

Instituti për Studime të Avancuara GAP

# Komisioni Parlamentar për Auditim

Analizë

## HYRJE

Disa nga problemet kryesore me të cilat përballen institucionet e Kosovës që nga formimi i tyre më 2001 e deri më tani, shpesh janë përmendur të jenë edhe keqmenaxhimi me paranë publike dhe korrupsioni. Për mbikëqyrjen e shpenzimeve të parasë publike, PSSP më 2003 ka emëruar Auditorin Gjeneral, detyrë e të cilit është auditimi i të gjitha institucioneve publike të cilat burimet e financimit i kanë nga Buxheti i Kosovës. Në një sistem parlamentar si Kosova, legjislativi duhet të ketë përgjegjësinë kryesore dhe më të lartë për atë se si po shpenzohet paraja publike në pajtim me qëllimet dhe prioritetet qeveritare dhe se a po autorizohet shpenzimi i tyre në pajtim me ligjin.

Meqë Kuvendi i Kosovës është institucioni më i lartë i cili bën aprovimin mbi shpërndarjen e financave publike, ky publikim i Institutit për Studime të Avancuara GAP jep propozimin për formimin e një Komisioni Parlamentar për Auditim. Me formimin e këtij komisioni, Kuvendi i Kosovës do të merrte përgjegjësinë dhe pushtetin e nevojshëm që krahas së drejtës së shpërndarjes së parasë publike, të kërkojë edhe llogari politike për shpenzimet e kësaj paraje dhe të garantojë shpenzimin e buxhetit ashtu si është aprovuar nga Kuvendi.

Në raportin e tyre të vitit 2007 mbi sfidat e Kosovës në tranzicion, Instituti për Efektivitet të Shtetit me seli në SHBA<sup>1</sup>, I rekomandon autoriteteve që raportet e Auditorit Gjeneral ti paraqiten Kuvendin për shqyrtim, që kuvendi ta krijojë një Komision të Llogarive Publike, dhe të punojë në ngritjen e kapaciteteve të Kuvendit për të ndërmarrë hapa duke u bazuar në këto raporte.

Kjo analizë do të përshkruajë bazën ligjore për emërimin dhe funksionimin e Auditorit Gjeneral si dhe nevojën për qartësimin e kësaj baze ligjore; do të japë shembuj se si funksionojnë institucione të ngjashme në parlamentet e tjera nacionale dhe të argumentojë nevojën e ekzistimit të një komisioni të përhershëm parlamentar për auditim në Kuvendin e Kosovës; dhe do të japë rekomandimet për institucionin më të lartë qeverisës në vend – Kuvendin e Kosovës.

## HISTORIKU DHE BAZA LIGJORE E ZAGJ

Para formimit të Zyrës së Auditorit Gjeneral (ZAGJ) në Kosovë, detyrat e auditimit të jashtëm të institucioneve të UNMIK-u i ishin besuar Gjykatës së Auditimit të Holandës (Rekenkamer). Baza juridike për funksionimin e ZAGJ për herë të parë u vendos me Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2002/18 për themelimin e Zyrës së Auditorit Gjeneral, kurse Auditori Gjeneral për herë të parë është emëruar nga PSSP më 1 nëntor 2003. Sipas kësaj rregullore, ZAGJ i raporton PSSP-së dhe mandati i saj është auditimi i të gjitha institucioneve publike të cilat financohen nga Buxheti i Kosovës.

---

<sup>1</sup> Instituti për Efektivitet të Shtetit udhëhiqet nga Ashraf Ghani, ish-ministri i financave i Afganistanit. Përveç përvojës së ekipës në zhvillim, Ashraf Ghani ka organizuar konferencën e pare të donatorëve për Afganistanin duke siguruar më shumë se 8 miliardë dollar në zotime. Ashraf Ghani dhe Clare Lockhart sapo kanë publikuar "Fixing Failed States" – një libër për përvojat në zhvillim

Pas shpalljes së pavarësisë së Kosovës, ashtu siç parashihet edhe me Dokumentin Gjithëpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit të Kosovës (Pako e Ahtisaarit), më 5 qershor 2008, Kuvendi i Kosovës ka miratuar Ligjin nr. 03/L-075 për Themelimin e Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm dhe Zyrës së Auditimit të Kosovës, ligj i cili është dekretuar nga Presidenti më 15 qershor 2008. Sipas këtij ligji, ZAGJ është institucion i pavarur i cili do të duhej të emërohej nga Kuvendi dhe t'i raportojë Kuvendit. Edhe Kushtetuta e Kosovës thotë se Auditori Gjeneral emërohet nga Kuvendi i Kosovës, por gjithashtu specifikon më shumë se ligji në fjalë duke thënë se propozimin e bën Presidenti i Kosovës.

Megjithatë, për shkak të dispozitave kalimtare edhe në këtë ligj edhe në Kushtetutën e Kosovës, gjërat duhet të funksionojnë pak më ndryshe. Këto dispozita kalimtare ngrijnë disa dispozita të vetë ligjit deri sa të jetë në Kosovë Përfaqësuesi Civil Ndërkombëtar (PCN). P. sh. neni 8 i këtij ligji thotë se *“deri në përfundimin e mbikëqyrjes ndërkombëtare të zbatimit të Propozimit gjithëpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit të Kosovës, të datës 26 Mars 2007, Auditori i Përgjithshëm do të jetë një ndërkombëtar i emëruar nga Përfaqësuesi Civil Ndërkombëtar.”*

**Tabela 1. Statusi ligjor i ZAGJ**

	<b>Rregullorja e UNMIK-ut 2002/18</b>	<b>Ligji i Kuvendit të Kosovës 03/L-075</b>	<b>Kushtetuta e Kosovës</b>
<b>Emërimi</b>	Auditori Gjeneral emërohet nga PSSP (neni 2.4)	Auditori Gjeneral emërohet nga <b>Kuvendi i Kosovës</b> (neni 2.3)	Auditori Gjeneral emërohet nga <b>Kuvendi i Kosovës</b> , në bazë të propozimit të <b>Presidentit</b> të Republikës së Kosovës (neni 136.3)
<b>Raportimi</b>	Auditori Gjeneral i raporton PSSP-së (neni 3.1)	Auditori Gjeneral i raporton Kuvendit të Kosovës (neni 3.1)	
<b>Autoriteti kontrollues</b>	PSSP	Kuvendi i Kosovës PCN	Kuvendi i Kosovës, Presidenti i Kosovës PCN
<b>Dispozitat kalimtare</b>	-	Deri në përfundimin e mbikëqyrjes ndërkombëtare të zbatimit të Propozimit gjithëpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit të Kosovës, të datës 26 Mars 2007, Auditori i Përgjithshëm do të jetë një ndërkombëtar i emëruar nga PCN. (neni 8).	Deri në fund të mbikëqyrjes ndërkombëtare dhe zbatimit të Propozimit Gjithëpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit të Kosovës, datë 26 mars 2007, Revizori i Përgjithshëm i Republikës së Kosovës do të jetë një ndërkombëtar i emëruar nga PCN. (neni 157)

Ligji i Kuvendit të Kosovës nr. 03/L-075 për themelimin e ZAGJ mban të njëjtin emërtim me Rregulloren e UNMIK-ut 2002/18, mirëpo në dispozitat përfundimtare të ligjit nuk ceket askund se ligji i ri shfuqizon të gjitha aktet tjera në fuqi të cilat bien në kundërshtim me Ligjin e ri. Kjo do të ishte me interes për Kuvendin e Kosovës, ngase me shfuqizimin e dispozitave paraprake që rregullojnë fushën e ZAGJ, veçanërisht Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2002/18, do të suspendoheshin kompetencat e PSSP-së sa i përket kontrollit ndaj ZAGJ.

Me rregullat në fuqi është e qartë se për shkak të dispozitave kalimtare, d.m.th. për shkak të prezencës së PCN-së në Kosovë, Auditori Gjeneral do të jetë ndërkombëtar i emëruar nga PCN. Megjithatë, duke i marrë parasysh dispozitat tjera të ligjit në fjalë dhe Kushtetutës së Kosovës, kjo nuk do të thotë që Auditori Gjeneral duhet t'i raportojë PCN-së, pasi që sipas këtyre dispozitave, Auditori Gjeneral duhet t'i raportojë vetëm Kuvendit të Kosovës, si organi më i lartë, dhe duhet të kontrollohet nga Kuvendi i Kosovës, PCN dhe Presidenti i Kosovës.

Edhe pse qëndrimi i ZAGJ është se pas miratimit të Ligjit dhe Kushtetutës së Kosovës, ZAGJ do t'i raportoj vetëm Kuvendit të Kosovës, emërimi nga një autoritet tjetër, në këtë rast PCN, si dhe fakti që Auditori Gjeneral është një ndërkombëtar, zbeh gatishmërinë për raportim ndaj një autoriteti krejt tjetër – Kuvendit të Kosovës.

#### **SHEMBUJ TË KOMISIONEVE PARLAMENTARE NË VENDET E TJERA**

Në parlamentet e tjera nëpër botë, ekzistojnë dy lloje të komisioneve parlamentare, që zakonisht quhen hetimore: komisionet hetimore ad-hok dhe për çështje të caktuara, si dhe komisionet hetimore për raportet e auditimit financiar. Komisionet hetimore ad-hok formohen për një afat të kufizuar kohor dhe hulumtojnë një çështje të caktuar, e cila jo domosdo ka të bëjë me shpenzimet e parasë publike, por mund të ketë edhe karakter politik apo vetëm informues. Shembuj të komisioneve hetimore ad-hok mund të gjenden në legjislaturat e shumicës së parlamenteve të botës, si në Shqipëri, Gjermani, Izrael ,etj.

**Shqipëria** në vitin 2002 ka nxjerrë Ligjin për organizimin dhe funksionimin e komisioneve hetimore të Kuvendit, sipas të cilit një komision hetimor formohet më kërkesë të 35 deputetëve dhe fusha e veprimtarisë hetimore mund të jetë e ndryshme. Komisioni hetimor në Shqipëri duhet të ketë nga 9 deri 15 anëtarë, por gjithnjë duke qenë numër tek i anëtarësisë. Kuvendi i Shqipërisë, në bazë të Ligjit për organizimin dhe funksionimin e komisioneve hetimore të Kuvendit, deri më tani ka formuar 8 komisione hetimore ad-hok për çështje të ndryshme hetimore, siç janë: Komisioni Hetimor “Për hetimin e procedurave të tenderimit të rrugës Durrës-Morinë” (11 anëtarë), Komisioni për privatizimin e Albtelekomit (11 anëtarë), Komisioni Hetimor “Për hetimin e shpenzimeve të Buxhetit të Shtetit në dispozicion të ministrive, institucioneve kryesore të varësisë dhe ndërmarrjeve publike nëpërmjet prokurimeve publike për periudhën 2001 e në vijim” (13 anëtarë), Komisioni Hetimor “Për zbatimin e ligjit të koncesioneve, dhënien me koncesion të objekteve të ndryshme në pronësi shtetërore, kushtet e dhënies së këtyre kontratave për periudhën 2001 e në vijim dhe procedurat për fillimin e punimeve për ndërtimin e TEC-it të Vlorës (11 anëtarë), Komisioni Hetimor i Kuvendit për hetimin e situatës monopol në fushën e telefonisë celulare dhe përgatitjen e

rekomandimeve për liberalizimin e këtij tregu në Shqipëri (9 anëtarë), etj. Të gjitha komisionet hetimore bazohen në ligjin dhe në kushtetutën e vendit si dhe formohen me një vendim të kryetarit të parlamentit.

Në **Gjermani**, dhoma e ulët e parlamentit gjerman – Bundestagu formon herë pas here komisione parlamentare hetimore.<sup>2</sup> Formimi i komisioneve hetimore në Bundestagun gjerman mund të bëhet më votat e ¼ të deputetëve të pranishëm. Shumica e komisioneve hetimore formohen për arsye të hetimeve për keq qeverisje të mundshme apo keqadministrim, si dhe keqpërdorim të detyrave zyrtare. Komisionet hetimore marrin në pyetje dëshmitarët dhe ekspertët dhe kërkojnë që hetimet e mëtutjeshme të vazhdojnë nga gjykatat dhe autoritetet tjera gjyqësore, nëse konsiderohet se ka pasur shkelje të detyrave zyrtare. Komisioni hetimor përgatit raportet përfundimtare dhe i prezanton para parlamentit. Gjithashtu Komisioni parlamentar i mbrojtjes ka të drejtën që të ushtroj detyra hetimore me qëllim që të ushtroj funksionin mbikëqyrës mbi forcat e armatosura.

Në **Izrael** parlamenti Izraelit (Knesseti) herë pas here formon komisione hetimore parlamentare. Në praktikën e gjertanishme që nga viti 1951 e deri më tani, Knesseti ka formuar 19 komisione hetimore parlamentare. Komisionet hetimore janë ad-hok dhe zakonisht formohen me qëllim të hetimit të një çështjeje madhore kombëtare.

Në anën tjetër, përveç komisioneve parlamentare ad-hok, në disa nga parlamentet nacionale, ekzistojnë edhe komisione hetimore të cilat për nga kohëzgjatja janë të përhershme dhe fokusi kryesor i tyre është shqyrtimi i raporteve të auditimit financiar, apo edhe kryerja e auditimeve financiare. Këso komisionesh ekzistojnë në parlamentin Finlandez, atë Indian, Hungari, Austri, etj.

Në **Mbretërinë e Bashkuar**, Zyra e Pavarur Shtetërore e Auditimit (NAO) shqyrton shpenzimet publike në emër të Parlamentit. Zyra auditon llogaritë e të gjitha departamenteve të qeverisë qendrore dhe agjencioneve, si dhe një numër të organeve publike, dhe raporton tek parlamenti rreth ekonomisë, efikasitetit dhe efektshmërisë me të cilat këto organe kanë përdorur financimin publik. Zyra drejtohet nga Comptroller dhe Auditor General dhe punon ngushtë me Komisionin Parlamentar të Llogarive Publike (CPA). Cdo vit, përafërsisht 50 NAO raporte hulumtohen më tutje nga CPA. CPA-ja merr dëshmi nga Zyrtarë të Auditimit – zyrtarë të lartë të qeverisë të cilët janë caktuar enkas nga thesari dhe kanë përgjegjësi personale për të siguruar një administrim të matur të fondeve publike. CPA pastaj lëshon raportin e saj. Në realitet, qeveria zakonisht i përgjigjet këtyre rekomandimeve brenda dy muajve. NAO dhe/ose CPA mund të vendosin të bëjnë një vazhdimësi të hulumtimit rreth çështjeve të ngritura. Në këtë mënyrë, vepron rrethi i përgjegjësisë: sapo paratë publike të jenë shpenzuar nga një organ qendror qeveritar, NAO lirshëm mund të raportoj në Parlament rreth rregullsisë, drejtësisë dhe vlerës për paratë me të cilat është bërë kjo. Komisioni i Llogarive Publike mund të mer dëshmi nga ky raport nga zyrtari më i lartë në atë organ publik, dhe mund pastaj të nxjerr rekomandimet për të cilat qeveria duhet të jap përgjigje.

---

<sup>2</sup> Bazuar në nenin 44 të Ligjit Themelor Gjerman.

**Finlanda**, më saktësisht Parlamenti i Finlandës (Eduskunta), ka formuar Komisionin për auditim. Ky komision rregullohet edhe me kushtetutën e këtij vendi dhe është formuar si rezultat i shpërbërjes së Agjencisë së Auditorëve Shtetëror Parlamentar (një lloj i Zyrës së Auditorit Gjeneral siç funksionon në Kosovë) si dhe disa detyra të bartura nga Komisioni parlamentar për financa. Detyrat kryesore të Komisionit të auditimit në Finlandë janë: mbikëqyrja e shpenzimeve financiare të agjencive publike shtetërore dhe përputhshmëria e tyre me shpenzimet e buxhetit shtetëror; detyrë tjetër është gjithashtu edhe përgatitja e raporteve për të gjeturat faktike dhe prezantimi i tyre për debat dhe vendimmarrje në seancat plenare të parlamentit.

Komisioni për llogaritë publike në **Indi** është i formuar nga anëtarët e të dy dhomave të parlamentit indian dhe detyrë kryesore e tij është që të monitorojë shpenzimet qeveritare se a janë në përputhje me buxhetin e vendit, ashtu siç parashihet të shpenzohen me të dalat buxhetore. Këtij komisioni i asiston gjithashtu edhe një Zyrë e Auditorit Gjeneral.

### **NEVOJA PËR KOMISION PARLAMENTAR PËR AUDITIM NË KUVENDIN E KOSOVËS**

Një nga funksionet kryesore të parlamenteve nacionale, përveç bërjes së ligjeve, është edhe ndarja dhe aprovimi i buxhetit për organizatat publike buxhetore. Mirëpo, ndarja dhe aprovimi i buxhetit implikon edhe ushtrimin e funksionit kontrollues, si pjesë e 'kontrollit dhe balancit' në mes të tri shtyllave kryesore të një sistemi parlamentar (legjislativit, ekzekutivit dhe gjyqësorit), me ç'rast legjislativi (parlamenti nacional) mes tjerash edhe kontrollon shpenzimin e parasë publike sipas linjave të aprovuara buxhetore dhe sipas ligjeve në fuqi.

Këtë funksion kontrollues e ushtron edhe Kuvendi i Kosovës. Përmes miratimit të Buxhetit Vjetor të Kosovës, Kuvendi i Kosovës vendos për shpërndarjet buxhetore për të gjitha organizatat buxhetore. Me qëllim që financat publike të shpenzohen në mënyrë të drejtë, parlamenti formon organizma për kontrollin e parasë publike. Në Kosovë, roli i kontrollorit për shpenzimet e parasë publike i takon Zyrës së Auditorit Gjeneral. ZAGJ është institucion i pavarur publik i themeluar nga PSSP, kurse me hyrjen në fuqi të Kushtetutës së Kosovës ZAGJ i raporton Kuvendit të Kosovës (neni 3.1 i Ligjit 03/L-075). Pasi që Kuvendi i Kosovës është institucioni kryesor i cili bën shpërndarjen e parasë publike, Kuvendi i Kosovës ka përgjegjësinë dhe të drejtën që të kërkojë llogari për shpenzimet e këtyre parave.

ZAGJ që nga 2003 ka kryer 170 raporte të auditimit<sup>3</sup>. Mirëpo, Kuvendi i Kosovës asnjëherë deri më tani nuk ka kërkuar ndonjë përgjegjësi politike për keqpërdorimet e parasë publike, edhe pse ka qenë institucioni kryesor për ndarjen dhe kontrollin e shpenzimeve të këtyre parave. Në një mënyrë, mos-angazhimi i Kuvendit në këtë drejtim është pamundësuar edhe nga statusi ligjor që ka pasur ZAGJ deri më 15 qershor 2008, i cili është formuar dhe i ka raportuar vetëm PSSP-së. Për më tepër, edhe pse

<sup>3</sup> Bekim Ismaili – zyrtar për Marrëdhënie me publikun në ZAGJ.

Kuvendi i Kosovës ka pasur kompetenca për miratimin e buxhetit, fjalën përfundimtare për buxhetin e Kosovës e ka pasur PSSP.

Në mandatin e dytë të Kuvendit të Kosovës, më saktësisht më 3 nëntor 2006, me një vendimin të Kryetarit të Kuvendit është themeluar Komisioni Hetimor për të gjeturat faktike në Kuvendin e Kosovës të paraqitura në Raportin e Auditorit të Përgjithshëm të Kosovës të datës 3 korrik 2006. Ky komision ishte ad-hok dhe u shpërbë me rastin e paraqitjes së raportit hetimor para Kuvendit të Kosovës, në fillim të shkurtit 2007. Kuvendi i Kosovës formoi për herë të parë një komision hetimor andaj u ndesh me shumë probleme dhe paqartësi. Për të qartësuar detyrat dhe përgjegjësitë e këtij komisioni është nxjerrë edhe rregullorja e punës për këtë komision, kurse deri në atë kohë komisionet e përhershme dhe funksionale të Kuvendit të Kosovës nuk kishin rregullore të tyre të punës. Komisioni përbëhej nga 14 anëtarë dhe në të përfaqësoheshin deputetët e partive më të mëdha parlamentare dhe të komuniteteve pakicë. Ky komision kishte numër çift të anëtarëve dhe vendimmarrja merrej me konsensus, në rast të mungesës së konsensusit vendimet merreshin me shumicën e thjeshtë të votave, kurse në rast të votave të barabarta vendoste vota e Kryetarit.

Tani me pavarësimin e vendit dhe me hyrjen në fuqi të Kushtetutës së Kosovës më 15 qershor 2008, autoriteti më i lartë për aprovimin dhe kontrollin e buxhetit mbetet Kuvendi i Kosovës. Sidoqoftë, në praktikë Auditori Gjeneral nuk ka raportuar direkt tek Kuvendi i Kosovës dhe Kuvendi nuk i ka përmbushur obligimet që i ka për t'i monitoruar dhe mbikëqyrur të gjitha çështjet buxhetore. Edhe në rastet kur janë paraqitur akuza për keqpërdorime dhe keqmenaxhim, Kuvendi nuk ka vazhduar të punoj në drejtim të gjetjes së përgjegjësve. ZAGJ duhet ti raportoj Kuvendit të Kosovës, për më tepër duhet ti raportojë Komisionit Parlamentar për Auditim, përgjegjësia e vetme e së cilës duhet të jetë t'i mbikëqyrë harxhimet buxhetore, duke përfshirë këtu monitorimin dhe mbikëqyrjen e të gjitha çështjeve buxhetore. Ky mekanizëm i ndarjes së përgjegjësisë jo vetëm që do të rriste shpenzimet e përgjegjshme dhe praktikat e mira, por gjithashtu do t'i përfshinte edhe më shumë institucionet lokale në fushën që deri më tani është dominuar nga ndërkombëtarët.

## PËRFUNDIM

Kuvendi i Kosovës ka nevojë për një Komision parlamentar për auditim, i cili do të ishte i përhershëm, jo ad-hok. Roli dhe përgjegjësitë kryesore të këtij komisioni do të ishin:

- Mbikëqyrja e menaxhimit të financave publike në institucionet publike të Kosovës, duke pasur si bazë raportet e Auditorit Gjeneral, por edhe forma tjera direkte të mbikëqyrjes;
- Kërkesa për përgjegjësi dhe për plan veprimi me afat të caktuar kohor nga institucioni përkatës, nëse raporti i Auditorit Gjeneral del me raport negativ ose me fakte për keqpërdorim të financave publike në këtë institucion;
- Ndërmarrja e hetimeve në rast të dëshmimeve ose dyshimeve për keqpërdorime të financave publike;
- Garantimi se kontributet financiare të tatim-paguesve po shpenzohen sipas prioriteteve qeveritare të miratuara nga Kuvendi dhe sipas ligjeve në fuqi;

Komisioni parlamentar për auditim mund t'i ketë 9-15 anëtarë dhe të përbëhet nga deputetë të partive më të mëdha që përfaqësohen në Kuvend dhe të partive minoritare. Numri i anëtarësisë duhet të jetë gjithnjë tek dhe vota e të gjithëve të jetë e barabartë. Komisioni hetimor kurrësi nuk do të duhej të kishte numër qift të anëtarësisë, ashtu siç ka pasur anëtarësi Komisioni ad-hok hetimor për të gjeturat faktike në Kuvendin e Kosovës të paraqitura në Raportin e Auditorit të Përgjithshëm të Kosovës të datës 3 korrik 2006, kjo ngase në rast të votave të barabarta, vota e kryetarit do të vendoste duke u llogaritur dyfish. Gjithashtu komisioni do të duhej që të formohej me një vendim të Kryesisë së Kuvendit dhe të kishte rregulloren e brendshme, e cila do të dallonte nga rregulloret e komisioneve tjera funksionale.