

---

# ANALIZË E LIGJIT PËR THEMELIMIN E ZYRËS SË AUDITORIT TË PËRGJITHSHËM DHE ZYRËS SË AUDITIMIT TË KOSOVËS (LIGJI NR. 03/L-075; 5 QERSHOR 2008)

---



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confederation suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Swiss Cooperation Office Kosovo**

---

*Ky projekt/aktivitet financohet nga projekti Promovimi i Shoqërisë Demokratike (DSP), i financuar nga Zyra Zviceranepër Bashkëpunim në Kosovë (SCO-K) që implementohet nga Fondacioni Kosovar për Shoqëri Civile (KCSF)*

Prishtinë 2012

---

## PËRMBLEDHJE

1. Hyrje .....	5
2. Baza kushtetuese dhe ligjore e Auditimit.....	6
3. Ligji për Themelimin e Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm dhe Zyrës së Auditimit të Kosovës.....	7
a. Qëllimi.....	7
b. Përfituesit.....	7
c. Fushëveprimi.....	8
d. Raportimi.....	8
e. Buxheti.....	9
f. Pavarësia.....	10
g. Qasja ne Dokumente.....	10
4. Ligji – sa i mirë apo i keq është?.....	11

---

## 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

### Shkumbin BEQIRI

Vëzhgues i Parlamentit  
email: shbeqiri@kdi-kosova.org

### Florije MEHMETI

Vëzhguese e Parlamentit  
email: fmehmeti@kdi-kosova.org

## PROGRAMI: QEVERISJA LOKALE DHE PJESËMARRJA QYTETARE

---

**Kreshnik BASHA**

Koordinator

email: kbasha@kdi-kosova.org

**Naim CAHANAJ**

Koordinator

email: ncahanaj@kdi-kosova.org

**PROGRAMI: TRANSPARENCA DHE ANTIKORRUPSIONI**

**Merita MUSTAFA**

Menagjere e programit

email: mmustafa@kdi-kosova.org

**Kujtim BYTYQI**

Udhëheqës i hulumtimeve

email: kbytyqi@kdi-kosova.org

**Besnik RAMADANAJ**

Koordinator i projektit

email: bramadanaj@kdi-kosova.org

**Enis XHEMAILI**

Asistent i projektit

email: exhemaili@kdi-kosova.org

**Donjeta DRESHAJ**

Asistente për administratë dhe financa

email: ddreshaj@kdi-kosova.org

PROGRAMI:

**ZGJEDHJET E LIRA DHE TË DREJTA**

**Liridon SELMANI**

Menaxher i programit

email: lselmani@kdi-kosova.org

**Naim CAHANAJ**

Koordinator

email: ncahanaj@kdi-kosova.org

“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). Përbajtja e këtij botimi është përgjegjësi e <emri i organizatës që ka fituar grantin> dhe në asnjë mënyrë nuk mund të konsiderohet si qëndrim i SCO-K-së apo KCSF-së.

## 1.HYRJE

Në mungesë të një strategjie për sundimin e ligjit por dhe vullnetit politik, të gjitha institucionet e Republikës së Kosovës përfshirë edhe Kuvendin e Kosovës në vazhdimësi e kanë injoruar procesin e zbatueshmërisë së ligjeve në praktikë. Raportet vendore dhe ndërkombëtare me theks të veçantë tri Raportet e fundit të Progresit të Komisionit Evropian kanë konstatuar si një ndër problemet qenësore në Kosovë 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.

Kjo analizë është koncentruar vetëm në përmbajtjen e Ligjit për Themelimin e Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm dhe Zyrës së Auditimit të Kosovës. Cili është qëllimi dhe fushëveprimi i këtij ligji? Kush janë përfituesit nga ky ligj? Cila është pavarësia e Zyrës së Auditorit? Cilat janë format e Raportimit? Kush i nënshtrohet auditimit? Clat janë sanksionet që i shpallë kjo zyre? Për të gjitha këto qështje të ngritur kjo analizë ka bërë përpjekje për të ofruar përgjigje.

## 1.BAZA KUSHTETUESE DHE LIGJORE E AUDITIMIT NË KOSOVË

Zyra e Auditimit të Kosovës, apo Auditorit të Përgjithshëm, është kategori kushtetuese në Kosovë dhe për këtë institucion Kushtetuta e Republikës së Kosovës flet në tre nene të saj. Kështu nenet 136, 137 dhe 138 përcaktojnë kompetencat dhe fushë veprimtarinë e këtij institucioni, duke përfshirë edhe emërimin dhe raportimin e ZAP-së.

Kushtetuta e Kosovës e përcakton Auditorin si institucionim më të lartë të kontrollit ekonomik e financiar. Nëkompetencën e këtij agjencioni për të audituar janë veprimtarinë ekonomike të institucioneve publike dhe të personave të tjerë juridikë shtetërorë, përdorimin dhe mbrojtjen e fondeve publike nga organet e pushtetit qendror dhe lokal, veprimtarinë ekonomike të ndërmarrjeve publike dhe personave juridikë të tjerë, tek të cilët Shteti ka një pjesë të aksioneve, ose kur huat, kreditë dhe detyrimet e tyre garantoen nga Shteti.

Gjithashtu Kushtetuta parasheh edhe formën e emërimit, mandatin, raportimin dhe mënyra e shkarkimit e Auditorit të Përgjithshëm.

Baza legale e funksionimit të ZAP-it, që nga paslufta deri në miratimin e Ligjit për Themelimin e Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm dhe Zyrës së Auditimit të Kosovës, në qershor 2008, ka qenë e rregulluar me Rregulloren e UNMIK-ut për Themelime Zyrës së Revizorit të Përgjithshëm dhe Zyrës së Revizionit të Kosovës nr.2002/18, bazuar në Kreun e 11.1 (c) të Kornizës Kushtetuese të Kosovës-Rregullorja e UNMIK-ut 2001/9.

Sipas këtyre dispozitave ligjore ZAP i ka raportuar drejtpërdrejt Përfaqësuesit Special të Sekretarit të Përgjithshëm të Kombëve të Bashkuara i cili edhe ka bërë emërtimin e Auditorit të Përgjithshëm në nëntor të vitit 2003.

Qw nga 05.06.2008 funksionimi i këtij institucioni është rregulluar me Ligjin për Themelimin e Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm dhe Zyrës së Auditimit të Kosovës. Ky Ligj është mjaft i shkurtër dhe përmban vetëm 9 nene me të cilat, rregullon funksionimin bazë të kësaj zyre.

Sipas këtij Ligji, standardet e auditimit në Kosovë përcaktohen sipas kriterëve ndërkombëtare të auditimit nga Organizata Ndërkombëtare e Institucioneve Supreme të Auditimit (INTOSAI) dhe kërkesat e Bordit të Kosovës mbi Standardet Financiare të Raportimi.

Dispozitat kalimtare të Ligjit parashohin që, deri në fund të periudhës së mbikëqyrjes së pavarësisë së Kosovës, në krye të këtij institucioni do të jetë një ndërkombëtarë i emëruar nga Përfaqësuesi Civil Ndërkombëtar në Kosovë. Aktualisht në këtë pozitë është i emëruar një Suedez, Lars Lage Olofsson, i cili në këtë pozitë është emëruar më datën 22 janar 2009.

Auditori i përgjithshëm në bazë vjetore kryen auditim të Rregullsisë, të Buxhetit të Konsoliduar të Kosovës, organizatave buxhetore, duke përfshirë por pa u kufizuar, Kuvendin

e Republikës së Kosovës, Zyrën e Presidentit të Republikës së Kosovës, çdo ministri dhe agjenci ekzekutive, komunat, organet e pavarura, Bankën Qendrore të Republikës së Kosovës (BQK) dhe subjektet e tjera të cilat janë më shumë se 50% në pronësi publike ose marrin mjete financiare nga Fondi i Konsoliduar i Kosovës, sigurojnë dividendët apo të ardhura të tjera të patakueshme, duke përfshirë, Shërbimin Doganor të Kosovës, Agjencinë Kosovare të Privatizimit dhe ombudspersonin.

Funksionimi i kësaj agjencie rregullohet me: Kushtetutën e Republikës së Kosovës, Ligjin për Themelimin e Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm dhe Zyrës së Auditimit të Kosovës, Kodin e Mirësjelljes Profesionale.

## 1. Ligji për Themelimin e Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm dhe Zyrës së Auditimit të Kosovës

### a. Qëllimi

Qëllimi i Ligjit për Themelimin e Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm dhe Zyrës së Auditimit të Kosovës, është që të promovojmë standarde më të larta të transparencës, përgjegjësisë dhe ndershmërisë në menaxhimin financiar dhe mbarëvajtjen e administratës publike në Kosovë.

Arsyetimi i qëllimit të miratimit të këtij Ligji në Kuvendin e Kosovës është decidiv: Për të promovuar standardet më të larta të transparencës (Neni 3. 3.d. kopje të raportit të Auditorit të Përgjithshëm do të vendosen në dispozicion të publikut).

Poashtu qëllimi i këtij ligji është promovimi i përgjegjësisë dhe ndershmërisë në menaxhimin financiar dhe mbarëvajtjen e administratës publike në Kosovë.

Auditori i Përgjithshëm luan një rol kryesor në nxitjen e disiplinës buxhetore, administrimin e shëndoshë të financave publike dhe ekzekutimin e duhur të shpenzimeve buxhetore. Puna e tij dhe e zyrës së tij është në interes dhe në emër të ë gjithë qytetarëve të Kosovës. Pavarësia e Auditorit të Përgjithshëm nga çdo ndikim është vendimtare në përmbushjen e mandatit të tij, për të siguruar një vlerësim të pavarur të llogaridhënies dhe të menaxhimit financiar nga ana e Qeverisë, komunave dhe ndërmarrjeve në pronësi shoqërore.

### b. Përfituesit

Me këtë ligj përfituesit kryesor janë taksapaguesit, por edhe vetë buxheti i shtetit, i cili nëse mbikqyret dhe menaxhohet mirë, pos në besueshmërinë e publikut ndikon edhe në rritjen e Buxhetit të Kosovës, që mund të përfitojë nga ky ligj, nëse ka siguri të plotë në përdorimin e

Neni 3.3 pika d e Ligjit për Themelimin e Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm dhe Zyrës së Auditimit të Kosovës;  
[http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/2008\\_03-L075\\_al.pdf](http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/2008_03-L075_al.pdf)

drejtë të financave publike, pra mund të përfitojë përmes donacioneve të jashtme që mund t'i sigurojë Zyra e Auditorit të përgjithshëm.

Kështuqë një Auditor i Përgjithshëm i pavarur dhe efektiv është i rëndësishëm edhe për të risiguruar donatorët e Kosovës, të cilët i financojnë projektet e menaxhuara nga institucionet e Kosovës. Neni 3.11 përcakton se me rastin e paraqitjes së kërkesës me shkrim nga një shtet donator apo organizatë, Auditori i Përgjithshëm e kryen auditimin e fondeve të dhuruara nga shteti donator apo organizata, institucioni apo subjekti i përmendur në paragrafin 2. të këtij neni nëse fondet e tilla janë përfshirë në Buxhetin e Kosovës pas marrëveshjes për mbulimin e shpenzimeve të një auditimi të tillë nga shteti ose organizata donatore e cila ka kërkuar këtë auditim.

#### a. Fushëveprimi

Zyra e Auditorit të Përgjithshëm të Kosovës është institucion publik i pavarur, përgjegjës për auditimet në shtet. Auditori i përgjithshëm në bazë vjetore kryen auditim të Rregullsisë të Buxhetit të Konsoliduar të Kosovës, organizatave buxhetore, duke përfshirë por pa u kufizuar, Kuvendine Republikës së Kosovës, Zyrën e Presidentit të Republikës së Kosovës, çdo ministri dhe agjenci ekzekutive, komunat, organet e pavarura, Bankën Qendrore të Republikës së Kosovës (BQK) dhe subjektet e tjera të cilat janë më shumë se 50% në pronësi publike ose marrin mjete financiare nga Fondi i Konsoliduar i Kosovës, sigurojnë dividendët apo të ardhura të tjera të pataksueshme për të, duke përfshirë por pa u kufizuar, Shërbimin Doganor të Kosovës, Agjencinë Kosovare të Privatizimit dhe Ombudspersonin. Kjo zyrë përbëhet nga pesë Departamente të Auditimit, ku secili prej tyre udhëhiqet nga një Drejtor vendor i Auditimit.

#### b. Raportimi

Auditori i përgjithshëm, në baza vjetor i raporton Kuvendit të Kosovës për rregullsinë e shpenzimit të Buxhetit të Republikës së Kosovës. Raporti i ZAP-së për Kuvendin dorëzohet deri më 31 gusht të secilit vit kalendarik.

Pasqyrat financiare të ZAP-së, gjithashtu auditohen sipas standardeve të auditimit, dhe kjo është e përcaktuar me vetë Ligjin themeltar të Zyrës së Auditorit. Ky auditim kryhet nga një kompani private e mirënjohur, sipas kushteve të cilat i ka përcaktuar Ligji. Procedurat e

tenderimit, i kryen Kuvendi i Kosovës, i cili në fund përzgjedh kompaninë e cila i plotëson kushtet për të audituar ZAP-në. Zakonisht kushtet për të aplikuar në këtë tender janë të vështira dhe numri i aplikantëve është minimal, për shkak të kërkesave dhe specifikave të shumta të cilat kërkohen me dosjen tenderuese. Gjithashtu shumica e mjeteve për të kryer auditimin është e ulët dhe kjo nuk e bënë shumë atraktive këtë gjë për auditorët privat.

Neni 3.2 pika d e Ligjit për Themelimin e Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm dhe Zyrës së Auditimit të Kosovës, [http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/2008\\_03-L075\\_al.pdf](http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/2008_03-L075_al.pdf)



Këtë vit, në procesin e tenderimit të Kuvendit të Kosovës, të shpallur për auditimin e ZAP-së, kanë aplikuar vetëm 4 kompani private, prej të cilave 2 ishin të pa përgjegjshme. Në këtë mënyrë auditimi ka dështuar dhe procedura duhet ri përsëritet nga Kuvendi i Kosovës. Probleme të ngjashme ka pasur edhe në vitet e kaluara. Vonesat e shkaktuara në auditimin e ZAP-së, shpeshherë bëjnë që raporti i cili i dorëzohet Kuvendit të Kosovës, nga ZAP, mos të përfshijë edhe raportin e auditimit për pasqyrat financiare.

Raportet e auditorit për organizata buxhetore, janë publike në ueb faqen e ZAP-së, dhe të njëjtat i dërgohen Kuvendit të Kosovës, për shqyrtim dhe njoftim. Kuvendi ka themeluar Komision për Mbikëqyrjen e Financave Publike, i cili komision është kompetent për të shqyrtuar raportet e ZAP-së. Të gjitha raportet e ZAP-së, kalojnë nëpër duart e Komisionit për Mbikëqyrjen e Financave Publike, dhe i njëjti për gjetjet e evidentuara në këto raporte, kërkon përgjegjësi nga organizatat buxhetore.

Të gjitha ato raporte të cilat, kanë opinion negativ, apo kanë të gjetura shqetësuese, komisioni i procedon për në seancë plenare për shqyrtim. Deri më tani, kjo ka dhënë disa sinjale shumë pozitive për sa i përket implementimit të rekomandimeve të ZAP-së nga institucionet, pasi të njëjtat ndiejnë barrën për t'u përgjigjur lidhur me keqmenaxhimin apo keqpërdorimin e fondeve publike. Disa prej shembujve kryesor janë Këshilli Gjyqësor, Ministria e Punëve të Brendshme dhe Ministria e Komuniteteve dhe Kthimit.

#### a. Buxheti

Ligji në fuqi, ka paraparë që Zyra e Auditorit, përderisa nuk financohet nga burime të tjera, ajo do të financohet nga Buxheti i Konsoliduar i Kosovës. Ky buxhet duhet të aprovohet nga Kuvendi i Kosovës. Auditori i përgjithshëm përgatit në baza vjetore dhe i dorëzon Kuvendit buxhetin e propozuar për zyrën e auditimit në pajtim me kushtet, udhëzimet dhe aranzhimet e caktuara nga Kuvendi. Kuvendi e shqyrton propozim-buxhetin e sipër cekur brenda 30 ditëve nga dita e pranimit të tij. Gjatë shqyrtimit dhe vendosjes mbi buxhetin, Kuvendi duhet të sigurojë që Zyrës së Auditorit t'i ndahen mjete të mjaftueshme për t'i lejuar asaj ushtrimin e funksioneve dhe përgjegjësi të saj në mënyrë të plotë dhe të pavarur.

Sidoqoftë Ligji për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë, i ka njohur kompetenca afirmative Ministrisë së Financave, e cila i fton në dëgjime buxhetore të gjitha organizatat buxhetore dhe rrjedhimisht përgatit propozim buxhetin për të gjitha këto institucione, të cilin i dorëzon Kuvendit.

Me një fjalë pavarësia buxhetore e ZAP-së nuk është siguruar deri në fund si rrjedhojë e pamundësisë që ZAP direkt të propozoj buxhetin e vet, Kuvendit të Kosovës, konkretisht Komisionit përkatës për Buxhet dhe Financa.

ZAP në disa raste është sjell para pozitës që është dashur të ankohet dhe të insistoj për buxhet shtesë gjatë rishkimeve buxhetore. Madje ky institucion pati mbetur edhe pa mjete financiare

për të paguar qiranë e objektit ku është i vendosur, pasi nuk kishte buxhetuar fonde, si shkak i premtimit të Qeverisë për ta akomoduar në një objekt publik.

#### a. Pavarësia e institucionit

Neni 2, i Ligjit për Auditorin, ka garantuar pavarësinë e institucionit, duke i lënë pavarësinë e duhur nga secili subjekt, qoftë ai person apo institucion, në mënyrë që të mos i nënshtrohet urdhrorit apo kontrollit nga kushdo.

Në veçanti auditori i përgjithshëm nuk mund t'i nënshtrohet kurrfarë urdhri për: 1. Se a duhet apo nuk duhet të bëhet një auditim i caktuar, 2. Për mënyrën si duhet të bëhet një auditim i caktuar 3. Për përparësinë që duhet dhënë ndonjë çështjeje të caktuar.

Gjithashtu fakti që në krye të këtij institucioni është i emëruar një ndërkombëtarë në mas të madhe e ka kursyer këtë organ nga politizimi kronik që ka kapluar institucionet e tjera.

Megjithatë pavarësia menaxheriale dhe administrative lidhet ngushtë me atë financiare e cila me apo pa qëllim nuk i është siguruar ZAP-së, sikurse as një nga agjencitë e pavarura të Kuvendit nuk e ka (me përjashtim të Trustit dhe disa operatorëve të tjerë, të cilët financohen nga taksat menaxhuese).

Shqetësues mbetet fakti nëse ky institucion do të arrij të mbrohet nga ndikimet politike, pasi që të Kosovarizohet, pasi që mandati i Auditorit të Përgjithshëm është i ndërlidhur me mandatin e Zyrës Civile Ndërkombëtare. Dispozitat ligjore duhet të sigurojnë që pas transferimit të plotë të kompetencave për emërimin e auditorit të përgjithshëm, ky institucion të mbetet i pavarur dhe të mos emërohet ndonjë person politik në këtë institucion.

#### b. Qasja ne Dokumente

Kushtetuta e Kosovës, e cila i përcakton kompetencat kryesore të ZAP-së, nuk e ka normuar çështjen e qasjes së këtij institucioni në dokumentet e institucioneve për të cilat është kompetente për t'i audituar.

Ligji për ZAP-në në Nenin 4, ka përcaktuar të drejtën e qasjes së këtij institucioni në dokumentet zyrtare të cilat shërbejnë për auditimin dhe kontrollin financiar. Aty përcaktohet se auditori mund të kërkoj me shkrim nga çdo person përgjegjës që të sigurojë brenda kohës së arsyeshme të gjitha informatat dhe dokumentet dhe dëshmitë të cilat i kërkon auditori për të kryer punën e tij. Lidhur me këtë çështje Ligji ka paraparë edhe dënime për mos plotësimin e këtyre dispozitave ligjore, duke përcaktuar dënime me burgim deri në tri vite, dhe gjobë në të holla deri në 5000 euro.

Gjithsesi duke pasur parasysh kompleksitetin dhe ndjeshmërinë e problemit, dhe sidomos nivelin e lartë të keqpërdorimit të parasë publike, ky dënim është i ulët, dhe do të ishte në shërbim të kontrollit efektiv të buxhetit publik poçë sedënimet do të ishin më të ashpra.

## 1.Ligji – sa i mirë apo i keq është?

Kontrolli i financave publike, është problem rajonal dhe fatkeqësisht nuk është vetëm Kosova, vend i cili ballafaqohet me këtë problematikë! Shumë vende në rajon por jo vetëm, kanë themeluar dhe ngritur nivelin e zyrave të auditorit në nivel gjykatë. Në Kosovë një gjë e tillë nuk ka ndodhur. Këtu kemi nivel të dyfishtë të kontrollit të financave publike, dhe për këtë gjë kryhen dy auditime, nga dy institucione të ndryshme. Auditori i brendshëm është niveli i parë, brenda çdo organizate buxhetore, e cila shërben si këshilltare e institucioneve për mënyrën e shpenzimit të parave publike.

Niveli i dytështë Auditori Gjeneral dhe i njëjti, është niveli suprem i kontrollit profesional ligjor që i bëhet financave publike. Kontrolli tjetër është politik dhe kryhet nga organet e tjera kompetente, dhe në fund Kuvendi i Kosovës është organi përgjegjës për miratimin e raportit final të shpenzimeve për çdo vit.

Deri më tani, Ligji për ZAP-në, i ka mundur funksionim normal Zyrës së Auditorit dhe nuk ka paraqitur problem për funksionimin normal të saj. Mirëpo është e evidente se ligji si i tillë por edhe vet normat kushtetuese kanë nevojë për t'u plotësuar dhe ndryshuar, në mënyrë që të afirmohet edhe më tutje roli i Auditorit të përgjithshëm si organ me rëndësi kryesore.

Disa nga vërejtjet parimore që prekin përmbajtjen e këtij Ligji konsistojnë në atë se në Ligjin për Themelimin e Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm dhe Zyrës së Auditimit të Kosovës, nuk specifikohet decidivisht auditimi i Zyrës së Kryeministrit – derisa parashihet të auditohet zyra e presidencës dhe ministrive të Qeverisë si dhe agjencive tjera buxhetore!?

Po ashtu nëse qëllimi parësor i ZAP-it është rritja e mirë administrimit të financave publike, nëpërmjet kryerjes së kontroleve cilësore në agjencitë shpenzuese të Buxhetit të Kosovës (agjensitë buxhetore) dhe raportimit mbi rregullshmërinë dhe efektivitetin e përdorimit të të gjitha burimeve financiare shtetërore, në të mirë të shtetit dhe publikut në tërësi, atëherë, po ashtu, duke qenë se partitë politike shpesh marrin donacione nga klientela dhe krijojnë fonde të zeza, atëherë rekomandojmë që financat e tyre të auditohen pos nga auditorë të brendshëm të auditohen edhe nga Zyra e Auditorit të Përgjithshëm.

Komisioni përkatës për Mbikëqyrjen e Financave Publike, ka bërë monitorimin e zbatimit të këtij Ligji dhe ka ardhur në përfundim se i njëjti duhet ri-hartohet pasi nuk është i plotë sa duhet.

Rekomandimi i Komisionit funksional parlamentar nuk është përcjell nga Qeveria, pasi nuk është përfshirë në Strategjinë legjislative, dhe as vet Kuvendi nuk ka marrë ndonjë iniciativë për të sponsoruar një nismë të tillë legjislative.

Në këtë rast, del se edhe Partitë politike që çertifikohen nga KQZ për zgjedhjet e lira, janë organizata buxhetore, sepse marrin donacione nga Buxheti i Kosovës të përcaktuara sipas Ligjit për Finansimin e Partive Politike.

---

# **Analiza Zakona o osnivanju Kancelarije Generalnog revizora Kosova i Revizorske kancelarije Kosova (Zakon Br. 03/L-075; 5. juni 2008)**

Ovaj projekat/aktivnost finansira se iz Projekta Promovisanje demokratskog društva (DSP), finansiran od Švajcarske kancelarije za saradnju na Kosovu (SCO-K) implementiran od strane Kosovske fondacije za civilno društvo (KCSF)

---

## SADRŽAJ

1. Uvod .....	5
2. Ustavni i zakonski osnov Revizije.....	6
3. Zakon o osnivanju Kancelarije Generalnog revizora i Revizorske kancelarije Kosova.....	7
a. Svrha.....	7
b. Korisnici.....	7
c. Delokrug.....	8
d. Izveštavanje.....	8
e. Budžet.....	9
f. Samostalnost .....	10
g. Pristup dokumentima .....	10
4. Zakon – koliko je dobar ili loš ?.....	11

---

## OSOBLJE

### Ismet KRYEZIU

Izvršni Direktor

email: ikryeziu@kdi-kosova.org

### Vjollca VOGËL

Menadžer administracije i finansija

email: vjollca@kdi-kosova.org

### Leonora CIKAJ

Asistent za administraciju i finansije

email: lcikaj@kdi-kosova.org

### Arsim Gjinovci

IT & Design

email: agjinovci@kdi-kosova.org

## PROGRAM: DEMOKRATIZACIJA I PARALAMENTARNE PRAKSE

### Driton SELMANAJ

Menadžer programa

email: dselmanaj@kdi-kosova.org

### Halil MATOSHI

Analista

email: hmatoshi@kdi-kosova.org

### Isuf ZEJNA

Analista

email: izejna@kdi-kosova.org

### Shkumbin BEQIRI

Posmatrač Parlamenta

email: shbeqiri@kdi-kosova.org

### Florije MEHMETI

Posmatrač Parlamenta

email: fmehmeti@kdi-kosova.org

---

**PROGRAM: LOKALNA SAMOUPRAVA  
I GRAĐANSKO UČEŠĆE**

**Kreshnik BASHA**

Koordinator

email: kbasha@kdi-kosova.org

**Naim CAHANAJ**

Koordinator

email: ncahanaj@kdi-kosova.org

**PROGRAM: TRANSPARENTNOST I ANTIKORUPCIJA**

**Merita MUSTAFA**

menadžer programa

email: mmustafa@kdi-kosova.org

**Kujtim BYTYQI**

Rukovodilac istraživanja

email: kbytyqi@kdi-kosova.org

**Besnik RAMADANAJ**

Koordinator projekta

email: bramadanaj@kdi-kosova.org

**Enis XHEMAILI**

Asistent projekta

email: exhemaili@kdi-kosova.org

**Donjeta DRESHAJ**

Asistent za administraciju i finansije

email: ddreshaj@kdi-kosova.org

**PROGRAM: SLOBODNI I PRAVEDNI IZBORI**

**Liridon SELMANI**

Menadžer programa

email: lselmani@kdi-kosova.org

“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 Demokratski Institut Kosova i ni na koji način se ne može smatrati stavom SCO-K ili KCSF-a“

## 1.Uvod

U odsustvu strategije za vladavinu prava, ali i političke volje, sve institucija Republike Kosova, uključujući i Skupštinu Kosova, u kontinuitetu su ignorisale proces sprovođenja zakona u praksi. Lokalni i međunarodni izveštaji, s posebnim akcentom u tri zadnja Izveštaja o napretku Evropske komisije, konstatovali su kao jednog od ključnih problema na Kosovu vladavinu prava. Sprovođenje zakona je izazov ne samo za Skupštinu Kosova, nego za sve nadležne izvršne institucije: Vladu, lokalne institucije i dr.

Zbog važnosti i osetljivosti zakona koji se odnose na upravljanje i kontrolu troškova javnih finansija i garantovanja učešća 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), implementiran od strane Kosovske fondacije za civilno društvo (KCSF), započeo je implementaciju projekta „Povećanje efikasnosti u sprovođenju zakona“, kojim će se tokom 2012. godine monitorisati tri zakona: Zakon o osnivanju Kancelarije Generalnog revizora i Revizorske kancelarije Kosova, Zakon o finansiranju lokalne samouprave i Zakon o unutrašnjoj reviziji.

Ova analiza je usredsređena samo u sadržini Zakona o osnivanju Kancelarije Generalnog revizora i Revizorske kancelarije Kosova.

Koja je svrha i delokrug ovog zakona?

Ko su korisnici iz ovog zakona?

Koja je samostalnost Revizorske kancelarije?

Koji su oblici izveštavanja?

Ko podleže reviziji?

Koje su sankcije koje objavljuje ova kancelarija?

O svim ovim pokrenutim pitanjima, ova analiza je pokušaj za pružanje odgovora?



## 1. Ustavni i zakonski osnov Revizije na Kosovu

Kancelarija Generalnog revizora Kosova, ili Generalni revizor, je ustavna kategorija na Kosovu i ovoj instituciji Ustav Republike Kosova posvećuje tri svoja člana. Dakle, članovi 136, 137. i 138. utvrđuju nadležnosti i delokrug ove institucije, uključujući i imenovanje i izveštavanje KGR-a

Ustav Kosova definiše Revizora kao najvišu nezavisnu instituciju ekonomske i finansijske kontrole. U nadležnosti ove agencije za reviziju su ekonomske delatnosti javnih institucija i ostalih državnih pravnih lica, upotreba i zaštita javnih fondova od strane centralne i lokalne vlasti, ekonomske delatnosti javnih preduzeća i drugih pravnih lica, kod kojih država ima deo akcija, ili kada njihove zajmove, kredite i druge obaveze garantuje država.

Takođe, Ustav predviđa i način imenovanja, mandat, izveštavanje i način razrešenja Generalnog revizora.

Pravni osnov funkcionisanja KGR-a, od posle rata do usvajanja Zakona o osnivanju Kancelarije Generalnog revizora i Revizorske kancelarije Kosova, u junu 2008. godine, bio je regulisan UNMIK-ovom Uredbom o osnivanju Kancelarije Generalnog revizora i Revizorske kancelarije Kosova br. 2002/18, na osnovu Poglavlja 11.1 (c) Ustavnog okvira, UNMIK-ova Uredba 2001/9. Prema ovim zakonskim odredbama KGR je izveštavala direktno Specijalnom predstavniku Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija, koji je i imenovao Generalnog revizora u novembru 2003. godine.

Od 05.06.2008. godine, funkcionisanje ove institucije regulisano je Zakonom o osnivanju Kancelarije Generalnog revizora i Revizorske kancelarije Kosova. Ovaj zakon je prilično kratak i sadrži svega 9 članova, kojima se reguliše osnovno funkcionisanje ove kancelarije.

Prema ovom zakonu, revizorski standardi na Kosovu utvrđuju se prema međunarodnim kriterijumima revizije od strane Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI) i zahteva Kosovskog odbora za standarde finansijskog izveštavanja.

Prelazne odredbe Zakona predviđaju da će, do kraja perioda nadgledanja nezavisnosti Kosova, na čelu ove institucije biti međunarodni predstavnik, imenovan od strane Međunarodnog civilnog predstavnika na Kosovu. Aktuelno na ovom položaju je imenovan Šveđanin, Lars Lage Olofsson, koji je na ovom položaju imenovan 22. januara 2009. godine.

Generalni revizor na godišnjim osnovama sprovodi reviziju regularnosti Konsolidovanog kosovskog budžeta, budžetskih organizacije, uključujući Skupštinu Republike Kosova, Kancelariju Predsednika Republike Kosova, svako ministarstvo i izvršnu agenciju, opštine,

nezavisna tela, Centralnu banku Republike Kosova (CBK) i druge subjekte koji su više od 50% u javnom vlasništvu ili primaju finansijska sredstva iz Konsolidovanog kosovskog budžeta, obezbeđuju dividende ili druge ne-oporezovane prihode, uključujući Carinsku službu Kosova, Kosovsku agenciju za privatizaciju i Ombudsman. Funkcionisanje ove agencije uređuje se: Ustavom Republike Kosova, Zakonom o osnivanju Kancelarije Generalnog revizora i Revizorske kancelarije Kosova, Kodeksom profesionalnog ponašanja.

## 1. ZAKON O OSNIVANJU KANCELARIJE GENERALNOG REVIZORA I REVIZORSKE KANCELARIJE KOSOVA

### a. Svrha

Svrha Zakona o osnivanju Kancelarije Generalnog revizora i Revizorske kancelarije Kosova je da promoviše više standarde transparentnosti, odgovornosti i poštenja u finansijskom rukovođenju i uspešnosti javne administracije na Kosovu.

Obrazloženje svrhe usvajanja ovog zakona u Skupštini Kosova je decidivno: Da promoviše najviše standarde transparentnosti (Član 3. 3.d kopije Izveštaja Generalnog revizora biće dostupne javnosti).

Takođe, svrha ovog zakona je promovisanje odgovornosti i poštenja u finansijskom rukovođenju i uspešnosti javne administracije na Kosovu.

Generalni revizor igra glavnu ulogu u podsticanju budžetske discipline, zdravom upravljanju javnih finansija i odgovarajućem izvršenju budžetske potrošnje. Njegov i rad njegove kancelarije su u interesu i u ime svih građana Kosova. Nezavisnost Generalnog revizora od bilo kakvog uticaja od ključnog je značaja u ispunjenju njegovog mandata, da obezbedi nezavisnu procenu odgovornosti i finansijskog upravljanja od strane Vlade, opština i preduzeća u društvenom vlasništvu.

### b. Korisnici

Ovim zakonom glavni korisnici su poreski obveznici, ali i sam državni budžet, koji ako se dobro nadgleda i upravlja, osim na poverenje javnosti utiče u rast budžeta Kosova, koji bi mogao imati koristi od ovog zakona, ako postoji potpuna sigurnost u pravilnoj upotrebi javnih finansija, dakle može imati koristi preko stranih donacija koje može obezbediti Kancelarija generalnog revizora. Dakle, nezavisni i efikasni Generalni revizor je značajan i za uveravanje kosovskih donatora, koji finansiraju projekte kojima upravljaju kosovske institucije. Član 3.11 utvrđuje da

Član 3.3 tačka d Zakona o osnivanju Kancelarije Generalnog revizora i Revizorske kancelarije Kosova;  
[http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/2008\\_03-L075\\_al.pdf](http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/2008_03-L075_al.pdf)

prilikom podnošenja pismenog zahteva od strane donatorske države ili organizacije, Generalni revizor sprovodi reviziju fondova donacije od donatorske države ili organizacije, institucije ili subjekta navedenog u stavu 2. ovog člana, ukoliko su ta sredstva uključena u budžet Kosova nakon sporazuma o pokrivanju troškova takve revizije od strane donatorske države ili organizacije koja je tražila tu reviziju.

#### a. Delokrug

Kancelarija Generalnog revizora Kosova je nezavisna javna institucija, odgovorna za revizije u državi. Generalni revizor na godišnjoj osnovi obavlja reviziju regularnosti Konsolidovanog kosovskog budžeta, budžetskih organizacija, uključujući, ali ne ograničavajući se, Skupštinu Republike Kosova, Kancelariju Predsednika Republike Kosova, svako ministarstvo i izvršnu agenciju, opštine, nezavisne organe, Centralnu banku Republike Kosova (CBK) i druge subjekte koji su više od 50% u javnom vlasništvu ili primaju finansijska sredstva iz Konsolidovanog kosovskog fonda, obezbeđuju dividende ili druge ne-oporezovane prihode, uključujući, ali ne ograničavajući se, Carinsku službu Kosova, Kosovsku agenciju za privatizaciju i Ombudsman. Ova kancelarija sastoji se od pet revizorskih odeljenja, a na čelu svakog odeljenja nalazi se lokalni direktor revizije.

#### b. Izveštavanje

Generalni revizor, na godišnjoj osnovi, izveštava Skupštini Kosova o regularnosti potrošnje budžeta Republike Kosova. Izveštaj KGR-a podnosi se Skupštini do 31. avgusta svake kalendarske godine.

Finansijski pregledi KGR-a, takođe, podležu reviziji prema revizorskim standardima, a to je utvrđeno osnovnim zakonom kancelarije Generalnog revizora. Ova revizija obavlja se od strane poznate privatne kompanije, pod uslovima koje je utvrdio Zakon. Tenderske procedure obavlja Skupština Kosova, koja na kraju bira kompaniju koja ispunjava uslove da vrši reviziju KGR-a. Obično uslovi za konkurisanje u ovaj tender su teški i broj prijavljenih je minimalan, zbog brojnih zahteva i specifičnosti koji se traže prema tenderskom dosijeu. Takođe, iznos sredstava za obavljanje revizije je mali i to ne čini isuviše privlačnim za privatne revizore.

Ove godine, u tenderskom procesu Skupštine Kosova, objavljenom za reviziju KGR-a, konkurisale su samo 4 privatne kompanije, od kojih su 2 bile neodgovorne. Na taj način revizija nije uspela i procedura se od strane Skupštine Kosova mora ponoviti. Sličnih problema bilo je i proteklih godina. Zakašnjenja prouzrokovana u reviziji KGR-a, često dovode do toga da izveštaj koji se dostavlja Skupštini Kosova od strane KGR-a, ne uključuje i izveštaj o reviziji finansijskih pregleda.

Član 3.2 tačka d Zakona o osnivanju Kancelarije Generalnog revizora i Revizorske kancelarije Kosova, [http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/2008\\_03-L075\\_al.pdf](http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/2008_03-L075_al.pdf)

Revizorski izveštaji za budžetske organizacije, objavljeni su na web-stranicu KGR-a, i isti se dostavljaju Skupštini, za razmatranje i obaveštavanje. Skupština je osnovala Komisiju za nadgledanje javnih finansija, koja je nadležna da razmatra izveštaje KGR-a. Svi ovi izveštaji prolaze kroz ruke Komisije za nadgledanje javnih finansija, i ista o nalazima u ovim izveštajima, traži odgovornost od budžetskih organizacija.

Sve te izveštaje, koji imaju negativno mišljenje, ili koji imaju uznemiravajuće nalaze, Komisija procesira plenarnoj sednici na razmatranje. Do sada, ovo je dalo nekoliko veoma pozitivnih signala u pogledu implementacije preporuka KGR-a od strane institucija, budući da iste imaju u vidu obavezu da odgovore u vezi lošeg upravljanja ili zloupotrebe javnih fondova. Neki od glavnih primera su Sudski savet, Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo za zajednice I povratak.

#### a. **Budžet**

Važeći zakon je predvideo da će se Revizorska kancelarija, sve dok se ne bude finansirala iz drugih izvora, finansirati iz Konsolidovanog kosovskog budžeta. Ovaj budžet treba da se usvaja od strane Skupštine Kosova. Generalni revizor na godišnjoj osnovi priprema i dostavlja Skupštini predloženi budžet za Revizorsku kancelariju u skladu sa uslovima, uputstvima i aranžiranjima određenim od Skupštine. Skupština razmatra gore navedeni predlog budžeta u roku od 30 dana od dana njegovog prijema. Prilikom razmatranja i odlučivanja o budžetu, Skupština treba da osigurava da se Revizorskoj kancelariji dodeljuju dovoljna sredstva, kako bi joj se omogućilo potpuno i samostalno obavljanje njenih funkcija i odgovornosti.

Svakako, Zakon o menadžiranju javnih finansija i odgovornostima je priznao afirmativne kompetencije Ministarstvu finansija, koje poziva na budžetska saslušanja sve budžetske organizacije i shodno tome priprema predlog budžeta za sve ove institucije, koji dostavlja Skupštini.

Jednom rečju, budžetska samostalnost KGR-a nije do kraja obezbeđena kao ishod nemogućnosti da KGR-a direktno predlaže svoj budžet Skupštini Kosova, konkretnije Komisiji za budžet i finansije.

KGRA je u nekoliko slučajeva dovedena u situaciji kada je morala da se žali i insistira za dodatni budžet prilikom budžetskih preispitivanja. Čak ova institucija je bila ostala bez sredstava za plaćanje kirije za objekat u koji je smeštena, budući da nije budžetirala fondove, zbog toga što je Vlade obećala da će biti smeštena u neki javni objekat.

#### b. **Samostalnost institucije**

Član 2. Zakona o revizoru garantovao je samostalnost institucije, ostavljajući joj potrebnu nezavisnost od svakog subjekta, bilo da je to osoba ili institucija, kako ne bi podlegla nalogu ili kontroli od bilo koga. Posebno Generalni revizor ne može biti podvrgnut bilo kakvom nalogu: 1. O tome da li je potrebno ili ne da se obavlja određena revizija, 2. O načinu na koji

treba da se obavlja određena revizija, 3. O prednosti koju treba dati nekom određenom pitanju. Takođe, činjenica da je na čelu ove institucije imenovan međunarodni predstavnik je u znatnoj meri poštredela ovaj organ od hronične politizacije, koja je zahvatila ostale institucije. Međutim, upravljačka i administrativna nezavisnost je usko povezana sa finansijskom nezavisnošću, koja namerno ili ne, nije osigurana KGR-u, kao ni nijednoj od nezavisnih agencija Skupštine (izuzev Trusta i nekih drugih operatera, koji se finansiraju iz menadžerske takse.). Zabrinjavajuće ostaje činjenica da li će ova institucija uspeti da se zaštiti od političkih uticaja, nakon „kosovarizacije“, budući da je mandat Generalnog revizora povezan sa mandatom Međunarodne civilne kancelarije. Zakonske odredbe treba da osiguravaju da nakon potpunog prenošenja nadležnosti o imenovanju Generalnog revizora, ova institucija ostaje nezavisna i da se ne imenuje neka politička osoba u ovoj instituciji.

#### a. **Pristup dokumentima**

Ustav Kosova, koji utvrđuje glavne nadležnosti KGR-a, nije normirao pitanje pristupa ove institucije na dokumenta institucija za koje je nadležna da obavlja reviziju.

Zakon o KGR-u je, u članu 4, utvrdio pravo pristupa ove institucije na službena dokumenta koja služe za reviziju i finansijsku kontrolu. Tamo je utvrđeno da revizor može pismenim putem tražiti od svakog odgovornog lica da u razumnom roku osigurava sve informacije, dokumenta i dokaze koje traži revizor za obavljanje njegovog rada.

U vezi sa ovim pitanjem Zakon je, za ne ispunjavanje ovih zakonskih odredbi, predvideo i kazne, utvrđujući zatvorske kazne do tri godine i novčane kazne do 5000 eura.

U svakom slučaju, imajući u vidu kompleksnost i osetljivost problema, posebno visoki nivo zloupotrebe javnog novca, ova kazna je niska, i bilo bi u službi efikasne kontrole javnog budžeta, kada bi kazne bile strožije.

### 1. **Zakon – koliko je dobar ili loš?**

Kontrola javnih finansija je regionalni problem i, na žalost, nije samo Kosovo zemlja koja se suočava sa ovom problematikom! Mnoge zemlje u regionu, ali ne samo one, su osnovale i podigle nivo revizorskih kancelarija na nivou suda. Na Kosovu se to nije dogodilo. Ovde imamo dvostruki nivo kontrole javnih finansija i zbog toga se i obavljaju dve revizije, od strane dveju različitih institucija. Unutrašnji revizor je prvi nivo, unutar svake budžetske organizacije, koji služi kao savetnik institucija o načinu potrošnje javnog novca.

Drugi nivo je Generalni revizor i isti je vrhovni nivo profesionalne pravne kontrole, koja se vrši javnim finansijama. Druga kontrola je politička i obavlja se od strane drugih nadležnih organa, i na kraju Skupština Kosova je odgovorni organ za usvajanje završnog izveštaja troškova za svaku godinu.

Do sada, Zakon o KGR-u je omogućio normalno funkcionisanje Revizorske kancelarije i nije predstavio problem za njeno normalno funkcionisanje. Međutim, očigledno je da zakon kao takav, ali i same ustavne norme, imaju potrebu za dopunom i izmenom, kako bi se i dalje afirmisala uloga Generalnog revizora, kao organa od krucijalnog značaja.

Neke od načelnih primedbi koje se referišu sadržini ovog zakona, odnose se na to da se Zakonom o osnivanju Kancelarije Generalnog Revizora i Revizorske kancelarije Kosova, ne specifikuje odlučno revizija Kancelarije Premijera - a predviđa se revizija Kancelarije Predsednika i ministarstava, Vlade i drugih budžetskih agencija!?

Takođe, ukoliko je glavni cilj KGR-a povećanje dobrog upravljanja javnih finansija, kroz dobro obavljanje kvalitetnih kontrola u potrošačkim agencijama budžeta Kosova (budžetskim agencijama) i izveštavanja o regularnosti i efikasnosti korišćenja svih državnih finansijskih izvora, u prilog države i javnosti uopšte, onda takođe, budući da političke stranke često primaju donacije od klijentele i stvaraju crne fondove, preporučujemo da se revizija njihovih finansija, osim od unutrašnjih revizora, obavlja i od Kancelarije Generalnog revizora.

Nadležna Komisija za nadgledanje javnih finansija je obavila monitorisanje sprovođenja ovog zakona i zaključila da isti treba ponovo izraditi, budući da nije dovoljno potpun.

Preporuka funkcionalne parlamentarne komisije nije uvažena od strane Vlade, jer nije uključena u zakonodavnu Strategiju, a ni Skupština nije preduzela nikakvu inicijativu da sponzoriše takvu zakonodavnu inicijativu.

---

# **Analysis of Law on the Establishment of the Office of the Auditor General and Audit Office of Kosovo (Law No. 03/L-075; 5 June 2008)**

This project/activity is financed by the project Democratic Society Promotion (DSP), financed by the Swiss Cooperation Office in Kosovo (SCOK), implemented by the Kosovo Civil Society Foundation (KCSF).

---

## SUMMARY

1. Introduction .....	5
2. The constitutional and legal basis for Auditing.....	6
3. The Law on Establishing the Office of Auditor General and the Audit Office of Kosovo.....	7
a. Purpose.....	7
b. Beneficiaries.....	7
c. Scope.....	8
d. Reporting.....	8
e. Budget.....	9
f. Independence.....	10
g. Access to documents .....	10
4. The Law – how good or bad it is?.....	11



---

## PERSONNEL

### Ismet KRYEZIU

Executive Director

email: [ikryeziu@kdi-kosova.org](mailto:ikryeziu@kdi-kosova.org)

### Vjollca VOGËL

Administration and Finance Manager

email: [vjollca@kdi-kosova.org](mailto:vjollca@kdi-kosova.org)

### Leonora CIKAJ

Administration and Finance Assistant

email: [lcikaj@kdi-kosova.org](mailto:lcikaj@kdi-kosova.org)

### Arsim Gjinovci

IT & Design

email: [agjinovci@kdi-kosova.org](mailto:agjinovci@kdi-kosova.org)

## PROGRAM: DEMOCRATIZATION AND PARLIAMENTARY PRACTICES

### Driton SELMANAJ

Program Manager

email: [dselmanaj@kdi-kosova.org](mailto:dselmanaj@kdi-kosova.org)

### Halil MATOSHI

Analyst

email: [hmatoshi@kdi-kosova.org](mailto:hmatoshi@kdi-kosova.org)

### Isuf ZEJNA

Analyst

email: [izejna@kdi-kosova.org](mailto:izejna@kdi-kosova.org)

### Shkumbin BEQIRI

Parliament Observer

email: [shbeqiri@kdi-kosova.org](mailto:shbeqiri@kdi-kosova.org)

### Florije MEHMETI

Parliament Observer

email: [fmehmeti@kdi-kosova.org](mailto:fmehmeti@kdi-kosova.org)

---

## PROGRAM: LOCAL GOVERNANCE AND CITIZEN PARTICIPATION

### Kreshnik BASHA

Coordinator

email: kbasha@kdi-kosova.org

### Naim CAHANAJ

Coordinator

email: ncahanaj@kdi-kosova.org

## PROGRAM: TRANSPARENCY AND ANTICORRUPTION

### Merita MUSTAFA

Program Manager

email: mmustafa@kdi-kosova.org

### Kujtim BYTYQI

Lead Researcher

email: kbytyqi@kdi-kosova.org

### Besnik RAMADANAJ

Project Coordinator

email: bramadanaj@kdi-kosova.org

### Enis XHEMAILI

Project Assistant

email: exhemaili@kdi-kosova.org

### Donjeta DRESHAJ

Administration and Finance Assistant

email: ddreshaj@kdi-kosova.org

## PROGRAM: FREE AND FAIR ELECTIONS

### Liridon SELMANI

Program Manager

email: lselmani@kdi-kosova.org

“This publication has been executed with the support of the project Democratic Society Promotion (DSP) – financed by the Swiss Cooperation Office in Kosovo (SCOK) and managed by the Kosovo Civil Society Foundation (KCSF). The content of this publication is responsibility of the KDI and in no way it can be considered as a stance of SCOK or KCSF.

## 1. Introduction

Lacking of a strategy on the rule of law and the political will as well by all institutions of the Republic of Kosovo, including the Assembly of Kosovo, have in continuity ignored the process of laws implementation in practice. Domestic and international reports, especially the three latest European Commission Progress Reports, have found out the Rule of Law to be one of basic problems in Kosovo. Implementation of laws is a challenge not for the Assembly of Kosovo only but for all respective executive institutions as well: 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 expenditure of public finances as well as the guaranteeing of citizen involvement in the process of budgetary planning, KDI, with financial support from the project – Democratic Society Promotion (DSP) – financed by Swiss Cooperation Office in Kosovo (SCOK), implemented by the Kosovo Civil Society Foundation (KCSF), has started implementation of the project "Increasing Efficiency on Laws Implementation", through which, during 2012, it will monitor implementation of three laws: Law on Establishing the Office of the Auditor General and the Audit Office of Kosovo, the Law on Government Finance, and the Law on Internal Auditing.

This analysis focuses only on the content of the Law Establishing the Office of the Auditor General and the Audit Office of Kosovo:

What's the purpose and scope of this law?

Who the beneficiaries from this law are?

What's the independence of the Auditor's Office?

Which are the Reporting means?

Who is subject to auditing?

Which are the sanctions enunciated by this Office?

This analysis is an attempt to provide answers to all the issues raised above.

## 1. THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS OF AUDITING IN KOSOVO

The Office of Auditing of Kosovo (OAK) or the Office of Auditor General (OAG) is a constitutionally recognized body about which the Constitution of the Republic of Kosovo has provided for three Articles. Thus, articles 136, 137 and 138 define the powers and scope of this body, including the nomination and reporting of OAK.

Constitution of Kosovo determines the Auditor as the highest institution of economic and financial control. Under the auditing competence of this agency are the economic activities of public institutions and other state-owned legal persons, the use and protection of public funds by central and local government bodies, the economic activity of public enterprises and other legal persons on whom the Government has a part of shares or when their loans, credits and obligations are guaranteed by the Government.

The Constitution also foresees the manner of nomination, the mandate, reporting, and the manner of discharging the Auditor General.

The legal basis of the functioning of OAG, from the after war period until the adoption of the Law on Establishing the Office of the Auditor General and the Auditing Office of Kosovo, in June 2008, was regulated by the UNMIK Regulation No. 2002/18 on Establishing the Office of Auditor General and the Auditing Office of Kosovo, based on Chapter 11.1(c) of the Constitutional Framework of Kosovo (the UNMIK Regulation No. 2001/9).

According to these legal provisions, OAG reported directly to the Special Representative of the UN Secretary General, who also in November 2003 made the nomination of the Auditor General.

Since June 5, 2008, the functioning of this institution is regulated with the Law on Establishing the Office of Auditor General and the Auditing Office of Kosovo. This Law is fairly short and contains only 9 articles which regulate the basic functioning of this Office.

According to this Law, the auditing standards in Kosovo are defined according to the international auditing criteria from the International Organization of Supreme Institutions of Auditing (INTOSAI) and the requirements of the Kosovo Board on Financial Reporting Standards.

The transitory provisions of the Law foresee that, until the end of supervising the independence of Kosovo, at the head of this institution there shall be an international person nominated by the International Civil Representative in Kosovo. Currently in this position

has been nominated a Swedish national, Lars LageOlofsson, who has been nominated on January 22, 2009.

The Auditor General conducts yearly auditing of the Regularity of the Kosovo Consolidated Budget of the budgetary organizations, including the Assembly of the Republic of Kosovo, Office of the President of the Republic of Kosovo, every ministry and executive agency, the municipalities, independent bodies, the Central Bank of the Republic of Kosovo (CBAK) and other subjects which are a public property of more than 50% or receive financial means by the Kosovo Consolidated Budget, acquire dividends or other un-ratable incomes including the Kosovo Customs Service, the Kosovo Privatization Agency and Ombudsperson.

The functioning of this agency is regulated by the Constitution of the Republic of Kosovo, the Law on Establishing the Office of the Auditor General and Audit Office of Kosovo, and the Code of Professional Conduct.

## 1. The Law on Establishing the Office of Auditor General and Audit Office of Kosovo

### a. Purpose

The purpose of the Law on Establishing the Office of the Auditor General and the Audit Office of Kosovo is to promote the highest standards of transparency, responsibility and fairness in financial management and welfare of public administration in Kosovo.

The justification of the purpose for adoption of this law by the Assembly of Kosovo is decidedly: to promote the highest standards of transparency (Article 3.3(d) states that copies of the Auditor's General auditing shall be made public).

The purpose of this law is also the promotion of responsibility and fairness in financial management and welfare of public administration in Kosovo.

The Auditor General plays a key role in urging the budgetary discipline, the healthy administration of public finances and the due execution of budgetary expenditure. Its work is in the interest and on behalf of all Kosovo citizens. The independence of Auditor General by every kind of influence is crucial in fulfilling its mandate to ensure an independent evaluation of the accountability and financial management by the Government, municipalities and publicly-owned enterprises.

Article 3.3 item d of the Law on Establishing the Office of Auditor General and the Audit Office of Kosovo: [http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/2008\\_03-L075\\_al.pdf](http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/2008_03-L075_al.pdf)

#### a. Beneficiaries

Under this law the main beneficiaries are taxpayers but the state budget as well which, if managed and supervised adequately, aside to credibility of the public, who can benefit from this law, it also influences the increase of the Kosovo budget and, if there is assurance on the right usage of public finances, it can also benefit through foreign donations that can be ensured by the Office of Auditor General.

Therefore, an independent and efficient Auditor General is important to also re-ensure the donors of Kosovo, who finance projects managed by the Kosovo institutions. Article 3.11 defines that when a written request is filed by a donor country or organization, the Auditor General conducts auditing of the funds donated by the donor country or organization. The institution or subject prescribed in paragraph 2 of this article, if such funds are included in the Kosovo budget, is subject to auditing, after an agreement to cover expenses of such an auditing by the donor country or organization that sought the said auditing has been signed.

#### b. Scope

The Office of the Auditor General of Kosovo is an independent public institution responsible for auditing in the country. The Auditor General conducts auditing on yearly basis of the regularity of Kosovo Consolidated Budget, budgetary organizations, including but not limited to, the Assembly of the Republic of Kosovo, Office of the President of the Republic of Kosovo, every ministry and executive agency, municipalities, independent bodies, Central Bank of the Republic of Kosovo (CBAK) and other subjects which are more than 50% in public ownership or receive financial means by the Kosovo Consolidated Budget, acquire dividends or other un-ratable incomes, including also the Kosovo Customs Service, Kosovo Agency of Privatization and Ombudsperson. This Office is composed of five auditing departments and each of them is led by a domestic auditing director.

#### c. Reporting

The Auditor General (AG) reports to the Assembly of Kosovo on yearly basis on the regularity of expenditures of the budget of Republic of Kosovo. The AG report is submitted to the Assembly until August 31 of every year.

Article 3.2(d) of the Law on Establishing the Office of Auditor General and Auditing Office of Kosovo, [http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/2008\\_03-L075\\_al.pdf](http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/2008_03-L075_al.pdf)

The AG financial digests are also audited according to auditing standards and this has been defined in the basic law of Audit Office itself. This auditing is conducted by a well-known private company, according to the criteria set by the law. The bidding procedures are conducted by the Assembly of Kosovo to select the company that meets the criteria to audit AG. The criteria to apply for this auditing are usually difficult and number of applying companies is minimal because of many requirements and specifications in the bid. The amount set for such an auditing is very low which does not make it attractive for the private auditors.

In the bidding process of the last year, announced by the Assembly of Kosovoto conduct auditing of AG there have applied 4 private companies, 2 of which were irresponsible. Thus the auditing has failed and the procedure has to be reiterated by the Assembly of Kosovo. There have been similar problems in the past years as well. The delays in the AG auditing have often caused that the report submitted to the Assembly of Kosovo by AG not to include the auditing report of financial digests.

The auditing reports for the budgetary organizations are made public in the AG web site and the same are submitted to the Assembly of Kosovo for revision and announcement. The Assembly has established the Committee on Supervising Public Finances which may request responsibility by the budgetary organizations about the findings in the report.

The Committee forwards to the Assembly for revision in a plenary session all the reports which have a negative opinion or contain worrisome findings. Until now this has provided some positive signals as regards the implementation of AG recommendations by the institutions since they feel the burden of responding about the mismanagement or misuse of public funds. Some of the main examples are the Judicial Council, the Ministry of Internal Affairs, and the Ministry of Communities and Returns.

#### a. Budget

The law has provided that, until financed by other sources, the Audit Office shall be financed by the Kosovo Consolidated Budget. The budget has to be approved by the Assembly of Kosovo. The Auditor General prepares on yearly basis and submits to the Assembly the budget proposed for the auditing office in accordance with the criteria, instructions and arrangements set by the Assembly. The Assembly reviews the proposed budget within 30 days from its reception. During the review and decision-making, the Assembly has to ensure that the Audit Office is allocated enough financial means to allow it the conduct of its functions and responsibilities in a full and independent manner.

However, the Law on Public Finance Management and Responsibilities has recognized affirmative competencies to the Ministry of Finance which invites in budgetary hearings all

the budgetary organizations and, consequently, prepares the draft-budget for all institutions which then submits them to the Assembly.

In short, the budgetary independence of AG has not been ensured until the end as a consequence of the inability that OAG submits its draft-budget directly to the Assembly of Kosovo, respectively to the pertinent Committee on Budget and Finance.

OAG has been brought in some cases in the situation where it had to complain and insist for additional budget during the budgetary revisions. Even this institution was left once without financial means to pay the rent of the building it occupies since it did not had funds as a result of having been promised by the Government to be accommodated in a public building.

#### a. Independence of the institution

Article 2 of the Law on Auditor has guaranteed the independence of the institution, leaving to it the necessary independence by every institution so that it is not subjected any order or control by whomever.

Especially the Auditor General cannot be subject to any order as regards: 1. Whether there should be conducted a certain auditing?; 2. On the manner how should a certain auditing be conducted; 3. On the priority to be given to any specific issue.

Also the fact that at the head of this institution is nominated an international person has to a great extent saved this body from continual politicization that has influenced other institutions.

However, the managerial and administrative independence is closely related with the financial one which, with or without purpose, has not been provided to the OAG like to none of independent agencies of the Assembly (excluding the Kosovo Pension Savings Trust and some other operators which are financed by the managerial taxes).

It remains a worrisome fact that if this institution will achieve to protect itself by political influence after it is kosovarized since the mandate of the Auditor General is related to the mandate of the International Civilian Office. The legal provisions should ensure that after full transfer of the competencies on nominating of the auditor general this institution remains independent and that the nominee should not be a political person in this institution.

#### b. Access to documents

The Constitution of Kosovo, which determines the main competencies of OAG, has not regulated the issue of access of this institution to documents of the institutions for which it is competent to audit.



The Law on OAG (Article 4) has defined the right of access of this institution to official documents which serve to the auditing and financial control. There is defined that the auditor may request in written by every responsible person to ensure within a reasonable time all the information and documents and the evidence which the auditor request to conduct its work.

Related to this the Law has foreseen sentences as well for non-complying with these legal provisions, defining imprisonment sentence up to three years and fines up to 5000 Euros.

However, taking into account the complexity and sensitivity of the problem and, especially, the high level of public money misuse, the sentence is low, and it would be at the service of effective control of the public money if the sentences would be higher.

### 1. The Law – how good or bad it is?

The control of public finance is a regional problem and unfortunately it is not Kosovo only the country that faces with this problem! Many countries in the region, but not only them, have established and set up the level of office of the auditor to the level of a court. In Kosovo such a thing has not happened. Here we have a double level of public finance control and there are conducted two auditing by two different institutions. The Internal Auditor is the first level, within every budgetary organization, which serves as an adviser of the institutions on the manner of spending the public money.

The second level is the Auditor General and it is the supreme level of legal professional control to the public finances. The other control is political and is conducted by other competent bodies and, finally, the Assembly of Kosovo is the responsible body for adoption of a final report of expenditures every year.

Until now, the Law on OAG has enabled a normal functioning of the Audit Office and has not presented problems for a normal functioning. But it is evident that the law as such and the constitutional provisions as well need to be amended in such a way that they affirm further the role of the Auditor General as a body of crucial importance.

Some of basic objections touching the content of this law consist on the fact that the Law on Establishing the Office of Auditor General and the Audit Office of Kosovo does not specify decidedly auditing of the Office of Prime Minister – while it foresees auditing of the Office of President and the ministries and other budgetary agencies!?

If the primary purpose of the OAG is the increase of public finances good administration through conducting quality controls of agencies spending the Budget of Kosovo (budgetary

agencies) and reporting on the regularity and efficiency of use of all governmental financial sources in the interest of the country and the public at large, then it should, also, aside to the internal auditor, recommend auditing the finances of political parties by the OAG since they often receive donations by the clientele and create black funds.

The respective Committee on Supervising Public Finances has monitored the implementation of this Law and has concluded that it should be re-drafted since it is not full enough.

The recommendation by the Assembly functional Committee has not been obeyed by the Government, since it has not been incorporated in the legislative strategy, and since the Assembly itself has not undertaken any initiative to sponsor such a legislative amendment.

In this case it is clear that the political parties certified by the CEC for free elections, are budgetary organizations, because they received donations from the Kosovo Budget, defined in the Law on Financing Political Parties.



---

Prishtinë 2012