

Strategjia për Reformën e Menaxhimit të Financave Publike (SRMFP) të Kosovës 2016-2020

Qershor 2016

Tabela e përmbajtjes

Shkurtesat	4
Përmbledhje ekzekutive	7
Kapitulli 1.- Historiku i strategjisë së reformës së MFP	8
1.1 Qëllimi i strategjisë	8
1.2 Rëndësia e strategjisë për partneritetin e Kosovës me Bashkimin Evropian	8
1.3 Programi me FMN-në	9
1.4 Metoda e përgatitjes	9
1.5 Struktura e dokumentit	10
Kapitulli 2 Qasja e përgjithshme ndaj Reformës së MFP	10
2.1 Analiza e gjendjes	10
2.1.1 Planifikimi strategjik dhe përgatitja e buxhetit	11
2.1.2 Mbledhja e të hyrave	12
2.1.3. Menaxhimi i Thesarit dhe Kontrolli i Shpenzimeve.....	13
2.1.4 Kontabiliteti dhe raportimi.....	15
2.1.5 Auditimi dhe mbikëqyrja	15
2.2 Zgjedhja e prioriteteve të reformës	16
2.2.1 Shtylla 1: Disiplina fiskale.....	17
2.2.2 Shtylla 2: Efikasiteti alokues.....	17
2.2.3 Shtylla 3: Efikasiteti operacional	18
2.2.4 Shtylla 4: Çështjet e ndërlidhura (horizontale) të MFP	18
2.3 Shqyrtimi i prioriteteve të reformës	19
Kapitulli 3 Prioritetet e reformës	19
Prioriteti 1: Saktësia e parashikimit të indikatorëve makroekonomik dhe të të hyrave	20
Prioriteti 2: Kontrollat efektive të zotimeve	22
Prioriteti 3: Mbledhja e qëndrueshme e të hyrave	23
Prioriteti 4: Zhvillimi i Kornizës Afatmesme të Shpenzimeve (KASH).....	25
Prioriteti 5: Besueshmëria dhe kontrolli i ekzekutimit të buxhetit vjetor.....	27
Prioriteti 6: Cilësia e informatave të buxhetit kapital	28
Prioriteti 7: Prokurimi Publik	30
Prioriteti 8: Fuqizimi i auditimit të brendshëm.....	32
Prioriteti 9: Fuqizimi i auditimit të jashtëm.....	33
Prioriteti 10: Përmirësimi i sistemeve të TI-së	34

Prioriteti 11: Transparenca për buxhetin	36
Prioriteti 12: Ngritja e qëndrueshme e kapaciteteve në MFP	37
Kapitulli 4 Organizimi institucional.....	38
4.1 Reforma e Administratës Publike	38
4.2 Monitorimi dhe raportimi i Strategjisë për reforma në MFP	39
4.3. Shqyrtimi afatmesëm i Strategjisë për MFP	41
Kapitulli 5 Ndikimi financiar i zbatimit të strategjisë	41
5.1 Vlerësimi i përgjithshëm i kostos së aktiviteteve.....	41
5.2 Burimet e financimit të Strategjisë.....	45
Kapitulli 6 Zvogëlimi i rrezikut	47

Shkurtesat

- RAP	- Reforma e Administratës Publike
- MFP	- Menaxhimi i Financave Publike
- KE	- Komisioni Evropian
- GVRAP	- Grupi i Veçantë për RAP
- SBS (Sector Budget Support)	- Përkrahja Buxhetore Sektoriale
- IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance)	- Instrumenti për Asistencë të Para-aderimit
- BE	- Bashkimi Evropian
- PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability)	- Llogaridhënia Financiare dhe e Shpenzimeve Publike
- OECD (The Organisation for Economic Co-operation and Development)	- Organizata për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim
- SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management)	- Përkrahje për Përmirësim në Qeverisje dhe Menaxhment
- TADAT (Tax Administration Diagnostic Assessment Tool)	- Mjeti Diagnostifikues Vlerësues i Administratës Tatimore
- ZAP	- Zyra e Auditorit të Përgjithshëm
- EP	- Ekipi Përgjegjës
- OECD (The Organization for Economic Cooperation and Development)	- Organizata për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim
- KASH	- Korniza Afatmesme e Shpenzimeve
- TI	- Teknologjia Informative
- FMN	- Fondi Monetar Ndërkombëtare
- SRMFP	- Strategjia për Reformën e MFP
- KBFP	- Kontrolli i Brendshëm i Financave Publike
- ATK	- Administrata Tatimore e Kosovës
- SBA (Stand By Agreement)	- Marrëveshja Stand By
- LMFPF	- Ligji për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë
- BPV	- Bruto Produkti Vendor
- MF	- Ministria e Financave
- KRPP	- Komisioni Rregullativ i Prokurimit publik
- ZPS	- Zyra për Planifikim Strategjik
- ZKM	- Zyra e Kryeministrit
- MIE	- Ministria e Integrimit Evropian
- OSHC	- Organizatat e Shoqërisë Civile
- USAID (United State Agency for International Development)	- Agjencia e Shteteve të Bashkuara për Zhvillim Ndërkombëtarë
- BB	- Banka Botërore
- GIZ (Deutsche Gesellschaft für die Internationale Zusammenarbeit)	- Shoqëria Gjermane për Bashkëpunim Ndërkombëtarë

- PIMA Report (Public Investment Management Assessment)	- Vlerësimi i Menaxhimit të Investimeve Publike
- OB	- Organizatat Buxhetore
- NP	- Ndërmarrje Publike
- NJPMNP	- Njësia për Politika dhe Monitorimin e NP-ve
- SIMFK	- Sistemi Informativ i Menaxhimit të Financave të Kosovës
- PIP	- Programi i Investimeve Publike
- PVF	- Pasqyra Vjetore Financiare
- SMBNJ	- Sistemi i Menaxhimit të Burimeve Njerëzore
- IPSAS (International Public Sector Accounting Standards)	- Standardet Ndërkombëtare të Kontabilitetit në Sektorin Publik
- ESA (European System of National and Regional Accounts)	- Sistemi Evropian i Llogarive Kombëtare dhe Regjionale
- AB	- Auditimi i Brendshëm
- ISSAI (International Standards of Supreme Audit Institutions)	- SNISA- Standardet Ndërkombëtare të Institucionit Suprem të Auditimit
- KBF	- Komisioni për Buxhet dhe Financa
- KMFP	- Kontrolli i Brendshëm i Financave Publike
- BDMS (Budget Development and Management System)	- Sistemi i Zhvillimit dhe Menaxhimit të Buxhetit
- ZKA	- Zyrtari Kryesor Administrativ
- ZKF	- Zyrtari Kryesor Financiar
- PIFC (Public Internal Financial Control)	- Kontrolli i Brendshëm i Financave Publike
- MSA	- Marrëveshja e Stabilizim Asociimit
- DK	- Dogana e Kosovës
- CMR (Change Management Repository)	- Depoja e Menaxhimit të Ndryshim
- DMR	- Divizioni i Menaxhimit të Rrezikut
- CAKI	- Caktimi Automatik i Kontrolleve dhe Inspektoreve
- CCTV (Closed-circuit television)	- Televizioni me qark të mbyllur
- PPP	- Partneriteti Publiko Privat
- GDPS	- Grupi Drejtues për Planifikim Strategjik
- UA	- Udhëzimi Administrativ
- KIP	- Komiteti për Investime Publike
- LPP	- Ligji për Prokurimin Publik
- CIPFA (The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy)	- Instituti i Certifikuar për Financa Publike dhe Përgjegjësitë
- COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission)	- Komiteti i Sponsorimit të Organizatave të Komisionit Treadway
- AP	- Auditori i Përgjithshëm
- ISA-KMP	- Korniza e Matjes së Performancës së Institucionit Suprem të Auditimit – ISA

- ORACLE
 - GFSM (Government Finance Statistics Manual) 2014
 - GFS (Government Finance Statistics)
 - DIS (Decentralised Implementation System)
 - IKAP
 - MAP
 - KMRAP
 - SMAP
 - ATDK
- Data bazë e sistemit të menaxhimit, e bazuar në të dhëna objekt-relacionale
 - Manuali i Statistikave Financiare Qeveritare 2014
 - Statistikat Financiare Qeveritare - SFQ
 - Sistemi i Zbatimit të Decentralizuar
 - Instituti Kosovarë për Administratën Publike
 - Ministria e Administratës Publike
 - Këshilli Ministror për RAP
 - Strategjia për Modernizimin e Administratës Publike
 - Agjencia e Tatimeve dhe Doganave të Kosovës

Përmbledhje ekzekutive

Në kuadër të reformave të parapara në Reformën për Administratën Publike (RAP), Kosova synon të sigurojë një sistem të Menaxhimit të Financave Publike (MFP) modern, në harmoni me standardet dhe përvojat më të mira ndërkombëtare. Kjo do të mundësojë funksionimin efikas dhe efektiv të të gjitha fazave të Menaxhimit të Financave Publike. Si pjesë e dialogut të përbashkët në mes të Qeverisë së Kosovës dhe Komisionit Evropian (KE), në takimet e Grupit të Veçantë për RAP (GVRAP), është siguruar përkrahja financiare përmes përkrahjen buxhetore sektoriale (Sector Budget Support-SBS) nga fondet e Instrumentit të Asistencës për Para-aderim (IPA) të Bashkimit Evropian (BE). Aktualisht, një marrëveshje për mbështetje buxhetore sektoriale për dy shtyllat e para të RAP pritet të nënshkruhet në kuadër të IPA 2016. Ndërsa përkrahja e dytë buxhetore sektoriale pritet të finalizohet edhe për sektorin e MFP-së në kuadër të IPA 2017. Të dyja marrëveshjet kushtëzohen me kërkesën që Kosova të ketë të miratuar një strategji të cilësisë së mirë në fushën e Menaxhimit të Financave Publike, e cila do të adresojë në mënyrë të drejtë të gjeturat e raporteve vlerësuese në këtë fushë si ai i PEFA, SIGMA, TADAT po edhe të ZAP.

Fillimisht, me vendimin Nr. 105/2015, në shtator 2015 është themeluar Ekipi Përgjegjës (EP) për hartimin e Strategjisë, në përbërjen e të cilit janë emëruar përfaqësuesit e të gjithë akterëve relevant të institucioneve qeveritare të Kosovës. Ekipi, me përkrahjen dhe ekspertizën e ofruar nga OECD/SIGMA, fillimisht ka analizuar dokumentet vlerësuese relevante nga fusha e MFP si PEFA, SIGMA, TADAT dhe Raporti 2015 i Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm (ZAP). Në bazë të të gjeturave janë dakorduar katër shtyllat dhe 12 prioritetet e strategjisë.

- I. Disiplina fiskale
 - Saktësia e parashikimit të indikatorëve makroekonomik dhe të hyrave
 - Kontrollat efektive të zotimeve
 - Mbledhja e qëndrueshme e të hyrave
- II. Efikasiteti alokues
 - Zhvillimi i kornizës afatmesme të shpenzimeve (KASH)
 - Besueshmëria dhe kontrolli i ekzekutimit të buxhetit vjetor
 - Cilësia e informatave të buxhetit kapital
- III. Efikasiteti operacional
 - Prokurimi Publik
 - Fuqizimi i auditimit të brendshëm
 - Fuqizimi i auditimit të jashtëm
- IV. Çështjet e ndërlidhura të MFP
 - Përmirësimi i sistemeve të TI
 - Transparenca për buxhetin
 - Ngritja e qëndrueshme e kapaciteteve në MFP

Vlen të theksohet se Strategjia në vete ngërthen prioritetet të cilat adresojnë sfidat e identifikuara nga vlerësimet e lartpërmendura, me përkushtimin që fushat ku tashmë janë të rregulluara me standardet ndërkombëtare të vazhdojnë të mirëmbahen dhe përditësohen sipas zhvillimeve të kohës.

Strategjia për Reformën e Menaxhimit të Financave Publike është hartuar në kohën kur Qeveria e Kosovës është duke implementuar programin 22 muhor Stand By me FMN, që ka për qëllim implementimin e politikave në drejtim të arritjes së tri synimeve kryesore:

- a) Promovimin e konsolidimit fiskal dhe rindërtimin e bilanceve bankare (rezervës buxhetore) të Qeverisë brenda periudhës së programit;
- b) Fuqizimin e mëtutjeshëm të stabilitetit financiar, dhe
- c) Rritjen e konkurueshmërisë dhe kapaciteteve produktive

Për më shumë strategjia me qëllim të minimizimit të riskut për duplikim të punës, inkorporon në vete Strategjitë ekzistuese në fushën e MFP-së, dhe përmes freskimit apo rishikimit të paraparë vjetorë të Planit të Veprimit do të sigurohet edhe përfshirja e aktiviteteve të Strategjive të ardhshme në këtë fushë.

Strategjia në vete ngërthen komentet e të gjitha palëve vendore të interesit, të pranura gjatë konsultimeve publike dhe punëtorive të organizuara për këtë qëllim, por edhe të partnerëve tanë zhvillimorë ndërkombëtarë. Bashkëpunimi i vazhdueshëm nisë që nga vlerësimet e bëra në fushën e MFP-së dhe vazhdojnë edhe në fazën e hartimit të Strategjisë. Jemi të bindur se ky bashkëpunim edhe në fazën e zbatimit të strategjisë do të jetë garant i arritjes së ndërtimit të Sistemit Kosovarë të MFP-së bazuar në standardet dhe praktikatat më të mira ndërkombëtare.

Kapitulli 1.- Historiku i strategjisë së reformës së MFP

1.1 Qëllimi i strategjisë

Qëllimi i strategjisë është që të arrihet një menaxhim i shëndoshë i financave publike, duke i fuqizuar tutje sistemet që sigurojnë (1) ‘disiplinë fiskale’, (2) ‘efikasitet funksional’ dhe (3) ‘alokim efektiv’ të resurseve publike të Kosovës. Duke e pasur parasysh rëndësinë e resurseve buxhetore për ofrimin e shërbimeve publike, përmirësimi i sistemit të Menaxhimit të Financave Publike do të ndikojë në të gjitha fushat e shërbimit dhe do të jetë i dobishëm për qytetarët që i shfrytëzojnë ato.

Strategjia për Reformimin e Menaxhimit të Financave Publike (SRMFP) paraqet planet kryesore të Kosovës për reformë në menaxhimin e procesit të buxhetit përfshirë ‘planifikimin strategjik dhe përgatitjen e buxhetit’, ‘ekzekutimin e buxhetit’, ‘kontabilitetin dhe raportimin’ si dhe ‘auditimin dhe mbikëqyrjen’.

Meqë sistemi i Menaxhimit të Financave Publike i përfshin të gjitha proceset që kanë të bëjnë me përgatitjen, ekzekutimin dhe raportimin e resurseve buxhetore, SRMFP ka një shkallë gjithëpërfshirëse. Në disa prej nënsistemeve të MFP, ekzistojnë strategjitë e hollësishme siç është strategjia për Kontrollin e Brendshëm të Financave Publike (KBFP), po ashtu është aprovuar strategjia e prokurimit dhe strategjia për integrimin e ATK dhe të Doganës në Agjensionin e të Hyrave. Strategjitë e nënsistemeve vazhdojnë të zbatohen. Pjesë të këtyre strategjive janë përfshirë në këtë SRMFP duke e pasur parasysh rëndësinë e tyre vendimtare për gjithë sistemin MFP.

Duhet të theksohet që SRMFP përqendrohet vetëm në sistemet administrative dhe ato teknike dhe nuk i adreson vendimet fiskale për alokimin e resurseve buxhetore.

1.2 Rëndësia e strategjisë për partneritetin e Kosovës me Bashkimin Evropian

SRMFP është e lidhur ngushtë me Reformën e Administratës Publike (RAP), e cila në Strategjinë për Zgjerim të Bashkimit Evropian përkufizohet si njëra prej shtyllave të procesit të zgjerimit, së bashku me sundimin e ligjit dhe qeverisjen ekonomike.

Aprovimi i strategjisë së reformës së MFP është po ashtu parakusht për përkrahjen buxhetore sektoriale nga BE përmes IPA. Gjatë viteve të ardhshme, Qeveria e Kosovës planifikon të aplikojë në mekanizmin e përkrahjes buxhetore sektoriale për sektorë të ndryshëm, përfshirë Administratën Publike dhe Menaxhimin e Financave Publike. BE do ta shfrytëzojë SRMFP si standard për përkushtimin e Kosovës që të sigurojë qeverisje të mirë dhe menaxhim të shëndoshë financiar.

1.3 Programi me FMN-në

Gjatë vitit 2015, Qeveria ka negociuar programin 22-mujor Stand-By (SBA) me FMN-së. Duke pasur parasysh se Kosova nuk karakterizohet me ndonjë rrezik fiskal apo të bilancit të pagesave dhe nuk ka politikë monetare, ky program ka fokus të veçantë në shtytjen e rritjes së qëndrueshme ekonomike të vendit. Duke pasur parasysh marrëdhënien që Kosova ka me FMN-në, si një nga partnerët kryesorë në aspektin e hartimit të kornizës makro-fiskale, Kosova në mënyrë të konsiderueshme ka përcaktuar hapësirën në të cilin mund të akomodojë politika të reja që burojnë nga dokumentet e saj strategjike. Në kuadër të programit me FMN, duke marrë parasysh pengesat e larta strukturore me të cilat është duke u përballë ekonomia, Qeveria e Kosovës ka ndryshuar LMFP-në për të funksionalizuar klauzolën e investimeve me qëllim të mundësitë të investimeve në projekte infrastrukturore me karakter zhvillimor, të financuara nga organizatat ndërkombëtare financiare

Në këtë linjë, Qeveria është e angazhuar të zbatojë programin e reformave strukturore të përcaktuara në dokumentet e saj strategjike. Qeveria gjithashtu ka prezantuar edhe rregullin e pagave të bazuar në ligj, mekanizëm ky i cili kufizon rritjen e pagave të sektorit publik me rritjen e BPV-së nominale e që ka për qëllim ndërlidhjen më të mirë të rritjes së pagave të sektorit publik me produktivitetin në ekonomi. Me qëllim të rritjes së efikasitetit të shpenzimeve dhe transparencës, qeveria në agjendën e saj të reformave ka parashikuar edhe zbatimin e prokurimit të centralizuar si dhe prokurimin elektronik. Për këtë qëllim, gjatë vitit 2015, qeveria ka aprovuar listën e gjashtë produkteve që do të jenë objekt i prokurimit të centralizuar për të gjitha organizatat buxhetore të nivelit qendror. Për më tepër, përgjatë periudhës afat-mesme Qeveria synon të vazhdojë gradualisht të zgjerojë edhe më tej listën e mallrave dhe shërbimeve që do të kualifikohen për prokurimin e centralizuar, si dhe të mbulojë të gjitha organizatat buxhetore, përfshirë komunat dhe agjencitë. Në lidhje me prokurimin elektronik, qeveria ka hartuar legjislacionin, i cili, në një periudhë afat-mesme e bën përdorimin e prokurimit elektronik të detyrueshëm për të gjitha organizatat buxhetore.

1.4 Metoda e përgatitjes

Meqë ka aktorë të ndryshëm në fushën e Menaxhimit të Financave Publike, SRMFP është përgatitur nga Ekipi Përgjegjës i emëruar nga MF. Ekipi është udhëhequr nga Departamenti për Integrim Evropian dhe Koordinim të politikave, i përbërë nga drejtoritë kryesore të Ministrisë së Financave përfshirë Departamentin e Buxhetit, Njësinë Qendrore për Harmonizim, Departamentin e Thesarit, Departamenti për Politika Ekonomike dhe Publike dhe Bashkëpunim Financiar Ndërkombëtar, Departamentin Ligjor, Administratën Tatimore të Kosovës (ATK), Doganën e Kosovës, Departamentin e TI-së, Departamentin e Tatimit në Pronë. Pjesë e ekipit kanë qenë edhe përfaqësuesit e KRPP, ZAP, ZPS/ZKM, MIE, dhe MAP.

Edhe pse institucionet si Zyra e Auditorit të Përgjithshëm (ZAP) apo Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik (KRPP) janë të pavarura funksionalisht, janë pajtuar të kontribuojë në SRMFP si pjesëmarrës të Ekipit Përgjegjës dhe si institucione që do të angazhohet për reformat e përfshira në SRMFP.

Për SRMFP janë bërë konsultimet me përfaqësues të organizatave të shoqërisë civile (OSHC) vendore dhe ndërkombëtare aktive në Kosovë përmes procesit të rregullt të konsultimit publik si dhe me partnerët zhvillimorë si BE, USAID, FMN, BB, GIZ. Në këtë kontekst gjatë muajit Prill 2016, janë organizuar dy takime konsultative, njëri me përfaqësues të OSHC-ve dhe tjetri me partnerë zhvillimor. Përpos diskutimeve frytdhënëse, të dy palët kanë dorëzuar komente me shkrim në draftin e diskutuar të Strategjisë dhe Planit të Veprimit. Pas një procesi shqyrtues nga ana e Ekipit përgjegjës, komentet e partnerëve zhvillimor dhe OSHC-ve, janë përfshirë në versionin final të këtyre dokumenteve deri në atë masë sa ka qenë e mundur. Kjo e ka avancuar edhe më tutje kualitetin e këtij dokumenti. Plani i Veprimit do të jetë Anex-1 ndërsa Tabela e bashkangjitur si Anex.-2 i këtij dokumenti paraqet një përmbledhje të komenteve të pranuar nga ana e akterëve dhe sqarimin për apo mos përfshirje të tyre.

1.5 Struktura e dokumentit

SRMFP është e bazuar në një analizë të thuktë të mangësive ekzistuese në sistemet e MFP të Kosovës ashtu siç është raportuar nga institucionet ndërkombëtare dhe nga Zyra e Auditorit të Përgjithshëm. Duke u bazuar në këtë analizë, në Kapitullin 2 SRMFP i përshkruan dymbëdhjetë objektivat e Qeverisë të cilat kanë prioritet. Këto objektiva janë të grumbulluara në katër shtyllat e MFP-së për t'i identifikuar aktivitetet e nevojshme për të arritur progres.

Në Kapitullin 3 është kryer një diagnozë më e hollësishme e 12 fushave me prioritet. Aktivitetet e identifikuar shtjellohen më tutje në Planin e Veprimit në Shtojcën 1. Ky Plan i Veprimit i përfshin masat/aktivitetet specifike dhe i paraqet indikatorët specifikë për vitet 2016-2020. Kapitulli 4 i paraqet hollësisht rolet dhe përgjegjësitë e strukturave relevante në zbatimin e SRMFP. Dhe në fund por jo me më pak rëndësi, Kapitulli 5 i vlerëson nevojat e administratës për resurset e nevojshme shtesë për ti kryer aktivitetet e planifikuara.

Kapitulli 2 Qasja e përgjithshme ndaj Reformës së MFP

2.1 Analiza e gjendjes

Gjatë punës në hartimin e strategjisë, janë shfrytëzuar katër dokumente kryesore për ta bërë vlerësimin e mangësive në sistemet e MFP:

1. Shpenzimet Publike dhe Llogaridhënia Financiare (PEFA): PEFA është një metodë të cilën e posedojnë partnerët të ndryshëm ndërkombëtarë për zhvillim (përfshirë Bankën Botërore dhe FMN) për ta matur cilësinë e menaxhimit të financave publike. Vlerësimi më i fundit për Kosovën është bërë më 31 Janar 2016 dhe mbulon afatin kohorë deri në vitin 2014 (2012-2014). Raporti afron krahasimin e gjendjes së raporteve të PEFA 2007, 2009 dhe të vitit 2015;

2. Vlerësimi i masave Bazë e OECD/SIGMA: Në emër të Komisionit Evropian, OECD/SIGMA e kryen një vlerësim vjetor të cilësisë së administratës publike në vendet para-anëtarësimi dhe në ato në fqinjësi

përfshirë Kosovën. Një pjesë e vlerësimit përqendrohet në Menaxhimin e Financave Publike. Matja më e re është kryer më 2015 dhe mbulon periudhën deri në fund të vitit 2014.;

3. Vlerësimi i FMN –TADAT; Ky vlerësim ka kontribuar me informata në pjesët specifike për mbledhjen e të hyrave. Raporti paraqet vlerësim (notim) të bërë për performancën e komponentëve kyç të sistemit të administratës tatimore të vendit. Raporti ofron një standard për vlerësimin e performancës së sistemit të Administratës Tatimore i cili mund të përdoret për të përcaktuar prioritetet e reformës, dhe me përsëritjen e më pastajme të vlerësimeve, të theksohen të arriturat e reformës. Raporti është publikuar në Maj 2015 dhe mbulon afatin kohorë deri në vitin 2014 (2011-2014). Ky vlerësim identifikon dhe matë rezultatet kritike të operacioneve të ATK-së karshi praktikave më të mira ndërkombëtare; dhe

4. Raporti Vjetor i ZAP i vitit financiar 2014 i publikuar më 2015; Raporti ofron rezultatet më të fundit të auditimit dhe rekomandimin e Auditorit të Përgjithshëm të Kosovës.

Analiza e përparësive dhe e mangësive të sistemit MFP e bën dallimin ndërmjet pesë fazave kryesore të ciklit buxhetor, të cilat pastaj për qëllim të analizës janë ndarë në Nën sisteme si në vijim:

- I. Planifikimi strategjik dhe përgatitja e buxhetit;
- II. Mbledhja e të hyrave;
- III. Menaxhimi i thesarit dhe Kontrolli i shpenzimeve,
- IV. Kontabiliteti dhe raportimi;
- V. Auditimi dhe mbikëqyrja.

5. Vlerësimi i Menaxhimit të Investimeve Publike (PIMA), FMN i publikuar në Shkurt 2016, raporti vlerëson efektivitetin e menaxhimit të investimeve publike nga ana e Qeverisë dhe ofron tetë rekomandime konkrete për përmirësimin e praktikave të menaxhimit të investimeve publike.

2.1.1 Planifikimi strategjik dhe përgatitja e buxhetit

Në vijim janë të përshkruara përparësitë dhe mangësitë në nën sisteme të ndryshme të planifikimit strategjik dhe të përgatitjes së buxhetit.

- *Planifikimi makroekonomik / Parashikimi i të hyrave;* Si Raporti i Vlerësimit PEFA ashtu edhe ai i SIGMA-së të vitit 2014 theksojnë faktin që parashikimet makroekonomike në përgjithësi janë tejet optimiste dhe ka tendencë që të hyrat të jenë të mbivlerësuara
- *Planifikimi afatmesëm i shpenzimeve;* Si Raporti i vlerësimit PEFA ashtu edhe ai i SIGMA theksojnë që perspektiva afatmesme në buxhetim ende nuk është zhvilluar mirë dhe KASH ende nuk funksionon plotësisht si instrument për alokimin e resurseve. Në përgjithësi, dokumenti KASH përqendrohet më shumë në parashikimet e buxhetit vjetor ndërsa shifrat për dy vjetët e ardhshëm në shumicën e rasteve janë vlerësime jo shumë të qëndrueshme.
Po ashtu vërehet që praktika aktuale e përgatitjes së KASH është që secila OB e dorëzon propozimin e vetë të buxhetit për hartim të KASH. Mungon një qasje sektoriale për fazën KASH (në të cilën OB konsolidohen në një sektor të vetëm).
- *Rreziku fiskal;* Raporti i Vlerësimit PEFA ju referohet rreziqeve të mundshme fiskale nga Ndërmarrjet Publike dhe Qeveria lokale dhe vëren që Qeveria e Kosovës ka arritur përparim në forcimin e mbikëqyrjes së gjendjes financiare të Ndërmarrjeve Publike (NP). Po ashtu, KASH 2016-18 përfshin një pjesë të rreziqeve fiskale në lidhje me faktorët makroekonomikë. Nevojitet fuqizim i mëtejshëm i KASH –it sa i përket aftësisë së tij për të kryer analizë analitike të rrezikut fiskal.

SIGMA vëren në vlerësimin e bërë që në buxhet nuk janë obligimet kontigjente.

Raporti i auditimit i ZAP (për 2013) pranon që Njësia për Politika dhe Monitorim e NP-ve (NJPMNP) në Ministrinë e Zhvillimit Ekonomik e ka përmirësuar përmbushjen e saj por tërheqë vërejtjen që Kuvendi nuk ka luajtur rol aktiv pasues për t'i diskutuar rezultatet e auditimit me udhëheqjen e NP. Në raportin e vitit 2014, ZAP nuk i komenton rreziqet fiskale nga NP-të.

- *Procedurat për përgatitjen e buxhetit (kalendari, kufiri, udhëzimet)*; Raporti i Vlerësimit të PEFA-së e vlerëson pozitivisht rregullsinë e përgatitjes vjetore të buxhetit.

Të gjeturat nga Raporti i SIGMA-së sugjerojnë se ka hapësirë për përmirësim meqë përgatitja e buxhetit është e ndërlikuar në mënyrë të panevojshme me shumë qarkore buxhetore. Për më tepër ky raport, vë në pah shfrytëzimin e kufizuar të kufijve buxhetor të përcaktuar me KASH gjatë hartimit të buxhetit vjetor (shih po ashtu planifikimin e shpenzimit afatmesëm).

- *Transparenca e buxhetit (klasifikimi dhe mbulueshmëria)*; PEFA e vlerëson pozitivisht klasifikimin dhe mbulueshmërinë e buxhetit. PEFA vëren që avancimi i SIMFK ka bërë të mundur që Buxhetit 2015 të jetë buxheti i parë që paraqitet sipas klasifikimit funksional/nën-funksional si edhe klasifikimit ekonomik.

Po ashtu SIGMA thekson që në dokumentin e buxhetit përfshihen të gjitha informatat themelore dhe që niveli i informatave madje mund të jetë shumë i detajuar. Megjithatë, vëren që mungojnë disa zbulime (siç janë vlerësimet më të fundit për vitin aktual). Po ashtu, buxheti ende nuk përfshinë informatat e performancës jo-financiare.

Të tre raportet PEFA, SIGMA dhe ZAP gjejnë që pagesat e palëve të treta nga donatorët (përfshirë fondet IPA) nuk janë të përfshira (shpalosura) në mënyrë adekuate.

- *Buxheti kapital / Planifikimi i Investimit Publik*; PEFA ju kushton vëmendje përmirësimeve në një numër të proceseve që kanë të bëjnë me planifikimin e Programit të Investimeve Publike (PIP). Megjithatë, prapë se prapë nuk shfrytëzohet në potencialin e tij të plotë. Kjo ndodhë kryesisht për shkak të mungesës së trajnimit adekuat të rregullt për shfrytëzimin e sistemit PIP-it.

Raporti i SIGMA-së vëren pjesëmarrjen jashtëzakonisht të lartë të shpenzimeve kapitale në shpenzimet totale (27 %) dhe i referohet në pak raste (ose disa raste) klasifikimit jo të drejtë të shpenzimeve rrjedhëse si shpenzime kapitale.

ZAP i ka kualifikuar Pasqyrat Vjetore Financiare (PVF) të vitit 2014, në bazë të vlerës materiale të klasifikimit të gabuar të shpenzimeve rrjedhëse si investime kapitale.

ZAP po ashtu vëren shkallën e jo të duhur të ekzekutimit të buxhetit të projekteve kapitale si në nivelin qendror ashtu edhe në atë lokal (80 %) që ka shkaktuar vështirësi në realizimin e planeve dhe të objektivave operationale të OB-ve, që po ashtu ka pasur ndikim në zvogëlimin e investimeve në sektorin privat.

2.1.2 Mbledhja e të hyrave

Në vijim përshkruhen përparësitë dhe mangësitë në nënsistemet e ndryshme të mbledhjes së të hyrave. Në fillim kemi përshkrimet në fushën e Menaxhimit të të hyrave:

- *Administrimi i të hyrave*; Raporti i Vlerësimit PEFA thekson faktin që futja në përdorim e numrave fiskal e ka përmirësuar administratën tatimore, por vëren që procesi i ankesave përmes sistemit të gjykatës nuk është duke funksionuar në mënyrë optimale. Ngjashëm, edhe Raporti i Vlerësimit Diagnostik të ATK (TADAT), i kryer nga FMN, në Maj të vitit 2015, vlerëson që ende ekziston menaxhim i dobët i tatimeve të papaguara, kombinuar me

dështimin për t'i shlyer borxhet e pambledhshme, si dhe monitorim i dobët i kontesteve tatimore dhe përfundimeve të tyre

- *Mbledhja e të hyrave*; Në nivel të përgjithshëm, dihet që burimet e të hyrave të brendshme duhet t'i zëvendësojnë të hyrat kufitare meqë integrimi në vijim e sipër në Bashkimin Evropian do t'i zvogëlojë të ardhurat nga këmbimet tregtare.

Mbledhja e të hyrave në vitin 2014 ishte 12% më e vogël se planifikimi. Kjo është shkaktuar pjesërisht nga parashikimet tepër optimiste që i mbivlerësojnë investimet e huaja dhe investimet kapitale të qeverisë.

Raporti i Vlerësimit PEFA dhe Raporti i ZAP vërejnë që shqetësimi kryesor është niveli i lartë i borxheve të pa-arkëtueshme dhe që mbledhja e borxheve tatimore është e ulët (20% e totalit).

2.1.3. Menaxhimi i Thesarit dhe Kontrolli i Shpenzimeve

Përparësitë dhe mangësitë në vijim janë ndarë fillimisht në Menaxhimin e Thesarit dhe Kontrollin e Shpenzimeve. Në Menaxhimin e Thesarit kemi këtë gjendje:

- *Menaxhimi i parave të gatshme*; Raportet e PEFA dhe SIGMA tërheqin vëmendjen që aspektet kryesore të menaxhimit të parave të gatshme përfshirë Llogarinë e Vetme të Thesarit, parashikimin e parave të gatshme dhe ruajtjen e kufijve të alokimit të buxhetit funksionojnë mirë. Raporti i SIGMA –së përmend presionin e konsiderueshëm të shpenzimeve në fund të vitit. Gjithashtu raporti i SIGMA-së identifikon mungesën e komunikimit të integruar të sistemeve të ndryshme të TI-së.
- *Menaxhimi i borxhit*; Raporti i PEFA –së dhe SIGMA-së konsiderojnë që krijimi i njësisë për menaxhimin e borxhit e ka lehtësuar menaxhimin e mirë të borxhit dhe që janë krijuar kushtet themelore për sigurimin e huazimit nga tregu. Niveli i borxhit/huazimit është i ulët (nën 11% të BPV). Edhe pse Ligji për Borxhin Publik ua mundëson komunave të hyjnë në marrëveshje të huamarrjes, asnjë komunë nuk e ka bërë këtë ende. Raporti i ZAP vëren që Programi i Borxhit Shtetëror i përgatitur nga MF ka qenë në pajtim me kornizën makroekonomike dhe fiskale për ta siguruar një pozitë të qëndrueshme.
- *Lista e pagave*; PEFA vëren përmirësime në zhvendosjen e sistemit të pagesave nga Ministria e Administratës Publike në Thesar më 2014. Dobia e kësaj ishte zvogëlimi i gabimeve në shqyrtimin e listës së pagave, meqë OB-të mund t'i ofrojnë të dhënat mujore të listës së pagave në formë elektronike drejtpërdrejt në sistemin e listës së pagave në Thesar. Në kohën e kryerjes së vlerësimit, SMBNJ nuk ka qenë ende i lidhur me sistemin e listës së pagave, i cili tani gjendet në Thesar por lidhja e plotë elektronike ishte planifikuar të ndodhte gjatë vitit 2015. Aktualisht, OB-të janë duke e shfrytëzuar ndarazi sistemin e listës së pagave dhe sistemin e menaxhimit të resurseve njerëzore. ZAP ka vënë re ndryshime të rëndësishme në strukturën e shpenzimeve gjatë vitit 2014. Shpenzimet për pagat dhe mëditjet janë rritur për 16% ndërsa shpenzimet për investime kapitale janë zvogëluar për 22%. ZAP bën thirrje për reforma në fushën e administratës publike përfshirë sistemin e ri të pagave dhe kontroll dhe transparencë në procedurat e rekrutimit.

Ndërkaq në Kontrollin e Shpenzimeve kemi të gjeturat si në vijim:

- *Prokurimi*; PEFA vëren që Ligji për Prokurimin Publik i vitit 2011 është afër praktikës më të mirë ndërkombëtare dhe sistemi i prokurimit në përgjithësi është transparent sa ju përket informatave që kanë të bëjnë me prokurimin të cilat janë në dispozicion të publikut. Tutje ky raport thekson që (i) Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik nuk është në gjendje ta përcaktojë nëse shfrytëzimi i procedurave jo-konkurrese të prokurimit nga OB-të është i arsyeshëm, dhe nuk ekziston si një sistem i auditimit të prokurimit dhe (ii) Organi i pavarur Shqyrtues i Prokurimit nuk ka në Bordin e tij ndonjë përfaqësues të sektorit privat. Po ashtu SIGMA konsideron që korniza ligjore (në pajtueshmëri me Acquis) ekziston në masë të madhe dhe që struktura institucionale është duke funksionuar (me disa boshllëqe të kapacitetit). Po ashtu i referohet edhe strategjisë për trajnimin në prokurim publik 2014-2018 që është aprovuar për t'i rritur shkathtësitë e zyrtarëve të prokurimit. Është identifikuar që ka hapësirë të mëtejshme për përmirësim sa i përket mungesës së strategjisë nacionale të prokurimit publik, efektshmërisë së shërbimit të tavolinës ndihmëse nga KRPP, motivimit që nxit vendimet e mekanizmit të ankesës dhe mungesës së procedurave të avancuara të prokurimit (p.sh. prokurimi i centralizuar i kontratave kornizë). SIGMA po ashtu vëren që shumë shpesh vendimet e prokurimit bazohen në kriterin e çmimit më të ulët pa e marrë parasysh cilësinë e ofertave, e cila gjë shpesh mund të ketë për pasojë probleme në zbatimin e kontratës.
- *Kontrolli i brendshëm*; Në përgjithësi organizatat buxhetore funksionojnë në pajtim me Rregullat dhe Procedurat e Thesarit në lidhje me menaxhimin financiar. Megjithatë, siç theksohet nga PEFA, përkundër përpjekjeve për ta forcuar pajtueshmërinë, prapë se prapë ndodhin mos-pajtueshmëri (siç është pasqyruar në raportet vjetore të ZAP). Të tri raportet PEFA, SIGMA dhe ZAP vërejnë që kontrollet e zotimit nuk kanë qenë efektive në parandalimin e hyrjes në borxhe. Niveli i tillë i shtuar i pagesave të vonuara për shkak të funksionimit të pamjaftueshëm të kontrolleve të zotimit, po i rëndojnë buxhetet e ardhshme. Bazuar në raportet e ZAP, PEFA po ashtu thekson që ka hapësirë për përmirësimin e kontrolleve tjera, e në veçanti në menaxhimin e aseteve. ZAP vëren mungesën e regjistrave të aseteve dhe raportimin jo të drejtë të aseteve nga OB-të. SIGMA vëren që korniza ligjore nuk është plotësisht e harmonizuar me kërkesat e KBFP. Rolet dhe përgjegjësitë nuk sigurojnë kontroll efektiv financiar dhe e mbajnë fokusin e menaxhimit financiar në ekzekutimin e buxhetit vjetor. Për më tepër, është vërejtur mungesa e përkushtimit institucional (siç pasqyrohet nga shkalla e përgjigjeve në pyetësorin vetë-vlerësues). Për më shumë, sa i përket rreziqeve dhe dobësive në fushën e kontrollit të brendshëm, Qeveria e Kosovës ka aprovuar tashmë Strategjinë e Kontrollit të Brendshëm të Financave Publike e cila është në implementim e sipër. Kjo strategji ngërthen në vete katër objektiva kryesore që kanë për qëllim të adresojnë sfidat kryesore sa i përket kontrollit të brendshëm në kuadër të Qeverisë së Kosovës.
- *Ri-alokimet e buxhetit gjatë vitit*; Të dyja raportet PEFA dhe SIGMA tërheqin vëmendjen për shumën relativisht të lartë të ri-alokimeve buxhetore gjatë vitit, e cila mundësohet nga LMFPP që lejon transferimin deri në 25% ndërmjet linjave buxhetore, pa pasur nevojë ta informojnë Kuvendin. Përveç kësaj, janë futur në përdorim rregulla të posaçme për ndryshimin e buxhetit në Ligjin Vjetor të Buxhetit, që ia mundësojnë Qeverisë ta bëjë transferimin e fondeve nga OB-të deri në 5% të buxhetit total, pa e kërkuar aprovimin paraprak të Kuvendit.

2.1.4 Kontabiliteti dhe raportimi

Në vijim përshkruhen përparësitë dhe mangësitë në nënsistemet e ndryshme të ekzekutimit të buxhetit.

- *Standardet e kontabilitetit*; PEFA, SIGMA dhe ZAP konfirmojnë që plotësohen të gjitha kërkesat e IPSAS “Raportimi financiar sipas kontabilitetit të bazuar në para të gatshme”.
- *Raportet financiare gjashtëmujore*; PEFA nuk jep sinjal për ndonjë mangësi të madhe në sistemet e kontabilitetit dhe e vërteton saktësinë e SIMFK dhe Llogarisë së Vetme të Thesarit. Meqë të gjitha organizatat buxhetore janë të lidhura me SIMFK për buxhetim, kontabilitet dhe funksion të raportimit, raporte të sakta buxhetore mund të përgatiten gjatë tërë vitit. SIGMA vëren që informatat për Kuvendin gjatë vitit paraqiten vetëm në nivel të përgjithshëm.
- *Pasqyrat Vjetore Financiare*; PEFA vëren që gjatë tre vjetëve të fundit MF i ka dorëzuar Pasqyrat Vjetore Financiare në kuadër të afatit të kërkuar kohor të datës 31 mars 2014. ZAP konfirmon që PVF përmban informata të plota për të hyrat, shpenzimet, asetet dhe detyrimet, dhe mangësitë nuk janë materiale. Konsolidimi dhe raportimi i asetëve është përmirësuar gjatë vitit 2014 krahasuar me vitin paraprak. Megjithatë, siç u përmend më lart (shih buxhetimin kapital), shpenzimet e investimeve kapitale, mallrat dhe shërbimet dhe subvencionet nuk klasifikohen gjithëherë në kategoritë adekuate ekonomike që ka rezultuar në kualifikimin e opinionit për PVF 2014. SIGMA vëren që Qeveria ofron informata themelore, por jo edhe të dhëna në pajtueshmëri me ESA 2010 dhe informata jo-financiare. Po ashtu ZAP përmend mungesën e informatave për performancën dhe rekomandon që nevojitet më tepër të theksohet arritja e vlerës më të mirë për para gjatë shfrytëzimit të burimeve të kufizuara.

2.1.5 Auditimi dhe mbikëqyrja

Vijon përshkrimi i përparësive dhe mangësive në nënsisteme të ndryshme të auditimit dhe të mbikëqyrjes.

- *Auditimi i brendshëm*; PEFA vjen në përfundim që, në përgjithësi Auditimi i brendshëm (AB) në Kosovë është funksional dhe i plotëson standardet profesionale. Problemi kryesor është adresimi i rekomandimeve të auditimit të brendshëm nga menaxhmenti i OB-ve. SIGMA vëren që AB është themeluar në shumicën e OB-ve, derisa 49% e OB-ve i kanë të plotësuara njësitë e AB me staf të mjaftueshëm. Në disa OB, njësitë e AB janë shumë të vogla për të vepruar në pajtueshmëri me standardet, disa raporte të AB nuk janë gjithmonë në pajtueshmëri me standardet. Lidhur me shkathtësitë e auditorëve të brendshëm, SIGMA vëren që 45% e auditorëve janë të certifikuar dhe nuk është siguruar qëndrueshmëria e trajnimit përmes Institutit të Licencuar për Financa Publike dhe Kontabilitet. Gjithashtu ZAP konstaton problemin e shërbimeve të auditimit të brendshëm në disa institucione të vogla të pavarura që i përgjigjen drejtpërdrejt Kuvendit. Këto përparësi dhe mangësi janë analizuar në mënyrë më të detajuar në Strategjinë e Kontrollit të Brendshëm të Financave Publike dhe nëpërmjet planit të veprimit të kësaj strategjie janë paraparë masat konkrete për të adresuar këto mangësi.
- *Auditimi i jashtëm*; Një ligj i ri për krijimin e mandatit dhe pavarësisë së ZAP në pajtim me ISSAI (SNISA) i është dorëzuar Kuvendit. PEFA vëren që sa i përket auditimit financiar, ZAP e ka rritur mandatin prej 80%, në vlerësimin e PEFA më 2009, në 100%. Si PEFA ashtu edhe SIGMA konsiderojnë që madhësia e kapacitetit të

auditimit i kushtohet auditimit të rregullsisë dhe që auditimi i performancës është ende në fazën e zhvillimit

Doracaku i auditimit të rregullsisë që adreson auditimin financiar dhe atë të pajtueshmërisë është në harmoni me standardet ndërkombëtare të auditimit për sektorë publik (ISSAI-të) por SIGMA vëren që në praktikë nuk shfrytëzohet gjithmonë metodologjia për të siguruar auditime të cilësisë së lartë.

Është krijuar një program certifikimi i bazuar në SNISA lidhur me auditimin e rregullsisë dhe të performancës.

- *Mbikëqyrja parlamentare në aprovimin e buxhetit*; PEFA vëren që gjatë tre vjetëve të fundit, në pajtim me LMFPP, buxheti është dorëzuar në Kuvend së paku 2 muaj para fillimit të vitit të ri fiskal. Rregullorja e Punës e Kuvendit ia delegon përgjegjësinë për rishikimin e buxhetit Komisionit për Buxhet dhe Financa (KBF). KASH i dorëzohet Kuvendit për informim në prill, ashtu si përcakton LMFPP, por nuk hedhet në votim.

LMFPP nuk e lejon rritjen e nivelit të përgjithshëm të alokimeve buxhetore jashtë procesit formal të rishikimit të buxhetit. Ligji parashikon rregulla të qarta për ndryshimet e buxhetit gjatë vitit, të cilat respektohen mirë. Por, ato mundësojnë duke përjashtuar kategorinë e pagave dhe mëditjeve, transferimin e një pjese të një ndarje të Organizatës buxhetore, në një ndarje tjetër të Organizatës buxhetore më pak se (25%) e ndarjes së ndikuar negativisht pa pasur nevojë për miratim me shkrim nga Kuvendi.

Përveç kësaj, në Ligjin Vjetor të Buxhetit janë futur disa dispozita të posaçme për rregullat e ndryshimit të buxhetit që ia mundësojnë Qeverisë që në tremujorin e fundit, kur ka ngecje në realizimin e planit të shpenzimeve, të transferojë fonde nga OB-të deri në 5% të të gjitha ndarjeve vjetore buxhetore pa e kërkuar aprovimin paraprak të Kuvendit .

- *Mbikëqyrja parlamentare në shqyrtimin e raporteve të auditimit*; Raporti i PEFA konstaton që gjatë tri viteve të kaluara, raportet e auditimit janë shqyrtuar nga Komisioni Mbikëqyrës i Financave Publike (KMFP) i Kuvendit të Kosovës brenda tre muajve prej pranimit të tyre. Komisioni po ashtu ka filluar të kërkojë nga Organizatat Buxhetore t'i përgatisin dhe t'i dorëzojnë planet e veprimit për t'i trajtuar konstatimet e ZAP. Ndërsa PEFA pohon që puna e Komisionit me organizatat individuale të buxhetit është përmirësuar gjatë dy vjetëve të fundit, nuk ka kërkuar nga Qeveria të përgatis plane të veprimit për t'i trajtuar rekomandimet e ZAP të cilat ishin në raportet e saj për Pasqyrat Vjetore Financiare të Qeverisë. SIGMA vëren që Kuvendi nuk ka nxjerrë rekomandime lidhur me raportin e Kontrollit të Menaxhimit Financiar.

2.2 Zgjedhja e prioriteteve të reformës

Analiza e raporteve të PEFA, SIGMA dhe ZAP tregon që menaxhimi i financave publike pasqyron një numër të përparësive. Megjithatë, analiza po ashtu tregon që ka hapësirë për përmirësim. Sfidat e identifikuara janë renditur në katër shtyllat (objektivat) e menaxhimit të financave publike:

- I. Disiplina fiskale
- II. Efikasiteti alokues
- III. Efikasiteti operacional
- IV. Çështjet e ndërlidhura të MFP

Në vijim prezantohet shkurtimisht gjendja dhe ndarja e prioriteteve sipas shtyllave. Prioritetet paraqiten me veprimet që do të ndërmerren për përmirësimin e Sistemit të Menaxhimit të Financave Publike të Kosovës.

2.2.1 Shtylla 1: Disiplina fiskale

Si objektivi i parë është paraparë që sistemi MFP duhet të sigurojë që shpenzimet dhe të hyrat të jenë të balancuara dhe që Qeveria të mos krijoj borxhe të paqëndrueshme. Në këtë kontekst rregulla fiskale e aprovuar në vitin 2013, e cila kufizon deficitin buxhetor në 2% të BPV-së dhe mban nën kontroll nivelin e borxhit, siguron qëndrueshmëri fiskale. Qeveria mbetet e përkushtuar në zbatimin dhe në fuqizimin e mëturshëm të implementimit të rregullës fiskale, e cila do ta udhëheqë politikën fiskale gjatë periudhës së ardhshme afatmesme drejt sigurimit të qëndrueshmërisë afatgjate fiskale. Në të njëjtën kohë MF është duke planifikuar një sërë masash që do të krijojnë një kornizë të qëndrueshme të ruajtjes së disiplinës së përgjithshme fiskale.

Në përgjithësi, sistemi aktual i MFP e mbështetë disiplinën e përgjithshme fiskale. Në rastet e mungesës së të hyrave reagohet me ulje të shpenzimeve. Megjithatë, uljet e tilla të shpenzimeve mund të jenë të dëmshme për ofrimin e shërbimeve dhe mund të parandalohen me një parashikim më të saktë të të hyrave. Prandaj, parashikimi real i indikatorëve makroekonomik dhe të hyrave është vendosur si prioriteti numër 1.

Për ta mbajtur disiplinën fiskale gjatë viteve të ardhshme, gjetja e zëvendësimeve të brendshme për të hyrat nga kufiri, do të jetë thelbësore, në mënyrë që të financohen investimet publike të nevojshme për rritje të qëndrueshme ekonomike dhe për t'i adresuar sfidat e shumta. Prandaj, si prioritet numër 2 është vendosur mbledhja e qëndrueshme e të hyrave.

Nëse vonesat në pagesa rriten, cenohet disiplina e përgjithshme fiskale. Mos pagesa me kohë e tyre, do të rezultojë në shkurtime tjera buxhetore, gjë që mund të mos jetë e realizueshme nga aspekti ekonomik dhe politik. Meqë vonesat në pagesa kryesisht bëhen si rezultat i mosrespektimit të plotë të kontrollit të zotimeve, kontrolli efektiv i zotimeve vendoset si prioritet numër 3.

2.2.2 Shtylla 2: Efikasiteti alokues

Si objektivi i dytë, sistemi MFP duhet ta mbështesë alokimin e fondeve publike në përputhje me prioritetet e qeverisë dhe duhet të mbështeten nga vendimmarrësit politikë.

Meqë prioritetet politike jo gjithnjë mund të realizohen brenda një viti fiskal, një instrument i mirë për vendimmarrësit është parashikimi afatmesëm i buxhetit. Analiza tregon që parashikimi afatmesëm i buxhetit është ende duke u zhvilluar. Si prioritet numër 4, është vendosur zhvillimi i mëtejshëm i Kornizës Afatmesme të Shpenzimeve (KASH).

Korniza afatmesme e shpenzimeve mund të jetë efektive nëse kufijtë buxhetor respektohen në ligjin vjetor të buxhetit. Procesi i hartimit të buxhetit e mbështet këtë deri në një masë. Megjithatë ri-alokimet në vlerë të konsiderueshme të fondeve buxhetore ndërmjet OB-ve gjatë vitit dhe alokimet nga fondet kontigjente nënkuptojnë që përgatitja e buxhetit do të mund të përmirësohej për ta mbështetur një proces më rigoroz të alokimit të resurseve sipas prioriteteve strategjike. Besueshmëria dhe kontrolli i ekzekutimit të buxhetit vjetor është caktuar si prioriteti numër 5.

Alokimi i resurseve në pajtim me prioritetet duhet të bazohet në informata të besueshme. Cilësia e informatave nënvlerësohet në veçanti në rastin e investimeve kapitale ashtu siç pasqyrohet edhe me kualifikimet e opinioneve në raporte të Auditorit të Përgjithshëm. Po ashtu, sistemi PIP nuk është shfrytëzuar me krejt potencialin e tij. Prandaj, Cilësia e informatave të buxhetit kapital propozohet si prioriteti numër 6.

2.2.3 Shtylla 3: Efikasiteti operacional

Si objektivi i tretë, sistemet MFP duhet ta mbështesin ofrimin e shërbimeve publike duke e parandaluar keqpërdorimin e fondeve publike dhe duke e rritur vlerën për para të shpenzimeve publike.

Sa i përket shpenzimeve publike, për kategoritë ekonomike të shpenzimeve për Paga dhe mëditje si dhe mallrat dhe shërbimet, raporti i vitit 2013 i Auditorit të Përgjithshëm tregon që kontrolli i listës së pagave nuk paraqet më rrezik të madh, andaj nuk parashihet si prioritet me këtë strategji. Edhe pse ligji për prokurimin publik është në pajtim me praktikën më të mira ndërkombëtare, Kosova ende përballet me sfida në zbatimin efektiv të këtij ligji. Në pajtim me këtë, forcimi i praktikave të prokurimit për përmirësimin e pajtueshmërisë me rregulloret e aplikueshme është caktuar si prioriteti numër 7.

Pajtueshmëria me rregulloret, ka më shumë të ngjarë të arrihet në kontekstin e zbulimit dhe korigjimit të mos pajtueshmërisë. Kontrolli i Brendshëm është prioriteti kryesor në kuadër të kësaj shtylle. Me që për këtë fushë Qeveria e Kosovës e ka të aprovuar Strategjinë e Kontrollit të Brendshëm të Financave Publikë e cila i adreson sfidat kryesore të kontrollit të brendshëm, në kuadër të Strategjisë së Menaxhimit të Financave Publike prioriteti i është dhënë auditimit të brendshëm dhe të jashtëm, si elemente shtesë ndaj Strategjive tjera ekzistuese. Auditimi efektiv i brendshëm dhe i jashtëm janë mekanizma të përshtatshëm për zbulimin e mos pajtueshmërisë. Forcimi i auditimit të brendshëm dhe të jashtëm propozohen si prioriteti numër 8 respektivisht prioriteti numër 9.

2.2.4 Shtylla 4: Çështjet e ndërlidhura (horizontale) të MFP

Përveç nëntë prioritetëve të identifikuar më lartë, janë identifikuar tri çështje që janë me rëndësi thelbësore për mbështetjen e arritjes së të tri objektivave të MFP. Këtyre ju referohemi si çështje të ndërlidhura (horizontale).

Çështja e parë është ekzistimi i sistemeve të ndryshme të TI në menaxhimin e buxhetit: SIMFK, lista e pagave, E-prokurimi, E-asetet, Sistemi i Zhvillimit dhe Menaxhimit të Buxhetit (BDMS) dhe Sistemi PIP janë aktualisht në përdorim. Secili prej këtyre sistemeve funksionon në mënyrë adekuate. Megjithatë, meqë ndërlidhja nuk është realizuar plotësisht, është rritur ngarkesa me punë dhe rreziku nga gabimet. Meqë informatat e plota dhe të drejta janë me rëndësi thelbësore për vendimmarrje të bazuar në informata, integrimi i sistemeve të TI është vendosur si prioriteti numër 10.

Çështja e dytë është transparenca në buxhet. Edhe pse PEFA e vlerëson pozitivisht transparencën e buxhetit në Kosovë, ende ka hapësirë për përmirësim. Duke e pasur parasysh që kjo është njëri prej kryesoreve të pranueshmërisë të KE për mbështetje buxhetore sektoriale (SBS – Sector Budget Support), rritja e transparencës vendoset si prioriteti numër 11.

Çështja e tretë është nevoja e ngritjes së kapaciteteve të nëpunësve civilë të cilët punojnë në fushën e menaxhimit të financave publike. Legjislacioni, rregulloret dhe reformat në MFP mund të zbatohen vetëm me stafin profesional i cili i kupton plotësisht rregulloret dhe sistemet e zbatueshme. Deri më tani trajnimi i stafit në fushën e MFP është i fragmentuar dhe i organizuar si pjesë e projekteve specifike. Me qëllim të ngritjes së kapaciteteve dhe shkathtësive të stafit në mënyrë më sistematike, trajnimi i qëndrueshëm në fushën e MFP vendoset si prioriteti numër 12.

2.3 Shqyrtimi i prioriteteve të reformës

Nisur nga sa u tha më lartë, janë identifikuar dymbëdhjetë prioritete për SRMFP. Ato janë përzgjedhur dhe janë kategorizuar në katër shtylla/objektiva të MFP, përfshirë një shtyllë/objektivë ndërlidhëse. Pra prioritetet janë renditur sipas Shtyllave/Objektivave si më poshtë:

Shtylla	Prioriteti	Përshkrimi
1 Disiplina fiskale	1	Saktësia e parashikimit të indikatorëve makroekonomik dhe të hyrave
	2	Kontrollet efektive të zotimeve
	3	Mbledhja e qëndrueshme e të hyrave
2 Efikasiteti alokues	4	Zhvillimi i kornizës afatmesme të shpenzimeve (KASH)
	5	Besueshmëria dhe kontrolli i ekzekutimit të buxhetit vjetor
	6	Cilësia e informatave të buxhetit kapital
3 Efikasiteti operacional	7	Prokurimi Publik
	8	Fuqizimi i auditimit të brendshëm
	9	Fuqizimi i auditimit të jashtëm
4. Çështjet e ndërlidhura të MFP	10	Përmirësimi i sistemeve të TI
	11	Transparenca për buxhetin
	12	Ngritja e qëndrueshme e kapaciteteve në MFP

Vihet re që përzgjedhja e prioriteteve në SRMFP është bërë në mënyrë që të jepet përparësi sfidave të identifikuar nga raportet vlerësuese. Strategjia në vete nuk ka për qëllim që çështjeve që nuk janë me prioritet të mos u japë rëndësi. Përkundrazi, çështjet e vlerësuara si të avancuara do të ndiqen në vazhdimësi me qëllime të përmirësimit e mëtejshëm, por nuk do të jenë pjesë e SRMFP. Pra ato përmirësime nuk do të monitorohen dhe drejtohen përmes kornizës SRMFP.

Kapitulli 3 Prioritetet e reformës

Në këtë kapitull elaborohen më tutje prioritetet e dala nga katër shtyllat e strategjisë. Nisur nga të gjeturat e raporteve vlerësuese relevante të SIGMA, PEFA, TADAT dhe ZAP, vazhdon analiza e të gjeturave ku kërkohet marrja e masave për tejkalim të gjendjes drejt përmirësimit të sistemit të MFP. Në vijim, në formë të përmbledhur, paraqiten objektivat e dymbëdhjetë Prioriteteve të bazuara në përshkrimin e problemeve të identifikuar, paraqiten analiza e shkaqeve që ka sjell deri te ato probleme dhe në fund, bazuar në të gjitha këto, paraqiten aktivitetet e propozuara me qëllim të arritjes së objektivit të Prioritetit. Më vonë, në planin e veprimit, elaborohen më në detale aktivitetet, koha e zbatimit, bartësit e aktiviteteve dhe indikatorët për matjen e arritjes së objektivit të parapara. Në vijim paraqitet çdo Prioritet i Strategjisë, sipas strukturës së përshkruar më lartë.

Prioriteti 1: Saktësia e parashikimit të indikatorëve makroekonomik dhe të të hyrave

Objektivi i reformës.- Një parashikim i kujdesshëm dhe real i indikatorëve kryesor makroekonomik dhe të hyrave të rregullta të buxhetit dhe të atyre që ndodhin vetëm një herë.

Përshkrimi i problemit.- Gjatë viteve të fundit korniza buxhetore është hartuar mbi bazën e të hyrave të mbivlerësuara si dhe planifikimit për inkasimin e të hyrave të njëhershme, pa u bazuar në ndonjë kriter shumë të qëndrueshëm. Mbivlerësimi i të hyrave ka ndodhur edhe në planifikimin e të hyrave vetanake të komunave. Në të njëjtën kohë, buxheti është përballur me shpenzime të larta të cilat kanë qenë kryesisht të ndërlidhura me premtimet parazgjedhore, e të cilat kanë rezultuar me një barrë të madhe për zhvillimet fiskale.

Viti 2014, ka përfunduar me një nën realizim prej 8.6% krahasuar me planifikimin fillestarë, të cilës më së shumti i kontribuoi nën realizimi prej 17.2% në të hyrat e arkëtuara në vendë dhe 6.7% në të hyrat e arkëtuara në kufi. Pavarësisht kësaj, buxheti i vitit 2015 u hartua bazuar në kornizën e cila nuk mori parasysh realizimin e të hyrave gjatë vitit 2014. Ky buxhet bazohej në një rritje prej 7.8% të të hyrave të përgjithshme krahasuar me buxhetin për vitin 2014, apo 17.9% krahasuar me realizimin e tyre gjatë vitit 2014.

Meqenëse tashmë Qeveria ka adoptuar një rregull fiskale e cila e kufizon deficitin e buxhetit në 2% të BPV-së, kjo ka quar në një situatë ku për të siguruar respektimin e rregullës është dashur të bëhen shkurtime në shpenzime. Një mospërshtatje e nivelit të shpenzimeve ndaj performancës aktuale të të hyrave buxhetore mund të qoj në deficit buxhetorë më të madh se sa ai që lejohet me ligj, dhe rrjedhimisht në një rritje të borxhit shtetërorë, pjesërisht në formën e detyrimeve të papaguara. Si rezultat, edhe përkundër realizimit të dobët të të hyrave të vitit 2014, akomodimi i shpenzimeve shtesë në buxhet nxiti ndryshimin e parashikimit të të hyrave buxhetore dhe përfshirjen e të hyrave të njëhershme, probabiliteti i realizimit të të cilave ishte i panjohur.

Si përfundim, në vitet e fundit, korniza buxhetore është cenuar nga parashikimet tejet optimiste të të hyrave buxhetore. Këto parashikime kanë qenë të nxitura nga presionet politike për të mbuluar politikat ad-hoc të cilat kanë çuar në rritjen e shpenzimeve në përgjithësi. Në mënyrë që të sigurohet respektimi i rregullit, si masë alternative është parë zvogëlimi i shpenzimeve (të cilat do të ndikonin negativisht në shërbimet publike dhe në besueshmërinë e buxhetit) ose masat ad-hoc për shtimin e të hyrave (të cilat mund të jenë të dëmshme në ndikimin e tyre makroekonomik). Në kuadër të masave shtesë që do t'i kontribuonin ruajtjes së pavarësisë së parashikimeve makroekonomike dhe fiskale, është propozuar krijimi i Këshillit të Pavarur Fiskal. Këshilli i Pavarur Fiskal do ta vlerësonte hartimin e kornizës makroekonomike (dhe parashikimin e të të hyrave) dhe, në rast se qeveria nuk i respekton këshillat e tyre, do të mund të krijonte informim përmes mediave dhe të promovonte debat publik. Edhe pse Këshilli Fiskal në vendet e tjera mund të ketë ndikim pozitiv në praktikën e buxhetimit, konsiderohet që në kontekstin Kosovar nuk është i mundur ndikimi i tillë pozitiv për shkak të numrit të vogël të komunitetit akademik me përvojë teknike në fushën e modelimit dhe të vlerësimit makroekonomik si dhe të kapacitetit profesional të mediave për ta pasqyruar këtë debat. Prandaj, më shumë vëmendje duhet t'i kushtohet ruajtjes së strukturës ekzistuese dhe rritjes së mëtejshme të kapacitetit të saj, se sa të mendohet për krijim të strukturave të reja.

Shkaqet rrënjësore.- Çështjet e ndryshme që kanë ndikuar në shmangie të parashikimeve të të hyrave dhe të hyrave aktuale janë:

- Numri i vogël i punonjësve në njësinë për analiza të makroekonomisë. Aktualisht, në njësinë e makroekonomisë janë të angazhuar vetëm tre punonjës. Për më shumë, për shkak të ofertës së vogël në tregun e punës të kualifikimeve që nevojiten në këtë njësi, duhet ofruar mbështetje financiare e qëndrueshme dhe e krahasueshme me atë çka ofrohet në treg për kualifikimet e tilla në mënyrë që të mund të tërhiqet staf kualitativ dhe me aftësi adekuat analitike.
- Mungesa e pavarësisë së plotë funksionale në parashikim dhe hartim të kornizës makro-fiskale (pjesës së të hyrave). Akomodimi i shpenzimeve që rrjedhin nga vendimet e Qeverisë dhe ligjet me implikime fiskale, shton presionin për rritjen e parashikimit të të hyrave buxhetore.
- Mungesa e ndonjë rregulli që përcakton kritere për përfshirjen e të hyrave të njëhershme në kornizën fiskale. Njëra nga mënyrat më të lehta për akomodimin e shpenzimeve shtesë ka qenë përfshirja në të hyra e të hyrave të njëhershme, probabiliteti i realizimit të të cilave jo gjithnjë ka qenë i ditur. Edhe pse gjatë viteve të kaluara nuk ka pasur tejkallim të deficitit për shkak të ekzekutimit të ulët të shpenzimeve, mosrealizimi i këtyre të hyrave mund të ketë sjellë një tejkallim të deficitit dhe rrjedhimisht rritje të borxhit shtetëror.
- Parashikimi i të hyrave vetanake të nivelit lokal, pa konsultim të ngushtë me komunat nga ana e nivelit Qendror.

Aktivitetet e propozuara.- Për t'i adresuar shkaqet e theksuara për parashikime të pasakta të të hyrave, do të zhvillohen aktivitetet në vijim:

- 1.1. Publikimi i metodologjisë së parashikimit të indikatorëve ekonomike dhe publikimi i indikatorëve ekonomikë para propozimit të KASH dhe atij për buxhet: transparenca rreth metodologjisë dhe publikimi paraprak i indikatorëve ekonomikë së bashku me parashikimin e të hyrave buxhetore që mund t'i bëjnë të detyrueshme parashikimet e të hyrave që përfshihen në KASH dhe në buxhetin vjetor. Metodologjia e parashikimit të indikatorëve makroekonomik dhe të hyrave buxhetore do të siguroj një harmonizim të plotë me indikatorët kyç makroekonomik të matur nga Agjencia e Statistikave të Kosovës, për vitet bazë të parashikimit.
- 1.2. Pavarësimi funksional i njësisë së makroekonomisë 2017-2018: Pavarësimi funksional nënkupton raportimin e njësisë drejtpërdrejt tek Ministri i Financave. Kjo do të mundësonte informim më të mirë të Ministrisë dhe sipas nevojës edhe KBF për nivelin dhe saktësinë e parashikimit të të hyrave.
- 1.3. Rritja e numrit të stafit adekuat (me aftësi të larta analitike) si dhe mbajtja e stafit ekzistues në njësinë e makroekonomisë-2016: Ruajtja e kapaciteteve ekzistuese dhe plotësimi i numrit të stafit me staf adekuat dhe profesional është një nga parakushtet themelore për hartimin e një kornize të besueshme fiskale dhe monitorimin e implementimit të rregullave fiskale tashmë të përcaktuara me ligj. Për të ngritur cilësinë e parashikimeve është i nevojshëm trajnimi i stafit të ri në përdorimin e metodologjive të ndryshme ekonometrike për analizimin e efektit të politikave
- 1.4. Nxjerrja e një rregulloreje që do të kufizonte përfshirjen e të hyrave të njëhershme 2017-2018: Një rregullore që do të kufizonte mundësitë e përfshirjes së të hyrave të njëhershme pa pasur ndonjë siguri të inkasimit të tyre do të ndihmonte në hartimin e një kornize të besueshme fiskale. Gjithashtu, edhe pas përfshirjes së këtyre të hyrave, krijimi i një kontigjence në buxhet e cila do të funksiononte si mbështetje në rast të mos-realizimit të atyre të hyrave.
- 1.5. Zhvillimi i procesit konsultativ me komuna në hartimin e parashikimit të të hyrave buxhetore gjatë procesit buxhetor.

Prioriteti 2: Kontrollat efektive të zotimeve

Objektivi i reformës.- Zvogëlimi i vonesave të pagesave duke e rritur pajtueshmërinë me kontrollin e aplikueshëm të zotimeve.

Përshkrimi i problemit.- Përkundër ekzistimit të kornizës ligjore, raportet e ndryshme siç janë raportet e brendshme të auditimit, auditimi i jashtëm dhe raportit PEFA, tregojnë që organizatat buxhetore nuk veprojnë në pajtim të plotë me rregullat dhe procedurat financiare. Shqetësim i posaçëm janë nivelet në rritje të vonesave në pagesa në fund të vitit ose faturat e papaguara.

Edhe pse pranohet që borxhet nuk raportohen me kohë dhe saktë dhe prandaj është vështirë të dihet sa është shumta e faturave të pranuar nga OB-të të cilat ende nuk janë regjistruar si shpenzime në SIMFK, SIGMA (2015) vlerëson shumën e plotë të vonesave në pagesa si 5.7% të shpenzimeve të Qeverisë qendrore më 2013, ndërsa një vlerësim prej 2.3% të shpenzimeve më 2014.

Në të dy vlerësimet, qartazi shumtat nuk janë të vogla. Meqë vonesat në pagesa përfundimisht duhet të paguhet, kjo do të ndikojë negativisht në ofrimin e shërbimeve publike gjatë viteve të ardhshme.

Shkaqet rrënjësore.- Arsytet kryesore për vonesën e pagesave janë kontrollet joefektive të zotimeve. OB-të janë duke hyrë në obligime që nuk mbulohen nga ndarjet/alokimet e buxhetit, e cila ka për pasojë vonesa në pagesën e faturave. Vonesat në pagesa nuk do të ndodhnin sikur OB-të të vepronin në pajtim me kontrollet e zbatueshme të brendshme (referojuni rregulloreve të zbatueshme për zotimet e shkaktuara, LMFPD dhe Rregullorja për shpenzimin e parasë publike).

Shkaqet që e karakterizojnë jo efikasitetin e kontrollit të zotimeve janë paraqitur në Strategjinë për Kontrollin e Brendshëm të Financave Publike (2015-2019). Shkurtimisht, edhe pse linjat e përgjegjësive dhe të llogaridhënies zyrtarisht janë në pajtim me legjislacionin, ato nuk ofrojnë kontroll efektiv mbi resurset publike dhe politikat zbatuese publike. Shefi i organizatës buxhetore që është përgjegjës për zbatimin e politikave nuk ka kurrfarë përgjegjësie dhe llogaridhënie zyrtare për shpenzimin e fondeve publike. Zyrtarët certifikues kanë kompetenca t'i vërtetojnë shpenzimet brenda sistemit (SIMFK) të cilat nuk janë në harmoni me zotimet, kontratat, datat e skadimit, kufizimet e pagesave me para të gatshme etj. Nuk ka ndarje të qartë të detyrave ndërmjet Zyrtarit Kryesor Financiar (ZKF) dhe zyrtarit certifikues. Të dy zyrtarët kryejnë auditime dhe përgjegjësi të gërshetuara. Nga zyrtari certifikues pritet t'i kryejë kontrollet e Thesarit, por ai mbetet vartës i Zyrtarit Kryesor Administrativ (ZKA) duke i dyfishuar kontrollet e brendshme që i takojnë ZKF.-së. Kjo shkakton situatën kur ZKF ose menaxherët e tjerë operacional nuk ndihen plotësisht përgjegjës për veprimet e tyre.

Po ashtu, vërehet se nuk ka sanksione kundër zyrtarëve të OB-ve për shkeljen e kontrollit të zotimeve dhe për posedimin e faturave të vonuara për më shumë se 30 ditë.

Aktivitetet e propozuara.- Për t'i adresuar shkaqet kryesore për parashikimet e pasakta të të ardhurave, duhet të kryhen aktivitetet në vijim. Aktivitetet e propozuara bazohen në Strategjinë PIFC (Kontrollin e Brendshëm të Financave Publike) /2015-2019:

- 2.1 Ndryshimet në LMFPD /Rregullore: Këtu bën pjesë përfshirja e një kërkesë që Kryesuesi i OB t'i nënshkruajë deklaratat financiare; prezantimi i deklaratës së kontrollit të brendshëm i nënshkruar nga Kryesuesi i OB, ZKA dhe ZKF i OB si pjesë e raportimit financiar; zbatimi i sanksioneve për ata që janë përgjegjës për gabimet në raportim dhe mos-veprimi në pajtueshmëri me rregulloret për shpenzimin e resurseve buxhetore. Prezantimi i kërkesës për kualifikimet profesionale të ZKF.

- 2.2 Trajnimi dhe ndërtimi i kapaciteteve të krye shefit (krye shefave) financiar. Roli i ZKF do të jetë i rëndësishëm dhe shkathhtësitë e tyre do të përmirësohen për t'ua mundësuar atyre të ofrojnë ekspertizë financiare dhe këshilla të nevojshme për menaxherët në sferën dhe interpretimin e informatave financiare dhe operacionale që nevojiten për ta mundësuar arritjen e objektivave të menaxherëve në mënyrë efikase dhe efektive.
- 2.3 Futja e kontabilitetit të modifikuar në bazë akruale dhe raportimi (zotimet dhe obligimet, menaxhimi i aseteve) me obligimin e OB-ve që t'i përgatisin dhe dorëzojnë deklaratat financiare. Përditësimi dhe zbatimi i metodologjisë së përshtatshme të kontabilitetit.
- 2.4 Identifikimi dhe zhvillimi i kontrollit: përgatitja e procedurave standarde të operimit, përfshirë përshkrimet e proceseve dhe diagrameve me kontrollet e identifikuar, siç është planifikimi i buxhetit, zbatimi i buxhetit, përvetësimet, zotimet, prokurimi publik, menaxhimi i të hyrave dhe i shpenzimeve, pagesa e aseteve dhe përgjegjësia e menaxhimit.
- 2.5 Zgjerimi i funksioneve të SIMFK: të ofrojë informata për raportimin e udhëheqjes lidhur me përmbushjen e buxhetit dhe analizën financiare të aktivitetit për t'ua mundësuar udhëheqësve ta vlerësojnë efikasitetin dhe efektivitetin.
- 2.6 Rishikimi i rregullores financiare për raportimin e vonesave në pagesa.
- 2.7 Raportimi i borxheve të brendshme nga Njësia e borxheve/ Thesar në baza tremujore sipas të dhënave të siguruar nga OB-te.
- 2.8 Sanksionimi i organizatave buxhetore duke e hequr qasjen në SIMFK për ekzekutimin e buxhetit në rastet e vonesës në pagesa.
- 2.9 Monitorimin e OB-ve nëpërmes SIMFK-së dhe arkivës elektronike.
- 2.10 Ngritja e kapaciteteve tek Njësia e Monitorimit.

Prioriteti 3: Mbledhja e qëndrueshme e të hyrave

Objektivi i reformës.- Zgjerimi i bazës tatimore përmes luftimit të evazionit fiskal dhe kontrabandimit të mallrave.

Përshkrimi i problemit.- Në lidhje me mbledhjen e të hyrave tatimore, janë dy probleme që ndikojnë negativisht në efikasitetin e mbledhjes së të hyrave.

- Problemi i parë është boshllëku tatimor. Sipas raportit të Bankës Botërore “Të hyrat në sektorin publik – politikat e tatimeve, evazoni tatimor dhe boshllëku tatimor 2014”, shkalla e ulët e mbledhjes së të hyrave vendore tregon që në Kosovë ka “boshllëk tatimor”. Boshllëku tatimor vlerësohet të jetë rreth 34 % në mbledhjen e TVSH –së vendore.

- Si problemi i dytë janë vështirësitë në mbledhjen e borxheve tatimore. Sipas raportit të fundit të PEFA 2014, borxhet tatimore janë të larta dhe shkalla e mbledhjes së borxheve është vetëm rreth 23 %. Këtë e ka konfirmuar Raporti i FMN “TADAT” i cili e konsideron menaxhimin e borxheve të tatimeve të papaguara si ‘të dobët’ dhe ‘që ka nevojë për vëmendje të konsiderueshme’. Po ashtu ky raport konkludon, që menaxhimi i dobët i tatimeve të papaguara është i kombinuar me dështimin për t'i shlyer borxhet e pambledhshme. Edhe pse ka pasur rritje të numrit të rasteve të tatimeve të papaguara deri në fund të vitit 2012, numri i rasteve në vitet në vijim ka mbetur i qëndrueshëm.

Me qëllim të rritjes së inkasimeve doganore, si çështje të cilat kërkojnë angazhim dhe resurse të vazhdueshme janë evazoni tatimor dhe kontrabanda:

- Problemi me evazonin e taksave doganore (TVSH, taksa doganore dhe akciza) është kryesisht i pranishëm për shkak të faktit të mos-deklarimit të vlerës së vërtetë të mallrave, klasifikimit tarifor jo të saktë të mallrave, origjinës së mallrave, sasisë së vërtetë dhe cilësisë së vërtetë të mallrave të importuara.

- Kontrabanda e mallrave po ashtu mbetet sfidë e vazhdueshme për Doganën. Kufiri i gjelbër kryesisht shfrytëzohet për kontrabandën e mallrave. Numri i pamjaftueshëm i zyrtarëve për të patrulluar në rrugët dytësore, terreni i vështirë malor ku linja kufitare paraqet problem në vete janë ndër shkaktarët kryesorë. Vendosja e shkallës më të lartë të akcizës krahasuar me vendet fqinje po ashtu paraqet rrezik të madh për rritje të kontrabandës së mallrave. Janë të gjitha këto disa nga faktorët të cilët ndikojnë në mënyrë të drejtpërdrejtë apo edhe indirekte në zhvillimin e kontrabandës së mallrave.

- Problemi i pestë i përbashkët, që ka të bëjë me mbledhjen e plotë të të hyrave (përfshirë edhe tatimet dhe doganën) është nevoja për mbajtjen e bazës së të hyrave në të ardhmen. Pas nënshkrimit të Marrëveshjes për Stabilizim dhe Asociim (MSA) në tetor 2015, të hyrat doganore nga importi i mallrave tregtare do të zvogëlohen dhe burimet e të hyrave të brendshme duhet t'i zëvendësojnë të hyrat nga kufiri Për pasojë, vlerësohet që shuma e të hyrave tregtare do të ulet për rreth 25 milion euro gjatë vitit të parë të implementimit të MSA-së. Zëvendësimi i mundshëm i brendshëm është TVSH. Për këtë nevojitet që mbledhja e TVSH të jetë më efektive.

Shkaqet rrënjësore.- Në themel të boshllëkut tatimor është mbizotërimi i përgjithshëm i evazonin tatimor si dhe i nën deklarimit/nënvlerësimit në mesin e tatimpaguesve dhe pamundësia e Administratës Tatimore të Kosovës (ATK) dhe Doganës së Kosovës (DK) për t'i identifikuar të gjithë akterët dhe transaksionet që i nënshtrohen tatimit. Një organizim më efektiv i bazuar në menaxhimin e rrezikut do të ishte në gjendje t'i identifikojë më shumë mos-deklarimet e bizneseve të paregjistruara në mënyrë që ta zvogëlojnë nivelin e mos-pajtueshmërisë. Raporti TADAT përshkruan hapësirat e mundshme për përmirësim në aspekte të ndryshme të ATK dhe DK.

Sa i përket problemit të borxheve tatimore, vërehet që më shumë se gjysma e “borxhit të vjetër” janë në vlerë më të ulët se 200 €. Mbledhja e këtyre borxheve vështirësohet nga mungesa e kapacitetit të stafit në rajone dhe nga mungesa e prioritetit për t'i adresuar borxhet tatimore nga zyrat rajonale. Po ashtu, përpjekjet lidhur me shumën e vogla të borxhit e zvogëlojnë kapacitetin për borxhin e arkëtueshëm.

Me qëllim të rritjes së inkasimeve doganore, si çështje të cilat kërkojnë angazhim dhe resurse të vazhdueshme, janë evazoni tatimor dhe kontrabanda.

Aktivitetet e propozuara.- Në harmoni me Planin Strategjik 2015-2020 të ATK, dhe planin strategjik 2016-2018 të DK, do të kryhen aktivitetet në vijim për ta rritur bazën e të hyrave dhe mbledhjen efektive të tatimeve:

3.1 Krijimi i Agjencisë së të Hyrave: Sipas vendimit të qeverisë të datës 22 korrik 2015, është vendosur që të bëhet integrimi i Administratës Tatimore të Kosovës (ATK) dhe Doganës së Kosovës (DK) në agjencinë e përbashkët të të hyrave. Themelimi i Agjencisë së të Hyrave bazohet në nevojën për përmirësimin e shërbimeve për tatimpaguesit, zvogëlimin e “boshllëkut tatimor” përmes strukturave më të thjeshta dhe me efikasitet të mbledhjes së tatimeve, rritjen e efikasitetit në mbledhjen e tatimeve dhe zvogëlimin e shpenzimeve në proces, rritjen e autonomisë së strukturave institucionale që merren me mbledhjen e të hyrave, krijimin e strukturave më efektive institucionale për zbatimin e politikave tatimore dhe doganore dhe plotësimin e kriterëve të nevojshme për procesin e integritimit në BE.

Zbatimi i Ligjit për faljen e borxheve. Ligji është aprovuar në gusht 2015, ndërsa është në fuqi nga Shtatori 2015 dhe duhet të zbatohet gjatë vitit 2016. Meqë këto borxhe janë fshire, pozita e borxheve të papaguara bëhet më e qartë dhe theksi bie mbi borxhin e arkëtueshëm.

- 3.2 Fillimi i shërbimit elektronik e-fatura; Koncepti i punës në këtë sistem është i dizajnuar në atë mënyrë që çdo fature e TVSH-së në mes të bizneseve respektive duhet të nënshkruhet në mënyrë elektronike nga sistemi Informativ në ATK. Meqenëse edhe këtë vit nuk është ndarë buxhet për këtë projekt, gjatë këtij viti pritet të zhvillohet një komponentë e deklarimit elektronik, ku të gjithë tatimpaguesit do të mund të dërgojnë librat e shitjeve në baza mujore në sistemin e ATK-së.
- 3.3 Modernizimi i sistemit të teknologjisë informative. me përkrahjen e Ekspertit të FMN-së është funksionalizuar platforma softuerike për menaxhimin e ndryshimeve (Change Management Repository - CMR) e bazuar në platformën Enterprise Architect. Të gjitha ndryshimet do të bazohen në objektivat strategjike të ATK-së të cilat janë pjesë e planit strategjik 2015-2020.
Varësisht tenderimit, sistemi i ri mund të vendoset në funksion në fund të vitit 2017 dhe gjysmën e dytë të vitit 2018. Nga Komisioni Evropian janë zotuar 4 mil€ ndërsa nga buxheti i Kosovës për vitin 2016 janë zotuar 1.2 milion nga 3 milion sa janë planifikuar për periudhën 3 vjeçare.
- 3.4 Rritja e aftësive dhe shkathtësive të stafit / Ndërtimi i kapaciteteve të Divizionit për Menaxhimin e Rrezikut (DMR). Planifikohet që stafi i DMR-së të marr pjesë në trajnime të brendshme dhe ato të jashtme me qëllim të ngritjes së njohurive lidhur me qasjet apo strategjitë moderne të menaxhimit të rreziqeve të përmbushjes, DMR është duke punuar në avancimin e veglave të ndryshme që do të shfrytëzohen me qëllim të identifikimit të rreziqeve dhe menaxhimit më të mirë të procesit të menaxhimit të rreziqeve si: avancimi i modulit të riskut, moduli CAKI (Caktimi Automatik i Kontrolleve dhe Inspektoreve) pastaj gjatë këtij viti DMR ka bërë kërkesë edhe për krijimin e një softueri të ri të biznes inteligjencës i cili do gjente implementim duke filluar nga viti 2017.
- 3.5 Rritja e bashkëpunimit ndërkombëtar për çështjet e doganës: të zvogëlohet evazioni i taksës doganore, do të rritet numri i vendeve me të cilat ekziston marrëveshja për bashkëpunim për verifikimin e vlerave ose këmbimin e të dhënave / dokumentacionit.
- 3.6 Automatizimi i sistemeve dhe procedurave të brendshme doganore, duke krijuar sisteme/module të reja, të cilat do të mund të kontribuojnë direkt në rritjen e nivelit të mbikëqyrjes, efikasitetin në inkasimin e taksave doganore të brendshme dhe në kufi, eliminimin e diskrecionit dhe vendim marrjen e zyrtarit, si dhe në të njëjtën kohë të lehtësojë dhe do të thjeshtojë procedurat doganore
- 3.7 Ngritja e kompetencës të zyrtarëve në fushat profesionale dhe sipas nevojës edhe bizneseve përmes rifreskimit të njohurive dhe shkathtësive aktuale apo edhe trajnimeve të reja të cilat ndikojnë drejtpërdrejt në zbatimin e drejtë të politikave dhe legjislacionit doganor, rrjedhimisht ndikojnë edhe në rritjen e inkasimit të të hyrave.

Prioriteti 4: Zhvillimi i Kornizës Afatmesme të Shpenzimeve (KASH)

Objektivi i reformës.- Avancimi i mëtejshëm i rolit të KASH si dokument ndërlidhës ndërmjet Strategjive Kombëtare dhe planifikimit të buxhetit për tre vitet e ardhshme.

Përshkrimi i problemit.- Në pajtim me LMFPP, MF harton Kornizën Afatmesme të Shpenzimeve (KASH), i cili është një dokument tre-vjeçar që duhet ta ofrojë ndërlidhjen ndërmjet parashikimeve makroekonomike dhe fiskale me Deklaratën e prioritetëve të Qeverisë.

Roli i KASH si dokument ndërlidhës ndërmjet planifikimit strategjik dhe buxhetit vjetor zvogëlohet nga të metat në vijim.

Deklarata e prioriteteve të Qeverisë e paraqitur në dokumentin e KASH-it duhet të jetë e shkurtër dhe ti paraqesë qartë prioritetet të cilat do të financohen në periudhën afatmesme. Aktualisht Deklarata e prioriteteve të Qeverisë përcakton shumë prioritate (realisht të gjitha aktivitetet e mundshme), duke mos përcaktuar saktësisht prioritetet e Qeverisë.

Kostot e strategjive sektoriale duhet të jenë në përputhje me mundësitë reale të buxhetit dhe të shërbejnë si bazë për hartimin e KASH-it. Në rastin tonë, mungesa e kostimit të plotë të strategjive ka pamundësuar përputhjen e plotë të kostimit të duhur me kornizën afatmesme të shpenzimeve.

Ekziston një devijim ndërmjet kufirit të shpenzimeve të caktuar në KASH, të aprovuar në Prill, dhe kufirit përfundimtar të buxhetit vjetor për Organizatat Buxhetore të aprovuar në Tetor të vitit të njëjtë. Këto dallime janë më të mëdha ndërmjet buxhetit të vitit të dytë të planifikimit në KASH me buxhetin aktual të aprovuar në vitin vijues. Këto dallime në planifikimin e buxhetit të aprovuar në lidhje me kufijtë e ofruar në KASH ekzistojnë si në nivelin e planifikimit nga organizatat buxhetore ashtu edhe në nivel të klasifikimit ekonomik dhe të programeve.

Shkaqet rrënjësore.- Në mënyrë që të përmirësohet roli i dokumentit KASH-it, si udhërrëfyes për procesin e hartimit të buxhetit, duhet të adresohen shkaqet kryesore në vijim.

Në shumë raste, ka pasur tendenca që strategjitë sektoriale të trajtohen si dokumente të ndara dhe kostot e tyre nuk janë integruar në KASH.

Viti i parë i planifikimit në KASH ofron shifra indikative për buxhetin vjetor. Vlerat për dy vitet vijuese janë planifikim i përsëritur duke e zvogëluar rolin e planifikues të këtij dokumenti.

Duke mos e pasur asnjë dispozitë ligjore që e parashikon aprovimin e KASH nga Kuvendi, planifikimi i buxhetit shpesh ndryshohet nga Qeveria apo disa ministri. Ndryshimet në përshtatjen e shpenzimeve janë ndryshime ad hoc të cilat mund të paraqiten brenda një periudhe të shkurtë kohore dhe këto zakonisht reflektohen në shkurtimin e projekteve kapitale.

Çështje tjetër është që as planet strategjike e as KASH dhe buxhetet vjetore nuk përmbajnë vlerësime të rrezikut për çështjet më të dukshme siç janë vonesat në zbatimin e projekteve komplekse, boshllëqet në strategji apo planifikimi me kohë i kostos së plotë.

Po ashtu vërehet që praktika aktuale e përgatitjes së KASH është e tillë, që secila OB e dorëzon vete propozimin e saj të buxhetit në MF për dokumentin e KASH-it; mungon një qasje sektoriale për fazën KASH (në të cilën OB-të konsolidohen në një sektor). Duke e pasur parasysh numrin e madh të organizatave (të vogla) buxhetore, është vështirë të ruhet përqendrimi strategjik dhe lidhja me Strategjinë Kombëtare.

Aktivitetet e propozuara.- Janë propozuar aktivitetet në vijim për t'i adresuar mangësitë në fushën e KASH:

- 4.1 Funkcionalizimi i Grupit Drejtues për Planifikim Strategjik (GDPS), sipas vendimit të Qeverisë Nr. 11/14, të datës 18/03/2015 dhe i Komisionit për Planifikim Strategjik i themeluar sipas vendimit të Qeverisë Nr.02/70 të datës 15/01/2016.
- 4.2 Trajnimi për fuqizimin e vlerësimit të ndikimit buxhetor: Qeveria - MF / Departamenti i Buxhetit më 2015 e ka nxjerrë Udhëzimin Administrativ (UA) 03/2015 për Vlerësimin e ndikimit Buxhetor për nismat e reja të Qeverisë i cili i obligon OB-të t'i plotësojnë formularët për vlerësimin e ndikimit buxhetor për të gjitha nismat që do të aprovohen në qeveri përfshirë: projektligjet, udhëzimet administrative, projekt rregulloret, strategjitë (dhe planet e veprimit). Gjatë plotësimit të formularëve, OB-të duhet që në mënyrë specifike ta identifikojnë: qëllimin, objektivat, produktet, aktivitetet që e identifikojnë koston e nismës së re dhe burimet e financimit (Grantin e Qeverisë, Huamarrja dhe donatorët, etj.).

Zbatimi i këtij UA në mënyrë adekuate nga OB-të do ta reduktojë mospërputhjen e kostove të strategjive të paraqitura në KASH. Në lidhje me këtë UA, Ministria e Financave ka ofruar trajnime dhe është në gjendje të ofrojë trajnim kurdo që organizatat buxhetore e kërkojnë këtë.

- 4.3 Përgatitja e sqarimeve për devijimin ndërmjet kufirit KASH dhe kufirit të Buxhetit Vjetor: MF do të ofrojë informata të hollësishme për devijimet ndërmjet KASH dhe kufirit në buxhetin vjetor përmes një table të standardizuar, në pajtim me nenin 19.1 të LMFPP (pikat d dhe e). Tabela e standardizuar në një fazë më të vonshme do të ofrojë hollësi të mëtejshme për ndryshimet në nivel të OB-ve.
- 4.4 Vlerësimi i rrezikut nga Organizatat Buxhetore që në fazën e planifikimit të KASH-it: KASH do ta përfshijë një formë të standardizuar për përshkrim dhe prezantim tabelor të rreziqeve të parashikuara (siç është planifikimi me kohë i ndryshimeve sipas vendimeve politike, planifikimi me kohë i kostos për projektet kapitale dhe në veçanti për projektet komplekse, si edhe boshllëqet e kostos në strategjitë e ndryshme, etj.) e cila duhet të plotësohet nga OB-të.
- 4.5 Implementimi i qasjes sektoriale në përgatitjen e KASH: Do të përgatitet një propozim për qasje sektoriale në përgatitjen e KASH. Qasja sektoriale do t'i caktojë ministrinë udhëheqëse sektoriale, të cilave OB-të tjera që funksionojnë në kuadër të sektorit do t'ua dorëzojnë planifikimin afatmesëm të buxhetit.

Prioriteti 5: Besueshmëria dhe kontrolli i ekzekutimit të buxhetit vjetor

Objektivi i reformës.- Fuqizimi i besueshmërisë së buxhetit vjetor përmes përmirësimit të planifikimit buxhetor dhe besueshmërisë së tij, përfshirë planifikimin në nivel të programeve, për të siguruar që hartimi i buxhetit është në përputhje me kornizën makro-fiskale si dhe objektivat strategjike të Qeverisë.

Përshkrimi i problemit.- Njëri prej problemeve kryesore të identifikuar lidhur me besueshmërinë e buxhetit janë vlerat e larta të buxhetit të devijimit të shpenzimeve aktuale buxhetore në krahasim me buxhetin e aprovuar. Në vitin 2014, një devijim i tillë në strukturën e shpenzimeve ka qenë si rezultat i planifikimit të fondeve më të larta kontingjente (pagat, veteranët, etj.), si edhe transferimet në tremujorin e fundit të vitit fiskal, të lejuara përmes Ligjit Vjetor të Buxhetit, neni 13.2.

Një problem tjetër kryesor në buxhetim është që planifikimi i buxhetit nga OB ende bëhet në bazë të klasifikimit ekonomik dhe administrativ dhe jo sipas programeve / politikave. Kjo e bën buxhetin më pak fleksibil dhe i atij i mungojnë informatat mbi indikatorët e performancës.

Mangësi tjetër janë çështjet që kanë të bëjnë me trajnimin e stafit të OB-ve, për përdorimin e dy sistemeve për planifikim të buxhetit (BDMS dhe PIP), në veçanti trajnimi i stafit të ri, etj.

Masat për zvogëlimin e rrezikut nuk parashihen dhe problemet janë zgjidhur ad hoc duke reflektuar me shkurtime të shpenzimeve kudo që ka qenë e mundur. Shumica e aktiviteteve të planifikuara dhe posaçërisht aktivitetet e reja me kosto të theksuar janë modifikuar, ndryshuar, pezulluar ose viti buxhetor ka përfunduar me detyrime të konsiderueshme.

Shkaqet rrënjësore .- Njëra prej arsyeve për mungesën e besueshmërisë (kredibilitetit) të buxhetit është parashikimi optimist për të hyrat e buxhetit që ka rezultuar me rishikimin e vazhdueshëm të shpenzimeve. Parashikimet tej optimistike, të identifikuar gjatë vitit 2015 kanë dëmtuar procesin e buxhetimit, duke krijuar një nevojë urgjente dhe të pa parashikuar për përshtatje si në planin e shpenzimeve po ashtu edhe në atë të hyrave. Kjo çështje tashmë është trajtuar në Prioritetin numër 1.

Problem tjetër kyç në përgatitjen e buxhetit vjetor është edhe ndikimi politik që ndikon në ndryshimin e buxhetit për realizimin e politikave të caktuara, e kjo ndikon si në strukturën e buxhetit për OB-të po ashtu edhe në ndryshimet e kufijve buxhetore për organizata të caktuara buxhetore dhe në përgjithësi në total të buxhetit.

Duhet theksuar që transferet brenda vitit nuk janë në kundërshtim me rregullat buxhetore. Neni 30 i LMFPP i lejon transferet gjithëpërfshirëse administrative brenda organizatave buxhetore (25%) për ta transferuar financimin e buxhetit ndërmjet ndarjeve buxhetore të linjës së ndikuar negativisht pa pasur nevojë ta informojnë Kuvendin. Përveç kësaj, neni 14.2 i Ligjit për Buxhetin Vjetor 2016 ia mundëson Qeverisë t'i transferojë fondet nga OB-të deri në 5% të buxhetit të përgjithshëm vjetor pa e kërkuar aprovimin paraprak të Kuvendin. Fleksibiliteti që ofrohet nga këto dy dispozita ligjore ndikon negativisht në besueshmërinë e buxhetit dhe e bën më pak urgjent vlerësimin e saktë të buxhetit në fazën planifikuese.

Kjo hapësirë për fleksibilitet mund të lidhet me mos bashkëpunim në mes të menaxhemit të lartë, që do të thotë një angazhim dhe bashkëpunim më i madh që në fillim të planifikimit të buxhetit në mes të stafit politik (kabinetit të ministrave) me zyrtaret kryesor administrativ dhe me zyrtaret kryesor financiar të OB-ve, në mënyre që të behet harmonizimi i politikave të OB-së me buxhet, ku si pasoje e këtij mos bashkëpunimi gjate planifikimit të buxhetit dhe ekzekutimit të buxhetit bëhen lëvizje të shumta në buxhet, si transfere e rialokime nëpër programe / nen programe dhe nëpër kategori ekonomike.

Aktivitetet e propozuara .- Propozohen aktivitetet në vijim për ta përmirësuar besueshmërinë e buxhetit:

- 5.1 Përgatitja e udhëzimit administrativ për transferimet – ri-alokimet: UA i përcakton kriteret e qarta për arsyetimin e transferimeve – ri-alokimeve në pajtim me nenin 30 të LMFPP dhe me nenin 14 të Ligjit për Buxhetin Vjetor. Po ashtu e përcakton listën e dokumenteve shtesë për ta vërtetuar arsyeshmërinë e këtyre kërkesave, duke siguruar që devijimet nga struktura buxhetore, pavarësisht nga vlera, bëhen vetëm në rastet të cilat drejtpërdrejt i plotësojnë pozicionet ashtu siç përkufizohet me Ligj.
- 5.2 Buxhetimit të bazuar në programe: Një model i buxhetimit të bazuar në programe do të bëhet për Ministrinë e Financave për vitin 2017. Varësisht nga rezultatet, modeli do të shtrihet në organizatat tjera buxhetore. Dobitë e mundshme nga buxhetimi i bazuar në programe janë transparenca mbi lidhjen ndërmjet ndarjeve buxhetore dhe rezultateve.

Prioriteti 6: Cilësia e informatave të buxhetit kapital

Objektivi i reformës.- Një menaxhim me efikas dhe me efektiv i planifikimit dhe monitorimit të investimeve publike nga organizatat buxhetore në sistemin e PIP-it, që do të ndikoj në një planifikim të drejt të projekteve kapitale që duhet të jenë të ndërlidhura me Strategjinë Kombëtarë për Zhvillim dhe me prioritetet e Qeverisë.

Përshkrimi i problemit.- Projektet kapitale planifikohen përmes sistemit të Programit të Investimeve Publike (PIP). Të gjitha OB-të gjatë procesit të planifikimit të buxhetit janë të obliguara që kërkesat e tyre për projekte kapitale të i paraqesin përmes sistemit të PIP-it, ku për çdo projekt kapital duhet të i plotësojnë me informata ashtu siç e kërkon sistemi i PIP-it. Gjithashtu duhet ta plotësojnë edhe analizën Kosto/Benefit. Organizatat Buxhetore në baza tremujore janë të obliguara që përmes sistemit të PIP-it të raportojnë për planin financiar dhe progresin fizik të projektit gjatë implementimit të tij. Informatat shqyrtohen nga Departamenti i Buxhetit në Ministrinë e Financave.

Roli i MF mbetet i kufizuar në përzgjedhjen dhe prioritizimin e projekteve kapitale, ndërsa që puna e Komitetit për Investime Publike (KIP), i themeluar në vitin 2010, është vlerësuar si jo efektive në vlerësimin dhe përzgjedhjen e projekteve. Me vendim të Qeverisë Nr. 02/70 të datës 15/01/2016, është shfuqizuar vendimi për themelimin të KIP, dhe është themeluar Komisioni për Planifikim Strategjik¹ i cili do të drejtojë procesin e Sistemit të Planifikimit të Integruar në Kosovë, ku në mes tjerash do të ketë përgjegjësinë e shqyrtimit strategjik të investimeve kapitale.

Gjatë planifikimit të projekteve kapitale, organizatat buxhetore nuk japin informata të plota dhe të sakta rreth projektit, gjë që kërkohet nga sistemi PIP-it. Disa prej mangësive që janë vërejtur gjatë planifikimit të projekteve kapitale në sistemin PIP përfshijnë:

- Mungesa e analizës të kosto/benefit të projekteve të mëdha (mbi 1 milion euro);
- Planifikim jo i drejtë i vlerësimit të projektit që nënkupton ndryshimin e kostos totale të projektit të planifikuar me koston totale të projektit të realizuar.
- Informatat jo të sakta rreth koston së projekteve të ndara në kapitale dhe operative që ndikon në nënvlerësimin e koston së përgjithshme të projektit kapital.
- Planifikimi i projekteve në kategorinë e kapitaleve që është e natyrës së shpenzimeve operative.

Shkaqet rrënjësore.- Disa çështje që i shkaktojnë mangësitë janë të listuara më poshtë:

Ndonëse është arritur progres në përmirësimin/ngritjen e sistemit PIP, sistemi ende nuk përdoret mjaftë prej organizatave buxhetore për nevoja të planifikimit dhe monitorimit. Kjo është kryesisht për shkak të lëvizjes së stafit dhe mungesës së trajnimeve të rregullta për përdoruesit e sistemit PIP.

Ndikimi politik është një ndër faktorët që ndikon negativisht në planifikim të projekteve kapitale, sidomos pas aprovimit të buxhetit nga Qeveria, në komisionet parlamentare të Kuvendit të Kosovës, futen projektet me vlera më të vogla monetare se sa realisht ato kushtojnë.

Po ashtu edhe një prej problemeve tjera është edhe mos bashkëpunimi në mes të menaxhimit të lartë, që do të thotë angazhimi dhe bashkëpunimi që në fillim të planifikimit të buxhetit për shpenzime kapitale në mes të stafit politik (kabinetit të ministrave) me zyrtaret kryesor administrativ dhe me zyrtaret kryesor për buxhet dhe financa të OB-ve.

Një çështje tjetër është se struktura e buxhetit është e kufizuar dhe nuk lejohet fleksibilitet në ndryshim të kategorive ekonomike e cila ndikon që disa projekte, jo qartësisht të definuara, kategorizohen në shpenzime kapitale.

Aktualisht, në Departamentin e Buxhetit për sistemin PIP nuk ka mjaftë punonjës të angazhuar për mirëmbajtjen dhe zhvillimin e mëtejshëm të sistemi si dhe verifikimin e informatave të futura në sistemin e PIP nga ana e OB. Gjatë planifikimit dhe ekzekutimit të buxhetit mund të dalin kërkesa të ndryshme ad hoc për zhvillim në sistem prej niveleve më të larta politike, kërkesa teknike apo të tjera, çka në të ardhmen mund të paraqesë problem serioz në funksionimin dhe zhvillimin e sistemit.

Një çështje specifike në nivelin e qeverisë lokale është se buxheti kapital për shumicën e projekteve është i ndarë në mes të disa programeve dhe në vend që të menaxhohen nga programet përkatëse menaxhohen prej një programi të vetëm. Kjo praktikë nuk e lejon menaxhimin dhe kontrollin përgjegjës të planifikimit dhe zbatimit të investimeve kapitale.

Aktivitetet e propozuara.- Aktivitetet në vijim propozohen për ta trajtuar përmirësimin e cilësisë së informatave mbi investimet kapitale:

¹ Përbërja e përhershme e Komisionit për Planifikim Strategjik :1) Kryeministri, kryesues ;

- 6.1 Fuqizimi i mëtejshëm i rolit të Departamentit të Buxhetit dhe MF –së në vlerësimin e projekteve dhe përzgjedhjen e tyre, si dhe krijimin e një mekanizmi për kontrollin e cilësisë për të dhënat e futura nga OB-të në sistemin e PIP.
- 6.2 Organizimi i trajnimeve për sistemin PIP-it: Të organizohen trajnime për të gjithë përdoruesit e sistemit PIP në fushën e planifikimit të projekteve kapitale si dhe për modulin e monitorimit.
- 6.3 Nxjerrja e një udhëzimi që e definon qartë se çka duhet të trajtohet projekt kapital (definicioni), gjithashtu që i obligon organizatat buxhetore që gjatë planifikimit të projekteve të paraqesin ndaras edhe koston operative gjatë realizimit të projektit dhe pas përfundimit të projektit.
- 6.4 Mirëmbajtja e sistemit të PIP-it: Të rritet numri i stafit që do të kryejnë mirëmbajtjen, zhvillimin si dhe rishikimin e funksioneve në sistemin e PIP-it sipas nevojave dhe kërkesave të paraqitura.

Prioriteti 7: Prokurimi Publik

Objektivi i reformës.- Sigurimi i përdorimit efikas, transparent dhe të drejtë të fondeve publike si dhe realizimi i parimit kryesor në prokurimin publik “vlera për para”.

Përshkrimi i problemit.- Në Kosovë tashmë ekziston strukturë e elaboruar e sistemit të prokurimit publik për punë, shërbime, dhe mallra.

Ligji 05/L-068 për ndryshimin dhe plotësimin e ligjit 04/L-042 për prokurimin publik të Republikës së Kosovës i ndryshuar dhe plotësuar me ligjin 04/L-237 siguron përdorimin më efikas, transparent dhe të drejtë të fondeve publike, burimeve publike dhe fondeve dhe burimeve të tjera të autoriteteve kontraktuese në Kosovë, duke e bazuar prokurimin publik në parimin kyç të “vlerës për para”. PEFA dhe SIGMA theksojnë se cilësia e ligjit është në pajtim me praktikën e mira ndërkombëtare dhe me Acquis të BE-së.

Megjithatë, gjatë zbatimit të Ligjit nr. 04/L-042 për prokurimin publik, praktika ka dëshmuar për mangësi dhe vështirësi në zbatimin e tij apo edhe në aplikimin e duhur të tij. Në raportin e fundit të Auditorit të Përgjithshëm thuhet se prokurimi publik ka bërë progres të kufizuar, ku mangësitë janë përsëritur në të gjitha fazat e prokurimit dhe përmirësimi i sistemit të prokurimit mbetet sfidë për Qeverinë e Kosovës në të ardhmen.

Në raportet tjera ndërkombëtare (PEFA, SIGMA) sugjerohet fuqizimi i kapaciteteve dhe sigurimi i funksionimit të duhur të organeve të prokurimit publik, në veçanti përmes caktimeve me kohë të anëtarëve të bordeve kompetente. Në ato raporte po ashtu kërkohet përmirësimi i zbatimit të proceseve të prokurimit publik përmes përdorimit të duhur të procedurave tenderuese, blerjeve të centralizuara dhe zhvillimit të prokurimit elektronik. Po ashtu është theksuar edhe nevoja për heqjen e preferencës për ofertuesit vendas.

Shkaqet rrënjësore.- Për trajtimin e çështjes së mospërputhshmërisë dhe komenteve të vëzhguesve ndërkombëtarë, amandamentimet ndaj ligjit tashmë janë propozuar dhe Ligji i amendamentuar nr. 04/L-042 për prokurimin publik është miratuar nga Kuvendi i Kosovës më 14 dhjetor 2015 dhe ka hyrë në fuqi më 21.01.2016. Përmes ligjit të amendamentuar, është themeluar një bazë juridike më e mirë e cila i referohet tenderëve, çështjes së bordeve, përplasjeve të brendshme dhe të jashtme, afateve të fundit për ankesa, preferencave për kompanitë vendase, prokurimit të centralizuar, terminologjisë së përbashkët për prokurimin publik, harmonizimit me kodet buxhetore, çështjeve të trajnimit, harmonizimit të legjislationit vendas me Direktivën e re të BE-së për prokurimin publik, sistemit të e-prokurimit, si dhe eliminimit të

preferencave për ofertuesit vendas, pavarësisht se në MSA janë caktuar afate kohore për eliminimin e këtyre avantazheve.

Sfidë këtu do të jetë zbatimi i ligjit të amendamentuar. Në këtë kontekst, janë hartuar strategjia nacionale për prokurim dhe plani i saj i veprimit dhe ato duhet të miratohen me qëllim të zhvillimit të sistemit të prokurimit publik.

Problemet kryesore të paraqitura gjatë implementimit të LPP-së janë: Planifikim jo i duhur i prokurimit publik, përdorimi i procedurave të pa avancuara të prokurimit publik, vlerësimi jo i duhur i ofertave, caktimi i çmimeve jonormale të ulëta çka krijon problem madhor gjatë zbatimit të kontratave, njohuri të pakta rreth prokurimit publik në mesin e autoriteteve kontraktuese, operatorëve ekonomikë, institucioneve të prokurimit publik, dhe qytetarëve në përgjithësi, menaxhim jo i duhur i kontratave publike nga autoritetet kontraktuese, kryesisht nga caktimi i menaxherëve jo të duhur për fushën që e mbulojnë, me qëllim menaxhimin e zbatimit të tyre, Specifikimi i paqartë i llojit të kontratave dhe i afateve precize të tyre, duke mos i specifikuar afatet kohore për zbatimin e kontratave, caktimi i kriterëve diskriminuese.

Përmes e-prokurimit, do të ketë rritje të lartë të transparencës, efikasitetit, kosto-benefitit, ulja e barrierave administrative, përgjegjësi më e lartë, etj. Përdorimi i sistemit elektronik garanton një proces transparent dhe siguron kushtet për një konkurrim të hapur dhe të paanshëm ndërmjet operatorëve ekonomik pjesëmarrës.

Përveç monitorimeve të tjera, KRPP ka filluar të bëjë edhe monitorimin e të gjitha njoftimeve para se të bëhet publikimi i tyre në ueb faqen e KRPP-së (njoftimin për kontratë, njoftimin për dhënie të kontratës, njoftime për nënshkrim të kontratës, njoftime për anulim të njoftimit për kontratë, njoftimin për ankand publik, etj) dhe për të gjitha vlerat pa përjashtim, ky monitorim po bëhet me qëllim të parandalimit dhe eliminimit të lëshimeve eventuale të cilat mund të bëhen që në fillim të zbatimit të aktivitetit, si eliminimin e kriterëve diskriminuese, kriterëve të pamatshme, pastaj i shikon përcaktimin e afateve ligjore për tenderim, kohëzgjatjen e kontratave, sasinë e vendosur, përdorimin e duhur të procedurës, etj.

Aktivitetet e propozuara.- Në pajtim me strategjinë nacionale të prokurimit dhe planin e saj të veprimit, propozohen aktivitetet si në vijim:

7.1 Themelimi i sistemit të e-prokurimit për kryerjen e aktiviteteve të prokurimit: Sistemet e e-prokurimit do të kenë module për:

- E-tenderim
- E-kontraktim
- E-ankesa
- E-menaxhim të kontratave

7.2 Zhvillimi dhe zbatimi i aktiviteteve të prokurimit të centralizuar: prokurimi i centralizuar dhe përdorimi i kontratave kornizë mund ta thjeshtojnë prokurimin për gjërat e vogla apo gjërat që prokuroren rregullisht. Praktika e këtyre formave të avancuara të prokurimit do të intensifikohet. Ky aktivitet ngërthen në vete nevojën për personel të shtuar.

7.3 Monitorimi i aktiviteteve të prokurimit publik: monitorimi i aktiviteteve të prokurimit ka për qëllim arritjen e eliminimit të mangësive dhe eliminimit të mosrespektimit të ligjit për prokurimin publik. Në përputhje me planin strategjik, monitorimit të menaxhimit të kontratave do t'i kushtohet më shumë vëmendje. Natyra e monitorimit të kontratave dhe aktiviteteve të prokurimit domosdo kërkon angazhim të personelit shtese, përfshirë ekspertet vendor si arkitekt, inxhinier etj.

7.4 Ngritja e vetëdijesimit më të gjerë publik rreth rregullave të prokurimit publik: Me një vetëdijesim të shtuar rreth prokurimit publik, do të ndryshohet perceptimi publik, do të ulen mundësitë për keqpërdorime, dhe raportimi i keqpërdorimeve do të jetë më i drejtë dhe më efikas.

7.5 Trajnimi i zyrtarëve të prokurimit: Duhet të mbahen trajnime bazike si dhe të avancuara, përfshirë trajnime rreth e-prokurimit, me qëllim të ngritjes së njohurive të zyrtarëve të prokurimit.

Prioriteti 8: Fuqizimi i auditimit të brendshëm

Objektivi i reformës.- Fuqizimi i funksionit të auditimit të brendshëm si shërbim me vlerë të shtuar ndaj menaxhimit llogaridhënës.

Përshkrimi i problemit.- Ndonëse në raportin PEFA gjendja e auditimit të brendshëm vlerësohet si pozitive, ekzistojnë disa çështje të cilat duhet të trajtohen për të siguruar funksionimin efektiv dhe të qëndrueshëm të auditimit të brendshëm. Këto çështje janë të paraqitura mirë në Strategjinë për kontrollin e brendshëm të financave publike (2015-2019).

Së pari, ekzistojnë një numër organizatash buxhetore që janë të vogla për nga buxheti, operimet, punonjësit dhe fushëveprimet e shërbimeve publike, të cilat kanë themeluar funksionin e auditimit të brendshëm. Në bazë të kriterëve për auditimin e brendshëm të cilat dalin nga LMFP, çdo organizatë buxhetore, pavarësisht madhësisë, duhet të themelojë një komision të auditimit ku njësi e auditimit të brendshëm është e themeluar, edhe nëse ajo vepron me vetëm një auditor të brendshëm dhe sasi të vogël të buxhetit, të transaksioneve dhe numër të vogël të punonjësve.

Së dyti, trajnimi i auditorëve të brendshëm është pjesë obligative e profesionit. Deri më tani, trajnimet janë mbështetur prej Bashkimit Evropian përmes projekteve të ndryshme. Këto trajnime i përfshijnë shumicën e auditorëve të brendshëm, varësisht prej rekrutimeve të tyre dhe auditorëve të brendshëm. Gjendja aktuale është se tani në kemi rreth 50% të auditorëve të brendshëm që janë certifikuar ndërkombëtarisht nga CIPFA UK, 40% të auditorëve janë në proces të certifikimit, dhe 10% të auditorëve janë auditorë të ri që janë punësuar pas organizimit të trajnimeve. Sipas informatave aktuale që i kemi, Bashkimi Evropian nuk do të mbështesë programe të tjera për trajnimin dhe certifikimin e auditorëve të brendshëm.

Së treti, përkundër që ekzistojnë rregullat për implementimin e rekomandimeve sipas vlerësimit të PEFA, SIGMA, Departamentit Qendror Harmonizues, auditorit të brendshëm, auditorit të jashtëm ato nuk adresohen në nivelin e duhur nga menaxhmenti.

Shkaqet rrënjësore.- Themelimi i komisioneve të auditimit në çdo organizatë buxhetore pavarësisht madhësisë, numrit të punonjësve dhe vëllimit të transaksioneve dhe njësi të auditimit të brendshëm me nga vetëm një auditor të brendshëm është duke krijuar kosto që nuk janë shumë efektive dhe efikase krahasuar me kost-benefitet e tyre.

Profesioni i auditimit është profesion i cili duhet vazhdimisht të jetë në hap me zhvillimet për t'i përcjellë standardet dhe praktikat më të mira profesionale, dhe në Kosovë ende nuk është themeluar skema vendore për trajnimin e auditorëve të brendshëm, meqë trajnimi i auditorëve të brendshëm mbështetet prej Bashkimit Evropian.

Edhe pse për implementimin e rekomandimeve të auditorit janë të vendosura kontrollet ato nuk funksionojnë si duhet. Mungesa e përgjegjësisë menaxheriale ka ndikuar që të mos implementohen rekomandimet e auditorit.

Aktivitetet e propozuara.- Aktivitetet e propozuara janë të bazuara në strategjinë KPFB 2015-2019:

- 8.1 Rishikimi i Ligjit për funksionin e auditimit të brendshëm: Ligji duhet ta racionalizojë funksionin e auditimit të brendshëm përmes zvogëlimit të numrit të njësisve me nga një auditor të brendshëm dhe shtimit të mbulueshmërisë së auditimit të brendshëm. Kjo ose duhet të përcaktohet ligjërisht në ndonjë amandamentim ndaj LMFPP, ose të përfshihet në ndonjë ligj të ri për KBFP.
- 8.2 Azhurnimi i manualit për auditimin e brendshëm: azhurnimi duhet (i) ta zgjerojë fushëveprimin e auditimit – auditime të performancës, auditime të sistemeve të TI-së, auditime të sistemeve; (ii) të përfshijë skemën e mentorimit; (iii) të krijojë regjistra të rreziqeve në planet vjetore të auditimit; (iv) të themelojë mekanizma për bashkëpunim mes Njësive të auditimit të brendshëm dhe menaxherëve të linjës për përzgjedhjen e fushave me rrezik të lartë për auditim dhe ofrim të këshillave dhe rekomandimeve.
- 8.3 Themelimi i programit vendor për certifikimin e auditorëve të brendshëm dhe trajnimi i auditorëve të brendshëm sipas skemës lokale të certifikimit.
- 8.4 Trajnimi i auditorëve të brendshëm rreth auditimit të fondeve të BE-së: Themelimi i kapaciteteve të auditimit për auditimin e projekteve të financuara/bashkë-financuara nga BE-ja (përzgjedhja dhe trajnimi i auditorëve të brendshëm për auditimin e fondeve të BE-së).

Prioriteti 9: Fuqizimi i auditimit të jashtëm

Objektivi i reformës.- Zhvillimi i një institucioni suprem të auditimit që funksionon mirë, i cili kryen auditime në përputhje me standardet e auditimit të sektorit publik të pranuar ndërkombëtarisht.

Përshkrimi i problemit.- Vlerësimet e jashtme të bëra nga PEFA dhe SIGMA raportojnë pozitivisht rreth performancës së Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm. Megjithatë ZAP është ende organizatë e re dhe ka vend të mjaftueshëm për përmirësime drejt pajtueshmërisë me standardet ndërkombëtare për institucionet supreme të auditimit (SNISA).

Në pajtueshmëri me pritshmëritë themelore të caktuara ndaj Institucioneve Supreme të Auditimit siç theksohet nën SNISA 12, janë identifikuar mangësitë në vijim:

- Fuqizimi i llogaridhënies, transparencës dhe integritetit të qeverisë dhe entiteteve të sektorit publik;
 - Mosnjohja e pasojave nga krijimi i sistemit të MFP-së i bazuar në parimet “COSO”, ndikimit organizativ të kësaj dhe hapat që duhet të ndërmerren;
 - Rekomandimet nga auditimi nuk adresohen plotësisht ashtu siç pritet;
 - Modernizimi i qasjeve dhe mjeteve të auditimit ende mbetet sfidë. Auditimi i performancës ende nuk është aq i zhvilluar;
- Demonstrimi i relevancës së vazhdueshme para qytetarëve, kuvendit dhe palëve të tjera të interesit;
 - Mbështetja e kufizuar në hartimin dhe zbatimin e reformave për palët tona të interesit;
- Të qenit organizatë modele duke qenë shembull për të tjerët;
 - Mundësia për të menaxhuar ndryshimin e vazhdueshëm;
 - Pronësia e vlerave të përgjithshme korporative, kompetencat dhe atributet e përgjithshme individuale nuk janë plotësisht në vend;

Shkaqet rrënjësore.- Shkaqet kryesore të mangësive:

- A. Fuqizimi i llogaridhënies, transparencës dhe integritetit të qeverisë dhe entiteteve të sektorit publik;
 - Mungesa e një ligji që e siguron pavarësinë funksionale të plotë të AP;
 - Mungesa e një AP të ri me mandat dhe mundësi për trajtimin e mjaftueshëm të sfidave strategjike;
- B. Demonstrimi i vazhdueshëm i rëndësisë së Auditimit para qytetarëve, kuvendit dhe palëve të tjera të interesit; Mundësia ende e ulët për përgjithësim në lidhje me reformat
 - Cilësia e auditimit dhe komunikimit të rezultateve të tij nuk është plotësisht në pajtim me SNISA
- C. Të qenit organizatë modele duke qenë shembull për të tjerët
 - Mungesa e qasjeve bashkëkohore të menaxhimit në institucion;
 - Mungesa e kureshtjes dhe e kuptimit në thellësi të vlerave tona të përgjithshme korporative, aftësive dhe attributeve të përgjithshme individuale;
 - Mungesa e shkathtësive dhe e ekspertizës në fusha të caktuara;

Aktivitetet e propozuara.- Për trajtimin e mangësive, propozohen aktivitetet në vijim:

- 9.1 Sigurimi i pavarësisë institucionale: Korniza ligjore e amandamentuar të miratohet nga Kuvendi dhe të emërohet Auditori i Përgjithshëm i ri i cili do të siguron pavarësinë e ZAP.
- 9.2 Trajtimi i zbrazëtirës mes praktikës së auditimit nga ZAP dhe SNISA: Si hap i parë, të bëhet një vlerësim i bazuar në Kornizën e Matjes së Performancës së ISA (ISA-KMP). ISA KMP i mbulon SNISA-të relevante për mandatin institucional, praktikat organizative dhe menaxheriale dhe cilësinë e punës së auditimit. Në veçanti ajo i trajton çështjet e menaxhimit cilësor të auditimit. Në bazë të këtij vlerësimi, do të përgatitet një strategji për ngritje të mëtejme të kapaciteteve institucionale.
- 9.3 Udhëzuesi për auditimin e rregullsisë: udhëzuesi dhe metodologjia e ZAP për auditimin e rregullsisë do të azhurnohen më tutje për të qenë në përputhje me standardet ndërkombëtare dhe pritshmëritë për cilësi. Ky udhëzues do të trajtoj metodologjinë e auditimit financiar dhe pajtueshmërisë.
- 9.4 Zhvillimi i mëtejme i praktikës së ZAP për auditimin e performancës: udhëzuesi për auditimin e performancës do të azhurnohet në përputhshmëri me standardet ndërkombëtare. Ky do të përfshijë edhe auditimin e TI-së.
- 9.5 Komunikimi me kuvendin: Me qëllim të ngritjes së ndikimit të punës së auditimit, ZAP është i përkushtuar për zhvillimin e mëtejme të marrëdhënieve me kontaktet e duhura në Kuvend (Komisioni për mbikëqyrjen e financave publike, Komisioni për buxhet dhe financa dhe Komisionet tjera relevante) në njërën anë dhe KBF/KMFP dhe Parlamentit në anën tjetër duke përdorur gjetjet e ZAP-së për të mbajtur qeverinë përgjegjëse.

Prioriteti 10: Përmirësimi i sistemeve të TI-së

Objektivi i reformës.- Përmirësimi i sistemeve të TI-së që përdoren në Ministrinë e Financave me qëllim të përmirësimit të cilësisë së informatave financiare.

Përshkrimi i problemit.- Nga fusha e TI-së, mund të ceken një sërë çështjesh:

Ministria e Financave përdorë disa sisteme të ndara të teknologjisë informative për menaxhimin e buxhetit: Sistemi për menaxhimin e zhvillimit të buxhetit (BDMS), Sistemi i planifikimit të investimeve publike (PIP), Sistemin Informativ për Menaxhimin e Financave të Kosovës (SIMFK), sistemin me informata të listës së pagave, E-prokurimi, E-asetet. Këto sisteme të TI-së nuk janë të lidhura siç duhet, çka e shton ngarkesën e punës dhe rrezikun e gabimeve nga futja manuale e shumëfishtë e të dhënave. Kjo ka rezultuar në mungesë të sistemit të raportimit me të dhëna integrale dhe të besueshme prej sistemeve të ndryshme.

Thesari është përgjegjës për menaxhimin e të gjitha pajisjeve të teknologjisë informative përfshirë edhe tetë sisteme informative që përdoren nga Thesari. Thesari i ka mbështetur vazhdimisht rreth 80 përdorues të Thesarit me pajisje të TI-së, si dhe mbi 1400 përdorues të SIMFK të cilët i përdorin ekskluzivisht pajisjet e Thesarit për t'iu qasur SIMFK dhe sistemeve të tjera të Thesarit. Megjithatë, infrastruktura e Thesarit është më e vjetër se 11 vjet dhe pajisjet për mirëmbajtjen e sistemit më nuk prodhohen. Duke e pas parasysh rrezikun nga dështimet e funksionimit të tyre dhe pamundësisë për ta mbështetur infrastrukturën x64 bit, kërkohet zëvendësimi i saj me infrastrukturë të re.

Ministria e Financave duhet të përfundoj implementimin e Arkivës Elektronike (digjitalizimin e Arkivës) me anë të së cilës do bëhet arkivimi i kopjes së faturave dhe dokumentacionit financiar në momentin e postimit të shpenzimeve në SIMFK.

Thesari/ MF ka mundësinë të ushtroj funksionin e monitorimit në tërësi dhe duke krijuar nivel të kontrollit edhe në aspektin e zbatimit në përpikëri të Rregullave financiare për shpenzimin e parasë publike, por duke përcjell edhe nivelin e vonesave në pagesa të shkaktuara nga OB-të.

Shkaqet rrënjësore.- Sistemet e TI-së në Kosovë janë zhvilluar në mënyrë të fragmentuar gjatë viteve 2000-2014 ku donatorë të ndryshëm dhe projekte të ndryshme kanë ndihmuar me sisteme të ndara. Për shembull, sistemet për menaxhimin e buxhetit (planifikim dhe ekzekutim) janë të zhvilluara në platforma të ndryshme (Oracle, PHP, MSQ, Progress SQL etj.) dhe nuk janë të lidhura me njëri-tjetrin dhe si rezultat mungon raportimi unik dhe i besueshëm.

Në të kaluarën, opsioni për një sistem të integruar për menaxhim financiar është diskutuar nga grupi drejtues i TI-së, dhe është krahasuar me alternativën e lidhjes më të mirë të sistemeve ekzistuese. Meqë zgjidhja e integruar do të ishte goxha e shtrenjtë dhe e ndërlikuar për ta ndërtuar, grupi drejtues i TI-së deri më tani ka zgjedhur përmirësimin e sistemeve ekzistuese dhe instalimin e ndërlikimeve më të mira përmes një depeje të të dhënave që është e lidhur me çdo aplikacion.

Aktivitetet e propozuara.- Për lehtësimin e menaxhimit të financave publike me sisteme më të mira të TI-së, propozohen aktivitetet në vijim:

- 10.1 Integrimi i sistemeve për menaxhimin e buxhetit përmes themelimit të një depeje të të dhënave. Zgjidhja e depejeve të të dhënave do të realizohet përmes këtyre hapave: (i) dokumentimi i nevojave dhe proceseve të punës, (ii) zhvillimi i termeve të referencës për integrimin e sistemeve, (iii) kompletimi i procedurave të prokurimit dhe inicimi i zhvillimit të depejeve të të dhënave, (iv) kompletimi i zhvillimit të depejeve të të dhënave; (v) integrimi i sistemeve apo zhvillimi i ndërlikimeve dhe (vi) zhvillimi i sistemit të raportimit
- 10.2 Modernizimi i teknologjisë së informacionit në kuadër të Thesarit: të shtohen kapacitetet harduerike dhe operacionalizimi i plotë i qendrës së të dhënave dhe vazhdimësia e punës në rast të fatkeqësive. Është e nevojshme të blihen pajisje gjatë viteve 2015-2018.

10.3 Themelimi i arkivës elektronike të decentralizuar nga organizatat buxhetore: Sigurimi dhe blerja e pajisjeve të nevojshme për fazat përfundimtare duhet të bëhen nga OB-të me mjetet e veta financiare, ndërsa Thesari do t'i ofrojë udhëzimet e nevojshme për pajisjet kompatible që nevojiten për qasje në sistem. Me zbatimin e këtij projekti, Thesari do të arrijë t'i magazinon dhe t'i ruaj në format elektronik të gjitha dokumentacionin financiar, pavarësisht lokacionit dhe aktivitetit të OB-së. Përveç kësaj, Thesari do të ketë qasje në dokumentet dhe të dhënat e magazinuara, të cilat do të përdoren për analiza dhe verifikime të ndryshme për OB-të nga Thesari. Prej momentit të delegimit të autoritetit të shpenzimeve nga Thesari tek OB-të, Thesari, pra Ministria e Financave, mund t'i monitorojë transaksionet financiare vetëm në aspektin e të dhënave në SIMFK.

Prioriteti 11: Transparenca për buxhetin

Objektivi i reformës.- Sigurimi i pajtueshmërisë së informatave për buxhetin e Kosovës me FMN / standardin GFSM 2014. Rishikimi i Planit kontabël të bëhet në funksion të harmonizimit me GFSM 2014 dhe pastaj procesi i planifikimit dhe ekzekutimit të buxhetit të bëhet sipas atij plani kontabël.

Përshkrimi i problemit.- Vlerësimet e PEFA dhe SIGMA në përgjithësi janë pozitive lidhur me shkallën e transparencës buxhetore të demonstruar nga Kosova. Një mangësi është pamundësia e Kosovës që t'i raportojë informatat financiare të qeverisë plotësisht sipas standardit GFSM 2014.

Qeveria e Kosovës deri më tani nuk ka pasur burime apo strategji për raportim të bazuar në manualin e statistikave financiare qeveritare. Duke pas parasysh se Kosova është anëtare e FMN-së, pritet që Kosova të raportojë dhe statistikave e saj të publikohen në librin vjetor të GFS/SFQ sipas GFSM 2014.

Informatat rreth statistikave qeveritare të Republikës së Kosovës mundësojnë transparencë dhe mundësi për analiza fiskale. Raportimi sipas GFS u mundëson politikë bërësve dhe analistëve që t'i studiojnë operacionet dhe pozitën financiare.

Kosova si anëtare e FMN-së për herë të parë ka raportuar për periudhën 2012-2014 sipas GFSM 2001. Megjithatë, nuk ka mundur t'i ofrojë të gjitha informatat në pajtueshmëri me standardin GFS 2001.

Shkaqet rrënjësore.- Deri më tani nuk ka pas dokument zyrtar për sektorizimin e qeverisë së përgjithshme sipas kërkesave të GFSM. Struktura kontabël aktuale nuk është plotësisht kompatible me GFS 2001.

Aktivitetet e propozuara.- Propozohen aktivitetet në vijim:

- 11.1 Modifikimi i SIMFK apo krijimi i një vegle të veçantë për ta mundësuar gjenerimin automatik të raporteve buxhetore sipas GFS kategorizimit.
- 11.2 Rishikimi i planit kontabël të Qeverisë
- 11.3 Struktura kontabël do të shqyrtohet dhe do të miratohet një strukturë e re e harmonizuar me IPSAS dhe GFS dhe të inkorporohet në SIMFK.
- 11.4 Manuali për statistikave financiare qeveritare duhet të përkthehet në gjuhën shqipe në mënyrë që punonjësit të trajnohen rreth zbatimit të strukturës së re kontabël.
- 11.5 Publikimi i serive kohore të të hyrave dhe shpenzimeve të Qeverisë së përgjithshme,
- 11.6 Publikimi i Buxhetit Miqësor (Citizen Friendly Budget). Duke qenë se informimi i drejtë dhe sistematik i qytetarëve rreth politikave dhe projekteve buxhetore është kyç, publikimi i Buxhetit

Miqësor është vlerësuar si mundësi e mirë e informimit të qytetarit të thjeshtë rreth politikave buxhetore. Dokumenti i Buxhetit Miqësor, do të jetë dokument shtesë krahas Ligjit të Buxhetit dhe tabelave buxhetore. Ky do të jetë një përshkrim i thjeshtë ku do të evitohet përdorim i tepërt i zhargonit profesional dhe numrave me qëllim që të jetë lehtë dhe i kuptueshëm për qytetarët.

Prioriteti 12: Ngritja e qëndrueshme e kapaciteteve në MFP

Objektivat e reformës.- Të arrihet një mënyrë sistematike, e qëndrueshme dhe e integruar e ngritjes së kapaciteteve të nëpunësve civilë në Menaxhimin e Financave Publike duke e shfrytëzuar ekspertizën vendore të administratës publike dhe atë të jashtme.

Përshkrimi i problemit.- Kapacitetet e burimeve njerëzore janë në mesin e parakushteve për performancë të suksesshme në fushën e menaxhimit të financave publike.

Vlerësimet e jashtme (PEFA, SIGMA) kanë identifikuar nevojën për themelimin e njohurive specifike si vlerësim i ndikimit buxhetor të iniciativave dhe politikave të njohurive të reja rreth analizës së rrezikut, përdorimit të sistemeve të teknologjisë informative që përdoren aktualisht dhe atyre që do të instalohen për herë të parë (BDMS, Balance, PIP, Balance, ATK, DK, etj.), themelimi i strukturave për zbatimin e projekteve të decentralizuara (DIS) të BE-së, për zbatimin e planin e rishikuar të kontabilitetit, etj.

Në fusha të ndryshme si auditimi, kontrolli dhe menaxhimi i financave (trajnimet dhe certifikimet), prokurimi publik (duke e theksuar e-prokurimin), ATK (modernizimi i sistemit të teknologjisë informative, etj.), rritja e vazhdueshme e njohurive është tashmë e përcaktuar me legjislacion.

Andaj, të gjitha prioritetet e përfshira në këtë strategji për reformën në menaxhimin e financave publike, duke filluar prej parashikimeve makro-ekonomike, planifikimit të investimeve publike, prokurimit, kontrollit të brendshëm etj. kërkojnë burime njerëzore të duhura në aspektet e sasisë si dhe të cilësisë.

Shkaqet rrënjësore.- Tani, ngritja e kapaciteteve në fushën e MFP është e fragmentuar meqë nuk ka mënyrë sistematike përmes së cilës Ministria e Financave mund të organizojë përpjekjet për ngritje të kapaciteteve. Mekanizmi më i rëndësishëm për bartjen e njohurive ka kaluar nëpër projekte të asistencës teknike dhe programeve të binjakëzimit me organizata të ngjashme në BE. Ekspertiza aktuale që është përvetësuar nga shërbyesit civilë me përvojë për t'ua prezantuar kolegëve përmes "trajnimet të trajnerëve " nuk është përdorur.

Meqë në të ardhmen do të ketë më pak përqendrim drejt projekteve të asistencës teknike dhe me siguri më shumë drejt mbështetjes sektoriale buxhetore, ekziston nevoja për organizimin e ngritjeve më sistematike dhe më të qëndrueshme të kapaciteteve në fushën e menaxhimit të financave publike.

Deri më tani, Instituti i Kosovës për Administratë Publike nuk ka arrit që të ofroj mjaftueshëm programe në fushën e menaxhimit të financave publike.

Aktivitetet e propozuara.- Për trajtimin e nevojës për trajnime sistematike dhe të qëndrueshme në fushën e MFP, propozohen dy opsione:

- I. **Si opion i parë** i mundshëm do të ishte aplikimi i përvojave më të mira nga shtetet nga rajoni, por edhe nga BE-ja, të cilat tregojnë se organizimi i trajnimeve në fushën e menaxhimit të financave publike bëhet nën përgjegjësinë e Ministrisë së Financave në formë të ndonjë shkollë për ekselencë në MFP. Kjo shkollë do të funksiononte me një numër të vogël të punonjëseve për punë logjistike,

ndërsa për çdo trajnim trajnerët do të përzgjidheshin fillimisht nga mesi i shërbyesve civilë, dhe në mungesë do të angazhohej ekspertiza e jashtme.

- II. **Opsioni i dytë** do të ishte përdorimi i Institutit të Kosovës për Administratë Publike. Aktualisht shumë prej programeve që janë identifikuar si të nevojshme për ngritjen e njohurive në fushën e MFP nuk ofrohen nga IKAP. Shfrytëzimi i IKAP do të kërkonte bashkërendim të punës së IKAP me atë të Ministrisë së Financave me qëllim themelimin e një programi dhe plan programi për ngritjen e njohurive në fushën e MFP.
- III. **Opsioni i tretë** do të bazohej në trendet dhe praktikat ku trajnimi dhe certifikimi i shërbyesve civil bëhet nga Institucionet profesionale të akredituara dhe të pavarura funksionalisht. Kjo do të nënkuptonte përdorimin e ekspertizës së institucioneve në fjalë.

Propozohet aktivitetet në vijim:

- 12.1 Përgatitja e një plan programi (kurrikule) për menaxhimin e financave publike: Të zhvillohet një plan program bazuar në programet ekzistuese të trajnimeve në fushën e MFP dhe kërkesave të reja;
- 12.2 Përgatitja e një analize të kosto/benefiteve: Analiza e kostove dhe benefiteve do të bënte krahasim të opsionit 1 (shkollë e veçantë për MFP në kuadër të Ministrisë së Financave), opsionit 2 (organizimi i trajnimeve për MFP në kuadër të IKAP) dhe të merret vendimi i duhur si dhe opsionit 3 (organizimi i trajnimeve dhe certifikimeve të shërbyesve civil nga Institucionet profesionale të akredituara dhe të pavarura funksionalisht)
- 12.3 Zbatimi i opsionit 1, 2 apo opsionit 3.

Kapitulli 4 Organizimi institucional

4.1 Reforma e Administratës Publike

Pasi që Menaxhimi i Financave Publike është një nga tri shtyllat e Reformës së Administratës Publike (RAP), strukturat institucionale për zbatimin e strategjisë së reformës në MFP do të jenë në një linjë me strukturat për reformën në RAP.

Elementet kryesore të strukturës së menaxhimit institucional për Reformën e Administratës Publike (RAP) janë përcaktuar nga Qeveria me anë të Vendimeve Qeveritare 05/09 dhe 09/13. Në bazë të këtyre vendimeve, mekanizmi kryesor politik/ministrior i menaxhimit dhe mbikëqyrjes për reformën e përgjithshme të administratës publike në Kosovë është Këshilli i Ministrave për Reformën e Administratës Publike. Ky Këshill kryesohet nga Ministri i Ministrisë së Administratës Publike dhe përbëhet nga Ministri i Financave, Ministri i Integritetit Evropian, Ministri i Administrimit të Pushtetit Lokal, Ministri i Tregtisë dhe Industrisë dhe një përfaqësues politik nga Zyra e Kryeministrit.

- Këshilli është përgjegjës për drejtimin dhe mbikëqyrjen e të gjitha proceseve që ndërlidhen me procesin e zbatimit të reformave të Administratës Publike
- Shqyrton raportet periodike për zbatimin e RAP-it.
- Propozon në Qeveri shqyrtimet e dokumenteve strategjike të RAP-it
- Merret me zbatimin e dokumenteve strategjike.

Niveli i dytë, apo administrativ i monitorimit, koordinimit dhe përgjegjës për ta siguruar zbatimin është i ndarë ndërmjet tri institucioneve:

1. Zyra e Kryeministrit është përgjegjëse për reformat lidhur me zhvillimin dhe koordinimin e politikave dhe legjislacionit që koordinohen nga Sekretari i Përgjithshëm i ZKM-së.
2. Ministria e Administratës Publike përgjegjëse për shërbimin civil, ofrimin e shërbimeve, llogaridhënien dhe organizimin e Administratës Publike; që koordinohen nga Sekretari i Përgjithshëm i MAP-it.
3. Ministria e Financave përgjegjëse për reformat lidhur me Menaxhimin e Financave Publike, që koordinohen nga Sekretari i Përgjithshëm i MF-it.

Departamenti për Menaxhimin e Reformës së Administratës Publike është përgjegjës për monitorimin dhe raportimin lidhur me zbatimin e të gjitha dokumenteve strategjike lidhur me RAP-in. Ai i ofron informacione Ministrit të MAP-it/Kryesuesi i KMRAP për zbatimin e RAP-it, harton raporte për koordinatorët e RAP-it, e propozon agjendën për KMRAP, i formulon konkluzionet si dhe e ka rolin e sekretarisë së KMRAP-it. Mirëpo, përgjegjësia për zbatimin dhe raportimin në fushat/shtyllat përkatëse të ZKM-së dhe MF-së do të mbeten në kuadër të Sekretarit të Përgjithshëm dhe Ministrit përkatës. KMRAP është përgjegjës për të siguruar që të gjitha shtyllat e RAP-it të krijojnë sisteme koherente për monitorim dhe raportim, që do të thotë se modelet dhe metodologjia e raportimit të përcaktuara nga MAP-i do të vlejnjë për të gjitha shtyllat dhe të gjitha institucionet raportuese përgjatë afateve të njëjta.

4.2 Monitorimi dhe raportimi i Strategjisë për reforma në MFP

Në përputhje me Vendimet e Qeverisë 05/09 dhe 09/13, Ministria e Financave është përgjegjëse për reformat që kanë të bëjnë me Menaxhimin e Financave Publike .

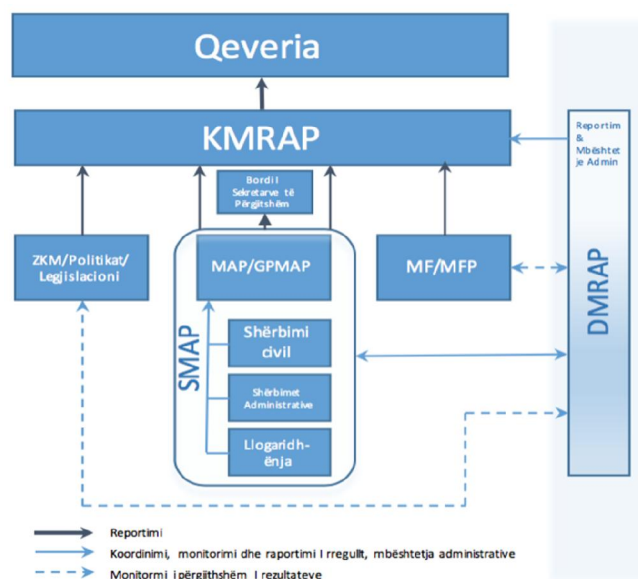
Për monitorimin e zbatimit të Strategjisë së MFP-së do të themelohet një Grup Koordinues për MFP i cili është një strukturë administrative ndër-institucionale e udhëhequr nga Sekretari i Përgjithshëm i MF-së. Tabela në vijim ndërlidhë prioritetet e strategjisë për reformat në MFP me Njësitë apo/edhe Departamentet si anëtarë të Grupit Koordinues.

Prioriteti 1.- Saktësia e parashikimit të indikatorëve makroekonomik dhe të hyrave	Ministria e Financave, Departamenti për Politika Ekonomike dhe Fiskale
Prioriteti 2.- Kontrolllet efektive të zotimeve	Ministria e Financave, Departamenti i Thesarit
Prioriteti 3.- Mbledhja e qëndrueshme e të hyrave	Administrata Tatimore e Kosovës
Prioriteti 4.- Zhvillimi i kornizës afatmesme të shpenzimeve (KASH)	Ministria e Financave, Departamenti i Buxhetit
Prioriteti 5.- Besueshmëria dhe kontrolli i ekzekutimit të buxhetit vjetor	Ministria e Financave, Departamenti i Buxhetit
Prioriteti 6.- Cilësia e informatave të buxhetit kapital	Ministria e Financave, Departamenti i Buxhetit

Prioriteti 7.- Prokurimi Publik	Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik të Kosovës
Prioriteti 8.- Fuqizimi i auditimit të brendshëm	Ministria e Financave, Departamenti Qendror Harmonizues
Prioriteti 9.- Fuqizimi i auditimit të jashtëm	Zyra e Auditorit të Përgjithshëm
Prioriteti 10.- Përmirësimi Integrimi i sistemeve të TI	Ministria e Financave, Departamenti i TI-së
Prioriteti 11.- Transparenca për buxhetin	Ministria e Financave, Departamenti i Thesarit
Prioriteti 12.- Ngritja e qëndrueshme e kapaciteteve në MFP	Ministria e Financave, Departamenti për Integrim Evropian dhe Koordinim të Politikave

Ky Grup do ta mbikëqyrë dhe koordinojë zbatimin e kësaj Strategjie dhe Planit të Veprimit. Ky Grup do të raportojë lidhur me ecurinë çdo gjashtë muaj dhe çdo vit në Këshillin për RAP, ndërsa Këshilli për RAP do të raportojë në Qeveri lidhur me ecurinë në baza vjetore. Raporti vjetor për zbatimin e reformës do të bëhet publik pas miratimit të tij nga ana e Qeverisë.

Figura 1: Struktura për menaxhimin dhe monitorimin e RAP-it



Monitorimi mbi progresin do të bazohet në treguesit. Plani i Veprimit përmban tregues për 12 objektivat prioritare dhe arritjet për aktivitetet. Përkufizimi specifik dhe metoda e matjes do të përpunohen më tej në "Pasaportën e Treguesve". Pasaporta e treguesve do të përfshijë gjithashtu një vlerësim të rrezikut për arritjen e objektivit për çdo tregues/arritje. Monitorimi dhe raportimi duhet të koordinohet edhe me monitorimin dhe raportimin e Strategjisë së Kontrollit të Brendshëm të Financave Publike me që shumë elemente të këtyre dy strategjive ndërlidhen dhe plotësohen.

Grupi koordinues do të udhëheqë Dialogun e politikave të MFP me palët e jashtme të interesit. Dialogu i politikave të MFP do të shërbejë si mekanizëm strategjike dhe koordinues i RAP.

4.3. Shqyrtimi afatmesëm i Strategjisë për MFP

Plani i Veprimit 2016-2018 do të përditësohet në baza vjetore. Strategjia për MFP do të ketë një vlerësim afatmesëm dhe një vlerësim përfundimtar. Në këtë mënyrë së bashku me raportin për vitin 2018, MF do të ndërmarrë një proces të rishikimit afatmesëm të objektivave, synimeve dhe treguesve.

Vlerësimi Afatmesëm dhe përfundimtar i Strategjisë do të fokusohet në këto aspekte:

- Zbatimi i Strategjisë dhe Planit të Veprimit (efektiviteti);
- Përshtatshmëria e intervenimeve për t'i arritur rezultatet dhe objektivat e dëshiruara (relevanca);
- Përshtatshmëria dhe efikasiteti i strukturës menaxhuese të RAP-it (efikasiteti).

Procesi i vlerësimeve dhe shqyrtimeve për kornizën Strategjike të RAP-it do të ndërlidhet edhe me shqyrtimet dhe vlerësimet e jashtme të RAP-it si PEFA, SIGMA-s dhe vlerësimet e organizatave tjera.

Kapitulli 5 Ndikimi financiar i zbatimit të strategjisë

5.1 Vlerësimi i përgjithshëm i kostos së aktiviteteve

Vlerësimi i impaktit financiar të zbatimit të strategjisë, bazohet në vlerësimin e kostove të zbatimit të Planit të Veprimit të Strategjisë për periudhën 2016-2018. Kjo lloj qasjeje u ndoq me qëllim që të ndërlidhë planifikimin e nevojave dhe parashikimin e burimeve në kuadër të Kornizës Afatmesme të Shpenzimeve 2016-2018, me synimin që të sigurohet një mbulim sa më real i strategjisë me fonde duke ndërlidhur në mënyrë më organike planifikimin strategjik më atë financiar dhe buxhetin në kuadër të reformave të financave publike.

Vlerësimi i kostos së aktiviteteve u realizua nëpërmjet procesit të vlerësimit të detajuar të kostos së mundshme për të gjithë nën-aktivitetet e nevojshme që duhet të realizohen për zbatimin e secilit aktivitet. Ky vlerësim u realizua nga secili institucion i cili ka përgjegjësinë kryesore në realizimin e aktiviteteve të parashikuara.

Në total fondet e nevojshme të vlerësuara për zbatimin e veprimeve të Strategjisë gjatë periudhës kohore prej 2016 - 2018 parashikohen në rreth **19.9 milion Euro**.

Tabela 1: Vlerësimi Financiar

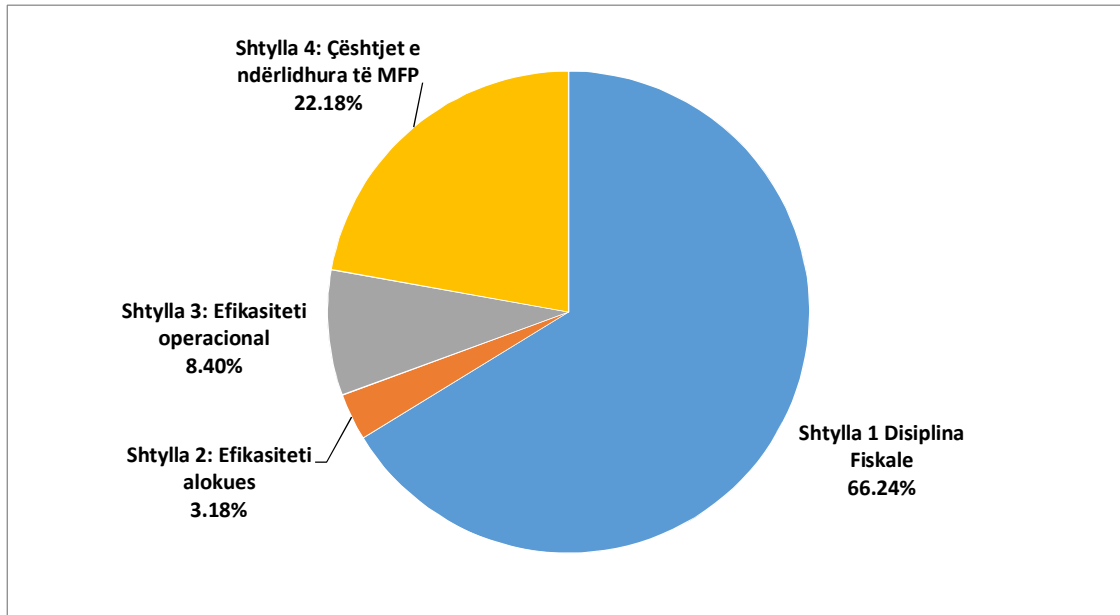
Shtyllat e Politikave	Kostoja e përafërt (Euro)
Shtylla 1 Disiplina Fiskale	13,162,200.05
Shtylla 2: Efikasiteti alokues	632,595.40
Shtylla 3: Efikasiteti operacional	1,668,881.37
Shtylla 4: Çështjet e ndërlidhura të MFP	4,406,230.00
Totali	19,869,906.82

Duhet të theksohet se edhe pse kostoja e përllogaritur e strategjisë shkon rreth 19.9 mil euro, realizimi i saj përgjatë viteve mund të ketë një impakt financiar edhe pak më të lartë se sa është parashikuar. *Kjo pasi për disa nga aktivitetet e parashikuara në momentin e hartimit të strategjisë ka qenë e pamundur të përllogaritet kostoja e saktë e zbatimit të tyre, pasi nevojiten të kryhen vlerësime apo studime paraprake me qëllim zbatimin e mëtejshëm të tyre.* Të tilla aktivitete lidhen kryesisht me disa investime në sistemet e teknologjisë së informacionit, programet e trajnimit, apo me rishikimin e sistemit të gradave në administratën e re të krijuar nga bashkimi i Doganave dhe Tatimeve.

Reforma në fushën e tatimeve dhe doganave, do të jetë një nga reformat më të rëndësishme që do të ndërmerret në vitet e ardhshme. Këto politika të qeverisë reflektohen edhe në vetë kostot e nevojshme për zbatimin e reformave specifike dhe aktiviteteve të caktuara në kuadër të Strategjisë.

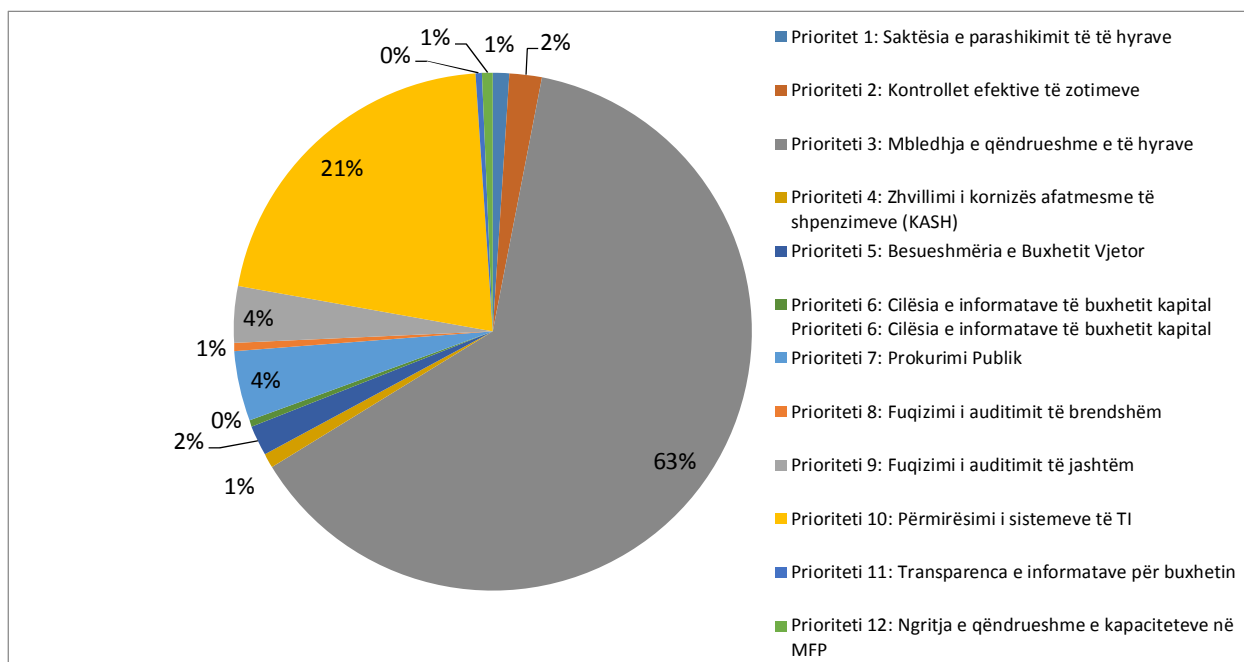
Ashtu si edhe prezantohet nga të dhënat e mësipërme pjesa më e madhe e financimeve do të nevojitet të kryhet në Shtyllën 1: Disiplina Fiskale, e cila përllogaritet të jetë rreth 66.24% e të gjithë nevojave për financimin e strategjisë për periudhën tre vjeçare.

Grafiku 1 : Peshat specifike të kostos sipas Shtyllave në %



Gjithashtu, siç përmendet në kapitujt e mësipërm, Qeveria synon të rrisë efikasitetin, efektivitetin dhe transparencën në drejtim të menaxhimit të financave publike, si *nëpërmjet përmirësimit të sistemeve të administrimit* por edhe *nëpërmjet investimeve për modernizimin e sistemeve aktuale të Teknologjisë së Informacionit.*

Grafiku2 : Peshat specifike e kosto sipas Prioriteteve ne %

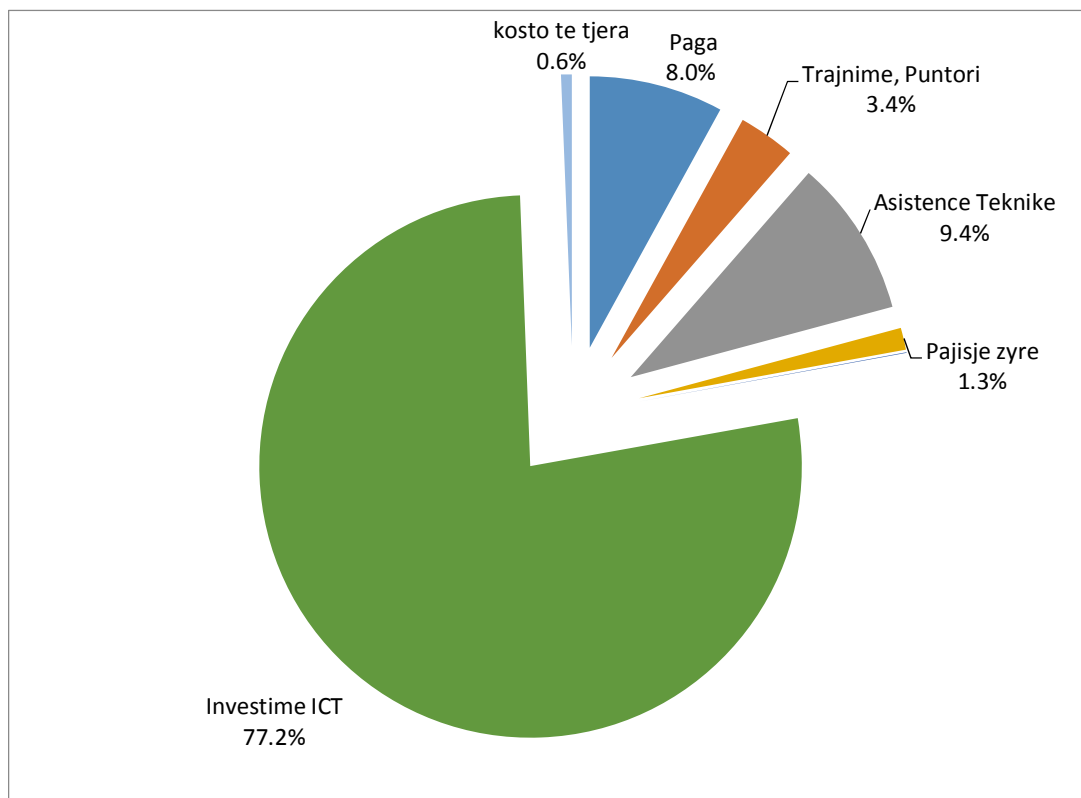


Strategjia parashikon që reformat për menaxhimin e financave publike të realizohen nëpërmjet 12 prioriteteve strategjike. Ndër dymbëdhjetë prioritetet, peshën specifike më të madhe në financimin e strategjisë e zë Prioriteti 3: "Mbledhja e qëndrueshme e të hyrave" kostoja e realizimit të të cilit zë në total 63% të të gjithë financimit të strategjisë, ose e përlogaritur në masën 12.5 mil euro. Sasia e madhe e financimeve për këtë prioritet ndërlidhet me investime shumë të mëdha që parashikohet të kryhen nga qeveria, e që lidhen me ndërtimin e sistemeve të reja të Teknologjisë informative.

Tabela 2 më poshtë paraqet nevojat e parashikuara për financimin e reformave sipas secilit prioritet si edhe të ndara sipas natyrës së shpenzimeve.

Tabela 2: Shpenzimet sipas Prioriteteve dhe sipas natyrës së shpenzimeve (klasifikimit ekonomik-në EUR)

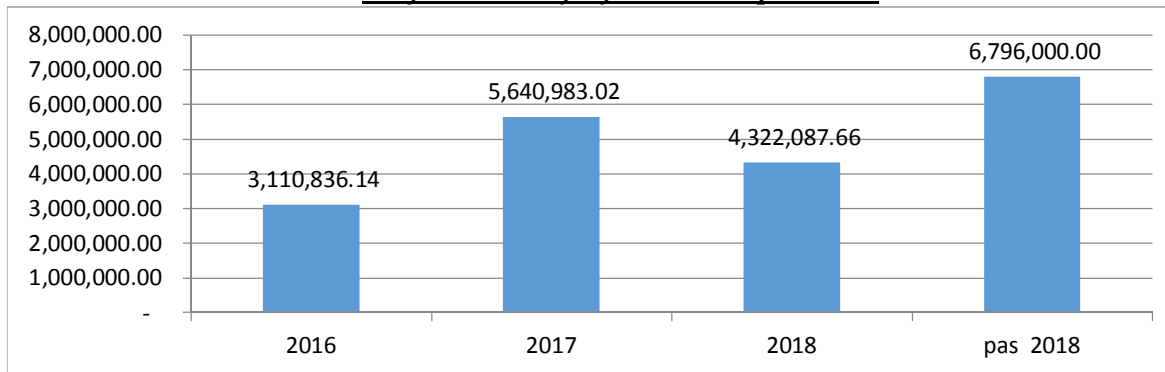
Prioritetet	Paga dhe Sigurime	Trajnime, Puntori	Asistencë Teknike	Pajisje zyre	Publiki me	Investime në ICT	Other costs	Totali	% e secilit prioritet ndaj totalit
Prioritet 1: Saktësia e parashikimit të të hyrave	96,000	-	108,000	-	-	-	-	204,000	1.0%
Prioriteti 2: Kontrollat efektive të zotimeve	21,600	35,600	105,000	-	-	240,000	-	402,200	2.0%
Prioriteti 3: Mbledhja e qëndrueshme e të hyrave	1,000,000	19,000	387,000	-	-	11,150,000	-	12,556,000	63.2%
Prioriteti 4: Zhvillimi i kornizës afatmesme të shpenzimeve (KASH)	-	111,433	60,250	-	-	-	6,000	177,683	0.9%
Prioriteti 5: Besueshmëria e Buxhetit Vjetor	-	-	276,000	-	-	-	100,000	376,000	1.9%
Prioriteti 6: Cilësia e informatave të buxhetit kapital Prioriteti 6: Cilësia e informatave të buxhetit kapital	57,600	11,812	-	2,500	-	-	7,000	78,912	0.4%
Prioriteti 7: Prokurimi Publik	309,000	301,490	240,000	17,850	-	-	-	868,340	4.4%
Prioriteti 8: Fuqizimi i auditimit të brendshëm	-	59,662	40,000	-	2,000	-	500	102,162	0.5%
Prioriteti 9: Fuqizimi i auditimit të jashtëm	105,000	139,880	451,500	-	-	-	2,000	698,380	3.5%
Prioriteti 10: Përmirësimi i sistemeve të TI	-	-	-	240,000	-	3,955,900	-	4,195,900	21.1%
Prioriteti 11: Transparenca e informatave për buxhetin	-	1,830	70,000	-	5,000	-	-	76,830	0.4%
Prioriteti 12: Ngritja e qëndrueshme e kapaciteteve në MFP	-	-	125,500	-	-	-	8,000	133,500	0.7%
total	1,589,200.00	680,706.82	1,863,250.00	260,350.00	7,000.00	15,345,900.00	123,500.00	19,869,906.82	
% e secilit shpenzim kundrejt totalit	8.0%	3.4%	9.4%	1.3%	0.0%	77.2%	0.6%	100.0%	

Grafiku 3: Peshat specifike e shpenzimeve sipas klasifikimit ekonomik (%)

Siç edhe u theksua më lartë ***investimet më të mëdha do ta zënë investimet për modernizimin e teknologjisë së informacionit*** të cilat zënë respektivisht, rreth 77.2% të totalit të shpenzimeve. Investimet në teknologjinë e informacionit specifikisht do të jenë investime për zhvillimin e Modullit të sistemit të e-faturës për tatimpaguesit e mëdhenj (me një kosto të vlerësuar prej rreth 800,000 EUR), zhvillimi i Modullit të riskut nga ATK (me një kosto të vlerësuar prej 350,000 EUR), modernizimi i TI për tatimet dhe doganat (vlerësuar në masën 10 milion EUR) dhe Integrimi i sistemeve të TI-së në MF dhe agjencitë varëse (vlerësuar me rreth 3.9 mil euro).

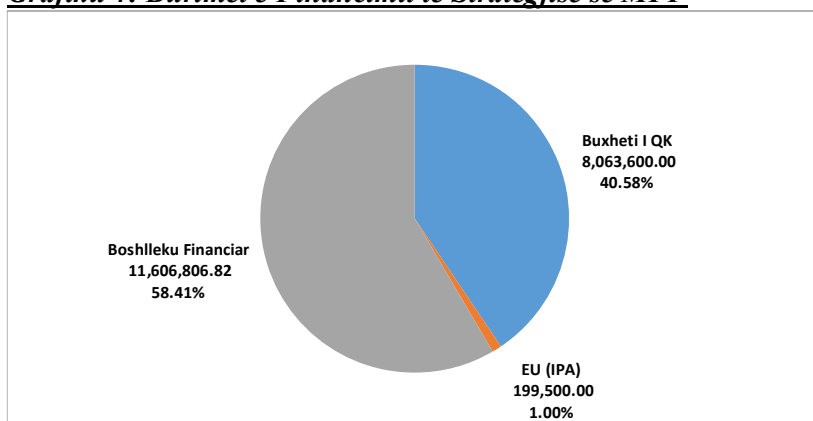
5.2 Burimet e financimit të Strategjisë

Duhet përmendur se, edhe pse kostoja totale e vlerësuar për zbatimin e aktiviteteve është përlogaritur për një periudhë afatmesme 2016-2018, ***34.2% e nevojave për financime do ta kalojnë këtë periudhë dhe do të shtrihen edhe pas vitit 2018***. Por kjo nevojë lidhet vetëm me dy investime të mëdha të TI-së të cilat për nga natyra e tyre kërkojnë një periudhë tenderimi, zhvillimi dhe testimi që e kalon periudhën trevjeçare të Planit të Veprimit të Strategjisë 2016-2018 (shih grafikun 3). Kjo nënkupton një ndikim financiar të mundshëm që e kalon periudhën e KASH 2016-2018, dhe që gjatë fazës së planifikimit të KASH 2017-2019 do të kihet parasysh.

Grafiku 3: Nevojat financiare sipas viteve

Strukturat përkatëse do të planifikojnë nevojat për financime buxhetore nëpërmjet programeve dhe linjave buxhetore përkatëse, si pjesë e procesit të planifikimit të Kornizës A fatmesme të Shpenzimeve, dhe buxhetit vjetor, duke pasur parasysh edhe shpërndarjen e nevojave sipas viteve².

Përlllogaritja në mënyrë sa më optimale dhe të saktë e nevojave për financim, duke pasur parasysh dhe procedurat e nevojshme të tenderimit apo të rekrutimit në rastet e nevojave të parashikuara për personel shtesë, do të ndihmojë të gjitha strukturat e përfshira në strategji që të mund të planifikojnë drejt edhe buxhetet e tyre sipas viteve. Ky aktivitet pritet të zhvillohet gjatë përditësimit që do të bëhet në baza vjetore, si dhe vlerësimit afatmesëm dhe përfundimtar.

Grafiku 4: Burimet e Financimit të Strategjisë së MFP

Siç paraqitet edhe nga Grafiku 4 më lartë, ***Qeveria e Kosovës aktualisht do të financojë 40.58% të kostos së Strategjisë.*** Aktualisht në Buxhetin e Kosovës janë parashikuar rreth 8 mil EUR, fonde për zbatimin e aktiviteteve. Ndërkohë që financuesi i dytë mbetet Bashkimi Evropian i cili po kontribuon aktualisht direkt në financimin e disa aktiviteteve nëpërmjet programit IPA, si dhe në vitet e ardhshme do të jetë kontribuesi indirekt që do të ndihmojë Qeverinë në zbatimin e strategjisë nëpërmjet përkrahjes buxhetore që parashikohet ti jepet Qeverisë në kuadër të Programit të Përkrahjes Buxhetore Sektoriale (SBS) për Reformat në Menaxhimin e Financave Publike.

² Tabela e matjes së efekteve financiare të aktiviteteve parashikon një shtrirje të nevojës së financimeve në vite jo vetëm për aktivitetet por dhe në nivel produkti apo nën-aktiviteti.

Qeveria do të shohë gjithashtu mundësitë që së bashku me komunitetin e donatorëve të shfrytëzohen burime të tjera të mundshme për financimin e aktiviteteve të cilat rezultojnë me boshllëqe financiare.

Duhet theksuar, se kostoja e zbatimit të strategjisë bazohet në vlerësimin e detajuar të nevojave për realizimin e planit deri në nivel produkti. Por kostoja reale mund t'i kalojë lehtësisht nivelet e financimit të përlogaritura në këtë fazë, pasi kjo do varet edhe nga modalitetet e zbatimit të asistencës nga ana e donatorëve e cila mund të bazohet në financimin direkt dhe dërgimin e ekspertëve për të punuar pranë institucioneve të Kosovës, ose ta ngrisin asistencën në nivel projekti. Në këtë rast vlera reale e zbatimit të strategjisë do të rritet. Me qëllim të parashikimit të zbatimit të aktiviteteve sipas një qasjeje në nivel projekti për disa aktivitete janë parashikuar edhe kostot rezerve (nën zërin “Të tjera”).

Kapitulli 6 Zvogëlimi i rrezikut

Strategjia mbulon dymbëdhjetë prioritetet dhe një shumëllojshmëri të aktiviteteve për secilin prioritet. Çdo aktivitet përballet me sfida të veta. Për të adresuar këto sfida, një vlerësim i rrezikut do të kryhet për të gjitha objektivat prioritare dhe aktivitetet në kuadër të Pasaportës së Treguesve që do të përgatitet pas miratimit të strategjisë (shih Kapitullin 4).

Në nivelin e përgjithshëm të strategjisë, tre rreziqet kryesore mund të identifikohen. Më poshtë kemi renditur këto rreziqe dhe propozimet për masat zvogëluese për secilin prej tyre:

Rreziku	Masa për zvogëlimin e rrezikut
Përkushtimi politik	Kjo strategji është miratuar formalisht nga Qeveria dhe reflekton angazhimin politik për zbatimin e sajë. Përveç kësaj, zbatimi i strategjisë së reformës në MFP është e përfshirë fuqishëm në strukturën për Reformën e Administratës Publike. Kjo do të sigurojë që vonesa në zbatim do të sinjalizohet tek udhëheqja politike dhe ndërhyrja politike në kohë është e pritshme.
Kufizimet financiare	Kostoja e zbatimit të kësaj strategjie është llogaritur në 54.9 milion, por gjithsesi kjo shumë do të jetë më e madhe bazuar në pamundësinë e përlogaritjes së saktë të aktiviteteve si në fushën e TI-së apo aktiviteteve që pritet të ndërmiren si analizat e kosto/benefiteve etj. Nuk pritet që kjo shumë mund të ndahet nga buxheti i Kosovës. Andaj, zbatimi i plotë i strategjisë kërkon burime shtesë të jashtme. BE-ja tashmë ka treguar se është e gatshme që të pajtohet për një program të mbështetjes sektoriale buxhetore (SBS II) për të mbështetur zbatimin e strategjisë së reformës në MFP. Në rast se do të arrihej përkrahja buxhetore sektoriale, rreziku kryesor do të mbetet zbatimi i kushteve të dala nga marrëveshja. Në rast se nuk arrihet apo vonohet programi i mbështetjes buxhetore për sektorin e MFP-së, rishikimi afatmesëm në vitin 2018 do të duhet të ulë ambiciet e kësaj strategjie.
Mungesa e ekspertizës teknike	Disa prej reformave të MFP do të kërkojnë ekspertizë ndërkombëtare për të udhëzuar aktivitetet në Kosovë. Ekspertiza e tillë ndërkombëtare është e rregulluar në mënyrë më efektive nga partnerët zhvillimorë ndërkombëtarë të Kosovës, përveç asistencës nga IPA me projekte të Asistencës Teknike, jashtë përkrahjes sektoriale buxhetore (SBS), si masë lehtësuese propozojmë që të organizohet një takim në gjysmë të vitit me partnerët që janë të interesuar për të mbështetur strategjinë e MFP-së, për të diskutuar progresin. Në këto takime do të diskutoheshin problemet në fushën e ekspertizës teknike me partnerët zhvillimorë.