



INSTITUTI KOSOVAR PËR KËRKIME DHE ZHVILLIME TË
POLITIKAVE

MBIKËQYRJA E FINANCAVE PUBLIKE NË KOSOVË

Prishtinë,
Tetor 2009

Ky projekt u financua nga Qeveria Britanike.

Autor: Artan Venhari dhe Qemajl Marmullakaj

Me asistencë hulumtimi nga Albert Krasniqi

Redaktimi: Lulzim Peci

Copyright © 2009 KIPRED. Të gjitha të drejtat e riprodhimit janë të rezervuara. Përveç për mësimdhënie apo qëllime tjera jo komerciale, asnjë pjesë e këtij botimi nuk lejohet të riprodhohet, të ruhet në sisteme ripërtirëse ose të transmetohet në çfarëdo forme apo mjet elektronik, mekanik, fotokopjues, regjistruer, etj., pa lejen me shkrim të autorit. Pjesë të shkurtra të tekstit, që nuk kalojnë dy paragrafë, mund të citohen pa lejen shprehimore të dhënë nga autori me kusht që të njihet burimi i plotë i tekstit. Luteni të kontaktoni: info@kipred.net apo +381 38 22 77 78.

Qëndrimet e shprehura në këtë publikim jo domosdoshmërisht paraqesin edhe qëndrimet e donatorit.

Botuar nga



Instituti Kosovar për Kërkime dhe Zhvillime të Politikave
Rruga Rexhep Mala, Nr.5A,
Prishtinë, Kosovë
Telefon dhe faks: +381 38 227 778
www.kipred.net

Përmbajtja

I. Hyrje.....	4
II. Mbikëqyrja e llogarive publike në Kosovë.....	5
a) Auditori i brendshëm.....	6
b) Zyra e Auditorit të Përgjithshëm.....	7
c) Mbikëqyrja Parlamentare e Llogarive Publike në Kosovë	10
d) Marrëdhëniet ndërinstitucionale në mbikëqyrjen e financave publike.....	15
III. Praktikrat më të mira të Mbikëqyrjes Parlamentare të Llogarive Publike	17
a) Parlamenti i MB.....	18
b) Kuvendi Kombëtar i Sllovenisë.....	20
IV. Kontrolli i financave publike në Kosovë shikuar nga prizma e praktikave më të mira.....	23
V. Rekomandimet	25
Shtojca I - Draft Modeli i Rregullave të Procedurës për Komisionin për Mbikëqyrjen e Financave Publike	28

I. Hyrje

Në shtatë vitet e fundit të ekzistimit, Kuvendi i Kosovës nuk ka arritur të ndërtoj trupa dhe sisteme të mirëfillta dhe të qëndrueshme të cilat do të mbikëqyrnin shpenzimet e fondeve publike. Përderisa Kuvendi i Kosovës është lavdëruar për zhvillim institucional, në të njëjtën kohë edhe është kritikuar për faktin se nuk ka ofruar forum për debat politik, mbikëqyrje dhe kontroll parlamentar. Mbikëqyrja e financave publike në Kuvendin e Kosovës bëhet përmes Komisionit për Buxhet dhe Financa. Roli i tij si kujdestar i parave publike është simbolik dhe sipërfaqësor.

Fatkeqësisht, situata në rajon nuk dallon shumë nga ajo në Kosovë. Edhe pse shumë vende në Ballkanin Perëndimor kanë një traditë shumë më të gjatë se sa Kosova të qeverisjes parlamentare, këto vende nuk kanë krijuar struktura me të cilat do t'i mbanin qeveritë e tyre përgjegjëse në lidhje me shpenzimet publike. Nëse shikojmë përvojat e anëtarëve të ri të BE-së, qartë mund të shohim përpjekjet që ata i kanë bërë dhe punën që e kanë kryer në krijimin e strukturave të fuqishme dhe qëndrueshme të mbikëqyrjes.

Procesi i ndarjes së burimeve në dispozicion të qeverisë për qëllim të zbatimit të politikave të saj bëhet përmes propozimit buxhetor të cilin Qeveria ja parashtron Kuvendit që ky i fundit ta aprovoj ndarjet buxhetore. Sidoqoftë, detyra e Kuvendit nuk duhet dhe nuk mbaron me ndarjen e fondeve. Përmes mbikëqyrjes së shpenzimeve të parave publike, Kuvendi duhet të siguroj qeverisje të mirë, transparencë, zbatim efektiv dhe të përgjegjshëm të buxhetit të cilin e ka aprovuar vetë.

Mbikëqyrja e financave publike është një nga kërkesat më të rëndësishme në procesin e integritimit në BE. Përderisa shumica e shteteve anëtare të BE-së kanë struktura të veçanta për mbikëqyrjen e financave publike, të sapoardhurit në familjen e BE-së është dashur të krijojnë struktura të veçanta për të mbikëqyrur shpenzimet publike, në veçanti përkrahjen financiare të BE-së. Mbikëqyrja efektive e financave publike është e rëndësishme për aspiratat e integritimit në BE. Iniciativa e Kuvendit të Kosovës për të krijuar një trup të ndarë i cili do të merrej vetëm me shpenzimet publike është për tu lavdëruar dhe kjo e bën Kosovën të vetmin vend në Ballkanin Perëndimor me një trup të tillë.

Edhe pse ekzistojnë shumë struktura që bëjnë mbikëqyrjen e llogarive, vetëm Parlamenti si organi më i lartë legjislativ mund të mbajë Qeverinë plotësisht të përgjegjshme për menaxhim dhe shpenzime të parave publike. Me qëllim që të sqarojmë se ku qëndron aktualisht Kosova sa i përket mbikëqyrjes së financave publike, ne do të paraqesim strukturat dhe institucionet të cilat merren me mbikëqyrjen e financave publike. Ky dokument shqyrton tri (3) nivelet që lidhen me mbikëqyrjen e shpenzimeve të organizatave buxhetore, të cilat janë të përfshira në përmirësimin e transparencës së tyre, përgjegjësisë dhe kontrollit të ligjshmërisë së shpenzimeve. Tri nivelet e shqyrtuara këtu janë Auditori i Brendshëm, Zyra e Auditorit të Përgjithshëm dhe strukturat Parlamentare përgjegjëse për mbikëqyrjen e Llogarive Publike.

Ky dokument po ashtu shqyrton mënyrën se si funksionojnë parlamentet tjera në procesin e mbikëqyrjes së financave publike. Dy parlamentet e përzgjedhura për model krahasues janë Parlamenti i Mbretërisë së Bashkuar dhe Asambleja Nacionale e Sllovenisë, këto paraqesin shembull të mirë të mbikëqyrjes parlamentare të llogarive publike të cilat mund të shërbejnë si model për Kuvendin e Kosovës. Parlamenti i Mbretërisë së Bashkuar është përzgjedhur për shkak të historisë së gjatë të mbikëqyrjes Parlamentare të llogarive publike, dhe Sllovenia për shkak të historisë së ngjashme, madhësisë dhe aplikimit të mbikëqyrjes parlamentare të llogarive publike.

II. Mbikëqyrja e llogarive publike në Kosovë

Procesi i mbikëqyrjes së llogarive publike dhe shpenzimeve në Kosovë bëhet përmes tri niveleve të ndryshme. Niveli i parë është auditimi i brendshëm i cili bëhet brenda institucionit publik që është pranues i fondeve publike. Çdo organizatë buxhetore që është pranuese e parave publike është e obliguar të ketë auditor të brendshëm ose të prokuroj shërbimet e Auditorit të Brendshëm në rast se nuk e ka një të tillë.¹ Auditori i brendshëm ka për detyrë të shqyrtoj shpenzimet e organizatave buxhetore në raport me ligjet dhe praktikën për të mirë të organizatës buxhetore për të cilën e kryen auditimin.

Niveli i dytë i mbikëqyrjes është auditimi i jashtëm, i cili bëhet nga institucionet e jashtme të mandatuara për të shqyrtuar në mënyrë të pavarur se si i kanë menaxhuar institucionet publike fondet publike. Ligji për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë thotë

¹ Ligji për Auditimin e Brendshëm, Nr. 02/L-74, Neni 8.1

se çdo organizatë buxhetore dhe ndërmarrje publike që është pranuese e fondeve publike duhet t'i nënshtrohet procesit të pavarur auditues të cilin e ofron Zyra e Auditorit të Përgjithshëm.² Zyra e Auditorit të Përgjithshëm është institucion i pavarur kushtetues për kontroll ekonomik dhe financiar të institucioneve publike dhe i cili i raporton vetëm Kuvendit të Republikës së Kosovës.³

Dhe në fund, niveli i tretë dhe më i rëndësishëm i mbikëqyrjes së financave publike është Parlamenti. Si organ më i lartë legjislativ, Kuvendi i Kosovës siguron ekzistencën e institucionit të pavarur auditues dhe bën aprovimin final të buxhetit të propozuar nga Qeveria dhe si i tillë po ashtu mbikëqyr se si shpenzohet buxheti.

a) Auditori i brendshëm

Çdo institucion publik dhe ndërmarrje publike e pavarur që është pranuese e parave nga Fondi i Konsoliduar i Kosovës është në parim i obliguar të ketë auditor të brendshëm.⁴ Bazuar në Ligjin për Auditimin e Brendshëm, organizatat publike të cilat dështojnë të punësojnë zyrtarë për auditim të brendshëm dhe të kenë njësit të brendshëm auditues janë të obliguara të prokurojnë shërbime të Auditorit të Brendshëm. Ligji përcakton se në rast se organizata buxhetore dështon ta bëjë këtë gjë, bazuar në rekomandimet e Njësitit Qendror për Harmonizim (NQH), Ministri i Ekonomisë dhe Financave do të kërkoj nga Auditori i Përgjithshëm të kryej auditim të jashtëm të asaj organizate.⁵

Detyrat e Auditorit të Brendshëm janë të vlerësojnë efektivitetin ekonomik, efikasitetin dhe ligjshmërinë e shpenzimeve, siç janë përcaktuar nga NQH. Auditorët e brendshëm prodhojnë raporte tremujore dhe vjetore për efektivitetin ekonomik, efikasitetin dhe ligjshmërinë e shpenzimeve të cilat fillimisht i dorëzohen menaxherit të organizatës buxhetore e pastaj NQH-së.⁶ Në rast të parregullsive substanciale, raporti, me rekomandim të menaxherit duhet të diskutohet nga Komisioni Auditues,⁷ pas aprovimit të cilit raporti i dërgohet CHU-së i cili harton raporte vjetore për Ministrinë e Ekonomisë

² Shih nenin 47 dhe 48 të Ligjit për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë, Nr. 03/L048.

³ Ligji për Themelimin e Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm dhe Zyrës së Auditimit të Kosovës, Nr. 03/L-075.

⁴ Shih nenin 8.2 të Ligjit për Auditim të Brendshëm, Nr. 02/L-74.

⁵ Shih nenin 8.2 të Ligjit për Auditim të Brendshëm, Nr. 02/L-74.

⁶ Shih nenin 13.2 (g) të Ligjit për Auditim të Brendshëm, Nr. 02/L-74.

⁷ Sipas nenit 5 të Ligjit për Auditim të Brendshëm, Nr. 02/L-74, Komisioni i Auditimit përbëhet nga Zyrtari kryesorë i Administratës, dhe së paku tre anëtarë tjerë të menaxhmentit të lartë të organizatës buxhetore në fjalë.

dhe Financave (MEF). Pasi që Ministria ia ka prezantuar raportin Qeverisë për shqyrtim dhe aprovim, ky i dërgohet Kuvendit për informim dhe diskutim të mëtutjeshëm.⁸ Ky proces siguron mbikëqyrje të vazhdueshme të shpenzimeve. Po ashtu siguron efektivitet më të madh operacional, disiplinë buxhetore dhe financiare, dhe përputhshmëri ligjore dhe rregullative nga entitetet e sektorit publik.

Auditimi i brendshëm kryhet në bazë të Planit Vjetor të Veprimit i cili bazohet në analizat e rrezikut të kryera nga auditorët e brendshëm dhe kërkesat dhe rekomandimet nga menaxhmenti i Organizatave Buxhetore (OB). Raporti i auditorit të brendshëm merr në shqyrtim performancën, menaxhimin dhe shpenzimet e parave publike nga organizata buxhetore ose ndërmarrja publike dhe aderimi i tyre në procedurat e përshkruara ligjore. Të gjeturat i prezantohen menaxhmentit dhe CHU-së, auditori i brendshëm përshkruan rezultatet dhe ofron rekomandime lidhur me tejkalimin apo amandimin e shkeljeve të mundshme. Menaxhmenti ka për detyrë të përgjigjet me një plan veprimi i cili do t'i adresoj rekomandimet e ofruara nga auditori i brendshëm.⁹ Vlen të përmendet se shumë organizata buxhetore kërkojnë nga auditori i brendshëm të auditoj rekomandimet e lëshuara më parë për të njëjtën organizatë buxhetore. Auditori i brendshëm është po ashtu i obliguar të ndaj 20% të kohës së vet për nevoja të menaxhmentit të lartë në rast se ka ndonjë kërkesë për auditim ad-hoc apo të tjerë.¹⁰

b) Zyra e Auditorit të Përgjithshëm

Niveli i dytë i mbikëqyrjes bëhet nga Zyra e Auditorit të Përgjithshëm (ZAP). Përderisa auditori i brendshëm e bën auditimin për një organizatë buxhetore dhe i përgjigjet qeverisë, auditori i përgjithshëm ka mandate t'i auditoj të gjitha organizatat buxhetore dhe entitetet tjera në Kosovë të cilat janë më shumë se 50% pronësi publike ose marrin mjete financiare nga Buxheti i Konsoliduar i Kosovës dhe i përgjigjet Kuvendit të Kosovës.¹¹

⁸ Intervistë më Z. Kosum Aliu, drejtorë i Njesisë Qendrore të Harmonizimit. 20 Gushtë 2009.

⁹ Intervistë më Naile Hoti, drejtorë i Auditorit të Brendshëm të Doganave të Kosovës, 28 Gushtë 2009.

¹⁰ Manual për Auditin e Brendshëm, Njësia Harmonizuese Qendrore e Auditorit të Brendshëm, Dhjetorë2008

¹¹ Ligji për themelimin e Auditorit të Përgjithshëm dhe Zyrës së Auditimit të Kosovës, Nr. 03/L-075, nenet 3.1 dhe 3.2.

Në periudhën menjëherë pas luftës, auditimi në Kosovë është bërë nga Gjykata Holandeze e Auditimit, e cila ishte kontaktuar nga UNMIK-u¹² në bazë të dispozitave të Rregullores së UNMIK-ut 1999/16, e cila kërkonte sigurimin e një auditimi adekuat të pavarur nga Përfaqësuesi Special i Sekretarit të Përgjithshëm (PSSP).¹³ Gjykata Holandeze e Auditimit ka kryer shërbime auditimi nga viti 1999 deri 2003 kur UNMIK-u themeloi Zyrën e Auditorit të Përgjithshëm në bazë të Rregullores 2002/18. Sipas këtij ligji Auditori i Përgjithshëm ishte emëruar nga PSSP-ja dhe po ashtu i përgjigjej PSSP-së.

Që nga shpallja e pavarësisë së Kosovës, Auditori i Përgjithshëm funksionon në bazë të Kushtetutës së Republikës së Kosovës dhe Ligjit për Themelimin e Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm.¹⁴ Edhe pse sipas Kushtetutës dhe Ligjit për Themelimin e Auditorit të Përgjithshëm, Auditori i Përgjithshëm përzgjidhet nga Kuvendi i Kosovës. Dispozitat kalimtare përcaktojnë se “ *deri në fund të mbikëqyrjes ndërkombëtare të implementimit të propozimit Gjithpërfshirës për Zgjidhjen e Statusin e Kosovës, Auditori i përgjithshëm do të jetë ndërkombëtarë i emëruar nga Përfaqësuesi Civil Ndërkombëtarë*”.¹⁵

Detyrat e Auditorit të Përgjithshëm përfshijnë Auditimet e Performancës dhe Rregullsisë. Auditimi i performancës është auditim i ekonomisë, efikasitetit dhe efektivitetit me të cilën entiteti ka menaxhuar fondet e veta. Ndërsa Auditimi i Rregullsisë është shqyrtim i kujdesshëm i deklaratave financiare dhe të dhënave tjera financiare të organizatave buxhetore për të vërtetuar pajtueshmërinë e tyre me ligjin.¹⁶

Mënyra e auditimit në Kosovë bazohet në standardet e Organizata Ndërkombëtare e Institucioneve Supreme të Auditimit (INTOSAI), Bashkimi Evropian (BE) dhe standarde tjera relevante të auditimit, si dhe kërkesat relevante të Bordit të Kosovës për Standardet dhe Raportim Financiar(BKSRF).¹⁷

¹² Për më shumë informata shih faqen zyrtare të Gjykatës Holandeze të Auditimit në:

<http://www.courtofaudit.com/dsresource?objectid=64516&type=org> (qasur me 18.08.2009)

¹³ Shih nenin 5 të Rregullores së UNMIK-ut 1999/16 për Themelimin e Autoritetit Qendror Fiskal të Kosovës dhe çështje tjera të ngjashme.

¹⁴ Neni 136 dhe 137 I Kushtetutës së republikës së Kosovës rregullon funksionimin e Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm. Njëjtë edhe neni 2 i Ligjit 03/L-075 për Themelimin e Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm rregullon themelimin dhe funksionimin e ZAP.

¹⁵ Shih nenin 157 të Kushtetutës së Republikës së Kosovës dhe nenin 8 të Ligjit 03/L-075 për Themelimin e Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm.

¹⁶ Shih nenin 1 të Ligjit për Themelimin e Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm dhe Zyrës së Auditimit të Kosovës.

¹⁷ *Ibid* neni 3 I Ligjit për Themelimin e Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm dhe Zyrës së Auditimit të Kosovës.

Standardet e lartpërmendura kërkojnë një numër normash që duhet përmbushur nga Zyra e Auditorit të Përgjithshëm, për të siguruar kështu transparencë dhe efikasitet të shpenzimeve publike dhe për ta ngritur nivelin e përgjegjësisë.

Auditimi i ndërmarrë nga Zyra e Auditorit të Përgjithshëm në vitet e kaluara ishte goxha i ndryshëm nga sistemi që është duke u prezantuar dhe zbatuar aktualisht. Sipas Z. Lage Olofsson, Auditor i Përgjithshëm i Kosovës, përpara auditimi ka filluar vetëm pasi që ZAP ka pranuar Deklaratat Vjetore Financiare nga organizatat buxhetore, gjë që është bërë me 30 Mars çdo vit. ZAP është dashur të caktoj një numër organizatash për t'i audituar gjatë pranverës, dhe pastaj grupin tjetër gjatë verës, dhe ato që kanë mbetur i ka audituar gjatë vjeshtës. Raporti final i auditimit i është dërguar pastaj Kuvendit, më së largu në nëntor.

Cikli i ri i auditimit është goxha i ndryshëm. Sipas sistemit të ri, auditimi fillon në shtator të vitit aktual. Në bazë të analizës së rrezikut material të Buxhetit të Konsoliduar të Kosovës (BKK), ZAP planifikon auditimin e përkohshëm të organizatave buxhetore. Periudha e auditimit të përkohshëm përfundon me 30 mars të vitit vijues, dhe Auditimi Final fillon pasi që organizatat buxhetore të kenë dorëzuar Deklaratat Vjetore Financiare. Drafti përfundimtarë i Raportit Vjetor Financiar i ZAP i parashtrohet Kuvendit me 31 gusht të vitit vijues.

ZAP është i vetëdijshëm për mungesën e kapaciteteve për të kryer auditimin e të gjitha organizatave buxhetore. Për ta përmirësuar këtë çështje, Qeveria e Kosovës me qëllim të arritjes së standardeve Evropiane për kontroll financiar, është pajtuar të dyfishoj numrin e auditorëve të jashtëm duke rritur numrin e tyre për 20% në vit gjatë 5 viteve të ardhshme.¹⁸ Fatkeqësisht, sipas Auditorit të Përgjithshëm, kjo rritje nuk ka ndodhur deri më sot, dhe Kuvendi nuk ka ndërmarrë asnjë hap për të lehtësuar nevojat e ZAP.¹⁹

Kur merret në konsideratë puna e ZAP, mund të shihet se në të kaluarën ZAP nuk ka dhënë opinion në Raportet e veta Vjetore Financiare, ndërsa këtë vit Auditori i Përgjithshëm ka dhënë opinion. Në të kaluarën vetëm pesë (5) raporte janë publikuar dhe

¹⁸ Plani i Veprimt për Zbatimin e Partneritetit Evropian për Kosovën 2008

¹⁹ Intervistë me Lage Olofsson, Auditor i Përgjithshëm i Kosovës, 26 gusht 2009.

i janë dërguar Parlamentit dhe Qeverisë, përderisa aktualisht Auditori i Përgjithshëm planifikon të dorëzoj rreth 300 raporte, institucioneve relevante vendore dhe ndërkombëtare në Kosovë.²⁰

c) Mbikëqyrja Parlamentare e Llogarive Publike në Kosovë

Mbikëqyrja parlamentare e llogarive publike në Kosovë është koncept i ri dhe në zhvillim dinamik. Që nga vendosja e UNMIK-ut në vitin 1999 dhe deri me shpalljen e deklaratës së pavarësisë në 2008, mbikëqyrja e llogarive publike është bërë nën autoritetin ligjor të PSSP-së. Megjithatë, me shpalljen e pavarësisë së Kosovës, dhe zvogëlimin gradual të kompetencave të UNMIK-ut, mbikëqyrja parlamentare e llogarive publike ka hyrë në një fazë të re të përgjegjësisë, duke përfshirë mbikëqyrjen e shpenzimeve të financave publike. Si e tillë, Kosova është vendi i parë në rajonin e Ballkanit Perëndimor që ka vendosur të themeloj një komision të tillë. Kjo iniciativë do të rris kapacitetet e Kosovës për qeverisje të mirë si dhe lëvizjen drejt Integritimit në BE, duke shtuar kështu standardin e mbikëqyrjes me prezantimin e një organi të tillë i cili do të merret në mënyrë specifike me mbikëqyrjen e llogarive publike.

Kuvendi i Kosovës, si organi më i lartë legjislativ, është niveli final dhe më i rëndësishëm i mbikëqyrjes së financave publike. Bazuar në Rregullat e Procedurës (ReP) aktualisht në fuqi, mbikëqyrja nga Kuvendi e llogarive publike bëhet nga Komisioni për Buxhet dhe Financa (KBF).

Komisioni i Kuvendit për Buxhet dhe Financa është Komision i përhershëm i përbërë nga 12 anëtarë. Anëtarët e tij vijnë nga të gjitha partitë politike të përfaqësuara në Kuvend dhe reflekton përbërjen e përgjithshme të Kuvendit, me partinë shumicë në krye të Komisionit.

Ky Komision është njëri nga më të rëndësishmit në Kuvend sepse ka autoritet të shqyrtoj Buxhetin Vjetor të të gjitha Organizatave Buxhetore dhe është i vetmi Komision që ka autoritet t'i bëj rekomandime Kuvendit lidhur me buxhetin nacional.²¹ Për më tepër, ky Komision është i autorizuar të mbikëqyr mënyrën se si ka qenë dhe si është shpenzuar buxheti. Prandaj, Komisioni ka përgjegjësi të dyfishtë: së pari është i mandatar të merret

²⁰ Ibid.

²¹ Neni 35, paragrafi 10 i Rregullave të Procedurës të Kuvendit të Kosovës. Shih: <http://www.assembly-kosova.org/common/docs/Z-Rregullore%20e%20punes-anglisht-20%20maj%202005-me%20ndryshime.pdf> (qasur me 21.08.2009).

me të gjitha çështjet buxhetore dhe së dyti është përgjegjës për shqyrtimin e shpenzimeve buxhetore. Tabela më poshtë i ndan dy fushat me të cilat është i ngarkuar ky Komision:²²

Komisioni Parlamentar për Buxhet dhe Financa	
1. Kompetencat mbi Buxhetin	2. Kompetencat në Mbikëqyrjen e llogarive publike
<p>Komisioni për Buxhet dhe Financa i shqyrton:</p> <p>a) Çështjet buxhetore dhe ato financiare;</p> <p>b) Buxhetin vjetor të IPVQ-së²³ në pajtim me rregullën 35, paragrafi 10; dhe</p> <p>c) Implikimet buxhetore për vitin e parë dhe për vitet në vazhdim që shoqërojnë projektligjin dhe të bëjë rekomandime në komisionin përkatës funksional ose në Kuvend.</p>	<p>Komisioni për Buxhet dhe Financa gjithashtu ka përgjegjësi për kontrollin e raporteve vjetore dhe të pasqyrave të reviduara financiare të buxhetit të konsoliduar të Kosovës, që lidhen me buxhetin e institucioneve të përkohshme të vetëqeverisjes dhe me raporte të tjera të revizionit financiar që kanë të bëjnë me punën e Kuvendit, të kryetarit, të Qeverisë, të ministrive, ose me aktivitete të tjera të Institucioneve të Përkohshme të Vetëqeverisjes, të mbështetura drejtpërsëdrejti ose tërthorazi nga buxheti i konsoliduar i Kosovës.</p>

Rregullat e Procedurës që aktualisht përdoren nga Kuvendi i Kosovës janë hartuar sipas dispozitave të Kornizës Kushtetuese të Institucioneve të Përkohshme të Kosovës. Sidoqoftë, me shpalljen e Kushtetutës së Republikës së Kosovës është dashur të hartohen rregulla të reja. Këto Rregulla të Reja të Procedurës kanë kaluar leximin e parë në Kuvend, mirëpo ende nuk janë miratuar. Miratimi i tyre formal pritet të ndodh në të ardhmen e afërt.²⁴

Kreu 13, neni 69 i Rregullave të reja të Procedurës përcakton strukturën e re të Kuvendit, e cila përbëhet nga katër komisione të përhershme dhe dymbëdhjetë komisione funksionale, me mundësinë e themelimit të komisioneve *ad hoc*. Në çështjet që kanë të bëjnë me aspektet financiare, drafti i ri i rregullave të procedurës parasheh dy organe: Komisioni i Përhershëm për Buxhet dhe Financa; dhe Komisionin funksional për Mbikëqyrjen e Financave Publike.

²² Neni 51 i Rregullave të Procedurës së Kuvendit të Kosovës, i cili definon mandatin dhe detyrat e Komisionit për Buxhet dhe Financa.

²³ Pas shpalljes së pavarësisë, Institucionet e Përkohshme të Vetëqeverisjes (IPVQ) kanë përfunduar së ekzistuari dhe tani janë Qeveria e Kosovës

²⁴ Intervistë me Z. Naim Maloku, anëtarë i Kuvendit të Presidencës së Kosovës. 27.07.2009.

Detyrat dhe Përgjegjësitë e Komisionit për Buxhet dhe Financa (KBF) të përcaktuara në projektin e ri të rregullave të procedurës, kanë shtuar autoritetin e këtij komisioni edhe për t'u marrë me monitorimin dhe zbatimin e legjislacionit të lidhur me punën e komisioneve, siç është përcaktuar më poshtë. Komisioni i dytë i themeluar për t'u marrë me çështjet financiare është Komisioni funksional për Mbikëqyrje të Financave Publike (KMFP). Edhe pse siç u përmend më lartë, drafti i ri Rregullave të Procedurës nuk është miratuar formalisht, vendimi për të themeluar KMFP është marrë në mbledhjen e Kuvendit të datës 24 korrik 2009.²⁵ Ky vendim i Kuvendit nuk përshkruan detyrat dhe përgjegjësitë e KMFP-së. Detyrat e këtij komisioni janë përcaktuar nga projekti i ri i Rregullave të procedurës.

Komisioni për Buxhet dhe Financa mbështetet nga vetëm 3 anëtarë të përhershëm të përcaktuar për këtë komision, prej të cilëve vetëm një ka ekspertizë të nevojshme për zbatimin e detyrave dhe përgjegjësi të KBF. Kompetencat e dy komisioneve në projektin e ri të Rregullave të procedurës të Kuvendit të Kosovës janë si në vijim:²⁶

Komisioni për Buxhet dhe Financa	Komisioni për Mbikëqyrje të Financave Publike
<p>Komisioni për Buxhet e Financa është komision i përhershëm.</p> <p>Komisioni, në kuadër të fushëveprimit dhe përgjegjësi të tij shqyrton të gjitha çështjet që kanë të lidhen me buxhetin dhe financat në Kosovë. Fushëveprimi i këtij komisioni përfshin:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Shqyrtimin e Buxhetit vjetor të Kosovës dhe rishikimin e tij; - Çështjet buxhetore dhe ato financiare; - Implikimet buxhetore për vitin e parë dhe për vitet në vazhdim që shoqërojnë Projekt ligjin dhe bën rekomandime në komisionin përkatës funksional ose në Kuvend; - Kontrollimin e raporteve vjetore, dhe të pasqyrave të kontrolluara financiare të buxhetit vjetor të Kosovës; - Raportet e revizioneve financiare që lidhen me punën e Kuvendit, Presidentit, Qeverisë dhe 	<p>Komisioni për Mbikëqyrjen e Financave Publike është komision funksional, fushëveprimi i tij është:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Shqyrton Raportet periodike të Ministrisë së Ekonomisë dhe Financave, për shpenzimet e institucioneve të Kosovës; - Shqyrton raportet e Zyrës së Auditorit Gjeneral për institucionet publike; - Mbikëqyrë zbatimin e ligjit mbi Menaxhimin e Financave Publike; - Gjatë ekzaminimit të raporteve, organizon dëgjime informative ku ftohen zyrtarë qeveritar dhe të tjerë të raportojnë rreth përmbajtjes së raportit - I raporton Kuvendit të Republikës së Kosovës, sipas rregullores së Kuvendit.

²⁵ Zyrtarë të Kuvendit kanë ofruar një kopje të vendimit të Kuvendit të Kosovës të marrë në seancën e datës 24 korrik 2009.

²⁶ Projekti i ri i Rregullave të Procedurës të Kuvendit të Kosovës.

<p>institucioneve të tjera shtetërore dhe publike të Kosovës, të mbështetura drejtpërdrejt ose në mënyrë të tërthorë nga Buxheti i Kosovës.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Raportimin kohë pas kohe, më iniciativën e vet ose me kërkesën e Kuvendit, në seancë plenare lidhur më çështjet nga fushëveprimi i tij. - Angazhimin për shqyrtimin e programit të Qeverisë, mënyrën dhe nivelin e zbatimit e tij në fushën e financave dhe i jep rekomandime Kuvendit; - Bashkëpunimin me Ministrinë e Ekonomisë dhe Financave dhe Qeverinë, e cila është e obliguar që ti ofrojë të gjitha të dhënat e kërkuara nga ana e Komisionit, përfshirë edhe raportimet e ministrit dhe të personave të tjerë të autorizuar të ministrisë; - Shqyrtimin e legjislacionit në fushat që kanë lidhen me lëmin e buxhetit dhe financave; - Të drejtën për të hartuar iniciuar dhe hartuar Projektligje; - Shqyrtimin e projektligjeve dhe të mocioneve përmbajtjesore lidhur me to si dhe lidhur me veprimtarinë e përgjithshme në Kuvendin dhe në institucionet e tjera të Kosovës që lidhen me fushëveprimin e tij; - Mbikëqyrjen e zbatimit të ligjeve nga fushëveprimi i tij; - Komisioni ushtron edhe veprimtari të tjera, të cilat përcaktohen me këtë Rregullore; - Shqyrtimin e çështjeve tjera të përcaktuara me këtë Rregullore dhe çështjet të cilat me vendim të veçantë të Kuvendit, i barten këtij Komisioni; 	<ul style="list-style-type: none"> - Në bazë të gjetjeve kryesore harton raporte me rekomandime dhe i dorëzon për shqyrtim dhe miratim në Kuvend - Në baza periodike nga institucionet përkatëse kërkon raporte mbi progresin e arritur në zbatimin e rekomandimeve të komisionit.
---	--

Rregullat e reja të procedurës jo vetëm që e lënë mandatin e buxhetit dhe të mbikëqyrjes në kompetencë të KBF por edhe e shtojnë nivelin e kompetencave të tij duke përfshirë edhe monitorimin dhe zbatimin e legjislacionit. Kjo mundë të shkaktoj 3 probleme të mëdha:

Së pari, detyrat që KBF i kryen në planifikimin, shqyrtimin dhe monitorimin e zbatimit të disa ligjeve mund të shkaktojnë drejtpërdrejtë konflikt me autoritetin për të mbikëqyrë shpenzimet e shkaktuara nga zbatimi i po këtyre ligjeve. KBF duhet të përqendrohet në implikimet financiare të legjislacionit të ri; jo të përqendrohet në mënyrën se si kanë ndodhur shpenzimet.

Së dyti, për shkak të natyrës së gjerë të detyrave dhe përgjegjësive, KBF nuk do të jetë në gjendje të kryej si duhet detyrat për mbikëqyrjen e llogarive publike që i janë përcaktuar me Rregulla të procedurës. Për shembull, prej 117 pikave që janë diskutuar në takimet e Komisionit për Buxhet dhe Financa gjatë pjesë së parë të vitit 2009, vetëm 8 kanë qenë të lidhura me mbikëqyrjen e financave publike, gjë që përbën vetëm 6% të pikave të diskutuara. Kjo është e vërtetë edhe për vitin paraprak. Në vitin 2008, KBF ka shqyrtuar çështjet që kanë të bëjnë me mbikëqyrjen e financave publike vetëm në 11 raste të veçanta, që prapë përbën vetëm 6% të 183 pikave të diskutuara. Për më tepër, çështjet që kanë të bëjnë me shpenzimet e financave publike asnjëherë nuk kanë arritur të jenë në krye të agjendës së këtij komisioni.²⁷ Padyshim, themelimi i Komisionit për Mbikëqyrjen e Financave Publike do të ndryshoj këtë gjendje sepse në mënyrë specifike do të jetë i angazhuar dhe i autorizuar për t'u marrë me çështjet e lidhura me shpenzimet e fondeve publike.

Dhe së fundi, dhe çka është më me rëndësi, kompetencat e KBF siç janë përcaktuar me Rregullat e reja të Procedurës shkaktojnë konflikt të kompetencave mes KBF dhe Komisionit të themeluar rishtazi për Mbikëqyrjen e Financave Publike. Kompetencat e nënvizuara në tabelën më lartë paraqesin konflikt të drejtpërdrejtë me KMFP. Ky konflikt i kompetencave, i përcaktuar pa ndonjë sqarim për mënyrën se si do të përmbushen ato do të ketë padyshim ndikim negativ në procesin e mbikëqyrjes së financave publike. KBF është komision i përhershëm i cili ka përparësi ndaj komisioneve funksionale. Përderisa, KBF kryesohet dhe përbëhet nga përfaqësues të partisë shumicë, KMFP kryesohet nga opozita; dhe kjo mund të paraqes konflikt të interesit.

²⁷ Marrë nga procesverbalet e takimeve të publikuara tek Komisioni për Buxhet dhe Financa në ueb-faqen zyrtare të Kuvendit të Kosovës. Ju lutem shihni tek: <http://www.assembly-kosova.org/?cid=2,110.76&c=p>, qasur së fundi me 24 gusht 2009. Pikat që kanë të bëjnë me mbikëqyrjen e shpenzimeve asnjëherë nuk janë vënë në fillim, madje as si pikë e dytë e agjendës së KBF.

d) Marrëdhëniet ndërinstitucionale në mbikëqyrjen e financave publike

Për mbikëqyrjen efektive të financave publike duhet të ekzistojë një lidhje e fuqishme midis tre (3) niveleve të mbikëqyrjes të paraqitura më lartë. Marrëdhënia midis këtyre duhet të rregullohet me ligj dhe akteve tjera nënligjore, mirëpo në të njëjtën kohë duhet të ketë një marrëdhënie e fuqishme bazuar në mirëkuptimin dhe respektin e ndërsjellë institucional.

Këto nivele të mbikëqyrjes pasqyrojnë mbikëqyrjen horizontale dhe vertikale të llogarive publike. Këto dy linjat vertikale janë Qeveria e Kosovës dhe Kuvendi i Kosovës.

Sipas ligjit, auditori i përgjithshëm ka qasje të pakufizuar në të gjitha dokumentet e natyrës financiare në të gjitha organizatat buxhetore. Si i tillë, marrëdhëniet e tij me institucionet tjera nën fushëveprimin e tij të auditimit janë të rregulluara në dy mënyra. Ato ose janë të rregulluara me ligj ku, siç edhe është cekur më lartë, ZAP ka qasje të pakufizuar në të gjitha dokumentet e natyrës financiare të organizatave buxhetore, ose duke krijuar një kulturë të llogaridhënies përbrenda organizatave buxhetore duke i inkurajuar ato që të jenë sa më transparent, gjë që është duke u përpjekur ta arrij ZAP.²⁸

Pika e parë e kontaktit e ZAP përbrenda një organizate buxhetore është auditori i brendshëm. Marrëdhëniet e tij janë të rregulluara me ligj²⁹ mirëpo janë krijuar edhe marrëdhënie joformale pozitive midis këtyre dy zyrave.³⁰ Sipas ligjit, pas përfundimit të procedurës së nevojshme për inicimin e auditimit të jashtëm, auditori i brendshëm ka përgjegjësinë për t'i ofruar auditorit të jashtëm të gjithë dokumentet e nevojshme dhe që të përkrah procesin e auditimit. Megjithatë, kjo nuk ndodh gjithmonë në praktikë, pasi që ka pasur raste kur organizatat buxhetore nuk kanë bashkëpunuar plotësisht me auditorët e jashtëm. Rasti më i fundit ka ndodhur kur auditorët e jashtëm ishin ballafaquar me trysni nga Ministria e Transportit dhe Telekomunikimi për të ndërruar auditorët, deri në atë masë që auditorët u dëbuan nga ky institucion.³¹ Në raste të tilla Kuvendi do të duhej të intervenonte për t'i siguruar pavarësi institucionale ZAP në kryerjen e punëve të saja.

²⁸ Intervistë me Lage Olofsson, Auditori i Përgjithshëm i Kosovës, 26 gusht 2009.

²⁹ Ligji për Themelimin e Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm të Kosovës dhe Zyrës së Auditimit të Kosovës. Ligji Nr. 03/L-075, dhe Ligji për Auditimin e Brendshëm. Ligji Nr. 02/L-74

³⁰ Intervistë me Lage Olofsson, Auditori i Përgjithshëm i Kosovës, 26 gusht 2009.

³¹ Koha Ditore, e shtune 22 gusht 2009, *Ministria e Limajt Përçë Auditorët*.

ZAP ka për mandat përgatitjen e raporteve të cilat detajojnë përdorimin e parasë publike nga ekzekutivi, mirëpo nuk ka për mandat zbatimin e masave korigjuese dhe të përcjell se sa ekzekutivi përmbush gjetjet e saja. Me qëllim të arritjes së kësaj, ZAP duhet të jetë e lidhur me institucionet politikisht më të fuqishme përbrenda sistemit demokratik të qeverisjes. Lidhja me Kuvendin është qenësore që të mos prodhohen raporte të auditimit të llogarive të cilat do të injorohen. Bazuar në Kushtetutën e Republikës së Kosovës dhe ligjit për Themelimin e Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm, ZAP i jep llogari drejtpërdrejtë Kuvendit. Megjithatë, mënyra se si trajtohen raportet e ZAP nga Kuvendi dhe ndikimi të cilin ato kanë në qeveri sa i përket shpenzimeve është çështje për debatim.

Edhe pse ekziston lidhja e drejtpërdrejtë midis auditorëve të brendshëm dhe ZAP, nuk ekziston një lidhje e drejtpërdrejtë midis Kuvendit dhe auditorëve të brendshëm. Megjithatë, një lidhje e tërthortë ekziston përmes të raporteve të cilat auditorët e brendshëm i dorëzojnë tek NjQH, dhe të cilat pas miratimit nga qeveria i dërgohen Kuvendit.

Duke qenë autoriteti më i lartë, Kuvendi mund të kërkojë kryerjen e auditimeve të jashtëzakonshme, përveç raporteve të auditimit të rregullsisë financiare të cilat ZAP është i detyruar me ligj që ti përgatisë. Pas pranimit të kërkesës me shkrim nga Kuvendi apo Qeveria, ZAP mund të kryej një auditim të rregullsisë financiare apo të performansës të cilësdo organizatë buxhetore. Përveç kësaj, pas kërkesës me shkrim nga ndonjë donator, ZAP mund të kryej auditimin e fondeve të dhuruara.³²

Fatkeqësisht, për momentin as baza ligjore e as mirëkuptimi i ndërsjellë ndër-institucional janë duke funksionuar si duhet. Koha dhe hapësira e cila u jepet raporteve të ZAP është vetëm simbolike dhe dëbimi i auditorëve të jashtëm nga një institucion qeveritar gjatë kryerjes së auditimit tregon qartë që zbatimi i dispozitave ligjore, në rastin më të mirë, është vetëm i pjesshëm.

Njëri nga elementet esenciale të qeverisjes demokratike është shfrytëzimi i duhur i parasë publike. Shfrytëzimi i parasë publike në një mënyrë të përgjegjshme, efektive (duke u siguruar që do të merret parasysh vlera e parasë së shpenzuar) dhe transparente është një përgjegjësi e cila i është dhënë Qeverisë. ZAP mund të ndihmojë që të sigurohemi që ky

³² Shiko nenin 3.7 dhe 3.11 të Ligjit për Themelimin e Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm të Kosovës dhe Zyrës së Auditimit të Kosovës. Ligji Nr. 03/L-075.

proces i llogaridhënies, efektshmërisë dhe transparencës janë të zbatuara në mënyrë të duhur nga qeveria përmes shqyrtimit të sajë të pavarur të llogarive të paraqitura nga qeveria.

III. Praktikë më të mira të Mbikëqyrjes Parlamentare të Llogarive Publike

Duke shikuar shembujt se si parlamentet tjera bëjnë mbikëqyrjen e financave publike, kemi vënë re se asnjëri nga parlamentet e shteteve të Ballkanit Perëndimor nuk ka një komision specifik i cili merret me mbikëqyrjen e llogarive publike.

Pasi që mbikëqyrja e financave publike është njëra nga kërkesat madhore për integritet evropian, është përfshirë edhe një kolonë në tabelë që tregon ku qëndron secili nga shtetet e Ballkanit Perëndimor lidhur me këtë çështje. Tabela më poshtë paraqet strukturat të cilat merren me llogaritë publike në rajonin e Ballkanit perëndimor dhe statusi i tyre në integritet evropian.

Shteti	Komisioni	Fushëveprimi	Statusi në integritet në BE
Shqipëria	Komisioni për Ekonomi dhe Financa	Buxheti dhe mbikëqyrja e Shpenzimeve	Ka dorëzuar aplikacionin për anëtarësim
Maqedonia	Komisioni për Buxhet dhe Financa	Buxheti, financat dhe mbikëqyrja e shpenzimeve publike	Statusi i kandidatit
Kroacia	Komisioni për Financa dhe Buxhet Qendror	Financat, Buxhetit, Llogaritë Publike dhe Ekonomia	Statusi i kandidatit
Mali i Zi	Komisioni për Ekonomi, Financa dhe Buxhet	Financat, Buxhetit, Llogaritë Publike dhe Ekonomia	Ka dorëzuar aplikacionin për anëtarësim
Serbia	Komisioni për Financa	Buxheti dhe Bilanci vjetor	Marrëveshja e Stabilizim Asocimit
Bosnja dhe Hercegovina	Komisioni për Buxhet dhe Financa	Ekzekutimi dhe monitorimi i ekzekutimit të buxhetit	Marrëveshja e Stabilizim Asocimit

Edhe pse shtetet e Ballkanit Perëndimor të paraqitura më lartë kanë një traditë më të gjatë të shtetësisë dhe janë më të avancuara në procesin e integrimi në BE se sa Kosova, ato akoma përdorin vetëm një trup parlamentar për të shqyrtuar çështjet buxhetore si dhe për të kryer mbikëqyrjen e llogarive publike.

Është e qartë se shtetet tjera të Ballkanit Perëndimor do të duhet të krijojnë strukturat për mbikëqyrjen e financave publike pasi që është kërkesë e Bashkimit Evropian që secili shtet anëtar të ketë të vendosur një sistem për mbikëqyrjen e financave publike. Në pjesën më të madhe të rasteve mënyra më efektive për këtë është përmes një komisioni të ndarë i cili fokusohet në mbikëqyrjen e llogarive publike.³³

Që të mund të ofrojmë shembuj se si funksionojnë komisionet specifike për mbikëqyrjen parlamentare të financave publike, ne jemi koncentruar në dy shtete të cilat kanë komisione specifike parlamentare për llogari publike. Përderisa njohim faktin se shtet e shqyrtuara në vijim kanë mekanizma shtesë për mbikëqyrjen e financave publike, ky punim fokusohet vetëm në dimensionin parlamentar. Për këtë u konsultuan Parlamenti i Mbretërisë së Bashkuar të Britanisë së Madhe dhe Irlandës veriore (MB) dhe Kuvendi Kombëtar i republikës së Sllovenisë.

Komisioni për Llogari Publike i MB është zgjedhur për shkak të historisë dhe traditës së saj të vjetër në mbikëqyrjen e financave publike. Në anën tjetër Kuvendi kombëtar i Sllovenisë është përzgjedhur jo vetëm për shkak se ai konsiderohet një anëtar i ri i suksesshëm i Bashkimit Evropian me të cilin Kosova ka ngjashmëri nga aspekti gjeografik dhe popullata, por edhe për shkak se Kuvendi i Kosovës që nga krijimi i tij ka konsultuar Kuvendin e Sllovenisë në strukturimin e tij por gjithashtu e ka shikuar si model të mirë për aspektet institucionale, legjislativ dhe aspektet tjera të shtet formimit.

a) Parlamenti i MB

Parlamenti i MB jo vetëm se është njëri ndër parlamentet më të vjetra në botë, mirëpo është edhe njëri ndër parlamentet e para që ka krijuar një komision të veçantë i cili merret me mbikëqyrjen e llogarive publike. Ajo ka zhvilluar një model i cili është duke u zbatuar në shtetet e Komonuelthit.

Në MB buxheti i qeverisë hartohet nga Kancelari i Thesarit (Ministri i Financave) i cili prezantohet në seancë plenare të Parlamentit për miratim. Janë dy komisione të

³³ Për më shumë informata shiko Gjykata Evropiane e Auditorëve, www.eca.europa.eu.

rëndësishme të Parlamentit të MB të cilat merren drejtpërdrejtë me mbikëqyrjen e llogarive publike. Ata janë Komiteti për Llogaritë Publike dhe Komisioni i Llogarive Publike. Tabela në vijim paraqet fushëveprimin e tyre.

Komiteti për Llogaritë Publike	Komisioni i Llogarive Publike
Bazuar në Aktin Kombëtar për Auditim 1983, puna kryesore e Komitetit është: ekzaminimi i Raporteve të hartuara nga Komptrolleri dhe Auditori i Përgjithshëm (C&AG) për studimin e vlerës së parasë së shpenzuar lidhur me ekonominë, efikasitetin dhe efektshmërinë me të cilën Departamentet Qeveritare dhe trupat tjerë kanë shfrytëzuar resurset e tyre në arritjen e synimeve të tyre	Bazuar Aktin Kombëtar për Auditim 1983 roli kryesor i Komisionit është: Ti ekzaminojë përlllogaritjet për Zyrën Kombëtare të Auditimit; Të marrë në konsiderim raportet nga auditori i emëruar i Zyrës Kombëtare të Auditimit, dhe të raportojë kohë pas kohe.

Dallimi midis dy trupave të paraqitur në tabelën më lartë është se përderisa është detyrë e Komitetit për Llogaritë Publike që të shqyrtojë raportet e prodhuara nga Zyra Kombëtare e Auditimit (NAO) lidhur me shpenzimet e Qeverisë dhe lëshon rekomandime për vlerën e parasë së shpenzuar, Komisioni i Llogarive Publike duhet të sigurojë ekzistimin dhe funksionimin e duhur të NAO si dhe pavarësinë e saj. Komisioni i Llogarive Publike nuk merret me përmbajtjen e raporteve të auditimit. Për qëllimet e këtij punimi ne do të fokusohemi vetëm në funksionet dhe mandatin e Komitetit për Llogari Publike.

Rekomandimet e para për themelimin e këtij komisioni u bënë në vitin 1857, mirëpo ky komision nuk u themelua deri në vitin 1861. Fillimisht u themelua si një komision ad-hoc, mirëpo në vitin 1862 ky komision u bë një komision i përhershëm i Parlamentit të MB. Anëtarët emërohen në fillim të secilës legjislaturë Parlamentare duke u bazuar në një mocion nga ndonjëri nga Ministrat e Qeverisë, dhe pas konsultimeve me Opozitën.³⁴

Komiteti për Llogaritë Publike, si komision funksional, përbëhet nga 16 anëtarë të Parlamentit të MB i cili reflekton përbërjen e Parlamentit dhe një anëtar ex-officio,

³⁴ Shiko faqen zyrtare të Komisionit për Llogari Publike të Parlamentit të Mbretërisë së Bashkuar në: http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/committee_of_public_accounts/pachist.cfm (të qasur më 19.08.2009). Para dhjetorit 1974, anëtarët emëroheshin në fillim të secilit Sesion.

Sekretarin Financiar të Thesarit. Kryetari i Komitetit sipas traditës është anëtar i opozitës dhe gjithmonë është një ish Ministër...³⁵

Puna kryesore e Komitetit është ekzaminimi i raporteve të prodhuara nga Komptrolleri dhe Auditori i Përgjithshëm (C&AG) lidhur me studimet e tij për vlerën e parave të shpenzuara për ekonominë, efikasitetin dhe efektshmërinë me të cilën Departamentet e Qeverisë dhe trupat e tjerë kanë shfrytëzuar resurset e tyre për të zhvilluar synimet e tyre. Rreth 50 nga këto raporte adoptohen nga Komiteti, duke pranuar dëshmi gojore ose, në disa raste, duke u dërguar pyetje me shkrim departamenteve të Qeverisë të ndërlidhura për qartësime të mëtutjeshme. Është synim i Komitetit që të mësojë nga sukseset dhe dështimet e kaluara të cilat mund të aplikohen në aktivitetet e ekzaminuara në të ardhme apo në përgjithësi.

Ky komitet mbikëqyr vlerën e parasë së shpenzuar nga Qeveria qendrore Britanike dhe shqyrton rreth 2/3 të raporteve të Komptrollerit dhe Auditorit të Përgjithshëm dhe lëshon *desideratum* për qeverinë. Pas kësaj qeveria ka dy javë që të përgjigjet dhe të shpjegojë hapat të cilat do ti ndërmerret për të përmbushur rekomandimet e kërkuara të cilat i janë dërguar nga Komiteti për Llogaritë Publike.³⁶

b) Kuvendi Kombëtar i Sllovenisë

Përbrenda kuvendit Kombëtar të Sllovenisë ekzistojnë struktura të ndryshme të cilat mbikëqyrin punën e qeverisë. Ato ndahen në Komitete, të cilat merren me çështje të gjera të ndërlidhura me punën e qeverisë, dhe Komisione, të cilat merren me çështjet specifike apo departamentet veçanta të qeverisë.³⁷

Sa i përket buxhetit dhe zbatimit të Buxhetit, Kuvendi Kombëtar i Sllovenisë ka dy trupa punues. Këta janë Komisioni për Kontrollin e Financave Publike dhe Komiteti për Financa dhe Politika Monetare.

Fushëveprimi i tyre është:

³⁵ Intervistë me z. Mark Etherton, nëpunës i Komisionit për Llogaritë Publike, Parlamenti i MB. 08.09.2009.

³⁶ Intervistë me z. Mark Etherton, nëpunës i Komisionit për Llogaritë Publike, Parlamenti i MB. 08.09.2009.

³⁷ Intervistë me z. Jozef Koncam, sekretar i Komisionit për Kontrollin e Financave Publike të Kuvendit Kombëtar të Sllovenisë. 21 08.2009

Komisioni për Kontrollin e Financave Publike	Komiteti për Financa dhe Politika Monetare
<p>Komisioni për Kontrollin e Financave Publike:</p> <ul style="list-style-type: none"> - kontrollon zbatimin e buxhetit të shtetit dhe të planeve financiare të Institutit për Sigurim Pensional dhe të Invaliditetit të Sllovenisë, Institutit për Sigurim Shëndetësor të Sllovenisë, dhe institutin publik të Radiotelevizionit të Sllovenisë sa i përket ligjshmërisë, qëllimit dhe efikasitetit të shpenzimeve, si dhe përpikërinë e pasqyrave të tyre financiare në bazë të raporteve të Gjykatës së Auditimit; - monitoron zbatimin e buxheteve të komuniteteve lokale të cilat pranojnë burime financiare për të balancuar llogaritë e tyre, dhe kontrollon përdorimin e planifikuar të resurseve të ndara nga buxheti shtetëror; - kontrollon zbatimin e planeve financiare dhe të saktësisë së pasqyrave financiare të fondeve publike, ndërmarrjeve publike, dhe instituteve publike të themeluara nga Republika e Sllovenisë; dhe - i raporton Kuvendit Kombëtar lidhur me kontrollin e kryer dhe propozon masat e nevojshme. 	<p>Komiteti për Financa dhe Politika Monetare diskuton draft ligjet, aktet e tjera, si dhe çështjet që kanë të bëjnë me:</p> <ul style="list-style-type: none"> - të hyrat e financave publike, - buxhetin dhe prokurimin publik, - thesarin dhe kontabilitetin publik, - tatimet dhe sistemet e doganave - sistemin financiar, - sistemin e veprimeve qendrore bankare dhe politikat monetare, - parandalimin dhe zbulimin e shpëlarjes së parave, - lojërat, - ndihmën shtetërore, - pronën publike, - veprimet e Slovenska odškodninska družba d.d. (Korporata Sllovene për Dëmshpërblim) dhe Kapitalska družba pokojninskega in invalidskega zavarovanja d.d. (Korporata e Sigurimeve Pensionale dhe Invalidore), dhe - çështjet tjera të ndërlidhura me të cilat merren ministritë kompetente. <p>Komiteti diskuton çështjet e BE që janë të ndërlidhura me fushëveprimin e sajë.</p>

Komiteti i cili është kompetent për kontrollin buxhetor së pari u themelua në afatin parlamentar 1992 - 1996. Komiteti e mbajti takimin e tij të parë më 15 shtator 1993. para kësaj kontrolli parlamentar i financave publike është kryer nga Komiteti për Financa dhe Kredi dhe Politika Monetare. Pas amendamenteve të vitit 2000 që u janë bërë Rregullave të Procedurës, Komiteti për Kontroll të Buxhetit dhe Financave tjera Publike u riemërua

në Komisioni për Kontroll të Buxhetit dhe Financa të tjera Publike, për tu emëruar përfundimisht në Komision për Kontrollin e Financave Publike në vitin 2007.

Çka është më e rëndësishme, kërkesat e parashtruara nga procesi i integrimi në BE dhe aderimi i Sllovenisë në BE në vitin 2004 ka luajtur një rol domethënës në praktikën e mbikëqyrjes së financave publike.³⁸ Kërkesat e parashtruara nga Gjykata Evropiane e Auditorëve dhe kapacitetet e ngritura të Gjykatës së Auditimit të Republikës së Sllovenisë,³⁹ kanë fuqizuar më tutje rolin dhe efikasitetin e Komisionit.

Bazuar në Rregullat e Procedurës së Kuvendit të Sllovenisë, Komisioni për Kontrollin e Financave Publike përbëhet nga 11 anëtarë dhe është njëri nga pesë trupat e përhershëm parlamentar, që do të thotë se duhet të themelohet në secilin afat parlamentar. Për më tepër, pozitën udhëheqëse, siç është ajo e kryetarit të komisionit, dhe shumica e vendeve në Komisionin për Kontrollin e Financave Publike, mbahen nga deputetët e partive opozitare.⁴⁰

Nocioni i kontrollit publik nga Kuvendi Kombëtar i Sllovenisë është një element shumë i rëndësishëm në kontrollin demokratik të Qeverisë dhe përcjell ciklin e mbikëqyrjes parlamentare që nga zanafilla e ligjit për buxhetin e deri tek implementimi i tij. Ka dëshmi për bashkëpunimin të fuqishëm midis Komisionit për Kontrollin e Financave Publike dhe Gjykatës së Auditimit të Republikës së Sllovenisë si dhe midis Komisionit dhe organeve të tjera të qeverisë të cilat kanë për përgjegjësi që ti raportojnë Komisionit lidhur me financat publike.

Një element i rëndësishëm është procesi i raportimit të Gjykatës së Auditimit tek Komisioni. Procesi i raportimit arrihet në tri nivele: takimet e drejtuesit/kryetarit të Komisionit dhe personelit të sajë të specializuar me Gjykatën e Auditimit; sesionet zyrtare dëgjimore të Komisionit me Gjykatën e Auditimit; dhe shkëmbimi i rekomandimeve të përpiluara nga Komisioni me Gjykatën e Auditimit dhe institucionet e audituara. Në fund të ciklit të raportimit Komisioni përdor shërbime për të monitoruar zbatimin e rekomandimeve. Ky sistem siguron një transparencë më të madhe të punës së secilit institucione dhe siguron llogaridhënien e trupave qeveritarë tek Komisioni dhe Kuvendi.

³⁸ Prezantim nga z. Milan Martin Cvikel, anëtar i Kuvendit Kombëtar të Sllovenisë, në Stamboll, 27 shkurt, 2008.

³⁹ Përmes projekteve të binjakëzimit me Zyrën Kombëtare të Auditimit (National Audit Office) të MB.

⁴⁰ Shiko nenin 33, paragrafin 3 të Rregullave të Procedurës së Kuvendit Kombëtar (PoDZ-1) (ju lutemi shikoni <http://www.dz-rs.si/index.php?id=271&docid=34&showdoc=1>, qasur më 24 gusht, 2009)

IV. Kontrolli i financave publike në Kosovë shikuar nga prizma e praktikave më të mira

Rebusi ligjor lidhur me veprimet e strukturave parlamentare në Kuvendin e Kosovës kanë krijuar rrëmujë në procesin e mbikëqyrjes. Deri në kohën e finalizimit të këtij punimi, si edhe është paraqitur më lartë, Kuvendi i Kosovës nuk ka mundur që të ushtrojë një mbikëqyrje funksionale të llogarive publike. Si edhe shihet më lartë, ky funksion ende është duke u kryer përmes Komisionit për Buxhet dhe Financa, i cili ka arritur vetëm në mënyrë simbolike të merret me mbikëqyrje duke e përfshirë atë në vetëm 6% të diskutimeve dhe shqyrtimeve të saja.

Pasi që mbikëqyrja e shëndoshë financiare është gur themel i qeverisjes së mirë dhe është kërkesë në procesin e integriteteve në BE, duhet të futen masat e kontrollit (checks and balances) të cilat do të sigurojnë llogaridhënien në shfrytëzimin e fondeve publike dhe mbikëqyrjen e tyre. Iniciativa e Kosovës për të themeluar një komision të ri i cili do të ketë rolin ekskluziv në mbikëqyrjen e llogarive publike, është një hap i parë i jashtëzakonshëm drejt përmbushjes së kërkesave të qeverisjes së mirë dhe kërkesave të parashtruara nga BE.

Megjithatë, kjo si e vetme nuk mjafton, veçanërisht duke marrë parasysh prapavijën ligjore, kapacitetet administrative dhe mungesën e bashkëpunimit me institucionet tjera me theks të veçantë në ZAP, si dhe mungesën e qartësisë së mandatit.

Kuvendi i MB me historinë e sajë të gjatë në mbikëqyrjen e llogarive publike ka trashëgimi të praktikës së mirë parlamentare. Sistemi i dyfishtë në të cilin ajo vepron, ku në njërin anë Komisioni i Llogarive Publike siguron që të ketë auditim të mirëfilltë të llogarive të qeverisë dhe të ketë në dispozicionin e sajë të gjitha burimet e nevojshme për të kryer këtë dhe të sigurojë pavarësinë e auditimit, dhe në anën tjetër është Komiteti për Llogaritë Publike i cili shqyrton llogaritë e audituara të qeverisë dhe sigurohet që qeveria të prodhojë bazuar në vlerën më të mirë për paratë e shpenzuara. Përveç kësaj, është shumë e rëndësishme të theksohet se Komiteti për Llogaritë Publike ka përparësi mbi të gjitha çështjet të cilat i nënshtrohen mbikëqyrjes së llogarive publike, dhe se Qeveria ka për detyrë që ti përgjigjet në kohë të duhur në rekomandimet e Komitetit pa përjashtime.

Më afër Kosovës, Sllovenia shërben si një shembull i mirë për Kosovën në fushën e llogaridhënies financiare të qeverisë. Kosova dhe shtetet tjera të rajonit zakonisht

shikojnë nga Sllovenia për udhëheqje legislative, administrative dhe strukturore. Kuvendi Kombëtar i Sllovenisë themeloi strukturat e brendshme parlamentare për llogaritë publike në një stad të hershëm të zhvillimit të shtetësisë së sajë. Mirëpo, vetëm pas aderimit të sajë në BE ky komision fitoi në efikasitet. Një element i rëndësishëm në rastin e Sllovenisë është dualiteti i trupave parlamentar. Në njërën anë ekzistojnë Komitetet, fushëveprimi i të cilave është i kufizuar në mbikëqyrjen e punës së një departamenti qeveritar po institucioni; në anën tjetër ekzistojnë Komisionet fushëveprimi i të cilave mbulon të gjitha institucionet publike. Si rrjedhim, fushëveprimi i Komisionit për Kontrollin e Financave Publike është një trup shembullor i cili duhet të merret parasysh për fushëveprimin e tij dhe institucionet të cilat ai mbulon.

Edhe pse Kuvendi i Kosovës ka ndërmarrë hapin e saj të parë të guximshëm drejt themelimit të Komisionit për Mbikëqyrjen e Financave Publike, ajo ende nuk mund të garantojë një sistem plotësisht funksional i cili do të siguronte mbikëqyrje të duhur të llogarive publike. Kuvendi i Kosovës është ende në një fazë tranzicioni kur flasim për mbikëqyrjen e llogarive publike, pasi që bashkësia ndërkombëtare vazhdon ta ketë fuqinë ligjore për të zgjedhur dhe emëruar Auditorin e Përgjithshëm; përveç kësaj gati që nuk ka pasur debat apo rishqyrtim të raporteve të auditorit të përgjithshëm. Kuvendi ka nevojë të përgatitet për kohën kur do të pranojë përgjegjësinë e plotë për përzgjedhjen e Auditorit të Përgjithshëm dhe ti vërtetojë BE-së së strukturat të cilat i ka ngritur janë funksionale dhe efektive në kryerjen e mbikëqyrjes së financave publike.

Duke u bazuar në shembujt e paraqitur më lartë, dhe pa marrë parasysh se kush është në pushtet në Kosovë, duhet të krijohen struktura të duhura të cilat do të sigurojnë ekzistimin e një trupi publik i cili kryen auditimin e llogarive publike dhe i cili jep rekomandime lidhur me vlerën për paranë e shpenzuar. Kapacitetet e këtij komisioni gjithashtu duhet të forcohen dhe mandatet e këtij Komisioni dhe Komisionit për Buxhet dhe Financa duhet të qartësohen duke i dhënë përparësinë mbi të gjitha çështjet të cilat kanë të bëjnë me mbikëqyrjen e llogarive publike.

V. Rekomandimet

1. Për shkak të mundësisë që mandatet e tyre të jenë në kundërshtim, Kuvendi i duhet të qartësojë mandatet e Komisionit për Buxhet dhe Financa dhe Komisionit për Mbikëqyrje të Financave Publike në Rregullat e Procedurës të Kuvendit.
2. Komisionit për Mbikëqyrjen e Financave Publike duhet ti caktohet parësia lidhur me çështjet që kanë të bëjnë me mbikëqyrjen e financave publike mbi cilindo komision tjetër të Kuvendit të Kosovës.
3. Kuvendi i Kosovës duhet të sigurojë pavarësinë dhe autoritetin e ZAP në përmbushjen e obligimeve të saja ligjore në auditimet financiare dhe të performansës.
4. Qeveria duhet të respektojë marrëveshjen e Planit të Veprimit të Partneritetit Evropian (PVPE) të vitit 2008 dhe të fillojë që të ndajë burimet e nevojshme për të ngritur numrin e auditorëve të ZAP bazuar në afatet kohore të prezantuara në PVPE 2008.
5. Bashkësia ndërkombëtare duhet ti përkushtojë vëmendje të veçantë në ngritjen e kapaciteteve të personelit administrativ të Kuvendit në përgjithësi si dhe të Komisioneve të saja; veçanërisht duhet ti mundësojë që të kryejnë hulumtime dhe të hartojnë dokumente pozicionimi, dhe të organizojnë dëgjime publike.

Shtojca I - Draft Modeli i Rregullave të Procedurës për Komisionin për Mbikëqyrjen e Financave Publike

(1) Qëllimi i Komisionit për Mbikëqyrje të Financave Publike është të kërkojë llogaridhënie nga entitetet publike për ligjshmërinë, efikasitetin dhe efektshmërinë me të cilën ata shfrytëzojnë paratë publike.

(2) Këto Rregulla të Procedurës rregullojnë rregullimin e brendshëm dhe mënyrën e funksionimit të Komisionit për Mbikëqyrje të Financave Publike (këtej e tutje: Komisioni).

(3) Komisioni vepron si komision funksional i Kuvendit të Kosovës dhe kryen detyrat e përcaktuara nga Rregullat të Procedurës së Kuvendit të Kosovës, Rregullat e Brendshme të Procedurës të Komisionit, dhe çfarëdo ligji apo rregullore tjetër e cila merret me kontrollin e shfrytëzimit të fondeve publike.

(4) Komisioni:

- a) do të përbëhet nga nëntë (9) deputetë të Kuvendit të Kosovës të cilët kanë mandate të plota;
- b) do të kryesohet nga një anëtar nga partitë opozitare;
- c) Anëtarët e Komisionit do të jenë të ndarë proporcionalisht: katër (4) nga partitë politike në pushtet, tre (3) nga partitë politike në opozitë (duke përfshirë kryetarin e komisionit), dhe dy (2) anëtarë nga partitë apo grupet të cilat përfaqësojnë komunitetet pakicë në Kuvendin e Kosovës (njëri prej të cilëve do të jetë nga opozita);
- d) Anëtarët e këtij Komisioni nuk mund të jenë edhe anëtarë të Komisionit për Buxhet dhe Financa.

(5) Komisioni do të diskutojë:

- pasqyrat vjetore financiare të buxhetit shtetëror së bashku me raportin e auditimit të Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm;
- raportet e auditimit të Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm lidhur me rregullsinë e veprimeve të shfrytëzuesve të drejtpërdrejtë të buxhetit, fondeve publike, agjencive publike, ndërmarrjeve publike, dhe instituteve publike;
- raportet e performansës të prodhuara nga Zyra e Auditorit të Përgjithshëm;
- raportet nga trupat mbikëqyrëse të fondeve publike, agjencive publike, ndërmarrjeve publike, dhe instituteve publike të financuara nga Republika e Kosovës;
- raportet vjetore dhe të tjera të prodhuara nga Njësitë Qendrore Harmonizuese (NjQH-të);
- raportet e prodhuara nga Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik.

(6) Detyrat plotësuese:

- a) Si komision funksional, ky Komision do të diskutojë raportet vjetore për punën e Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm dhe të kryej përzgjedhjen e auditorëve të jashtëm të cilët do të bëjnë auditimin e Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm;
- b) Komisioni do të shqyrtojë buxhetin dhe nevojat e Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm, të nevojshëm për përmbushjen e detyrave të saja të përcaktuara me ligj;
- c) Komisioni do t'i dorëzojë Kuvendit propozimet për përzgjedhjen e Auditorit të Përgjithshëm.

(7) Komisioni gjithashtu do të:

- a) Diskutojë raportet e përkohshme të auditimit të prodhuara nga Zyra e Auditorit të Përgjithshëm;
- b) Në bazë të debateve dhe dëgjimeve të mbajtura, do të përgatisë raporte për Kuvendin e Kosovës. Mund të propozojë që Kuvendi i Kosovës të diskutojë raportin(tët) dhe të ndërmarrë masa shtesë bazuar në rekomandimet e Komisionit;
- c) Nëse propozohet të mbahet diskutim në Kuvendin e Kosovës, komisioni duhet të përgatisë draft vendimet (masat) që do të miratohen nga Kuvendi i Kosovës pas mbajtjes së diskutimit;
- d) Qeveria është e obliguar që të përgjigjet në rekomandimet e Komisionit përbrenda një kohe të arsyeshme, jo më vonë se (një) muaj. Po që se i nevojitet më shumë se një muaj, qeveria duhet të informojë Komisionin me arsyet e vonës;
- e) Të gjitha organizatat buxhetore janë të obliguara të përgjigjen në të gjitha kërkesat e parashtruara nga Komisioni, duke përfshirë dokumentet të cilat Komisioni mund të kërkojë për qëllim të ushtrimit të funksioneve të sajë.