

Udhëzues

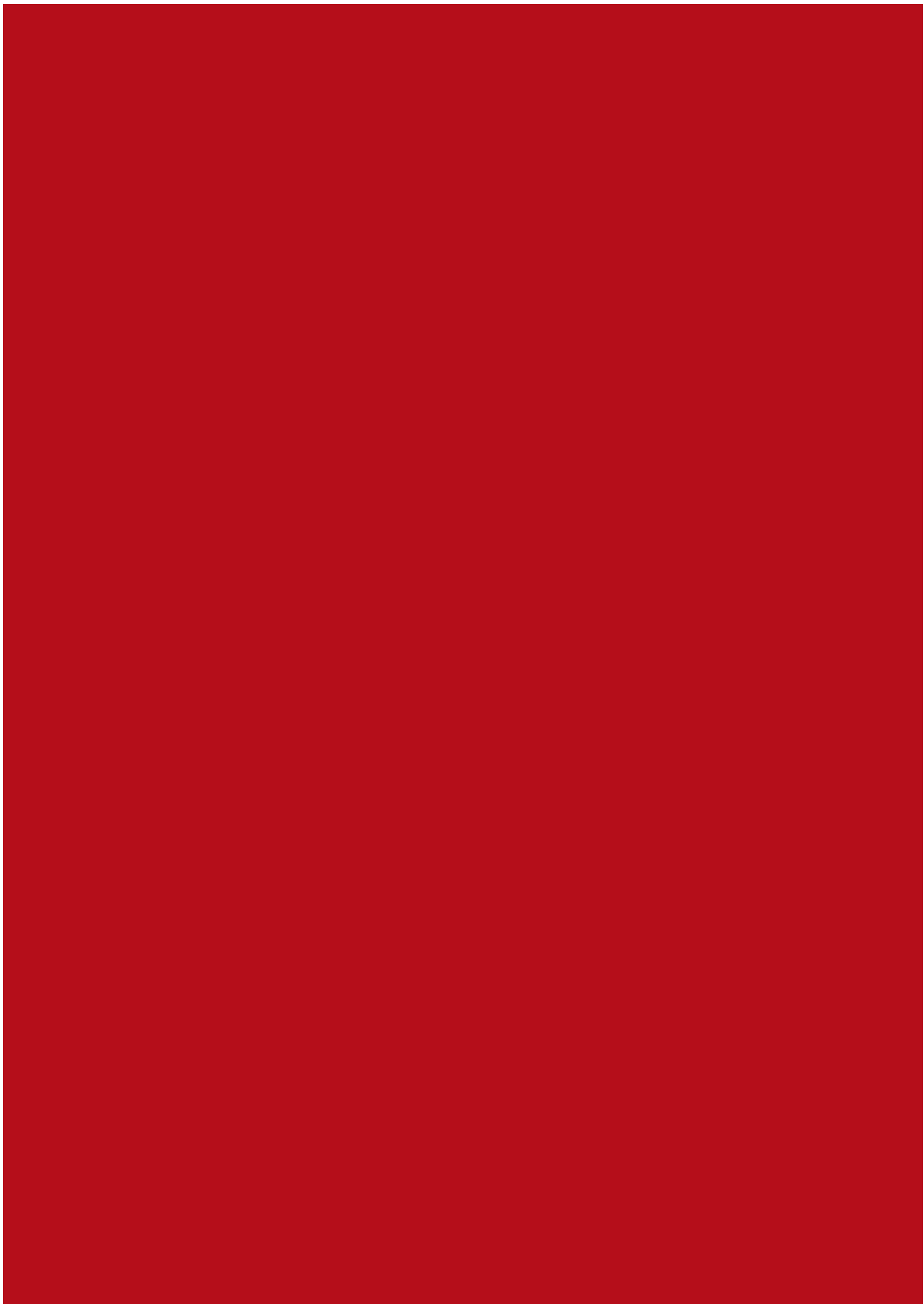
Forcimi i Mbikëqyrjes Financiare në Sektorin e Sigurisë

Nicolas Masson, Lena Andersson
dhe Mohammed Salah Aldin



DCAF

a centre for security,
development and
the rule of law



Udhëzues

Forcimi Mbikëqyrjes Financiare në Sektorin e Sigurisë

Nicolas Masson, Lena Andersson
dhe Mohammed Salah Aldin



DCAF

a centre for security,
development and
the rule of law

Rreth DCAF

Qendra e Gjenevës për Kontrollin Demokratik të Forcave të Armatosura (DCAF) nxit qeverisjen e mirë dhe reformimin e sektorit të sigurisë. Qendra kryen studime mbi praktikën e mira, inkurajon zhvillimin e normave të përshtatshme në nivel kombëtar dhe ndërkombëtar, harton rekomandime për politikën dhe ofron programe këshillash dhe asistencë. Partnerët e DCAF-it janë qeveritë, parlamentet, shoqëria civile, organizatat ndërkombëtare dhe shërbimet e sigurisë, si policia, gjyqësori, agjencitë e shërbimeve të fshehta, shërbimet e sigurisë së kufijve dhe ushtria.

Informacioni më i mirë për DCAF-in gjendet tek: www.dcaf.ch

Falenderime

DCAF-i falenderon anëtarët e Bordit Redaksional për përkushtimin e tyre dhe kohën që i kushtuan redaktimit të këtyre serive.

Botuesi

Qendra e Gjenevës për Kontrollin Demokratik të Forcave të Armatosura (DCAF)

Rue de Chantepoulet 11

P.O. Box 1360

1211 Geneva 1

Zvicër

Tel: +41 (22) 741 77 00

Fax: +41 (22) 741 77 05

www.dcaf.ch

Foto e kapakut: © Nicolas Masson, 2012

ISBN: 978-92-9222-182-9

© DCAF 2011. Të gjitha të drejtat e rezervuara.

Autorë

- Nicolas Masson, Ramallah
- Lena Andersson, Malmö
- Mohammed Salah Aldin, Ramallah

Bordi editorial

Bordi Editorial për serinë e broshurave për mbikëqyrjen financiare në sektorin e sigurisë përbëhet nga ekspertë ndërkombëtarë dhe rajonalë që përfaqësojnë shoqërinë civile, autoritete të legjislativ, ekzekutiv dhe forcave të sigurisë. Anëtarët aktualë të Bordit Redaksional janë:

- Richard Doyle, Monterey (USA)
- Roland Friedrich, Ramallah
- Emad Hammad, Ramallah
- Arnold Luethold, Gjenevë
- Jonas Loetscher, Gjenevë
- Mohamed Naji Salaheddin, Ramallah
- Faisal Othman, Ramallah
- Aidan Wills, Gjenevë

Redaktor

John McAndrew, Sydney

Korrektor

Lydia Amberg, Geneva

Intissar Abu Khalaf, Ramallah

Dizajni dhe formatimi

Al-Nasher Advertising and PR Agency

Përkthimi në Shqip

Daniela Tamo

Redaktimi në Shqip

Arjan Dyrmishi

TABELA E PËRMBAJTJES

Rreth Pakos së Instrumenteve të DCAF “Legjislacion për Sektorin e Sigurisë” 7

1. Hyrje në këtë udhëzues	9
Cili është qëllimi i këtij udhëzuesi?	9
Çfarë përmban ky udhëzues?	9
Kujt i shërben ky udhëzues?	9
Çfarë është mbikëqyrja financiare në sektorin e sigurisë?	10
Cilët janë aktorët e përfshirë në mbikëqyrjen financiare të sektorit të sigurisë?	10
Përse është e rëndësishme mbikëqyrja financiare në sektorin e sigurisë?	11
2. Kuptimi i buxhetimit për sektorin e sigurisë	12
Çfarë është buxheti?	12
Çfarë është cikli i buxhetit vjetor?	12
Si i mbulon buxheti i shtetit shpenzimet e sigurisë dhe të mbrojtjes?	14
Çfarë është buxheti afatmesëm i sigurisë dhe i mbrojtjes?	15
Si lidhet buxheti afatmesëm i sigurisë dhe i mbrojtjes me zhvillimin e politikës së sigurisë kombëtare?	15
Çfarë është buxheti i sigurisë dhe i mbrojtjes i orientuar tek rezultatet?	16
Cilat janë avantazhet e buxhetimit të sektorit të sigurisë të orientuar tek rezultatet?	17
3. Forcimi i mbikëqyrjes financiare në sektorin e sigurisë: roli i parlamentit	18
Cili është roli i parlamentit në mbikëqyrjen financiare në sektorin e sigurisë?	18
Cilat komisione parlamentare marrin pjesë në mbikëqyrjen financiare në sektorin e sigurisë?	19
Cili është roli i parlamentit gjatë fazës së përgatitjes së buxhetit?	19
Cili është roli i parlamentit gjatë fazës së miratimit të buxhetit?	19
Cila është rradha e veprimeve të shqyrtimit nga parlamenti gjatë fazës së miratimit të buxhetit?	21
Cili është roli i parlamentit gjatë fazës së ekzekutimit të buxhetit?	21
Cilat janë mjetet e mbikëqyrjes parlamentare gjatë fazës së ekzekutimit të buxhetit?	21
Cili është roli i parlamentit gjatë fazës së vlerësimit të buxhetit?	23
Si i vlerësojnë komisionet parlamentare buxhetet e sigurisë dhe të mbrojtjes?	24

Cilat janë vështirësitë e mbikëqyrjes financiare parlamentare në sektorin e sigurisë?	25
Me kë duhet të krijojë marrëdhënie parlamenti me qëllim që të forcojë mbikëqyrjen financiare?	28
4. Forcimi i mbikëqyrjes financiare në sektorin e sigurisë: roli i Institucioneve të Larta të Auditimit (ILA-të) dhe i shoqërisë civile	29
Çfarë janë Institucionet e Larta të Auditimit (ILA-të) dhe cili është roli i tyre në mbikëqyrjen financiare në sektorin e sigurisë?	29
Cilat janë modelet e ndryshme të Institucioneve të Larta të Auditimit (ILA-të)?	30
Cilat janë llojet e ndryshme të auditimeve që mund të kryejnë Institucionet e Larta të Auditimit (ILA-të) në institucionet e sigurisë dhe të mbrojtjes?	31
Cilat janë sfidat e auditimeve të pavarura të institucioneve të sigurisë dhe të mbrojtjes?	32
Si mund të forcohen marrëdhëniet ndërmjet Institucioneve të Larta të Auditimit (ILA-ve) dhe parlamentit?	33
Cili është roli i organizatave të shoqërisë civile në mbikëqyrjen financiare të sektorit të sigurisë?	33
Cilat janë rrugët e tjera të forcimit të partneriteteve ndërmjet deputetëve, Institucioneve të Larta të Auditimit (ILA-ve) dhe organizatave të shoqërisë civile?	35
5. Mënyra të tjera për forcimin e mbikëqyrjes financiare në sektorin e sigurisë	37
Cilat janë përfitimet e zhvillimit të një kuadri ligjor gjithëpërfshirës për llogaridhënien financiare?	37
Si mund të nxiten proceset e vetë-vlerësimit të institucioneve të sigurisë dhe të mbrojtjes?	37
Si mund të inkurajohen praktikat më të mira nga ana e komunitetit të donatorëve?	39
Si mund të trajnohen aktorët e mbikëqyrjes financiare?	40
6. Përfundim	41
Bibliografi	42
Adresa të dobishme në internet	42
Shënime fundore	43

Lista e tabelave dhe kutive

Tabela 1. Cilat institucione të sigurisë dhe mbrojtjes përgatisin zërat e ndryshëm të buxhetit në buxhetin e përgjithshëm?	14
Tabela 2. Objektivat e performancës dhe treguesit e buxhetit: zbatimi në objektivat e politikave të policisë	17
Tabela 3. Cilat janë strukturat e komisioneve parlamentare që merren me buxhetin e sigurisë dhe të mbrojtjes?	20
Tabela 4. Rradha e analizës së buxhetit të sigurisë dhe të mbrojtjes	21
Tabela 5. Qasjet ndaj sigurisë kombëtare dhe vlerësimit të buxhetit nga parlamente të vendeve të ndryshme	24
Tabela 6. Cilët janë shembuj të pyetjeve që mund të bëjnë komisionet parlamentare gjatë fazës së vlerësimit të buxhetit?	25
Tabela 7. Organizata të shoqërisë civile aktive në mbikëqyrjen financiare: shembuj nga vende të botës	34
Kutia 1. Çfarë është sektori i sigurisë?	11
Kutia 2. Pesë parimet e buxhetimit të mirë	13
Kutia 3. Kuadri i shpenzimeve afat-mesme (MTEF)	15
Kutia 4. Çfarë është një politikë e sigurisë kombëtare?	16
Kutia 5. Vlerësimi i proceseve të realizimit të mbrojtjes dhe i proceseve kontraktuese në kuadër të Strategjisë së Sigurisë Kombëtare: rasti i Shteteve të Bashkuara	16
Kutia 6. Vlera e parasë	16
Kutia 7. Buxheti i sektorit të sigurisë i orientuar drejt rezultateve: përcaktimi i burimeve, rezultateve dhe arritjeve	17
Kutia 8. Çfarë përfshin kuadri ligjor për llogaridhënien financiare të sektorit të sigurisë ?	18
Kutia 9. Cili është roli i komisioneve parlamentare të sigurisë dhe të mbrojtjes?	19
Kutia 10. Kompetencë e pakufizuar për amendimin e buxhetit të sigurisë dhe të mbrojtjes: Iniciativat e deputetëve të parlamentit në Finlandë	21
Kutia 11. Çertifikimi i sigurisë i stafit të parlamentit i mandatuar për mbikëqyrjen e institucioneve të sigurisë dhe të mbrojtjes	22
Kutia 12. Hetimet publike për shpenzimet në mbrojtje: rasti i Mbretërisë së Bashkuar	23
Kutia 13. Vlerësimi parlamentar i buxheteve të shërbimeve të fshehta: rasti i Australisë	23
Kutia 14. Aksesit i parlamentit në informacionin sekret në Shtetet e Bashkuara të Amerikës	27
Kutia 15. Përdorimi efektiv i fondeve: parimet udhëzuese të Institucioneve të Larta të Auditimit (ILA-të)	29
Kutia 16. Modeli parlamentar i auditimit të sigurisë dhe mbrojtjes: rasti i Perusë	30
Kutia 17. Modeli gjyqësor i auditimit dhe auditimi i sigurisë dhe i mbrojtjes: rasti i Francës	30
Kutia 18. Modeli kolegjal i auditimit dhe shpërdorimi i fondeve publike për pajisje të mbrojtjes: rasti i Gjermanisë	31
Kutia 19. Çfarë është Deklarata e Limës mbi Udhëzimet për Rregullat e Auditimit e vitit 1977 ?	31
Kutia 20. Cilat janë avantazhet e parlamentit në përfshirjen e aktorëve të jashtëm për auditim dhe mbikëqyrje?	33

Pako e Instrumenteve – Legjislacion për Sektorin e Sigurisë

Kutia 21. Roli i shoqërisë civile në mbikëqyrjen financiare në sektorin e sigurisë: rasti i Institutit të Zhvillimit Legjislativ dhe Transparencës në Pakistan (PILDAT)	34
Kutia 22. Shoqëria civile dhe forcat e armatosura diskutojnë për aksesin në informacionin për sigurinë: rasti i Perusë	35
Kutia 23. Iniciativa e Grave për Buxhetin në Afrikën e Jugut	35
Kutia 24. Prirjet aktuale për miratimin e legjislacionit për sinjalizuesit: rasti i Kanadasë	38
Kutia 25. Lufta kundër korrupsionit në institucionet e mbrojtjes dhe të sigurisë: Sistemi i vetë-vlerësimit të integritetit i Transparency International	38
Kutia 26. Çfarë do të thotë “qasje e të gjithë qeverisë” (WGA)?	39
Kutia 27. Pesë parimet themelore të Deklaratës së Parisit të vitit 2005 për Efektivitetin e Ndihmës	39

Rreth Pakos së Instrumenteve të DCAF-it “Legjislacion për Sektorin e Sigurisë”

“Udhëzuesi për Forcimin e Mbikëqyrjes Financiare në Sektorin e Sigurisë” është pjesë e Pakos së Instrumenteve të DCAF mbi “Legjislacion për Sektorin e Sigurisë”. Kjo Pako synon të përdoret nga të gjitha palët e interesuara që marrin pjesë në hartimin e legjislacionit të ri për sektorin e sigurisë ose zhvillimin e legjislacionit ekzistues. Këto palë të interesuara janë deputetët, nëpunësit civilë, ekspertët ligjorë si edhe organizatat joqeveritare dhe zyrtarët e sigurisë. Qëllimi i kësaj pakete është t’u ofrojë atyre përmbledhje, morma dhe standarde të vlefshme, shembuj të modeleve të ligjeve dhe njohuri praktike në fusha të ndryshme të legjislacionit mbi sektorin e sigurisë. Megjithëse kërkesa për një Pako të Instrumenteve praktike erdhi në fillim nga rajoni i Arabisë, Pakoja është ndërtuar e tillë që të përdoret si një mjet reference në çdo rajon të botës dhe është përkthyer në gjuhë të ndryshme.

1. Hyrje në këtë udhëzues

Objektivat e të mësuarit në këtë kapitull

Pasi të kenë lexuar këtë kapitull, lexuesit duhet të jenë të aftë të:

- ✓ kuptojnë qëllimin e këtij udhëzuesi dhe se kujt do t'i shërbejë ai;
- ✓ përcaktojnë se çfarë është mbikëqyrja financiare në sektorin e sigurisë;
- ✓ njohin aktorët kryesorë të mbikëqyrjes financiare në sektorin e sigurisë;
- ✓ identifikojnë aktorët kryesorë në sektorin e sigurisë;
- ✓ identifikojnë aktorët kryesorë të mbikëqyrjes financiare në sektorin e sigurisë; dhe
- ✓ të kuptojnë përse është e rëndësishme mbikëqyrja financiare në sektorin e sigurisë.

Cili është qëllimi i këtij udhëzuesi?

Qëllimi i këtij udhëzuesi është t'u japë lexuesve një paraqitje të parimeve, mekanizmave dhe aktorëve kryesorë të mbikëqyrjes financiare në sektorin e sigurisë.

Po ashtu, ai shërben si një material burimor për trajnime, ngritjen e kapaciteteve dhe zhvillimin e organizatave të mbikëqyrjes financiare.

Udhëzuesi lejon lexuesit të:

- kuptojnë se çfarë është mbikëqyrja financiare në sektorin e sigurisë;
- identifikojnë aktorët formalë dhe informalë të mbikëqyrjes financiare në sektorin e sigurisë;
- përshkruajnë se si kryhet buxheti i sektorit të sigurisë dhe mbrojtjes;
- kuptojnë se si mund të ndërveprojnë aktorët për të rritur transparencën dhe llogaridhënien në qeverisjen e sektorit të sigurisë; dhe
- shpjegojnë se përse menaxhimi i shëndoshë financiar i sektorit të sigurisë kontribuon për zhvillimin social dhe ekonomik të shoqërisë.

Çfarë përmban ky udhëzues?

Vëmendja kryesore e këtij udhëzuesi përqendrohet tek roli që mund të luajë parlamenti në mbikëqyrjen financiare të sektorit të sigurisë. Po ashtu, ai u ofron këshilla praktike aktorëve të tjerë formalë dhe informalë që marrin pjesë në këtë fushë. Kapitulli 1 shpjegon çfarë do të thotë mbikëqyrje financiare dhe përse ajo është e rëndësishme për të garantuar qeverisje të mirë në sektorin e sigurisë. Kapitulli 2 paraqet parimet, konceptet dhe qasjet e buxhetimit të sektorit të sigurisë dhe të mbrojtjes. Kapitulli 3 përqendrohet tek roli specifik i parlamentit për të garantuar mbikëqyrjen financiare në sektorin e sigurisë. Kapitulli 4 identifikon mundësitë që ka parlamenti për të forcuar aftësinë për mbikëqyrje financiare përmes zhvillimit të marrëdhënieve me aktorë të tjerë formalë dhe informalë për mbikëqyrjen e sektorit të sigurisë. Së fundi, Kapitulli 5 përshkruan veprime të tjera që mund të ndërmerren për të forcuar mbikëqyrjen financiare në sektorin e sigurisë.

Kujt i shërben ky udhëzues?

Ky udhëzues iu shërben njerëzve të interesuar për mbikëqyrjen financiare në sektorin e sigurisë. Personat që mund të përfitojnë nga informacioni i dhënë në këtë udhëzues janë:

- deputetët dhe stafi i tyre mbështetës që marrin pjesë në aktivitete të mbikëqyrjes financiare dhe kontrollit të buxhetit;
- pjestarë të institucioneve të auditimit dhe shoqërisë civile që ofrojnë ekspertizën dhe mbështetjen e tyre në aktivitetet e mbikëqyrjes financiare;
- funksionarë të lartë të institucioneve të sigurisë dhe të mbrojtjes, përgjegjës për përgatitjen dhe ekzekutimin e buxheteve;
- përfaqësuesit e ministrive dhe autoriteteve ekzekutive që mbikëqyrin përgatitjen dhe ekzekutimin e buxheteve të sigurisë dhe të mbrojtjes;
- mësuesit dhe studentët që duan të kenë një panoramë të përgjithshme të mbikëqyrjes financiare në sektorin e sigurisë.

Materiali në këtë udhëzues është paraqitur në mënyrë përshkuese, në formën e një serie

pyetjesh dhe përgjigjesh të thjeshta. Po ashtu, ai përmban objektivat e të mësuarit për çdo kapitull.

Çfarë është mbikëqyrja financiare në sektorin e sigurisë?

Mbikëqyrja financiare në sektorin e sigurisë është një instrument për të garantuar që fondet publike të dhëna nga shteti për sigurinë e njerëzve të shpenzohen në mënyrë transparente dhe të përgjegjshme.

Mbikëqyrja financiare efektive në sektorin e sigurisë siguron që:

- institucionet formale dhe informale të mbikëqyrjes të monitorojnë sistematikisht se si i përdorin fondet publike forcat e armatosura, ato të sigurisë dhe të policisë;
- autoritetet e parlamentit, gjyqësorit dhe të auditimit zbulojnë, të hetojnë dhe adresojnë të meta dhe shkelje të ligjeve, rregulloreve dhe politikave të përgjegjshmërisë financiare nga aktorët e sigurisë dhe të mbrojtjes;
- të zbatohen procedurat administrative ose penale kundër personelit të sigurisë dhe të mbrojtjes të gjetur fajtor për korrupsionin; dhe
- shoqëria civile dhe qendrat akademike të kryejnë debate publike gjithëpërfshirëse dhe studime për të vlerësuar kostot e nevojave njerëzore, ekonomike dhe të sigurisë në të shkuarën dhe të ardhmen.

Cilët janë aktorët e përfshirë në mbikëqyrjen financiare të sektorit të sigurisë?

Aktorët që marrin pjesë në mbikëqyrjen financiare janë të dy llojeve: formalë apo informalë. Aktorët formalë, të tillë si qeveria dhe ministritë e saj, kanë një mandat ligjor specifik dhe përgjegjësi kryesore të sigurojnë mbikëqyrjen financiare të sektorit të sigurisë. Megjithatë, aktorët informalë si media, organizata të të drejtave të njeriut dhe studjues plotësojnë punën e këtyre aktorëve formalë të mbikëqyrjes.

Aktorët formalë që kanë rolin e mbikëqyrjes financiare në sektorin e sigurisë përfshijnë kryesisht:

- **Punonjësit e kontrollit dhe auditimit të brendshëm që punojnë në institucionet kryesore të sigurisë dhe drejtësisë.** Këtu përfshihen inspektorët e përgjithshëm, audituesit e brendshëm ose ombudsmanët e posaçëm për forcat e armatosura, roli i të cilëve është të forcojnë procedurat e

kontrollit të brendshëm, të kryejnë auditime të brendshme dhe hetime në raste të shpërdorimit të fondëve, të mashtrimit financiar apo keqmenaxhimit në forcat e sigurisë dhe të mbrojtjes.

- **Ministritë.** Këtu përfshihen Ministria e Financave ose Thesari) dhe Departamenti i saj i Buxhetit, Ministria e Mbrojtjes, Ministria e Brendshme, Ministria e Drejtësisë dhe Ministria e Planifikimit. Këto ministri përgatisin buxhetin që u jepet ofruesve kryesorë të sigurisë dhe të drejtësisë dhe kontrollojnë ekzekutimin e këtij buxheti. Po ashtu, detyrat e tyre kryesore përfshijnë hartimin e politikave të sigurisë kombëtare dhe vlerësimin e kostove të tyre, dhe menaxhimin dhe kontrollin e shpenzimeve të ofruesve kryesorë të sigurisë dhe drejtësisë. Ato të gjitha raportojnë tek Këshilli i Ministrave dhe në disa raste tek zyra e Presidentit.
- **Parlamenti dhe komisionet e specializuara të tij.** Këtu përfshihen deputetët e zgjedhur të parlamentit dhe komisionet përkatëse. Komisionet janë Komisioni i Mbrojtjes, Komisioni i Sigurisë dhe Punëve të Brendshme, Komisioni i Buxhetit dhe Financave, dhe nëse ka Komisioni i Llogarive Publike. Deputetët e parlamentit janë përgjegjës për krijimin e kuadrit ligjor për rritjen e përgjegjshmërisë financiare të institucioneve të sigurisë. Përmes komisioneve, deputetët e parlamentit kanë mundësi të mbikëqyrin shpenzimet në fushën e sigurisë dhe të kryejnë hetime për shpërdorimet e pretenduara të fondeve publike.
- **Institucionet e Larta të Auditimit (ILA-të).** Këto janë organe kombëtare përgjegjëse për kryerjen e auditimeve të jashtme dhe të pavarura të institucioneve të sektorit të sigurisë. Ato shqyrtojnë shpenzimet në sektorin e sigurisë dhe japin një opinion të pavarur se si i përdorin ofruesit kryesorë të sigurisë dhe organet e tyre mbikëqyrëse dhe menaxhuese burimet në operacionet e tyre. Aktorët kryesorë informalë që kanë një rol në mbikëqyrjen financiare në sektorin e sigurisë përfshijnë kryesisht:
- **Organizatat e shoqërisë civile.** Ato janë qendra akademike dhe studimore, organizata të të drejtave të njeriut dhe të ngjashme. Ato mund të:
 - monitorojnë shpenzimet e shtetit për sigurinë dhe mbrojtjen;
 - kryejnë analiza të pavarura të buxhetit

dhe komponentëve të vet të sigurisë;

- kontrollojnë nëse buxhetet për sigurinë dhe mbrojtjen mbështesin prioritetet kombëtare të sigurisë;

- llojnë në favor të proceseve më transparente dhe më të përgjegjshme të buxhetimit të sigurisë dhe të mbrojtjes;

- tregojnë raste të korrupsionit ose shpërdorimit të fondeve nga punonjësit e sigurisë dhe të mbrojtjes; dhe

- ofrojnë trajnim mbi menaxhimin financiar të sektorit të sigurisë për nëpunësit civilë dhe autoritetet.

- **Institucionet e medias.** Këto përfshijnë këshilla të shtypit, shtypin e shkruar, transmetuesit audio-vizivë dhe ato në internet dhe organizatat për zhvillimin e medias. Media mund të:

- kryejë investigime për menaxhimin financiar të institucioneve të sigurisë;

- rrisë shkallën e ndërgjegjësimit tek qytetarët për proceset e buxhetimit të sigurisë dhe të mbrojtjes;

- ofrojë informacion kritik dhe të pavarur për përdorimin e fondeve publike për qëllime të sigurisë dhe të mbrojtjes; dhe

- publikojë raportet e auditimit që trajtojnë shpenzimet për sigurinë dhe mbrojtjen.

Përse është e rëndësishme mbikëqyrja financiare në sektorin e sigurisë?

Mbikëqyrja financiare në sektorin e sigurisë është e rëndësishme sepse i bën ofruesit e shërbimeve në fushën e sigurisë dhe të mbrojtjes të përgjegjshëm për përdorimin e fondeve publike. Duke u zbatuar si duhet, mbikëqyrja financiare garanton se:

- burimet ndahen sipas nevojave të qytetarëve për siguri;
- shpenzimet për sigurinë dhe mbrojtjen bëhen në mënyrë transparente dhe efikase;
- ofruesit kryesorë të sigurisë dhe të drejtësisë nuk veprojnë si shtet brenda shtetit dhe japin llogari financiare tek institucionet mbikëqyrëse të tyre dhe janë të përballeshme për shoqërinë; dhe
- fondet publike të ndara për sigurinë dhe mbrojtjen nuk ndërhyjnë tek programet që synojnë uljen e varfërisë dhe nxitjen e zhvillimit të qëndrueshëm ekonomik e financiar.

Institucionet e mbikëqyrjes financiare shqyrtojnë proceset e buxhetimit të sektorit të sigurisë dhe mbrojtjes. Seksioni i mëposhtëm jep një panoramë të fazave të ndryshme të buxhetimit të sigurisë dhe mbrojtjes dhe të rolit që luajnë institucionet e mbikëqyrjes financiare në secilën nga këto faza.

Kutia 1. Çfarë është sektori i sigurisë?

Kuadri Ligjor dhe i Politikave



Sektori i sigurisë përbëhet nga ofruesit kryesorë të sigurisë dhe të drejtësisë dhe institucionet e tyre menaxhuese dhe mbikëqyrëse. Kuadri ligjor dhe i politikave rregullon detyrat, kompetencat dhe strukturat e tyre.

Ofruesit kryesorë të sigurisë dhe të drejtësisë:

- Forcat e sigurisë (forcat e armatosura, policia, shërbimet informative dhe të sigurisë, por edhe ushtritë çlirimtare dhe grupet kryengritëse)
- Institucionet e drejtësisë dhe të zbatimit të ligjit (gjykatat, shërbimet e prokurorisë, burgjet, sistemet tradicionale të drejtësisë)

Institucionet e menaxhimit dhe të mbikëqyrjes:

- Organet menaxhuese dhe mbikëqyrëse të ekzekutivit (Presidenca, Këshilli i Ministrave, ministritë e Mbrojtjes, të Brendshme, të Drejtësisë dhe të Financave)
- Organet menaxhuese dhe mbikëqyrëse të legjislativit (parlamenti dhe komisionet e tij, ombudsmanët)
- Institucionet e mbikëqyrjes informale (organizatat e shoqërisë civile, media, organizatat kërkimore dhe të advokacisë)

2. Kuptimi i buxhetimit për sektorin e sigurisë

Objektivat e të mësuarit të këtij kapitulli

Pasi të lexojnë këtë kapitull, lexuesit duhet të jenë të aftë të:

- ✓ shpjegojnë se çfarë është buxheti;
- ✓ përshkruajnë se cilat janë fazat e ciklit të buxhetit vjetor;
- ✓ kuptojnë rolin e aktorëve të ndryshëm të përfshirë në ciklin e buxhetit;
- ✓ identifikojnë se çfarë përfshihet në buxhetimin e sigurisë dhe të mbrojtjes;
- ✓ kuptojnë se çfarë është buxhetimi afatmesëm i sigurisë dhe i mbrojtjes; dhe
- ✓ shpjegojnë se si buxhetimi i bazuar në performancë mund të zbatohet në sektorin e sigurisë

Çfarë është buxheti?

Buxheti është një dokument me listë zërash që përfshin shpenzimet e parashikuara, të ardhurat, deficietet, tepricat dhe borxhet e parashikuara që ndodhin brenda një viti fiskal. Buxheti vjetor i shtetit paraqet planet financiare të qeverisë në të gjitha sektoret e aktivitetit të shtetit përgjatë një viti fiskal.

Organizata për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim (OECD) e përcakton rolin e buxhetit si më poshtë:

“Buxheti është dokument thelbësor i politikës qeveritare. Ai duhet të jetë gjithëpërfshirës, të përfshijë të gjithë të ardhurat dhe shpenzimet qeveritare, në mënyrë që të vlerësohen balancat midis alternativave të ndryshme të politikave.”¹

Si i tillë, buxheti nuk është një mjet i thjeshtë financiar. Ai është një deklaratë e gjerë e politikës, e cila jep një panoramë të shpenzimeve të parashikuara financiare që kanë të bëjnë me sigurinë dhe mbrojtjen, ndër të gjitha shërbimet e tjera shtetërore.

Cikli i buxhetit vjetor, i cili është përshkruar më poshtë, lejon mbikëqyrjen financiare në secilën prej katër fazave kryesore të tij.

Çfarë është cikli i buxhetit vjetor

Cikli i buxhetit vjetor përbëhet nga katër faza gjatë së cilave merren vendime që kanë të bëjnë me buxhetin e shtetit:



Më poshtë përshkruhet se si shpenzimet e sigurisë dhe të mbrojtjes zhvillohen në secilën nga këto katër faza të ciklit të buxhetit vjetor. Po ashtu, përshkruhet se cilët janë aktorët në secilën fazë dhe cilët janë rolet e tyre.

1. Faza e përgatitjes. Gjatë fazës së përgatitjes së buxhetit, buxheti i shtetit diskutohet dhe hartohet nga autoritetet ekzekutive. Përbërësit e buxhetit të sigurisë dhe të mbrojtjes zhvillohen nga ofruesit kryesorë të sigurisë dhe të mbrojtjes dhe organet e tyre mbikëqyrëse dhe menaxhuese (shih Kutinë 1).

Aktorët kryesorë në këtë fazë janë ofruesit kryesorë të sigurisë dhe të mbrojtjes dhe ministrat që kanë funksione të mbikëqyrjes financiare – kryesisht Ministria e Financave, Ministria e Brendshme, Ministria e Planifikimit dhe Ministria e Drejtësisë. Detyrat e tyre janë:

- të rishikojnë shpenzimet e vitit të mëparshëm fiskal;
- të vendosin politikën dhe objektivat e shpenzimeve për vitin e ardhshëm;
- të planifikojnë buxhetin për periudhat afatmesme dhe afatgjata;
- të bashkërendojnë buxhetin me prioritetet dhe kapacitetet më të gjera fiskale të qeverisë; dhe

- të hartojnë dokumentin e buxhetit dhe ta shpërndajnë e ta shpjegojnë në parlament.

2. Faza e miratimit. Gjatë fazës së miratimit të buxhetit, drafti i buxhetit i hartuar nga qeveria dërgohet në parlament. Sipas praktikës së mirë,² kjo bëhet të paktën tre muaj përpara fillimit të vitit fiskal. Në këtë mënyrë lihet kohë e mjaftueshme për parlamentin dhe komisionet e specializuara të tij të shqyrtojnë dokumentin e buxhetit, ta ndryshojnë aty ku duhet dhe ta miratojnë.

Aktorët kryesorë në këtë fazë janë komisioni parlamentar i buxhetit dhe i financës, komisionet e specializuara (p.sh., komisionet e sigurisë, mbrojtjes dhe inteligjencës) dhe seanca plenare e parlamentit. Detyrat e tyre janë:

- rishikimi i dokumentit të buxhetit të propozuar;
- ndryshimi i dokumentit të buxhetit si rrjedhojë e negociatave me ekzekutivin; dhe në fund
- miratimi i dokumentit të buxhetit në ligj.

3. Faza e ekzekutimit. Gjatë fazës së zbatimit të buxhetit, autoritetet zbatuese dhe agjencitë shpenzuese (p.sh., ofruesit kryesorë të sigurisë dhe të drejtësisë dhe organet e tyre menaxhuese dhe mbikëqyrëse) shpenzojnë fondet e dhëna për veprimtarinë e tyre.

Aktorët kryesorë në këtë fazë janë ofruesit kryesorë të sigurisë dhe të drejtësisë dhe organet e tyre menaxhuese dhe mbikëqyrëse, siç është Ministria e Financave.

Detyrat e tyre janë:

- zbatimi i ligjit të buxhetit;
- menaxhimi i burimeve; dhe
- prodhimi i rezultateve dhe shërbimeve.

4. Faza e vlerësimit. Gjatë fazës së vlerësimit të buxhetit, Institucionet e Larta të Auditimit, parlamenti dhe organizatat e shoqërisë civile kryejnë auditime dhe vlerësime të agjencive shpenzuese publike. Kjo përfshin auditime dhe vlerësime të institucioneve të sigurisë dhe të mbrojtjes.

Aktorët kryesorë janë Ministria e Financave dhe ministri të tjera të linjës, parlamenti,

institucionet e auditimit dhe organizatat e shoqërisë civile.

Detyrat e tyre përfshijnë:

- të ofrojnë shqyrtim nga ekspertë për të kontrolluar nëse buxheti i zbatuar përputhet me parimet ligjore, financiare dhe të performancës;
- të auditojnë institucionet e sektorit të sigurisë dhe të programeve të tyre; dhe
- të raportojnë para parlamentit, ekzekutivit dhe qytetarëve.

Kutia 2.

Pesë parimet bazë të buxhetimit të mirë

- 1. Gjithëpërfshirja.** Buxheti duhet të përfshijë të gjitha veprimet fiskale të qeverisë, duke përfshirë të gjitha shpenzimet dhe të ardhurat publike. Kjo gjithashtu bën të mundur një debati të plotë dhe të informuar mbi zgjedhjet ndërjmet alternativave të ndryshme të politikës.
- 2. Parashikueshmëria.** Organet shpenzuese duhet të kenë siguri për alokimet afatmesme në mënyrë që të kenë mundësi të planifikojnë për më tej. Stabiliteti në dhënie e fondeve ndihmon në planifikimin e departamenteve dhe në realizimin eficient dhe efektiv të shpenzimeve.
- 3. Konkurrimi.** Asnjë zëri në buxhet nuk duhet t'i jepen automatikisht fonde. Të gjitha fondet për politikën dhe ato të lidhura me to duhet të shqyrtohen dhe të vlerësohen rregullisht në mënyrë që të sigurohet priorizimi dhe performanca optimale nga ana e organeve shpenzuese.
- 4. Transparenca.** I gjithë informacioni i rëndësishëm i nevojshëm që ndihmon në marrjen e vendimeve buxhetore të shën-dosha duhet të jetë në një format të arritshëm, në një mënyrë të përshtatshme dhe sistematike. Informacioni për buxhetin duhet të jetë i saktë, i besueshëm dhe gjithëpërfshirës.
- 5. Periodiciteti.** Buxheti duhet të përfshijë një periudhë fikse kohore (zakonisht një vjeçare). Procesi i hartimit të buxhetit duhet të ndjekë një program të qartë dhe të besueshëm për të cilin është rënë dakord dhe është shpërndarë që më parë.

Burimi: "Effective Financial Scrutiny: The Role of Parliament in Public Finance", in World Bank: Parliamentary Staff Training Program, 19, <http://www.parliamentarystrengthening.org/budgetmodule/index.html>

Forcimi i Mbikëqyrjes Financiare në Sektorin e Sigurisë

Si i mbulon buxheti i shtetit shpenzimet e sigurisë dhe të mbrojtjes?

Dokumenti i buxhetit vjetor të shtetit përfshin zëra specifikë që përvijojnë shumën e parashikuar të parave që do të shpenzohen nga ofruesit kryesorë të sigurisë dhe të drejtësisë për të garantuar siguri për njerëzit.

Departamente ose seksione specifike në institucionet e sigurisë dhe të mbrojtjes janë përgjegjëse për shndërrimin e planeve strategjike në të dhëna buxhetore të ndara sipas zërave dhe sasisë. Këto të dhëna të buxhetit zakonisht përfshijnë:

- shpenzimet për personelin si pagat, dietat, shpërblimet për qëllime të ndryshme;

- shpenzimet administrative siç janë mjetet e jetesës dhe tarifat e udhëtimit, transportit, anëtarësisë dhe regjistrimit, shpenzimet e studimit dhe të komunikimit;
- maagazinimin përfshirë municionet dhe eksplozivët, pjesë këmbimi dhe përbërës për mirëmbajtjen normale, materiale ndërtimi, pajisje për zyrat, karburant dhe veshje mes shumë të tjerave;
- pajisje si makinat, armët, makineritë dhe mobiljet;
- qeratat e tokës dhe të ndërtesave; dhe
- shërbime profesionale dhe të kryera nga specialistë si konsultimet, shërbime të marra nga jashtë dhe kërkim dhe zhvillim.³

Tabela 1. Cilat institucione të sigurisë dhe mbrojtjes përgatisin zërat e ndryshëm të buxhetit në buxhetin e përgjithshëm?

Zëri i Buxhetit	Institucionet
Mbrojtja	<ul style="list-style-type: none"> • Forcat e armatosura. Këtu përfshihen edhe forcat paqeruajtëse të dislokuara jashtë vendit. • Administrata civile e sektorit ushtarak. Kjo përfshin Ministrinë e Mbrojtjes dhe organe të tjera qeveritare të përfshira në aktivitetet e mbrojtjes, siç janë prodhimi i armëve, importet dhe eksportet. • Forcat paraushtarake. Këto janë forcat e armatosura jo të rregullta që mendohet të trajnohen, pajisen dhe të jenë të disponueshme për operacione ushtarake, si policë ose roje kufitare. (Ky zë mund të shfaqet në buxhetin e Ministrisë së Mbrojtjes ose Ministrisë së Brendshme).
Zbatimi i ligjit	<ul style="list-style-type: none"> • Policia dhe forcat e tjera përgjegjëse për rendin publik dhe zbatimin e ligjit. • Administrata civile e policisë dhe forcat e tjera të rendit publik (të administruara nga Ministria e Brendshme ose Ministria e Punëve të Brendshme).
Menaxhimi i kufijve/ doganat	<ul style="list-style-type: none"> • Rojet e kufirit dhe administrata e doganave
Sistemi Penitenciar	<ul style="list-style-type: none"> • Administrata e burgjeve. (Ky zë mund të shfaqet në buxhetin e Ministrisë së Brendshme ose të Ministrisë së Drejtësisë).
Shërbimet e fshehta	<ul style="list-style-type: none"> • Shërbimet inteligjente. Ato mund të jenë ushtarake ose civile. Zakonisht disa agjenci kryejnë aktivitete inteligjence dhe buxheti i tyre mund të shfaqet në buxhetin e Ministrive të Mbrojtjes, të Brendshme ose të Drejtësisë ose si shërbime të pavarura nën varësinë e drejtpërdrejtë të Ekzekutivit.
Emergjencat civile	<ul style="list-style-type: none"> • Mbrojtja civile. Agjencitë përgjegjëse për situatat emergjente, komunikimet speciale, mbrojtjen e infrastrukturës strategjike, mbrojtjen e zyrtarëve të lartë e të tjera si këto.
Menaxhimi strategjik i sigurisë	<ul style="list-style-type: none"> • Këshilli i Lartë i Mbrojtjes ose Këshilli i Sigurisë Kombëtare. Ky duhet të jetë një institucion i pavarur ose një departament këshillimor nën drejtimin e ekzekutivit.

Përshtatur nga Teodora Fuior, "Budget Analysis", in DCAF-UNDP: Public Oversight of the Security Sector. A Handbook for Civil Society Organisations (Geneva, DCAF-UNDP, 2008).

Çfarë është buxhetimi afatmesëm i sigurisë dhe i mbrojtjes?

Buxhetimi afatmesëm i sigurisë dhe mbrojtjes lidh menaxhimin financiar të ofruesve kryesorë të sigurisë dhe drejtësisë me proceset e hartimit dhe planifikimit të politikës shtetërore për sigurinë dhe mbrojtjen.

Qëllimi i buxhetimit afat-mesëm të sigurisë dhe mbrojtjes është të parashikojë nevojat financiare të ofruesve kryesorë të sigurisë dhe drejtësisë brenda një periudhe afatmesme, përgjithësisht nga dy deri në pesë vjet.

Buxhetimi afatmesëm i sigurisë dhe mbrojtjes ndihmon në ndërlidhjen e planeve financiare të aktorëve individualë të mbrojtjes dhe të sigurisë me parashikimet e shtetit për të ardhurat e veta. Sipas këtij kuadri, burimet publike shpërndahen tek agjencitë individuale shpenzuese duke marrë në konsideratë parashikimet afatmesme të buxhetit të shtetit. Kjo duhet të ndodhë në përputhje me objektivat e përgjithshme fiskale të shtetit.

Buxhetimi afatmesëm i sigurisë dhe i mbrojtjes është shpesh i nevojshëm për shkak të:

- vlerësimeve periodike të mjedisit strategjik dhe të sigurtë të shtetit;
- nivelit të burimeve financiare të disponueshme;
- ndryshimeve në kërcënimet e mundshme të sigurisë me të cilat përballet shoqëria në një periudhë afatmesme;
- operacioneve të kushtueshme të paparashikuara si programet paqeruajtëse ose lufta; dhe
- rritjes së nevojave në sektorë të tjerë publikë, të tillë si shëndetësia, arsimi ose zhvillimet shoqërore.

Në shumë vende në zhvillim, buxhetimi afatmesëm i sigurisë dhe i mbrojtjes kryhet brenda kuadrit të shpenzimeve afatmesme (shih Kutinë 3).

Kutia 3. Kuadri i shpenzimeve afatmesme (MTEF)

Kuadret e shpenzimeve afatmesme ofrojnë një qasje të integruar në politikën, planifikimin, dhe buxhetimin. Ato bëjnë të mundur që vendet të llogarisin shpenzimet e tre viteve që nga momenti i llogartijes.

Objektivat e MTEF-ve janë të ndërlidhin planifikimin strategjik afatmesëm dhe procesin e buxhetimit vjetor në mënyrë të tillë që shpenzimet të përshtaten me prioritetet e përcaktuara qartë dhe burimet në dispozicion.

Të aplikuara tek ofruesit kryesorë të sigurisë dhe të drejtësisë, MTEF-të përfshijnë hapat e mëposhtëm:

- miratimin e një vizioni të qartë për ofruesit kryesorë të sigurisë dhe drejtësisë;
- identifikimin dhe rënien dakord mbi objektivat dhe prioritetet e tyre;
- vlerësimin se cilat aktivitete janë të rëndësishëm për arritjen e këtyre
- objektivave dhe prioriteteve;
- llogaritjen e kostove për kryerjen e këtyre aktiviteteve; dhe
- marrjen e miratimit për shpenzimin e fondeve.

Shih: World Bank, Public Expenditure Management Handbook, Washington, 1998, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf>

Si lidhet buxhetimi afatmesëm i sigurisë dhe i mbrojtjes me zhvillimin e politikës së sigurisë kombëtare?

Buxhetimi afatmesëm i sigurisë dhe i mbrojtjes shpesh ndërlidhet me zhvillimin e një politike të sigurisë kombëtare (gjithashtu e njohur si strategjia e sigurisë kombëtare). Një qeveri mund të zhvillojë një politikë të sigurisë kombëtare në përgjigje të ndryshimit të sfidave të brendshme dhe të jashtme të sigurisë me të cilat përballet shteti.

Brenga kuadrit të procesit të formulimit të politikës së sigurisë kombëtare, buxhetimi afatmesëm bën të mundur planifikimin për përdorimin sa më të mirë të burimeve. Gjithashtu ai kontribuon në vendosjen e një taveni për atë se çfarë shteti mund të shpenzojë për sigurinë dhe mbrojtjen në një periudhë afatmesme.

Kutia 4. Çfarë është një politikë e sigurisë kombëtare?

Një politikë e sigurisë kombëtare është një kuadër politik i nivelit të lartë i cili përshkruan se si një vend garanton sigurinë për shtetin dhe qytetarët e vet. Ajo kryen një numër funksionesh të tilla si:

- garanton që qeveria të trajtojë të gjitha rreziqet në mënyrë gjithëpërfshirëse;
- përcakton kriteret e efektivitetit të ofruesve kryesorë të sigurisë dhe të drejtësisë;
- orienton zbatimin e strategjive specifike të agjencive shtetërore të sigurisë dhe të mbrojtjes;
- ndërton konsensusin e brenda vendit; dhe zgjeron besimin dhe bashkë-punimin rajonal
- dhe ndërkombëtar për çështjet e sigurisë dhe të mbrojtjes

Përshtatur nga: DCAF Backgrounder: National Security Policy (Geneva, DCAF, November 2005), f.1, <http://www.dcaf.ch/Publications/National-Security-Policy>

Kutia 5. Vlerësimi i proceseve të realizimit të mbrojtjes dhe i proceseve kontraktuese në kuadër të Strategjisë së Sigurisë Kombëtare: rasti i Shteteve të Bashkuara të Amerikës

Në Strategjinë për Sigurinë Kombëtare për vitin 2010, Shtëpia e Bardhë shpalli se do të forconte mekanizmat e mbikëqyrjes financiare në sektorin e sigurisë:

“Do të shqyrtojmë me kujdes programet tona dhe do të përfundojmë apo ristikurojmë ato që janë të vjetëruara, të mbivendosura, inefektive ose inefiçente. Rezultati do të jetë programe dhe sisteme më të përshtatshme dhe më të afta, dhe më efektive të cilat i do dhe ka nevojë ushtria jonë. Po ashtu, ne po ristikurojmë kontraktimin në nivel federal dhe po forcojmë praktikat kontraktuese dhe mbikëqyrjen financiare me qëllim kursimin e 40 miliard \$ në vit nga agjencitë federale”.

Burimi: National Security Strategy, (Washington, The White House, May 2010), pp. 34-5.

Çfarë është buxheti i sigurisë dhe i mbrojtjes i orientuar tek rezultatet?

Buxheti i orientuar tek rezultatet (gjithashtu i quajtur edhe buxheti i orientuar tek performanca) është një metodë buxheti përmes së cilës maten të ardhurat dhe shpenzimet e aktorëve të posaçëm shtetërorë përkundrejt rezultateve konkrete që priten nga këta aktorë. Kjo metodë e buxhimit garanton që ofruesit kryesorë të sigurisë dhe të drejtësisë t'i japin taksapaguesve vlerën e parasë (shih Kutinë 6).

Buxheti i orientuar tek rezultatet lejon që kostot operacionale të institucioneve të sektorit të sigurisë dhe mbrojtjes të peshohen përkundrejt outputeve dhe rezultateve të punës së tyre. Prandaj, është e rëndësishme për institucionet e sektorit të sigurisë të:

- përcaktojnë qëllime të matshme të rezultateve dhe arritjeve në veprimtarinë e tyre;
- përcaktojnë se në çfarë mënyrash do të maten e vlerësohen rezultatet dhe arritjet; dhe
- përfaqësojnë këto rezultate dhe arritje të pritshme në dokumentet e buxhetit të tyre.

Kutia 6. Vlera e parasë

Vlera e parasë në sektorin e sigurisë do të thotë që shërbimet e ofrura nga ofruesit kryesorë të sigurisë dhe të drejtësisë i meritojnë paratë që taksapaguesit paguajnë për to. Ajo siguron që këto shërbime janë në përputhje me nevojat dhe prioritetet e taksapaguesve për sigurinë. Tre pyetje kryesorë që duhet të bëhen për të testuar vlerën e parasë janë:

- **Menaxhimi ekonomik i burimeve:** A i kanë marrë burimet e nevojshme institucionet e sigurisë dhe të mbrojtjes (financiare, njerëzore, ndërtesat, pajisjet, etj.) për të kryer aktivitetin me koston më të ulët?
- **Efiçenca:** A arritën aktivitetet e institucioneve të sigurisë dhe të mbrojtjes rezultatet maksimale nga burimet e dhëna?
- **Efektiviteti:** A i realizuan institucionet e sigurisë dhe të mbrojtjes objektivat e deklaruar në politika brenda buxhetit të alokuar?

Përshtatur nga: Hans Born, Phillip Fluri, Anders Johnsson, Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices, Handbook for Parliamentarians (Geneva, DCAF, 2003), f. 132.

Kutia 7. Buxhetimi i sektorit të sigurisë i orientuar drejt rezultateve: përcaktimi i burimeve dhe arritjeve

- **Burimet.** Këto janë burimet që një organizatë përfiton ose merr për të kryer veprimtarinë e saj, për shembull, pajisjet e domosdoshme për policinë që të kryejë detyrat e zbatimit të ligjit, të tilla si radarët për zbulimin e automjeteve që ecin me shpejtësi.
- **Rezultatet.** Këto janë rezultatet e matshme të punës së ofruesve kryesorë të sigurisë dhe të drejtësisë, për shembull, numri i shoferëve që kanë tejkaluar shpejtësinë të kapur nga policia gjatë operacionit të policisë. Rezultatet të jenë më të lehta për tu matur sesa arritjet.
- **Arritjet.** Këto përbëjnë atë çfarë arrihet në fund pas një operacioni të dhënë, për shembull një mjedis më i sigurt trafiku për përdoruesit e rrugës dhe këmbësorët. Shpesh arritjet quhen edhe efekte apo pasoja. Arritjet janë një tregues më i gjerë sesa rezultatet dhe janë më të vështira për tu matur. Po ashtu, është më vështirë të matet se në çfarë mase ka kontribuar një institucion për shkuar deri tek arritjet të një operacioni.

Shih gjithashtu: "Final Glossary", in *Budget Practices and Procedures Database* (Paris, OECD, 2007), f. 5.

Cilat janë avantazhet e buxhetimit të orientuar tek rezultatet për sektorin e sigurisë?

Përmes metodës së buxhetimit të orientuar drejt rezultateve, autoritetet e ekzekutivit, institucionet e sigurisë dhe të mbrojtjes përcaktojnë objektiva të matshëm për veprimtarinë e tyre. Buxhetimi i orientuar tek rezultatet plotëson metodën më tradicionale të buxhetimit përmes zërave që përqendrohet ekskluzivisht tek burimet dhe lejon:

- vënien e theksit më të fortë tek shërbimet që pritet të ofrojnë institucionet e sigurisë pas marrjes së fondeve publike;
- identifikimin se për çfarë burimesh kanë nevojë institucionet e sigurisë dhe të mbrojtjes për të kryer veprimtarinë e tyre;
- ngritjen e çështjeve që kanë të bëjnë me lidhjen ndërmjet burimeve të kërkuara dhe

objektivave të formuluar;

- lehtësimin e alokimit të burimeve të buxhetit për ato aktivitete/ programe që kanë provuar se japin rezultate më të mira dhe prodhojnë efekte të mira;
- nxitjen e një panorame tërësore për aktivitetet dhe programet e qeverisë që lidhen me sigurinë; dhe
- dhënien e një instrumenti për monitorimin e efektivitetit të kostos së operacioneve të sigurisë me objektiva dhe tregues të qartë të performancës.

Tabela më poshtë paraqet modele të objektivave të performancës dhe të treguesve të performancës që mund të përdoren kur zbatohet metoda e buxhetimit të orientuar tek rezultatet.

Tabela 2. Objektivat e performancës dhe treguesit e buxhetit: aplikimi në objektivat e politikës së policisë

Objektivat e politikës	Objektivat e performancës	Treguesit e performancës
Më pak krime të kryera	Pakësimi i sulmeve në vendet publike me 25% në vitin buxhetor.	• Numri i sulmeve në vendet publike të raportuara në polici këtë vit krahasuar me vitin e kaluar.
Më shumë krime të zgjidhura	Të paktën 27% e numrit të krimeve të raportuara do të dërgohen në prokurori.	• Numri i krimeve të raportuara në polici që çohen në prokurori në krahasim me numrin e krimeve të raportuara.
Vizibiliteti i policisë dhe aksesit ndaj saj	Të paktën 85% e qytetarëve që janë në kontakt me policinë do të jenë të kënaqur me kohën e shërbimit kur kanë nevojë për policinë.	• Koha e pritjes në telefon deri në dhënien e përgjigjes. • Periudha e pritjes për nxjerrjen e pasa-portave. • Koha e kthimit të përgjigjes për dhënien e licencave për armët.

3. Forcimi i mbikëqyrjes financiare në sektorin e sigurisë: roli i Parlamentit

Objektivat e të mësuarit në këtë kapitull

Pas leximit të këtij kapitulli, lexuesit duhet të jenë të aftë të:

- ✓ kuptojnë rolin e parlamentit në mbikëqyrjen e sektorit të sigurisë;
- ✓ shpjegojnë punën e parlamentit në secilën prej fazave të buxhetit vjetor;
- ✓ përshkruajnë cilët janë instrumentet parlamentare të mbikëqyrjes financiare;
- ✓ shpjegojnë funksionet dhe strukturat e komisioneve parlamentare që marrin pjesë në mbikëqyrjen financiare; dhe
- ✓ identifikojnë dhe trajtojnë sfidat kryesore të mbikëqyrjes financiare nga parlamenti.

Cili është roli i parlamentit në mbikëqyrjen financiare në sektorin e sigurisë?

Roli i Parlamentit është të garantojë që merren në konsideratë nevojat dhe interesat e qytetarëve në fushën e sigurisë në procesin e buxhetimit të sektorit të sigurisë dhe të mbrojtjes. Po ashtu, është roli i parlamentit të detyrojë autoritetet e ekzekutivit të japin llogari për përdorimin e fondeve publike.

Mbikëqyrja financiare në sektorin e sigurisë del në pah në dy funksione kryesore të parlamentit: funksionin legjislativ dhe funksionin e mbikëqyrjes. Këto dy funksione kryesore përshkruhen më me hollësi më poshtë:

- **Funksioni legjislativ.** Parlamenti harton dhe amendon kuadrin ligjor për llogaridhënien financiare të institucioneve të sektorit të sigurisë dhe të mbrojtjes (shih Kutinë 8). Po ashtu, parlamenti miraton dokumentin e buxhetit vjetor në formën e një ligji. Parlamenti miraton edhe ligjet për menaxhimin e burimeve njerëzore dhe materiale të institucioneve të sigurisë dhe detyrat e organeve të tyre mbikëqyrëse.
- **Funksioni mbikëqyrës.** Parlamenti shqyrton buxhetin e institucioneve të sigurisë. Në

shumë vende, parlamenti dhe komisionet e tij të specializuara kanë të drejtë të amendojnë dokumentin e buxhetit përpara miratimit të tij. Shumë parlamente diskutojnë rregullisht në seanca plenare nëse janë të përshtatshme kërkesat për financime të dërguara nga qeveria. Kjo përfshin edhe krahasimin e këtyre kërkesave me kërcënimet për sigurinë kombëtare dhe kushtet fiskale të vendit. Parlamentet mund të pyesin edhe për politikën e shpenzimeve të institucioneve të sigurisë. Për të bërë këtë, ata mund të organizojnë seanca dëgjimore gjatë të cilave punonjësve përgjegjës për shpenzime të veçanta të sigurisë mund t'iu kërkohej të shpjegojnë përse dhe si kryhen këto shpenzime.

Kutia 8. Çfarë përfshin kuadrin ligjor për përgjegjshmërinë financiare të sektorit të sigurisë?

Ligjet për llogaridhënien financiare parashikojnë një sistem për menaxhimin e parave publike dhe pronës publike. Këto ligje janë kryesisht:

- kushtetuta e shtetit, që përcakton ndarjen e kompetencave dhe rolin mbikëqyrës të parlamentit;
- ligjet për administrimin financiar që parashikojnë rregulla për të qeverisur transaksionet financiare të fondeve publike;
- ligjet për llogaridhënien financiare që synojnë të rrisin transparencën e mekanizmave të shpenzimeve të qeverisë;
- ligjet që u japin ministrive funksione specifike të mbikëqyrjes financiare, si Ministrisë së Financave;
- ligjet që krijojnë Institucionet e Larta të Kontrollit ose Audituesin e Përgjithshëm;
- ligjet anti-korrupsion; dhe
- buxheti i shtetit që miratohet nga parlamenti dhe që ka kështu vlerën e një ligji.

Cilat komisione parlamentare marrin pjesë në mbikëqyrjen financiare në sektorin e sigurisë?

Mbikëqyrja financiare e sektorit të sigurisë nga parlamenti mund të kërkojë pjesëmarrjen e komisioneve të ndryshme parlamentare. Dy llojet e mëposhtme të komisioneve parlamentare marrin pjesë:

Komisionet me ekspertizë financiare. Këto janë organe të specializuara të parlamentit që i bëjnë rekomandime seancës plenare për menaxhimin e burimeve publike. Ato u japin këshilla deputetëve se si të garantohet që ligjet ose vendimet që lidhen me buxhetin kombëtar dhe shpenzimet publike të zbatohen si duhet.

Komisionet me ekspertizë në fushën e mbrojtjes dhe/ose të sigurisë. Komisionet parlamentare të sigurisë dhe mbrojtjes (shih Kutinë 9) janë organe të specializuara të parlamentit. Ato specializohen në çështje që kanë të bëjnë me forcat e armatosura, sigurinë kombëtare dhe çështjet e jashtme, punët e brendshme dhe shërbimet sekrete. Ato japin këshilla dhe bëjnë rekomandime në seancë plenare. Këshillat kanë të bëjnë me ligjet ose vendimet për mbrojtjen kombëtare dhe sigurinë e qytetarëve, që mund të kenë ndikim tek financat e shtetit.

Kutia 9. Cili është roli i komisioneve parlamentare të sigurisë dhe mbrojtjes?

Fushat e veprimtarisë së komisioneve parlamentare të sigurisë dhe mbrojtjes janë:

- hartimi i legjislacionit për sektorin e sigurisë dhe të mbrojtjes;
- dhënia e këshillave për buxhetet dhe monitorimi i shpenzimeve;
- vlerësimi i politikës së mbrojtjes dhe strategjisë së sigurisë së qeverisë;
- konsultimi për angazhimet dhe traktatet ndërkombëtare që ratifikohen nga parlamenti;
- këshillimi i parlamentit për përdorimin e forcës dhe dërgimin e trupave jashtë;
- monitorimi i prokurimeve të mbrojtjes;
- vlerësimi i emërimeve në poste të larta; dhe
- monitorimi i politikës së personelit dhe i të drejtave të njeriut.

Burimi: Building Integrity and Reducing Corruption in Defence: A Compendium of Best Practices (Geneva, NATO-DCAF, 2010), f. 222.

Mëposhtë jepet një panoramë e rolit të parlamentit në përgatitjen, miratimin, ekzekutimin dhe vlerësimin e buxhetit të shtetit me theksin tek siguria dhe mbrojtja.

Cili është roli i parlamentit gjatë fazës së përgatitjes së buxhetit?

Ekzekutivi zakonisht e drejton fazën e miratimit të buxhetit pa përfshirjen formale të parlamentit. Megjithatë, përgatitja e buxhetit nuk duhet të ndodhë prapa dyerve të mbyllura. Po bëhet gjithnjë e më shumë pjesë e diskutimeve të hapura përfshirja e deputetëve dhe e përfaqësuesve të shoqërisë civile. Pjesëmarrja e deputetëve në fazën e përgatitjes ndodh gjatë debateve plenare. Këto debate shpesh nxiten nga diskutimet brenda partive politike të përfaqësuara në parlament. Këto debate mund të ndikojnë në përgatitjen e buxhetit në rastet kur:

- përgatitja e buxhetit është pjesë e një procesi më të gjerë planifikimi, si hartimi i politikës kombëtare për sigurinë;
- ndryshimet e mëdha në mjedisin shtetëror të sigurisë kërkojnë angazhimin e deputetëve në planifikim; ose
- veprimi i ligjvënësve është i nevojshëm për shkak të të metave të zbuluara në menaxhime të mëparshme financiare dhe rasteve të korrupsionit tek ofruesit kryesorë të sigurisë dhe të drejtësisë dhe tek organet e tyre mbikëqyrëse dhe menaxhuese.

Pjesëmarrja e deputetëve në fazën e përgatitjes së buxhetit mund të përfshijë studimin e një raporti paraprak për buxhetin të përgatitur nga qeveria. OECD rekomandon që ky raport duhet të vërë në dukje "objektivat afatgjata të politikës ekonomike dhe fiskale të qeverisë dhe synimet e politikës ekonomike dhe fiskale të qeverisë për buxhetin e ardhshëm dhe, të paktën, për dy vitet financiare në vazhdim."⁴

Cili është roli i parlamentit gjatë fazës së miratimit të buxhetit?

Parlamenti ka një rol kryesor gjatë fazës së miratimit të buxhetit. Ai merr dokumentin e buxhetit nga qeveria dhe e shqyrton atë. Shkalla në të cilën parlamenti mund të ndryshojë buxhetin dhe komponentët e ndryshëm të tij, përfshirë sigurinë dhe mbrojtjen, përpara se ta miratojë si ligj, është e ndryshme nga vendi në vend. Kjo varet nga kompetencat që i jepen parlamentit nga kushtetuta e vendit. Prandaj, kompetenca e parlamentit dhe e komisioneve të

Forcimi i Mbikëqyrjes Financiare në Sektorin e Sigurisë

specializuara të tij ndryshon, nga e pakufizuar në shumë të kufizuar, siç tregojnë edhe shembujt e mëposhtëm:

- **Kompetenca të pakufizuara.** Në Suedi dhe Finlandë, parlamentet kanë të drejtë të amendojnë çdo zë të buxhetit, përfshirë ato që kanë të bëjnë me sigurinë dhe mbrojtjen. Ato mund të bëjnë kështu edhe nëse kjo rezulton në rritjen e sasisë së përgjithshme të shpenzimeve ose krijimin e zërave të rinj në buxhet. Në krahasim me shumicën e parlamenteve të tjera, Kongresi amerikan ka kompetencën më të madhe të transferojë fonde brenda buxhetit për të pasqyruar ndryshimet e prioriteteve.

- **Kompetenca të kufizuara.** Në rastet si Zvicra dhe Spanja, parlamentet mund të bëjnë amendime të buxhetit, por pa ndryshuar sasinë e përgjithshme të shpenzimeve të parashikuara në buxhet.
- **Kompetenca të pakta.** Parlamentet në Mbretërinë e Bashkuar dhe Kanada vetëm mund të zvogëlojnë shpenzimet e parashikuara në buxhet.

Në shumicën e vendeve, buxheti kombëtar, përfshirë komponentët e sigurisë dhe të mbrojtjes, miratohet nga parlamenti vetëm me ndryshime të vogla. Në pak vende, si Afrika e Jugut, Zelanda e Re dhe Australia, vota e parlamentit për ligjin e buxhetit konsiderohet si votë për votëbesimin e qeverisë.

Tabela 3. Cilat janë strukturat e komisioneve parlamentare që merren me buxhetin e sigurisë dhe të mbrojtjes?

Vendi	Struktura e komisionit që merret me buxhetin e sigurisë dhe të mbrojtjes
Francë	Një komision i vetëm merret me të gjitha çështjet e buxhetit. Komisionet sektoriale mund të bëjnë rekomandime, por komisioni i buxhetit nuk është i detyruar t'i ndjekë ato. Anëtarët e komisioneve sektoriale përkatëse i bashkohen komisionit të buxhetit kur diskutohen shumatat që kanë lidhje me sektorët e tyre.
Suedi	Partitë dhe deputetët e parlamentit janë të lirë të bëjnë kundërpropozimet për propozimet e qeverisë për buxhetin, përfshirë për çështjet e sigurisë. Të gjitha kundërpropozimet dhe propozimet e qeverisë për buxhetin diskutohen në komisionet parlamentare (p.sh. komisioni i mbrojtjes dhe sigurisë për çështje që lidhen me mbrojtjen dhe sigurinë kombëtare). Komisioni për financat i përshtat propozimet dhe i përpilon ato në një projekt buxhet, i cili i nënshtrohet një debati përfundimtar dhe votimi në seancë plenare.
Itali	Një komision i vetëm për buxhetin merret me shumën totale të buxhetit. Komisionet sektoriale, të tilla si Komisioni i Sigurisë së Republikës, merren me ndarjet për çdo sektor përkatës.
Holandë	Nuk ka komision për buxhetin. Komisionet sektoriale merren me ndarjet për çdo sektor përkatës. Mund të ngrihet një komision i posaçëm ad hoc, por ai iu ofron komisioneve sektoriale vetëm asistencë teknike kur ato diskutojnë pjesët e tyre përkatëse të buxhetit.
Indi	Komisioni i Llogarive Publike ngrihet çdo vit nga parlamenti për të shqyrtuar alokimet e qeverisë dhe raportet e Kontrollorit të Përgjithshëm.

Cilat janë veprimet për shqyrtimin nga parlamenti gjatë fazës së miratimit të buxhetit?

Faza e miratimit të buxhetit përfshin disa veprime të shqyrtimit në parlament. Ky proces i shqyrtimit të buxhetit mund të zgjasë mesatarisht tre deri në katër muaj. Përgjithësisht në këtë fazë përfshihet komisioni i buxhetit ose financave. Por, ai mund të kërkojë bashkëpunimin dhe kontributin e komisioneve të tjera të specializuara (ose sektoriale), të tillë si komisioni për sigurinë dhe mbrojtjen. Në varësi të kompetencave dhe kohës së dhënë komisioneve të specializuara, ato zakonisht bëjnë komente dhe i propozojnë ndryshime komisionit të buxhetit dhe financave. Pastaj, komisioni i buxhetit dhe financave përgatit raportin e vet të konsoliduar për seancën plenare të parlamentit. Ky proces tregohet në Tabelën 4.

Kutia 10. Kompetencë e pakufizuar për amendimin e buxhetit të sigurisë dhe mbrojtjes: iniciativat e deputetëve të parlamentit në Finlandë

Pasi qeveria ka dërguar propozimin e vet për buxhetin, deputetët e parlamentit finlandez mund të dorëzojnë iniciativa buxhetore brenda një periudhe prej dhjetë ditësh. Në një iniciativë buxhetore, një deputet mund të propozojë që të rritet apo të ulet një alokim në buxhetin e qeverisë ose të shtohet një zë i ri për një qëllim të caktuar. Që parlamenti të votojë për një ndryshim të propozuar, propozimi duhet të paraqitet përsëri kur seanca plenare diskuton buxhetin në fund të vitit fiskal. Në vitet e fundit, çdo vit janë dërguar 900-1500 iniciativa buxhetore.

Source: <http://web.eduskunta.fi/Resource.php/parliament/index.htm>

Tabela 4. Rradha e shqyrtimit të buxhetit të sigurisë dhe mbrojtjes

Radha	Veprimet
1. Ekzaminimi	Komisioni i buxhetit dhe financave ekzaminon buxhetin e sigurisë të dërguar nga qeveria.
2. Ndryshimet	Komisioni i buxhetit ose i financave bashkëpunon me komisione të specializuara dhe bën komente për dokumentin e buxhetit të propozuar.
3. Dërgimi	Kryetari i komisionit të buxhetit ose të financave dërgon raportin e buxhetit të konsoliduar në seancë plenare.
4. Përgjigja	Qeveria i përgjigjet formalisht parlamentit. Kjo nuk nënkupton që do të miratohen patjetër vërejtjet e komisionit të buxhetit.

Cili është roli i parlamentit gjatë fazës së ekzekutimit të buxhetit?

Roli i parlamentit gjatë fazës së ekzekutimit të buxhetit është të garantojë që autoritetet e ekzekutivit zbatojnë si duhet buxhetin. Parlamenti e bën këtë duke monitoruar shpenzimet aktuale gjatë vitit fiskal.

Duke pasur parasysh natyrën e punës së tyre, institucionet e sigurisë dhe të mbrojtjes kanë ngjarë të sjellin marrjen e vendimeve për përshtatjen e buxhetit gjatë vitit fiskal. Këto përshtatje mund të jenë për shkak të ndryshimeve të papritura në situatën e sigurisë, të tilla si konfliktet, pjesëmarrja në operacionet paqeruajtëse ose fatkeqësitë natyrore.

Në raste të tilla, parlamenti autorizon propozime për buxhet shtesë dhe analizon përshtatjet në buxhet ose kërkesat për përdorimin e fondeve të emergjencës.

Cilat janë mjetet e mbikëqyrjes parlamentare gjatë fazës së ekzekutimit?

Parlamentet përdorin instrumente të ndryshme për të mbikëqyruar zbatimin e buxhetit. Për shpenzimet e sigurisë dhe të mbrojtjes, instrumentet më të zakonshme parlamentare për mbikëqyrje janë si më poshtë:

- **Pyetjet dhe interpelancat.** Parlamentet kryejnë debate plenare për çështjet e sigurisë

Forcimi i Mbikëqyrjes Financiare në Sektorin e Sigurisë

dhe të mbrojtjes. Këto debate mund të ndodhin veçanërisht në kohën kur ka ngjarje të mëdha si luftë apo kriza politike, mjedisore dhe ekonomike. Ngjarje të tilla sjellin ndryshime të dukshme në legjislacion apo alokimin e fondeve. Në këtë fazë, deputetët dhe komisionet parlamentare mund:

- të pyesin zyrtarët e qeverisë, të tillë si ministrin e brendshëm apo ministrin e mbrojtjes, për planet e tyre dhe qëllimet e politikave në fushat përkatëse të veprimtarisë së tyre;
 - të diskutojnë dhe të hartojnë mocione për ndryshimet e buxhetit të sigurisë dhe të mbrojtjes, të diskutojnë raportet e auditimit mbi ekzekutimin e buxhetit; dhe
 - të propozojnë apo kërkojnë auditime specifike nga Institucioni i Lartë i Auditimit.
- **Seancat dëgjimore parlamentare.** Seancat dëgjimore parlamentare janë një instrument themelor i mbikëqyrjes financiare nga parlamenti. Për shembull, komisionet e specializuara në Kongresin Amerikan organizojnë seanca të shpeshta dëgjimore që trajtojnë çështje të prokurimit në mbrojtje, që nga qëndrueshmëria e buxhetit të mbrojtjes e deri tek problemet me kontraktimin në fushën e mbrojtjes. Në varësi të ndjeshmërisë së çështjeve për diskutim, këto seanca dëgjimore mund të jenë të hapura për publikun ose të mbahen me dyer të mbyllura. Kur deklarohet se disa zëra të buxhetit të sigurisë dhe mbrojtjes duhet të mbeten sekret, deputetët e komisioneve parlamentare që mbajnë seanca dëgjimore mund t'i nënshtrohen verifikimit të sigurisë (shih Kutinë 11). Seancat dëgjimore të komisionit parlamentar lejojnë:
 - kryerjen e hetimeve për çështje të posaçme që lidhen me menaxhimin financiar të institucioneve të sigurisë dhe të mbrojtjes;
 - shqyrtimin e veprimtarisë së qeverisë, përfshirë ndarjet e fondeve për operacionet për sigurinë dhe mbrojtjen; dhe
 - thirrjen e qeverisë ose institucioneve të sigurisë dhe të mbrojtjes të japin llogari për përdorimin nga ato të fondeve publike.

Prirjet e fundit kanë nxitur transparencë dhe hapje më të madhe të parlamentit për publikun në lidhje me temat e trajtuara gjatë seancave plenare ose seancave dëgjimore të komisionit. Për shembull, komisionet e parlamentit austriak sistematikisht publikojnë raportet e tyre në një regjistër elektronik.

Kutia 11. Verifikimi i sigurisë i stafit të parlamentit i mandatuar për mbikëqyrjen e institucioneve të sigurisë dhe të mbrojtjes

Vende si Gjermania kërkojnë verifikimin e sigurisë së deputetëve të komisionit parlamentar të mbrojtjes dhe shërbimeve sekrete. Procedura e verifikimit ka për qëllim të verifikojë nëpunësit publikë përpara se ata të kenë akses në informacion që lidhet me sigurinë. Sipas këtyre procedurave, një ose vetëm disa deputetë të parlamentit, kryetari i komisionit të sigurisë, si edhe audituesit përgjegjës për auditimin e organeve me informacion të klasifikuar, lejohen të kenë mundësi të shohin dokumente të klasifikuara. Kjo garanton që të kryhet të paktën një nivel i caktuar mbikëqyrjes financiare edhe për buxhete shumë të klasifikuara të sigurisë dhe mbrojtjes.

Përshtatur nga *DCAF Backgrounder: Vetting and the Security Sector*, (Geneva, DCAF, October 2006).

- **Komisionet hetimore parlamentare ad hoc.** Parlamentet mund të ngrenë komisione hetimore me deputetë të parlamentit që kanë njohuri të specializuara. Komisioni hetimor parlamentar ad hoc mund të marrë të dhëna në terren ose nën betim nga ministrat ose nëpunësit civilë nga ministrat përkatëse. Në disa raste, oficerët ushtarakë të nivelit të lartë ose komandantët e policisë mund të pyeten për përdorimin e fondeve publike në kuadër të operacioneve të tyre. Në rastet e dëshmimeve për çështje të ndjeshme të sigurisë, komisioni mund të zgjedhë të ulet prapa dyerve të mbyllura dhe të respektojë rregullat më të rrepta të konfidencialitetit.
- **Hetimet publike.** Në Mbretërinë e Bashkuar dhe Republikën e Irlandës, autoritetet e ekzekutivit mund të zgjedhin të krijojnë një komision hetimor publik për një veprim të kryer nga qeveria.

Kutia 12. Hetimet publike për shpenzimet në mbrojtje: rasti i Mbretërisë së Bashkuar

Në korrik 2009, kryeministri i atëhershëm Gordon Brown njoftoi fillimin e një hetimi publik për angazhimin e MB-së në luftën në Irak. Gordon Brown kishte qenë Ministër i Thesarit gjatë fazës së parë të luftës në Irak. Gjatë seancave hetimore në fillim të vitit 2010, Gordon Brown theksoi se shpenzimet e MB-së për mbrojtjen ishin rritur gradualisht gjatë çdo viti të luftës. Në këtë mënyrë, ai mohoi që të kishte penguar furnizimin me pajisje të forcave të armatosura të MB-së gjatë mandatit të tij të mëparshëm si ministër. Gjatë fushatës për zgjedhjet parlamentare, opozita i kritikoi këto deklarata dhe arriti të provonte se kostot e MB-së për mbrojtjen nuk ishin rritur.

Këto deklarime bënë që kryeministri të dërgojë një letër shpjeguese në komisionin hetimor për Irakun në të cilën ai dha një panoramë të hollësishme të shpenzimeve të MB-së për mbrojtjen gjatë konfliktit në Irak. Megjithatë, në fund Gordon Brown e tërhoqi pretendimin e tij se shpenzimet e mbrojtjes ishin rritur çdo vit gjatë luftës në Irak.

Letra e Gordon Brown drejtuar Komisionit hetimor për luftën në Irak gjendet në: www.iraqinquiry.org.uk/news/100318-pmletter.aspx

Burimi: "The Iraq Inquiry", http://aphnew.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House_of_Representatives_Committees?url=ajcic/adminexp7/report.htm

Cili është roli i parlamentit gjatë fazës së vlerësimit të buxhetit?

Në fazën e vlerësimit të buxhetit, parlamenti shqyrton gjetjet e audituesit të përgjithshëm ose institucionit të pavarur të auditimit mbi financat publike. Kjo mund të nxisë shqyrtim parlamentar që e lejon parlamentin të:

- rekomandojë reformat në menaxhimin financiar të institucioneve të sigurisë dhe të mbrojtjes;
- marrë në konsideratë këto rekomandime për vendimet për buxhetet në të ardhmen;

- rrisë më tej llogaridhënien e qeverisë, veçanërisht në fushat e sigurisë dhe të mbrojtjes; dhe
- rekomandojë hetime penale ose masa disiplinore kundër zyrtarëve të korruptuar.

Kutia 13. Vlerësimi parlamentar i buxheteve të shërbimeve të fshehta: rasti i Australisë

Në Australi, komisioni i përhershëm i përbashkët parlamentar i inteligjencës dhe sigurisë ka detyrimin ligjor të shqyrtojë deklaratat financiare të gjashtë agjencive të Komunitetit të Inteligjencës në Australi.

Në maj 2010, komisioni nxori një raport publik në të cilin paraqiti rezultatet e hetimeve që kreu në agjencitë e inteligjencës në Australi.

Ndërmjet elementeve të tjerë, raporti përshkroi rritjen e buxhetit të Organizatës së Shërbimit të Fshehtë të Sigurisë në Australi (ASIO), që është një nga gjashtë agjencitë kombëtare të inteligjencës.

Raporti i komisionit tregoi se stafi i agjencisë së inteligjencës do të rritej nga 584 veta në vitin 2001 në 1860 veta në vitin 2011. Të ardhurat e agjencisë nga qeveria u rritën nga A\$66 milion në 2001 në A\$417 milion në vitin 2008.

Pas botimit të raportit, qeveria australiane njoftoi se do të kryente një vlerësim të thellë të punës së komunitetit të inteligjencës "për të garantuar efektivitetin e saj në mbështetjen e politikave dhe nevojave operationale të qeverisë". Zyrtarët deklaruan që A\$3 milion të nevojshëm për kryerjen e vlerësimit do të merren nga buxheti i përgjithshëm i ASIO.

Burimi: Review of Administration and Expenditure No. 7 - Australian Intelligence Agencies. <http://armedservices.house.gov>

Tabela 5. Qasjet për sigurinë kombëtare dhe vlerësimi i buxhetit nga parlamentet e vendeve të ndryshme

Tabela e mëposhtme përshkruan qasjet e përdorura nga parlamentet e vendeve të ndryshme për vlerësimin e buxhetit të sigurisë dhe të mbrojtjes.

Vendi	Rishikimi nga parlamenti i buxheteve të mbrojtjes dhe sigurisë kombëtare
Australi	Në dhjetor 2009, Komisioni i Përbashkët i Llogarive Publike dhe Auditimit (JCPAA) në parlamentin australian publikoi raportin e vet të parë pilot për projektet e mëdha. Raporti paraqiti një vlerësim të 15 projekteve të mëdha të prokurimit të pajisjeve dhe të procedurave përkatëse të raportimit financiar nga Departamenti i Mbrojtjes gjatë ushtrimit të vitit 2007-2008. Vlerësimi përfshin informacion për koston, afatet dhe performancën e projekteve të veçanta ushtarake gjatë vitit të fundit fiskal.
Francë	Në vitin 2009, Komisioni i Financave, Ekonomisë së Përgjithshme dhe Planifikimit në Asamblenë Kombëtare mori pjesë në punën parlamentare për vlerësimin e dy dokumenteve të rëndësishme kombëtare në fushën e mbrojtjes. Kjo punë parlamentare vlerësuese rezultoi në miratimin e Buxhetit Operacional të Forcave të Armatosura për vitin 2010 dhe në Ligjin e ri për Planifikimin në Ushtri (2009- 2014).
Shtetet e Bashkuara	Në vitin 2010, Komisioni i Shërbimit të Armatosur në Dhomën e Përfaqësuesve paraqiti një raport të titulluar "Paneli i Komisionit të Shërbimit të Armatosur i Dhomës mbi gjetjet dhe rekomandimet e reformës në fushën e prokurimeve në mbrojtje". Raporti ishte një vlerësim se sa mirë po vepronte sistemi i prokurimit në mbrojtje në ofrimin e vlerës ushtarëve dhe taksapaguesve. Paneli arriti në përfundimin se sistemi i prokurimit i Departamentit të Mbrojtjes (DoD) duhet të ketë në veprim një strukturë për menaxhimin e performancës. Ai zbuloi paaftësinë e DoD-së për t'i ofruar Dhomës informacion financiar të saktë dhe në kohë. Raporti vuri në dukje se DoD nuk menaxhoi si duhet programet e veta të prokurimit dhe kështu nuk ishte në gjendje të kryente reforma të vërteta prokurimi. http://armedservices.house.gov/

Si i vlerësojnë komisionet parlamentare buxhetet e sigurisë dhe të mbrojtjes?

Në disa vende, komisionet e specializuara parlamentare janë të detyruara me ligj të kryejnë vlerësime të rregullta të administrimit, të deklaratave të shpenzimeve dhe deklaratave financiare të ofruesve kryesorë të sigurisë dhe

të drejtësisë. Për shembull, Ligji i vitit 2011 për Shërbimet Sekrete në Australi i jep Komisionit të Përbashkët të Inteligjencës dhe Sigurisë të drejtën për të pyetur ministrin ose shefat e agjencive të inteligjencës mbi përdorimin e fondeve. Tabela 6 paraqet një listë jo shteruese të pyetjeve që mund të drejtojnë një komision parlamentar.

Tabela 6. Cilët janë shembuj të pyetjeve që mund të bëjnë komisionet parlamentare gjatë fazës së vlerësimit të buxhetit?

Çështja	Pyetjet
Shpenzimet	<ul style="list-style-type: none"> • A janë shpjeguar të gjitha burimet e financimit? • A janë rregulluar plotësisht me ligj blerjet dhe prokurimet e pajisjeve, pagesa e rrogave dhe shitjet e armëve? • A njoftohen blerjet dhe prokurimet përmes tenderave të botuara në shtyp? • A ka procedura profesionale standarde për agjencitë shpenzuese, dhe për institucionet e besuara me burime për të shpenzuar për sigurinë? • A i zbatojnë agjencitë dhe institucionet shpenzuese programet e tyre në përputhje me planet dhe strategjitë e paracaktuara? • Çfarë masash mbrojtëse garantojnë që agjencitë dhe institucionet shpenzuese i zbatojnë këto standarde profesionale? • A është realist dhe i përshtatshëm raporti i llojeve të ndryshme të shpenzimeve? • A janë bërë investimet në pajisje, programe apo asete me paratë e alokuara?
Rezultatet	<ul style="list-style-type: none"> • A janë renditur mallrat dhe shërbimet e blera nga agjencitë dhe institucionet shpenzuese? • A ka pasur shpjegime për investimet dhe prokurimet kryesore? • Cili është dokumenti i referencës që paraqet mallrat dhe shërbimet e ofruara? • A ka në fuqi procedura për të vlerësuar performancën e forcave të sigurisë dhe të mbrojtjes dhe për të vlerësuar efçencën e tyre? • A i publikojnë rezultatet e performancës së tyre agjencitë dhe institucionet shpenzuese?
Efektet dhe impakti	<ul style="list-style-type: none"> • Si lidhen efektet dhe impaktet e politikave të sigurisë të kryera nga agjencitë shpenzuese me deklaratimet dhe qëllimet e politikave të përcaktuara? • A janë zhvilluar tregues performance për të vlerësuar efektet dhe impaktet e këtyre politikave të sigurisë? • A është bërë ndonjë analizë për shkallën në të cilën ka kontribuar veprimtaria e institucionit në efektet dhe impaktet? • A ka procedura në fuqi për të vlerësuar performancën e forcave të sigurisë dhe forcave të armatosura në lidhje me efektivitetin?

Cilat janë sfidat e mbikëqyrjes financiare të parlamentit në sektorin e sigurisë?

Parlamentet përballen me sfida të ndryshme në garantimin e mbikëqyrjes financiare efektive të sektorit të sigurisë. Sfidat më të rëndësishme janë:

1. Mungesa e vullnetit politik tek autoritetet e ekzekutivit. Në shumë vende, përvoja e gjatë

e sundimit të ushtrisë apo e një partie bashkë me praktikën e kufizuar demokratike dhe qeveri të forta e bëjnë pothuajse të pamundur mbikëqyrjen financiare të parlamentit. Në këto rrethana, elitat sunduese nuk ka të ngjarë të tregojnë vullnetin e nevojshëm politik për të nxitur rritjen e mbikëqyrjes parlamentare të shpenzimeve në fushën e sigurisë dhe të mbrojtjes.

Çfarë mund të bëjnë deputetët në mungesë të vullnetit politik të autoriteteve të ekzekutivit për mbikëqyrje financiare?

Në mungesë të vullnetit politik, deputetët mund të:

- organizojnë dhe marrin pjesë në diskutimet në grupet e punës dhe seminarët për mbikëqyrjen parlamentare në mbikëqyrjen financiare të sektorit të sigurisë;
- nxisin debate plenare për nevojën për të peshuar shpenzimet për ushtrinë përkundrejt nevojave sociale dhe zhvillimore të shoqërisë;
- inkurajojnë qeverinë të marrë pjesë në instrumentet dhe organizatat ndërkombëtare të specializuara në menaxhimin financiar publik, si OECD ose INTOSAI; dhe
- kërkojnë mbështetjen e aktorëve të tjerë, të tillë si shoqëria civile dhe media, për rritjen e ndërgjegjësimit për rëndësinë e mbikëqyrjes financiare në sektorin e sigurisë.

- 2. Mungesa e një kuadri të qartë kushtetues dhe ligjor.** Kushtetuta dhe ligjet plotësuese zakonisht u japin deputetëve të drejtën të mbikëqyrin buxhetin dhe shpenzimet e sigurisë dhe të mbrojtjes. Mungesa e një kuadri të tillë të qartë kushtetues dhe ligjor e kufizon parlamentin nga luajtja e një roli të mbikëqyrjes financiare efektive. Në disa vende, parlamenti mund të jetë shumë i dobët për të nxitur reformat ligjore që çojnë në rritjen e përgjegjshmërisë financiare të institucioneve të sektorit të sigurisë dhe mbrojtjes.

Çfarë mund të bëjnë deputetët në mungesë të kuadrit të qartë kushtetues dhe ligjor?

Në mungesë të një kuadri kushtetues dhe ligjor, deputetët mund të:

- propozojnë amendim të kushtetutës;
- inkurajojnë miratimin e ligjeve të reja që garantojnë mbikëqyrjen financiare të sektorit të sigurisë; dhe
- monitorojnë zbatimin e këtyre ligjeve.

- 3. Mungesa e aksesit në informacion.** Shpesh, autoritetet e ekzekutivit ngrenë çështjen e konfidencialitetit si pretekst për të shmangur ekspozimin e institucioneve të sigurisë dhe mbrojtjes ndaj parlamentit. Meqënëse ato konsiderohen si sensitive, burimet e financimit dhe shpenzimet e institucioneve të sigurisë dhe të mbrojtjes mund të mbeten të shkëputura nga buxheti dhe jashtë shqyrtimit parlamentar. Në rrethana të tilla, aksesit i parlamentit në të dhënat financiare të institucioneve të sigurisë dhe të mbrojtjes mbetet i kufizuar.

Çfarë mund të bëjnë deputetët në mungesë të aksesit në informacionin?

Në rast të mungesës së aksesit të parlamentit dhe publikut në informacionin për menaxhimin financiar të institucioneve të sigurisë dhe të mbrojtjes, deputetët mund të:

- inkurajojnë diskutime plenare parlamentare për përdorimin e fondeve jashtë buxhetit në fushën e sigurisë dhe të mbrojtjes;
- kryejnë seanca dëgjimore periodike me zyrtarët e lartë të sigurisë për të dhënë llogari për praktikën financiare të institucioneve të tyre;
- përdorin autoritetin e tyre dhe propozojnë pakësimin apo refuzimin e alokimeve vjetore të buxhetit si një stimul për zyrtarët e sigurisë që të rrisin transparencën e tyre;
- miratojnë ligje për aksesin në informacion si një stimul për rritjen e menaxhimit financiar transparent të sektorit të sigurisë; dhe
- miratojnë ligje dhe rregullore për mbrojtjen e fryrësve të bilbililit që veprojnë në institucionet e sektorit të sigurisë.

Kutia 14. Akses i parlamentit në informacionin sekret në Shtetet e Bashkuara të Amerikës

Kongresi i SHBA-së është përpjekur të rrisë autoritetin e tij ligjor për akses më të mirë në informacionin sekret. Tre komisione të mbikëqyrjes të shërbimit sekret në kongres kanë detyrë të mbikëqyrin shpenzimet e shërbimeve sekrete në SHBA. Ato janë:

- Komisioni i Përhershëm i Dhomës për Inteligjencën;
- Nënkomiteti për mbikëqyrjen dhe hetimet; dhe
- Komisioni i Senatit për Inteligjencën.

Megjithatë, përsëri ka përjashtime të rëndësishme në kompetencat e komisioneve të kongresit për akses në informacion. Në mënyrë të veçantë, ato nuk mund të marrin informacion që do të zbulonte:

- identitetet e burimeve;
- mënyrat me të cilat komunitetit i shërbimeve sekrete ka marrë dhe analizuar informacionin;
- informacion “të papërpunuar” që meriton analizë të mëtejshme; dhe
- produkte me shkrim të inteligjencës “të prodhuara në përputhje me nevojat specifike të presidentit dhe të politikëbërësve të tjerë të lartë të degës së ekzekutivit”.

Burimi: “Congress as a Consumer of Intelligence Information”, in *Report for Congress* (Washington, Congressional Research Service, 14 December 2005), p. 5, <http://www.fas.org/sgp/crs/intel/congress.pdf>.

- 4. Mungesa e treguesve të ndikimit dhe performancës.** Në vendet në tranzicion dhe në vendet në zhvillim, deputetët mund të mos kenë të dhëna të rëndësishme për të vlerësuar ndikimin dhe performancën e ofruesve kryesorë të sigurisë dhe të drejtësisë. Rezultate të matshme të prodhuara nga institucionet e sigurisë dhe të drejtësisë mund të bëhen të disponueshme vetëm pas viteve të punës. Deputetët hasin shumë vështirësi në vlerësimin e efektivitetit të shpenzimeve të institucioneve të sigurisë dhe të mbrojtjes përkundrejt standardeve të qarta financiare dhe treguesve të ofrimit të shërbimit për qytetarët.

Çfarë mund të bëjnë deputetët në mungesë të treguesve të ndikimit dhe performancës?

Në rastin e mungesës së treguesve të ndikimit dhe të performancës, deputetët mund të:

- nxisin autoritetet e ekzekutivit të miratojnë buxhetin afat-mesëm dhe të orientuar tek performanca për institucionet e sigurisë dhe të mbrojtjes;
- marrin pjesë në miratimin e përkufizimeve të qarta se çfarë janë burimet, rezultatet dhe arritjet e veprimeve të sigurisë dhe të mbrojtjes; dhe
- nxisin diskutimet publike që kontribuojnë për vlerësimin e nevojave dhe prioritetëve të qytetarëve në lidhje me sigurinë.

5. Mungesa e ekspertizës dhe burimeve tek institucionet e mbikëqyrjes financiare.

Në shumë mjedise, puna e institucioneve të mbikëqyrjes financiare dhe të auditimit mund të dëmtohet nga burimet e pakta financiare dhe mungesa e ekspertizës së stafit të tyre. Për shembull, anëtarët e komisionit parlamentar mund të mos kenë aftësitë dhe përvojën e nevojshme se si të kryejnë seanca dëgjimore me punonjësit e sigurisë dhe të mbrojtjes. Po ashtu, parlamenti dhe institucionet e auditimit të shtetit mund të mos kenë staf të mjaftueshëm të arsimuar dhe trajnuar për të kryer veprimtarinë e tyre.

Çfarë mund të bëjnë deputetët në mungesë të ekspertizës dhe burimeve në institucionet e mbikëqyrjes financiare?

Në rastin e mungesës së ekspertizës tek institucionet e mbikëqyrjes financiare, deputetët mund të:

- inkurajojnë trajnimin dhe ngritjen e kapaciteteve të deputetëve dhe stafit të specializuar parlamentar në mbikëqyrjen financiare në sektorin e sigurisë;
- llojnë që qeveria të japë fonde shtesë për zhvillimin e kapacitetit institucional të institucioneve të mbikëqyrjes financiare; dhe
- bindin donatorët ndërkombëtarë të forcojnë mbështetjen e tyre parlamentare dhe programet për ngritjen e kapacitetit.

Çfarë mund të bëjnë deputetët në mungesë të harmonizimit të ndihmës së donatorëve me nevojat lokale?

Në rrethanat kur ka mungesë të harmonizimit të ndihmës së donatorëve, deputetët mund të:

- marrin pjesë në takime dhe mekani-zma koordinues të ngritur nga donatorët ndërkombëtarë me autoritetet e qeverisë vendase;
- nxisin debatet për nevojën që komuniteti i donatorëve të respektojë angazhimet e veta sipas traktateve ndërkombëtare të tilla si Deklarata e Parisit për Efektivitetin e Ndhmës; dhe
- këmbëngulin që mekanizmat e ndihmës ndërkombëtare të mbikëqyren nga institucionet lokale të mbikëqyrjes financiare.

6. Mungesa e harmonizimit të ndihmës së donatorëve me nevojat dhe prioritetet lokale.

Në rrethanat kur autoritetet e vendit varen nga mbështetja e jashtme financiare, është e rëndësishme që programet e ndihmës të donatorëve të plotësojnë nevojat dhe prioritetet e shoqërisë. Megjithatë, shpesh parlamentet e vendeve marrëse të ndihmës nuk pyeten kur përcaktohen këto përparësi. Autoritetet ekzekutive dhe institucionet e sigurisë dhe të mbrojtjes shpesh e anashkalojnë mbikëqyrjen financiare kur ato mobilizojnë dhe ndajnë burimet e donatorëve për operacionet e tyre të sigurisë dhe mbrojtjes.

Me kë duhet të krijojë marrëdhënie parlamenti me qëllim që të forcojë mbikëqyrjen financiare?

Duke pasur parasysh kompleksitetin e mbikëqyrjes financiare në sektorin e sigurisë, parlamentet dhe komisionet e tyre të specializuara mund t'u kërkojnë auditimit të jashtëm dhe aktorëve të mbikëqyrjes të forcojnë mbikëqyrjen financiare në sektorin e sigurisë. Këto aktorë mund të jenë:

- Institucionet e Larta të Auditimit (ILA-të), me të cilat parlamentet zakonisht kanë një marrëdhënie procedurale; dhe/ose
- Organizatat e shoqërisë civile (CSOs), qendrat kërkimore që mund të plotësojnë punën e parlamentit në disa aspekte të lidhura me buxhetin e sigurisë.

Rolet e ILA-ve dhe të CSO-ve dhe marrëdhëniet e tyre me parlamentin për forcimin e mbikëqyrjes financiare diskutohen me hollësi në kapitullin më poshtë.

4. Forcimi i mbikëqyrjes financiare në sektorin e sigurisë: roli i Institucioneve të Larta të Auditimit (ILA-të) dhe i shoqërisë civile

Objektivat e të mësuarit në këtë kapitull

Pas leximit të këtij kapitulli, lexuesit duhet të jenë të aftë të:

- ✓ shpjegojnë se çfarë janë Institucionet e Larta të Auditimit (ILA);
- ✓ përshkruajnë rolin e Institucioneve të Larta të Auditimit në mbikëqyrjen financiare të sektorit të sigurisë;
- ✓ identifikojnë cilat janë llojet e ndryshme të auditimit të sigurisë dhe të buxhetit;
- ✓ shpjegojnë rolin e organizatave të shoqërisë civile në mbikëqyrjen financiare në sektorin e sigurisë; dhe
- ✓ diskutojnë si të forcohen marrëdhëniet ndërmjet parlamenteve, Institucioneve të Larta të Auditimit dhe organizatave të shoqërisë civile.

Çfarë janë Institucionet e Larta të Auditimit (ILA-të) dhe cili është roli i tyre në mbikëqyrjen financiare në sektorin e sigurisë?

Institucionet e Larta të Auditimit (ILA-të) janë institucionet shtetërore përgjegjëse për kryerjen e auditimeve të jashtëme dhe të pavarura të institucioneve publike. Institucionet e Larta të Auditimit (ndonjëherë të quajtura Audituesi i Përgjithshëm, Zyra Kombëtare e Auditimit, Zyra e Buxhetit, Gjykata e Auditimit ose Dhoma e Llogarive) ngrihen me kushtetutë si institucione të pavarura nga ekzekutivi, legjislativi dhe degët e gjyqësorit.

Mandatet e Institucioneve të Larta të Auditimit zakonisht nuk janë të kufizuara vetëm për institucione të veçanta shtetërore. Prandaj, parimet drejtuese të ILA-ve (shih Kutinë 15) duhet të zbatohen edhe për auditimet e ofruesve kryesorë të sigurisë dhe të drejtësisë dhe organet e tyre menaxhuese dhe mbikëqyrëse.

Roli i ILA-ve në mbikëqyrjen financiare në sektorin e sigurisë është kryesisht të:

- verifikojë saktësinë dhe besueshmërinë e raporteve financiare të paraqitura nga ofruesit kryesorë të sigurisë dhe të drejtësisë dhe organeve të tyre menaxhuese dhe mbikëqyrëse;
- garantojë që të gjitha veprimet financiare në fushën e sigurisë dhe të mbrojtjes kryhen në përputhje me ligjet dhe rregullat në fuqi;
- bëjë përfaqësuesit e ofruesve kryesorë të sigurisë dhe të drejtësisë dhe organet e tyre menaxhuese dhe mbikëqyrëse të përgjegjshëm për paratë që menaxhojnë; dhe
- raportojë të metat dhe rastet e korrupsionit në parlament dhe/ose gjyqësor.

Kutia 15. Përdorimi efektiv i fondeve: parimet drejtuese të Institucioneve të Larta të Auditimit (ILA)

Puna e Institucioneve të Larta të Auditimit (ILA) udhëhiqet nga parimet themelore të mëposhtme:

- garantimi i përdorimit të drejtë dhe efektiv i fondeve publike;
- zhvillimi i mekanizmave të menaxhimit të shëndoshë financiar;
- kryerja e drejtë e aktiviteteve administrative; dhe
- komunikimi i informacionit tek autoritetet publike
- dhe publiku i gjerë përmes publikimit të raporteve objektive.

Burimi: *Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts*, (INTOSAI, 1988), [http://www.issai.org/media\(622,1033\)/ISSAI_1_E.pdf](http://www.issai.org/media(622,1033)/ISSAI_1_E.pdf)

Cilat janë modelet e ndryshme të Institucioneve të Larta të Auditimit (ILA)?

Ka tre modele kryesore të Institucioneve të Larta të Auditimit. Secili model ka provuar aftësinë për rritjen e përgjegjshmërisë së institucioneve të sektorit të sigurisë dhe përfaqësuesve të tyre. Tre modelet janë:

1. Modeli parlamentar i auditimit. Ky model quhet edhe modeli Westminster meqenëse përdoret më shpesh në vendet anglo-saksone. Në këtë model, ILA është e lidhur drejtpërdrejt me sistemin e llogaridhënies financiare të parlamentit (shpesh tek komisioni parlamentar për buxhetin ose i llogarive publike). Në një sistem të tillë, kryetari i ILA-së quhet Auditues i Përgjithshëm dhe mund të jetë një nëpunës i parlamentit.

Kutia 16. Modeli parlamentar i auditimit dhe siguria dhe mbrojtja: rasti i Perusë

Kontrollori i Përgjithshëm i Perusë garanton llogaridhënien financiare të forcave të sigurisë dhe të armatosura. Ndërmjet katër objektivave kushtetuese të Kontrollorit, objektivi i tretë specifikon rolin e tij në mbikëqyrjen financiare të ofruesve kryesorë të sigurisë dhe drejtësisë. Roli i tij është:

“...të kryejë kontroll për të garantuar që fondet e caktuara për të plotësuar nevojat logjistike të forcave të armatosura dhe të policisë kombëtare të përdoren vetëm për këtë qëllim”.

Burimi: « *La Contraloria General de la Republica* », *Republica del Peru*, www.contraloria.gob.pe.

2. Modeli gjyqësor i auditimit. Ky model quhet edhe modeli i Gjykatës ose modeli napoleonik. Ky është modeli më i shpeshtë i Institucioneve të Larta të Auditimit (ILA) në vendet latine të Europës dhe në vendet frankofone në Afrikë dhe Azi. Në këtë model, ILA është një pjesë integrale e sistemit gjyqësor. ILA është një gjykatë që vepron në mënyrë të pavarur nga degët e ekzekutivit dhe legjislativit. Prandaj ka mundësi që të ketë vetëm marrëdhënie të kufizuara me parlamentin. Ajo drejtohet nga gjyqtarë që mund të kryejnë seancat e tyre dhe të japin ndëshkime ose korrigjime. Fokusi kryesor i punës audituese është të verifikojë ligjshmërinë e transaksioneve që janë kryer.

Kutia 17. Modeli gjyqësor i auditimit dhe auditimi i sigurisë dhe i mbrojtjes: rasti i Francës

Në raportin e vet vjetor për vitin fiskal 2009, Gjykata e Llogarive në Francë publikoi një raport të auditimit të Ministrisë së Mbrojtjes. Raporti vuri në dukje të meta serioze në menaxhimin financiar të projekteve ushtarake nga ministria. Këto kishin të bënin në veçanti me programe të kushtueshme, programe të planifikimit afatgjatë.

Gjykata e Llogarive vuri në dukje mangësitë e mëposhtme në menaxhimin financiar të fondeve publike për qëllime të mbrojtjes për vitet 2003-2008:

- pasaktësi të vazhdueshme ndërmjet fondeve të nevojshme për mbrojtjen dhe fondeve në dispozicion;
- pjesëmarrje të shpeshtë në aktivitetet e prokurimit dhe të furnizimit me pajisje në mungesë të fondeve në dispozicion;
- mungesa në planifikimin dhe në kryerjen e programeve më të kushtueshme ushtarake; dhe
- përlllogaritje të pasaktë ose financim të pasigurt të programeve të ardhshme ushtarake.

Burimi: « *Cour des Comptes* », in *Rapport Annuel 2010* (Paris, February 2010), pp. 41-3, http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPA/1_conduite-des-programmes-armement.pdf

3. Modeli kolegjal i auditimit. Ky model është në fuqi në disa vende europiane të tilla si Gjermani dhe Holandë si edhe në disa vende të Azisë. Struktura bazë e këtij modeli është shumë e ngjashme me atë të modelit parlamentar. Ndryshimet kryesore ndërmjet këtyre dy modeleve qëndrojnë në strukturën e brendshme të institucionit të auditimit.

Ndryshimi më i rëndësishëm është që në këtë model, Institucioni i Lartë i Auditimit ka një bord drejtues që përbëhet nga anëtarë të emëruar dhe kryesohet nga kryetari.

Kutia 18. Modeli kolegjal i auditimit dhe shpërdorimi i fondeve publike për pajisje të mbrojtjes: rasti i Gjermanisë

Në vitin 2009, parlamentarët gjermanë kritikuan hapur mungesën e mbikëqyrjes financiare të programeve të prokurimit në fushën e mbrojtjes. Në veçanti, parlamentarët dorëzuan kërkesë për të marrë informacion për objektivat e programit të Ministrisë së Mbrojtjes për avionët pa pilot dhe kostot e tij.

Në përgjigjë të kërkesës, qeveria refuzoi t'iu jepte deputetëve hollësi për koston e programeve të tilla dhe se cilat kompani ishin përgjegjëse për realizimin e këtyre programeve.⁵

Kjo çështje u trajtua më tej në raportin vjetor të Institucionit të Lartë të Auditimit në Gjermani, Zyra Federale e Auditit. Raporti zbuloi që Ministria e Mbrojtjes pagoi shpenzime të panevojshme për një projekt të zhvillimit të avionëve pa pilot që ishte anuluar. Ministria e Mbrojtjes kishte shpërdoruar deri në 168 milion euro nga paratë e taksapaguesve gjermanë.

Mbi bazën e këtij shembulli dhe shembujve të tjerë, Zyra Federale e Auditit i kërkoi Ministrisë së Mbrojtjes të përmirësojë mekanizmat e saj të kontraktimit në mënyrë që të sigurojë transaksione efektive dhe të krijojë modalitete rembursimi për rastet kur anulohen programet zhvillimore dhe të prokurimit në ushtri.⁶

Problemi u ngrit edhe nga shtypi gjerman, ku botimet kryesore (si revistat javore Der Spiegel dhe Focus) kritikuan Ministrinë e Mbrojtjes për harxhimin e fondeve publike.⁷ Përdorimi i avionëve pa pilot për luftë dhe operacione të zbatimit të ligjit është vënë nën shqyrtim të rreptë nga parlamenti dhe publiku.⁸

Kutia 19. Çfarë është Deklarata e Limës e vitit 1977 me Udhëzime për parimet e auditimit?

Deklarata e Limës e vitit 1977 me Udhëzime për parimet e auditimit u miratua nga Organizata Ndërkombëtare e Institucioneve të Larta të Auditimit (INTOSAI).

Deklarata përcakton standardet dhe normat për auditim të pavarur të qeverisë dhe të agjencive të saj. Ajo përmban një listë gjithëpërfshirëse të çështjeve, qëllimeve dhe normave që rregullojnë auditimin e institucioneve publike. Deklarata vë në

dukje veçanërisht se:

- kompetencat audituese të ILA-ve duhet të mishërohen në kushtetutë dhe legjislacion të veçantë;
- ILA-të dhe stafi i ILA-ve duhet të jenë të pavarur nga ndikimi i organizatave të audituara;
- ILA-të duhet të kenë marrëdhënie ligjore me parlamentin dhe të raportojnë çdo vit tek ai; dhe
- ILA-të duhet të kenë akses në të gjitha dokumentet dhe të dhënat e mbajtura nga institucionet publike.

Cilat janë llojet e ndryshme të auditimeve që mund të kryejnë Institucionet e Larta të Auditimit në institucionet e sigurisë dhe të mbrojtjes?

ILA-të mund të kryejnë tre lloje të ndryshme kryesore të auditimit të instituconeve të sigurisë dhe të mbrojtjes: auditim financiar, auditim të përputhshmërisë dhe auditim të performancës. Këto përshkruhen si më poshtë:

- 1. Auditimi financiar.** Ky është auditimi i të dhënave, llogarive dhe shpenzimeve financiare të instituconeve të caktuara të sigurisë dhe të mbrojtjes për periudhën kohore prej një viti buxhetor. Qëllimi i auditimit financiar është të sigurojë përgjegjshmërinë financiare të instituconeve të audituara. Po ashtu, auditimi shpreh opinionin e auditimit në lidhje me faktin nëse pasqyrat financiare të këtij institucioni paraqesin një panoramë të vërtetë dhe të drejtë të transaksioneve financiare që ka kryer.
- 2. Auditimi i përputhshmërisë.** Ky është një auditim për të vlerësuar nëse aktivitetet, transaksionet financiare dhe shpenzimet operationale të instituconeve të dhëna të sigurisë dhe të mbrojtjes janë në përputhje me ligjet në fuqi mbi përgjegjshmërinë buxhetore dhe financiare. Auditimet e performancës gjithashtu vlerësojnë nëse institucionet e sigurisë dhe të mbrojtjes të audituara janë në përputhje me rezolutat dhe standardet dhe parimet e përgjithshme të menaxhimit financiar në sektorin publik.

3. Auditimi i performancës (ose vlera e parasë). Ky është një auditim për të vlerësuar nëse burimet njerëzore, financiare ose burime të tjera të institucioneve të dhëna të sigurisë dhe të mbrojtjes janë në përputhje me objektivat e shpallura të politikës. Auditimet e performancës shqyrtojnë efikasitetin dhe efektivitetin e veprimeve të kryera nga këto institucione. Auditimet e performancës mund të kontribuojnë për nxitjen e përdorimit të mirë të “vlerës së parasë” në menaxhimin financiar të institucioneve të sigurisë dhe të mbrojtjes.

Cilat janë sfidat e auditimeve të pavarura të institucioneve të sigurisë dhe të mbrojtjes?

Institucionet e Larta të Auditimit të përfshira në auditimet e institucioneve të sigurisë dhe të mbrojtjes mund të hasin shumë pengesa. Më poshtë paraqiten pengesat kryesore që mund të hasin ILA-të dhe si këto pengesa trajtohen nga standardet kryesore të Deklaratës së Limës:

- **Elementet të buxhetit të shtetit të përjashtuara nga nga shqyrtimi.** Kompetenca e ILA-ve për të kryer auditim të të gjitha transaksioneve financiare publike, përfshirë transaksionet e institucioneve të sigurisë dhe mbrojtjes, mund të kufizohet me përjashtime të vendosura nga autoritetet e ekzekutivit në auditimin e komponentëve të caktuar të buxhetit të shtetit. Edhe nëse institucionet e auditimit krijohen mbi baza të forta ligjore, autoritetet ekzekutive dhe institucionet e sigurisë dhe të mbrojtjes mund të pengojnë ILA-të të kryejnë auditime të llogarive të tyre.

Çfarë parashikon Deklarata e Limës?

“Të gjitha veprimet financiare publike, pavarësisht nëse dhe si janë pasqyruar në buxhetin kombëtar, i nënshtrohen auditimit të Institucioneve të Larta të Auditimit. Përjashtimi i pjesëve të menaxhimit financiar nga buxheti kombëtar nuk sjell përjashtimin e këtyre pjesëve nga auditimi i Institucionit të Lartë të Auditimit.”

Lima Declaration, Seksioni 18, Neni 3.

- **Mungesa e legjislacionit të qartë dhe të zbatueshëm.** Disa vende nuk kanë legjislacion të përshtatshëm për të garantuar pavarësinë dhe lirinë e ILA-së. Në këto situata, ILA-të mund të vuajnë nga ndërhyrjet e ekzekutivit, partive politike ose ministrive specifike. Gjithashtu, shumë ligje të vendit

nuk arrijnë të parashikojnë nëse ofruesit kryesorë të sigurisë dhe të drejtësisë mund t’u nënshtrohen auditimeve të pavarura.

Çfarë parashikon Deklarata e Limës?

“Krijimi i Institucioneve të Larta të Auditimit dhe shkalla e domosdoshme e pavarësisë së tyre duhet të përcaktohet në kushtetutë; hollësitë mund të parashikohen në legjislacion. Në veçanti, mbrojtja e përshtatshme ligjore e pavarësisë dhe mandatit të Institucionit të Lartë të Auditimit nga çdo ndërhyrje duhet të garantohet nga një gjykatë e lartë”

Lima Declaration, Seksioni 5, paragrafi 3.

- **Mungesa e aksesit në informacion.** Në përgjithësi ILA-të mund të privohen nga akses në informacionin përkatës dhe në kohën e duhur, dhe në veçanti nga akses në dokumentet e klasifikuara të sigurisë. Informacioni për mënyrën se si motivohen vendimet për shpenzimin e fondeve për qëllime të sigurisë ose të mbrojtjes mbetet konfidencial dhe nuk vihet në dispozicion për auditime të pavarura.

Çfarë parashikon Deklarata e Limës?

“Institucionet e Larta të Auditimit kanë akses në të gjitha të dhënat dhe dokumentet që lidhen me menaxhimin financiar dhe lejohen të kërkojnë, me gojë apo me shkrim, çdo informacion që mendohet i nevojshëm nga ILA-të.”

Lima Declaration, Seksioni 10, neni 1.

- **Mungesa e kapacitetit dhe e aftësive.** Në shumë vende, stafit të institucioneve të auditimit iu mungojnë kualifikimet dhe instrumentet teknike për të kryer detyrat e tyre të auditimit. Institucionet e auditimit shpesh vuajnë nga mungesa e burimeve financiare dhe njerëzore, që pengon më tej aftësinë e tyre për të realizuar misionin e tyre.

Çfarë parashikon Deklarata e Limës?

“Vëmendje e veçantë duhet t’i kushtohet përmirësimit të zhvillimit profesional teorik dhe praktik të të gjithë anëtarëve dhe stafit të auditimit të ILA-ve, për-mes programeve të brendshme, uni-versitare dhe ndërkombëtare (...). Zhvillimi profesional shkon përtej kuadrit tradicional të njohurive juridike, ekonomike dhe të kontabilitetit dhe përfshin teknika të tjera të menaxhimit të punës, të tilla si përpunimi elektronik i të dhënave”

Lima Declaration, Seksioni 14, neni 3.

Si mund të forcohen marrëdhëniet ndërmjet Institucioneve të Larta të Auditimit (ILA) dhe parlamentit?

Marrëdhëniet ndërmjet Institucionit të Lartë të Auditimit dhe parlamentit përgjithësisht përcaktohen në kushtetutën e vendit. Përgjithësisht kushtetuta i kërkon ILA-së të raportojë gjetjet e saj çdo vit në parlament dhe/ose në organe të tjera publike përgjegjëse për t’i mbajtur të përgjegjshme institucionet e sigurisë dhe të mbrojtjes (për shembull një hetim publik ad hoc). Parlamenti duhet të mbajë distancë të mjaftueshme nga ILA për t’i ofruar asaj autonomi. Njëkohësisht, parlamenti duhet të sigurojë që interesat e tij dhe përfshirja e tij në punën e ILA-së kontribuon në forcimin e mbikëqyrjes financiare. Nëse marrëdhënia ndërmjet parlamentit dhe ILA-së është më tepër e largët se sa duhet, parlamenti mund të injorojë gjetje të rëndësishme të auditimit, dhe ILA nga ana e vet mund të shmangë raportimin tek parlamenti.

Me qëllim forcimin e marrëdhënieve ndërmjet parlamentit dhe ILA-së, mund të ndërmerren hapat e mëposhtme:

- Sigurohuni që legjislacioni për auditimin garanton pavarësinë e institucioneve të auditimit si nga qeveria ashtu edhe nga parlamenti;
- Zhvilloni procedura të qarta për emërimin e kryetarëve të ILA-ve në një mënyrë që sigurohen besim dhe mbështetje të gjerë në parlament;
- Përcaktoni procedura të qarta se si i trajtojnë parlamentet raportet e auditimit, përfshirë ngritjen e komisioneve të posaçme parlamentare (komisionet e sigurisë, mbrojtjes, shërbimeve të fshehta, buxhetit ose një kombinim të të gjithave) për të vlerësuar buxhetin për sigurinë;

- Hartoni procedura për të garantuar që komisioni parlamentar përkatës të ndërmarrë veprime të shpejta mbi bazën e raporteve të auditimit; dhe
- Informoni ILA-në për interesat e parlamentit, përfshirë temat dhe institucionet e sugjeruara për auditim, duke i lënë ILA-së të marrë vendimin përfundimtar për prioritetet e auditimit.

Kutia 20. Cilat janë avantazhet e parlamentit në përfshirjen e aktorëve të jashtëm për auditim dhe mbikëqyrje?

Duke ndërtuar marrëdhënie të forta me institucionet e auditimit dhe organizatat e shoqërisë civile, parlamenti mund të sigurojë:

- debate në sferën publike të çështjeve të sigurisë për të cilat qytetarët kanë interesat më të mëdha;
- rritjen e pjesëmarrjes së të gjithë qytetarëve, përfshirë shtresat më të cënueshme të shoqërisë, përmes njohjes dhe bërjes me dije të publikut mbi politikën e qeverisë për sigurinë;
- ofrimin tek qytetarët të informacionit të drejtpërdrejtë se si shpenzohen paratë në fushën e sigurisë përmes dhënies së vëmendjes dhe publicitetit të raporteve të auditimit për institucionet e sektorit të sigurisë;
- vlerësimin e shpenzimeve të qeverisë dhe të vendeve donatore në fushën e sigurisë në dritën e performancës së ofruesve të sigurisë dhe të drejtësisë; dhe
- ndërmarrjen e veprimeve të shpejta korrigjuese mbi bazën e raporteve të auditimit që gjejnë shpërdorime të fondeve nga institucionet e sigurisë.

Rritja e pjesëmarrjes së shoqërisë civile dhe përdorimi i kapacitetit të institucioneve të auditimit të jashtëm mund të mbështesin dhe të ndihmojnë për kompensimin për ndonjë kufizim në aftësinë e parlamentit për të kryer mbikëqyrjen financiare.

Cili është roli i organizatave të shoqërisë civile në mbikëqyrjen financiare të sektorit të sigurisë?

Organizatave të shoqërisë civile janë bërë aktorë të rëndësishëm informalë të mbikëqyrjes financiare në sektorin e sigurisë. Rritja e pjesëmarrjes së

Forcimi i Mbikëqyrjes Financiare në Sektorin e Sigurisë

shoqërisë në shqyrtimin e zbatimit të buxhetit të ekzekutivit, për shembull, kontribuon në mbajtjen të përgjegjshëm të ofruesve kryesorë të sigurisë dhe të drejtësisë. Organizatat e shoqërisë civile

mund të ndihmojnë qeverinë dhe parlamentin për përcaktimin e prioriteteve për shpenzimin e fondeve publike në përputhje me nevojat më urgjente të shoqërisë për zhvillim.

Tabela 7. Organizatat e shoqërisë civile aktive në mbikëqyrjen financiare: shembuj nga vende në botë

Vendi	Programet
Brazil	Programi i buxhetit në Institutin Brazilian i Analizave Ekonomike dhe Sociale (IBASE) përqendrohet tek ngritja e kapacitetit të grupeve të tjera për të analizuar informacionin për buxhetin.
Kroaci	Instituti i Financave Publike (IPF) është bërë një lider në financat publike dhe studimet ekonomike me lidhje të forta me rrjete ndërkombëtare.
Indi	Zhvillimi i Iniciativave për Veprim Social dhe Njerëzor (DISHA) ka përdorur analizën e buxhetit si pjesë e përpjekjes së saj për të mobilizuar pjestarët e saj nga komunitetet më të varfra për të kërkuar të drejtat e tyre.
Meksikë	FUNDAR, Qendra për Hulumtime dhe Analiza nxit drejtësinë sociale dhe të drejtat e njeriut duke monitoruar politikën dhe shpenzimet publike të buxhetit të qeverisë. Po ashtu, ai bashkëpunon për Indeksin e Transparencës së Buxhetit në Amerikën Latine.
Afrika e Jugut	Shërbimi i Informacionit të Buxhetit (BIS) monitoron përfshirjen dhe demokracinë në politikën e qeverive pas aparteidit. BIS ka ndërtuar një reputacion të fortë për analiza konkrete në fusha të ndryshme të buxhetimit, të tilla si fushat e SIDA-s, fëmijëve, edukimit, qeverisë lokale dhe grave.
Ugandë	Rrjeti i Borxhit në Ugandë (UDN) është një OJF që kryen analiza të gjera të gjera të buxhetit, aktivitete advokacie dhe anit-korrupsion. Ky rrjet është shumë i njohur për qëndrimin e vet të hapur dhe ka ndërtuar një reputacion të fortë për lidhjen e aktiviteteve të monitorimit të buxhetit me politikën kombëtare.
Shtetet e Bashkuara	Partneriteti Ndërkombëtar i Buxhetit në SHBA bashkëpunon me një rrjet të madh dhe të ndryshëm të organizatave të shoqërisë civile në botë. Qëllimi i tij është të luftojë varfërinë dhe të përmirësojë qeverisjen duke reformuar sistemet e buxhetit të qeverisë dhe duke ndikuar tek politikën e buxhetit. Përpjekjet për të bërë buxhetin e qeverisë më transparent dhe pjesëmarrës, më reagues ndaj prioriteteve kombëtare, më të aftë për t'i rezistuar korrupsionit dhe më eficient dhe efektiv janë shumë themelore.

Burimi: Paolo de Renzio and Warren Krafchick "Budget monitoring and policy influence", in Overseas Development Institute: Briefing Paper 16, (ODI Briefing Papers 16, March 2007), <http://www.odi.org.uk/resources/details.asp?id=80&title=budget-monitoring-policy-influence>

Kutia 21. Roli i shoqërisë civile në mbikëqyrjen financiare në sektorin e sigurisë: rasti i Institutit të Zhvillimit Legjislativ dhe Transparencës në Pakistan (PILDAT)

I krijuar në vitin 2001, Instituti pakistanez i Zhvillimit Legjislativ dhe Transparencës (PILDAT) është një organizatë e pavarur, e paanshme dhe jofitimprurëse. PILDAT punon për të ngritur kapacitetet e përfaqësuesve të zgjedhur dhe për të lehtësuar pjesëmarrje më të madhe të të gjitha segmenteve të shoqërisë në procesin demokratik në Pakistan.

Në vitin 2009, PILDAT botoi një dokument për Si të Shqyrtohet Buxheti i Mbrojtjes. Kjo ishte në kuadër të një programi më të gjerë, Kërkimi dhe Dialogu për Marrëdhëniet civilo-ushtarake për parandalimin e konfliktit në Pakistan. Në vitin 2010, PILDAT filloi një numër seminaresh me përfaqësues të komunitetit të biznesit, medias dhe shoqërisë civile mbi "Si të ndikojmë në buxhetin në Pakistan.

Organizatave të shoqërisë civile mund të kontribuojnë më tej për forcimin e mbikëqyrjes financiare në sektorin e sigurisë përmes:

- **Nxitjes së aksesit në informacion.** Në shumë vende në zhvillim dhe tranzicion, organizatat e shoqërisë civile ndihmojnë në nxitjen e zhvillimit të legjislacionit për lirinë e informimit dhe monitorimin e zbatimit të tij. Në shumë situata, organizatat e shoqërisë civile luajnë një rol të rëndësishëm në nxitjen e transparencës administrative dhe të llogaridhënies. Këto përpjekje të organizatave të shoqërisë civile dhe medias ndihmojnë për ta bërë informacionin më të disponueshëm për mbikëqyrjen efektive të procesit të buxhetimit në sektorin e sigurisë. Po ashtu, pjesëmarrja e forcave të armatosura dhe forcave të sigurisë ndihmon për fuqizimin e pranimit të gjerë të parimeve të qeverisjes së mirë financiare në sektorët e sigurisë dhe të mbrojtjes.

Kutia 22. Shoqëria civile dhe forcat e armatosura diskutojnë për aksesin në informacionin për sigurinë: rasti i Perusë

Në Peru, Këshilli i Shtypit Peruan mori pjesë në hartimin e një ligji për akses të plotë në informacion. Ligji për Lirinë e Informimit u hartua me pjesëmarrjen e gjerë të sektorit të shoqërisë civile. Procesi u mbështet edhe nga Zyra e Ombudsmanit Kombëtar.

Në një rast shumë të veçantë, u kryen konsultime të gjera me Forcat e Armatosura peruane. Gjatë disa muajve, Këshilli i Shtypit dhe Forcat e Armatosura diskutuan dhe ranë dakord për përjashtimet në Ligjin për Lirinë e Informimit që u miratua në vitin 2002. Po ashtu, Këshilli i Shtypit mbikëqyr zbatimin e Ligjit për Lirinë e Informimit.

Si rezultat i kësaj përfshirjeje, institucioni i auditimit në Peru ka përcaktuar kompetencat e veta në mbikëqyrjen e llogarive financiare dhe të performancës së Forcave të Armatosura.

- **Orientimi gjinor në buxhetimin në sektorin e sigurisë.** Organizatat e shoqërisë civile luajnë një rol të rëndësishëm në mbikëqyrjen e fondeve të akorduara buxhetit të sigurisë dhe të mbrojtjes që prekin grupe në nevojë si gratë. Organizatat e grave dhe grupet e advokacisë së të drejtave të njeriut mund të kërkojnë llogaridhënie dhe transparencë nga qeveria me qëllim nxitjen e projekteve zhvillimore me orientim gjinor. Po ashtu, organizatat e shoqërisë civile mund të monitorojnë dhe të vlerësojnë shpenzimet qeveritare, dhe nëse është e nevojshme, mund të punojnë me politikëbërësit për t'i ndryshuar ato që të jenë më të ndjeshme nga këndvështrimi gjinor. Së fundi, organizatat e shoqërisë civile mund të bashkëpunojnë me partnerët e tyre në mbështetje më të madhe të buxhetimit të sektorit të sigurisë mbështetur në këndvështrimin gjinor në të ardhmen.

Kutia 23. Iniciativa për Buxhetin e Grave në Afrikën e Jugut

Iniciativa për Buxhetin e Grave (WBI) filloi në vitin 1995 dhe kërkonte bashkëpunimin e parlamentareve gra dhe OJF-ve për gratë. OJF-të partnere ishin përgjegjëse për të analizuar buxhetin dhe politikën përtej tij për impaktin e tyre gjinor, ndërsa politikanët mund të përdornin gjetjet për të ndikuar në debatet për buxhetin në parlament. U botuan pesë komentare vjetorë për efektet gjinore të buxhetit të cilat ndikuan që një nismë e tillë të fillonte në Ministrinë e Financave në baza pilot. Po ashtu, WBI prodhoi një set të thjeshtuar me publikime të quajtur Çështje të Parave drejtuar një audience më të gjerë si edhe me materiale trajnuese për ligjvënësit dhe aktivistët e shoqërisë civile në nënrajonin e Afrikës së Jugut.

Burimi: "Parliament, the Budget and Gender", Inter-Parliamentary Union, United Nations Development Programme, World Bank Institute and United Nations .(Fund for Women (Geneva, IPU, 2009

Cilat janë rrugët e tjera të forcimit të partneriteteve ndërmjet deputetëve, Institucioneve të Larta të Auditimit (ILA) dhe organizatave të Shoqërisë Civile?

Rritja e bashkëpunimit ndërmjet parlamenteve, Institucioneve të Larta të Auditimit dhe organizatave të shoqërisë civile është e rëndësishme për të pasur mbikëqyrje më të fortë financiare në sektorin e sigurisë. Ai lejon një qeverisje më gjithëpërfshirëse dhe pjesëmarrëse të sektorit të sigurisë përmes:

- **Plotësimi të punës së parlamenteve dhe të Institucioneve të Larta të Auditimit.** Pjesëmarrja e shoqërisë civile në mbikëqyrjen financiare në sektorin e sigurisë mund të ndihmojë për kompensimin e kapacitetit të kufizuar për analiza financiare në parlament. Niveli i kontributit të shoqërisë civile në mbikëqyrjen financiare në sektorin e sigurisë mund të arrijë në bashkëpunim të plotë në procesin e auditimit të sektorit të sigurisë. Parlamenti mund të luajë një rol kyç për përzgjedhjen dhe/ose balancimin e kontributeve të shoqërisë civile në përputhje me standardet e paracaktuara të profesionalizmit dhe objektivitetit.
- **Përforcimi të sistemit të kontrollit dhe ekuilibrit.** Inkurajimi i ekspertëve të shoqërisë civile për të shqyrtuar raportet e auditimit të ILA-së mund të lejojë komisionet parlamentare të buxhetit apo llogarive publike të marrin një opinion të dytë mbi buxhetin e shtetit për sigurinë. Dobësitë apo të metat e mundshme në raportin e audituesit të përgjithshëm mund të trajtohen me kontributet plotësuesë të shoqërisë civile. Po ashtu, ILA-të mund të përdorin grupet mbështetëse të shoqërisë civile për të publikuar raportet e tyre në rast se parlamentet nuk i marrin ato mjaftueshëm në konsideratë.
- **Fuqizimi të pjesëmarrjes së publikut në mbikëqyrjen financiare.** Parlamenti mund të nxisë rritjen e pjesëmarrjes së publikut në vlerësimin e politikave dhe operacioneve të sigurisë. Ai mund ta bëjë këtë duke kërkuar ndihmën e ekspertëve financiarë, ligjorë dhe ekspertëve të të drejtave të njeriut nga organizatat vendase të shoqërisë civile. Prandaj, parlamentet mund të marrin këshilla shtesë për çështje të sektorit të sigurisë, dhe mund të krijojnë një panoramë më gjithëpërfshirëse të përshtatshmërisë së menaxhimit financiar të sektorit të sigurisë.

5. Mënyra të mëtejshme për forcimin e mbikëqyrjes financiare në sektorin e sigurisë

Objektivat e të mësuarit në këtë kapitull

Pas leximit të këtij kapitulli, lexuesit duhet të jenë të aftë të:

- ✓ kuptojnë rrugë të mëtejshme për forcimin e mbikëqyrjes financiare në sektorin e sigurisë;
- ✓ përshkruajnë përfitimet e zhvillimit të një kuadri ligjor kombëtar gjithë-përfshirës për llogaridhënien kombëtare;
- ✓ kuptojnë rrugët e nxitjes së proceseve të vetë-vlerësimit në institucionet e sektorit të sigurisë; dhe
- ✓ kuptojnë dhe inkurajojnë praktikatat më të mira të donatorëve.

Cilat janë përfitimet e zhvillimit të një kuadri ligjor gjithëpërfshirës për llogaridhënien financiare?

Qeverisja e mirë e sektorit të sigurisë kërkon krijimin e një kuadri të qartë ligjor për përgjegjshmërinë financiare dhe integritetin. Kjo lejon:

- përcaktimin e roleve, mandateve dhe marrëdhënieve ndërmjet institucioneve të mbikëqyrjes financiare;
- vendosjen e kufijve ndaj të drejtave dhe kompetencave të institucioneve të sigurisë dhe të mbrojtjes për menaxhimin e parave publike;
- ofrimin e një baze për llogaridhënien duke përcaktuar se çfarë përbën sjellje të paligjshme financiare;
- mbrojtjen e atyre që denoncojnë korrupsionin dhe shpërdorimin e fondeve publike (shih Kutinë 25); dhe
- rritjen e besimit të publikut dhe forcimin e ligjshmërisë dhe integritetit të institucioneve të sektorit të sigurisë.

Zakonisht, parlamenti përcakton kuadrin ligjor për përgjegjshmërinë financiare. Megjithatë, kjo nuk mund të ndodhë pa pjesëmarrjen e ekzekutivit, i cili përcakton rregulla të hollësishme të integritetit dhe ndërmerr veprime efektive kundër shpërdorimeve. Ekspertët e botës akademike dhe organizatat e shoqërisë civile mund të denoncojnë raste të korrupsionit, të nxisin reforma të përshtatshme ligjore dhe të kryejnë fushata ndërgjegjësimi për publikun që synojnë përmirësimin e mbrojtjes ligjore të të ashtuquajturve “fryrësve të bilbililit” (shih Kutinë 24).

Si mund të nxiten proceset e vetë-vlerësimit të integritetit të institucioneve të sigurisë dhe mbrojtjes?

Në shumë vende, autoritetet e ekzekutivit kryejnë analizën e tyre të problemeve të korrupsionit që shqetësojnë institucionet e sigurisë dhe të mbrojtjes. Kjo shpesh është pjesë e fushatave anti-korrupsion të qeverisë në përgjithësi. Proceset e vetë-vlerësimit në institucionet e sigurisë dhe të mbrojtjes nënkuptojnë marrjen e një qasje të gjerë ndaj korrupsionit dhe përfshijnë:

- përshkrimin e marrëdhënieve institucionale ndërmjet të gjithë aktorëve në sektorin e sigurisë, përfshirë ofruesit kryesorë të sigurisë dhe të drejtësisë, drejtuesit e tyre dhe organet e tyre mbikëqyrëse, parlamentin, institucionet shtetërore të auditimit dhe shoqërinë civile;
- vlerësimin e kuadrit ligjor kombëtar dhe institucional, përfshirë të gjitha ligjet dhe institucionet që garantojnë llogaridhënien financiare;
- pjesëmarrjen e shtetit në traktatet ndërkombëtare anti-korrupsion, si Konventa e Kombeve të Bashkuara kundër korrupsionit;
- identifikimin e fushave me riskun më të lartë të korrupsionit në institucionet e sigurisë dhe të drejtësisë;
- monitorimin e zbatimit të kodeve të etikës për të forcuar integritetin në sjelljen e personelit të sigurisë dhe të mbrojtjes; dhe
- përmirësimin e procedurave transparente në proceset e planifikimit, buxhetimit, shpenzimit dhe prokurimit.

Kutia 24. Prirjet më të fundit për miratimin e legjislacionit për “fryrësit e bilbilit”: rasti i Kanadasë

Që në fillim të viteve 1990, organizatat e shoqërisë civile dhe partitë politike në Kanada kanë nxitur miratimin e legjislacionit efektiv për mbrojtjen e “fryrësve të bilbilit”.

I miratuar në vitin 2005, Akti për Mbrojtjen e Nëpunësve Civilë që sinjalizojnë (PSDPA) krijon një regjim të brendshëm për raportimin e veprimeve të gabuara në administratë. Megjithatë, Akti nuk bën asgjë për të mbrojtur sinjalizuesit dhe bën pak për të garantuar që të hetohen pretendimet e tyre.

Iniciativa Federale e Përgjegjshmërisë për Reformë (FAIR), një shoqatë bamirëse që përbëhet nga deputetë kanadezë, akademikë dhe qytetarë ka lobuar për miratimin e legjislacionit për mbrojtjen e “fryrësve të bilbilit”. Ata e kanë bërë këtë për të mbrojtur transparencën, llogaridhënien dhe integritetin në shërbimin publik. FAIR ka zhvilluar 5 parime themelore të testimit për të gjykuar për legjislacionin mbi sinjalizuesit. Këto parime janë:

- të drejta të plota për shprehje të lirë;
- e drejta për të bërë të njohur të gjitha veprat e paligjshme dhe sjellje të gabuar;
- nuk ka hakmarrje kundër sinjalizuesve;
- një forum për gjykim (proces efektiv gjyqësor për sinjalizuesit); dhe
- veprime të detyrueshme korigjuese nga autoritetet e ekzekutivit kundër kundravajtësve.

Megjithë këto përpjekje, në Kanada ende nuk ka ligje efektive për të mbrojtur sinjalizuesit. Megjithatë, pjesëmarrja e përbashkët e organizatave të shoqërisë civile dhe deputetëve ka rritur ndërgjegjësimin e publikut për rëndësinë e mbrojtjes së “fryrësve të bilbilit”.

Përshtatur nga: FAIR: Protecting Whistleblowers Who Protect The Public Interest. The Canadian Experience, <http://fairwhistleblower.ca/>

Kutia 25. Lufta kundër korrupsionit në institucionet e mbrojtjes dhe të sigurisë: Sistemi i vetë-vlerësimit të integritetit sipas Transparency International

Transparency International ka krijuar një sistem për identifikimin e rrezikut të korrupsionit në institucionet e sigurisë dhe të mbrojtjes. Sipas këtij sistemi, korrupsioni në fushën e sigurisë dhe të mbrojtjes mund të jetë::

- 1. Korrupsion politik.** Kjo ndodh kështu kur individë apo grupe mund të ndikojnë në politikat e mbrojtjes dhe të sigurisë për interesa specifike personale apo të grupit;
- 2. Korrupsion financiar.** Kjo ndodh kështu kur buxhetet e mbrojtjes dhe të sigurisë shpërdorohen ose kur jepen jashtë buxhetit të miratuar me ligj për t’iu shërbyer interesave private;
- 3. Korrupsion operacional.** Kjo ndodh kështu kur forcat e ndërhyrjes apo forcat paqeruajtëse janë vetë një burim korrupsioni në vendin që ato veprojnë duke inkurajuar rryshfetin lokal dhe procedura jotransparente të kontraktimit;
- 4. Korrupsion i lidhur me prokurimin.** Kjo ndodh kështu kur nuk monitorohet si duhet procesi i blerjes së pajisjeve për institucionet e sigurisë dhe të mbrojtjes; dhe
- 5. Korrupsion i lidhur me personelin në institucionet e sigurisë dhe të mbrojtjes.** Kjo ndodh kështu kur procesi i rekrutimit dhe menaxhimi i pagesave favorizon disa individë të caktuar në vend të disa individëve të tjerë.

Mbështetur në këtë sistem, Transparency International ka hartuar një pyetësor për institucionet e sigurisë dhe të mbrojtjes për të vlerësuar vetë rrezikun e korrupsionit me të cilin ndeshen. Po ashtu, ajo ka hartuar edhe mënyrat e përdorimit të pyetësorëve për të gjurmuar dhe monitoruar progresin e proceseve të ndërtimit të integritetit.

Shih: Building Integrity and Countering Corruption in Defence and Security: 20 Practical Reforms (London, Transparency International, 2011), http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2011/defence_handbook_2011

Si mund të inkurajohen praktikat më të mira të komunitetit të donatorëve?

Forcimi i mbikëqyrjes financiare në sektorin e sigurisë shpesh kërkon përpjekje të përbashkëta nga vendet dhe komuniteti i donatorëve. Në shumë vende në zhvillim, aktorë të jashtëm dhe programe ndërkombëtare të ndihmës financojnë shumë qeverisjen e sektorit të sigurisë dhe proceset e reformave. Megjithatë, shpesh asistenca financiare e huaj i anashkallon institucionet e mbikëqyrjes financiare në vend, si parlamentin apo zyrën kombëtare të auditimit. Kjo "shmangie" ka pasoja negative dhe mund të pengojë vendet:

- të zhvillojnë proceset e tyre të mbikëqyrjes civilo-demokratike;
- të forcojnë aftësitë institucionale të aktorëve formalë të mbikëqyrjes financiare; dhe
- të zhvillojnë kapacitetin e tyre për të hartuar prioritetet e tyre lokale në çështjet e sigurisë dhe të mbrojtjes.

Gjithësesi, donatorët e kanë rritur angazhimin e tyre për të forcuar llogaridhënien e institucioneve vendase. Kjo është arritur nga vendet donatore duke:

- garantuar që zbatohet mbështetja e tyre financiare për qeverisjen e sektorit vendas të sigurisë dhe për programet e reformave me qëllim forcimin e qasjes "së qeverisë në tërësi" (shih Kutinë 26) për reformimin e sektorit të sigurisë;
- mbështetur programet e tyre të koordinimit të ndihmës tek parimet e Deklaratës së Parisit të vitit 2005 për Efektivitetin e Ndhmës (shih Kutinë 27);
- ofruar panoramë transparente të politikave të tyre të ndihmës në fushën e qeverisjes dhe të reformimit të sektorit të sigurisë;
- ndihmuar për forcimin e procedurave të vendeve në zhvillim për menaxhimin financiar publik, të tilla si kontabiliteti, auditimi, prokurimi dhe monitorimi;
- përkrahur nismat e shoqërisë civile që nxisin analizën e pavarur të buxhetit të sektorit të sigurisë, duke monitoruar operacionet dhe shpenzimet e sektorit të sigurisë dhe aksesin në informacion; dhe
- duke nxitur rolin e parlamentit, shoqërisë civile dhe medias vendase për zhvillimin e debatit mbi politikat shtetërore në sektorin e sigurisë dhe kostot e tyre.

Kutia 26. Çfarë do të thotë "një qasje e të gjithë qeverisë" (WGA)?

Një "qasje e të gjithë qeverisë" do të thotë përfshirja e departamenteve përgjegjëse për sigurinë, dhe çështjet politike dhe ekonomike, si edhe të atyre që janë të ngarkuara me ndihmën për zhvillim dhe asistencën humanitare në hartimin dhe zbatimin e politikës së huaj dhe të sigurisë, si në nivel të politikave ashtu edhe nivel operacional. WGA do të thotë se sferat politike, të sigurisë, ekonomike dhe sociale të shtetit janë të ndërvarura. Një përfitim i kësaj qasje është se reformat në secilën fushë përkrahen dhe përhapen në fusha të tjera.

Përshtatur nga: Whole of Government Approaches to Fragile States (Paris, OECD, 2006), www.oecd.org/dataoecd/15/24/37826256.pdf

Kutia 27. Pesë parimet kryesore të Deklaratës së Parisit të vitit 2005 për Efektivitetin e Ndhmës

Deklarata e Parisit përqendrohet në pesë parime që përforcojnë reciprokisht Angazhimet për Partneritet:

- 1. Pronësia.** Vendet partnere ushtrojnë lidhshmëri efektive në zbatimin e politikave dhe strategjive të tyre zhvillimore dhe bashkërendojnë aktivitete zhvillimore.
- 2. Përputhshmëria.** Donatorët e bazojnë përkrahjen e tyre të përgjithshme tek strategjitë, institucionet dhe procedurat kombëtare të vendeve partnere.
- 3. Harmonizimi.** Donatorët angazhohen t'i bëjnë veprimet e tyre më të harmonizuara, transparente dhe efektive.
- 4. Menaxhimi për të arritur rezultate.** Menaxhimi i burimeve dhe përmirësimi i vendimmarrjes vendase për arritjen e rezultateve.
- 5. Përgjegjshmëria reciproke.** Donatorët dhe partnerët janë bashkarisht përgjegjës për rezultatet e zhvillimit.

Si mund të trajnohen aktorët e mbikëqyrjes financiare?

Programet e trajnimit dhe ngritjes së kapaciteteve janë themelore për të garantuar që aktorët formalë dhe informalë të mbikëqyrjes financiare të bëhen më efikas. Shpesh ka organizata të specializuara vendase apo ndërkombëtare që janë të gatshme të ofrojnë trajnim për këta aktorë. Këto programe trajnimi mund të organizohen për grupet e synuara të mëposhtme:

- **Deputetët e parlamentit.** Trajnimi dhe ngritja e kapaciteteve duhet të synojnë të rrisin njohuritë e deputetëve për mbikëqyrjen financiare në sektorin e sigurisë dhe për përgjegjësitë e tyre në çdo fazë të ciklit të buxhetit;
- **Personelin e parlamentit.** Trajnimi dhe ngritja e kapaciteteve duhet të synojnë të garantojnë që mbështetja dhe këshillat që personeli i parlamentit u japin deputetëve janë profesionale dhe të plota, gjithëpërfshirëse;
- **Stafin e Institucionit të Lartë të Auditimit.** Trajnimi dhe ngritja e kapaciteteve duhet të synojnë të rrisin aftësitë teknike të stafit të ILA-së për kryerjen e auditimeve në institucionet e sigurisë dhe të mbrojtjes;
- **Shoqërinë civile dhe institucionet e medias.** Trajnimi dhe ngritja e kapaciteteve duhet të synojnë të rrisin në maksimum pjesëmarrjen e shoqërisë civile dhe të institucioneve të medias në proceset e mbikëqyrjes financiare.

Duke pasur parasysh nivelin e lartë të ndërvartësisë ndërmjet të gjithë aktorëve të mbikëqyrjes financiare në sektorin e sigurisë, ofruesit e trajnimit mund të mendojnë të garantojnë që në aktivitetet trajnuese të marrin pjesë të gjithë këta aktorë.

6. Përfundim

Si përfundim, ky udhëzues ka ofruar një panoramë dhe prezantim të krijimit, funksionimit dhe reformimit të mekanizmave të mbikëqyrjes financiare në sektorin e sigurisë. Ai ka paraqitur procesin e forcimit të mbikëqyrjes financiare dhe nevojën për bashkëpunim të aktorëve formalë dhe informalë të mbikëqyrjes, të tillë si parlamentet, institucionet e auditimit, shoqërisë civile dhe medias.

DCAF mbetet e gatshme të mbështesë përpjekjet kombëtare për krijimin ose reformimin e institucioneve dhe mekanizmave të mbikëqyrjes financiare në përputhje me vlerat demokratike dhe standardet ndërkombëtare.

Bibliografi

Ball, Nicole, and Malcolm Holmes. *Integrating Defence into Public Expenditure Work*. London: DFID, 2002.

<http://www.gsdr.org/docs/open/SS11.pdf>.

Pyman, Mark. *Building integrity and countering corruption in defence & security: 20 practical reforms*. London: Transparency International UK, 2011.

http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2011/defence_handbook_2011

Schick, Allen. "Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?". *Journal on Budgeting*, 1, no.3 (2002): 15-42. Paris: OECD, 2002.

<http://www.oecd.org/dataoecd/13/13/33657560.pdf>.

Tagarev, Todor. *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence. A Compendium of Best Practices*. Geneva: DCAF and NATO, 2010

<http://www.dcaf.ch/Publications/Building-Integrity-and-Reducing-Corruption-in-Defence>

Wehner, Joachim and Winnie Byanyima. *Parliament, the Budget and Gender*. Geneva: IPU-UNDP-World Bank Institute and UNIFEM, 2004.

<http://www.ipu.org/english/handbooks.htm#budget>.

Wehner, Joachim. *Effective Financial Scrutiny: The Role of Parliament in Public Finance*. Washington: World Bank, 2004.

<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/budgetall.pdf>.

World Bank Institute. *Public Expenditure Management Handbook*. Washington: World Bank Institute, 1998.

<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf>

Adresa të dobishme në internet

Commonwealth Parliamentary Association
<http://www.cpahq.org>

Congressional Budget Office, United States
<http://www.cbo.gov>

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) parliamentary programme
<http://www.dcaf.ch/Programmes/Parliamentary-Oversight>

Institute for Democracy in South Africa (IDASA)
<http://www.idasa.org.za>

International Budget Project
<http://www.internationalbudget.org>

International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)
<http://www.intosai.org>

Inter-Parliamentary Union
<http://www.ipu.org>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)
<http://www.oecd.org>

Parliamentary Budget Office, Uganda
http://www.parliament.go.ug/index.php?option=com_content&task=view&id=31&Itemid=93

Parliamentary Centre
<http://www.parlcent.ca>

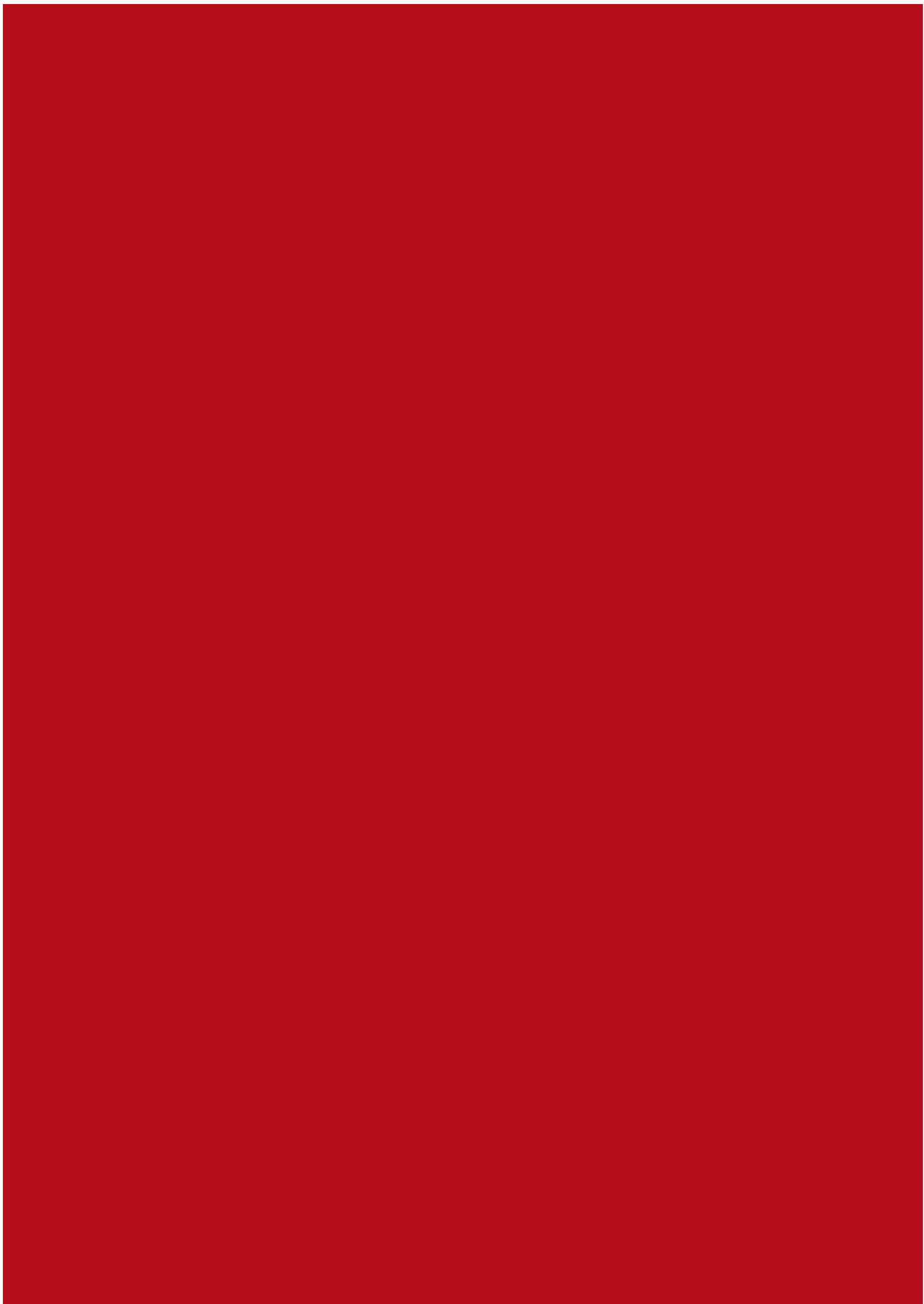
Pakistan Institute of Legislative Development and Transparency (PILDAT)
<http://www.pildat.org/>

Transparency International Defence & Security Programme
<http://www.ti-defence.org/>

World Bank Institute Parliamentary Program
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/parliament/>

Shënime fundore

1. "OECD Best Practices for Budget Transparency," OECD Journal on Budgeting, 1, no. 3, (2001): 8, <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>.
2. Po aty
3. Shih Len Le Roux, The Military Budgeting Process: An Overview (Defence Planning, Programming and Budgeting). Prepared for the SIPRI/ASDR Workshop on The Military Expenditure Budgeting Process, (2002), http://www.sipri.org/research/armaments/milex/publications/other_publications/le-roux.
4. Shih "Best Practices for Budget Transparency," in Journal on Budgeting (Paris: OECD, 2002), 9, <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>.
5. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Alexander Bonde, Winfried Nachtwei, Omid Nouripour, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 16/12193 (Berlin: Deutscher Bundestag, 2009), <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/124/1612481.pdf>.
6. Bemerkungen 2009: zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (Bonn: Bundesrechnungshof, 2009), 29, <http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/bemerkungenjahresberichte/brh-bemerkungen-2009.pdf>.
7. "Bundesrechnungshof: die Liste der vegeudeten Millionen," Spiegelonline, December 8, 2009, <http://www.spiegel.de/fotostrecke/fotostrecke-49584.html>.
8. Deutscher Bundestag, "Im Bundestag notiert: Einsatz von Drohnen zur Videoüberwachung", February 10, 2010, http://www.bundestag.de/presse/hib/2010_02/2010_036/04.html.



DCAF Head Office, Geneva

By Post:

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)

P.O.Box 1360

CH-1211 Geneva 1

Switzerland

For Visitors:

Rue de Chantepoulet 11

CH-1201 Geneva 1

Switzerland

Tel: +41 (0) 22 741 77 00

Fax: +41 (0) 22 741 77 05

www.dcaf.ch