

FATMIRA MUSAJ

**REFORMA NË ADMINISTRATËN FINANCIARE
TË SHQIPËRISË NË VITET 1925-1928**

Reformimi i Ministrisë së Financave dhe organeve të saj vartëse, përbënte një nga çështjet më të rëndësishme të qeverisjes së vendit, që kërkonte marrjen e masave imediate për organizimin, strukturimin dhe vënien e tyre në funksionim. Kjo ishte e domosdoshme jo vetëm se sistemi financiar përbënte hallkën më të rëndësishme të administratës së shtetit e cila luante rol të madh në lëvizjen e makinës shtetërore, por dhe për faktin se ai ishte në një gjendje të vështirë dhe pothuajse i paralizuar. Largimi i një pjese të punonjësve të financës pas rënies së qeverisë së Nolit dhe pushimi nga puna për motive politike i disa të tjerëve, kishte krijuar boshllëk në personelin e ekspertëve financiarë. Edhe pjesa tjetër e financierëve të mbetur, mbartte mentalitete e praktika pune që nuk u përgjigjeshin kërkesave të zhvillimit ekonomik e shoqëror, për shkak të arsimimit të pamjaftueshëm të pjesës më të madhe të tyre, të deformimeve që kishin pësuar ligjet e Perandorisë Osmane gjatë periudhës së rënies së saj dhe veçanërisht pas krijimit të shtetit shqiptar, të cilët mbetën ende në fuqi. Për mungesë të stabilitetit politik në vend, deri në vitin 1924 nuk u arrit të krijohet një legjislacion shtetëror shqiptar. Me veprimet e mosveprimet e tyre, nëpunësit e financës krijojnë probleme e gjendje amullie në sistemin e financave, për pasojë dhe në gjithë administratën e shtetit. Parregullsi vëreheshin në shpërndarjen e pagave për punonjësit e administratës shtetërore. Nëpunësit e organizmave financiare në sektorët e tjerë të administratës, nuk u nënshtroheshin kontroleve dhe rregullave detyruese në përdorimin e buxhetit që përcaktohet për pagat. Mungonte zbatimi i një praktike sipas së cilës shuma e caktuar për pagat t'u shpërndahej punonjësve në ditë të caktuara të muajit. Kjo u krijonte mundësi nëpunësve të financës, të vepronin me subjektivizëm në shpërndarjen e tyre, e të mbulonin abuzimet në detyrë. Organizatori i administratës së shtetit, Stirling kishte vërejtur se për këtë shkak "...një pjesë e punonjësve e merrnin rrogën paradhënie, një pjesë tjetër në kohën e caktuar, pjesa më e madhe

paguheshin shumë vonë pas javëve e muajve.”¹ Një situatë e tillë vihej re edhe në strukturat e xhandarmërisë nga e cila varej siguria e rendit dhe qetësia. “...Prandaj xhandarët, theksonte Sterling, bëhen vjedhës pa dëshirë.”² Ishte konstatuar se nëpunësit e financës i përdornin të hollat e grumbulluara në arkën e qendrës nga prefekturat, për të paguar zyrtarë të ministrisë ose zyrtarë të tjerë të administratës ua kishin frikën ose atyre që i konsideronin si miq deri sa ishin në atë funksion.³ Kjo mënyrë veprimi e financierëve krijonte pakënaqësi në radhët e punonjësve të tjerë dhe nuk i motivonte ata për të kryer detyrat. Për të mbuluar veprimtarinë e tyre në dëm të financave të shtetit “..ata, theksonte Stirling, shpesh kur pyeten për gjendjen e të hollave se pse ndodh kështu, përgjigjen, nuk ka të holla.”⁴

Dokumentacioni që mbahej në zyrat e financave si librat e llogarive e regjistra të tjerë si në qendër ashtu dhe në ato të pushtetit vendor, ishin të përgatitur sipas metodës osmane dhe të shteteve pushtuese gjatë Luftës së Parë Botërore. Kjo e vështirësonte punën e financierëve të cilët edhe për shkak të arsimit të kufizuar, i kuptonin dhe i interpretonin ato me vështirësi. Kapitali financiar i shtetit, edhe ashtu i kufizuar siç ishte, nuk administrohej me rregulla e ligje të përcaktuara, në mënyrë që të luante rolin e tij motivues për zhvillimin ekonomik e shoqëror të vendit. “Paraja, i shkruante Sterling Zogut, është gjaku i jetës së shtetit. Sot për sot gjaku i Shqipërisë nuk lëviz në damarët e saj. Pra, një ndërhyrje tepër serioze duhet bërë.”⁵

Për të përmirësuar gjendjen në administratën financiare të vendit, Sterling i propozonte Zogut të sillte një ekspert financiar të huaj, i cili të modelonte e thjeshtësonte rregullin financiar, për të provuar metodën e mbledhjes së taksave si dhe të parashtronte një sistem të plotë në shpërndarjen e të ardhurave.⁶ Në të njëjtën kohë, i sugjeronte atij të emëronte një drejtor finance, i cili të mos merrej me politikë, por të ishte

¹ Arkivi Qendror Shtetëror i Republikës së Shqipërisë (më tej: AQSH), Fondi (më tej: F.) 152, Viti (më tej: V.) 1925, Dosja (më tej: D.) 512, fl. 1-2. Letër e organizatorit të administratës shqiptare Stirling drejtuar A. Zogut, Tiranë, më 12 maj 1925.

² *Po aty.*

³ *Po aty.*

⁴ *Po aty.*

⁵ *Po aty*, fl. 2.

⁶ *Po aty.*

kërkues i fortë në disiplinën e zbatimit me rigorozitet të urdhrave të tij dhe të rekomandimeve të ekspertit të huaj.

Nisur nga roli i rëndësishëm që kishin veprimet financiare në stabilizimin e jetës ekonomike e shoqërore të vendit, Këshilli i Naltë në fillim të janarit 1925, i propozoi Zogut, të bënte riorganizimin e financave në Shqipëri.⁷ Zogu, nëpërmjet informacioneve që i vinin nga njerëz të thjeshtë, inspektorët dhe sidomos nga raportimet që i bënte Stirling, njihej me parregullsitë dhe abuzimet e nëpunësve të financave për mosrespektimin e orarit zyrtar, për sjelljet e tyre jokorrekte me popullin dhe herë pas here, u tërhoqte vëmendjen autoriteteve të financave dhe u kërkonte të kryenin detyrat me korrektësi. Gjendja e sistemit financiar dhe amullia e veprimeve në atë sektor, para së gjithash kërkonte forcimin e disiplinës nga punonjësit e zyrave të financave në zbatimin e ligjeve e rregulloreve ekzistuese që, megjithë mangësitë që kishin mund të pengonin shpërdorimet në detyrë. Prandaj Zogu urdhëroi Ministrinë e Financave që të merrte masa ndëshkimore deri në pushimin nga puna të nëpunësve që abuzonin me pushtetin, shkaktonin pritje, dëshpërim e pakënaqësi në popull.⁸ Sjelljet jokorrekte të nëpunësve me popullin, cenonin prestigjin e shtetit dhe ulnin dinjitetin e tij. Zogu në fillim të prillit, përsëri u drejtoi një letër nëpunësve të këtij dikasteri, në të cilën theksonte se mos kryerja e detyrës së nëpunësve të shtetit më ndërjegjeje, vinte në pikëpyetje interesat e tij dhe binte tërësisht në kundërshtim me nenin 19 të ligjit të nëpunësve.⁹ Gjithashtu urdhëronte që të gjithë nëpunësit e sistemit të financave, duhej të viheshin në dijeni për porositë e udhëzimet e dhëna, përkundrejt firmës së tyre.¹⁰

Funksionimi me efikasitet i sistemit financiar në interes të politikës ekonomike të shtetit dhe shërbimit ndaj popullatës, kërkonte dhe ngritjen e institucioneve kushtetuese. Një hap i rëndësishëm në këtë drejtim ishte projektligji për formimin e Këshillit Kontrollues të Financave (KKF), në zbatim të art. 93-97 të Statutit Themeltar të shtetit, i cili u dekretua në

⁷ *Po aty*, F. 149, V. 1925, D. III-797, fl. 7. Vendim nr. 9 i Këshillit të Naltë të shtetit drejtuar Kryeministrisë, Tiranë, më 17 janar 1925.

⁸ *Po aty*, F. 178, V. 1925, D. II-21, fl. 1. Telegram i Kryesisë së Republikës drejtuar M.F.-ve, Tiranë, më 3 mars 1925.

⁹ *Po aty*, fl. 3. Letër e Kryesisë së Republikës drejtuar MF-ve, Tiranë, më 1 prill 1925.

¹⁰ *Po aty*, F. 178, V. 1925, D. II-21, fl. 2. Telegram i Kryesisë së Republikës drejtuar M.F.-ve, Tiranë, më 16 prill 1925.

maj 1925.¹¹ Ai ishte organ i rëndësishëm i pushtetit ekzekutiv dhe përbëhej nga tre vetë, një kryetar dhe dy anëtarë, të cilët emëroheshin nga Kryetari i Republikës.

Këshilli Kontrollues do të ushtronte kontrollin parashikues me të drejtë për të dhënë masa ndëshkimore për shkelësit e ligjeve financiare. Të gjithë llogaritarët e ministrive dhe të degëve të administratës shtetërore, në qendër e në qarqe, arkëtarët dhe nëpunësit që kishin të bënin me të hollat e shtetit, me buxhetin dhe shoqëritë mirëbërëse, do t'i nënshtroheshin kontrollit të KKF-së. Ai do të mbikëqyrte të gjithë aktet për veprimet financiare.¹² Zogu, duke vlerësuar veprimtarinë e KKF-së si të rëndësishëm për financat e shtetit, i kërkonte MPB-së t'i lehtësonte punën komisionit gjatë inspektimit në krahina të ndryshme.¹³ Po kështu, ministri i Financave duke analizuar punën e KKF, evidentonte vështirësitë që i shkakttoheshin atij nga mentaliteti i nëpunësve, të cilët duke mosrespektuar ligjet në fuqi pengonin veprimtarinë e tij. Prandaj në qarkoren drejtuar zyrove financiare në vend, Ministria e Financave e konsideronte KKF si autoritetin më të lartë për kontrollin e lëvizjen e thesarit dhe urdhëronte të gjithë nëpunësit e financës, që t'i përgjigjeshin në kohë dhe me informacione të sakta jo vetëm me dokumentacionin e kërkuar, por edhe me sqarime kur ai i thërriste në rezidencë, sepse kjo ishte një e drejtë që atij ia përcaktonte ligji.¹⁴ MF urdhëronte zyrat e financave të mos kryenin asnjë veprim pagese pa marrë miratimin e KKF-së, i cili ushtronte kontrollin paraprak të akteve për veprim pagese.¹⁵ Kështu, urdhrat e ministrave për kryerjen e pagesave të ndryshme, duhej t'i dërgoheshin KKF-së, 68 orë përpara. Ai brenda këtij afati i ballafaqonte ata me buxhetin e shtetit të miratuar në Parlament dhe jepte pëlqimin për kryerjen e veprimeve e pagesave. Nëse këshilli nuk i miratonte dhe në rast se dikasteret përkatëse insistonin për kryerjen e pagesave, ai e aprovonte kërkesën e tyre duke vënë shënimin “me

¹¹ *Fletorja Zyrtare*, nr. 22, Tiranë, 26 maj 1925. Dekretligjë mbi formimin e Këshillit Kontrollues, Tiranë, më 20 maj 1925; *Gazeta e Korçës*, nr.187, Korçë, 23 maj 1925, f. 1.

¹² Teki Selenica, *Shqipëria më 1927*, Tiranë: Shtypshkronja “Tirana”, 1928, f. XLIX.

¹³ *AQSH*, F. 152, V. 1926, D. 464, fl. 12. Telegram i Kryesisë së Republikës drejtuar MPB, Tiranë, më 26 maj 1926.

¹⁴ *Po aty*, F. 267, V. 1927, D. 51, fl. 1. Qarkore e Ministrisë së Financave drejtuar institucioneve qendrore dhe lokale, Tiranë, më 27 shkurt 1927.

¹⁵ *Po aty*, F. 266, V. 1925, D. 230, fl. 10. Qarkore e M.F. drejtuar zyrove financiare, Tiranë, më 10 gusht 1925.

rezervë” dhe e referonte problemin në KM.¹⁶ Më pas, KKF ia përcillte kryetarit të shtetit për gjykim e vendim të mëtejshëm. Për të disiplinuar veprimet me pagesat e rrogave, MF-ja urdhëroi që ato të bëheshin me bordero ku të firmoste secili rrogëtar dhe zyrat e financave detyroheshin që më 15 të çdo muaji, t’i dërgonin në KKF për miratim. Në këtë mënyrë veprohej edhe për të gjithë aktpagesat me shuma të mëdha, të cilat shoqëroheshin me shpjegimet justifikuese, ku argumentohej arsyeja e pagesave përkatëse.¹⁷ Për shpenzimet urgjente e në shuma të vogla (si ushqim për spitalet, burgjet, konviktet për hetime delikte (penale) etj., mund të bëheshin pagesa në formën e paradhënies me autorizim të kryetarit të zyrave të financave. Për këtë ai duhej të merrte miratimin e autoritetit epror të vendit (prefektit, nënprefektit) dhe menjëherë lajmëronte KKF. Dokumentacioni për likuidimin e paradhënies, duhej të paraqitej brenda një muaji nga data e pagesës.¹⁸

KKF-ja bënte kontrollin përfundimtar të llogarive të përvitshme të ministrive e prefekturave dhe pasi të kontrollonte të gjitha llogaritë e paraqitura nga MF-ja, hartonte buxhetin konsumativ dhe ia paraqiste Parlamentit të shoqëruar me një raport, ku evidentoheshin mangësitë dhe problemet që ishin shfaqur gjatë zbatimit të ligjeve financiare në respektim të buxhetit të shtetit. Në fund të çdo viti, KKF i paraqiste KM dhe Parlamentit raportin përfundimtar mbi gjendjen financiare të shtetit.¹⁹

KKF ishte organ i pavarur. Pavarësia e tij sigurohej nga Statuti Themeltar i Shtetit ku shprehej: “Patundshmëria e KKF-së sigurohet me mënyrën e caktueme në këtë statut për miset e Gjykatës së Diktimit”²⁰. Fillimisht, kryetar i KKF-së u emërua Fejzi Alizoti dhe në vitin 1927 pas emërimit si ministër Finance, vendin e tij e zuri Kol Thaçi. Anëtarë ishin Lec Gera e Llambi Aleksii.²¹

Veç KKF-së, në korrik 1925 u miratua ligji mbi inspektoriatin financiar pranë MF-së, i cili kishte si detyrë të ushtronte kontroll në

¹⁶ *Fletorja Zyrtare*, nr. 22, 26 maj 1925. Ligjë mbi formimin e K.K.F., art. 14, 16.

¹⁷ *AQSH*, F. 266, V. 1925, D. 230, fl. 10. Qarkore e M.F. drejtuar zyrave financiare, Tiranë, më 10 gusht 1925.

¹⁸ *Po aty*.

¹⁹ *Fletorja Zyrtare*, nr. 22, 26, 26 maj 1925. Ligjë mbi formimin e K.Kontrollues, Dispozita të ndryshme, neni 31, 32.

²⁰ *Statuti Themeltar i Republikës Shqiptare*, Tiranë: Shtypshkronja “Nikaj”, 1925, art. 97.

²¹ *AQSH*, F. 152, V. 1925, D. 605, fl. 49. Kryetari i Këshillit kontrollues, Fejzi Alizoti; T. Selenica, *Shqipëria më 1927...*, f. XLIX.

ruajtjen e pasurisë së shtetit dhe mbikëqyrjen e të ardhurave sipas ligjeve në fuqi.²² Ky organizëm varej nga ministri dhe kishte për detyrë të kontrollonte të gjitha zyrat që varehin nga MF dhe ato të ministrive që merreshin me të holla.²³ Kontrolli përfshinte verifikimin në vend të gjendjes së parasë, gjithë dokumentacionin që pasqyronte lëvizjen e të hollave, akt pagesat për blerje dhe gjendjen faktike të materialeve në depot përkatëse. Një kontroll i tillë frenonte abuzimin e nëpunësve dhe drejtuesve të institucioneve të ndryshme, në përvetësimin e parave nëpërmjet blerjeve dhe investimeve fiktive. Në të njëjtën kohë, inspektorët kishin detyrë të merrnin shënimet e nevojshme për mangësitë e konstatuara dhe shqetësimet që ngrinin nëpunësit e zyrave financiare mbi bazën e të cilave institucionet kompetente, nxirrnin urdhra e udhëzime për zgjidhjen e tyre.²⁴ Ministri i Financave, S. Starova për të shmangur keqkuptimet lidhur me kompetencat e KKF-së dhe inspektoratit të MF-së, i dërgoi MPB-së sqarimin ku theksonte se, KKF mbikëqyrte preventivisht dhe definitivisht aktet e çdo punonjësi për veprim me të hollat e arkës së shtetit. Ai mund të ushtronte kontroll faktik vetëm në rastet kur konstatoheshin abuzime dhe kishte shkaqe ligjore. Ndërsa inspektoriatit kontrollonte zyrat e financave, që ishte kompetencë e MF.²⁵

Për të rritur përgjegjësinë e nëpunësve në zbatimin e ligjeve dhe rregulloreve përkatëse për veprimet financiare, Kryesia e Republikës, me një qarkore drejtuar dikastereve qendrore, u kërkonte zbatimin e ligjit sipas të cilit, çdo nëpunës i zyrave të financave, kur transferohej, pushohej nga puna ose dorëhiqej nga detyra, duhej të përgatiste brenda një muaji të gjithë aktet financiare të kryera prej tij dhe të priste vendimin e KKF-së për verifikimin e pajtueshmërisë së tyre me ligj, pa dorëzuar detyrën.²⁶ Kjo praktikë që zbatohet për herë të parë në administratën

²² *Po aty*, F. 178, V. 1925, D. II-18, fl. 2. Ligjë mbi formimin e Inspektoriatit financiar në M.F., Tiranë, më 13 korrik 1925.

²³ *Po aty*.

²⁴ *Po aty*.

²⁵ *Po aty*, F. 152, V. 1926, D. 464, fl. 17. Telegram i M. Financave drejtuar MPB, Tiranë, më 13 korrik 1926.

²⁶ *Arkivi i Ministrisë së Punëve të Jashtme* (më tej: *AMPJ*), Viti (më tej: V.) 1925, Dosja (më tej: D.) 5, fl. 10. Qarkore e Kryesisë së Republikës drejtuar MPJ, Tiranë, më 4 gusht 1925.

shtetërore të financave, synonte të frenonte veprimet abuzive e korruptive të nëpunësve.

Pas shkarkimit të M. Libohovës nga drejtimi i Ministrisë së Financave, vendin e tij e zuri Sulejman Starova.

Riorganizimi i sistemit financiar dhe vënia e tij mbi baza ligjore përbënte detyrën kryesore të S. Starovës. Zogu në letrën shoqëruese të dekretit presidencial të emërimit të tij, shkruante se i jepte atij besimin duke e emëruar në atë detyrë të rëndësishme dhe njëkohësisht e orientonte në drejtimet kryesore të reformës në sistemin financiar të shtetit. Para së gjithash ai, duhej t'u jepte fund menjëherë çrregullimeve të vazhdueshme në degë të ndryshme të MF-ve dhe të përmirësonte gjendjen e financave të shtetit.²⁷ Gjithashtu, ai kërkonte ndryshimin e të gjithë sistemit të vjetër të taksave e tatimeve të deriatëhershëm të cilat, nga njëra anë, rëndonin popullin dhe nga ana tjetër, shteti me shumë mundime e formalitete, nuk i siguronte të ardhurat në buxhetin e tij. Prandaj, Zogu, kërkoi të formoheshin komisionet për të përgatitur ligjet e reja e moderne mbi të gjitha taksat shtetërore.²⁸

S. Starova, gjykoj se ajo çka duhej bërë fillimisht, ishte forcimi i disiplinës në punë nga të gjithë nëpunësit e sistemit të financave. Me anë të një qarkoreje drejtuar gjithë institucioneve financiare në administratën shtetërore, u kërkoi të respektonin dhe t'u bindeshin ligjeve të Republikës, të kryenin detyrat me energji e ndërgjegje të pastër, të kishin disiplinë të lartë në punë dhe të silleshin në mënyrë korrekte me popullin. Gjithashtu ai si ministër, u premtonte atyre mbështetje të plotë dhe mbrojtjen e të drejtave të tyre. Në të njëjtën kohë ai nënvizonte se do të ndëshkonte rreptë ata që nuk u përmbaheshin ligjeve të miratuara dhe urdhrave të dhëna.²⁹

Ministri Starova, pasi u njoh me gjendjen në sistemin financiar në të gjithë administratën e shtetit, në janar 1926, raportoi në KM, ku u shpreh se, MF ishte administrata më problematike ku mbizotëronte një çrregullim i plotë. Kontabiliteti i shtetit ishte i pastabilizuar dhe mjerisht i

²⁷ *AQSH*, F. 178, V. 1925, D. I-693, fl. 1. Dekret për emërimin e S. Starovës si ministër i Financave dhe letra shoqëruese e A. Zogut, Tiranë, më 28 shtator 1925.

²⁸ *Po aty*.

²⁹ *Po aty*, F. 178, V. 1925, D. III- 93, fl. 1. Qarkore e MF-ve drejtuar zyrave financiare në vend, Tiranë, më 6 tetor 1925.

shkatërruar.³⁰ Veprimet kontabile ishin shumë të komplikuar, sepse ato ishin grumbulluar në arkën e përgjithshme, rrinin të palikuiduara dhe nuk ishte bërë asnjë veprim me dokumentacionin përkatës. Kjo bënte të pamundur paraqitjen e buxhetit konsumativ dhe atë të vitit pasardhës, pasi kontabiliteti kishte mungesa si në metodë dhe në pikëpamje të tjera.³¹ Sipas tij përmirësimi i sistemit financiar kërkonte riorganizimin e strukturës së tij si në MF-ve ashtu dhe në institucionet e tjera të shtetit. Për këtë, ministri S. Starova, i paraqiti KM strukturën e MF-së ku parashikohej krijimi i katër zonave të inspektorisë, tre seksione, Sekretaria e Përgjithshme, drejtoria e kontabilitetit dhe drejtoria e të ardhurave.³² Inspektoritë do të kontrollonin dy herë në vit zyrat e financës në qendër e në qarqe dhe institucionet e tjera që kishin të bënin me të hollat e shtetit. Ato do të ndiqnin zbatimin e ligjeve, rregullave dhe urdhrave të MF-së për të gjitha veprimet financiare. Sipas gjendjes konkrete, ata do të jepnin instruksionet dhe të linin detyrat verbalisht në mënyrë që të kufizonin korrespondencën e panevojshme, që shumë zyrtarë e shkaktonin nga paaftësia e tyre. Inspektorët ngarkoheshin me përgjegjësi për disiplinën e nëpunësve të financës, për luftën kundër kontrabandës dhe zbatimin e ligjeve në zonën ku ata vepronin.³³ Sekretaria e Përgjithshme do të kujdesej për arshivën dhe mbarëvajtjen e korrespondencës me të gjitha degët e zyrat e financës dhe do të ndiqte veprimtarinë e përgjithshme të tyre. Drejtoria e kontabilitetit konsiderohej më e rëndësishmja në MF. Ajo do të përgatiste dhe ushtronte buxhetin preventiv të shtetit dhe në të njëjtën kohë do të paraqiste buxhetin konsumativ. Kjo drejtori do të trajtonte dhe pensionet sipas ligjeve relative, që deri në atë kohë nuk ekzistonin. Pensionet deri në këtë kohë, siguroheshin nga një kontabilitet me metoda që shkaktonin anomali në trajtimin e tyre. Ndonëse në çdo dikaster qendror dhe në institucionet e tjera shtetërore kishte nga një llogaritar të veçantë, kontrolli i MF mbi buxhetin e tyre, nuk mund të realizohej si duhej, sepse ata me MF mbanin vetëm korrespondencë dhe grumbulloheshin pranë asaj ministrie për të tërhequr të hollat dhe për të ndjekur aktet që ishin në relativitet me pagesën. Për të rritur rolin e MF, si dikaster i specializuar

³⁰ *Po aty*, F. 149, V. 1926, D. III- 965, fl. 19. Paraqitje e gjendjes financiare të shtetit nga ministri i Financave, S. Starova, para K.M., Tiranë, më 9 janar 1926.

³¹ *Po aty*.

³² *Po aty*.

³³ *Po aty*.

për trajtimin e lëvizjeve të parasë, dhe në veçanti për trajtimin e çështjeve të buxhetit të shtetit, S. Starova propozoi që në çdo dikaster apo degë të administratës, të ngrihej një zyrë finance për të ushtruar buxhetin e tyre.³⁴ Kështu, veç llogaritarit në zyrën e financës, shtohej dhe një arkëtar. Por më i rëndësishëm ishte fakti që tashmë llogaritarët do të ishin nëpunës të MF dhe do të ndiqnin buxhetin në institucionin përkatës ku ata ushtronin detyrën. Fondi i pagave të tyre do të transferohej pranë MF. Varësia e tyre nga MF-ve dhe jo nga institucioni ku vepronin, i bënte ata më të pavarur e të fuqishëm në ushtrimin e kompetencave të tyre.

Për sistemimin e akteve financiare të grumbulluara nga vitet e mëparshme, S. Starova propozoi marrjen e dy nëpunësve të aftë për një kohë të kufizuar. Administrimi i mirë dhe i saktë i këtyre akteve, do të ndihmonte në marrjen e masave sa më efektive për të korrigjuar të metat e sistemit financiar.³⁵ Një drejtori tjetër po aq e rëndësishme sa ajo e kontabilitetit, ishte ajo e të ardhurave, e cila do të përbëhej nga kontrolli i taksave direkte, i taksave indirekte, i monopoleve, kryenëpunësisë së kadastrës të shtetit etj.³⁶

Zyrat e kontrollit të taksave, do të shqyrtonin dhe regjistronin të gjitha veprimet financiarë mbi të ardhurat e shtetit. Ato do të mbanin regjistra, ku do të pasqyroheshin të gjitha të dhënat për taksat e realizuara dhe ato të prapambetura. Gjithashtu, ato parashikonin të ardhurat mbi të cilat do të hartohej buxheti preventiv i shtetit, duke zbatuar ligjet dhe rregullat relative.³⁷ Zyra e nëpunësve të kadastrës së shtetit dhe filialet e saj që do të ngriheshin në të gjithë vendin, do të regjistronin dhe zotëronin gjithë pasurinë e popullit dhe thesarin e shtetit. Ajo do të studionte gjendjen e kadastrave e do të hartonte projektet për rregullimin e zyrave përkatëse. Në të njëjtën kohë, bazuar në ligjet relative, do të përcaktonte kufijtë e pasurisë së shtetit duke bërë përshkrimin e tyre të hollësishëm, gjë që deri në atë kohë “nuk figuronte askund.”³⁸

Propozimet dhe argumentet e ministrit Starova në KM, në të njëjtën kohë përbënin drejtimet themelore të reformës në sistemin financiar të shtetit. Ato u materializuan në projektligjin mbi organizimin qendror të

³⁴ *Po aty.*

³⁵ *Po aty.*

³⁶ *Po aty.*

³⁷ *Po aty.*

³⁸ *Po aty.*

MF-ve, i cili u dekretua nga Kryetari i Republikës në janar 1926.³⁹ Mbështetur në përvojën disamujore në organizimin e financave sipas këtij ligji, specialistët të ndihmuar nga organizatori i huaj, hartuan projektligjin e plotë organik të MF-ve, i cili u dekretua në tetor 1926.⁴⁰ Ligji synonte të forconte administrimin e financave të shtetit e të pasurisë së tij. Ai përcaktonte strukturën organike të MF, e cila përbëhej prej dy trupave administrative, Qendrore dhe Qarkuer (të qarqeve), të cilat drejtoheshin nga ministri. Trupa qendrore përbëhej nga pesë seksione: Sekretaria e Përgjithshme, inspektorja, përfaqësia ligjore, drejtorja e kontabilitetit dhe drejtorja e të ardhurave.⁴¹ Në art. 3-7, ligji përcaktonte personelin përbërës të secilës strukturë të administratës qendrore. Pjesa e dytë e ligjit në art. 8-21, trajtonte administratën financiare të qarqeve, e cila ndahej në tri degë: zyrat financiare, doganore dhe kripore, dhe përcaktonte organikën e secilës degë. Në kreun e dytë, përcaktoheshin detyrat e kompetencat e trupit administrativ të qendrës. Artikulli 28 trajtonte detyrat e komisionit të Ministrisë së Financave.⁴² Ky organizëm kryesohej nga ministri. Ai kishte si detyrë të parashtronte mendimet për organizimin dhe reformat financiare, të studionte çështje të propozuara nga inspektorët, të shqyrtonte pjesë të buxhetit që ministria e shihte të nevojshme, të jepte mendime mbi nëpunësit dhe çështje të tjera të paraqitura nga ministria. Komisioni në fund të çdo muaji ushtronte kontroll mbi arkën e përgjithshme, dhe i raportonte ministrit mbi gjendjen e saj.⁴³ Në kreun e katërt, përcaktoheshin detyrat e trupit të administrimit financiar të qarqeve, të drejtorëve, nën/drejtorëve dhe personelit tjetër që përmbante struktura organike.⁴⁴ Për efekt të ushtrimit financiar për vitin 1926-1927, Ministria e Financave paraqiti trupën e personelit për secilën pjesë të strukturës organike dhe përcaktoi pagën përkatëse.⁴⁵ Pas përgatitjes së këtij ligji, u hartuan dhe u dekretuan një

³⁹ *Po aty*, F. 146, V. 1926, D. 12, fl. 10. Dekretligjë mbi organizimin qendror të MF-ve, Tiranë, më 30 janar 1926.

⁴⁰ *Po aty*, F. 178, V. 1926, D. IV- 447, fl. 83. Ligja organike e Ministrisë së Financave, Tiranë, tetor 1926.

⁴¹ *Po aty*.

⁴² *Po aty*, fl 87-93.

⁴³ *Po aty*, fl. 94.

⁴⁴ *Po aty*, fl. 95-98.

⁴⁵ *Po aty*, F. 152, V. 1926, D. 180, fl. 14-21. Kuadri i Ministrisë së Financave; *po aty*, F. 178, V. 1926, D. IV-447, fl. 103-104. Sipas këtij dokumenti numri i punonjësve të M.F.-ve bashkë me ministrin ishte 110. Paga e ministrit ishte 800 fr. ari, sekretari i

sërë ligjesh për mirëfunksionimin e financave të shtetit. Çdo veprim financiar duhej të rregullohej me ligj dhe nëpunësit e financës të vepronin sipas tyre.

Në kuadër të zbatimit të reformës ministri S. Starova, vlerësoi si një hallkë të rëndësishme për fuqizimin dhe konsolidimin e sistemit financiar, kujdesin për personelin e tij. Ndonëse aty nga fundi i vitit 1925, furia e shkarkimeve dhe largimeve nga puna për motive politike ishte ulur, ai porosiste kryetarët e zyrave të financave të qëndronin larg politikës.⁴⁶ Ai kërkonte të njihej me jetëshkrimin e çdo kuadri që merrej në punë dhe u jepte përparësi aftësive në punë, nivelit arsimor, përvojës në fushën e financave dhe sjelljes morale të tyre.⁴⁷ Kjo i dha mundësi ministrit Starova për aq sa e lejonin kushtet, të largonte të paaftët dhe të tërhiqte profesionistë të arsimuar. Tërheq vëmendjen kërkesa që nëpunësi i financave duhej të paraqiste dorëzani (rekomandim), para se të fillonte punë, ose ata që kishin filluar, duhej ta paraqisnin atë brenda dy muajve, në të kundërt, do të pushoheshin nga puna.⁴⁸ Dorëzania ishte një masë garancie për të ruajtur sa më të pastër figurën morale të nëpunësve. Në këtë kuadër ai u tërhiqte vëmendjen organeve vartëse por dhe të dikastereve të tjera për rastet e marrjes në punë të personave të pushuar më parë për shpërdorim të detyrës pas vendimeve të dhëna nga gjykatat. Ministri Starova vendosi që raste të tilla të shqyrtoheshin nga një komision i MF, i cili do të miratonte kthimin ose jo të tyre në detyrë. Pavarësisht nga vendimet e gjykatave, duke përfshirë dhe ato të Gjykatës së Diktimit, ministri kishte të drejtën për të mos i kthyer në punë ata që ishin pushuar për korrupsion.⁴⁹ Marrja e kompetencave nga ana e ministrit, mbi vendimet e gjykatave, cenonte pavarësinë e tyre dhe të drejtat e personit edhe kur ato ishin fituar me vendim gjykate. Por, kjo ishte një masë e domosdoshme në kushtet kur ende nuk ishte konsoliduar pushteti gjyqësor dhe nuk mund të zhvillohej si duhej lufta kundër veprimeve korruptive të autoriteteve të administratës. Gjithashtu u

përgjithshëm 500 fr. ari, sekretari I-rë 300 fr. ari, përfaqësuesi ligjor 400 fr. ari, inspektorët e zonave I-IV 450 fr. ari, drejtorët e drejtorive, 450 fr. ari.

⁴⁶ *Po aty*, F. 178, V. 1925, D. II- 21, fl. 5. Telegram i ministrit të Financave, S. Starova, drejtuar zyrave financiare, Tiranë, më 2 shtator 1925.

⁴⁷ *AMPJ*, V. 1926, D. 6, fl. 23. Urdhëresë e ministrit S. Starova drejtuar MPJ, Tiranë, më 16 janar 1926.

⁴⁸ *Po aty*.

⁴⁹ *AQSH*, F. 267, V. 1926, D. 53, fl. 1. Qarkore e M.F. drejtuar zyrave financiare, Tiranë, më 2 shkurt 1926.

kritikuan edhe rastet e pushimit nga puna të nëpunësve duke shkelur dispozitat ligjore. Kështu, Libohova kishte pushuar nga puna nëpunësin M. Martini, i cili kishte kundërshtuar urdhrin e tij, për pagesën e një shpenzimi në shkelje të ligjit. Tashmë i rimarrë në punë, i kërkoi Këshillit të Ministrave kthimin e pagave nga prilli 1925 deri në tetor 1926. KM autorizoi MF-në që të detyronte Libohovën për t'i kthyer M. Martinin pagat nga buxheti i tij.⁵⁰ Një masë e tillë do të kufizonte veprimet arbitrare dhe qëndrimet subjektive të titullarëve ndaj vartësve të tyre.

Funksionimi i administratës shtetërore, dhe sidomos i asaj financiare, kërkonte vendosjen e një korrespondence korrekte midis hallkave të ndryshme të saj. Për këtë, S. Starova tërhoqi vëmendjen e zyrave financiare për respektimin e afateve kohore të përcaktuara me ligj, në veprimet me shkresat. Ndaj atyre që shkelnin afatet, merreshin masa deri në prerjen e rrogës dhe nëse shkresat nuk dërgoheshin brenda muajit nga data e marrjes së urdhrin, pushoheshin nga puna.⁵¹ Gjithashtu, ai porositi punonjësit e financave të përmirësonin punën me shkresat si në paraqitjen grafike, në stilin e gjuhën e përdorur, ashtu dhe në konceptimin e tyre, e sidomos të atyre që u dërgoheshin instancave eprore, të cilat duhej të ishin më cilësore se ato që u dërgoheshin vartësve.⁵² Çdo shkresë e dërguar në cilëndo instancë, duhej të mbante firmën e hartuesit të saj dhe të shëfrit të zyrës përkatëse. Cilido që do të hartonte shkresën, do të mbante përgjegjësi individuale, sepse secila prej tyre, shprehte një veprim të caktuar.

Në shkurt 1927, Kryesia e Republikës formoi një komision të përbërë nga figura të rëndësishme të institucioneve shtetërore si, Pandeli Evangjeli (kryetar i Senatit), Kostaq Kotta (kryetar i Dhomës së Deputetëve), Musa Juka (ministër i Punëve Botore e Bujqësisë), Kol Thaçi (zëvendëskryetar i KKF-së), sekretari i përgjithshëm i Kryesisë së Republikës, ministri i Financave dhe sekretari i përgjithshëm i asaj ministrie.⁵³ Ky komision ishte organ jo vendimmarrës. Ai ishte me karakter konsultativ e orientues për masat që duheshin marrë në drejtim të zhvillimit ekonomik-shoqëror të vendit, për hartimin e projekteve të

⁵⁰ *Po aty*, F. 149, V. 1926, D. III- 965, fl. 308. Vendim i KM, Tiranë, më 5 tetor 1926.

⁵¹ *Po aty*, F. 178, V. 1925, D. II-21, fl. 8. Masa të MF ndaj nëpunësve të disa zyrave financiare, Tiranë, më 9 tetor 1925.

⁵² *Po aty*.

⁵³ *Po aty*, F. 149, V. 1927, D. I-845, fl. 1-2. Telegram i Kryesisë së Republikës, mbi krijimin e komisionit konsultativ, drejtuar MF, Tiranë, më 14 shkurt 1927.

ndryshme për tërheqjen e investitorëve dhe sigurimin e burimeve të tjera të të ardhurave. Një objekt i rëndësishëm ku do të përqendrohej vëmendja e këtij komisioni, ishte mbikëqyrja e përhershme e veprimtarisë së Bankës Kombëtare, marrëdhëniet e saj me qeverinë shqiptare, zbatimin me korrektësi të dispozitave të kontratës mbi të cilën ishte krijuar ajo.⁵⁴

Reforma në sistemin financiar të shtetit kishte rëndësi se do të ndikonte drejtpërsëdrejti në rritjen e të ardhurave në buxhetin e shtetit dhe balancimi i tyre me shpenzimet vjetore, duke i krijuar mundësinë qeverisë të vazhdonte reformat në të gjitha sferat e jetës së vendit, të konsolidonte pushtetin politik, t'i hapte rrugën zhvillimit ekonomik etj.

(vijon në numrin e ardhshëm)

S u m m a r y

THE REFORM IN THE FINANCIAL ADMINISTRATION OF ALBANIA DURING THE YEARS 1925-1928

The reformation of the Ministry of Finance and its subsidiary bodies was one of the most important issues needing urgent intervention in order to improve the organization, structure and functioning of this institution. This was a crucial question not only because the financial system was the key to the efficiency of the state machine but also as it was in a deplorable situation and almost paralyzed. Therefore, there were a number of consequent orders and regulations which were issued aiming at imposing discipline at work, implementation of current legislation and in addition, the civil servants who would abuse with their post, causing discontent in people, were faced with disciplinary actions. An important step undertaken in the framework of the financial system reform was the approval of the bill for the establishment of the Financial Controlling Commission in May 1925. This was an independent body of the executive branch, which monitored all the financial activities of the state institutions. In July 1925 was also passed the act on the financial inspectorate of the Ministry of Finance which aimed at strengthening the control over the state wealth and overseeing its revenues according to state laws. This institution

⁵⁴ *Po aty.*

was responsible to the Minister and its task was to supervise all the subsidiary institutions of the Ministry of Finance and other ministries dealing with financial transactions. The financial specialists headed by the Finance Minister S. Starova, based on their experience and assisted by a foreign adviser, drafted the completed bill on the functioning of the Ministry of Finance, which was passed in October 1926. The purpose of this law was to improve the administration of the state finances and revenues. The law defined the structure of the Ministry of Finance and other financial institutions in central and local government, including their scope and legal obligations. These measures resulted in a strengthening of control over state finances and brought order to the financial institutions. In addition, they contributed in an increase of the state revenues and balanced the annual revenue-expenditure ratio, enabling the government to implement further reforms in other sectors consolidating its political power and opening the way for the economic development of the country.