/About-Us.aspx?web=1> (qasur për herë të fundit me 06.10.2022).

5 Joseph Kirkpatrick. 5 Components of Internal Control. 2019. <https://kirkpatrickprice.com/video/5-components-internal-control/> (qasur për herë të fundit me 06.10.2022).

Në Kosovë, kontrolli i brendshëm për subjektet e sektorit publik u rregullua për herë të parë me ligj në vitin 2006, kur hyri në fuqi Ligji për Auditimin e Brendshëm⁶. Miratimi i këtij ligj nga Kuvendi i Kosovës kishte për qëllim rritjen e efikasitetit operacional, menaxherial dhe të monitorimit të punës në subjekte të sektorit publik, në nivel qendror dhe lokal. Nga ajo kohë deri më 2019, ky ligj dhe aktet nënligjore të tij, kanë pësuar ndryshime dy herë: në shtator 2009 dhe nëntë vite më vonë, në mars 2018.

Ligji në fuqi për kontrollin e brendshëm të financave publike (LKBFP)⁷ i cili është subjekt i monitorimit të zbatimit u miratua nga Kuvendi i Kosovës, në mars 2018 dhe shfuqizon ligjin për auditimin e brendshëm të vitit 2009.

Ky ligj dallon substancialisht nga ligjet e kaluara duke qenë se nuk rregullon vetëm aspektin e auditimit të brendshëm, por shtrihet edhe në dy fusha tjera: menaxhimi financiar dhe kontrolli, si dhe bashkërendimi dhe harmonizimi i kontrollit të brendshëm të financave publike.

Monitorimi i zbatimit të ligjeve është një nga detyrat parësore të Kuvendit të Kosovës, përkatësisht komisioneve ku me Rregullore të Punës së Kuvendit⁸, komisionet parlamentare në përputhje me planet e tyre të punës mbikëqyrin zbatimin e ligjeve të caktuara.

Komisioni për Mbikëqyrjen e Financave Publike⁹ me rastin e miratimit të planit të punës së Komisionit për vitin 2022, vendosi që të përfshijë mbikëqyrjen e zbatimit të LKBFP. Komisioni përkatës themeloi grupin punues për monitorimin e zbatimit të me mbështetje të D+.

6 Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Ligji Nr.03/L-128 për Auditimin e Brendshëm. <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2650> (qasur për herë të fundit me 06.10.2022).

7 Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Ligji Nr. 06/L-021 për Kontrollin e Brendshëm të Financave Publike. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=16267> (qasur për herë të fundit me 07.10.2022).

8 Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Rregullorja e Kuvendit të Republikës së Kosovës. 2022. Neni 99. Autoriteti i komisioneve për mbikëqyrjen e zbatimit të ligjeve. <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=61266&fbclid=IéAR2pkg1ÉSEcTI3ZFBSGcbPz0Vh5lt7ysr9nvzgMndq-6nYhvjljBQF00qKQ> (qasur për herë të fundit me 28.07.2022).

9 Kuvendi i Kosovës. Legjislatura e VIII. Përbërja e Komisionit për Mbikëqyrjen e Financave Publike. <https://kuvendikosoves.org/shq/komisionet/komisioni/?committee=57> (qasur për herë të fundit me 10.10.2022).

METODOLOGJIA

Në funksion të monitorimit të zbatimit të LKBFP, D+ ka përdorur burime primare dhe sekondare në mbledhjen e të dhënave nga subjektet e sektorit publik në Kosovë, që menaxhojnë pronën publike dhe/ose përdorin fonde publike.

Si burime primare të monitorimit janë përdorur pyetësorët vetë vlerësues, të cilët janë dërguar në njëzetë e katër (24) organizata buxhetore. Pyetësorët janë plotësuar nga udhëheqësit e subjekteve të sektorit publik dhe nga drejtorët e Njësisë të Auditimit të Brendshëm (NjAB) në ato organizata buxhetore.

Përveç dërgimit të pyetësorëve, janë realizuar edhe tri vizita në kuadër të punës së grupit punues të Komisionit për Mbikëqyrjen e Financave Publike. Vizita e parë është realizuar në Njësinë Qendrore Harmonizuese (NjQH) si departament i veçantë në Ministrinë e Financave, Punës dhe Transfereve (MFPT). Vizita e dytë është realizuar përmes një takimi me drejtuesit e Ndërmarrjes Publike “Telekomi i Kosovës” ku u diskutua në lidhje me zbatimin e rekomandimeve të dala nga raporti i auditimit të Zyrës Kombëtare të Auditimit (ZKA). Vizita e tretë është realizuar në Ministrinë e Punëve të Brendshme (MPB), ku u diskutua po ashtu lidhur me zbatimin e rekomandimeve të raportit të ZKA-së dhe sfidat në zbatimin e LKBFP në këtë organizatë buxhetore.

Si burime sekondare të monitorimit janë marrë raportet vjetore të Njësisë Qendrore Harmonizuese të cilat prezantohen në Qeveri nga Ministria e Financave, raportet vjetore financiare të ZKA-së, dhe raportet monitoruese të SIGMA-s për Kosovë në fushën e menaxhimit të financave publike.

HARMONIZIMI I LIGJEVE DHE NXJERRJA E AKTEVE NËNLIGJORE

Bazuar në vizitat e grupit punues dhe përgjigje të dërguara nga disa organizata buxhetore, është vërejtur se Ligji për Ndërmarrjet Publike dhe Ligji për Energjinë Elektrike nuk janë në harmoni me LKBFP sa i përket rregullimit të auditimit të brendshëm.

Ligji për Ndërmarrjet Publike nuk është në harmoni me LKBFP, pasi auditori i brendshëm sipas LKBFP ka pavarësi funksionale në planifikimin e punës së auditimit, në kryerjen e auditimit dhe në raportim, derisa sipas Ligjit për Ndërmarrjet Publike¹⁰, auditori i brendshëm për aktivitetet e auditimit udhëzohet dhe vepron në kuadër të kompetencave të Komitetit të Auditimit.

Në Ndërmarrjet Publike, auditori i brendshëm raporton kryesisht te Komiteti i Auditimit dhe funksionin e tij e zhvillon sipas udhëzimeve të komitetit¹¹. Pasi vepron në kuadër të kompetencave të Komitetit të Auditimit, auditorët e brendshëm më tepër kryejnë detyra këshillëdhënëse se sa detyra për sigurimin e shërbimeve përmes ekzaminimeve. Ky shqetësim është ngritur edhe nga udhëheqësi i NPH “Ibër-Lepenci”, Sh.A, i cili në përgjigjen në pyetësor ka kërkuar harmonizimin e këtyre dy ligjeve në lidhje me kompetencat e auditorëve të brendshëm.

Ligji për Energjinë Elektrike, po ashtu i referohet Ligjit për Ndërmarrje Publike për kualifikimet dhe përvojën profesionale për anëtarët e Komisionit të Auditimit si dhe për detyrat dhe përgjegjësitë e këtij Komisioni¹².

¹⁰ Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Ligji Nr. 03/L-087 për Ndërmarrjet Publike. Neni 26. <https://gzk.rksgov.net/ActDetail.aspx?ActID=2547> (qasur për herë të fundit me 06.10.2022).

¹¹ Po aty.

¹² Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Ligji Nr. 05/L-085 për Energjinë Elektrike. Neni 15. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=12744> (qasur për herë të fundit me 06.10.2022).

Sa i përket nxjerrjes së akteve nënligjore me qëllim zbatimin e LKBFP, Njësia Qendrore Harmonizuese (NjQH) në kuadër të MFPT ka njoftuar se deri më tani janë nxjerrë shtatë (7) akte nënligjore për zbatimin e ligjit, ndërkohë në plan janë edhe tri (3) akte nënligjore që pritet të publikohen:

- Udhëzimi Administrativ për programin kombëtar të trajnimit dhe certifikimin e auditorëve të brendshëm në sektorin publik;
- Udhëzimi administrativ për sigurimin e cilësisë së punës së auditorëve të brendshëm;
- Draft Doracaku i Menaxhimit Financiar dhe Kontrollit (14 procedura).

Në takimin e zhvilluar nga grupi punues të NjQH¹³, u bë e ditur se është përgatitur edhe një qarkore e cila rekomandon të gjitha SSP-të, që kanë themeluar Komitetin e Auditimit që të veprojnë njëjtë të kompensimi financiar i anëtarëve të këtyre Komiteteve.

¹³ Takimi i realizuar me datën 17.03.2022 në zyrat e departamentit të Njësies Qendrore Harmonizuese në kuadër të Ministrisë së Financave, Punës dhe Transfereve.

BURIMET E PAMJAFTUESHME TË AUDITIMIT TË BRENDSHËM DHE PROBLEMET ME ORGANIZIMIN E TRAJNIMEVE PROFESIONALE

Auditimi i brendshëm është një nga elementet kryesore në sistemin e kontrollit të brendshëm financiar, por funksionalisht është i pavarur nga sistemi dhe raporton direkt te udhëheqësi i subjektit të sektorit publik.

Sipas Raportit të konsoliduar vjetor për funksionimin e sistemit të kontrollit të brendshëm të financave publike për vitin 2021, 98.98% e buxhetit Republikës së Kosovës iu është nënshtruar auditimit të brendshëm. Sipas këtij raporti, nga 87 subjekte të sektorit publik (SSP)¹⁴, 69 prej tyre kanë zbatuar funksionin e auditimit të brendshëm në vitin 2021. Nga këto 69 subjekte, 62 e kanë zbatuar funksionin e auditimit të brendshëm përmes Njërive të pavarura të Auditimit të Brendshëm dhe shtatë (7) subjekte të sektorit publik përmes departamentit të auditimit të brendshëm në Ministrinë e Financave, Punës dhe Transfereve¹⁵.

Një nga problemet kryesore vazhdon të jetë numri i pamjaftueshëm i auditorëve të brendshëm në SSP, duke mos plotësuar kriterin ligjor që buron nga Rregullorja për Themelimin dhe Zbatimin e Funksionit të Auditimit të Brendshëm¹⁶, që parasheh:

14 Subjektet e sektorit publik në Kosovë që menaxhojnë pronën publike dhe/ose përdorin fonde publike, siç janë: subjektet e qeverisjes qendrore, lokale, si dhe fondet e veçanta; ndërmarrjet publike, institucionet publike financiare, organizatat tjera që shpenzojnë fondet publike, në bazë të marrëveshjeve ndërkombëtare lidhur me këto fonde apo me garancinë e qeverisë qendrore dhe lokale.

15 Raporti i Konsoliduar Vjetor për Funksionimin e Sistemit të Kontrollit të Brendshëm të Financave Publike në subjektet e sektorit publik për vitin 2021. Njësia Qendrore Harmonizuese, Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve.

16 Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Rregullore QRK- nr.01/2019 për Themelimin dhe Zbatimin e Funksionit të Auditimit të Brendshëm në Subjektin e Sektorit Publik. Neni 5. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18441> (qasur për herë të fundit me 06.10.2022).

- Subjekti i sektorit publik me buxhet mbi shtatë (7) milionë euro, të ketë së paku tre (3) auditorë të brendshëm;
- Subjekti i sektorit publik me buxhet tre (3) milionë euro deri në shtatë (7) milionë euro, të ketë së paku dy (2) auditorë të brendshëm;
- Subjekti i sektorit publik i cili ka buxhet më pak se tre (3) milionë euro, funksionin e auditimit të brendshëm e ushtron përmes mënyrave tjera të parapara me rregullore (obligohen që deri në fund të muajit nëntor të çdo viti aktual t'i parashtrajnë kërkesë për auditimi të brendshëm Ministrin të Financave, Njësisë Qendrore Harmonizuese (NjQH), dhe Njësisë së Auditimit të Brendshëm që të përfshijnë këtë subjekt të sektorit publik në planin e vetë të auditimit deri në krijimin e kapaciteteve të veta audituese.

Në numrin prej 24 SSP-ve të përzgjedhura për monitorimin e zbatimit të këtij ligji, 10 prej tyre apo 41% nuk plotësojnë kërkesën ligjore për numrin e auditorëve të brendshëm.

Mirëpo, edhe pse disa institucione me buxhet të lartë kanë plotësuar kërkesat ligjore për numrin minimal të auditorëve të brendshëm, kapacitetet njerëzore në këtë fushe nuk janë të mjaftueshme për të mbuluar volumin e punëve. Për këtë arsye, Komuna e Fushë Kosovës, Komuna e Prizrenit dhe Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal (MAPL), kanë shprehur nevojën që të rriten burimet njerëzore në NjAB, me qëllim të mbulimit të gjithë subjekteve me aktivitete audituese.

Problem tjetër në funksionimin e auditimit të brendshëm në organizata buxhetore është mungesa e komunikimit dhe koordinimit mes njësisë të auditimit të brendshëm. Ky problem u theksua në takimin e në MPB¹⁷, ku u theksua se nuk ka bashkëpunim mes njësisë të auditimit të brendshëm që funksionojnë në kuadër të së njëjtës organizatë buxhetore, pra MPB-së. Kjo ndodhë për faktin se NjAB në kuadër të Policisë së Kosovës

¹⁷ Takimi i realizuar me datën 20.05.2022 në Ministrinë e Punëve të Brendshme.

(agjenci ekzekutive në kuadër të MPB-së) raporton vetëm te zyrtari kryesor administrativ (p.sh te Drejtori i Policisë), por jo edhe te ministri i MPB-së, i cili është zyrtari kryesor administrativ i organizatës buxhetore si tërësi. Po ashtu, departamentet brenda kësaj ministrie i raportojnë zyrtarit kryesor financiar (Sekretarit të përgjithshëm) i cili është përgjegjës për mbikëqyrjen e të gjitha aktiviteteve financiare të SSP-së, mirëpo raportet financiare të agjencive ekzekutive dërgohen direkt në kabinetin e ministrit.

Lidhur me këtë çështje, kabineti i ministrit të MPB-së ka kërkuar opinion ligjor¹⁸ nga departamentin ligjor i MPB-së lidhje me strukturat organizative të NjAB-ve në MPB, me sugjerimin që kjo organizatë buxhetore të ketë vetëm një NjAB të centralizuar, e cila do t'i raportonte direkt ministrit. Përkundër këtij sugjerimi, opinionin ligjor i është referuar organizimit të NjAB-ve në agjenci ekzekutive përcaktuar me Ligjin për Organizimin dhe Funksonimin e Administratës Shtetërore dhe Agjencive të Pavarura (LOFASHAP)¹⁹.

LOFASHAP përcakton shprehimisht se agjencitë të cilat kanë më pak se pesëdhjetë (50) punonjës, shërbimet e përgjithshme të menaxhimit, menaxhimit financiar, menaxhimit të burimeve njerëzore dhe të auditimit të brendshëm, kryhen nga njësi përgjegjëse administrative në kuadër të ministrisë. Në rastin e agjencive të mëdha me veprimtari komplekse të punëve dhe me numër të punonjësve mbi 50 (siç është rasti me Policinë e Kosovës), që plotësojnë edhe kriteret e përcaktuara me nenin 19 të LKB-FP-së, dhe kriteret buxhetore të nenit 5 të Rregullores për Themelimin dhe Zbatimin e Funksonit të Auditimit të Brendshëm në Subjektin e Sektorit Publik, kanë të drejtë të themelojnë njësitë e shërbimeve të përgjithshme të menaxhimit, menaxhimit financiar, menaxhimit të burimeve njerëzore dhe të auditimit të brendshëm

18 Ministria e Punëve të Brendshme. Departamenti Ligjor. Opinioni Ligjor DL/3-2022, Nr. 122 i datës 08.06.2022.

19 Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Ligji Nr. 06/L-13 për Organizimin dhe Funksonimin e Administratës Shtetërore dhe të Agjencive të Pavarura. Neni 26, paragrafi 3. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18684> (qasur për herë të fundit me 06.10.2022).

TABELA 1. Subjektet e sektorit publik ku ka mungesë të auditorëve të brendshëm të cilat kanë qenë pjesë e hulumtimit.

Institucioni	Buxheti për vitin 2022 ²⁰	Nr. i auditorëve të brendshëm ²¹	Nr. i auditorëve të brendshëm sipas Rregullores
Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal	6,652,075	1	2
Komuna e Fushë Kosovës	11,656,080	2	3
Komuna e Gjakovës	26,330,580	1	3
Komuna e Prizrenit	47,788,686	2	3
Komuna e Suharekës	16,334,504	1	3
Komisioni Qendror i Zgjedhjeve	5,913,951	1	2
Posta e Kosovës*	10,434,397	1	3
Thesari i Kosovës	13,864,891	1	3
Ndërmarrja Publike "Ibër Lepenci"	9,500,669	1	3
Akademia e Kosovës për Siguri Publike	3,367,169	1	2

Problem tjetër në zbatimin e LKBFP mbetet edhe organizimi i trajnimeve për zhvillimin e vazhdueshëm profesional të auditorëve të brendshëm, në mënyrë që të ruhet certifikimi i tyre profesional, kërkesë kjo e paraparë me LKBFP:

“Drejtori i Njësisë së Auditimit të Brendshëm dhe auditorët e brendshëm zhvillojnë vazhdimisht njohuritë dhe shkathtësitë profesionale, dhe ruajnë certifikimin e tyre profesional duke marrë pjesë në gjashtëdhjetë (60) orë trajnim brenda dy (2) vite të njëpasnjëshme, në përputhje me kriteret e përcaktuara në nenin 22 të Ligjit për Kontrollin e Brendshëm të Financave Publike”²².

20 (Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Ligji nr. 08/L-066 Mbi Ndarjet Buxhetore për Buxhetin e Republikës së Kosovës për Vitin 2022. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=60239> (qasur për herë të fundit me 06.10.2022).

21 Të dhënat nga pyetësorët e plotësuar nga udhëheqësit e SSP-ve.

22 Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Ligji për Kontrollin e Brendshëm të Financave Publike. 2018. Neni 22, pika 3.3. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=16267> (qasur për herë të fundit me 27.09.2022).

Në bazë të ligjit, NjQH është përgjegjëse për hartimin e programeve të trajnimit në fushën e menaxhimit financiar dhe kontrollit si dhe organizimin e trajnimeve²³. Probleme me organizimin e trajnimeve kanë raportuar tetë (8) organizata buxhetore përmes përgjigjeve në pyetësorë, ndër to, Ministria e Mjedisit, Planifikimit Hapësinor dhe Infrastrukturës (MMPHI) ka raportuar se nga viti 2020 nuk janë organizuar trajnime për shkak të masave parandaluese për COVID 19.

Probleme me organizimin e trajnimeve për zhvillim profesional të auditorëve të brendshëm ka raportuar edhe Komuna e Lipjanit, e cila për shkak të mungesave buxhetore ka pasur vështirësi në plotësimin e orëve të trajnimit për auditorët e brendshëm. Udhëheqësit e SSP-ve, në bazë të Rregullores²⁴, duhet të sigurojnë buxhet të mjaftueshëm që të gjithë auditorët e brendshëm të marrin pjesë në trajnime për zhvillim të vazhdueshëm profesional të nevojshme për të ruajtur certifikatën profesionale.

Dy organizata buxhetore tjera (Departamenti i Thesarit dhe Komisioni Qendror Zgjedhor), kanë shprehur pakënaqësinë me nivelin e trajnimeve të auditorëve të brendshëm, duke kërkuar që ky shqetësim të adresohet nga NjQH. Po ashtu, trajnimet për zhvillim të vazhdueshëm profesional të auditorëve të brendshëm nuk organizohen për auditorët e certifikuar joaktiv, duke bërë që këto kuadro profesionale të mos përditësohen me ndryshimet në fushën e auditimit.

23 Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Ligji për Kontrollin e Brendshëm të Financave Publike. 2018. Neni 30, pika 3.3. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=16267> (qasur për herë të fundit me 27.09.2022).

24 Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Rregullore QRR-Nr. 01/2018 Për themelimin dhe zbatimin e funksionit të Auditimit të Brendshëm në Subjektin e Sektorit Publik, Neni 9, pika 8. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18441> (qasur për herë të fundit me 27.09.2022).

MENAXHIMI I RREZIKUT DHE HARTIMI I PLANEVE STRATEG- JIKE E VJETORE NË SUBJEKTET E SEKTORIT PUBLIK

Subjektet e sektorit publik (SSP-të) duhet të sigurojnë vendosjen e sistemit të menaxhimit të rrezikut dhe zbatimin e veprimeve për zvogëlimin e rrezikut në mënyrë që të arrihen objektivat e organizatës²⁵. Menaxhimi i rrezikut është procesi i identifikimit, vlerësimit dhe monitorimit të rreziqeve me të cilat përballet SSP-ja në arritjen e objektivave, si dhe kryerja e kontrolleve të nevojshme për ta mbajtur ekspozimin ndaj rrezikut në një nivel të pranueshëm për institucionin.

SSP-të kanë shënuar progres në hartimin e dokumentit të menaxhimit të rreziqeve dhe në monitorimin e procesit të menaxhimit të rrezikut, megjithatë vërehet nevoja për përmirësim të parimit 'vlerësimi i rrezikut për mashtrim'. Raporti vjetor i NjQH-së, po ashtu përmend faktin se disa NjAB nuk kanë bërë vlerësimin e rreziqeve për të gjitha sistemet e identifikuara dhe nuk kanë dokumentuar²⁶ këto vlerësime. Në bazë të mostrës së institucioneve (organizatave buxhetore) të përfshira në këtë hulumtim, Komuna e Prishtinës ka raportuar se ende nuk kanë hartuar listën e rreziqeve.

Njësitë e Auditimit të Brendshëm janë po ashtu të obliguara të hartojnë planet strategjike dhe planet vjetore. Plani strategjik i NjAB-së është për tri (3) vite, ndërsa plani vjetor duhet të nxjerrët nga plani strategjik dhe afati i tij është një (1) vjeçar²⁷. Planet strategjike duhet të hartohen nga

25 Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Ligji Nr. 06/L-021 për Kontrollin e Brendshëm të Financave Publike, neni 4, paragrafi 1.7. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=16267> (qasur për herë të fundit me 27.09.2022).

26 Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Rregullore MF-Nr 01/2019 për Menaxhimin Financiar dhe Kontrollin. Neni 31, paragrafi 2.3. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=19412> (qasur për herë të fundit me 27.09.2022).

27 Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Ligji Nr. 06/L-021 për Kontrollin e Brendshëm të Financave Publike, neni 23, paragrafi 1.2. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=16267> (qasur për herë të fundit me 27.09.2022).

NjAB-të, duke u bazuar në planin e rreziku të cilin e ka hartuar menaxhmenti i lartë i SSP-ve, pasi qe plani strategjik dhe plani vjetor i kanë të parapara nivelet e rreziqeve.

Miratimi i planit strategjik dhe planit vjetor miratohet nga Komiteti i Auditimit dhe menaxhmenti i lartë i SSP-ve dhe me pas, planet përcjellën edhe te Njësia Qendrore Harmonizuese në MFPT. Sipas raportit të kësaj të fundit, disa NjAB nuk kanë prezantuar dobësitë e kontrollit të brendshëm dhe nuk kanë planifikuar numrin e duhur të auditimeve krahasur me burimet e auditimit²⁸. Menaxhmenti i lartë i SSP-ve në disa raste nuk kanë miratuar planet strategjike dhe kjo situatë iu pamundëson drejtorëve të NjAB-ve që të hartojnë planet strategjike dhe planet vjetore ashtu siç e përcaktojnë standardet e auditimit.

Në bazë të mostrës së institucioneve (organizatave buxhetore) të përfshira në këtë hulumtim, i tillë është rasti në Ministrinë e Mjedisit, Planifikimit Hapësinor dhe Infrastrukturës (MMPHI), ku drejtori i NjAB-së ka njoftuar se menaxhmenti i lartë nuk ia ka aprovuar raportin vjetor, planin strategjik dhe planin vjetor për vitin 2022.

²⁸ Raporti i Konsoliduar Vjetor për Funkcionimin e Sistemit të Kontrollit të Brendshëm të Financave Publike në subjektet e sektorit publik për vitin 2021. Njësia Qendrore Harmonizuese, Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve.

KRIJIMI I KOMITETEVE TË AUDITIMIT

Roli, misioni dhe funksioni i Komitetit të Auditimit është i përcaktuar me nenin 20 të LKBFP-së dhe Udhëzimit Administrativ²⁹ për themelimin dhe funksionimin e Komitetit të Auditimit në SSP.

Komiteti i Auditimit ndihmon udhëheqësin e SSP-së në përmirësimin e sistemit të kontrollit të brendshëm të financave publike, me qëllim që të arrihen objektivat e synuara të organizatës, duke ofruar këshilla dhe rekomandime që kanë të bëjnë me qeverisjen, menaxhimin e rrezikut dhe proceset e kontrollit të brendshëm. Ky organ po ashtu mbështet NjAB-të, për të siguruar pavarësinë nga ndërhyrjet e menaxherëve, operacionet e të cilëve auditohen dhe për të siguruar që rekomandimet e auditorëve adresohen nga udhëheqësit e SSP-ve.

Gjatë vitit 2021 kanë funksionuar 56 Komitete të Auditimit të cilat kanë mbuluar 63 njësi të auditimit të brendshëm ose 91.30%. Disa Komitete të Auditimit kanë mbuluar institucionet që janë të ndërlidhura dhe vartëse të subjektit të sektorit publik, si p.sh. Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve ka të themeluar një Komitet të përbashkët të Auditimit për Ministrinë, ATK, Doganën dhe Thesarin; Ministria e Punëve të Brendshme ka të themeluar Komitetin e përbashkët për Auditim për Ministrinë, Inspektoratin Policor të Kosovës, Policinë e Kosovës dhe Akademinë e Kosovës për Siguri Publike; si dhe Zyra e Kryeministrit ka të themeluar Komitetin e përbashkët të Auditimit për Zyrën e Kryeministrit dhe Agjencinë e Ushqimit dhe Veterinarisë.

²⁹ Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Udhëzimi Administrativ MF-NR.01/2019 për Themelimin dhe Funksionimin e Komitetit të Auditimit në Subjektin e Sektorit Publik. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18525> (qasur për herë të fundit me 06.10.2022).

Institucionet të cilat nuk kanë krijuar Komitete të auditimit të brendshëm janë:

- Agjencia Kosovare për Krahasim dhe Verifikim të Pronës;
- Avokati i Popullit;
- Komuna e Ranillugut.

Po ashtu, departamenti i Thesarit (MFPT) në përgjigjen në pyetësor ka njoftuar se anëtarëve të Komitetit të Auditimit iu ka skaduar mandati i paraparë ligjor. Problem tjetër vazhdon të mbetet çështja e pagave të anëtarët e Komiteteve të Auditimit, ku në disa raste anëtarët janë paguar dhe në disa të tjera jo, që ka ndikuar në performancën e këtij organi të rëndësishëm në kontrollin e brendshëm të financave publike.

NIVELI I ULËT I ZBATIMIT TË REKOMANDIMEVE TË AUDITORËVE TË BRENDSHËM

Auditorët e brendshëm japin rekomandime për përmirësimin e dobësive të identifikuara në sistemin e kontrollit të brendshëm të financave publike. Rekomandimet e dhëna kanë për qëllim përmirësimin e sistemeve përkatëse të kontrollit të brendshëm, uljen e nivelit të rrezikut dhe dhënien e këshillave për udhëheqësit e SSP-ve për parandalimin e parregullsive në të ardhmen.

Përgjegjës për zbatimin e rekomandimeve janë udhëheqësit e SSP-ve, ndërkohë roli i auditorëve të brendshëm në këtë aspekt është monitorimi i zbatimit të rekomandimeve. Raporti i NjQH-së për vitin 2021, tregon se nuk ka një angazhim të duhur nga udhëheqësit e subjekteve të sektorit publik, Komiteteve të Auditimit dhe auditorëve të brendshëm lidhur me këtë aspekt.

Gjatë vitit 2021 janë kryer 457 auditime të brendshme kundrejt 468 auditimeve të planifikuara apo 97.65%.

TABELA 2. Krahasimi i auditimeve të realizuara kundrejt auditimeve të planifikuara për vitin 2020 dhe 2021.

Viti	Auditime të planifikuara	Auditime të përfunduara	Përqindja
2020	427	372	87.12%
2021	468	457	97.65%

Nga këto auditime janë dhënë 2012 rekomandime për përmirësimin e sistemit të kontrollit të brendshëm, prej të cilave janë zbatuar 834 (41.45%) në proces të zbatimit janë 844 (41.95%), nuk janë zbatuar 334 (16.60%) të rekomandimeve. Sipas raportit të NjQH-së të MFPT, krahasuar me vitin 2020, ka një rënie të zbatimit të rekomandimeve të auditimit për 0.55%.

TABELA 3. Krahasimi i auditimeve të realizuara kundrejt auditimeve të planifikuara për vitin 2020 dhe 2021.

Viti	Rekomandime të dhëna	Rekomandime të zbatuara	Rekomandime në proces zbatimi	Nuk janë zbatuar
2020	1591	679	639	273
2021	2012	834	844	334

PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME

Kontrolli i brendshëm i financave publike është i obligueshëm për të gjitha subjektet e sektorit publik në Kosovë, që menaxhojnë pronën publike dhe përdorin fonde publike.

Ky raport evidenton probleme të shumta duke filluar nga moszbatimi i funksionit të auditimit të brendshëm në të gjitha organizatat buxhetore sipas kërkesave ligjore, moszbatimi i funksionit të auditimit të brendshëm dhe mungesa e burimeve të mjaftueshme njerëzore të NjAB-të e deri te mos krijimi i Komiteteve të Auditimit në SSP-të. Pastaj, janë evidentuar probleme nga hartimi i planeve të auditimit të brendshëm dhe vlerësimit të rrezikut, vështirësitë në realizimin e trajnimeve të vazhdueshme për auditorët e brendshëm deri te niveli i ulët i zbatimit të rekomandimeve nga auditori i brendshëm. Problem tjetër është evidentuar edhe kolizioni i legjislacionit horizontal në fushën e kontrollit të brendshëm të financave publike, konkretisht kompetencave të auditorëve të brendshëm dhe mos kompletimi i legjislacionit sekondar sipas LKBFP.

Duke u bazuar në këto të gjetura, me qëllim të zbatimit sa më efikas të këtij ligji, ky raport ofron rekomandimet e mëposhtme:

- Të bëhet harmonizimi i legjislacionit horizontal, konkretisht Ligjit për Kontrollin e Brendshëm të Financave Publike me Ligjin për Ndërmarrjet Publike dhe Ligjin për Energjinë Elektrike.
- Subjektet e sektorit publik t'i plotësojnë NjAB-të e tyre me burime njerëzore të mjaftueshme të auditimit sipas kërkesave ligjore;
- Të gjitha subjektet e sektorit publik që kanë themeluar NjAB, të themelojnë Komitetin e Auditimit sipas udhëzimit administrativ MF-Nr.01/2019;

- Planifikimi dhe realizimi i planeve të auditimit të mbështetet në vlerësimin e rrezikut dhe përcaktimin e prioriteteve për auditim duke marrë parasysh burimet e auditimit;
- Subjektet e sektorit publik të hartojnë dokumente të menaxhimit të rrezikut dhe të marrin hapa konkret që të dokumentojnë dhe minimizimin apo heqjen e rrezikut të paraqitur;
- NjAB-të të hartojnë plane strategjike dhe plane vjetore duke u bazuar në planet e rrezikut;
- Të sigurohet trajnimi i vazhdueshëm për auditorët e brendshëm në SSP dhe auditorët e certifikuar të cilët nuk janë të angazhuar në këtë pozitë.

ANEKS I

Organizatrat buxhetore të cilave u janë dërguar pyetësorët për monitorimin e zbatimit të Ligjit për Kontrollin e Brendshëm të Financave Publike

Nr	Emri i organizatës buxhetore	Përgjigjur në pyetësorë
1	Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve	PO
2	Ministria e Mjedisit, Planifikimit Hapësinor dhe Infrastrukturës	PO
3	Ministria e Punëve të Brendshme	PO
4	Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal	PO
5	Komuna e Prishtinës	PO
6	Komuna e Fushë Kosovës	PO
7	Komuna e Gjakovës	PO
8	Komuna e Lipjanit	PO
9	Komuna e Prizrenit	PO
10	Komuna e Suharekës	PO
11	Komuna e Malishevës	PO
12	Komisioni Qendror i Zgjedhjeve	PO
13	Komisioni i Pavarur për Miniera dhe Minerale	PO
14	Posta e Kosovës	PO
15	Telekomi i Kosovës	PO
16	Korporata Energjetike e Kosovës	PO
17	Administrata Tatimore e Kosovës	PO
18	Dogana e Kosovës	PO
19	Thesari i Kosovës	PO
20	Ndërmarrja Publike "Ibër Lepenci"	PO
21	Agjencia Kosovare e Privatizimit	JO
22	Policia e Kosovës	PO
23	Inspektorati Policor i Kosovës	PO
24	Akademia për Siguri Publike	PO



Financuar nga
Bashkimi Evropian

