

Doracak për mbikëqyrjen e buxhetit për komisionet e Kuvendit të Kosovës

Prill, 2014



Organization for Security and
Co-operation in Europe
Mission in Kosovo

PËRMBAJTJA

Shkurtesat /p. 5

1. Hyrje /p. 7

2. Procesi buxhetor në Kosovë /p. 7

2.1 Roli i komisioneve funksionale në mbikëqyrjen e buxhetit /p. 10

3. Si të bëhet mbikëqyrja e buxhetit? /p. 11

SHKURTESAT

KK	Kuvendi i Kosovës
KBF	Komisioni për Buxhet dhe Financa
KMFP	Komisioni për Mbikëqyrje të Financave Publike
MF	Ministria e Financave
KASH	Korniza afatmesme e shpenzimeve
RRP	Rregullorja e punës

1. HYRJJE

Ky doracak i njofton anëtarët dhe personelin e komisioneve të Kuvendit të Kosovës (KK) me praktikën e mbikëqyrjes së buxhetit. Viteve të fundit, komisionet e KK-së i kanë zgjeruar aktivitetet e tyre të mbikëqyrjes së qeverisë dhe institucioneve të pavarura. Me mbështetjen e Organizatës për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë (OSBE) dhe të organizatave të tjera partnere, komisionet në mënyrë rutinore mbikëqyrin zbatimin e legjislacionit. Në vitin 2012, me synim përmirësimin e detyrave mbikëqyrëse të Kuvendit, OSBE-ja ka mbështetur dy komisione partnere në ushtrimin e mbikëqyrjes së buxhetit.

Ky doracak është rezultat i përvijës që komisionet partnere e kanë fituar gjatë mbikëqyrjes së buxhetit të ministrive të linjës dhe agjencive ekzekutive. Doracaku jep udhëzime për hapat që duhet të ndërmerren nga komisionet gjatë përgatitjes dhe kryerjes së mbikëqyrjes së shpenzimeve buxhetore të ministrive të linjës. Në vijim të kësaj hyrjeje, Kapitulli 2 përvijon ciklin buxhetor në Kosovë dhe përshkruan rolin e Kuvendit të Kosovës në këtë proces. Në vazhdim, ai sqaron shkaqet pse komisionet funksionale duhet të angazhohen në mbikëqyrje të buxhetit. Kapitulli 3 jep këshilla praktike dhe udhëzime hap-pas-hapi të mbikëqyrjes buxhetore.

2. PROCESI BUXHETOR NË KOSOVË

Buxheti është instrumenti më i rëndësishëm i politikës ekonomike i qeverisë, dhe si i tillë ai pasqyron prioritetet e saj zhvillimore. Derisa buxheti rregullon zakonisht të hyrat dhe shpenzimet për një vit fiskal të caktuar, procesi buxhetor është i vazhdueshëm dhe përsëritet çdo vit. Në Kosovë, planet buxhetore bazohen në buxhetet e mëparshme, modelimin e shpenzimeve dhe të hyrave të ardhshme për programet e vazhdueshme, përvijat e kaluara dhe parashikimet e të hyrave rrjedhëse.

Përveç buxhetit vjetor, qeveria përpilon edhe Kornizën afatmesme të shpenzimeve (KASH), një dokument planifikues afatmesëm që synon të përmirësojë parashikueshmërinë dhe qëndrueshmërinë e buxhetit, duke përfshirë buxhetin e vitit të ardhshëm fiskal dhe përlllogaritjet buxhetore edhe për dy vite fiskale të tjera. Kur përpilohet buxheti vjetor, Ministria e Financave (MF) i nxjerr të ashtuquajturat qarkore buxhetore¹, që japin informata dhe udhëzime rreth tavanit të shpenzimeve për vitin e ardhshëm fiskal dhe përcaktojnë procesin e bashkërendimit midis organizatave buxhetore dhe Ministrisë së Financave. Në bazë të këtyre propozim-buxheteve, Ministri i Financave përgatitë Propozim-buxhetin e Kosovës dhe Projektligjin për ndarjet buxhetore dhe ia dorëzon ato për shqyrtim qeverisë.² Ky ligj përmban dispozita të hollësishme për buxhetin, për fondet që do t'ju ndahen organizatave buxhetore dhe për ekzekutimin e tij. Qeveria duhet ta paraqesë projektligjin për shqyrtim në Kuvend deri më 31 tetor të vitit aktual fiskal.³

1. Qarkoret buxhetore publikohen nga MF-ja në faqen e saj të internetit: <http://www.mef-rks.org>.

2. Shih nenin 21 të Ligjit nr. 03/L-221 për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit nr.03/L-048 për menaxhimin e financave publike dhe përgjegjësitë të 13 marsit 2008, 12 korrik 2010.

3. Po aty, neni 22.

Tabela 1: Datat dhe aktivitetet e përgatitjes së buxhetit deri në miratimin e tij nga Kuvendi⁴

Data	Aktiviteti
15 prill	MF-ja përgatitë KASH-in për tre vitet e ardhshme.
30 prill	Afati i fundit i MF-së për t'jua dërguar qarkoret buxhetore organizatave buxhetore dhe për t'ia dorëzuar KASH-in Kuvendit (Neni 19 i LMFPF)
15 qershor	Afati i fundit i organizatave buxhetore për t'i dërguar propozimet e tyre për buxhetin, të bazuara në udhëzimet e Ministrisë, shpenzimet me prioritet dhe tavanet buxhetore
15 qershor – 31 tetor	MF-ja i merr në konsideratë propozimet për buxhet nga organizatat buxhetore dhe organizon dëgjime publike me to. Ky proces kryhet zakonisht gjatë muajve korrik-gusht. Më pas, Ministria e Financave ia dërgon çdo organizatë buxhetore ndarjen buxhetore të propozuar buxhetor, dhe së bashku me KASH-in e dorëzon atë për miratim në qeveri.
31 tetor	Qeveria miraton propozim-buxhetin dhe ia dërgon atë Kuvendit. <ul style="list-style-type: none"> • MF-ja dorëzon në Kuvend Projektligjin për buxhetin (Neni 22 i LMFPF) • Para leximit të parë në seancë plenare, Komisioni për buxhet e shqyrton në parim projektligjin (Neni 56 nr.2 Rregullorja e punës) • Projektligji dërgohet në seancë plenare për leximin e parë • Komisionet kryesore i paraqesin raportet e tyre rreth projektligjit brenda 10 ditësh (Neni 57 nr. 8 RRP) • Komisioni për Buxhet dhe Financa (KBF) dorëzon një raport rreth projektligjit të paktën 5 ditë para leximit të dytë të tij (Neni 57 nr.9 RRP)
31 dhjetor	Afati i fundit për miratimin e buxhetit të Kosovës nga Kuvendit

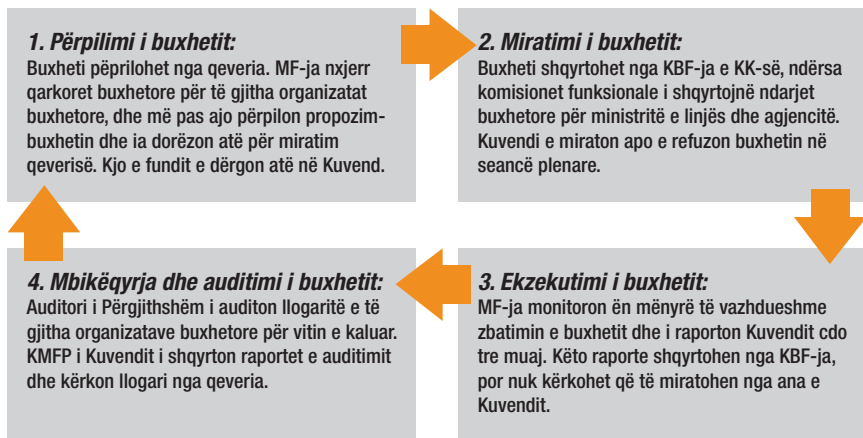
Kuvendi e shqyrton, plotëson dhe ndryshon, si dhe e miraton buxhetin, ndërsa KBF-ja është komisioni me përgjegjësinë kryesore për ligjet buxhetore. KBF-ja përpilon raporte dhe pranon plotësimet dhe ndryshimet e propozuara nga komisionet e përhershme dhe komisionet e tjera funksionale. Veç kësaj, KBF-së i duhet që brenda dy muajsh (nëntorit dhe dhjetorit) t'i shqyrtojë ndërhyrjet e drejtpërdrejta në buxhet nga institucionet e pavarura të Kosovës, të cilat i raportojnë vetëm Kuvendit dhe nuk ndërveprojnë me MF-në. Institucionet e pavarura llobojnë me KBF-në për prioritetet e tyre buxhetore, vetëm pasi që qeveria ta ketë dorëzuar propozim-buxhetin përfundimtar në Kuvend. Në fund, Kuvendi e miraton ose refuzon buxhetin.

4. Tabela është përmbledhje e informacioneve nga aktivitetet ditore të monitorimit të OSBE-së, dhe u referohet të dhënave të Institutit GAP, Buxheti i Kosovës: transparenca dhe format e raportimit (mars 2013), http://www.institutigap.org/documents/84490_AnalizaperbuxhetinENGfinal.pdf, (qasur më 22 tetor 2013).

Për të siguruar se buxheti po zbatohet në përputhje me ligjin e miratuar për buxhet, Kuvendi bën mbikëqyrjen e tij dhe, për ta bërë një gjë të tillë, ai kërkon nga qeveria që t'i raportojë gjerësisht. Në Kosovë, Ministria e Financave, dorëzon në Kuvend raporte tremujore rreth zbatimit të buxhetit aktual.⁵ Deri më 31 mars të çdo viti, MF-ja i dorëzon Kuvendit një raport përfundimtar rreth buxhetit, që ua ilustron deputetëve të Kuvendit masën në të cilën shpenzimet për vitin e kaluar fiskal kanë përkuar me buxhetin.⁶

Mjet i rëndësishëm për mbikëqyrje të buxhetit është shqyrtimi i raportit të Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm të Kosovës për ndonjë ministri të linjës.⁷ Raporti i auditimit i krahason shpenzimet e bëra me kornizën buxhetore të ministrisë gjegjëse të linjës. Ai pret të gjejë përputhshmëri të shpenzimeve kundrejt kritereve të përcaktuara në buxhet dhe Ligjin për ndarjen e buxhetit, dhe shfrytëzim efikas të burimeve buxhetore. Zakonisht, raporti i auditimit përmban një sërë rekomandimesh për përmirësim të ekzekutimit të buxhetit nga ana e një institucioni. Ai dorëzohet për shqyrtim Kuvendit para datës 31 gusht të çdo viti, dhe është publikisht në dispozicion për shkarkim në faqen e internetit të Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm.⁸ Në Kuvend, raportet e auditimit i shqyrton Komisioni për Mbikëqyrje të Financave Publike (KMFP).

Si përmbledhje, procesi buxhetor në Kosovë kalon nëpër katër faza që janë përshkruar në diagramin e mëposhtëm:



5. Po aty, neni 45.

6. Po aty, neni 46.

7. Raporti hartohet sipas nenit 47 të Ligjit për menaxhimin e financave publike dhe përgjegjësitë, siç është ndryshuar dhe plotësuar.

8. Raportet e Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm janë në dispozicion në faqen e internetit të këtij institucioni <http://www.oag-rks.org/>.

2.1 ROLI I KOMISIONEVE FUNKSIONALE NË MBIKËQYRJEN E BUXHETIT

Siç u përshkrua në pjesën e mëparshme, përgjegjësia kryesore për mbikëqyrjen e buxhetit e mbajnë dy komisione, KBF-ja dhe KMFP-ja.

KBF-ja ka për detyrë që t'i shqyrtojë raportet financiare tremujore dhe vjetore të qeverisë dhe të institucioneve të pavarura. Ky shqyrtim është rutinor dhe i përciptë për nga natyra, meqë Komisioni nuk ka as kohën dhe as ekspertizën gjegjëse për t'i shqyrtuar në hollësi këto raporte.

KMFP-ja shqyrton çdo vit deri në 100 raporte të përgatitura nga Zyra e Auditorit të Përgjithshëm. Këto raporte përqendrohen në strukturat e menaxhimit financiar në ministrinë e linjës dhe institucionet e pavarura, duke nxjerrë përfundimet e tyre nga shqyrtimi i proceseve dhe i një mostre të vogël dokumentesh financiare, siç janë faturat dhe kontratat e prokurimit. Gjatë shqyrtimit të më se 100 raporteve, të dorëzuara çdo vit nga institucionet e ndryshme publike të Kosovës, KMFP-ja mund të zbulojë raste të keq-menaxhimit, por nuk ka as kohën dhe as ekspertizën sektoriale për ta kontrolluar në hollësi ndonjërin prej këtyre institucioneve.

Andaj, përgjegjësia e komisioneve funksionale në raport me ministrinë që e kanë nën mbikëqyrje është që të sigurojnë se ajo i ushtron funksionet në pajtim me legjislacionin në fuqi. Për të siguruar që puna e tij mbikëqyrëse të mos dyzohet me atë të KMFP-së, komisioni funksional duhet të këshillohet me KMFP-në sa herë që përgatitet për ndonjë mbikëqyrje.

Një përparësi që komisionet funksionale e kanë gjatë mbikëqyrjes buxhetore është mundësia e tyre për t'u përqendruar në një çështje të veçantë në kuadër të mandatit të tyre dhe për ta t'ia kushtuar tërë kohën e nevojshme për t'i hyrë në rrënjë çfarëdo problemi që ata mund ta kenë gjetur. Komisionet funksionale kanë një përparësi shumë të madhe në krahasim me KMFP-në sepse kanë më shumë njohuri për punën e ministrive për të cilat janë përgjegjës. Veç kësaj, komisionet funksionale nuk kanë synime vjetore të prera sa i përket mbikëqyrjes dhe, për rrjedhojë, mund të kryejnë hetime sipas ritmit të tyre. Ata mund dhe duhet t'ju kthehen çështjeve të caktuara që i konsiderojnë të jenë me interes në muajt apo vitet në vijim, për të siguruar që problemet e identifikuar të adresohen siç duhet. Nëse komisioni beson se ka probleme sistematike rreth ndonjë çështjeje të veçantë që kërkon një shqyrtim teknik të cilin komisioni nuk mund ta kryejë, ai mund t'i kërkojë Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm, apo ndonjë institucioni tjetër mbikëqyrës, që ta shqyrtojë në hollësi problemin e identifikuar.

Gjatë shqyrtimit të hollësishëm të performancës buxhetore të ministrive të linjës për të cilat kanë mandat, komisionet funksionale do të kenë ca aspekte të rëndësishme për t'i konsideruar:

Ministrinë krijojnë programe për t'i zbatuar ligjet e miratuara nga Kuvendi. Komisionet duhet të shqyrtojnë se çfarë fondesh shkojnë për cilat programe. Ato duhet të hetojnë se çfarë rezultatesh të synuara në kuptim të shërbimeve, kanë qenë të përcaktuara në këto programe, dhe a kanë mjuarua fondet për t'i arritur këto rezultate. Në fund, komisioni duhet të vlerësojë se sa efikase ka qenë ministria në arritjen e këtyre rezultateve. Kur ta shqyrtojë zbatimin e buxhetit nga një ministri

për herë të parë, komisioni duhet të përpiqet që të nxjerrë një pasqyrë të performancës së këtij institucioni nëpër vite. Komisioni do të kërkojë ndryshimet nga njëri vit në tjetrin. Duke i studiuar shifrat për secilin vit, anëtarët e komisionit do të jenë në gjendje që t'i kuptojnë më mirë ndryshimet që i kanë pësuar politikat. Rritjet apo uljet e mëdha (prej më shumë se 10 për qind) në ndonjë linjë buxhetore janë tregues se janë bërë ndryshime të prioriteteve. Komisionet duhet të binden se ndryshimet janë të arsyeshme në dritën e rezultateve të synuara të programeve përkatëse.

3. SI TË BËHET MBIKËQYRJA E BUXHETIT?

Doracaku “Funksioni mbikëqyrës i komisioneve parlamentare”, i botuar nga Kuvendi në qershor të vitit 2012, jep një pasqyrë të shkurtër të konceptit të mbikëqyrjes së buxhetit të ministrive të linjës.⁹ Doracaku përmban konsiderata të dobishme rutinore që do ta përgatisin çdo komision funksional me pak përvojë në mbikëqyrje të buxhetit për ta kryer punën përgatitore për një studim të thellë për mbikëqyrje të buxhetit.

Kutia 1. Konsiderata rutinore për komisionet funksionale lidhur me mbikëqyrjen e buxhetit¹⁰

- A i ka kryer institucioni aktivitetet e tij vjetore të planifikuara? Nëse jo, cilat pengesa e kanë ndaluar që ta zbatojë në tërësi planin?
- Si është shpenzuar buxheti sipas kategorive – mallra, shërbime apo investime kapitale?
- A shpenzohet buxheti njëlloj gjatë tërë vitit, apo shpenzohet kryesisht në periudha të caktuara kohore? (siç ndodh zakonisht me kategorinë e investimeve kapitale)
- A është i mjaftueshëm buxheti që u është ndarë institucioneve të caktuara, apo nevojitet buxhet shtesë për vitin e ardhshëm?
- Nëse ka suficit buxhetor, a do të thotë që institucioni nuk është i aftë që ta menaxhojë buxhetin apo që ai duhet të operojë me buxhet më të ulët?
- Çfarë ka raportuar Zyra e Auditorit të Përgjithshëm dhe çfarë mendimi ka KMFP-ja?
- A krahasohen rregullisht raportet e auditimit me raportet financiare të qeverisë?

9. Kuvendi i Kosovës, Doracaku për funksionin mbikëqyrës të komisioneve parlamentare, Prishtinë/Priština, qershor 2012.

10. Po aty.

Pas shqyrtimit të parë rutinor të pasqyrave financiare dhe raporteve të auditimit të ministrisë përkatëse të linjës që e ka në mbikëqyrje, komisioni mund të inicojë një studim për ta shqyrtuar ndonjë çështje të caktuar në mënyrë të hollësishme. Për shembull, komisioni mund të shqyrtojë prokurimin dhe ndarjet buxhetore të ministrisë. Kjo qasje selektive siguron gjithashtu që komisioni funksional të mos e dyzojë punën e tij me atë të KBF-së dhe KMFP-së.

Më poshtë është paraqitur një përshkrim i hapave kryesorë që duhet të ndërmerren gjatë kryerjes së një studimi për mbikëqyrje.

Hapi 1: Shqyrtimi i buxheteve, raporteve financiare dhe dokumenteve të tjera përkatëse

Gjatë përgatitjes së studimit për mbikëqyrje të buxhetit, komisioni shqyrton pjesën përkatëse të programit qeveritar dhe çfarëdo dokumentesh strategjike të ministrisë që do të mbikëqyret, për t'i përcaktuar prioritetet e ministrisë për periudhën e monitorimit. Më pas, komisioni do të shqyrtojë si buxhetin kryesor të ministrisë të cilën e ka nën mbikëqyrje ashtu edhe kornizën afatmesme të shpenzimeve, së bashku me planin vjetor të punës dhe raportet financiare tremujore e vjetore për ministrinë, për të përcaktuar nëse këto prioritete janë pasqyruar në shpenzimet e saj. Duhet të shqyrtohen të paktën të gjitha dokumentet e dy viteve të fundit. Duhet t'ju kushtohet vëmendje të gjitha rritjeve apo uljeve të mëdha të shpenzimeve nëpër linja buxhetore. Ndryshimet e mëdha në shpenzimet nëpër linja buxhetore që nuk përkojnë me politikat e deklaruara nga ministria mund të jenë tregues i praktikave të menaxhimit të dobët. Gjatë analizës së buxhetit, është e rëndësishme që të shqyrtohet aktiviteti i paraparë i prokurimit për atë vit, e që sipas ligjit duhet të përfundojë 60 ditë para përfundimit të vitit fiskal, dhe që këto të dhëna të krahasohen me prokurimin e kryer tashmë dhe njoftimet për prokurim që ende nuk janë kryer. Për t'i identifikuar aktivitetet që nuk janë përmbyllur deri në fund të vitit, duhet të shqyrtohet raporti financiar i ministrisë për tremujorin e tretë. Komisioni duhet të përcaktojë nëse prokurimi i paraparë është duke u zhvilluar apo nëse prokurimet e projektuara janë braktisur. Prokurimi në çastet e fundit mund të nënkuptojë mungesë të planifikimit të duhur apo që qeveria ka ndërruar drejtim.

Një çështje tjetër e rëndësishme për t'u analizuar është raporti vjetor i auditimit të rregullsisë së ministrisë së linjës, që përgatitet nga Zyra e Auditorit të Përgjithshëm. Ky raport shqyrton performancën financiare të ministrisë, identifikon mangësitë dhe jep rekomandime. Komisioni duhet t'i shqyrtojë raportet e auditimit për dy vitet e fundit dhe t'ju kushtojë vëmendje të veçantë rekomandimeve për vitin aktual dhe ndonjë dështimi për zbatimin e rekomandimeve nga raporti i vitit të kaluar.

Nëse ka në dispozicion të tilla, komisioni duhet të shqyrtojë edhe studimet e kryera nga institucionet e jashtme dhe shoqëria civile. Pasi t'i ketë shqyrtuar këto dokumente, komisioni do të ketë njohuri më të mira për fushat që duhet të kontrollohen më në hollësi. Në këtë fazë, komisioni duhet të vendosë se në cilën fushë të veçantë do të përqendrohet gjatë studimit.

Në shumë raste, komisionit do t'i duhet që të mbështetet në ekspertizë të jashtme kur planifikon një studim për mbikëqyrje të buxhetit. Fondet për këtë mund të ndahen nga fondi për angazhim të ekspertëve të jashtëm, në dispozicion të komisioneve. Detyrën e identifikimit të ekspertëve të fushave përkatëse duhet të kryejë koordinatori i komisionit. Baza e të dhënave e Kuvendit për konsulentë ekspertë, që e mban Drejtoria e Kuvendit për Hulumtim, Bibliotekë dhe Arkiva, përmban informacione të kontaktit për një sërë ekspertësh vendorë të cilët mund të angazhohen për kohë të shkurtër.

Përveç kësaj, ekzistojnë disa institucione të pavarura që i raportojnë Kuvendit e që kanë ekspertizë të brendshme të cilën do të mund ta shfrytëzonin komisionet. Disa prej këtyre institucioneve kanë funksion "kontrollues" në raport me qeverinë.¹¹ Këto institucione mund të jenë aset i çmuar dhe i dobishëm për një komision të angazhuar në mbikëqyrje të buxhetit. Komisionet që planifikojnë studim të ndonjë fushe për të cilën kërkohet ekspertizë e veçantë, të cilën e kanë institucionet e pavarura, mund të kërkojnë mbështetje nga këta ekspertë gjatë mbikëqyrjes.

1. Agjencia Kosovare e Privatizimit (AKP)
2. Agjencia Kosovare e Pronës (AKP)
3. Agjencia Kundër Korrupsionit (AKK)
4. Agjencia Shtetërore për Mbrojtjen e të Dhënave Personale (ASHMDHP)
5. Autoriteti i Aviacionit Civil të Kosovës (AAC)
6. Autoriteti i Rregullatorit të Hekurudhave (ARH)
7. Autoriteti i Rregullatorit të Telekomunikacionit (ART)
8. Banka Qendrore e Kosovës (BQK)
9. Bordi Këshilldhënës për Mbrojtjen e Mjedisit (BKMM)
10. Bordi i Pavarur për Rishqyrtimin e Ankesave Tatimore (BPRAT)
11. Fondi i Kursimeve Pensionale të Kosovës (FKPK)
12. Instituti Gjyqësor i Kosovës (IGJK)
13. Institucioni i Avokatit të Popullit në Kosovë (IAPK)
14. Këshilli Gjyqësor i Kosovës (KGJK)
15. Këshilli Kombëtar i Shkencës (KKSH)
16. Këshilli i Kosovës për Trashëgiminë Kulturore (KKTK)
17. Këshilli i Ujërave të Kosovës (KUK)
18. Komisioni Kosovar i Konkurrencës (KKK)
19. Komisioni për dhënien e Provimit të Jurisprudencës
20. Komisioni i Pavarur për Media (KPM) Bordi i Ankesave për Media (BAM)
21. Komisioni Qendror i Regjistrimit (KQR)
22. Komisioni Qendror i Zgjedhjeve (KQZ)
23. Komisioni i Pavarur për Miniera dhe Minerale (KPMM)

11. Institucione të këtilla të pavarura janë Organi Shqyrtues i Prokurimit, Këshilli i Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil të Kosovës, Institucioni i Avokatit të Popullit etj.

24. Komisioni për Ndhimë Juridike (KNJ)
25. Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik (KRPP)
26. Organi Shqyrtues i Prokurimit (OSHP)
27. Radiotelevizioni i Kosovës (RTK)
28. Zyra e Auditorit të Përgjithshëm të Kosovës (ZAP)
29. Zyra e Rregullatorit të Energjisë (ZRE)
30. Zyra e Rregullatorit për Ujë dhe Mbeturina (ZRUM)

Hapi 2: Miratimi i propozimit

Pasi komisioni të ketë identifikuar temën për studim, ai do ta miratojë një propozim që përvijon se çfarë do të përmbajë studimi. Propozimi duhet të jetë i precizuar dhe i përmbledhur dhe jo si për shembull: “komisioni ndërmerr një studim të financave të Kosovës”, që është tepër kuptim-gjerë dhe i përgjithësuar; apo “komisioni nis një studim të orëve të punës për të cilat është paguar shoferi i ministrit të financave vitin e kaluar” që është tepër i stërholluar dhe mund t’i përgjigjesh fare lehtë. Shembull i një propozimi të arsyeshëm do të mund të ishte, “ky komision ndërmerr një studim të nivelit të shfrytëzimit të automjeteve të ministrisë, shoferëve dhe shpenzimeve të tjera të ndërlidhura”. Është thelbësore që komisioni të sigurohet që fusha e studimit të tij të jetë në përputhje me mandatin e tij, siç është përcaktuar në shtojcat e RRP-së së KK-së.¹²

Hapi 3: Informimi i publikut

Transparenca e ushtrimit të mbikëqyrjes së buxhetit ka gjithashtu rëndësi. Në parim, takimet e komisioneve duhet të jenë të hapura për publikun dhe mediat ashtu që të arrihet ekspozim sa më i plotë i punës që të jetë e mundur. Pasi që komisioni të ketë vendosur që ta studiojë ndonjë çështje, ai duhet të nxjerrë një komunikatë të shkurtë për medie. Kjo komunikatë do ta paraqesë punën e komisionit dhe mund të sjellë si rrjedhojë e saj burime të jashtme të cilat mund t’i vihen në dispozicion komisionit. Pasi që të jetë vendosur orari i takimeve, komisioni duhet t’i njoftojë rregullisht mediat. Njoftimi paraprak i medieve sa i përket lëndës për studim të komisionit, si dhe dhënia e informacioneve rreth dëshmitarëve që do të marrin pjesë në takime, është një mënyrë e mirë për të siguruar që puna e komisionit të raportohet nga mediat. Krijimi i një raporti të afërt të punës me mediat do të ndihmojë për të siguruar raportim të informatave faktike dhe që pohimet e pathemelta të mund të përgënjeshtrohen para se të bëhen publike. Nëse mediat dhe publiku janë të pranishëm në mbledhje të komisionit, kryesuesi duhet të bëjë çdo përpjekje për ta mbajtur mbledhjen të hapur. Nëse ca çështje të ndjeshme që do të mund të zbulonin material komercial të ndjeshëm mund të diskutohen vetëm me dyer të mbyllura, atëherë kjo gjë duhet të bëhet kah fundi i kohës së caktuar për seancat dëgjimore.

12. Kuvendi i Kosovës, RRP Shtojca 2: Fushwveprimi dhe përgjegjësitë e komisioneve parlamentare, 23 prill 2010

Opsionale: Vizitat në terren

Është e zakonshme që, në kuadër ushtrimit të funksionit të tyre, komisionet të bëjnë vizita në terren për ta kuptuar më mirë punën e ministrisë. Në përgjithësi, vizitat në terren caktohen paraprakisht dhe ministria njoftohet për kohën dhe vendin që do ta vizitojë komisioni. Në raste të jashtëzakonshme, komisioni mund të organizojë vizita të paparalajmëruara. Kjo duhet të bëhet vetëm kur të konstatohet një arsye bindëse për të vepruar kështu. Vizitat mund të jenë të dobishme në disa fusha, por nuk janë zëvendësim i mbledhjes zyrtare të komisionit.

Shembuj të rasteve kur vizitat në terren do të jenë të dobishme janë vizitat në shtëpitë e pleqve për të diskutuar çështje që kanë të bëjnë me kujdesin dhe strehimin, vizitat në burgje apo institucione të tjera në rastet kur paraqitja e dëshmitarëve para komisionit është e vështirë. Nëse vizitohet një servis automjetesh, duhet të kërkohet demonstrim i aftësisë për t'i regjistruar dhe përcjellë pjesët e automjeteve, të hetohen oraret e mirëmbajtjes së automjeteve dhe fusha të tjera që nuk do të mund të demonstroneshin gjatë një mbledhjeje të komisionit. Bisedat me punonjësit mund të përdoren si dëshmi për qëllime të raportit të komisionit, nëse mbahen transkriptet e bisedave. Në qoftë se komisioni vendosë që dëshmitë e këtilla janë me rëndësi, atëherë këta punonjës duhet të përfshihen në listën e dëshmitarëve për mbledhjen formale.

Hapi 4: Kërkimi i dokumenteve

Para se ta ftojë cilindo dëshmitar për të dëshmuar, komisioni duhet t'i bëjë ministrisë një kërkesë për dokumente. Është me rëndësi të saktësohet që ministria t'i sigurojë dokumentet në formë elektronike, kur ka në dispozicion të tilla.

Duke ju rikthyer shembullit të shkallës së shfrytëzimit të automjeteve nga një ministri, dokumentet e kërkuara duhet të përfshijnë:

Për tre vitet e fundit për ministrinë:

- Numrin e shoferëve të punësuar dhe pagat që ata marrin;
- Llojin dhe modelin e automjeteve që janë blerë dhe çmimi i tyre;
- Koston e karburantit dhe riparimeve për secilin vit;
- Nëse ka pasur udhëtime jozyrtare, të sigurohen emrat e udhëtarëve dhe arsyetja e udhëtimit.

Anëtarëve të komisionit duhet t'ju lejojë që të kërkojnë çfarëdo dokumente tjera që për mendimin e tyre janë të nevojshme për studimin. Pasi që të jetë kompletuar lista e dokumenteve kryesore, është e zakonshme që pas takimit planifikues kryesuesi t'ju japë anëtarëve 24 orë kohë për t'i shtuar kësaj liste dokumente të tjera. Kërkesa për dokumente duhet të përfshijë një afat kohor për përgjigje, që nuk duhet t'i kalojë 7-10 ditë. Kërkesat për dokumente duhet të bëhen në formë të shkruar nga koordinatori i komisionit.

Hapi 5: Shqyrtimi i dokumenteve dhe pyetjet

Pas marrjes dhe shqyrtimit të dokumenteve, komisioni duhet të shikojë për anomali të tilla si kostot shumë të larta apo shumë të ulëta të paraqitura vit pas viti. Gjithashtu, komisioni duhet të shikojë për çfarëdo shpenzimesh që nuk janë të lidhura me asnjë program të ministrisë, nuk janë të përfshira në planin e prokurimit apo nuk mund të konsiderohen si punë zyrtare.

Dokumentacioni i grumbulluar nga ana e komitetit nuk duhet të bëhet publik nga anëtarët e komisionit deri pas paraqitjes së raportit të komisionit në Kuvend. Dokumentet e ndjeshme apo të klasifikuara që janë shqyrtuar në takime të mbyllura kurrë nuk duhet të zbulohen dhe as të diskutohet përmbajtja e tyre, sepse një veprim i tillë do të rrezikonte mundësinë e funksionimit të të gjitha komisioneve në të ardhmen. Nëse komisionit i nevojiten dokumente shtesë, ai duhet t'i paraqesë ministrisë edhe një kërkesë tjetër për dokumente. Njëlloj si kërkesa e parë, kjo kërkesë dorëzohet me shkrim nga koordinatori i komisionit.

Duke u bazuar në dokumentet e shqyrtuara, komisioni do të përpilojë pyetje për ministrin apo zyrtarët e lartë publikë të ministrisë, dhe çdo institucion të jashtëm që mund të ketë informacion të rëndësishëm në lidhje me subjektin e studimit. Duke u bazuar në listën në fjalë, komisioni do të përgatisë një listë të dëshmitarëve për dëgjim publik. Lista e dëshmitarëve duhet të përfshijë të gjithë dëshmitarët e propozuar nga anëtarët e komisionit. Varësisht nga studimi, mund të paraqitet nevoja për të ftuar punonjës joqeveritarë si, për shembull, anëtarë të shoqërisë civile dhe fitues dhe/ apo humbës të tenderëve. Përfaqësuesit e shoqërisë civile duhet të ftohen si dëshmitarë në seancë dëgjimore publike sa herë që një komision studion ndonjë ministri/agjenci apo program që mund të ketë ndikim te hisedarët që i përfaqësojnë këto grupe. Dobi tjetër që vjen nga përfshirja e grupeve të shoqërisë civile në punën e komisionit është se përveç kontributit të vlefshëm që mund ta sjellë prania e tyre, ka më shumë të ngjarë se do të ketë vëmendje të një natyre më pozitive nga mediat.

Hapi 6: Përgatitja dhe mbajtja e seancës dëgjimore për mbikëqyrje

Pasi të përgatitet lista e dëshmitarëve, anëtarët e komisionit duhet të bien dakord për datën dhe vendin e seancës dëgjimore për mbikëqyrje. Koordinator i komisionit do të përgatisë ftesa me shkrim dhe do t'ua dërgojë ato të gjithë dëshmitarëve të ftuar në seancë. Seanca dëgjimore duhet të mbahet jo më përpara se një javë pas dërgimit të ftesave, në mënyrë që dëshmitarëve t'ju jepet kohë e mjaftueshme për t'u përgatitur. Në ftesë, koordinatori i komisionit duhet të saktësojë qartë qëllimin e seancës dëgjimore, të tregojë nëse ajo do të jetë publike apo jo, dhe të përfshijë rendin e propozuar të seancës. Gjithashtu, ai duhet të përfshijë një kërkesë që dëshmitarët të japin edhe deklaratë me shkrim, përveç asaj gojore para anëtarëve të komisionit.

Kurdo që të jetë e mundur, seanca dëgjimore e komisionit duhet të jetë publike dhe të ndahet kohë e mjaftueshme (së paku 10 minuta) për deklaratat e shkurtra hyrëse nga dëshmitarët, si dhe kohë

për pyetjet që anëtarët e komisionit do t'jua bëjnë dëshmitarëve. Kryesuesi është përgjegjës për të siguruar që pyetjet të jenë relevante për temën e studimit. Pyetjet që dalin jashtë parametrave të studimit duhet të hiqen nga rendi i ditës. Dëshmitarit duhet t'i jepet kohë e mjaftueshme për t'iu përgjigjur pyetjeve.

Gjatë mbledhjeve të komisionit, koordinatori i komisionit duhet të jetë në dijeni të dëshmisë që po jepet dhe t'i mbajë shënime të gjitha pjesët përkatëse. Koordinatori duhet të bëjë çdo përpjekje për ta lexuar tërë materialin përkatës para fillimit të seancave. Në mënyrë që ta ruajë objektivitetin, koordinatori i komisionit nuk duhet të mbajë anë. Koordinatori mban shënime gjithëpërfshirëse për të gjitha dëshmitë përkatëse, pavarësisht mendimeve rreth vërtetësisë së deklaratave që mund t'i shprehin anëtarët e komisionit. Anëtarët e komisionit do ta konstatojnë besueshmërinë e dëshmive të dhëna, kur ata të vendosin që t'i përfshijnë ato në raportin përfundimtar të studimit.

Hapi 7: Hartimi dhe botimi i raportit/studimit

Pasi të ketë pranuar tërë dokumentacionin, komisioni duhet të nisë hartimin e raportit studimor. RRP-ja e Kuvendit të Kosovës përcakton qartë se pasi që komisioni të përfundojë studimin, ai duhet të hartojë një raport.¹³ Koordinatori i komisionit ka mbajtur shënime për dëshmitë përkatëse të dhëna në seancën dëgjimore publike. Këto dëshmi me gjasë do të krijojnë thelbin e raportit. Gjithashtu, anëtarët e komisionit mund të shtojnë informacione të tjera që për mendimin e tyre janë relevante për raportin.

Raporti duhet të jetë gjithëpërfshirës dhe i kuptueshëm për akterë jashtë Kuvendit, apo akterët tjerë me njohuri të kufizuar për punën dhe fushë-veprimtarinë e komisionit. Raportet e komisionit duhet që të jenë gjithmonë në një formë standarde. Lexuesit duhet të kuptojnë se çfarë ka ndodhur gjatë studimit dhe, ç'është më e rëndësishmja, ata duhet të jenë në gjendje që të kuptojnë arsyen përse janë dhënë rekomandimet. Paragrafët përfundimtarë të raportit duhet të përfshijnë përfundimin dhe rekomandimet. Nëse raporti përmban rekomandime për qeverinë, komisioni duhet t'i kërkojë ministrisë që brenda gjashtë muajsh të përgjigjet lidhur me zbatimin e këtyre rekomandimeve.

Është praktikë e mirë që komisioni t'ia dorëzojë draftin e raportit për shqyrtim ministrisë, duke i dhënë asaj 7-10 ditë kohë për dorëzimin e komenteve. Kjo siguron zbulimin e çfarëdo gabimi të mundshëm në raport. Më pas, komisioni mund të vendosë që ta plotësojë draftin e raportit në dritën e këtyre komenteve.

Pasi të jetë përfunduar drafti përfundimtar, komisioni duhet ta hedh në votim çdo pjesë të raportit dhe çdo rekomandim veç e veç, për të siguruar pajtim në të gjitha fazat.

Në qoftë se disa anëtarë të komisionit janë të mendimit se ndonjë pjesë e raportit bie ndesh me mendimin e tyre qoftë rreth dëshmive të bëra apo përfundimeve të arritura, ata mund të dorëzojnë një opinion kundërshtues që nuk mund të jetë më i gjatë se raporti fillestar. Ky mendim kundërshtues do të paraqitet në seancë plenare së bashku me raportin e miratuar.

13. Shih nenin 67 të RRP-së, Kuvendi i Kosovës, 29 prill 2010;

Pas përfundimit të raportit, kryesuesi i komisionit do ta paraqesë raportin para Kuvendit në seancë plenare. Nëse kryesuesi mungon, çdo anëtar tjetër i komisionit mund ta paraqesë raportin në emër të komisionit. Procedura e mëtejme dikton se raporti mund të debatohet gjatë seancës plenare, dhe në fund të hidhet në votim.

Nëse komisioni zbulon informacion që mund të shpie në ngritje të akuzës penale apo padisë civile, ai duhet t'i njoftojë institucionet përkatëse në mënyrë që ato të mund të bëjnë hetime. Është rregull i kamotshëm në shumicën e sistemeve parlamentare që dëshmitë dhe dokumentet e grumbulluara nga një komision parlamentar nuk mund të përdoren as në procedurë penale dhe as në procedurë civile. Megjithatë, asgjë nuk mund t'i ndalë institucionet kompetente që t'i zhvillojnë hetimet e tyre. Gjithashtu, komisionet duhet t'u kërkojnë institucioneve kontrolluese që t'i hetojnë situatat ku dyshohet për korrupsion apo keq-menaxhim. Kjo zakonisht bëhet në formë të një rekomandimi të dhënë në studimin e komisionit apo me anë të një kërkesë zyrtare nga komisioni.

Meqë raportet e komisioneve janë dokumente publike, koordinatorët e komisioneve duhet të sigurojnë që ato të shpërndahen gjerësisht. Raporti duhet të publikohet në faqen zyrtare të Kuvendit në të dyjuhët zyrtare, si dhe në atë angleze.

Hapi 8: Krijimi i dosjes së studimit për referim në të ardhmen

Mbajtja e shënimeve ka rëndësi shumë të madhe për mbikëqyrjen. Të gjitha provat e mbledhura, dëshmitë e dëgjuara si dhe raporti përfundimtar rreth studimit duhet të mbahen asisoj që të jenë lehtësisht të qasshme. Është e zakonshme për një komision që të njëjtën çështje ta rishqyrtojë prapë brenda një apo dy viteve; dhe, të dhënat mund të luajnë rol shumë të rëndësishëm në këtë drejtim.

Mbajtja shënim e të gjitha komunikimeve me ministrinë dhe akterët e tjerë të jashtëm gjatë studimit është detyrë e koordinatorit të komisionit. Si rregull, tërë korrespondenca duhet të bëhet në formë të shkruar. Koordinatori i komisionit menjëherë e përcjell çdo telefonatë të pranuar nga ministria apo dëshmitarët përmes një e-maili ose letre ku përshkruan bisedën e bërë dhe vendimin e arritur. Përgjigjet duhet gjithmonë të kërkojnë në formë të shkruar, me afat kohor të përcaktuar për marrjen e përgjigjes. Këto dëshmi në letër e mbrojnë komisionin në raste të kontesteve dhe janë të nevojshme për dosjen e studimit që do t'i duhet komisionit për referencë në të ardhmen.

Doracak për mbikëqyrjen e buxhetit për komisionet e Kuvendit të Kosovës

Prill, 2014

