



Rritja e Efikasitetit në Zbatimin e Ligjeve

RAPORT I MONITORIMIT TË ZBATIMIT TË LIGJIT PËR ZYRËN E AUDITORIT TË PËRGJITHSHËM DHE ZYRËS SË AUDITIMIT TË KOSOVËS

Povećanje Efikasnosti u Primeni Zakona

IZVEŠTAJ O MONITORINGU SPROVOĐENJA

ZAKONA O KANCELARIJI GENERALNOG

REVIZORA I REVIZORSKOJ KANCELARIJI KOSOVA

Increasing Efficiency on Law Implementation

**A MONITORING REPORT ON IMPLEMENTATION
OF THE LAW ON THE OFFICE OF AUDITOR
GENERAL AND THE AUDITING OFFICE OF KOSOVO**

(Të gjitha të drejtat e rezervuara. © KDI, korrik 2012)

PERSONELI

Ismet KRYEZIU - Drejtor Ekzekutiv
email: ikryeziu@kdi-kosova.org
Vjollca VOGËL - Menaxhere e administratës dhe financave
email: vjollca@kdi-kosova.org
Leonora CIKAJ - Asistente për administratë dhe financa
email: lcikaj@kdi-kosova.org
Arsim Gjinovci - IT & Design
email: agjinovci@kdi-kosova.org

PROGRAMI: DEMOKRATIZIMI DHE PRAKTIKAT PARLAMENTARE

Driton SELMANAJ - Menaxher I programit
email: dselmanaj@kdi-kosova.org
Halil MATOSHI - Analist
email: hmatoshi@kdi-kosova.org
Isuf ZEJNA - Analist
email: izejna@kdi-kosova.org
Nevahir Hazeri - Analist
email: nhazeri@kdi-kosova.org
Florije MEHMETI - Vëzhguese e Parlamentit
email: fmehmeti@kdi-kosova.org

PROGRAMI: QEVERISJA LOKALE DHE PJESËMARRJA QYTETARE

Naim CAHANAJ - Koordinator
email: ncahanaj@kdi-kosova.org

PROGRAMI: TRANSPARENCA DHE ANTIKORRUPSIONI

Merita MUSTAFA - Menagjere e programit
email: mmustafa@kdi-kosova.org
Besnik RAMADANAJ - Koordinator I projektit
Kujtim BYTYQI - Hulumtues/Analist
email: kbytyqi@kdi-kosova.org
email: bramadanaj@kdi-kosova.org
Enis XHEMAILI - Hulumtues/Analist
email: exhemaili@kdi-kosova.org
Shqipe GJOCAJ - Hulumtuese/ Analiste
email: shgjocaj@kdi-kosova.org

PROGRAMI: ZGJEDHJET E LIRA DHE TË DREJTA

Liridon SELMANI - Menaxher I programit
email: lselmani@kdi-kosova.org

PËRMBLEDHJE

1. Hyrje	3
2. Përmbledhje ekzekutive.....	4
3. Pavarësia e Auditorit të Përgjithshëm.....	5
· Pavarësia ligjore.....	5
· Pavarësia buxhetore.....	7
Ø Pavarësia e ndarjes së buxhetit	
Ø Pavarësia e shfrytëzimit të buxhetit	
4. Pavarësia Organizative.....	9
5. Kompetencat e Auditorit të Përgjithshëm.....	9
6. Mospërputhja me Ligjet e tjera.....	10
7. Bashkëpunimi me Kuvendin.....	11
Ø Raportet me Komisionin për Mbikëqyrjen e Financave Publike.....	11
Ø Raportet me Komisionin për Buxhet dhe Financa.....	13
8. Raportet me Prokurorinë dhe organet e ndjekjes.....	13
9. Konkluzionet.....	17
10. Lista e të intervistuarve.....	18

1. Hyrje

Në mungesë të një strategjie për sundimin e ligjit por edhe e vullnetit politik, të gjitha institucionet e Republikës së Kosovës përfshirë edhe Kuvendi i Kosovës në vazhdimësi e kanë injoruar procesin e zbatimit të ligjeve në praktikë. Raportet vendore dhe ndërkombëtare me theks të veçantë tri Raportet e fundit të Progresit të Komisionit Evropian kanë konstatuar se Kosova një ndër problemet kryesore e ka sundimin e Ligjit. Zbatimi i ligjeve është sfidë jo vetëm për Kuvendin e Kosovës po për të gjitha institucionet kompetente ekzekutive: Qeverinë, institucionet lokale etj.

Për shkak të rëndësisë dhe ndjeshmërisë së ligjeve që lidhen me aspektin e kontrollit të institucioneve rreth menaxhimit dhe shpenzimeve të financave publike si dhe garantimit të përfshirjes së qytetarëve në proceset e planifikimeve buxhetore, KDI me mbështetjen financiare nga projekti - Promovimi i Shoqërisë Demokratike (DSP), i financuar nga Zyra Zvicerane për Bashkëpunim në Kosovë (SCO-K) që implementohet nga Fondacioni Kosovar për Shoqëri Civile (KCSF), ka filluar implementimin e projektit "Rritja e efikasitetit në zbatimin e ligjeve" përmes së cilit gjatë vitit 2012 do të monitorojë 3 ligje: Ligji për themelimin e Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm dhe Zyrës së Auditimit të Kosovës, Ligjin për Financat e Pushtetit Lokal dhe Ligjin për Auditimin e Brendshëm.

Qëllimi kryesor i këtij dokumenti është të ofrojë të dhëna në lidhje me zbatimin e Ligjit aktual për themelimin e Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm dhe Zyrës së Auditimit të Kosovës dhe gjithashtu janë ofruar disa rekomandime për ndryshimin e tij, pasi që aktualisht Kuvendi i Kosovës, nëpërmjet Komisionit përkatës i ka kërkuar Qeverisë që të filloj procesin e ndryshim-plotësimit të këtij Ligji.

Çështjet kryesore të cilat do të trajtohen në këtë dokument, janë ato të pavarësisë së Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm (ZAP), përcaktimin, menaxhimin e buxhetit nga ZAP, raportet me organizatat buxhetore, mandatin e Auditorit të Përgjithshëm, kompetencat, raportet me organet e ndjekëse etj.

KDI është mbështetëse e idesë për forcimin e institucionit të Auditorit të Përgjithshëm, puna e të cilit do të ndikonte direkt në cilësinë e shpenzimeve të parasë publike. Përmes këtij procesi të monitorimit të zbatimit të legjislacionit, KDI dëshiron të ofrojë reflektimin rreth avancimit të mëtutjeshëm të pozitës së ZAP-së në sistemin institucional, për të garantuar punë të pavarur, të paanshme dhe të pandikuar nga politika, duke demonstruar integritet dhe profesionalizëm të lartë të këtij institucioni. Puna e ZAP-së deri më tani mund të konsiderohet e tillë në raport me paanësinë, mirëpo kualitetet profesionale të zyrës duhen forcuar shumë. Ndër të gjitha institucionet e pavarura të cilat duket se janë lënë me qëllim në duart dhe mëshirën e Qeverisë, ZAP ka arritur të ngrejë flamurin e pavarësisë së tij duke dëshmuar se nuk i shërben ndonjë subjekti të caktuar politik, por respekton detyrat e përcaktuara me kornizën ligjore.

Rritja e Efikasitetit në Zbatimin e Ligjeve

2. Përmbledhje Ekzekutive

Roli dhe rëndësia e Auditorit të Përgjithshëm në ligjshmërinë dhe efikasitetin e shpenzimeve publike është e rëndësishme së veçantë për të siguruar menaxhim të drejtë të financave publike. Funkcioni i Auditorëve suprem është po ashtu që të ofrojë informatat e duhura Kuvendit të Kosovës se si institucionet kanë shpenzuar taksat e qytetarëve.

Në Kosovë, që nga koha e administrimit ndërkombëtarë është instaluar institucioni i auditimit suprem. Ndërsa pas pavarësimit të Kosovës edhe ky institucion është bartur në kompetencë të institucioneve vendore (me përjashtim të kreut të ZAP-së).

Megjithatë përkundër se është bërë punë e madhe për të fuqizuar këtë institucion, sfida të konsiderueshme mbesin për t'i adresuar institucionet tona për të siguruar një auditor të pavarur dhe efektiv.

Pavarësia ligjore, përkundër se është e garantuar me ligjin përkatës, ajo është e cenuar nga ligje të tjera dhe kryesisht aktet nënligjore të qeverisë të cilat bëjnë që ZAP mos të mund të kryej punën si institucion plotësisht i pavarur, në përputhje me standardet ndërkombëtare dhe evropiane të auditimit.

Po ashtu edhe pavarësia buxhetore, nuk është e garantuar në dy dimensione, përcaktimin e buxhetit dhe menaxhimin e tij. Kjo gjë ndodhë kryesisht për shkak të bazës legale të pa sistemuar në Kosovës, e cila shpesh herë interferon dhe ndërhyjnë në ligjin themelor apo plotëson zbrazësitë ligjore në atë mënyrë që ndërhyjnë në pavarësinë e punës së auditorit.

Relacioni me entitetet dhe kryesisht Kuvendin e Kosovës nuk është i rregulluar në mënyrën më të mirë dhe kjo kryesisht për shkak të mungesës së përvojës dhe njohurive që kanë institucionet tona në këtë fushë. Roli i Kuvendit në mbikëqyrjen e shpenzimeve buxhetore duhet të shtohet në masë të përfillshme kryesisht në adresimin e të gjeturave të raporteve të ZAP-së dhe mbështetjes së vet për të siguruar pavarësinë e duhur të Auditorit të Përgjithshëm.

Relacionet e Auditorit, me organet e ndjekjes duhet rregulluar dhe specifikuar në atë mënyrë që puna e një institucioni të ndihmoj institucionin tjetër në adresimin e të gjitha të gjeturave. Ligji aktual nuk e ka specifikuar këtë relacion dhe kjo gjë tani rregullohet në mënyra të ndryshme gjë që ka krijuar edhe interpretime të ndryshme. Sido që të jetë Auditorët do të duhej që për të gjeturat e tyre, të njoftojnë organet e ndjekjes në atë formë që nuk cenon pavarësinë e institucionit dhe që siguron informatat e nevojshme për prokurorinë.

Kompetencat e zyrës së auditorit duhet detajuar dhe specifikuar, pasi që me ligjet pozitive ato nuk janë rregulluar në mënyrë uniforme dhe për këtë shkak kemi dispozita të shpërndara dhe kundërthënëse rreth asaj se kënd dhe për çfarë e auditon ZAP. Të gjitha këto të gjetura sjellin në një konkluzion të përbashkët se institucionet duhet të rishikojnë bazën legale, duke e rregulluar në atë formë që përshtatet me standardet ndërkombëtare të auditimit dhe

siguron kontrollin e duhur financiar, konform misionit që Kushtetuta i ka dhënë Auditorit të Përgjithshëm.

3. Pavarësia e Auditorit të Përgjithshëm Pavarësia Ligjore

Kushtetuta e Kosovës, Auditorin e Përgjithshëm e ka përcaktuar si organin më të lartë të kontrollit ekonomik dhe financiar në vend. Mbi këtë bazë ZAP është radhitur me Kushtetutë në kapitullin e XII tek institucionet e pavarura, menjëherë pas Zyrës së Avokatit të Popullit. Me këtë dispozitë edhe pse nuk përmendet shprehimisht pavarësia e institucionit, vetë radhitja në këtë kapitull e nënkupton atë.

Në anën tjetër ligji themelues i ZAP-së, Ligji për Themelimin e Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm dhe Zyrës së Auditimit në Kosovë, ka specifikuar pavarësinë e këtij institucioni për sa i përket relacionit me Qeverinë dhe entitetet e tjera, për të mos interferuar në punën e këtij institucioni të kontrollit.

Baza ligjore, ka përcaktuar formën e emërimit të auditorit të përgjithshëm, duke rregulluar atë me dokumentin më të lartë (Kushtetutën), duke precizuar se kandidatura për auditore, Kuvendit i propozohet nga Presidenti. Kandidati zgjidhet me shumicën e votave të të gjithë deputetëve të Kuvendit të Kosovës.

Forma aktuale ligjore e përcaktuar me Kushtetutë dhe Ligj, nuk siguron proces deri në fund transparent dhe të hapur i cili do të garantonte mundësi fer të të gjithëve për të garuar për të fituar mandatin e Auditorit të Përgjithshëm. Procedurat nuk janë të specifikuara andaj kjo lë shumë hapësirë interpretime dhe voluntarizëm i cili potencialisht do të mund të hapte rrugën personave të vijnë me dekrete politike në këtë pozitë gjë e cila ka ndodhur në shumicën e agjencioneve të pavarura. Deri më tani një gjë e tillë nuk ka ndodhur falë dispozitave kalimtare të cilat mandatin e Auditorit të Përgjithshëm për periudhën e mbikëqyrjes së pavarësisë i kanë besuar ndërkombëtarëve, përkatësisht përfaqësuesit special të ICO-së.

Mandati i Auditorit të përgjithshëm është caktuar të jetë 5 vjeçar, dhe kjo dispozitë është Kushtetuese gjë e cila e bënë më vështirë të ndryshueshme. Duke përcaktuar këtë kohëzgjatje të mandatit rreziku është potencial që mandati i Auditorit t'i korrespondoj afërsisht edhe mandatit të Qeverisë. Kjo e bënë dukshëm të rrezikuar pozitën e Auditorit të Përgjithshëm pasi që është në natyrën e Qeverisë që të kërkojnë të kenë njerëzit e përshtatshëm dhe lojal në këto pozita.

Po ashtu kushtet për të cilat duhet të plotësoj një pretendent për t'u emëruar në krye të këtij institucioni, konsiderohen të jenë jo sa duhet rigorozë dhe të specifikuara, për të garantuar se

¹ Intervistë me Artan Venharin nga KIPRED

Rritja e Efikasitetit në Zbatimin e Ligjeve

ky institucion do të udhëhiqet nga persona kompetent dhe të përshtatshëm për funksionin e institucionit të cilin duhet të drejtoj.

Shkarkimi i Auditorit të Përgjithshëm është i rregulluar në formë specifike dhe i numëron taksativisht rastet kur një Auditor i Përgjithshëm mund të shkarkohet. Për shkarkimin e auditorit të përgjithshëm kërkohen 2/3 e votave të të gjithë deputetëve, pas propozimit të Presidentit apo pas kërkesës së 1/3 së deputetëve të Kuvendit të Kosovës. Me këto dispozita, Auditori i Përgjithshëm është mjaft i mbrojtur nga një shkarkim i mundshëm pa arsye relevante.

Megjithatë as Kushtetuta dhe as Ligji nuk kanë përcaktuar dhe rregulluar formën e zgjedhjes së zëvendës auditorëve të përgjithshëm.

Pavarësia Buxhetore

Auditori i Përgjithshëm në parim, me Ligjin themelor e ka të garantuar pavarësinë në përcaktimin e buxhetit nga Qeveria e Kosovës . Në këtë mënyrë Ligji ka përcaktuar se kërkesa buxhetore e ZAP-së i dërgohet Komisionit përkatës të Kuvendit për Buxhet dhe Financa, i cili e merr për shqyrtim këtë kërkesë brenda 30 ditëve nga dita e pranimit të kësaj kërkesë. Megjithatë, kjo pavarësi preket nga disa ligje të tjera anësore të cilat e bëjnë të pa mundur realizimin e plotë të saj në mënyrën e duhur e cila do ta ndante përfundimisht auditorin nga Qeveria e vendit dhe t'i siguronte atij mjetet dhe stafin e duhur për të kryer misionin e vet.

Pavarësia buxhetore në këtë raport është trajtuar në :

Pavarësinë në përcaktimin e buxhetit dhe
Pavarësinë në shfrytëzimin e këtij buxheti në formë të pavarur

Deri më tani Auditori i Përgjithshëm përveçse kërkesën e tij e ka dërguar në Kuvend të njëjtën pastaj e ka përcjell edhe në Ministrinë e Financave, e cila ka përgatitur shifrat fillestare për t'u trajtuar më pas në Komisionin e Kuvendit për Buxhet dhe Financa. Lage Oloffson-Auditor i Përgjithshëm i Kosovës thotë se regjimi aktual gjatë kohës sime si Auditori i Përgjithshëm gjithmonë ka shpjer në diskutime të gjata me Departamentin e Buxhetit dhe Ministrin në lidhje me pikënisjet e shifrave bazë .

Këtë vit sipas Lage Olofsson, shtatë nga tetë pozitat shtesë të dhëna nga Kuvendi do të duhet të pushohen, nëse buxheti nuk ndërron me procesin e rishikimit. Arsyeja për këtë është se buxheti për vitin 2012 nuk është dhënë për një vit të plotë dhe se shpenzimet për

² Ligji për Themelimin e Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm dhe Zyrës së Auditimit të Kosovës, Neni 5.5

³ Intervistë me Safete Hadergjona, Kryetare e Komisionit të Kuvendit për Buxhet dhe Financa

⁴ Intervistë personale me Lage Oloffson-Auditor i Përgjithshëm i Kosovës, e realizuar nga KDI

stafin rritet në mënyrë automatike kur individët arrijnë nota më të larta në skemën e çertifikimit të auditimit.

E tillë është situata në shumicën e agjencioneve të pavarura dhe kjo pikërisht nga fakti se Kuvendi i Kosovës refuzon ta luaj rolën e vet të cilin e ka të përcaktuar me Kushtetutë.

Kryetarja e Komisionit për Buxhet dhe Financa Safete Hadërgjonaj thotë se korniza aktuale ligjore garanton pavarësinë ligjore të këtij institucioni dhe është në pajtim me standardet evropiane. Sipas saj edhe në vendet tjera, si për shembull në Gjermani, institucionet apo agjencionet e pavarura përgatisin dhe dorëzojnë buxhetin e tyre për shqyrtim dhe miratim në Ministrinë përkatëse të Financave dhe më pastaj në Kuvend, për miratim përfundimtar. Një kornizë e tillë ligjore është e vendosur edhe në Kosovë dhe është duke u respektuar.

Kjo në fakt vë në dukje se pavarësia buxhetore e ZAP-së nuk është siguruar deri në fund dhe institucionet nuk i sigurojnë gjithë përkrahjen e duhur Auditorit të Përgjithshëm për të ushtruar detyrat e veta në përputhje me aktet dhe standardet relevante.

Kur është fjala tek shfrytëzimi i buxhetit, ZAP aktualisht nuk mund që pa pëlqimin nga Ministria e Financave të bëjë zhvendosja midis kategorive të ndryshme të buxhetit varësisht nga nevoja. Kjo nuk i garantohet me kornizën ligjore aktuale, pasi është në kundërshtim me Ligjin për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë.

Auditori i përgjithshëm e ka të pamundur të ndryshoj këto linja buxhetore nga një kategori në tjetrën brenda kufijve të jashtëm buxhetorë dhe kjo në njëfarë mënyre e pengon ushtrimin e pavarësisë së duhur të institucionit.

Po ashtu marrëveshja EPAP nuk është duke u implementuar deri në fund, apo më mirë thënë institucionet ngecin me zbatimin e kësaj marrëveshje në të cilën përveç tjerash kërkohet që të shtohen 20% për pesë vite radhazi kapacitetet e ZAP-së. Kuvendi nuk ka përkrahur kërkesën e ZAP-së për staf shtesë për këtë vit në masën të cilën Auditori i Përgjithshëm ka kërkuar, por e njëjta është përkrahur pjesërisht.

Përveç anës ligjore, pavarësia buxhetore duhet të garantohet në përditshmërinë e punës së ZAP-së. Kuvendi i Kosovës e ka për detyrë ligjore që të siguroj që ZAP duhet t'i ndahen mjetet të mjaftueshme për t'i lejuar asaj ushtrimin e funksioneve dhe përgjegjësi në mënyrë të plotë dhe të pavarur.

Pavarësia Organizative

Të punësuarit e ZAP-së me dispozitat aktuale ligjore trajtohen si pjesë e shërbimit civil. Si pjesë e këtyre dispozitave përveç ligjeve bazike për Shërbimin Civil dhe Pagat e Shërbyesve Civil, ZAP është e shtrënguar t'u përmbahet edhe dispozitave Ligjore të Ministrisë së

⁵ Intervistë personale me Lage Oloffson-Auditor i Përgjithshëm i Kosovës, e realizuar nga KDI

⁶ Intervistë personale me Safete Hadërgjonaj - Kryetare e Komisionit për Buxhet dhe Financa

Rritja e Efikasitetit në Zbatimin e Ligjeve

Administratës Publike, për sa i përket rekrutimit, promovimit dhe menaxhimit të stafit . Kjo ka bërë që edhe Komisioni i Pavarur Mbikëqyrës i Shërbimit Civil, t'i rekomandoj anulimin e një konkursi, kur ZAP ka dalë jashtë kriterëve të testimit dhe intervistimit të stafit. Edhe pse qëllimet mund të kenë qenë që kriteret për kandidatët të jenë më të specifikuar, prapëseprapë është bërë shkelje e Ligjit duke mos respektuar rekomandimin e Këshillit, apo duke mos i apeluar ato pranë Gjykatës Supreme.

Pavarësia organizative është e vënë në pikëpyetje nga aktet nënligjore të Qeverisë, për arsye se organizimi i zyrës së Auditorit, duhet të bëhet duke marr leje për shumë çështje nga vetë Ministria e Administratës Publike! Kuvendi si garantues i pavarësisë së Auditorit duhet të mos lejojë që kjo gjë të ndodhë në të ardhmen, pasi që kjo mund të dëmtoj profesionalitetin dhe efektivitetin e punës së ZAP-së.

Kjo pavarësi e organizimit të vet zyrës nuk është e garantuar me ligjet bazë dhe e njëjta do të duhej të adresohet me Ligjin e ri, i cili është në plotësim dhe ndryshim nga Ministria e Financave.

4. Kompetencat e institucionit

Mandati dhe kompetencat e Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm, nuk janë saktësuar sa duhet me Ligjin përkatës dhe për më tepër ato nuk janë të harmonizuara deri në fund as me vetë dispozitat kushtetuese.

Në Nenin 137, pika 3, Kushtetuta e Kosovës përcakton si kompetencë të ZAP-së kontrollin e veprimtarisë ekonomike të ndërmarrjeve publike . E njëjta dispozitë ligjore nuk është specifikuar as përmendur në Ligjin themelorë për ZAP. Po ashtu ZAP nuk ka audituar ndërmarrjet publike si Korporata Elektro energjetike e Kosovës dhe Postën dhe Telekomin e Kosovës (kompani këto të cilat kanë qarkullime të krahasueshme me vetë buxhetin e Kosovës).

Po ashtu dispozitat aktuale të Ligjit, nuk përcaktojnë qartë palët të cilat duhet audituar nga ZAP. Aty janë përmendur në formë të përgjithësuar institucionet publike dhe ato të cilat kanë 50% e më tepër pronësi publike. Në këtë formë, ZAP nuk auditon Trustin e Kursimeve Pensionale dhe Subjektet Politike etj.

Këto çështje janë rregulluar me ligje të tjera dhe mungon harmonizimi uniform për auditimin e të gjitha këtyre institucioneve, që në fund të fundit do të duhej të zgjidhej me këtë ligj nëse duhet dhe si të auditohen këto institucione.

⁷ Intervistë me Mehdi Gecin, Kryetar i Këshillit të Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil të Kosovës

⁸ Kushtetuta e Republikës së Kosovës

5. Mospërputhja me Ligjet e tjera

Tërësia e ligjeve në Kosovë nuk është e harmonizuar dhe sistemuar në mënyrën më të mirë, pasi në Ligje të ndryshme janë përdorur teknika hartimi, modele dhe referime të ndryshme. Përderisa një ligj është marr si shembull nga Shqipëria, të tjerë janë marrë nga Sllovenia, Kroacia apo edhe Skocia. Kjo ka ndikuar që harmonizimi i legjislacionit të jetë mjaft problematik, përkundër faktit se ligjet pozitive në Kosovë, kryesisht janë nxjerrë në dhjetë vjeqarin e fundit. Mbi këtë bazë, edhe Ligji për ZAP-në ka mos përputhshmëri dhe jo-konsistencë me disa ligje të tjera.

Kështu Ligji për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë, Ligji për Ndërmarrjet Publike, Ligji për Shërbimin Civil, Ligji për Pagat e Shërbyesve Civil dhe më së shumti aktet nënligjore kanë bërë që për të njëjtën çështje të mund të gjinden dispozita të paharmonizuara dhe mjaft kundërthënëse.

6. Bashkëpunimi me Kuvendin e Kosovës

Kuvendi i Kosovës, si organi më i lartë përfaqësues në vend në kuadër të përgjegjësisë së tij për të mbikëqyrur shpenzimet e Qeverisë dhe të institucioneve të tjera shpenzuese, aleatin kryesorë i cili e ndihmon atë në kontrollim e ka Auditorin e Përgjithshëm. Auditori nëpërmjet raporteve të veta për secilin entitet buxhetor, harton raport të auditimit me të cilin ai e njofton Kuvendin me formën se si këto organizata buxhetore e kanë realizuar buxhetin e vet.

Gjithashtu ZAP si agjencion i pavarur, është llogaridhënës para Kuvendit të Kosovës para të cilit ka për detyrë të ofroj raportin e vet të performancës dhe atë financiare. Po ashtu Auditori i Përgjithshëm Kuvendit I paraqet:

- Raport për Zbatimin e Buxhetit të Shtetit;
- Mendimin për raportin e Qeverisë për shpenzimet e vitit financiar të shkuar, para se të miratohet nga Kuvendi;
- Informacione për rezultatet e kontrolleve, sa herë që kërkohet nga Kuvendi.

⁹ Neni 138 I Kushtetutës së Kosovës

Rritja e Efikasitetit në Zbatimin e Ligjeve

Raportet me Komisionin për Mbikëqyrjen e Financave Publike

Kuvendi i Kosovës, në kuadër të komisioneve të veta funksionale ka themeluar edhe Komisionin për Mbikëqyrjen e Financave Publike, në fund të legjislaturës së III. Ky komision si i tillë është adaptuar si praktikë e mirë e disa vendeve evropiane, kryesisht Mbretërisë së Bashkuar.

Krijimi i këtij komisioni ka pasur për qëllim kryesorë që të shtoj kontrollin kuvendor ndaj procesit të shpenzimeve buxhetore, mirëpo edhe në procesin e vet hartimit të buxhetit, pasi që rekomandimet e auditorit dhe të gjeturat aty do të mund të shërbenin për bazë në kohën e hartimit të buxhetit.

Komisioni për Mbikëqyrjen e Financave Publike, ka filluar në fund të mandatit të legjislaturës së kaluar me shqyrtimin e raporteve të audituar të organizatave buxhetore dhe përgjithësisht ka pasur një bashkëpunim me ZAP-në. ZAP i është përgjigjur përherë ftesave për të raportuar dhe ka ofruar të gjeturat dhe raportet e veta përball komisionit, megjithëse ndonjëherë edhe nuk është kuptuar deri në fund roli i këtij institucioni. Në Kuvend ka pasur keqkuptime të tilla, kur janë votuar ose jo raportet e ZAP-së për organizatat e caktuara buxhetore. Madje në disa raste, problematikë për të shqyrtuar këto raporte ka qenë edhe personat të cilët kanë kryer këto auditime, ku deputet të caktuar kanë vlerësuar se ka mundur të ketë konflikt potencial interesi (Raporti i auditimit të Termokosit).

Para themelimit të këtij komisioni për llogari publike, në Kuvend këtë rol e ka kryer Komisioni për Buxhet dhe Financa, i cili ka shqyrtuar raportet e auditorit për të gjitha institucionet dhe më pastaj i ka rekomanduar ato për në seancë plenare të Kuvendit. Disa raporte në këtë komision janë trajtuar ashpër, madje janë votuar kundër, siç ishte raporti I RTK-së.

Është përshtypje e përgjithshme se vet Komisioni për Mbikëqyrjen e Financave Publike, ka hapësirë për të përmirësuar punën e vet dhe fuqizuar rolin e tij, në trajtimin e këtyre raporteve dhe adresimit të përgjegjësive politike për të gjitha rekomandimet dhe raportet e Auditorit në relacion me institucionet.

Rastet kur disa deputet luajn më shumë rolin e partizanëve politik sesa anëtarit të Komisionit nuk janë të rralla në këtë organ dhe kjo gjë duhet adresuar. Vet përbërja e Komisionit është e tillë, që numri më i madh i anëtarëve është nga radhët e partive në pushtet dhe kjo e vështirëson mundësinë që zëri i Komisionit të arrij në seanca plenare.

¹⁰ Intervistë me Ali Sadriun, Kryetar i Komisionit të Kuvendit për Mbikëqyrjen e Financave Publike

¹¹ Në këtë kohë ZAP, drejtohej nga z. Qerkin Morina, i cili ishte ushtrues detyre i drejtorit, pasi që pozita ishte vakante deri sa ICO ka emëruar përfaqësuesin e vet

¹² Intervistë me Shpend Ahmetin, Lëvizja Vetëvendosje

Ministrat kryesisht, por veçanërisht kryetarët e komunave, nuk janë vënë para përgjegjësisë politike, për të gjeturat e identifikuar nga ZAP. Në këto vite, komisionet nuk kanë trajtuar raportet e auditimit të komunave, pavarësisht opinioneve të rënda që kanë pasur shumica e tyre.

Kuvendi dhe Komisioni duhet të bëjnë më tepër përpjekje për të përmirësuar edhe më shumë raportet me Auditorin e Përgjithshëm, për të kuptuar më drejtë punën dhe aktivitetet e ZAP-së, format e auditimit dhe standardet ndërkombëtare dhe evropiane për auditim. Në këtë relacion, rol të rëndësishëm mund të ketë vetë Auditori i Përgjithshëm i cili, mund të ofroj propozime dhe praktika të mira të funksionimit të institucioneve homologe në botë.

Raportet me Komisionin për Buxhet dhe Financa

Komisioni i Kuvendit për buxhet dhe Financa, ka rolin kyç kur është fjala për ushtrimin e pavarësisë së institucionit të Auditorit të Përgjithshëm. Ky komision sipas Kushtetutës dhe Ligjit është i mandatar për të ndarë mjetet e duhura financiare ZAP-së për t'i garantuar funksionim normal Auditorëve.

Po ashtu Komisioni për Buxhet dhe Financa, i shqyrton raportet financiare të institucioneve të tjera publike dhe në këtë kuadër, relacioni me auditorin për të pasur pasqyrim më të qartë rreth rregullsisë dhe efektshmërisë së shpenzimeve duhet të shtohet. Auditori po ashtu duhet të ndihmoj këtë komision, në procesin e ndarjeve buxhetore për të gjitha organizatat e tjera buxhetore, duke e njoftuar për formën se si në vitet paraprake këto organizata kanë menaxhuar buxhetin. Kuvendi pastaj mbi këtë bazë do të mund të bënte shtime buxhetore apo edhe shkurtime sipas nevojës.

7. Bashkëpunimi me Prokurorinë dhe organet e tjera

(1) Të gjitha organet publike detyrohen t'i paraqesin veprat penale që ndiqen sipas detyrës zyrtare për të cilat janë informuar ose për të cilat kanë marrë dijeni në ndonjë mënyrë tjetër.

(2) Me rastin e paraqitjes së kallëzimit penal organet publike nga paragrafi 1 i këtij neni paraqesin provat që i dinë dhe ndërmarrin masa për t'i ruajtur gjurmët e veprës penale, sendet mbi të cilat ose me ndihmën e të cilave është kryer vepra penale dhe provat tjera.

Sipas këtyre dispozitave ligjore secili institucion publik i Kosovës, detyrohet që veprat penale të cilat ndiqen ex officio, t'i paraqesin tek organet e ndjekjes dhe provat relevante të ruhen për këto çështje.

¹³ Intervistë me Safete Hadergjona, Kryetare e Komisionit të Kuvendit për Buxhet dhe Financa

¹⁴ Kodi i Procedurës Penale, Neni 197

Rritja e Efikasitetit në Zbatimin e Ligjeve

Edhe ZAP, si institucion i kontrollit të financave publike, ka për detyrë që sa herë që hasë në të gjetura të cilat janë vepra me elemente penale, për të njëjtat ta njoftojë Prokurorinë e Shtetit. ZAP deri më tani ka përdorur formën e dërgimit të raporteve të auditimit tek prokurori i shtetit dhe në rastet kur ka konsideruar se ka elemente për hetime penale " ka ngritur flamurin e kuq për organet e ndjekjes". "Prokuroria e shtetit ndërkaq pretendon se nga ZAP asnjëherë nuk ka marr informata më të detajuara sesa ato që i janë dhënë publikut, përkatësisht kanë pasur qasje vetëm në raportet e auditimit të cilat janë dërguar në drejtim të prokurorisë. Drita Hajdari, prokurore dhe koordinatorë në luftën kundër korrupsion në Prokurorinë e Shtetit pretendon se prokuroria në asnjë rast nuk e ka parë "flamurin e kuq" të cilin e proklamoi Auditori i Përgjithshëm.

Nga ana tjetër Lage Olofsson, Auditor i Përgjithshëm, konsideron se detyra për të zbatuar këto dispozita të Kodit të Procedurës Penale, është në kundërshtim me parimet ndërkombëtare për Auditor të Përgjithshëm, sipas tij një gjë e tillë nuk duhet të ndodhë dhe është e dëmshme për mandatin e ZAP-së. Auditori i Përgjithshëm sipas tij nuk duhet të kryej punën e prokurorit edhe pse në Kosovë ka kërkesa të tilla. Kjo do të ishte në kundërshtim me kontrollin dhe balancën e ndërsjellë të pushteteve në vend, pra Auditori do të kryente punën e prokurorëve.

Gjithashtu bashkëpunimi i ZAP-së duket se është bërë përmes prokurorisë së EULEX-it siç thekson Auditori i Përgjithshëm dhe kjo në vetvete është problematike pasi që nuk i adreson problemin në adresën e duhur, pra në Prokurorinë e shtetit, sa do që asaj mund t'i mungojnë njohuritë dhe kapacitetet. Prokurorët vendorë duhet sfiduar në luftën kundër keq menaxhimit të parase publike, sado që prokuroria të jetë jo efektive dhe anemike në punën e saj. Përkundër këtij bashkëpunimi të zbehtë, prokuroria në disa raste është shërbyer me të gjetura e raporteve të ZAP-së të cilat kanë ndikuar madje edhe në ngritjen e aktakuzave, siç është rasti për dy ish ministrat e kulturës, për të cilën çështje, prokuroria është informuar nga ZAP dhe mediat.

Raportet e ZAP-së konsiderohen si sipërfaqësore dhe të përgjithësuara të gjeturat e evidentuara në ato raporte, pasi të njëjtat nuk flasin për çfarë shkelje konkrete kemi duke përkrahur ligjin i cili është shkelur, dëmin e shkaktuar dhe për më tepër nëse shkelja është procedurale apo ka edhe dëme materiale. Sipas prokurores Drita Hajdaraj këto të gjetura janë vetëm indikative dhe shumë punë duhet për t'i vërtetuar ato. Ajo konsideron se në rast se

¹⁵ Intervistë me Drita Hajdari, Prokurore dhe koordinatorë në luftën kundër korrupsionit në Prokurorinë e Shtetit

¹⁶ Intervistë me Lage Olofsson, Auditor i Përgjithshëm

¹⁷ Intervistë me Drita Hajdari, Prokurore dhe koordinatorë në luftën kundër korrupsionit në Prokurorinë e Shtetit

¹⁸ Intervistë me Drita Hajdari, Prokurore dhe Koordinatorë në luftën kundër korrupsionit në Prokurorinë e Shtetit

ZAP do të kryente punën e vet konform këtyre kërkesave, ky institucion do të ishte dora e djathtë e prokurorisë, por nuk është tani. Është diskutabile nëse kjo gjë është në misionin e ZAP-së apo jo dhe nëse është në përputhje me standardet e njohura ndërkombëtare, por është e sigurt se mekanizmat e bashkëpunimit dhe koordinimit, në trekëndëshin Kuvend, Prokurori dhe Auditor duhet të krijohen dhe fuqizohen për të adresuar dhe sinkronizuar punën në luftën kundër keq menaxhimit dhe keqpërdorimit të parasë publike.

Ligji i ri i cili është në procedurën e ndryshimit dhe plotësimit do të duhej të përfshinte këtë kërkesë si imperativ ligjorë, duke kërkuar që të gjitha të gjeturat materiale të cilat evidentohen nga raporti i auditorit të përcillen si në prokurori të shtetit, qoftë si informata apo si kallëzime penale, pa prekur misionin dhe standardet e pranuar ndërkombëtare për Auditor.

Problem i identifikuar në këtë aspekt është se Gjykata kërkon që auditorët të dëshmojnë si individ në këto raste, ndërsa auditori kërkon që kjo çështje të jetë e rregulluar në nivel të institucionit duke u ftuar ZAP-në si institucion për të dëshmuar në cilësinë e përfaqësuesit të institucionit e jo të individit. Këtë gjë e kundërshton Prokurorja Hajdari duke thënë se Gjykata fton të gjithë ata që kanë informatë, ata të cilët i kanë gjetur këto shkelje në procesin e auditimit dhe në këtë mes nuk ka gjë të keqe. Kjo procedurë realisht i përket legjislacionit penal dhe si e tillë është e rregulluar me Kodin e Procedurës Penale.

8. Mospërfillja e rekomandimit të Këshillit të Pavarur Mbikëqyrës të Shërbimit Civil

Këshilli i Pavarur Mbikëqyrës i Shërbimit Civil, ka gjetur si jo ligjore konkursin e ZAP-së për 10 pozita për Auditorë. E gjithë procedura e rekrutimit të këtyre auditorëve është bërë në shpërputhje me rregulloret përkatëse për rekrutimin e shërbimit civil. Auditori i përgjithshëm nuk ka pranuar të anuloj këtë procedurë të konkursit konform me rekomandimin e KPMSHC duke pretenduar se i njëjti nuk i shkel dispozitat e Ligjit për Shërbimin Civil, ndërsa rregulloret nuk mund të obligojnë formën e organizmit të Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm. Rekomandimet e Këshillit janë të detyrueshme për institucionet e Kosovës dhe të njëjtat mund të apelojnë vetëm në Gjykatën Supreme, për ta kontestuar ligjshmërinë e vendimit.

Kjo procedurë e apelit nuk e suspendon ekzekutimin e vendimit të Këshillit të Pavarur Mbikëqyrës. Ligji themelorë për ZAP-në nuk i njehtë drejtën e tillë ZAP-së, përkundër që është Agjencion i Kuvendit dhe i njëjti veprim është shkelje e dispozitave ligjore. Vendimi është dashur të apelohej në Gjykatë Supreme, mirëpo jo të refuzohet për t'u përfillur kokëfortësisht edhe nëse qëllimet e ZAP-së kanë qenë që të shtohet kontrolli dhe cilësia e verifikimit të kandidatëve për auditorë. Edhe pse kjo gjë është quajtur si një keqkuptim,

¹⁹ Intervistë me Drita Hajdari, Prokurorë dhe koordinatore në luftën kundër korrupsion në Prokurorinë e Shtetit

Rritja e Efikasitetit në Zbatimin e Ligjeve

rekomandimi si i tillë ka mbetur i plotfuqishëm dh i pa ndryshuar nga ana e Këshillit të Pavarur Mbikëqyrës.

Konkluzionet:

1. Duhet ndryshuar Kushtetuta e Kosovës për të mundësuar ndryshimin e Ligjit për sa i përket mandatit (kohëzgjatjes së tij), kompetencave dhe raporteve me entitete të ZAP-së;
2. Ligji për Zyrën e Auditorit të Përgjithshëm dhe Zyrën e Auditimit të Kosovës, është i shkurtër, konfuz dhe nuk i specifikon sa duhet, kompetencat e ZAP-së, mandatin të cilin ky institucion e ka dhe relacionet me entitetet;
3. Ligji nuk ka siguruar instrumentet për ushtrimin praktik të nevojshëm për pavarësinë e institucionit të auditorit;
4. Instrumentet për të specifikuar dhe garantuar pavarësinë buxhetore nuk janë të mjaftueshme dhe si rezultat i saj, auditori nuk e ka pavarësinë në përcaktimin dhe shfrytëzimin e buxhetit të vet;
5. Ligji ka mos përputhshmëri me disa ligje të tjera, kur flitet për kompetencat e institucionit dhe çështje të tjera, madje edhe me vet Kushtetutën e Kosovës;
6. ZAP si pasojë e mos mungesës së dispozitave të karta ligjore nuk mund të ushtroj pavarësinë organizative me çka bie ndesh me aktet nënligjore të Ministrisë së Administratës Publike;
7. Kompetencat e ZAP-së nuk janë të definuar dhe si rezultat i kësaj jo të gjitha institucionet publike auditohen prej ZAP;
8. Raportet e ZAP dhe Kuvendit nuk janë rregulluar me Ligj deri në formën e duhur për të, harmonizuar ato me standardet ndërkombëtare të auditimit publik;
9. Ligji nuk i ka të rregulluara raportet e ZAP-së me Prokurorinë e Shtetit dhe për këtë arsye kjo çështje është lënë në vullnetin e palëve;
10. Mungon bashkëpunimi në praktikë i ZAP-së me Prokurorinë e Shtetit dhe rastet e identifikuar si shkelje me elemente korruptive nuk përcillen në shumë raste në Prokurori;
11. ZAP nuk i ka përfillur rekomandimet e Këshillit të Pavarur Mbikëqyrës të Shërbimit Civil të Kosovës;

12. Kohëzgjatja e mandatit të Auditorit të Përgjithshëm mund t'i korrespondojë mandatit të Qeverisë gjë e cila mund të kushtëzoj rizgjedhjen e Auditorit të Përgjithshëm. Auditori me të drejtë të rizgjedhjes rrezikon të humbë pavarësinë e tij.

Rritja e Efikasitetit në Zbatimin e Ligjeve

Instituti Demokratik i Kosovës (KDI), falënderon të intervistuarit e poshtë shënuar për të gjithë kontributin e dhënë në mbledhjen e informatave për të përgatitur këtë raport të monitorimit të zbatimit të Ligjit për Themelimin e Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm dhe Zyrës së Auditimit në Kosovë.

Të intervistuarit janë:

1. Ali Sadriu, Kryetar i Komisionit për Mbikëqyrjen e Financave Publike;
2. Valbona Dibra, anëtare e Komisionit për Mbikëqyrjen e Financave Publike;
3. Armend Zemaj, anëtar i Komisionit për Mbikëqyrjen e Financave Publike;
4. Lars Lage Olofsson, Auditor I Përgjithshëm
5. Drita Hajdari, Prokurore, Koordinatore e Prokurorisë së Shtetit, në luftën kundër korrupsionit
6. Mehdi Geci. Kryetar i Këshillit të Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil të Kosovës
7. Artan Venhari dhe Albert Krasniqi nga KIPRED
8. Zilif Lufi, Ministria e Financave, Departamenti I Thesarit;
9. Qerkin Berisha, Drejtor ligjor i Ministrisë së Financave -së;
10. Shpend Ahmeti, Lëvizja vetëvendosje;
11. Safete Hadërgjonaj, Kryetare e Komisionit për Buxhet dhe Financa;
12. Agron Demi, Instituti GAP.

Po ashtu me qëllim të koordinimit të aktiviteteve dhe këshillimit lidhur me monitorimin e këtij Ligji, KDI ka themeluar fokus grup konsultativ, të përbërë nga Armend Zemaj (Deputet), Sali Asllanaj (Deputet), Lage Olofsson (Auditor i Përgjithshëm), Rifat Krasniqi (NDI), Artan Venhari (KIPRED).



Povećanje Efikasnosti u Primeni Zakona

IZVEŠTAJ O MONITORINGU SPROVOĐENJA

ZAKONA O KANCELARIJI GENERALNOG

REVIZORA I REVIZORSKOJ KANCELARIJI KOSOVA

(Sva prava su zadržana. © KDI, april, 2012)

Personnel:

Ismet KRYEZIU - *Executive Director*
 email: ikryeziu@kdi-kosova.org

Vjollca VOGËL - *Admin & Finance Manager*
 email: vjollca@kdi-kosova.org

Leonora CIKAJ - *Admin & Finance Assistant*
 email: lcikaj@kdi-kosova.org

**I Program
 Democratization and Parliamentary Practices**

Driton SELMANAJ - *Programme Manager*
 email: dselmanaj@kdi-kosova.org

Halil MATOSHI - *Analyst*
 email: hmatoshi@kdi-kosova.org

Isuf ZEJNA - *Analyst*
 email: izejna@kdi-kosova.org

Nevahir HAZERI - *Analyst*
 email: nhazeri@kdi-kosova.org

Florije MEHMETI - *Parliament observer*
 email: fmehmeti@kdi-kosova.org

**II Program
 Local Governance and Civic Participation**

Project:
 Participation of Citizens in the Democratic Processes

Naim CAHANAJ - *Coordinator*
 email: ncahanaj@kdi-kosova.org

Arben HOXHAI - *Coordinator*
 email: ahoxhaj@kdi-kosova.org

**III Program
 Transparency and Anticorruption**

Merita MUSTAFA - *Programme Manager*
 email: mmustafa@kdi-kosova.org

Besnik RAMADANAJ - *Project Coordinator*
 email: bramadanaj@kdi-kosova.org

Kujtim BYTYQI- *Researcher / Analyst*
 email: kbytyqi@kdi-kosova.org

Enis XHEMAILI- *Researcher / Analyst*
 email: exhemaili@kdi-kosova.org

Shqipe GJOCAJ - *Researcher / Analyst*
 email: shgjocaj@kdi-kosova.org

**IV Program
 Free and Fair Elections**

Liridon SELMANI - *Programme Manager*
 email: lselmani@kdi-kosova.org

REZIME

1. Uvod	19
2. Izvršni rezime.....	20
3.Samostalnost Generalnog revizora.....	21
· Zakonska samostalnost.....	21
· Budžetska samostalnost.....	22
Ø Samostalnost podele budžeta	
Ø Samostalnost korišćenja budžeta	
4. Organizaciona samostalnost.....	24
5. Ovlašćenja institucije.....	24
6. Nespojivost sa drugim zakonima	25
7. Saradnja sa Skupštinom.....	25
Ø Odnosi sa Komisijom za nadgledanje javnih finansija.....	26
Ø Odnosi sa Komisijom za budžet i finansije.....	27
8. Odnosi sa Tužilaštvom i istražnim organima.....	28
9. Zaključci.....	30
10. Preporuke.....	31
11. Spisak ispitanika.....	32

1. Uvod

U nedostatku jedne strategije za vladavinu prava, ali i političke volje, sve institucije Republike Kosova, uključujući i Skupštinu Kosova, u kontinuitetu su ignorisale proces primene zakona u praksi. Domaći i međunarodni izveštaji, sa posebnim naglaskom zadnja tri Izveštaja o napretku Evropske komisije su konstatovali da je jedan od glavnih problema na Kosovu vladavina prava. Primena zakona je izazov ne samo za Skupštinu Kosova, nego i za sve nadležne izvršne institucije: Vladu, lokalne institucije i dr.

Zbog značaja i osetljivosti zakona koji se nadovezuju sa aspektom kontrole institucija oko menadžiranja i potrošnje javnih finansija, kao i garantovanja uključivanja građana u procese budžetskog planiranja, KDI je, uz finansijsku podršku iz projekta – Promovisanje demokratskog društva (DSP), finansiran od Švajcarske kancelarije za saradnju na Kosovu (SCO-K), koji se implementira od Kosovske fondacije za civilno društvo (KCSF), počeo implementaciju projekta „Povećanje efikasnosti u primeni zakona“, preko kojeg će tokom 2012. godine monitorisati 3 zakona: Zakon o osnivanju Kancelarije Generalnog revizora i Revizorske kancelarije Kosova, Zakon o finansiranju lokalne samouprave i Zakon o unutrašnjoj reviziji.

Glavni cilj ovog dokumenta je da pruža podatke u vezi sa primenom aktuelnog Zakona o osnivanju Kancelarije Generalnog revizora i Revizorske kancelarije Kosova, a takođe su date i određene preporuke za njegovu izmenu, budući da je aktuelno, Skupština Kosova, preko dotične komisije, tražila od Vlade da pristupi procesu izmena i dopuna ovog zakona.

Glavna pitanja koja će se u ovom dokumentu tretirati su samostalnost Kancelarije Generalnog revizora (KGR), utvrđivanje, menadžiranje budžeta od KGR, odnosi sa budžetskim organizacijama, mandat Generalnog revizora, nadležnosti (ovlašćenja), odnosi sa istražnim organima i dr.

KDI podržava ideju za jačanje institucije Generalnog revizora, čiji bi rad neposredno uticao na kvalitet potrošnje javnog novca. Kroz ovaj proces monitoringa primene zakonodavstva, KDI želi da pruža reflektiranje oko daljeg avanziranja položaja KGR-a u institucionalnom sistemu, radi garantovanja samostalnog, nepristrasnog i rada van uticaja od politike, ispoljavajući visoki integritet i profesionalizam ove institucije. Rad KGR-a se do sada može smatrati takvim u odnosu na nepristrasnost, međutim profesionalni kvaliteti kancelarije moraju se puno jačati. Među svim samostalnim institucijama koje se čini da su namerno ostavljene u ruke i milosti Vlade, KGR je uspela da podigne zastavu njene samostalnosti dokazujući da ne služi nekom određenom političkom subjektu, nego da poštuje obaveze utvrđene zakonskim okvirom.

Povećanje Efikasnosti u Primeni Zakona

2. Izvršni rezime

Uloga i značaj Generalnog revizora u zakonitost i efikasnost javne potrošnje su od posebnog značaja za obezbeđivanje ispravnog menadžiranja javnih finansija. Funkcija vrhovnih revizora je, takođe, pružanje potrebnih informacija Skupštini Kosova kako su institucije potrošile takse građana.

Na Kosovu, od vremena međunarodne administracije je instalirana institucija vrhovne revizije. S druge strane, nakon nezavisnosti Kosova ova institucija je prenetu u nadležnost domaćih institucija (izuzev čelnika KGR-a).

Međutim, i pored činjenice da je učinjen veliki posao za osnaživanje ove institucije, bitni izazovi ostaju da adresiranje naše institucije da osiguravaju jednog samostalnog i efektivnog revizora.

Pravna samostalnost, i pored toga da je zagarantovana dotičnim zakonom, ona je ugrožena od drugih zakona, uglavnom podzakonskim aktima Vlade koji čine da KGR ne obavlja posao kao potpuno samostalna institucija, u skladu sa međunarodnim i evropskim standardima revizije.

Takođe, i budžetska samostalnost nije zagarantovana u dve dimenzije, utvrđivanje budžeta i njegovo menadžiranje. To se, uglavnom, događa zbog ne sistematizovanog zakonskog osnova na Kosovu, koja često interferira i upada u osnovi zakon ili dopunjuje zakonske praznine na taj način da se mešaju u samostalnost rada revizora.

Relacija sa entitetima i, uglavnom, sa Skupštinom Kosova, nije regulisana na najbolji način i to, uglavnom, zbog nedostatka iskustva i saznanja koja imaju naše institucije u ovoj oblasti. Uloga Skupštine u nadgledanju budžetskih troškova treba da se u znatnoj meri povećava, uglavnom u adresiranju nalaza izveštaja KGR-a i njene podrške za osiguravanje potrebne samostalnosti Generalnog revizora.

Relacije revizora sa istražnim organima treba regulisati i specifikovati tako da rad jedne institucije pomogne drugu instituciju u adresiranju svih nalaza. Aktuelni zakon nije specifikovao ovu relaciju i to se sada reguliše na razne načine, što je dovelo i do raznih interpretacija. U svakom slučaju, revizori bi trebalo da o njihovim nalazima informišu istražne organe u formi koja ne povređuje samostalnost institucije i obezbeđuje potrebne informacije za Tužilaštvo.

Ovlašćenja Revizorske kancelarije treba detaljizirati i specificovati, budući da su pozitivnim zakonima ista uniformno regulisana i zbog toga imamo razbacane i protivrečne odredbe oko toga koga i o čemu KGR obavlja reviziju. Svi ovi nalazi dovode do jednog zajedničkog zaključka da institucije treba da preispituju zakonsku osnovu, regulišući je tako da odgovara međunarodnim standardima revizije i osigurava potrebnu finansijsku kontrolu, u skladu sa misijom koju je Ustav dao Generalnom revizoru.

3. Samostalnost Generalnog revizora

- Pravna samostalnost

Ustav Kosova je Generalnog revizora utvrdio kao najvišeg organa ekonomske i finansijske kontrole u zemlji. Na toj osnovi KGR je u Ustavu uvrštena u XII Poglavlje, kod samostalnih institucija, odmah iza kancelarije Narodnog advokata. Ovom odredbom, mada se izričito ne spominje samostalnost institucije, sam redosled u tom poglavlju to podrazumeva.

S druge strane, Zakon o osnivanju KGR-a, Zakon o osnivanju Kancelarije Generalnog revizora i Revizorske kancelarije Kosova, specificovao je samostalnost ove institucije kada je reč o relaciji sa Vladom i drugim entitetima, da ne bi interferisao u radu ove kontrolne institucije.

Zakonski osnov, utvrdio je način imenovanja Generalnog revizora, regulišući to najvišim dokumentom (Ustavom), precizirajući da se kandidatura za revizore Skupštini predlaže od Predsednika. Kandidat se bira većinom glasova svih poslanika Skupštine Kosova.

Aktuelni zakonski oblik utvrđen Ustavom i Zakonom, ne osigurava do kraja transparentan i otvoren proces, koji bi garantovao fer mogućnosti svih za takmičenje za sticanje mandata Generalnog revizora. Procedure nisu specificovane, tako da to ostavlja puno prostora za interpretaciju i voluntarizam koji bi potencijalno mogao da otvara put osobama da dolaze sa političkim dekretima na tom položaju, što se dogodilo u većini nezavisnih agencija. Do sada se to nije dogodilo zahvaljujući prelaznim odredbama koje su mandat Generalnog revizora za period nadgledanja nezavisnosti poverile međunarodnim subjektima, odnosno specijalnom predstavniku ICO-a. Mandat Generalnog revizora je određen da bude 5 godina, i ova odredba je ustavna, što je čini težom za izmenu. Utvrđujući to vreme trajanja mandata,

Povećanje Efikasnosti u Primeni Zakona

rizik je potencijalan da mandat Revizora odgovara približno i mandatu Vlade. To čini vidno rizikovanim položaj Generalnog revizora, budući da je u prirodi Vlade da traži da ima odgovarajuće i lojalne ljude na tim položajima.

Takođe, uslovi koje treba da ispunjava jedan pretendent da bude imenovan na čelu ove institucije, smatraju se da nisu dovoljno rigorozni i specifikovani, kako bi garantovali da će ova institucija biti rukovođena od kompetentnih i pristupačnih osoba za funkcionisanje institucije koju treba da upravlja.

Razrešenje Generalnog revizora je regulisano na specifičan način i taksativno nabroja slučajeve kada jedan Generalni revizor može biti razrešen. O razrešenju Generalnog revizora traži se 2/3 glasova svih poslanika, nakon predloga Predsednika ili nakon zahteva 1/3 poslanika Skupštine Kosova. Ovim odredbama, Generalni revizor je dosta zaštićen od jednog mogućeg razrešenja bez relevantnog razloga.

Međutim, ni Ustav a ni Zakon nisu utvrdili i regulisali način izbora zamenika Generalnog revizora.

Budžetska samostalnost

Generalni revizor, u načelu, ima zagarantovanu samostalnost u utvrđivanju budžeta od Vlade Kosova. Na taj način Zakon je utvrdio da se budžetski zahtev KGR-a dostavlja odgovarajućoj skupštinskoj Komisiji za budžet i finansije, koja isti razmatra u roku od 30 dana od dana prijema ovog zahteva. Međutim, ova se samostalnost zadire od nekih drugih sporednih zakona, koji onemogućuju potpunu realizaciju iste na odgovarajući način, koja bi automatski odvojila revizora od Vlade zemlje i osigurala istom potrebna sredstva i osoblje za obavljanje njegove misije.

Budžetska samostalnost u ovom izveštaju je tretirana u:

§ Samostalnost u utvrđivanju budžeta, i

§ Samostalnost u korišćenju ovog budžeta na samostalan način

Do sada Generalni revizor, osim što je njegov zahtev prosledio Skupštini, isti je zatim prosledio i u Ministarstvu finansija, koje je pripremalo početne cifre koje bi naknadno bile tretirane u skupštinskoj Komisiji za budžet i

²⁰ Intervju sa Artan Venhari, iz KIPRED-a

²¹ Zakon o osnivanju Kancelarije Generalnog revizora i Revizorske kancelarije Kosova, Član 5.5

finansije. Lage Oloffson-Generalni revizor Kosova kaže da je aktuelni režim tokom mog vremena kao Generalni revizor Kosova je uvek vodio ka dužim diskusijama sa Departmanom za budžet i Ministarstvom u vezi sa polaznim tačkama bazičnih cifara.

Ove godine prema Lage Olofsson, sedam od osam dopunskih položaja datih od Skupštine treba da se gase, ukoliko se budžet ne menja procesom preispitivanja. Razlog za to je da budžet za 2012. godinu nije dodeljen za jednu punu godinu i da troškovi za osoblje automatski rastu kada pojedinci postižu više ocene u šemi sertifikacije revizije.

Takvo je stanje u većini nezavisnih agencija i to upravo iz činjenice što Skupština Kosova odbija da odigra svoju ulogu koju ima utvrđenu Ustavom.

Predsednica Komisije za budžet i finansije, Safete Hadergjonaj, kaže da aktuelni zakonski okvir garantuje zakonsku samostalnost ove institucije i da je u skladu sa evropskim standardima. Po njoj i u drugim zemljama, kao na primer u Nemačkoj, samostalne institucije ili agencije pripremaju i dostavljaju njihov budžet za razmatranje i usvajanje u dotičnom Ministarstvu za finansije i nakon toga u Skupštini, za konačno usvajanje. Jedan takav zakonski okvir je uspostavljen i na Kosovu i isti se poštuje.

To zapravo ističe da budžetska samostalnost KGR-a nije do kraja osigurana i da institucije ne obezbeđuju svu potrebnu podršku Generalnom revizoru u obavljanju njegovih obaveza u skladu sa relevantnim aktima i standardima. Kada je reč o korišćenju budžeta, KGR-a aktuelno ne može da bez saglasnosti Ministarstva finansija izvrši premeštanje između raznih budžetskih kategorija u zavisnosti od potrebe. To joj se aktuelnim zakonskim okvirom ne garantuje, budući da je u suprotnosti sa Zakonom o menadžiranju javnih finansija i odgovornostima.

Generalnom revizoru je nemoguće da menja ove budžetske linije iz jedne kategorije u drugu unutar spoljnih budžetskih granica i to na neki način ometa u obavljanju potrebne samostalnosti institucije.

Takođe, sporazum EPAP se ne implementira do kraja, ili bolje rečeno institucije zaostaju u sprovođenju ovog sporazuma, u kojem se. Između ostalog, traži da se, u pet uzastopnih godina, kapaciteti KGR-a povećavaju

²² Intervju sa Safete Hadergjonaj, predsednica skupštinske Komisije za budžet i finansije

²³ Lični intervju sa Lage Oloffson-Generalni revizor kosova, realizovan od KDI

²⁴ Lični intervju sa Lage Oloffson-Generalni revizor kosova, realizovan od KDI

²⁵ Lični intervju sa Safete Hadergjonaj – predsednica Komisije za budžet i finansije

Povećanje Efikasnosti u Primeni Zakona

za 20%.. Skupština nije podržala zahtev KGR-a za dodatno osoblje za ovu godinu u meri u kojoj je Generalni revizor tražio, nego je isti delimično podržan. Osim zakonske strane, budžetska samostalnost treba da se garantuje u svakodnevnom radu KGR-a. Skupština Kosova je po zakon u dužna da osigurava da KGR-u treba dodeliti dovoljna sredstva kako bi se istoj odobrilo potpuno i samostalno obavljanje funkcija i odgovornosti.

4. Organizaciona samostalnost

Zaposleni KGR-a se prema zakonskim odredbama tretiraju kao deo civilne službe. Kao deo ovih odredbi, osim bazičnih zakona o Civilnoj službi i platama civilnih službenika, KGR-a je prinuđena da se pridržava i zakonskim odredbama Ministarstva za javnu administraciju, Samostalna nadzorna komisija Civilne službe preporuči poništenje jednog konkursa, kada je KGR-a izašla izvan kriterijuma testiranja i intervjuisanja osoblja. Iako je možda namera bila da kriterijumi za kandidate budu specifičniji, ipak je učinjena povreda Zakona, budući da nije poštovana preporuka Saveta, ili ne uloživši žalbu na to pri Vrhovnom sudu.

Organizaciona samostalnost je dovedena u pitanju od podzakonskih akata Vlade, iz razloga što organizacija Revizorske kancelarije treba da se obavlja uz pribavljanje dozvole za mnoga pitanja od samog Ministarstva za javnu administraciju! Skupština, kao garant samostalnosti Revizora treba da ne dozvoljava da se to ubuduće događa, budući da to može da oštećuje stručnost i efikasnost rada KGR-a.

Ova samostalnost organizovanja same kancelarije nije zagarantovana bazičnim zakonima i ista bi trebalo da bude adresirana novim zakonom, koji se nalazi u izmeni i dopuni od Ministarstva finansija.

5. Ovlašćenja institucije

Mandat i ovlašćenja Kancelarije Generalnog revizora, nisu dovoljno precizirana odgovarajućim zakonom i, šta više, to nije do kraja usaglašeno ni samim ustavnim odredbama.

U članu 137, tačka 3, Ustav Kosova utvrđuje kao ovlašćenje KGR-a kontrolu ekonomske delatnosti javnih preduzeća. Ista zakonska odredba nije

²⁶ Ustav Republike Kosova

specifikovana niti spomenuta u Osnovnom zakonu o KGR-a. Takođe, KGR-a nije obavila reviziju javnih preduzeća, kao što su Elektro-energetska korporacija i Pošta i Telekom Kosova (kompanije koje imaju promet koji se upoređuje sa samim budžet Kosova).

Takođe, aktuelne odredbe Zakona ne utvrđuju jasno stranke koje treba da podležu reviziji od KGR-a. Tu se uopšteno spominju javne institucije i one koje imaju 50% i više javne svojine. Na taj način, KGR-a ne obavlja reviziju Trusta penzijskih štednji i političkih subjekata i dr.

Ova pitanja su regulisana drugim zakonima i nedostaje uniformno usaglašavanje za reviziju svih ovih institucija, koje bi na kraju krajeva trebalo da se reši ovim zakonom da li treba i kako treba kod ovih institucija obaviti reviziju.

6. Nespojivost sa drugim zakonima

Set zakona na Kosovu nije usaglašen niti na najbolji način sistematizovan, budući da su kod raznih zakona razne tehnike izrade, modela i referisanje. Dok je jedan zakon uzet kao primer iz Albanije, drugi su uzeti iz Slovenije, Hrvatske ili i Škotske. To je uticalo da usaglašenost zakona bude dosta problematično, i pored činjenice da su pozitivni zakoni na Kosovu uglavnom doneti u zadnjih deset godina. Na toj osnovi, i zakon o KGR-a ima neusaglašenosti i nekonsistencije sa nekim drugim zakonima.

Tako, Zakon o menadžiranju javnih finansija i odgovornostima, Zakon o javnim preduzećima, Zakon o Civilnoj službi, Zakon o platama civilnih službenika i najviše podzakonska akta - učinili su da se o istom pitanju mogu naći neusaglašene i veoma protivrečne odredbe.

7. Saradnja sa Skupštinom Kosova

Skupština Kosova, kao najviši zastupnički organ u zemlji, u okviru njene odgovornosti da nadgleda troškove Vlade i drugih potrošnih institucija, glavnog saveznika koji joj pomaže u kontroli, ima Generalnog revizora. Revizor, preko svojih izveštaja o svakom budžetskom entitetu, izrađuje izveštaj o reviziji, sa kojim informiše Skupštinu – o načinu na koji su ove budžetske organizacije realizovale njihov budžet.

Povećanje Efikasnosti u Primeni Zakona

Takođe, KGR-a kao samostalna agencija, polaže računa pred Skupštinom Kosova, ispred koje je obavezna da podnosi svoj izveštaj o performansi i finansijski izveštaj. Generalni revizor, takođe, podnosi Skupštini i:

- Izveštaj o sprovođenju državnog budžeta;
- Mišljenje o izveštaju Vlade o troškovima prethodne finansijske godine, pre usvajanja u Skupštini;
- Informacije o kontrolnim rezultatima, kad god se to traži od Skupštine.

8. Odnosi sa Komisijom za nadgledanje javnih finansija

Skupština Kosova je, u okviru svojih funkcionalnih komisijsa, na kraju treće legislature, osnivala i Komisiju za nadgledanje javnih finansija. Ova komisija je kao takva adaptirana kao dobra praksa nekih evropskih zemalja, uglavnom Ujedinjenog Kraljevstva.

Osnivanje ove komisije je imao za glavni cilj povećanje skupštinske kontrole prema procesu budžetske potrošnje, međutim i u procesu same izrade budežta, budući da bi izveštaji revizora i tamošnji nalazi mogli služiti kao osnov za vreme izrade budžeta.

Komisija za nadgledanje javnih finansija je pri kraju prošlog mandata počela sa razmatranjem izveštaja revizije budžetskih organizacija i uopšte je imala jednu saradnju sa KGR-a. KGR-a se uvek odazivala pozivima za izveštavanje i dostavila je svoje nalaze i izveštaje Komisiji, mada ponekad i nije do kraja shvaćena uloga ove institucije. U Skupštini je bilo takvih nerazumevanja, kada su izglasani ili ne izveštaji KGR-a o određenim budžetskim organizacijama. Čak su u nekim slučajevima problem za razmatranje ovih izveštaja bila i lica koja su obavila ove revizije, pri čemu su određeni poslanici ocenili da je moglo biti potencijalnog konflikta interesa (Izveštaj revizije Termokosa).

Pre osnivanja ove komisije za javne finansije, u Skupštini je ovu ulogu obavila Komisija za budžet i finansije, koja je razmatrala izveštaje revizora za sve institucije i zatim je iste preporučila Skupštini za plenarnu se dnicu.

²⁷ Član 138. Ustava Kosova

²⁸ Intervju sa Ali Sadriu, predsednik skupštinske Komisije za nadgledanje javnih finansija

Neki izveštaji su u ovoj komisiji oštro razmatrani, čaku su i izglasani protiv, kao što je bio izveštaj RTK-a.

Opšti je utisak da sama Komisija za nadgledanje javnih finansija ima prostora za poboljšanje svog rada i osnaživanje njene uloge, u tretiranju ovih izveštaja i adresiranju političke odgovornosti za sve preporuke i izveštaje revizora na relaciji sa institucijama.

Slučajevi kada neki poslanici više odigravaju ulogu političkih partizana nego člana Komisije, nisu retki u ovom organu i to valja adresirati. Sam sastav Komisije je takav, da je najveći broj članova iz redova stranaka na vlast i to otežava mogućnost da glas komisije dopire do plenarnih sednica.

Ministri uglavnom, a posebno predsednici opština, nisu se stavili pred političkom odgovornošću, o identifikovanim nalazima od KGR-a. U ovim godinama, komisije nisu tretirale izveštaje revizija opština, bez obzira na teška javna mnjenja kojih je bilo za većinu njih.

Skupština i Komisija treba da ulažu više napora za poboljšanje odnosa sa Generalnim revizorom, kako bi pravilnije shvatili rad i aktivnosti KGR-a, oblike revizije i međunarodne i evropske standarde o reviziji. Na toj relaciji, značajnu ulogu može da ima sam Generalni revizor, koji može da ponudi dobre predloge i prakse funkcionisanja homolognih institucija u svetu.

· Odnosi sa Komisijom za budžet i finansije

Skupštinska Komisija za budžet i finansije ima ključnu ulogu kada je reč o izvršenju samostalnosti institucije Generalnog revizora. Ova komisija prema Ustavu i Zakonu ima mandat za dodelu potrebnih budžetskih sredstava za garantovanje normalnog funkcionisanja Revizora.

Takođe, Komisija za budžet i finansije razmatra sve finansijske izveštaje drugih javnih institucija i u tom aspektu, relacija sa revizorom u cilju jasnijeg pregleda regularnosti i efikasnosti troškova, treba da se povećava. Revizor, takođe, treba da pomogne ovoj komisiji u procesu budžetskih izdvajanja za sve druge budžetske organizacije, informišući je o formi kako su u prethodnim godinama ove organizacije menadžirale budžetom.

²⁹ U to vreme na čelu KGR-a je bio g. Qerkin Morina, koji je bio vršioc dužnosti direktora, budući da je položaj bio upražnjen dok je ICO imenovao svog predstavnika

³⁰ Intervju sa Shpend Ahmeti, Pokret Vetëvendosje

³¹ Intervju sa Safete Hadergjonaj, predsednica Komisije za budžet i finansije

Povećanje Efikasnosti u Primeni Zakona

Skupština bi zatim na toj osnovi mogla da vrši povećanja ili skraćivanja budžeta, prema potrebi.

Saradnja sa Tužilaštvom i drugim organima

(1) Svi javni organi su dužni da prijavljuju krivična dela koja se isleđuju po službenoj dužnosti za koja su informisani ili o kojima su na neki drugi način došli do saznanja.

(2) Prilikom podnošenja krivične prijave javni organi iz stava 1. ovog člana podnose dokaze koje znaju i preduzimaju mere za očuvanje tragova krivičnog dela, predmete sa kojima ili uz pomoć kojih je počinjeno krivično delo i druge dokaze.

Prema ovim zakonskim odredbama, svaka javna institucija Kosova se obavezuje da krivična dela koja se gone ex officio, prijavljuje kod organa gonjenja i da sačuva relevantne dokaze o ovim pitanjima.

I KGR-a, kao institucija kontrole javnih finansija, dužna je da kad kod nailazi na nalaze koji su dela sa krivičnim elementima, o istima obavesti Državno Tužilaštvo. KGR-a je do sada upotrebila oblik dostavljanja izveštaja revizije kod državnog tužioca i u slučajevima kada je smatrala da ima elementa za krivičnu istragu, „istakla je crvenu zastavu za organe gonjenja“.

"Državno tužilaštvo, pak, pretenduje da od KGR-a nikada nije dobilo detaljnije informacije od onih koje su date javnosti, odnosno imali su pristupa samo na izveštaje revizije koji su poslani u pravcu tužilaštva. Drita Hajdari, tužiteljka i koordinatorka u borbi protiv korupcije u Državnom Tužilaštvu pretenduje da Tužilaštvo ni u jednom slučaju nije videlo „crvenu zastavu“ koju proklamira Generalni revizor.

S druge strane, Lage Olofsson, Generalni revizor, smatra da je obaveza za sprovođenje ovih odredbi Zakona o krivičnoj proceduri u suprotnosti sa međunarodnim načelima o Generalnom revizoru, po njemu to ne bi trebalo da se događa i da je štetno za mandat KGR-a. Generalni revizor, po njemu, ne bi trebalo da obavlja posao tužioca, iako na Kosovu ima takvih zahteva.

³² Zakon o krivičnoj proceduri, Član 197

³³ Intervju sa Drita Hajdari, Tužiteljka i koordinatorka u borbi protiv korupcije u Državnom Tužilaštvu

³⁴ Intervju sa Lage Olofsson, Generalni revizor

³⁵ Intervju sa Drita Hajdari, Tužiteljka i koordinatorka u borbi protiv korupcije u Državnom Tužilaštvu

To bi bilo u suprotnosti sa kontrolom i uzajamnom ravnotežem vlasti u zemlji, dakle Revizor bi obavio posao tužioca.

Takođe, saradnja KGR-a čini se da je ostvarena preko Tužilaštva EULEX-a, kako ističe Generalni revizor i to je zapravo problematično, jer ne adresira problem na pravu adresu, dakle u Državnom Tužilaštvu, bez obzira da istom mogu nedostajati saznanja i kapaciteti. Domaće tužioce treba izazvati u borbi protiv lošeg menadžiranja javnog novca, bez obzira što će tužilaštvo biti neefikasno i anemično u svom radu.

I pored ove blede saradnje, Tužilaštvo se u nekim slučajevima služilo nalazima iz izveštaja KGR-a, koji su uticali čak i u pokretanju optužbi, kao što je slučaj dva bivša ministra za kulturu, o kom pitanju je Tužilaštvo informisano od KGR-a i medija.

Izveštaji KGR-a se smatraju površinskim i uopštenim nalazi evidentirani u tim izveštajima, budući da isti ne govore o kakvim se konkretnim kršenjima radi, opisujući zakon koji je kršen, prouzrokovanu štetu i, štaviše, da li je povreda proceduralna ili ima i materijalne štete. Prema tužiteljki Drita Hajdari, ovi nalazi su samo indikatori i potreban je veliki posao da se to proverava. Ona smatra da ukoliko bi KGR-a obavila svoj posao u skladu sa ovim zahtevima, ova bi institucija bila desna ruka Tužilaštva, ali sada to nije. Diskutabilno je da li je to u misiji KGR-a, ili ne i da li je u skladu sa međunarodno poznatim standardima, ali sigurno je da mehanizmi saradnje i koordinacije na trouglu Skupština, Tužilaštvo i Revizor treba da se ostvaruju i osnažuju, kako bi adresirali i sinkronizirali rad u borbi protiv lošeg menadžiranja i zloupotrebe javnog novca. Zakon koji je u proceduri izmene i dopune, trebalo bi da uključuje ovaj zahtev kao zakonski imperativ, tražeći da se svi materijalni nalazi koji se evidentiraju iz izveštaja revizora prosleđuju i Državom Tužilaštvu, bilo kao informacije ili kao krivične prijave, ne zadirajući na misiju i međunarodno prihvaćene standarde o Revizoru.

Identifikovani problem u ovom aspektu je da Sud traži da revizori svedoče kao pojedinci u ovim slučajevima, dok Revizor traži da ovo pitanje bude regulisano na nivou institucije, pozivajući KGR kao instituciju da svedoči u svojstvu predstavnika institucije, a ne pojedinca. Tome se protivi tužiteljka Hajdari, ističući da Sud poziva sve one koji imaju informacija, oni koji su našli ova kršenja u procesu revizije i u tome nema ničeg lošeg. Ova

³⁶ Intervju sa Drita Hajdari, Tužiteljka i koordinatorka u borbi protiv korupcije u Državnom Tužilaštvu

Povećanje Efikasnosti u Primeni Zakona

procedura realno pripada krivičnom zakonodavstvu i kao takva regulisana je Zakonom o krivičnoj proceduri.

Nepoštovanje preporuke Nezavisnog nadzornog saveta Civilne službe

Nezavisni nadzorni savet Civilne službe, našao je kao nezakonitim konkurs KGR-a za 10 položaja za revizore. Celokupna procedura regrutovanja ovih revizora učinjena je suprotno odgovarajućih pravilnika za regrutovanje civilne službe. Generalni revizor nije pristao da poništi ovu proceduru konkursa u skladu sa preporukom NNSCS, pretendirajući da isti ne krši odredbe Zakona o Civilnoj službi, a pravilnici ne mogu da obezbeduju oblik organizovanja Kancelarije Generalnog revizora. Preporuke Saveta su obavezujuće za kosovske institucije i iste se mogu apelirati samo pri Vrhovnom sudu, da bi se osporavala zakonitost odluke.

Ova procedura apeliranja ne suspendira izvršenje odluke Nezavisnog nadzornog saveta. Osnovni zakon o KGR-u ne priznaje takvo pravo KGR-u, bez obzira što je agencija Skupštine i isti postupak je povreda zakonskih odredbi. Odluku je trebalo apelirati kod Vrhovnog suda, ali ne da se tvrdoglavo odbija da se poštuje i ukoliko su namere KGR-a bile da se povećava kontrola i kvalitet verifikacije kandidata za revizore. Mada je ovo nazvano kao jedno krivo shvatanje, preporuka kao takva je ostala pravosnažna i neizmenjena od strane Nezavisnog nadzornog saveta.

9. Zaključci:

1. Treba izmeniti Ustav Kosova da bi se omogućila izmena Zakona kada je reč o manadtu (njegovom trajanju), ovlašćenjima i odnosima sa entitetima KGR-a;
2. Zakon o Kancelariji Generalnog revizora i Revizorskoj kancelariji Kosova je kratak, konfuzan i ne specifikuje dovoljno ovlašćenja KGR-a, mandat koji ova institucija ima i relacije sa entitetima;
3. Zakon nije osiguravao instrumente za potrebno praktično obavljanje samostalnosti institucije revizora;

³⁷Intervju sa Drita Hajdari, Tužiteljka i koordinatorka u borbi protiv korupcije u Državnom Tužilaštvu

4. Instrumenti za specifikaciju i garantovanje budžetske samostalnosti nisu dovoljni i kao rezultat toga, revizor nema samostalnost u utvrđivanju i korišćenju svog budžeta;
5. Zakon ima neusaglašenosti sa nekim drugim zakonima, kada se radi o ovlašćenjima institucije i drugim pitanjima, čak i sa samim Ustavom Kosova;
6. KGR-a, kao poselica odsutnosti jasnih zakonskih odredbi, ne može da obavlja organizacionu samostalnost, čime dolazi u sukob sa podzakonskim aktima Ministarstva za javnu administraciju;
7. Ovlašćenja KGR-a nisu definisana i kao rezultat toga ne sve javne institucije podležu reviziji od strane KGR-a;
8. Odnosi KGR-a sa Skupštinom nisu regulisani Zakonom do potrebne forme za to, u skladu sa međunaradnim standardima javne revizije;
9. Zakon nije regulisao odnose KGR-a se Državnim Tužilaštvom i iz tog razloga ovo pitanje je ostavljeno u dobroj volji stranaka;
10. Nedosatje saradnja u praksi KGR-a sa Državnim Tužilaštvom i identifikovani slučajevi kao kršenje sa koruptivnim elementima se, u mnogo slučajeva, ne prosleđuju Tužilaštvu;
11. KGR-a nije poštovala preporuke Nezavisnog nadzornog saveta Civilne službe Kosova;
12. Trajanje mandata Generalnog revizora može da korespondira mandatu Vlade, što može uslovljavati reizbor Generalnog revizora i pravom na reizbor rizikuje da gubi njegovu samostalnost.

Povećanje Efikasnosti u Primeni Zakona

Demokratski institut Kosova (KDI), zahvaljuje se dolje naznačenim ispitanicima za sav doprinos koji su dali u prikupljanju informacija za pripremanje ovog izveštaja monitoringa primene Zakona o osnivanju Kancelarije Generalnog revizora i Revizorske kancelarije Kosova.

Ispitanici su:

1. Ali Sadriu, predsednik Komisije za nadgledanje javnih finansija;
2. Valbona Dibra, član Komisije za nadgledanje javnih finansija;
3. Armend Zemaj, član Komisije za nadgledanje javnih finansija;
4. Lars Lage Olofsson, Generalni revizor;
5. Drita Hajdari, Tužilac, Koordinator Državnog tužilaštva, u borbi protiv korupcije;
6. Mehdi Geci, predsednik Nezavisnog nadzornog saveta za Civilnu službu Kosova;
7. Artan Venhari i Albert Krasniqi iz KIPRED-a;
8. Zilif Lufi, Ministarstvo finansija, Departman trezora;
9. Qerkin Berisha, Pravni direktor Ministarstva finansija;
10. Shpend Ahmeti, Pokret Vetëvendosje;
11. Safete Hadërgjonaj, predsednica Komisije za budžet i finansije;
12. Agron Demi, Institut GAP.

Takođe, u cilju koordinacije aktivnosti i savetovanja u vezi sa monitoringom ovog zakona, KDI je osnivaio konsultativnu fokus grupu, sastavljenu od Armend Zemaj (poslanik), Sali Asllanaj (poslanik), Lage Olofsson (Generalni revizor), Rifat Krasniqi (NDI), Artan Venhari (KIPRED).

“Ova publikacija je realizovana uz podršku Projekta Promovisanje demokratskog društva (DSP) – finansiran od Švajcarske kancelarije za saradnju na Kosovu (SCO-K) i menadžiran od Kosovske fondacije za civilno društvo (KCSF). Sadržaj ovog izdanja je odgovornost Demokratskog instituta Kosova KDI i ni na koji način se ne može smatrati stavom SCO-K ili KCSF-a”



Increasing Efficiency on Law Implementation

A MONITORING REPORT ON IMPLEMENTATION OF THE LAW ON THE OFFICE OF AUDITOR GENERAL AND THE AUDITING OFFICE OF KOSOVO

(All rights reserved. © KDI, April 2012)

Personnel:

Ismet KRYEZIU - *Executive Director*
 email: ikryeziu@kdi-kosova.org

Vjollca VOGËL - *Admin & Finance Manager*
 email: vjollca@kdi-kosova.org

Leonora CIKAJ - *Admin & Finance Assistant*
 email: lcikaj@kdi-kosova.org

**I Program
 Democratization and Parliamentary Practices**

Driton SELMANAJ - *Programme Manager*
 email: dselmanaj@kdi-kosova.org

Halil MATOSHI - *Analyst*
 email: hmatoshi@kdi-kosova.org

Isuf ZEJNA - *Analyst*
 email: izejna@kdi-kosova.org

Nevahir HAZERI - *Analyst*
 email: nhazeri@kdi-kosova.org

Florije MEHMETI - *Parliament observer*
 email: fmehmeti@kdi-kosova.org

**II Program
 Local Governance and Civic Participation**

Project:
 Participation of Citizens in the Democratic Processes

Naim CAHANAJ - *Coordinator*
 email: ncahanaj@kdi-kosova.org

Arben HOXHAI - *Coordinator*
 email: ahoxhaj@kdi-kosova.org

**III Program
 Transparency and Anticorruption**

Merita MUSTAFA - *Programme Manager*
 email: mmustafa@kdi-kosova.org

Besnik RAMADANAJ - *Project Coordinator*
 email: bramadanaj@kdi-kosova.org

Kujtim BYTYQI- *Researcher / Analyst*
 email: kbytyqi@kdi-kosova.org

Enis XHEMAILI- *Researcher / Analyst*
 email: exhemaili@kdi-kosova.org

Shqipe GJOCAJ - *Researcher / Analyst*
 email: shgjocaj@kdi-kosova.org

**IV Program
 Free and Fair Elections**

Liridon SELMANI - *Programme Manager*
 email: lselmani@kdi-kosova.org

CONTENTS

1. Introduction	35
2. Executive summary.....	36
3. Independence of the Auditor General	37
Legal Independence	37
Budgetary Independence	38
Independence at budget allocation	
Independence at budget spending	
4. Organizational Independence	39
5. Institution's competencies.....	40
6. Inconsistency with other laws	40
7. Cooperation with the Assembly	41
Relations with the Oversight Committee on Public Finance	41
Relations with the Committee on Budget and Finance	42
8. Relations with Oversight Committee on Public Finance.....	42
9. Conclusions	45
10. The List of Interviewees.....	47

1. Introduction

Lacking a Rule of Law Strategy and the political will, all institutions of the Republic of Kosovo, including the Assembly, have continually ignored implementation of laws in practice. Domestic and international reports especially the three latest European Commission Progress Report on Kosovo, have found that one of the main problems Kosovo has is the rule of law. Law implementation is a challenge not only for the Assembly of Kosovo but for all respective executive institutions: the Government, local institutions, etc.

Because of the importance and sensitivity of laws related to the aspect of control of institutions about the management and expenses of public finance, as well as guaranteeing citizen involvement in the budget planning processes, KDI with a financial support by the project - Democratic Society Promotion (DSP), financed by the Swiss Cooperation Office in Kosovo (SCO-K) implemented by Kosovo Foundation for Civil Society (KCSF), has begun implementation of the project "Increasing Efficiency on Law Implementation" through which during 2012 it will monitor 3 laws: Law Establishing the Office of Auditor General and the Auditing Office of Kosovo; Law on Local Government Finance; and the Law on Internal Auditing.

The main purpose of this document is to provide data related to the implementation of the current Law on Establishing the Office of Auditor General and the Office of Auditing of Kosovo and to provide some recommendations on changing it, since currently the Assembly of Kosovo, through the respective committee, has requested the Government of Kosovo to amend the said Law.

The main issues to be dealt with in this document are the independence of the Office of Auditor General (OAP), definitions, OAP budget management, relations with budgetary organizations, the mandate of Auditor General, competencies, relations with prosecution bodies, etc.

KDI strongly supports the idea to strengthen the Auditor General, the work of which would affect directly the quality of spending public money. Through this process of monitoring the law implementation, KDI wishes to provide its reflections about further improvements of the OAP position in the institutional system to guarantee independent, impartial work and not affected by the politics, demonstrating the high integrity and professionalism of this institution. OAP work until now may be considered as such as regards the impartiality, but professional qualities of the Office should be strengthened a lot. Among the independent institutions that seem to have been left in the hands and mercy of the Government by purpose, OAP has achieved to fly its flag of independence witnessing it does not serve to any political group, but respects duties assigned by the legal framework.

Increasing Efficiency on Law Implementation

2. Executive Summary

The role and importance of Auditor General in legality and efficiency of public spending is of a special importance to ensure a right management of public finances. The function of supreme auditors is also to provide for the due information to the Assembly of Kosovo on how institutions have spent the citizens' taxes.

In Kosovo, since the international administration there has been installed the supreme auditing institution. While after the independence of Kosovo this institution has been transferred at the domestic institutions' competency (except the Head of OAG).

However, although there has been done a great job to empower this institution, there remain considerable challenges to be addressed by our institutions to ensure and independent and effective auditing.

Legal independence, even it is guaranteed by the respective law, is harmed by other laws and, mainly, the sub-legal acts of the Government which affect that OAG may not be able to conduct its business as a fully independent institution in compliance with international and European standards of auditing.

The budgetary independence is also not guaranteed in two dimensions: budget allocation and its management. This mainly happens because of the uncoordinated legal basis in Kosovo, which often interferes in the basic law or fills the legal gaps in that way that they interfere in the independence of the Auditor's work.

Relations with entities, and mainly the Assembly of Kosovo, are not regulated in the best way and this mainly because of the lack of experience and knowledge our institutions have in this area. The role of Assembly in supervising budgetary expenses should be increased to a considerable extent to mainly address the findings of OAG's reports and supporting it to ensure a due independence of the Auditor General.

Auditor's relations with other prosecuting bodies should be regulated and specified in such a way that its work helps other institutions to address all the findings. The current law has not specified this relation and this is now regulated in different ways, which has also created different interpretations. Whatever the case may be, the auditors should notify the prosecution bodies on their findings in such a way that does not harm independence of the institution and that ensures the necessary information to the prosecution.

Competencies of the Auditor should be detailed and specified since the current laws do not regulate them in uniform and, because of this, there are many provisions spread and contradictory about whom and what the OAP audits for. All these findings bring to the common conclusion that institutions should review the legal basis regulating in that way that it is in compliance with international standards of auditing and ensures the due financial control in accordance with the mission the Constitution has assigned to the Auditor General.

3. Independence of the Auditor General Legal Independence

Constitution of Kosovo has defined the Auditor General as the highest body of economic and financial control in the country. Based on this, OAP has been mentioned in the Constitution, Chapter XII among the independent institutions, immediately after the Office of Ombudsperson. Although not specifically mentioned in the provision the independence of OAG, its placement in this chapter means that.

On the other side establishing law of OAG, the Law on Establishing the Office of Auditor General and the Auditing Office in Kosovo, has specified the independence of this institution as regards the relations with Government and other entities, in order for them not to interfere in the work of this institution of control.

The legal basis has determined the way of nominating the Auditor General regulating it with a higher document-the Constitution, and stating that the President proposes a name for Auditor to the Assembly. The candidate is selected with majority of votes of all Kosovo Assembly parliamentarians.

The current legal regulation as determined by the Constitution and Law does not provide for a fully transparent and open process which would guarantee fair opportunities to all in order to win the mandate of the Auditor General. The procedures are not specified and this leaves an open space for interpretations and voluntarism which could open the way to persons coming in this position through political decrees, a thing that has happened in most of the independent agencies. Until now such a thing has not happened thanks to transitory provisions which, during the supervision of independence period, the mandate of the Auditor General was entrusted to the international community, respectively the special representative of ICO.

The mandate of Auditor General is set to be 5 years and this is a constitutional provision which makes it harder to change. Determining this duration of mandate it is a potential danger that the mandate of Auditor corresponds to the mandate of Government. This apparently makes quite endangered the position of Auditor General since it is in the nature of governments to seek for suitable and loyal people in these positions.

The criteria to be met by the candidates pretending to head this institution are considered not to be rigorous enough and specified in order to guarantee that the institution will be headed by competent and suitable persons.

Discharging the Auditor General is specifically regulated and the cases when Auditor General may be discharged are regulated specifically. To discharge the Auditor General there are required 2/3 of votes of all parliamentarians of the Assembly, after such a discharge has

³⁸ Interview with Artan Venhari of KIPRED

Increasing Efficiency on Law Implementation

been proposed by the President or by 1/3 of all parliamentarians of the Assembly. These provisions provide quite a protection to the Auditor General in order not to be discharged without relevant reasons.

However, neither the Constitution nor the Law have determined and regulated the form of selecting deputy heads of the Auditor General.

Budgetary Independence

In principle the Auditor General has, through the basic law, its independence guaranteed at allocating the budget from the Government of Kosovo . This way the Law has provided for that the budgetary request of OAG is submitted to the respective committee of the Assembly on Budget and Finance, which then reviews this request within 30 days from the day of receiving such a request. However, this independence is affected by some other side laws which make its full realization impossible in the due manner, which would definitely separate the Auditor from the Government and ensure it the due means and staff to accomplish its mission.

Budgetary independence in this report is handled as regards the:

- " Independence at setting the budget; and
- " Independence at using that budget in an independent manner.

Until now the Auditor General, aside to submitting its request to the Assembly, it has submitted the same to the Ministry of Finance, which then prepared the initial digits to be reviewed later by the Assembly Committee on Budget and Finance . Lage Oloffson-Kosovo General Auditor states that the current government during my time as Auditor General has always led to long discussions with the Department of Budget within the Ministry as regards the starting points of basic digits .

This year, according to Lage Olofsson, seven out of 8 positions granted by the Assembly will have to be closed if the budget does not change during the reviewing process. The reason for this is that the budget for 2012 has not been allocated for the whole year and that expenses about the staff grow automatically when individuals achieve higher grades at the scheme of auditing certification .

Such a situation exists in most of independent agencies and this is exactly because the Assembly of Kosovo refuses to play its role assigned by the Constitution.

³⁹ Law on Establishing the Office of Auditor General and the Auditing Office of Kosovo, Article 5.5.

⁴⁰ Interview with Safete Hadergjonaj, Chair of the Assembly Committee on Budget and Finance.

⁴¹ Personal interview with Lage Oloffson-Auditor General of Kosovo, conducted by KDI.

⁴² Personal interview with Lage Oloffson-Auditor General of Kosovo, conducted by KDI.

The Chair of the Budget and Finance Committee Safete Hadërgjonaj says that the current legal framework guarantees the legal independence of this institution and that it is in compliance with European standards. According to her, in other countries as well, such as Germany, independent agencies or institutions prepare and submit their budget for review and approval in the respective Ministry of Finance and then to the Assembly for final approval. Such a legal framework set in Kosovo is being respected.

This in fact makes it apparent that the budgetary independence of OAG is not ensured to the end and that institutions do not ensure all the support needed to the Auditor General in order to exercise its duties in compliance with relevant acts and standards.

When we speak about the use of budget, OAG currently cannot make reallocation of different budget categories, depending on its needs, without the Ministry of Finance's consent. This is not provided for by the current legal framework since it is not in compliance with the Law on Managing Public Finance and Responsibilities.

Auditor General is unable to change these budgetary lines from one category to the other within the external budgetary limits and this, in a way, impedes the exercise of due independence of the institution.

The EPAP Agreement is not being implemented to the end or, if said better, institutions are lagging behind at implementing this agreement which, among others, seeks that OAG's capacities are increased 20% annually for five years. The Assembly did not support the OAG's request for additional staff for this year to the extent the Auditor General sought but the same has been supported partially only.

Aside to legal aspect, budgetary independence should be ensured in OAG's daily operations. The Assembly of Kosovo has a legal duty to ensure that OAG is allocated sufficient means to allow it exercise its functions and responsibilities in a full and independent manner.

4. Organization Independence

OAG's employees under the current legal provisions are treated as a part of the civil service. As a part of these provisions, aside to basic laws on the Civil Service and the Salaries of Civil Servants, OAG is coerced to hold to legal provisions of the Ministry of Public Administration as regards the recruiting, promotion and staff management . This has caused that the Independent Civil Service Supervising Council recommended the suspension of a job advertisement when OAG went outside the testing and interviewing criteria about the staff. Although its purposes might have been that the criteria for candidates are more

⁴³ Personal interview with Safete Hadërgjonaj - Chair of the Budget and Finance Committee

⁴⁴ Interview with Mehdi Geci, Head of the Independent Civil Service Supervising Council of Kosovo

Increasing Efficiency on Law Implementation

specified, there has however been a breach of Law by not respecting the Committee's recommendation or by not appealing them to the Supreme Court. Organizational independence has fallen under suspicion by Government's sub-legal acts because the organization of Auditor's Office should be done by asking permission by the Ministry of Public Administration on many issues! The Assembly, as guarantor of the Auditor's independence, should not allow this from happening in the future, since this could damage the OAG's professionalism and efficiency.

The independence on organizing the office itself is not guaranteed with basic laws and the same should be addressed through a new Law, which is being amended by the Ministry of Finance.

5. Institution's competencies

Mandate and competencies of the Office of Auditor General are not provided for precise enough by the respective law and, further, they are not harmonized to the end with the constitutional provisions themselves.

Article 137, paragraph 3, of the Kosovo Constitution defines as a competency of OAG the control of economic activity of public enterprises . The same legal provision has neither been specified nor mentioned in the basic law on OAG. OAG has also not audited public enterprises such as Kosovo Power Corporation (or KEK) and the Post and Telecom of Kosovo (PTK), companies which have comparable incomes with Kosovo budget itself.

Current legal provisions also do not clearly determine the parties that should be audited by OAG. There are mentioned in general form public institutions and those that are 50% or more in public ownership. This way, OAG does not audit Pension Savings Trust and Political Subjects, etc.

These issues have been regulated by other laws and there lacks a uniform harmonization on auditing of all these institutions that ultimately should be solved through this law on whether they should be audited and how.

6. Inconsistency with other laws

Totality of laws in Kosovo is not harmonized and regulated in the best manner since in different laws there have been used different drafting techniques, models and references. While a law has been taken as an example from Albania, others have been taken as examples from Slovenia, Croatia or even the Scotland. This has caused that harmonization of laws be

⁴⁵ Constitution of the Republic of Kosovo

quite problematic although the current laws in Kosovo have been adopted in the last decade. Based on this, the law on OAG has inconsistencies with some other laws.

Thus, the Law on Public Finance Management and Responsibilities, the Law on Public Enterprises, the Law on Civil Services, the Law on Salaries of Civil Servants and, mainly, sub-legal acts have caused that for the same issues there may be found un-harmonized and quite contradictory provisions.

7. Cooperation with Assembly of Kosovo

Assembly of Kosovo, as the highest representative body in the country, in the framework of its responsibilities to supervise Government's and other institutions' spending, has its main ally to the Auditor General regarding the financial control. The Auditor, through its reports for every budget entity, draft auditing reports through which it informs the Assembly on the way these budget organizations have realized their budget.

OAG, as an independent agency, is also accountable to the Assembly of Kosovo, to which it is under the duty to provide its performance and financial reports. The OAG also presents to the Assembly the following:

- " A Report on Implementation of State Budget;
- " An Opinion on the Government's Report on Expenditures of the Last Financial Year, before this is approved by the Assembly; and
- " Information on the Results of Control, every time this is requested by the Assembly.

8. Relations with Oversight Committee on Public Finance

The Assembly of Kosovo, in the framework of its functional committees, at the end of its III legislature has established the Oversight Committee on Public Finance. This Committee, as such, has been adopted as a good practice of some European countries, mainly the United Kingdom.

Establishing such a committee primarily intended to add the Assembly control over the budgetary spending process, but during the budget drafting process as well, since the Auditor's findings and recommendations could serve as a basis at the time of drafting the budget.

Increasing Efficiency on Law Implementation

The Oversight Committee on Public Finance begun reviewing auditing reports of budgetary organizations at the end of past legislature's mandate and, in general, has had cooperation with OAG. OAG has always responded to invitations to report and has provided its findings and reports to the Committee, although sometimes the role of this institution has not been fully understood. There were such misunderstandings in the Assembly when some of OAG's reports about budgetary organizations have been approved. Even, in some cases, as a problem to review such reports was presented the persons who conducted such auditing since some parliamentarians have estimated that there may have been a conflict of potential interest (Termokos auditing report).

Before establishing this Committee on public accountability, the Committee on Budget and Finance has played such a role in the Assembly, which reviewed the Auditor's reports for all institutions and recommended them for a plenary session in the Assembly. Some reports have been harshly reviewed by this Committee, even some have been voted against such as the case with RTK's report.

It is a general impression that the Oversight Committee on Public Finance itself has space to improve its work and strengthen its role in reviewing these reports and addressing the political responsibility for all recommendations and Auditor's reports in relation to institutions.

Cases when parliamentarians play a political partisan role more than that of a Committee member are not rare in this body and this should be addressed. The structure of Committee itself is such that most of its members come from the parties in power and this makes it harder for the Committee's voice to achieve plenary sessions.

Ministers mainly, but the municipal mayors especially, have not been asked for political responsibility as regards the findings identified by OAG. During these years, the committees have not reviewed the municipal auditing reports, notwithstanding the bad opinions that most of them have had.

The Assembly and Committee should make greater efforts to improve more relations with the Auditor General, to better understand its work and activities, the auditing forms and international and European standards on auditing. In this regard, the Auditor General may have an important role by providing proposals and best practices on functioning of counterpart institutions in the world.

Relations with Committee on Budget and Finance

⁴⁷ Interview Ali Sadriu, Chair of the Assembly Oversight Committee on Public Finance

⁴⁸ During this time OAG was headed by Mr. Qerkin Morina, who was an Acting Director, since the position was vacant until ICO nominated its representative

⁴⁹ Interview with Shpend Ahmeti, the Self-Determination Movement

The Assembly's Committee on Budget and Finance has a key role as regards the exercise of institutions independence by the Auditor General. This Committee, according to the Constitution and Law, is mandated to allocate the necessary financial means to OAG to ensure normal functioning of auditing.

The Committee on Budget and Finance also reviews financial reports of other institutions and, in this regard, the relations with the Auditor should be improved in order to have a clear view about the regularity and efficiency of spending. Auditor should also help this Committee during the budget allocation process for all other budgetary organizations informing it on how these organizations have managed their budget in the previous years. The Assembly then, based on this, would be able to add or reduce the budget according to needs.

6. Cooperation with Prosecution and other law-enforcement bodies

(1) All public bodies are obliged to submit to criminal offenses prosecuted ex officio, for which they are informed or which have been notified otherwise.

(2) Upon the filing of a criminal report public bodies under paragraph 1 of this article present evidence that they know and take steps to preserve traces of the offense, objects upon which or with the help of which the crime was committed and other evidence.

According to these legal provisions, every public institution of Kosovo is obliged to submit criminal offences prosecuted ex officio, to the prosecution bodies and the relevant proves be preserved for these issues.

OAG, as an institution of public finance control, has the duty to inform the State Prosecution whenever it finds there may be elements of a criminal offence. OAG until now has used the form of submitting auditing reports to the state prosecution and, in cases it considered there may be elements for criminal investigation, it "raised the red flag for the prosecution bodies."

"Meanwhile State Prosecution pretends that it never received more detailed information from OAG than those provided to the public respectively that they only had access to auditing reports which have been sent to the prosecution. Drita Hajdari, State Prosecutor and Coordinator in the fight against corruption pretends that the prosecution in no case has seen the "red flag" which the Auditor General states.

⁵⁰ Interview with Safete Hadergjonaj, Chair of the Assembly Committee on Budget and Finance

⁵¹ Criminal Procedure Code, Article 197

⁵² Interview with Drita Hajdari, Prosecutor at State Prosecution and Coordinator in the fight against corruption

⁵³ Interview with Lage Olofsson, Auditor General

⁵⁴ Interview with Drita Hajdari, Prosecutor at State Prosecution and Coordinator in the fight against corruption

Increasing Efficiency on Law Implementation

On the other side, Lage Olofsson, Auditor General, considers that, the duty to implement these Criminal Procedure Code provisions are in contradiction to international principles of Auditor General. According to him, such an action should not happen and is harmful for the OAG's mandate. According to Mr. Olofsson, OAG should not do the job of prosecution, although there are such requests in Kosovo. This would be in contradiction with the control and mutual division of powers so that in such a case the Auditor would do the job of prosecutors.

It also seems that OAG's cooperation has been conducted through the EULEX's prosecution, as stressed by the Auditor General and this, in fact, is quite problematic since it does not address the problem in the right place-the State Prosecution-although the later may lack the knowledge and capacities. Domestic prosecutors should be challenged in the fight against mismanagement of public money; howsoever the prosecution may not be effective and anemic in its job. Against this wane cooperation, the prosecution in some cases has used OAG report's findings which have also affected at initiating charges, as the case is with two former ministers of culture, about which the prosecution has been informed from OAG and the media.

OAG findings and reports are considered as superficial and general since the evidence found in those reports does not present a concrete breach but such as a prescription of law that may have been breached and that there may have been a damage caused or even procedural breaches or material damages. According to the Prosecutor Drita Hajdari these findings are indicative only and a lot of work is needed to prove them. She considers that in case OAG would do its job in conformity with these requests, this institution would be the right hand of the prosecution, but now it is not. It is disputable whether this is in OAG's mission or not and if it is in compliance with internationally recognized standards, but it is certain that the cooperation and coordination mechanisms in the triangle Assembly-Prosecution-Auditor should be established and strengthened in order to address and synchronize the work in the war against mismanagement and misuse of public money.

The new law which is in the amending procedure should include this request as a legal imperative requiring that all material findings evidenced in the Auditor's reports be submitted to the state prosecution, being them information or criminal charges, without touching upon the mission and internationally recognized standards on auditing.

An identified problem in this regard is that the Court seeks that auditors witness in these cases as individuals, while the auditor seeks that this issue be regulated at the institution level inviting OAG to witness as an institution in the quality of institution's representative and not as individual. Prosecutor Hajdari objects this stating that the Court invites all those who have information, those who found the breaches during the auditing process, and there is nothing

⁵⁵ Interview with Drita Hajdari, Prosecutor at State Prosecution and Coordinator in the fight against corruption

bad in this regard. This procedure in fact belongs to the criminal law and, as such, it has been regulated by the Criminal Procedures Code.

Disregarding the recommendation of Independent Civil Service Supervising Council of Kosovo

Independent Civil Service Supervising Council of Kosovo found as illegal the job advertisement of OAG for 10 positions for auditors. The whole recruiting procedure for these auditors has been conducted in compliance with respective regulations of civil service recruitment. Auditor General did not accept to suspend this procedure of job advertisement as recommended by ICSSCK pretending that the same does not breach Civil Service Law provisions, while the regulations cannot oblige the form of OAG's organization. Recommendations of the Council are obligatory for Kosovo institutions and the same may be appealed in the Supreme Court only in order to challenge the legality of a decision.

This appealing procedure does not suspend execution of the Independent Supervising Council's decision. The basic law on OAG does not recognize such a right to OAG even though it is an agency of the Assembly and the same action is a breach of legal provisions. The decision should have been appealed before the Supreme Court but not to be refused head-strongly even if OAG's aims were to increase control and quality of verifying candidates for auditors. Although this has been called a misunderstanding, the recommendation as such has remained in force and unchanged by the Independent Supervising Council.

9. Conclusions:

25. Constitution of Kosovo should change to enable amendment of the Law as regards the mandate (its duration), competencies and relations of OAG with entities;

26. Law on the Office of Auditor General and Auditing Office of Kosovo is short, confused, and does not specify to the extent needed OAG's competencies, the mandate, and relations with entities;

27. The Law has not provided for instruments for a practical exercise of much needed Auditor's institution independence;

⁵⁶ Interview with Drita Hajdari, Prosecutor at State Prosecution and Coordinator in the fight against corruption

Increasing Efficiency on Law Implementation

28. Instruments to specify and guarantee budgetary independence are not sufficient and, as a result, the Auditor does not have the independence on deciding how to use its budget;
29. The Law has inconsistencies with some other laws, which regulate the institution's competencies and other issues, and even with the Constitution of Kosovo itself;
30. OAG as a consequence of not having clear legal provisions cannot exercise its organizational independence which contradict sub-legal acts of the Ministry of Public Administration;
31. OAG's competencies are not defined and, as a result, not all public institutions are audited by OAG;
32. OAG's relations with Assembly are not regulated by law to harmonize them with international public auditing standards;
33. The Law has not regulated OAG's relations with the Prosecution and for this reason this issue has been left to the will of parties;
34. In practice there lacks the cooperation between OAG and the State Prosecution and in many cases the matters identified as a breach with corruption elements are not submitted to the Prosecution;
35. OAG disregarded recommendations of the Independent Civil Service Supervising Council of Kosovo;
36. Duration of Auditor's General mandate may correspond to the mandate of Government, an issue that may condition re-election of Auditor General. Auditor with a right of re-election endangers to lose his/her independence.

Kosovo Democratic Institute (KDI) thanks the following interviewees for all the contribution provided while collecting information to prepare this report on monitoring the implementation of the Law on Establishing the Office of Auditor General and Auditing Office of Kosovo.

10. **The interviewees are:**

25. Ali Sadriu, Chair of Public Finance Supervising Committee;
26. Valbona Dibra, member of the Public Finance Supervising Committee;
27. Armend Zemaj, member of the Public Finance Supervising Committee;
28. Lars Lage Olofsson, Auditor General;
29. Drita Hajdari, Prosecutor-Coordinator of State Prosecution in the fight against corruption;
30. Mehdi Geci, Head of Independent Civil Service Supervising Council of Kosovo;
31. Zilif Lufi, Ministry of Finance, Treasury Department;
32. Qerkin Berisha, Legal Director of the Ministry of Finance;
33. Shpend Ahmeti, Self-Determination Movement;
34. Safete Hadërgjonaj, Chair of the Budget and Finance Committee;
35. Agron Demi, GAP Institute.

In order also to coordinate activities and advising on monitoring of this law, KDI has established a consultative focus group comprising Armend Zemaj (Parliamentarian), Sali Asllanaj (Parliamentarian), Lage Olofsson (Auditor General), Rifat Krasniqi (NDI), Artan Venhari (KIPRED).

"This publication has been realized with support of the project Democratic Society Promotion (DSP) - financed by Swiss Cooperation Office in Kosovo (SCO-K) and managed by the Kosovo Civil Society Foundation (KCSF). The content of this publication is a responsibility of the Kosovo Democratic Institute (KDI) and in no way may it be considered as a stance of SCO-K or KCSF."

1

“Ky botim është realizuar me përkrahjen nga projekti Promovimi i Shoqërisë Demokratike (DSP) – i financuar nga Zyra Zvicerane për Bashkëpunim në Kosovë (SCO-K) dhe menaxhuar nga Fondacioni Kosovar për Shoqëri Civile (KCSF). Përmajtja e këtij botimi është përgjegjësi e Institutit Demokratik të Kosovës KDI, dhe në asnjë mënyrë nuk mund të konsiderohet si qëndrim i SCO-K-së apo KCSF-së.