

Nevoja për themelimin e një Institucioni të Pavarur Fiskal në Kosovë



Nevoja për themelimin e një Institucioni të Pavarur Fiskal në Kosovë

Qershor 2024

— Përmbajtja

1. Hyrje	5
2. Çka janë Institucionet e Pavarura Fiskale (IPF) dhe cili është funksioni i tyre?	6
3. Përparësitë dhe mangësitë/sfidat e institucioneve të pavarura fiskale (IPF)	8
4. Struktura dhe funksionet e institucioneve të pavarura fiskale në vendet tjera (Evropë dhe Ballkan Perëndimor)	10
5. Sfidat fiskale dhe opsionet për Kosovën	12
6. Përfundim dhe rekomandime	16
7. Aneks	17

Lista e shkurtesave

BE	Bashkimi Evropian
BPV	Bruto Produkti Vendor
FMN	Fondi Monetar Ndërkombëtar
IPF	Institucionet e Pavarura Fiskale
KASH	Korniza Afatmesme e Shpenzimeve
OECD	Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik
ZKA	Zyra Kombëtare e Auditimit

Përmbledhje ekzekutive

Institucionet e pavarura fiskale nëpër botë janë themeluar për shkak të nevojës për mbikëqyrje, rritje të transparencës dhe llogaridhënies në menaxhimin e financave publike. Një ndër arsytet që shtyri shumë shtete të Evropës të themelojnë institucione të tilla ishin sfidat që solli në pah kriza financiare dhe ekonomike e vitit 2008, e që ishin borxhi publik i lartë dhe mos-respektimi i rregullave fiskale nga qeveritë. Roli i këtyre institucioneve të pavarura është monitorimi i respektimit të rregullave fiskale, analiza e qëndrueshmërisë fiskale, përgatitja dhe/ose mbikëqyrja e parashikimeve makroekonomike dhe fiskale, si dhe kostimi i politikave fiskale. Në mënyrë që të mund të realizohen këto funksione, janë përcaktuar gjithsej 22 parime nga Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik (OECD). Disa prej parimeve kyçe janë: pavarësia dhe jo-politizimi, pronësia, burimet njerëzore dhe qasja në informata, si dhe transparenca me publikun.

Bazuar në praktikat e shteteve të tjera, janë disa modele institucionale të ndryshme që janë praktikuar. Sipas një raporti, më shumë se gjysma e institucioneve të pavarura fiskale funksionojnë si të ndara, rreth 33% e kanë modelin e zyrës buxhetore parlamentare, ndërsa pjesa tjetër e kanë modelin e një zyreje autonome e cila funksionon në kuadër të Zyrës së Auditimit apo Bankës Qendrore. Në Bashkimin Evropian, pothuajse në të gjitha shtetet anëtare janë krijuar institucione të pavarura fiskale, madje në disa shtete më shumë se një. Janë gjithsej 32 institucione të tilla në 26 shtetet anëtare të BE-së (me përjashtim Poloninë). Në disa nga shtetet e Ballkanit Perëndimor, këto institucione janë themeluar në vitin 2008 dhe 2011 respektivisht (Bosnje dhe Hercegovinë dhe Serbi), ndërsa në disa të tjera, ato janë themeluar në vitin 2023 (Mal të Zi dhe Maqedoni Veriore).

Në Kosovë, gjatë viteve janë shfaqur disa sfida në proceset buxhetore dhe fiskale. Një ndër këto sfida është mos-përputhja e planeve strategjike me buxhetin afatmesëm, si dhe mos-përputhja e dokumenteve afatmesme buxhetore me buxhetin vjetor. Si pasojë, prioritetet e ndryshme mund të mos zbatohen për shkak të mos-planifikimit buxhetor. Një tjetër sfidë që është vërejtur në aspektin fiskal në Kosovë është vlerësimi buxhetor dhe fiskal i politikave të reja, e që në shumë raste bëhet në formë sipërfaqësore, pa ndonjë analizë më të thellë. Lidhur me këto, në Kosovë deri tani nuk ka pasur ndonjë institucion të pavarur që merret me analiza dhe monitorim të çështjeve fiskale. Si rrjedhojë, vërehet nevoja për themelimin e një institucioni të pavarur fiskal. Mandati i këtij institucioni duhet të jetë i fokusuar në vlerësime të pavarura të parashikimeve fiskale dhe makroekonomike, vlerësime të respektimit të rregullave fiskale, dhe vlerësime buxhetore dhe kostim të politikave.

Përmes këtij raporti, Instituti GAP bazuar në hulumtime dhe praktika të vendeve tjera, si dhe bazuar në gjendjen aktuale në Kosovë, propozon disa opsione për themelimin e një institucioni të pavarur fiskal që mund të përshtaten në rastin e Kosovës. Janë gjithsej tri opsione të mundshme: 1) Institucioni fiskal i pavarur si institucion i ndarë, 2) zyre parlamentare në kuadër të Kuvendit, ose 3) institucion fiskal në kuadër të Zyrës Kombëtare të Auditimit. Bazuar në këtë analizë, Instituti GAP rekomandon:

- Të themelohet një institucion i pavarur fiskal sipas kërkesave minimale të caktuara nga direktivat e Komisionit Evropian, si dhe parimeve kyçe të caktuara nga OECD;
- Të sigurohet që institucioni fiskal i themeluar, qoftë në formë të ndarë nga institucionet tjera, ose si pjesë e ZKA ose Kuvendit, të ketë pavarësi të plotë;
- Të bëhet rekrutimi i drejtë dhe i paanshëm i udhëheqësit/es, anëtarëve si dhe stafit teknik, e që duhet të jenë ekspertë të fushës;
- Të përfshihet ky institucion në proceset e buxhetit; të rregullohet kjo sipas legjislacionit vendor (p.sh. të përfshihet në Ligjin për Menaxhimin e Financave Publike);
- Të angazhohet asistencë teknike nga institucionet ndërkombëtare me përvojë në këtë fushë në fillim të operimit të këtij institucioni.

1. Hyrje

Kriza financiare dhe ekonomike e vitit 2008 pati ndikim pozitiv në përceptimet për rëndësinë e politikave fiskale dhe rritjes së transparencës dhe llogaridhënies së institucioneve publike. Si rrjedhojë, në shtetet e Bashkimit Evropian (BE) u themeluan disa institucione të pavarura fiskale, roli i të cilave është mbikëqyrja e pavarur e politikave fiskale dhe monitorimi i respektimit të rregullave fiskale, vlerësimi buxhetor i nismave ligjore dhe politikave të qeverisë, si dhe parashikimet markoekonomike dhe fiskale.¹ Këto institucione, të quajtura në disa raste si Këshilla të Pavarur Fiskalë, përveç nevojës, u themeluan edhe si obligim ligjor i caktuar nga direktivat e BE-së.² Deri më sot, ekzistojnë rreth 32 institucione të pavarura fiskale në 25 shtete anëtare të BE-së. Këto institucione operojnë në kuadër të disa parimeve të caktuara nga Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik (OECD), e që janë pavarësia, qasja e jo-politizuar, transparenca dhe llogaridhënia.³ Sipas disa studimeve, është vërejtur që prezenca e Institucioneve të Pavarura Fiskale (IPF) në shtete të ndryshme ka rezultuar në parashikime fiskale më të sakta dhe më pak optimiste apo të mbivlerësuara.⁴

Sfidat e hasura si politizimi i politikave fiskale dhe borxhi i lartë historikisht, si dhe mos-respektimi i rregullave fiskale nga qeveritë, kanë ndikuar në themelimin e këtyre institucioneve të pavarura fiskale. Përveç shteteve të Bashkimit Evropian, të cilat e kanë edhe obligim ligjor⁵ themelimin e tyre, institucione të tilla janë themeluar edhe në vendet e tjera, si në rastin e disa shteteve të Ballkanit Perëndimor. Shtetet si Serbia dhe Bosnja e Hercegovina, ka më shumë se dhjetë vite që kanë themeluar Këshilla të Pavarur Fiskal, ndërsa Mali i Zi e Maqedonia i kanë themeluar ato gjatë vitit 2023.

Në Kosovë, mungojnë vlerësime të kryera nga institucione publike të pavarura mbi parashikimet makroekonomike të prezantuara nga Ministria e Financave, analiza të përparësive dhe mangësive të ligjit të përvitshëm të buxhetit, vlerësime të detajuara dhe analitike të ndikimit buxhetor të politikave apo nismave ligjore të reja, analiza mbi respektimin e rregullave financiare dhe fiskale mbi shpenzimin e buxhetit publik dhe më shumë. Analiza të tilla, aktualisht përgatiten vetëm nga organizata ndërkombëtare apo organizata të shoqërisë civile⁶. Veçmas, vlerësimet e ndikimit buxhetor të kryera aktualisht nga Qeveria në shumë raste janë jo-analitike, si dhe paraqesin reflektim jo të plotë të ndikimit buxhetor të një politike fiskale apo nisme ligjore të re. Po ashtu, një ndër sfidat kryesore është mos-përputhja e dokumentit vjetor të buxhetit me dokumentet afatmesme buxhetore, gjë e cila ndikon në mos-arritjen e objektivave strategjike zhvillimore dhe nuk ka ndonjë institucion që bën vlerësime nga ky aspekt apo që e faktin çdo vit një qasje të tillë në buxhetim. Marrë parasysh sfidat më lartë, si dhe kërkesat ligjore sipas Direktivave të BE-së⁷, vërehet nevoja për themelimin e një institucioni të pavarur fiskal.

Në këtë analizë, Instituti GAP bën rishikimin e literaturës lidhur me institucionet e pavarura fiskale. Meqë nuk ka ndonjë model specifik që kërkohet sa i përket dizajnit institucional, ekzistojnë disa modele institucionale që janë përshtatur

1 International Monetary Fund. [Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise—A New Dataset](#). Nëntor, 2016. Hapur së fundmi më 25 mars 2024

2 Gazeta Zyrtare e Bashkimit Evropian. [Direktiva nr.2011/85/EU](#). Nëntor, 2011. Hapur së fundmi më 25 mars 2024

3 Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik (OECD). [Rekomandimet e Këshillit për Parimet mbi Institucionet e Pavarura Fiskale](#). Shkurt, 2014. Hapur së fundmi më 30 mars 2024

4 Parlamenti Evropian. [Përparësitë dhe dobësitë e institucioneve të pavarura fiskale këshillëdhënëse në BE, qeverisja ekonomike](#). Maj, 2023. Hapur së fundmi më 30 mars 2024

5 Ibid

6 Instituti GAP. [Projektbuxheti 2024 – Analizë e të hyrave dhe shpenzimeve buxhetore](#). Dhjetor, 2023. Hapur së fundmi më 30 mars 2024

7 Gazeta Zyrtare e Bashkimit Evropian. [Direktiva nr.2011/85/EU](#). Nëntor, 2011. Hapur së fundmi më 25 mars 2024

nëpër shtetet tjera, e që mund të jenë të përshtatshme edhe për Kosovën. Kryesoret nga këto janë: 1) institucion i pavarur fiskal i ndarë nga institucionet tjera, 2) institucion i pavarur në kuadër të Zyrës Kombëtare të Auditimit, si dhe 3) zyre në kuadër të Kuvendit. Varësisht se cilat kritere vlerësohen si më të rëndësishme, mund të vendoset se cili është opsioni më i mirë për Kosovën. Nga aspekti i pavarësisë së institucionit, një institucion i pavarur fiskal dhe i ndarë do të ishte më adekuat. Por, në rast të kufizimeve buxhetore, opsioni më i mirë do të ishte përfshirja e një institucioni pavarur fiskal në kuadër të Kuvendit të Kosovës.

2. Çka janë Institucionet e Pavarura Fiskale (IPF) dhe cili është funksioni i tyre?

Institucioni i Pavarur Fiskal është një institucion publik i cili ka një rol mbikëqyrës dhe të pavarur të politikave fiskale, çështjeve buxhetore si dhe atyre makroekonomike. Ky institucion themelohet nga Qeveria apo Kuvendi dhe roli kyç i tij është mbikëqyrja e financave publike, me një fokus në llogaridhënien, transparencën dhe përputhshmërinë me rregullat fiskale. Për më shumë, disa nga përgjegjësitë e rëndësishme të këtij institucioni janë edhe kostimi i politikave si dhe vlerësimi dhe monitorimi i parashikimeve makroekonomike që bëhen nga institucionet përkatëse për politika fiskale, e në disa raste, edhe përgatitja e tyre.⁸ Nevoja për themelimin e institucioneve të tilla nëpër botë erdhi si rrjedhojë e krizës së fundit ekonomike dhe financiare, e cila pati ndikim në besueshmërinë e qeverive në menaxhimin e financave publike. Më konkretisht, borxhi publik i lartë historikisht, deficiti buxhetor nga humbjet në të hyrat e parashikuara, si dhe reformat e vonuara të qeverive janë disa nga faktorët që dëmtojnë besueshmërinë e publikut. Lidhur me këtë, është krijuar nevoja për 'depolitizimin' e politikave fiskale duke krijuar autoritete të pavarura fiskale, mandati i të cilave është krijimi i politikave që ndikojnë në qëndrueshmërinë afatgjatë të borxhit publik dhe stabilitetit makroekonomik.⁹

Në shtetet e BE-së, baza ligjore për një institucion të pavarur fiskal fillimisht u inicua në vitin 2011, në Direktivën e BE-së nr. 2011/85, ku u diskutua për nevojën e përfshirjes së institucioneve të pavarura fiskale në proceset e buxhetit. Kjo direktivë kërkonte që shtetet anëtare të siguroheshin që rregullat fiskale të tyre të kenë monitorim efektiv dhe në kohë, si dhe ky monitorim të bazohet në një analizë të pavarur nga institucione të pavarura fiskale.¹⁰ Tutje, në vitin 2013, hyri në fuqi Traktati për Stabilitet, Bashkëpunim dhe Qeverisje, i Bashkimit Ekonomik dhe Monetar në atë kohë, i cili obligonte 22 shtetet anëtare për të pasur 'institucione monitoruese fiskale' dhe specifikonte përgjegjësitë dhe statusin e tyre. Për më shumë, në këtë Traktat, u specifikuan dy kërkesa kryesore për institucionet monitoruese: pavarësia e tyre e përcaktuar me ligj si dhe parimi i 'pajtueshmërisë ose shpjegimit' – pra këshillat e këtyre institucioneve duhet të kenë pajtueshmëri nga institucionet relevante apo të ketë shpjegim nëse nuk ka pajtueshmëri me to.¹¹ Një tjetër rregullore e Komisionit Evropian¹² rriti përgjegjësitë e institucioneve të pavarura fiskale duke iu caktuar përgatitjen e parashikimeve makroekonomike si dhe duke obliguar institucionet relevante të përfshijnë ato parashikime në buxhet vjetor dhe korniza afatmesme fiskale.

8 European Commission. [Independent Fiscal Institutions in the EU Member States](#). Luksemburg, 2017. Hapur së fundmi më 25 mars 2024

9 International Monetary Fund. [Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise—A New Dataset](#). Nëntor, 2016. Hapur së fundmi më 25 mars 2024

10 Gazeta Zyrtare e Bashkimit Evropian. [Direktiva nr.2011/85/EU](#). Nëntor, 2011. Hapur së fundmi më 25 mars 2024

11 Komisioni Evropian. [Komunikatë nga Komisioni](#). Qershor, 2012. Hapur së fundmi më 25 mars 2024

12 Gazeta Zyrtare e Bashkimit Evropian. [Rregullore nr.473/2013 për provizionet e përbashkëta për monitorimin dhe vlerësimin e draft planeve të buxhetit. Maj, 2013](#). Hapur së fundmi më 25 mars 2024

Megjithatë, përgjegjësitë dhe detyrat e përcaktuara nga korniza ligjore e BE-së përcaktojnë disa kritere minimale të përgjithshme për institucionet fiskale të pavarura nëpër shtetet anëtare dhe nuk i ndalojnë ato në dizajnimin e këtyre institucioneve siç ju përshtaten atyre.¹³

Sipas Organizatës për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik (OECD) janë gjithsej 22 parime për funksionimin e institucioneve fiskale të pavarura. Këto parime janë caktuar dhe janë dërguar si rekomandime për shtetet të cilat kanë apo planifikojnë të kenë institucione të tilla, në mënyrë që të promovohen vlerat kyçe nën të cilat operojnë ato – pavarësia, qasja e jo-politizuar, transparenca dhe llogaridhënia.¹⁴ Këto parime janë grupuar dhe ndarë në gjithsej nëntë kategori (shih tabelën 1 në Aneks). Një ndër parimet kyçe të këtyre institucioneve është pavarësia dhe jo-politizimi: pra, institucioni të jetë objektiv dhe profesional, dhe analizat të mos bazohen nga perspektiva politike. Për më shumë, është e rëndësishme që udhëheqësi/ja i zgjedhur në këtë institucion të jetë apolitik. Një tjetër parim i rëndësishëm është pronësia; modeli i këtij institucioni duhet të përshtatet me vendin ku themelohet, dhe të mos imponohen modele nga jashtë. Burimet njerëzore dhe qasja në informata janë dy parime tjera të rëndësishme në mënyrë që këto institucione të kryejnë punën siç duhet. Për më shumë, transparenca me publikun është një tjetër parim kyç.

Modeli institucional që është praktikuar nëpër institucionet e pavarura fiskale në vendet e Evropës është i ndryshëm, andaj nuk ka një model specifik që është ndjekur. Sipas një studimi, është vërejtur një lidhje pozitive në mes të disa karakteristikave institucionale të këtyre institucioneve dhe respektimit të rregullave fiskale. Këto karakteristika janë: burime financiare të mjaftueshme, qasje në informata, shkallë e lartë e pavarësisë, mandat i gjerë i detyrave, dhe vizibilitet në media.¹⁵ Sipas një raporti nga OECD, më shumë se gjysma e institucioneve të pavarura fiskale në shtetet e OECD (56%) janë të pavarura dhe të ndara (në disa raste raportojnë tek Qeveria dhe Kuvendi), ndërsa rreth 33% e tyre e kanë modelin e zyrës buxhetore parlamentare, e cila më shumë ka fokus të ndihmë në punën e komisionit për buxhet si dhe në mbikëqyrjen e Kuvendit për buxhetin. Pjesa tjetër e shteteve e kanë përdorur modelin e një zyreje autonome e cila funksionon në kuadër të Institucionit Kombëtar të Auditimit apo Bankës Qendrore.¹⁶ Vlen të ceket që në shumicën e vendeve të zhvilluara të Bashkimit Evropian si dhe në Britani të Madhe, institucionet fiskale janë të pavarura dhe funksionojnë si institucione të ndara nga legjislativi dhe ekzekutivi.¹⁷

Tutje, funksionet e IPF-ve dallojnë nëpër shtete të ndryshme, megjithatë janë disa që shumica prej tyre i kanë. Ndër funksionet kyçe që e luajnë IPF-të në pothuajse të gjitha shtetet është monitorimi i respektimit të rregullave fiskale. Për më shumë, rreth 89% e IPF-ve nëpër shtete të ndryshme kanë funksionin e analizës së qëndrueshmërisë fiskale afatgjatë si për shembull analiza e trendeve demografike, politikave publike si dhe borxhit publik në financat publike. Një tjetër funksion të cilin e kanë rreth 83% të IPF-ve është përfshirja në parashikime makroekonomike dhe/ose fiskale. Roli i tyre në këtë proces dallon nëpër shtete: në disa raste IPF-të përgatitin parashikimet, ndërsa në disa të tjera ato vetëm i mbikëqyrin dhe japin rekomandime për parashikimet e Qeverisë. Një funksion tjetër të cilin e kanë vetëm gjysma e IPF-ve është kostimi i politikave publike.¹⁸

13 Ibid

14 Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik (OECD). [Rekomandimet e Këshillit për Parimet mbi Institucionet e Pavarura Fiskale](#). Shkurt, 2014. Hapur së fundmi më 30 mars 2024

15 EU Independent Fiscal Institutions. [Do institutional aspects shape the effectiveness of independent fiscal institutions?](#) Korrik, 2023. Hapur së fundmi më 30 mars 2024

16 Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik (OECD). [Parimet mbi Institucionet e Pavarura Fiskale dhe raste studimore](#). 2016. Hapur së fundmi më 30 mars 2024

17 European Commission. [Independent Fiscal Institutions in the EU Member States](#). Luksemburg, 2017. Hapur së fundmi më 25 mars 2024

18 Ibid

Për dallim nga politikat monetare, për të cilat është krijuar një koncensus që për të pasur stabilitet të çmimeve një shtet duhet të ketë një bankë qendrore, politikat fiskale përfshijnë vendime të ndarjes dhe distribuimit të fondeve, e që janë burime potenciale të ndikimeve politike. Për këtë arsye, është i rëndësishëm roli i IPF-ve, ndonëse varet nga funksionet që i lejohen nga mandatet. Disa nga funksionet si respektimi i rregullave fiskale, parashikimet makroekonomike, kostimet e politikave dhe analizat e qëndrueshmërisë, janë më shumë teknike. Në anën tjetër, vlerësimi i qëndrueshmërisë fiskale afatgjatë mund të ketë ndikim në vetëdijësimin e vendimeve politike të përkohshme dhe afatshkurtra. Tutje, edhe 'rekomentimet normative' të IPF-ve mund të mos përputhen me qasjen e politikanëve, e të shkaktojnë hezitim në anën e IPF-ve në dhënien e tyre.¹⁹ Në aspekt të burimeve njerëzore, sipas analizës së shteteve të ndryshme, shumica prej IPF-ve përbëhen nga disa anëtarë vendimmarrës dhe stafit mbështetës teknik dhe administrativ. Këta anëtarë zakonisht janë me një mandat të caktuar disa vjeçar, dhe caktohen me vendim nga Kuvendi. Ndërsa stafi administrativ dhe teknik zgjedhet me konkurs të hapur, dhe në shumë raste janë me kontrata me afat të pacaktuar.²⁰ Stafi profesional duhet të jetë i kualifikuar dhe me profil të ekonomisë (ekonomistë dhe statisticientë), ndërsa pjesa tjetër staf administrativ përgjegjës për pjesën ligjore dhe funksionet e tjera. Në mesatare, numri i zyrtarëve të punësuar nëpër IPF është 10.²¹

3. Përparësitë dhe mangësitë/sfidat e institucioneve të pavarura fiskale (IPF)

Një nga përparësitë kyçe të themelimit të institucioneve të pavarura fiskale është rritja e transparencës dhe llogaridhënies së institucioneve relevante që merren me politikat fiskale. Sipas disa studimeve, është vërejtur që prezenca e IPF-ve në shtete të ndryshme ka rezultuar në parashikime fiskale më të sakta dhe më pak optimiste. Më konkretisht, është vërejtur që nga viti 2014, parashikimet makroekonomike kanë pasur përmirësim, ku janë zvogëluar paragjykimet optimiste në parashikimet e rritjes së Bruto Produktit Vendor, vit ky nga i cili shumica e IPF-ve morën zyrtarisht detyrën.²² Tutje, një përparësi tjetër e IPF-ve është llogaridhënia dhe ndikimi pozitiv në respektimin e rregullave fiskale nga institucionet relevante. Kjo është vërtetuar edhe me një analizë ekonometrike nga Rrjeti i IPF-ve të BE-së²³ në bazë të disa rasteve studimore, ku rezulton që ka një lidhje pozitive statistikore në mes të prezencës së IPF-ve në një vend dhe respektimit të rregullave fiskale. Lidhur me këtë, është konkluduar që ndikimi në respektimin e rregullave fiskale varet edhe nga karakteristikat institucionale të IPF-ve si burimet adekuate financiare dhe njerëzore, qasja në informata, pavarësia dhe vizibiliteti në media. Gjithashtu, varet edhe nga numri i rregullave fiskale: sa më i lartë numri i rregullave, ndikimi i IPF-ve është më i ulët.²⁴

Një tjetër përparësi e IPF-ve është besueshmëria, më konkretisht, pavarësia institucionale në punën e tyre monitoruese dhe vlerësuese, e cila rrit besueshmërinë e tyre. Kjo iu mundëson të bëjnë vlerësime më të sakta të çështjeve buxhetore dhe fiskale, e gjithashtu të paanshme dhe pa ndikime politike. Gjithashtu, një përparësi tjetër e këtyre institucioneve është se

19 Parlamenti Evropian. [Përparësitë dhe dobësitë e institucioneve të pavarura fiskale këshillëdhënëse në BE, qeverisja ekonomike](#), Maj, 2023. Hapur së fundmi më 30 mars 2024

20 Romanian Fiscal Council. [Fiscal Councils in European Union](#), Maj, 2020. Hapur së fundmi më 15 maj 2024

21 European Commission. [Independent Fiscal Institutions in the EU Member States](#), Luksemburg, 2017. Hapur së fundmi më 25 mars 2024|bid

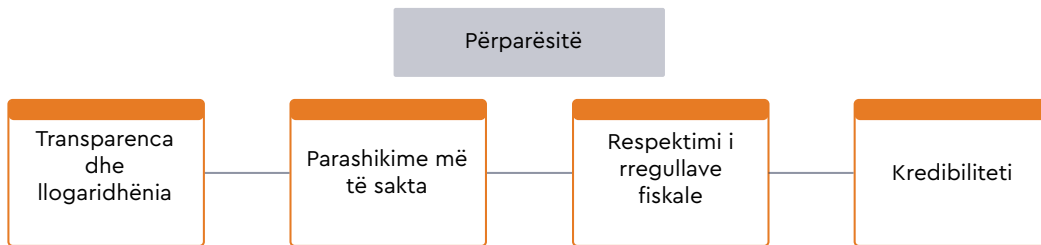
22 Parlamenti Evropian. [Përparësitë dhe dobësitë e institucioneve të pavarura fiskale këshillëdhënëse në BE, qeverisja ekonomike](#), Maj, 2023. Hapur së fundmi më 30 mars 2024

23 EU Independent Fiscal Institutions. [Do institutional aspects shape the effectiveness of independent fiscal institutions?](#) Korrik, 2023. Hapur së fundmi më 30 mars 2024

24 Ibid

përbëhen nga profesionistë të pavarur dhe të profilizuar në analizimin e temave buxhetore dhe fiskale, dhe nëse funksionojnë siç parashihet, ofrojnë analiza më të specializuara dhe profesionale të çështjeve fiskale. Një nga këto, është edhe kostimi i saktë i politikave publike, qoftë ligjeve të propozuara, apo akteve tjera ligjore e që kontribon në vendimmarrje më të informuar nga politikëbërësit.

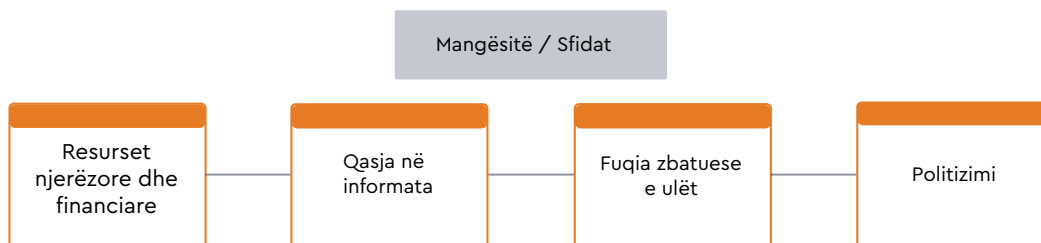
Figura 1. Përparësitë e Institucioneve të Pavarura Fiskale



Megjithatë, një aspekt i rëndësishëm që duhet të merret parasysh për suksesin e IPF-ve dhe realizimin efektiv të detyrave të tyre, është zbatimi i parimeve dhe kërkesave minimale që janë përcaktuar nga organizatat ndërkombëtare, të përmendura më lartë²⁵.

Një mangësi e institucioneve të pavarura fiskale është fuqia zbatuese e ulët: këshillat dhe rekomandimet që i jepen qeverisë mund të injorohen meqë nuk ka detyrim ligjor për qeverinë që t'i zbatojë ato.²⁶ Një tjetër mangësi apo më mirë të thuhet sfidë e IPF-ve është mbajtja e paanësisë. Spektri politik mund të përdorë këto institucione si manifestim i dedikimit të tyre për disiplinë, vetëm për të 'kënaqur' elektoratin, e më pas të politizojë ato. Një sfidë tjetër që është përmendur për funksionimin e IPF-ve është qasja e kufizuar në informata. Kjo mund të shfaqet në rastet kur qeveria heziton të ndajë të dhëna të caktuara me IPF-të, kur beson se ato të dhëna mund ta paraqesin atë 'keq' para publikut. Kjo mund të ndodhë në rastet kur nuk është e detyruar ligjërisht të ndajë ato. Tutje, një tjetër sfidë e mundshme për IPF-të është ndarja e burimeve buxhetore. Kjo mund të ndodhë në rastet kur Ministria e Financave që është përgjegjëse për alokimin e fondeve, e përdor ndarjen e burimeve si formë të 'kërcënimit apo ndëshkimit' për institucionin, si rezultat i mos-pajtimit me kritikën e tyre.²⁷ Si sfidë e fundit e mundshme por jo më pak e rëndësishme për IPF-ve është edhe mungesa e kapaciteteve njerëzore – pra, kapacitete të dobëta njerëzore e që shkakton vështirësi në kryerjen e detyrave të institucionit.

Figura 2. Mangësitë/sfidat e Institucioneve të Pavarura Fiskale



²⁵ Tabela 1 në Aneks: Parimet e OECD për funksionimin e institucioneve të pavarura fiskale

²⁶ Ibid

²⁷ Joint Vienna Institute. [The work, the wins, and the worries](#). Shkurt, 2021. Hapur së fundmi më 30 mars 2024

4. Struktura dhe funksionet e institucioneve të pavarura fiskale në vendet tjera (Evropë dhe Ballkan Perëndimor)

Në **Evropë** pothuajse në të gjitha shtetet anëtare janë krijuar institucione të pavarura fiskale, me përjashtim Poloninë. Këto institucione së bashku kanë krijuar Rrjetin e Institucioneve të Pavarura Fiskale të Bashkimit Evropian. Ky rrjet përbëhet nga gjithsej 32 institucione të pavarura fiskale të 25 shteteve anëtare të BE-së dhe ka për qëllim të mundësojë bashkëpunimin dhe ndarjen e ekspertizës në mes tyre.²⁸ Ato dallojnë për nga modeli institucional nën të cilin janë themeluar si dhe funksionet që kanë. Disa nga ato operojnë si të pavarura duke i raportuar Qeverisë apo Kuvendit, disa janë të përfshira si zyre në Kuvend, e disa të tjera si pjesë e Zyrës Kombëtare të Auditimit.

Në rastin e **Britanisë së Madhe**, institucioni i pavarur fiskal quhet Zyre për Përgjegjësi Buxhetore (Office for Budget Responsibility) dhe është themeluar në vitin 2010 si dhe financohet nga Thesari i shtetit. Ajo funksionon si institucion i ndarë dhe i pavarur dhe ka pesë përgjegjësi kryesore: 1) parashikimet ekonomike dhe fiskale, 2) vlerësimi i performancës së Qeverisë ndaj objektivave fiskale, 3) vlerësimi i qëndrueshmërisë afatgjate të financave publike, 4) vlerësimi i rreziqeve fiskale, dhe 5) kostimi i politikave të Qeverisë. Kjo Zyre ka gjithsej 45 zyrtarë si staf të rregullt, një Komitet të përbërë prej tre anëtarëve, një Bord Mbikëqyrës të përbërë prej gjashtë anëtarëve (tre nga Komiteti, dhe tre të tjerë jo-ekzekutiv) si dhe një Panel Këshillëdhënës. Anëtarët e Komitetit caktohen nga Kancelari i Thesarit, në konsultim me Komitetin e Thesarit, në mandat pesë vjeçar. Ndërsa anëtarët jo-ekzekutiv caktohen për një mandat tre vjeçar.²⁹

Në **Francë**, institucioni i pavarur fiskal është Këshilli i Lartë për Financa Publike (High Council of Public Finance) dhe është themeluar në vitin 2012. Ky Këshill operon si pjesë e Institucionit Suprem të Auditimit, i pavarur nga Qeveria dhe Kuvendi, dhe financohet nga buxheti i shtetit. Funksionet kryesore të këtij institucioni janë qëndrueshmëria për një kthim të balansuar të financave publike me obligimet e Francës ndaj BE-së, qëndrueshmëria e objektivave vjetore financiare të paraqitura në dokumentet buxhetore, dhe vlerësimi i supozimeve dhe realizimit të parashikimeve makroekonomike. Në aspekt të burimeve njerëzore, ky Këshill ka gjithsej 11 zyrtarë, prej tyre një udhëheqës, katër 'magjistratë' dhe pesë persona të kualifikuar. Udhëheqësi i këtij institucioni është Presidenti i Institucionit Suprem të Auditimit, ndërsa magjistratët caktohen nga po i njëjti. Personat tjerë të kualifikuar caktohen nga Presidenti i Kuvendit, Presidenti i Senatit, Kryetari i Komisionit të Financave të Kuvendit, Kryetari i Komisionit të Financave të Senatit dhe Kryetari i Këshillit Ekonomik, Social dhe Mjedisor. Mandati i anëtarëve të këtij Këshilli është pesë vjeçar.³⁰

Në **Itali**, institucioni i pavarur fiskal funksionon në kuadër të Kuvendit, si një zyre buxhetore parlamentare. Kjo Zyre funksionon si e pavarur dhe është përgjegjëse për analizën dhe vlerësimin e parashikimeve makroekonomike dhe fiskale, si dhe përputhshmërinë me rregullat fiskale kombëtare dhe evropiane. Funksionet kryesore të këtij institucioni përfshijnë parashikimet fiskale dhe makroekonomike, si dhe validimin e parashikimeve makroekonomike të Qeverisë, zhvillimet në financat publike dhe respektimin e rregullave fiskale, qëndrueshmërinë afatgjate të financave publike, si dhe çështje të tjera ekonomike dhe financiare. Në këtë zyre, janë të punësuar gjithsej 31 zyrtarë si dhe një Bord i përbërë prej tre anëtarëve.³¹

28 EU Independent Fiscal Institutions. [Our members](#). 2024. Hapur së fundmi më 30 mars 2024

29 Office for Budget Responsibility. [who we are](#). 2024. Hapur së fundmi më 30 mars 2024

30 Haut Conseil des Finances Publiques. [The members of the High Council of Public Finance](#). 2024. Hapur së fundmi më 30 mars 2024

31 Ufficio Parlamentare di Bilancio. [About the PBO](#). 2024. Hapur së fundmi më 30 mars 2024

Figura 3. Lista e IPF në shtetet e Evropës sipas modelit institucional

Institucion i pavarur i ndarë				
 Austria (WIFO)	 Belgjika	 Bullgaria	 Qipro	 Cekia
 Danimarka	 Greqia	 Spanja	 Hungaria	 Irlanda
 Luksemburgu	 Latvia	 Malta	 Portugalia	 Suedia
 Sllovenia	 Sllovakia			
Pjesë e Zyrës së Auditimit				
 Finlanda	 Franca	 Lituania		
Pjesë e Kuvendit				
 Greqia (intitucioni i dytë fiskal)	 Kroacia	 Italia		

Burimi: Komisioni Evropian (2017)

Në shtetet e **Ballkanit Perëndimor**, ndonëse janë hasur sfida me politikat fiskale dhe zbatimin e tyre, vetëm në katër prej tyre janë themeluar institucione të pavarura fiskale (në dy prej tyre janë themeluar në vitin 2023). Sipas një raporti të Bankës Botërore, janë disa probleme me informatat fiskale në këto shtete. Fillimisht, të dhënat nuk kanë mbulueshmëri të të gjitha institucioneve publike: statistikatat e qeverisë nuk përfshijnë të gjitha institucionet publike. Për më shumë, asnjë nga qeveritë e rajonit nuk publikon të dhënat financiare në bazë akruale, siç kërkohet sipas standardeve të Fondit Monetar Ndërkombëtar (FMN). Një tjetër çështje që është ngritur është paragjykimi apo anshmëria optimiste në parashikimet makroekonomike dhe fiskale. Për më shumë, si problem tjetër është përmendur edhe planifikimi afatshkurtër i qeverive. Lidhur me këtë, është ngritur si problem mospërputhja e planeve buxhetore afatmesme me buxhetin vjetor. Disa nga arsyet për këtë mund të jenë: parashikimet optimiste të të hyrave, planet jo-realiste të investimeve, si dhe përshtypja që planet buxhetore afatmesme nuk kanë ndonjë ndikim dhe nuk është shumë e rëndësishme të përgatiten siç duhet.³²

Në Serbi, në vitin 2011 është themeluar një Këshill Fiskal si institucion i pavarur në kuadër të Kuvendit të Serbisë. Këshilli u themelua pas disa amandamenteve të Ligjit të Buxhetit, në të cilat u përfshi edhe ky. Ky Këshill përbëhet nga tre anëtarë, përzgjedhja e të cilëve u bë me një vendim nga Kuvendi. Funkcionet kryesore të tij përfshijnë vlerësimin e politikave fiskale dhe respektimin e rregullave fiskale, vlerësimin e parashikimeve makroekonomike dhe fiskale, dhe vlerësimin e rreziqeve fiskale. Për më shumë, anëtarët e Këshillit përfshihen edhe në procesin e buxhetit ku përgatitet një analizë e draft-buxhetit, draft-raportit të strategjisë fiskale, si dhe bëhen vlerësime të ndikimeve fiskale të draft-ligjeve.³³

Ngjashëm, edhe në **Bosnje dhe Hercegovinë**, në vitin 2008 është themeluar një Këshill Fiskal. Ky Këshill ka gjithsej gjashtë anëtarë e që janë zyrtarët me pozitë më të larta në qeveri (Udhëheqësi/ja i/e Këshillit, Kryeministri/ja i/e Federatës, Presidenti/ja i/e Republika Srpska, dhe Ministrat e Financave të dy institucioneve). Për më shumë, ky Këshill përbëhet edhe nga Grupi Këshillëdhënës i Këshillit, i

³² World Bank Group. [Fiscal Rules for the Western Balkans](#). August, 2019. Hapur së fundmi më 2 prill 2024.

³³ Fiscal Council of the Republic of Serbia. [About the Fiscal Council](#). Hapur së fundmi më 2 prill 2024.

cili ka shtatë anëtarë. Funkzionet kyçe të këtij Këshilli janë koordinimi i politikës fiskale në Bosnje dhe Hercegovinë, aprovimi i dokumenteve të rëndësishme fiskale, aprovimi i parashikimeve makroekonomike, monitorimi i realizimit të objektivave të caktuara në buxhet, dhe koordinimi i procesit të buxhetit.³⁴

Në **Mal të Zi**, gjatë vitit 2023 janë aprovuar disa amandamente të Ligjit për buxhet dhe përgjegjësi fiskale ku përmendet themelimi i një Këshilli të Pavarur Fiskal. Ky Këshill planifikohet të ketë tre anëtarë që nominohen nga Kuvendi, dhe një Sekretariat i cili bën punën profesionale dhe administrative. Përgjegjësitë e planifikuara për këtë Këshill janë dhënia e opinioneve në ndikimin e draft-ligjeve, rregulloreve, strategjive e dokumenteve të tjera të rëndësishme, dhënia e opinioneve për ligjin e buxhetit, analiza e parashikimeve makroekonomike dhe trendeve fiskale, rreziqeve, kontratave publike, etj.³⁵

Në **Maqedoni**, poashtu, në vitin 2023 është themeluar Këshilli Fiskal si institucion i pavarur, bazuar në Ligjin për Buxhetin 2022, dhe me aprovim të Kuvendit. Ky Këshill përbëhet nga tre anëtarë, si dhe dy departamente: departamenti i hulumtimeve dhe analizave dhe departamenti për shërbime të përgjithshme dhe administrative. Përzgjedhja e anëtarëve bëhet nga tri institucione: Akademia e Artit dhe Shkencës e Maqedonisë së Veriut, Zyra Shtetërore e Auditimit, Zyra Shtetërore e Auditimit dhe Banka Qendrore e Maqedonisë së Veriut, me mandat gjashtë vjeçar. Funkzionet kryesore të Këshillit janë vlerësimi i supozimeve makroekonomike dhe fiskale, Strategjisë Fiskale dhe Buxhetit, dhe respektimi i rregullave fiskale.³⁶

Për **Shqipëri**, nuk ka të dhëna për ndonjë institucion të pavarur fiskal.

Për dallim nga vendet e tjera të Evropës, modeli institucional i institucioneve të pavarura fiskale në shtetet e Ballkanit Perëndimor është më shumë i nivelit të lartë vendimmarrës dhe anëtarët caktohen nga vetë Kuvendi. Kjo dallon nga institucionet fiskale të pavarura të Evropës që kanë më shumë natyrë teknike dhe këshillëdhënëse. Një çështje që mund të ngritet lidhur me këto institucione në shtetet e Ballkanit është pavarësia dhe politizimi. Marrë parasysh që në disa raste anëtarët e Këshillit janë ministra, kjo mund të ndikojë në objektivitetin e vlerësimeve.

5. Sfidat fiskale dhe opsionet për Kosovën

Në Kosovë, analizat dhe raportimet për politika fiskale janë përgjegjësi e Ministrisë së Financave, Punës dhe Transfereve. Rregullat e borxhit publik dhe ato fiskale janë të përcaktuara sipas Ligjit për menaxhimin e financave publike dhe përgjegjësi.³⁷ Proceset buxhetore udhëhiqen nga Departamenti i Buxhetit në këtë ministri, ku bëhet hartimi i politikave buxhetore, përgatitja e Kornizës Afatmesme të Shpenzimeve (KASH), draftimi i Projektligjit për ndarjet buxhetore, vlerësimi i ndikimit buxhetor të nismave të ndryshme, dhe të tjera të ngjashme. Ndërsa, politikat ekonomike dhe fiskale janë përgjegjësi e Departamentit për Politika Ekonomike, ku bëhen parashikimet makroekonomike dhe fiskale, përgatiten vlerësime për skenarë të ndryshëm që mund të kenë ndikim në ekonomi dhe përgatiten analiza për rreziqet fiskale dhe detyrimet kontigjente të buxhetit. Për më shumë, për çështjet e menaxhimit të ekzekutimit të buxhetit

³⁴ Official Gazette of Bosnia and Hercegovina. [Law in the Fiscal Council in Bosnia and Hercegovina](#), 2008. Hapur së fundmi më 2 prill 2024.

³⁵ Ministry of Finance of Montenegro. [Fiscal Rules and Fiscal Council in Montenegro](#). Dhjetor, 2023. Hapur së fundmi më 2 prill 2024.

³⁶ Fiscal Council of the Republic of North Macedonia. [Fiscal Council](#). Dhjetor, 2023. Hapur së fundmi më 2 prill 2024.

³⁷ Gazeta Zyrtare e Kosovës. [Ligji për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë](#). Qershor, 2008. Hapur së fundmi më 2 prill 2024.

dhe borxhit publik, kontabilitetit, raportimit dhe monitorimit, është themeluar Thesari i Kosovës, i cili vepron në kuadër të Ministrisë së Financave, Punës dhe Transfereve.³⁸

Megjithatë, ndonëse rregullat fiskale të përcaktuara sipas Ligjit deri tani janë respektuar, janë ende disa sfida në këto procese. Një ndër sfidat e proceseve buxhetore në Kosovë është mos-përputhja e planeve strategjike me buxhetin afatmesëm. Më konkretisht, planifikimi i politikave duhet të ketë ndërlidhje më të mirë me procesin e buxhetimit në periudhë vjetore dhe afatmesme.³⁹ Si pasojë, prioritetet e ndryshme mund të mos zbatohen për shkak të mos-planifikimit buxhetor. Për më shumë, ka një mos-përputhshmëri të dokumenteve afatmesme buxhetore me buxhetin vjetor, ku vlerësimet e vitit paraprak nuk përditësohen dhe si rrjedhojë koncepti afatmesëm nuk praktikohet.⁴⁰ Një sfidë tjetër që është vërejtur në aspektin fiskal në Kosovë është vlerësimi buxhetor dhe fiskal i politikave të reja (legjislacionit).⁴¹ Në shumë raste, vlerësimet buxhetore dhe kostimet e ligjeve të reja të propozuara bëhen në formë sipërfaqësore, pa ndonjë analizë më të thellë. Kjo rrjedhimisht shkakton planifikime buxhetore jo të sakta. Një shembull për këtë është rasti i Ligjit për pensionin meritator të punëtorëve të arsimit shqip të viteve '90, për të cilin është bërë një analizë dhe vlerësim buxhetor nga Instituti GAP në vitin 2018.⁴² Lidhur me këtë ligj, ishte bërë një nënvlerësim i kostos buxhetore nga Ministria e Financave, ku nga llogaritjet e Institutit GAP dilte se kostoja do të ishte për 114% më e lartë. Rrjedhimisht, aprovimi i këtij ligji do të ngarkonte buxhetin më shumë se sa që ishte planifikuar. Në disa raste tjera, për shkak të vonësive në miratim të ligjeve nga Kuvendi, vlerësimet buxhetore që janë bërë në një vit të caktuar, mbeten të njejta edhe pas dy viteve kur projektligji votohet në Kuvend, e që nuk është vlerësim real.

Për më shumë, në disa raste propozohen ndryshime legjislative 'ad-hoc' për qëllime të fushatave politike në kohë të zgjedhjeve. Gjithashtu, si edhe në shtetet tjera, në mungesë të një institucioni të pavarur fiskal, është vërejtur një gjykim optimist në parashikimet makroekonomike, e që ka shkaktuar mospërputhje me vlerat aktuale. Tutje, në disa raste është vërejtur tendenca e Qeverisë për ndarjen e mjeteve si shuma të përgjithshme në formë të kontigjencave, e që më pas mund të shpenzohen në mënyra të ndryshme sipas nevojës (për shembull për pensionistë, lehona ose fëmijë). Kjo është kritikuar edhe nga institucionet ndërkombëtare si Fondi Monetar Ndërkombëtar (FMN), me arsyen që ndarjet e tilla buxhetore nuk janë të qarta dhe rrisin 'lirinë' e politikëbërësve për ndarje të mjeteve sipas diskrecionit të tyre.⁴³ Një tjetër sfidë që është vërejtur në proceset buxhetore në Kosovë është mospërfshirja e aspektit gjinor. Më konkretisht, ndonëse kjo është e paraparë me Ligjin për barazi gjinore nga viti 2015, asnjë organizatë buxhetore nuk bën analizë gjinore gjatë procesit buxhetor.⁴⁴

Lidhur me këto, në Kosovë deri tani nuk ka pasur ndonjë institucion të pavarur që merret me analiza dhe monitorim të çështjeve fiskale. Aktualisht, këto vlerësime dhe rekomandime për proceset buxhetore bëhen nga organizatat jo-qeveritare si Instituti GAP, organizatat dhe donatorët ndërkombëtarë si Banka Botërore, FMN, apo Bashkimi Evropian, dhe të tjera. Si rrjedhojë, marrë parasysh sfidat e përmendura më lartë, vërehet nevoja për themelimin e një institucioni të pavarur fiskal. Një institucion i tillë do të rriste besimin e qytetarëve për

38 [Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve](#). 2024. Hapur së fundmi më 2 prill 2024

39 Komisioni Evropian. Raporti për Kosovën - 2023. Nëntor, 2023. Hapur së fundmi më 23 prill 2024

40 Public Expenditure and Financial Accountability. [Kosovo, PEFA performance assessment report](#). February, 2022. Hapur së fundmi më 2 prill 2024

41 Center of Excellence in Finance. [Challenges for Developing Costing and Budgeting in Kosovo](#). Hapur së fundmi më 2 prill 2024.

42 Instituti GAP, [Ndikimi buxhetor i Ligjit për pensionin meritator të punëtorëve të arsimit shqip të viteve '90](#). Maj. 2018. Hapur së fundmi më 28 prill 2024

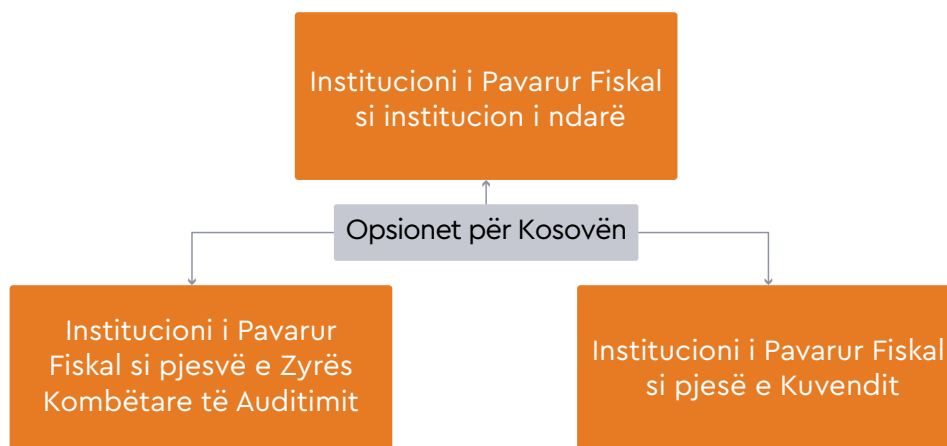
43 International Monetary Fund. [Republic of Kosovo](#). Qershor, 2023. Hapur së fundmi më 28 prill 2024

44 Instituti GAP. [Buxhetimi i Përgjegjshëm Gjinor në Komuna](#). Maj, 2023, Hapur së fundmi më 30 prill 2024

shpenzimin adekuat të parasë publike nga institucionet publike. Ngjashëm me vendet e tjera të rajonit dhe Evropës, mandati i këtij institucioni duhet të jetë i fokusuar në vlerësime të pavarura të parashikimeve fiskale dhe makroekonomike, vlerësime të respektimit të rregullave fiskale, dhe vlerësime buxhetore dhe kostim të politikave. Tek parashikimet fiskale dhe makroekonomike të cilat tani përgatiten nga Departamenti i Politikave Ekonomike në kuadër të Ministrisë së Financave, roli i institucionit të pavarur do të ishte të bënte vlerësim të këtyre parashikimeve dhe të jepte rekomandime dhe një mendim të pavarur. Tutje, një funksion tjetër i rëndësishëm së lartë për këtë institucion është vlerësimi i pavarur i kostimeve të politikave. Marrë parasysh që ka pasur shumë raste që janë propozuar ligje apo ndryshime të ligjeve në kohë të fushatave zgjedhore, është e rëndësishme të bëhet një vlerësim i saktë dhe i pavarur i këtyre kostimeve. Për më shumë, duhet të monitorohet edhe përfshirja e propozimeve të reja të politikave në buxhetin vjetor, si dhe përputhja e tyre me dokumentet tjera afatmesme (Kornizën Afatmesme të Shpenzimeve). Rrjedhimisht, ky institucion duhet të përgatitë një raport me rekomandime për buxhetin në bazë vjetore, në mënyrë që të informohen edhe deputetët në Kuvend paraprakisht, dhe të jenë të përgatitur për diskutim para votimit. Për më shumë, një tjetër funksion i këtij institucioni është monitorimi i respektimit të rregullave fiskale. Në aspekt ligjor, themelimi i këtij institucioni mund të bëhet me vendim të Qeverisë dhe aprovim në Kuvend. Bazuar edhe në praktikat e vendeve të tjera, fushëveprimtaria e këtij institucioni mund të përfshihet në Ligjin mbi ndarjet buxhetore për çdo vit, si dhe të parashihet si pjesë e procesit buxhetor në Ligjin për menaxhimin e financave publike. Përzgjedhja e anëtarëve ekzekutiv duhet të jetë një proces i pavarur dhe të bëhet me votim në Kuvend. Në mënyrë që të ruhet pavarësia e institucionit, është e rëndësishme që të përcaktohet ligjërisht që personat e zgjedhur në këto pozita ekzekutive të mos kenë qenë pjesë e ndonjë pozite politike në tre vitet e fundit. Ndërsa, anëtarët teknik dhe profesional duhet të zgjedhen me konkurs të hapur dhe transparent, dhe të kenë kualifikimet e nevojshme. Disa nga këto kualifikime janë: shkollim dhe njohuri në fushën e ekonomisë, përvojë me përpunimin dhe analizimin e të dhënave, si dhe njohuri të politikave fiskale.

Në aspekt të modelit institucional, janë disa opsione që mund të përshtaten në rastin e Kosovës. Ndër opsionet që janë aplikuar më së shumti në vendet tjera janë: 1) institucioni fiskal i pavarur si institucion i ndarë, 2) zyre parlamentare në kuadër të Kuvendit, ose 3) institucion fiskal në kuadër të Zyrës Kombëtare të Auditimit. Një tjetër opsion jo shumë i zakonshëm në vendet tjera është një Këshill fiskal në kuadër të Ministrisë së Financave.

Figura 4. Opsionet e mundshme për Kosovën



Opsioni 1 – Institucioni i Pavarur Fiskal si institucion i ndarë

Ky opsion është modeli që është aplikuar më së shumti në vendet e Evropës. Një ndër përparësitë kyçe të këtij opsioni është pavarësia – duke qenë institucion i ndarë, ka mundësi më të mëdha për të pasur pavarësi në vlerësimet e veta si dhe nuk ka konflikt me mandatin e ndonjë organizate tjetër. Për më shumë, ndarja nga institucionet tjera i mundëson edhe pavarësinë financiare, pra resurse të ndara. Tutje, kjo pavarësi i mundëson përzgjedhje më të pavarur dhe jo të politizuar të ekspertëve, si dhe një ekspertizë më të madhe të pavarur.

Në anën tjetër, një mangësi e këtij opsioni është kohëzgjatja e themelimit, meqë është institucion i ri dhe ka më shumë procedura të themelimit. Për më shumë, ka edhe kosto më të lartë. Një tjetër mangësi apo sfidë është rekrutimi i stafit të kualifikuar dhe me përvojë në politika fiskale, e që merr kohë dhe nuk është e lehtë.

Opsioni 2 – Institucioni i Pavarur Fiskal në kuadër të Zyrës Kombëtare të Auditimit

Ky opsion është më pak i aplikuar në shtetet e tjera. Ndonëse natyra e punës së këtyre dy institucioneve është e ngjashme, duke pasur rol monitorues, dallimi kryesor është që puna e Këshillit përfshihet edhe në proceset e planifikimeve buxhetore, ndërsa ajo e Zyrës së Auditimit vetëm në proceset pas raportimit. Një nga përparësitë e këtij opsioni do të ishte përshtetja e themelimit, duke tejkaluar procedurat e themelimit dhe duke shfrytëzuar infrastrukturën e Zyrës së Auditimit. Kjo gjithashtu do të mundësonte ulje të kostove administrative. Një tjetër përparësi do të ishte qasja më e lehtë në të dhëna buxhetore, të cilat posedohen nga ZKA.

Ndërsa si mangësi, edhe për këtë opsion do të ishte rekrutimi i stafit të kualifikuar. Për më shumë, mangësi mund të jetë edhe ndonjë konflikt i mundshëm me mandatin e ZKA-së.

Opsioni 3 – Përfshirja e Institucionit të Pavarur Fiskal në kuadër të Kuvendit (Zyrës për Buxhet dhe Analiza Financiare)

Ky opsion do të mund të realizohej duke përforcuar punën e Zyrës për Buxhet dhe Analiza Financiare në kuadër të Kuvendit të Kosovës. Përparësi e këtij opsioni është që kostoja e themelimit është shumë më e ulët, meqë shfrytëzohet infrastruktura ekzistuese. Për më shumë, qasja në të dhëna është më e lehtë.

Si mangësi kyçe e këtij institucioni mund të jetë pavarësia e kufizuar. Duke qenë pjesë e Kuvendit, mund të ketë ndikim politik dhe rrjedhimisht politizim dhe mungesë të pavarësisë së ekspertëve fiskal. Një mangësi tjetër është kapaciteti i kufizuar i zyrtarëve që do të krijonte nevojën për rekrutim të stafit të kualifikuar.

6. Përfundim dhe rekomandime

Rëndësia e themelimit të institucioneve të pavarura fiskale u theksua pas krizës ekonomike të vitit 2008, ku u vërejt nevoja për përmirësimin e politikave fiskale dhe monitorimin e tyre. Për më shumë, Komisioni Evropian hartoi edhe direktiva të cilat obligonin shtetet anëtare për themelimin e institucioneve të tilla. Deri tani, në shtetet e BE-së janë rreth 32 institucione të pavarura fiskale në 25 shtete anëtare, përveç në Poloni. Roli dhe funksionet e tyre kanë qenë kyçe në monitorimin e institucioneve publike relevante dhe mbajtjen e stabilitetit fiskal.

Disa nga përparësitë e themelimit të institucioneve të tilla janë rritja e transparencës dhe llogaridhënies së institucioneve publike, parashikime më të sakta makroekonomike dhe fiskale, respektimi i rregullave fiskale, si dhe besueshmëria e tyre. Në anën tjetër, disa nga mangësitë dhe sfidat e këtyre institucioneve janë fuqia zbatuese e ulët, meqë rekomandimet e tyre mund të injorohen nga qeveritë, politizimi i tyre përmes stafit, qasja e kufizuar në informata, si dhe kufizimet në burime njerëzore dhe financiare. Modeli institucional i këtyre institucioneve nuk është i caktuar ligjërisht, prandaj, shtetet kanë adoptuar modelet që u janë përshtatur. Modeli më i shpeshtë institucional i IPF-ve është si institucion i pavarur dhe i ndarë (i zbatuar në rreth 17 shtete të BE-së). Modeli tjetër i praktikuar në shtetet e BE-së është IPF si pjesë e Zyrës së Auditimit (në tri shtete të BE-së), si dhe modeli i tretë i praktikuar është IPF si pjesë e Kuvendit (në tri shtete të BE-së). Ndërsa në vendet e Ballkanit, në katër prej tyre janë themeluar institucione të pavarura fiskale. Në Serbi dhe Bosnje dhe Hercegovinë, Këshillat e Pavarur Fiskal janë themeluar para më shumë se dhjetë viteve, ndërsa në Maqedoninë e Veriut dhe Mal të Zi, në vitin e fundit.

Deri më tani, në Kosovë nuk ka pasur ndonjë institucion të pavarur që merret me analiza dhe monitorim të politikave fiskale. Megjithatë, në vazhdimësi ka pasur sfida të ndryshme buxhetore si mospërputhja e planeve strategjike me buxhetin afatmesëm, mospërputhja e dokumenteve afatmesme buxhetore me buxhetin vjetor, vlerësimet buxhetore dhe fiskale të politikave të reja (legjislacionit), dhe gjykimet optimiste në parashikimet makroekonomike. Lidhur me këto, vërehet nevoja për themelimin e një institucioni të pavarur fiskal. Në këtë analizë, janë listuar tri opsione të mundshme për Kosovën: 1) Institucion Fiskal si institucion i ndarë, 2) Intitucion Fiskal si pjesë e Zyrës Kombëtare të Auditimit, dhe 3) Institucion Fiskal si pjesë e Kuvendit të Kosovës.

Bazuar në këtë analizë, Instituti GAP rekomandon:

- Të themelohet një institucion i pavarur fiskal sipas kërkesave minimale të caktuara nga direktivat e Komisionit Evropian, si dhe parimeve kyçe të caktuara nga OECD;
- Të sigurohet që institucioni fiskal i themeluar, qoftë në formë të ndarë nga institucionet tjera, ose si pjesë e ZKA ose Kuvendit, të ketë pavarësi të plotë;
- Të bëhet rekrutimi i drejtë dhe i paanshëm i udhëheqësit/es, anëtarëve si dhe stafit teknik, e që duhet të jenë ekspertë të fushës;
- Të përfshihet ky institucion në proceset e buxhetit; të rregullohet kjo sipas legjislacionit vendor (p.sh. të përfshihet në Ligjin për Menaxhimin e Financave Publike);
- Të angazhohet asistencë teknike nga institucionet ndërkombëtare me përvojë në këtë fushë në fillim të operimit të këtij institucioni.

7. Aneks

Tabela 1. Parimet e OECD për funksionimin e institucioneve fiskale të pavarura (IPF)

Pronësia	Pronësia dhe konsensusi kombëtar i spektrit politik janë dy faktorë të rëndësishëm për një institucion fiskal efektiv dhe të qëndrueshëm. Modeli i këtij institucioni duhet të përshtatet me vendin ku themelohet, dhe të mos imponohen modele nga jashtë.
Pavarësia dhe jo-politizimi	Pavarësia dhe jo-politizimi janë dy faktorë kyç për suksesin e një institucioni fiskal të pavarur. Ky institucion duhet të jetë objektiv dhe profesional, dhe të mos bazojë analizat nga perspektiva politike. Për më shumë, është e rëndësishme që udhëheqësi/ja i/e zgjedhur në këtë institucion të jetë apolitik.
Mandati	Mandati i IPF-ve duhet të jetë i definuar qartë: raportet dhe analizat që ata pritet të përgatitin, nga kush mund të kërkohen, si dhe afatet e publikimit të tyre.
Burimet njerëzore	Alokimi i buxhetit për IPF duhet të bëhet bazuar në mandatin e tyre dhe burimet njerëzore të nevojshme. Ndarjet buxhetore të IPF-ve duhet të bëhen ngjashëm me institucionet e tjera të pavarura.
Ndërlidhja me legjislaturën	Duhet të ketë mekanizma të cilët obligojnë IPF-të të raportojnë tek Kuvendi; më konkretisht, në procesin buxhetor të një shteti duhet të ketë periudhë të mjaftueshme kohore që i lejon IPF-të të dërgojnë raportet e nevojshme tek Kuvendi.
Qasja në informata	IPF-ve duhet të ju mundësohet qasje në të gjitha informatat e nevojshme nga Qeveria, të garantuar me ligj, në mënyrë që atë të mund të bëjnë punën e tyre siç duhet.
Transparenca	Transparenca është një ndër objektivat e IPF-ve dhe njëkohësisht duhet të jetë parim në punën e tyre. Të gjitha raportet dhe analizat e tyre duhet të jenë të qasshme për publikun.
Komunikimi	IPF-të duhet të kenë komunikim me të gjithë akterët relevant: institucionet publike, shoqërinë civile dhe mediat.
Vlerësimi i jashtëm	IPF-të duhet të krijojnë mekanizma të veçantë për vlerësimin e punës së tyre nga ekspertë të jashtëm.

Burimi: Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik (2014)

Instituti GAP është think-tank i themeluar në vitin 2007 në Kosovë. Qëllimi kryesor i GAP-it është të tërheqë profesionistë për të krijuar një ambient të zhvillimit dhe hulumtimit profesional, që haset në institucione të ngjashme në shtetet perëndimore. Kjo gjithashtu u ofron mundësi kosovarëve për hulumtimin, zhvillimin dhe implementim e projekteve me qëllim të avancimit të shoqërisë kosovare. Prioritet për këtë Institut është mobilizimi i profesionistëve në adresimin e sfidave ekonomike, politike dhe sociale të vendit. Qëllimet kryesore të GAP-it janë të plotësojë zbrazëtitë mes qeverisë dhe qytetarëve, si dhe të plotësojë zbrazëtitë në mes të problemeve dhe zgjidhjeve.

www.institutigap.org

Rr. Sejdi Kryeziu, Blloku 4, Nr.4,
10000 Prishtine

+383 38 609 339

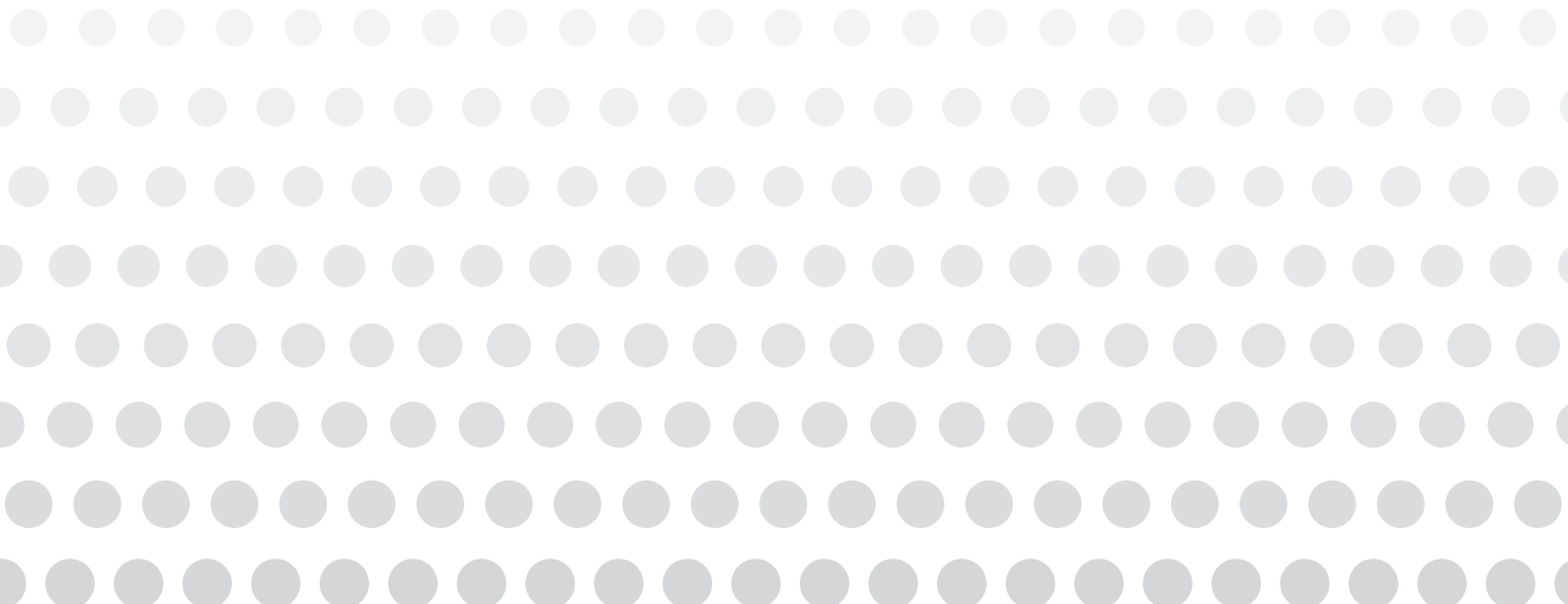
info@institutigap.org

Instituti GAP mbështetet nga:



Rockefeller
Brothers Fund

Philanthropy for an Interdependent World



**Nevoja për themelimin
e një Institucioni
të Pavarur Fiskal në Kosovë**