

Anketa e Buxhetit të Hapur 2023

Kosova

Anketa e Buxhetit të Hapur 2023 Kosova

Dhjetor 2024

Përmbajtja

Përmbledhje ekzekutive	01
Hapja	02
Metodologjia	03
Rezultatet e anketës pilot të OBS për Kosovën	05
Transparenca e buxhetit	05
Pjesëmarrja e publikut	07
Mbikëqyrja e Buxhetit	08
Përfundim dhe rekomandime	11

Deklaratë mohimi:

Ky projekt zbatohet me mbështetjen e Komisionit Evropian. Përmbajtja është përgjegjësi e vetme e Institutit GAP dhe nuk pasqyron domosdoshmërisht pikëpamjet e Komisionit Evropian.

Përmbledhje ekzekutive

Llogaridhënia dhe transparenca janë parime kyçe të menaxhimit të financave publike, duke u mundësuar qytetarëve të jenë të informuar mbi financat publike dhe të mbajnë institucionet përgjegjëse për vendimet e tyre. Një aspekt i rëndësishëm i praktikave të mira të menaxhimit të financave publike është angazhimi i qytetarëve në proceset buxhetore. Anketa e Buxhetit të Hapur (Open Budget Survey, OBS) e zhvilluar nga Partneriteti Ndërkombëtar i Buxhetit (International Budget Partnership, IBP), shërben si një mjet për të vlerësuar elementet kryesore të qeverisjes dhe llogaridhënies së qeverive në mbarë botën, përmes një pyetësi gjithëpërfshirëse dhe hulumtimit të bazuar në fakte. Në vitin 2023, Anketa e Buxhetit të Hapur vlerësoi 125 vende në nivel qendror në tri fusha kryesore: pjesëmarrja publike, mbikëqyrja e buxhetit dhe transparenca. Këto anketime u kryen nga hulumtues të pavarur, organizata të shoqërisë civile ose institucione akademike brenda vendit dhe më pas iu nënshtruan një rishikimi nga një palë e tretë si dhe nga zyrtarët qeveritarë.

Instituti GAP realizoi anketën OBS si vlerësim pilot për Kosovën, duke u fokusuar në dokumentet dhe aktivitetet e publikuara gjatë vitit 2022 për vitin fiskal 2023. Vlerësimi përfshiu Ministrinë e Financave, Punës dhe Transfereve (MFPT), Kuvendin e Kosovës dhe Zyrën Kombëtare të Auditimit. Kjo është hera e parë që një vlerësim i tillë realizohet në Kosovë. Anketa vlerësoi tetë dokumente buxhetore për të analizuar nivelin e transparencës buxhetore.

Rezultatet e anketës¹ OBS tregojnë se Kosova ka arritur një rezultat prej 50 nga 100 pikë në fushën e transparencës, ku vlerësohet disponueshmëria dhe sa është gjithëpërfshirëse përmbajtja e dokumenteve buxhetore. Kosova ka performancë relativisht të mirë në aspektin e disponueshmërisë apo qasjes publike, pasi gjatë tetë dokumentet e vlerësuara janë publikuar me kohë, një dokument nuk është publikuar fare, ndërsa një tjetër është publikuar me vonesë. Megjithatë, niveli i përmbajtjes gjithëpërfshirëse të dokumenteve të vlerësuara sipas metodologjisë OBS është më i ulët, pasi në disa dokumente mungojnë detajet e nevojshme dhe informacioni i rëndësishëm për të dhënat buxhetore. Sa i përket pjesëmarrjes së qytetarëve, Kosova ka performancë të dobët, duke shënuar vetëm 9 nga 100 pikë. Përmes këtij vlerësimi, OBS vlerëson se si qytetarët angazhohen në procedurat formale gjatë fazave të ndryshme të procesit të buxhetit, si dhe përpjekjet e institucioneve publike për të krijuar mekanizma për angazhimin e qytetarëve. Në mbikëqyrjen buxhetore nga institucionet, Kosova ka arritur rezultatin e përgjithshëm prej 59 nga 100 pikë. Kur analizohen më afër rezultatet, ato tregojnë një rezultat më të lartë për mbikëqyrjen përmes auditimit me 72 pikë, që do të thotë se Zyra Kombëtare e Auditimit në Kosovë ofron mbikëqyrje të mjaftueshme gjatë procesit të buxhetit. Nga ana tjetër, rezultati për mbikëqyrjen legjislativë është 53 pikë, që tregon mbikëqyrje të kufizuar të buxhetit nga ana e legjislativit.

Duke marrë parasysh rezultatet e kësaj ankete, në këtë raport, Instituti GAP ofron disa rekomandime lidhur me dokumentet e vlerësuara. Projektligji mbi ndarjet buxhetore të Republikës së Kosovës do të duhej të jetë më gjithëpërfshirës në përmbajtjen e tij dhe të ofrojë më shumë informacion të detajuar lidhur me ndikimin që mund të kenë propozimet e politikave të reja në buxhet. Për më tepër, ai do të duhej të prezantojë "aktivitetet kuazi-fiskale" dhe të përfshijë një analizë të ndjeshmërisë. Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve do të duhej të sigurojë që "Informatori për qytetarë" të publikohet me kohë, në të njëjtën periudhë me buxhetin të cilit i përket, apo brenda tre muajve. Për sa i përket pjesëmarrjes së publikut, Instituti GAP rekomandon që MFPT të angazhojë qytetarët dhe organizatat e shoqërisë civile në mënyrë më aktive si gjatë fazës së formulimit ashtu edhe gjatë asaj të ekzekutimit të buxhetit. Ndonëse ekzistojnë disa mekanizma të krijuar, siç janë dëgjimet publike në nivel lokal, qeveria do të duhej të shtrijë mekanizma të tjerë për të angazhuar qytetarët dhe organizatat e shoqërisë civile gjatë fazave të hershme të formulimit të buxhetit.

¹Për të parë anketën e plotë për Kosovën:
<https://app.luminpdf.com/viewer/6751b47448d273cb7a386bb2>

Hyrje

Informimi i mirë i qytetarëve dhe krijimi i mundësive për pjesëmarrje në mënyrë domethënëse në proceset e buxhetit është vendimtar për t'i bërë organizatat buxhetore llogaridhënëse për vendimet e tyre. Kjo qasje ndihmon që prioritetet e buxhetit të një vendi të harmonizohen me nevojat dhe pritshmëritë e qytetarëve.

Anketa e Buxhetit të Hapur (OBS)² është një instrument që mat aspektet kryesore të qeverisjes dhe llogaridhënies së qeverive në mbarë botën, nëpërmjet një pyetësoi gjithëpërfshirës dhe hulumtimit të bazuar në fakte. Ky instrument vlerëson dhe rendit qeveritë në dimensione të ndryshme të qeverisjes dhe llogaridhënies. Ai fokusohet në tri fusha kryesore: pjesëmarrjen publike, mbikëqyrjen e buxhetit dhe transparencën. Për sa i përket pjesëmarrjes së publikut, anketa mat sa gjithëpërfshirëse janë qeveritë, parlamentet dhe institucionet e auditimit në angazhimin e qytetarëve në proceset buxhetore. Më konkretisht, analizon nëse këto institucione praktikojnë angazhimin e qytetarëve në procesin buxhetor, dhe nëse po, si e realizojnë këtë. Për mbikëqyrjen, vlerësohen institucionet kryesore që lidhen me proceset buxhetore duke analizuar rolin e tyre në këto procese dhe aftësinë e tyre për të ofruar mbikëqyrje. Për sa i përket transparencës, vlerësohet disponueshmëria e tetë dokumenteve kryesore të buxhetit, dhe e çdo dokumenti të ngjashëm, për publikun.³

Në vitin 2023, Anketa e Buxhetit të Hapur vlerësoi 125 vende, duke përfshirë buxhete me vlerë mbi 33.5 bilionë dollarë. Objektivat kryesore të OBS janë: ndershmëria, transparenca, përfshirja dhe besimi i publikut në shpenzimet qeveritare. Anketimet u kryen nga hulumtues të pavarur lokalë, si organizata të shoqërisë civile (OSHC) apo institucione akademike, dhe iu nënshtruan rishikimit nga palët e treta dhe nga zyrtarët qeveritarë. Këta hulumtues kanë një qëllim të përbashkët: të promovojnë transparencën dhe buxhetimin e përgjegjshëm të institucioneve publike. Bazuar në përgjigjet e pyetësorit, vendet e vlerësuara marrin një rezultat të përgjithshëm, si dhe një rezultat për secilin aspekt kryesor të vlerësuar (pjesëmarrja, mbikëqyrja dhe transparenca). Bazuar në këto vlerësime, vendet renditen sipas performancës së tyre, duke ofruar kështu një aspekt krahasues mes tyre.⁴ Sipas raportit global të OBS për vitin 2023,⁵ vendet me sisteme buxhetore më të hapura dhe llogaridhënëse tregojnë angazhim më të fortë demokratik, barazi më të lartë dhe rezultate më të mira zhvillimore. Raporti thekson gjithashtu se një transparenca më e lartë ka rezultuar në deficite më të ulëta, kosto më të ulëta të huamarrjes dhe buxhete më të besueshme. Për më tepër, pjesëmarrja më e madhe e publikut ka treguar gatishmëri të shtuar të qytetarëve për të paguar tatimet.⁶

Ky raport paraqet një përmbledhje të rezultateve nga vlerësimi pilot i Anketës së Buxhetit të Hapur për Kosovën, duke shënuar vlerësimin e parë të këtij lloji. I realizuar nga Instituti GAP, i cili u bë partner me Partneritetin Ndërkombëtar të Buxhetit në vitin 2023, ky vlerësim përfshin dokumentet dhe aktivitetet e publikuara deri më 31 dhjetor 2022. OBS për Kosovën u përqendrua në tre institucione kryesore: Ministrinë e Financave, Punës dhe Transfereve, Kuvendin e Kosovës dhe Zyrën Kombëtare të Auditimit. Gjithsej u vlerësuan tetë dokumente buxhetore. Raporti gjithashtu përfshin një shpjegim më të detajuar të metodologjisë së përdorur dhe rezultateve për secilën nga aspektet kryesore të matura. Në përfundim, raporti ofron rekomandime për institucionet publike përkatëse.

² International Budget Partnership. Open Budget Survey. Maj 2024. Qasja e fundit më 12 nëntor 2024.

³ Po aty

⁴ Po aty

⁵ International Budget Partnership. Open Budget Survey 2023 – Global Report. Maj 2024. Qasja e fundit më 15 nëntor 2024.

⁶ Po aty

Metodologjia

Anketa e Buxhetit të Hapur (OBS) është një pyetësor gjithëpërfshirës, i ndarë në tre seksione kryesore dhe përmban gjithsej 240 pyetje. Prej këtyre pyetjeve, 145 vlerësohen, ndërsa 95 të tjera nuk vlerësohen dhe përdoren kryesisht për mbledhjen e informacioneve të sfondit. Nga 145 pyetjet e vlerësuara, 109 prej tyre matin transparencën e dokumenteve buxhetore, 18 matin pjesëmarrjen e publikut në procesin buxhetor, dhe 18 matin rolin dhe mbikëqyrjen nga Kuvendi dhe institucioni më i lartë i auditimit. Shumica e pyetjeve kanë pesë opsione për përgjigje, duke filluar nga "a" që nënkupton se standardi është përmbushur plotësisht apo është tejkaluar, deri te "d" që tregon se standardi nuk është përmbushur fare, ose "e" që tregon se nuk është e aplikueshme. Gjithashtu, disa pyetje kanë tre opsione për përgjigje: "a" (standardi është përmbushur), "b" (standardi nuk është përmbushur) dhe "c" (nuk është e aplikueshme). Për të llogaritur rezultatet përfundimtare, përgjigjet kthehen në pikëzime numerike nga 0 deri në 100.⁷

Tabela 1. Pesë opsionet për përgjigjet e pyetësorit dhe pikëzimet numerike

Lloji i përgjigjes	Përshkrimi i përgjigjes	Pikëzimi numerik
"a"	Standardi është përmbushur plotësisht ose është tejkaluar	100
"b"	Standardi është përmbushur kryesisht	67
"c"	Përpjekje minimale për të përmbushur standardin	33
"d"	Standardi nuk është përmbushur	0
"e"	Nuk është e aplikueshme	-

Përgjigjet në pyetësor mbështeten nga burime që ofrojnë dëshmi për secilën përgjigje. Këto burime mund të jenë dokumente buxhetore ose që i bashkëngjiten buxhetit, ligje, ose intervista me zyrtarë qeveritarë, deputetë apo ekspertë të fushës. Procesi i hulumtimit u zhvillua sipas udhëzimeve për përgjigje në pyetjet e anketës, dhe së pari, përgjigjet u rishikuan nga stafi i IBP-së, më pas nga një rishikues i pavarur, dhe në fund u dërguan për komente në Ministrinë e Financave, Punës dhe Transfereve. Të gjitha komentet u rishikuan me kujdes, dhe ato që u konsideruan të sakta nga stafi i IBP-së u përfshinë në përputhje me rrethanat.⁸

Për seksionin e transparencës buxhetore në këtë anketë, u vlerësuan tetë dokumente buxhetore. Afati i fundit për publikimin e dokumenteve/ngjarjeve të vlerësuara ishte 31 dhjetor 2022. Këto dokumente lidhen me dy faza të procesit buxhetor: fazën e planifikimit dhe fazën e ekzekutimit.

⁷ International Budget Partnership. Open Budget Survey 2023 Methodology. 2023. Qasja e fundit më 12 nëntor 2024.

⁸ Po aty

Tabela 2. Tetë dokumentet buxhetore të shqyrtuara dhe të vlerësuara për anketën pilot të OBS në Kosovë

Emri i dokumentit sipas metodologjisë OBS	Emri i dokumentit ekuivalent në Kosovë	Numri i pyetjes në OBS
FAZA E PLANIFIKIMIT		
Deklarata e Para-Buxhetit	Korniza Afatmesme e Shpenzimeve 2022-2024	54-58
Propozimi i Buxhetit nga Ekzekutivi (përfshirë dokumentet mbështetëse)	Projektligji mbi ndarjet buxhetore për buxhetin e Republikës së Kosovës për vitin 2023	1-53
Buxheti i miratuar	Ligji mbi ndarjet buxhetore për buxhetin e Republikës së Kosovës për vitin 2023	59-63
Buxheti i Qytetarëve	Broshurë informative për qytetarët 2023	64-67
FAZA E EKZEKUTIMIT		
Raportet gjatë-vitit	- Raporti Financiar tremujor për Buxhetin e Republikës së Kosovës (janar-mars 2022) - Raporti Financiar gjashtëmujor për Buxhetin e Republikës së Kosovës (janar-qershor 2022) - Raporti Financiar nëntëmujor për Buxhetin e Republikës së Kosovës (janar-shtator 2022)	68-75
Rishikimi i mes-vitit	N/A ⁹	76-83
Raporti i fundvitit	Raporti Financiar Vjetor për Buxhetin e Republikës së Kosovës 2021	84-96
Raporti i Auditimit	Raporti i Auditimit për Buxhetin e Republikës së Kosovës 2021	97-102

Vlerësimi i pyetjeve u llogarit si mesatare e thjeshtë e pikëve për secilin dokument buxhetor. Megjithatë, pasi numri i pyetjeve për "Propozimin e Buxhetit nga Ekzekutivi" ishte shumë më i madh në krahasim me dokumentet e tjera, ai mori më shumë peshë dhe u konsiderua dokumenti më i rëndësishëm buxhetor. Për sa i përket seksioneve të pjesëmarrjes së publikut dhe mbikëqyrjes, u morën parasysh 36 pyetje që matnin ndarjen e informacionit me kohë për publikun dhe rolin e Kuvendit dhe Zyrës Kombëtare të Auditimit në procesin buxhetor.¹⁰

Performanca e secilit vend, së bashku me pikët për secilin nga tre seksionet, është renditur në një listë, duke mundësuar krahasime për secilin prej tyre. Pikët janë kategorizuar në tre nivele të performancës: e dobët (0-40), e kufizuar (41-60) dhe adekuate (61-100).¹¹

⁹ Rishikimi i Mes-Vitit në Kosovë nuk u vlerësua pasi nuk plotësonte kriteret e OBS për një dokument të tillë, dhe për këtë arsye, u konsiderua se nuk ka Rishikim të Mes-Vitit.

¹⁰ International Budget Partnership. Open Budget Survey 2023 Methodology. 2023. Qasja e fundit më 12 nëntor 2024.

¹¹ International Budget Partnership. Rankings. Maj 2024. Qasja e fundit më 12 nëntor 2024.

Rezultatet e anketës pilot të OBS për Kosovën

Rezultatet e anketës pilot të OBS tregojnë se Kosova ka shënuar rezultat total prej 50 (nga 100) në Indeksin e Transparencës së Buxhetit (shkurt OBI, nga gjuha angleze Open Budget Index). Ky rezultat mat nëse dokumentet e renditura buxhetore janë të disponueshme, ndahen me kohë dhe janë me përmbajtje gjithëpërfshirëse. Ky rezultat tregon se transparenca buxhetore në Kosovë është në një nivel të kufizuar.

Figura 1. Rezultatet e Indeksit të Buxhetit të Hapur (OSI) për Kosovën



Transparenca e buxhetit

Kur analizojmë disponueshmërinë publike të dokumenteve publike, Kosova ka shënuar një rezultat relativisht të mirë, me vetëm një dokument që nuk është publikuar dhe një dokument që është publikuar me vonesë. Dokumenti i Buxhetit të Qytetarëve, i cili në Kosovë quhet "Broshura Informative për Qytetarët 2023", është publikuar në maj 2023, që konsiderohet me vonesë sipas metodologjisë së OBS. Periudha e fundit kur ky raport duhet të publikohet për t'i shërbyer qëllimit të tij është në të njëjtën kohë me propozimin e buxhetit (në këtë rast, dhjetor të atij viti më së largu). Për sa i përket Raportit të mes-vitit, u gjet se nuk ekziston një dokument i tillë sipas kërkesave të metodologjisë OBS (shih figurën 2 më poshtë).

Figura 2. Disponueshmëria publike (transparenca) dhe përmbajtja gjithëpërfshirëse e dokumenteve buxhetore në Kosovë

Dokumenti buxhetor	Viti fiskal i vlerësuar	Vlerësimi i transparencës	Vlerësimi i përmbajtjes gjithëpërfshirëse
Propozimi i Buxhetit nga Ekzekutivi	2023	Publikuar online	47
Raporti i Auditimit	2021	Publikuar online	89
Buxheti i Qytetarëve	2022	Publikuar vonë ose për përdorim të brendshëm	0
Buxheti i Miratuar	2023	Publikuar online	95
Raportet gjatë vitit	2021-2022	Publikuar online	67
Rishikimi i mes-vitit	2022	Nuk është publikuar	0
Deklarata e Para-Buxhetit	2022-2024	Publikuar online	89
Raporti i fundvitit	2021	Publikuar online	46

■ Publikuar online
 ■ Publikuar vonë ose për përdorim të brendshëm
 ■ Nuk është publikuar

Megjithatë, kur dokumentet e buxhetit u analizuan për të parë nëse kanë përmbajtje gjithëpërfshirëse, u vërejtën rezultate të ndryshme pikëzimi. Nga rezultatet e mësipërme, dokumenti me numrin më të madh të pikëve është Buxheti i miratuar (Ligji mbi ndarjet buxhetore për buxhetin e Republikës së Kosovës 2023) me rezultat 94.3 pikë. Ky rezultat tregon se buxheti është miratuar me kohë nga legjislatura. Dy dokumentet e tjera me rezultate të larta janë Deklarata Para-Buxhetore (Korniza Afatmesme e Shpenzimeve 2022-2024) dhe Raporti i Auditimit, të cilat kanë një rezultat prej 88 pikësh. Këto rezultate tregojnë se qëllimet dhe përmbajtjet e dokumenteve janë përmbushur. Propozimi i Buxhetit nga Ekzekutivi (Draft-ligji mbi ndarjet buxhetore për buxhetin e Republikës së Kosovës 2023) ka shënuar rezultat mesatar prej 47.3, që tregon se përmbajtja gjithëpërfshirëse është e kufizuar. Sipas metodologjisë OBS, ky dokument duhet të ofrojë më shumë detaje për burimet e të hyrave, kategorizimin e shpenzimeve sipas klasifikimit funksional, alokimet për ministritë dhe vlerësimet e buxhetit për politika të reja ose ndryshimet e propozuara në politika. Konkretisht, propozimi i buxhetit nuk paraqet "aktivitetet kuazi-fiskale", të cilat përfshijnë një sërë aktivitetesh që nuk janë dakorduar gjatë procesit të miratimit të buxhetit dhe kryhen nga ndërmarrjet publike ose, në disa raste, nga kompani private. Këto aktivitete mund të përfshijnë shërbime të ofruara me çmim më të ulët sesa çmimi i tregut, ose, në disa raste, aktivitete që nuk kërkojnë një proces të rregullt miratimi për shpenzimet. Për shembull, një institucion financiar publik mund të ofrojë hua indirekt me çmim nën normën e tregut në formë subvencioni.¹² Për më tepër, propozimi i buxhetit nuk përfshin një "analizë të ndjeshmërisë", e cila tregon efektin e mundshëm të ndryshimeve makroekonomike në buxhet. Kjo mund të analizojë, për shembull, efektin e nivelit më të ulët të të ardhurave të arkëtuara ose të inflacionit më të lartë në buxhet. Në këtë analizë mund të përfshihen edhe faktorë të tjerë makroekonomikë për të kuptuar ndikimin e ekonomisë në buxhet. Gjithashtu, projektligji mbi ndarjet buxhetore paraqet shpenzimet vetëm sipas njësive administrative dhe klasifikimit ekonomik, dhe nuk i tregon ato sipas klasifikimit funksional. Dy nga raportet kanë shënuar rezultat 0, për shkak se njëri nuk është publikuar fare (Rishikimi i mes-vitit), ndërsa tjetri është publikuar vonë (Buxheti për Qytetarët). Rishikimi i mes-vitit nuk u vlerësua pasi nuk plotësonte kriteret e OBS për një dokument të tillë; aty vetëm specifikohen nenet e Ligjit për Buxhetin që janë ndryshuar, dhe për këtë arsye u konsiderua se nuk ka dokument të tillë.

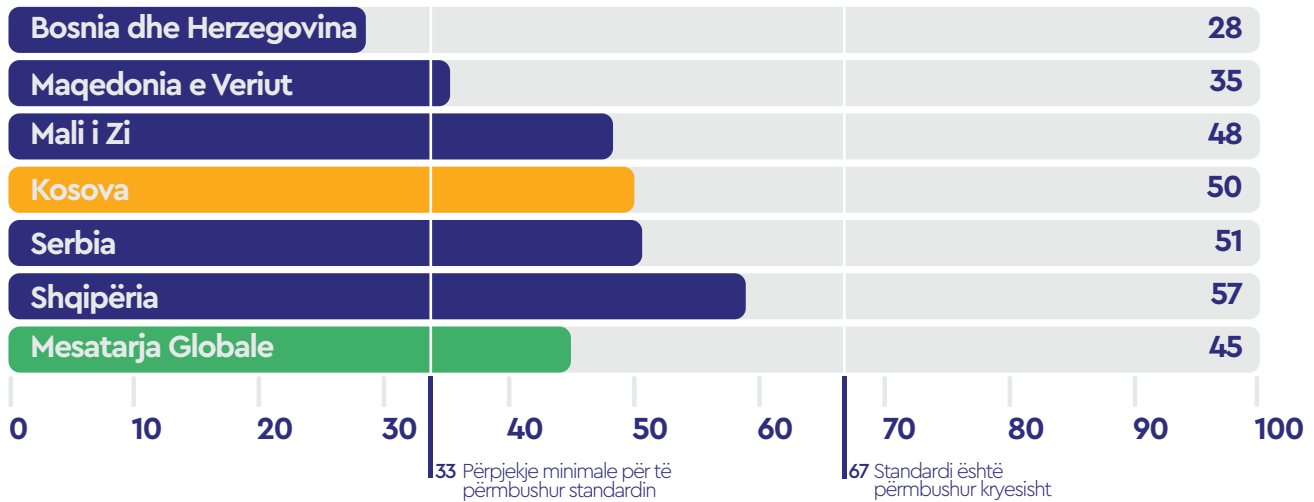
Në aspekt të transparencës, Kosova renditet e treta ndër shtetet e Ballkanit Perëndimor (BP), pas Shqipërisë (57) dhe Serbisë (51). Kur krahasohen dokumentet e veçanta të buxhetit, Shqipëria tregon performancë më të mirë kryesisht në përmbajtjen gjithëpërfshirëse të disa dokumenteve. Më konkretisht, krahasuar me Kosovën, ajo ka një rezultat më të lartë në Propozimin e Buxhetit nga Ekzekutivi (59), Deklaratën e Para-Buxhetit (95), Buxhetin e Miratuar (95), Raportet gjatë vitit (74) dhe Raportin e fund-vitit (50). Për më tepër, ajo përgatit një Rishikim të mes-vitit (ku Kosova ka rezultat 0).¹³ Ndërsa, Serbia, me vetëm një pikë më shumë në rezultatin e përgjithshëm, tregon performancë më të mirë se Kosova në Propozimin e Buxhetit nga Ekzekutivi (53) dhe Buxhetin e Miratuar (95). Serbia gjithashtu ka rezultat prej 25 pikësh në Buxhetin për Qytetarët, krahasuar me Kosovën që ka rezultat 0 (pasi ky dokument është publikuar vonë).¹⁴ Megjithatë, konsiderohet se, pasi të gjitha shtetet kanë një rezultat mesatar më të ulët se 61 pikë, transparencë mbetet e pamjaftueshme. Kur krahasohen me mesataren globale në transparencë, vendet e Ballkanit Perëndimor kanë një rezultat mesatar prej 45 pikë, i cili është i njëjtë me mesataren globale. Shqipëria, Serbia, Kosova dhe Mali i Zi kanë një rezultat më të lartë se mesatarja globale, ndërsa Maqedonia e Veriut dhe Bosnja dhe Hercegovina kanë performancë më të dobët.

¹² International Budget Partnership. Guide to the Open Budget Questionnaire. Janar 2023. Qasja e fundit më 12 nëntor 2024.

¹³ International Budget Partnership. Open Budget Survey 2023 – Albania. Maj 2024 Qasja e fundit më 15 nëntor 2024.

¹⁴ International Budget Partnership. Open Budget Survey 2023 – Serbia. Maj 2024 Qasja e fundit më 15 nëntor 2024.

Figura 3. Rezultatet e transparencës (OBI) në vendet e Ballkanit Perëndimor në vitin 2023



Pjesëmarrja e publikut

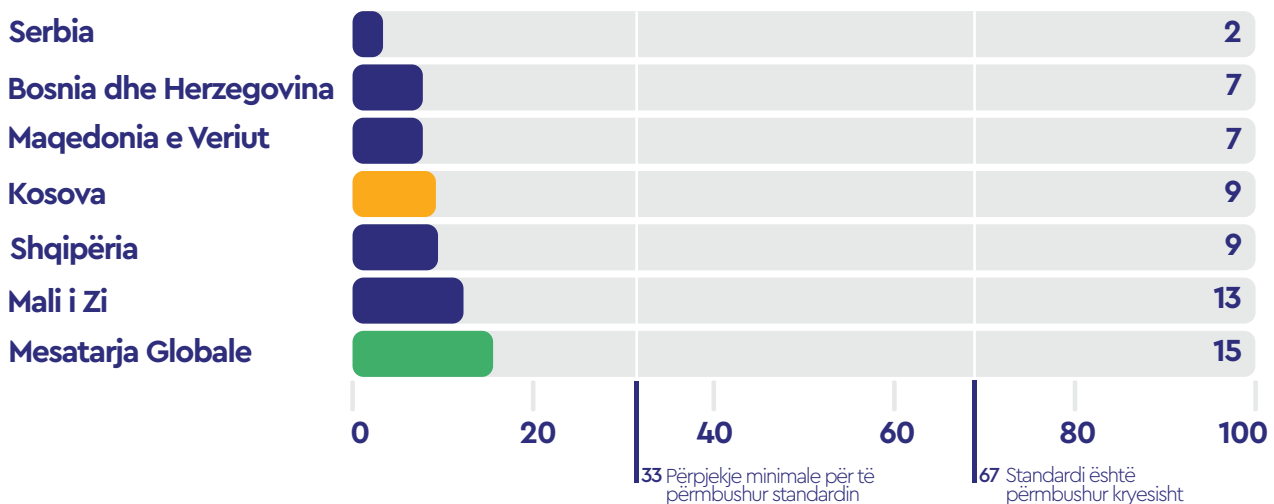
Në aspektin e pjesëmarrjes së publikut, Kosova ka marrë rezultat të ulët, me mesatare prej vetëm 9 nga 100 pikë. Nëpërmjet këtij rezultati, OBS vlerëson nivelin e angazhimit të qytetarëve në procedurat formale gjatë fazave të ndryshme të procesit buxhetor. Kjo mat përpjekjet formale të qeverisë, Kuvendit dhe institucioneve të auditimit për të përfshirë qytetarët në procesin e buxhetit. Rezultatet e Kosovës tregojnë se vlerësimi më i lartë për pjesëmarrjen e publikut është në fazën e auditimit, me rezultat prej 25 pikësh. Ky rezultat është pasojë e mekanizmit që Zyra Kombëtare e Auditimit përdor kur planifikon programin e auditimit; ata ftojnë OSHC-të në tryeza të rumbullakëta ku mund të propozojnë tema të reja që mund të përfshihen në programin e auditimit. Faza e formulimit të buxhetit ka shënuar rezultat prej 13.2 për pjesëmarrjen e publikut, ndërsa fazat e miratimit dhe ekzekutimit kanë marrë zero pikë. Këto rezultate tregojnë se, ndonëse ekzistojnë mekanizma për konsultime publike, qeveria duhet të punojë më shumë për të rritur pjesëmarrjen e qytetarëve, fillimisht në fazën e hartimit të buxhetit dhe më pas gjatë vitit në fazën e implementimit. Në këtë mënyrë, qytetarët do të informohen vazhdimisht për ekzekutimin e buxhetit nga ana e qeverisë dhe mund të marrin pjesë në mënyrë aktive në këtë proces. Për më tepër, Kuvendi duhet t'u japë përgjigje qytetarëve që kanë dhënë kontribut në platformën e konsultimeve publike dhe të tregojë nëse inputi i tyre është përfshirë në buxhet.

Figura 4. Shtrirja e mundësive për pjesëmarrjen e publikut në faza të ndryshme të procesit buxhetor



Megjithëse rezultati mesatar për pjesëmarrjen e publikut është mjaft i ulët për Kosovën, ai është i krahasueshëm me mesataren e vendeve të tjera të Ballkanit Perëndimor, pasi edhe ato kanë rezultate të ulëta. Mesatarja globale është gjithashtu mjaft e ulët, me rezultat prej 15 pikësh në vitin 2023.

Figura 5. Pjesëmarrja e publikut në Kosovë krahasuar me vendet e tjera të Ballkanit Perëndimor



Siç shihet në Figurën 5, Kosova dhe Shqipëria kanë rezultatet e dyta më të larta për pjesëmarrjen e publikut (të dyja me rezultat prej 9 pikësh), pas Malit të Zi, i cili është i pari, me rezultat prej 13 pikësh. Mali i Zi ka shënuar rezultat më të lartë në këtë aspekt për shkak të performancës së mirë në fazën e miratimit të procesit të buxhetit (78 pikë), që i përket legjislaturës. Më konkretisht, Komisioni Parlamentar për Ekonominë, Buxhetin dhe Financat në Malin e Zi organizon dëgjime publike ku ftohen anëtarë të publikut dhe OJQ-të për të diskutuar mbi propozimin e buxhetit. Në fund, publikohet një raport që përmbledh diskutimin.¹⁵

Maqedonia e Veriut dhe Bosnja e Hercegovina kanë një mesatare më të ulët, me nga 7 pikë secila, ndërsa Serbia ka rezultatin më të ulët në rajon, me një mesatare prej 2 pikësh. Prandaj, vërehet se i gjithë rajoni ka punë për të bërë drejt përmirësimit të angazhimit të qytetarëve në proceset e buxhetit.

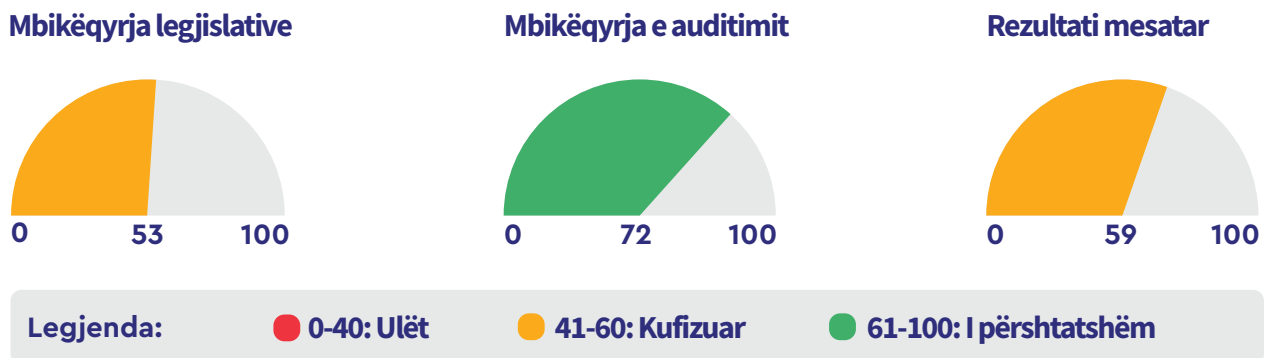
Mbikëqyrja e Buxhetit

Mbikëqyrja e Buxhetit vlerëson mbikëqyrjen që ofrojnë Kuvendi dhe institucionet e auditimit në procesin e buxhetit dhe rolin që ata luajnë. Për secilin prej tyre llogaritet një rezultat i veçantë: mbikëqyrja legjislative dhe mbikëqyrja e auditimit. Rezultati mesatar për Kosovën në këtë tregues, sipas rezultateve të anketës, është 59 pikë. Edhe pse është afër 61 (që është kufiri i rezultateve të cilat mund të merren parasysh si të mjaftueshme), kjo tregon se niveli i mbikëqyrjes në Kosovë është në përgjithësi i kufizuar.

Kur analizohen individualisht, rezultatet tregojnë se pikët për mbikëqyrjen e auditimit janë 72, që do të thotë se gjatë procesit të buxhetit në Kosovë ka mbikëqyrje të mjaftueshme nga Zyra Kombëtare e Auditimit. Nga ana tjetër, rezultati për mbikëqyrjen legjislative është 53 pikë, që tregon se mbikëqyrja legjislative në Kosovë është e kufizuar.

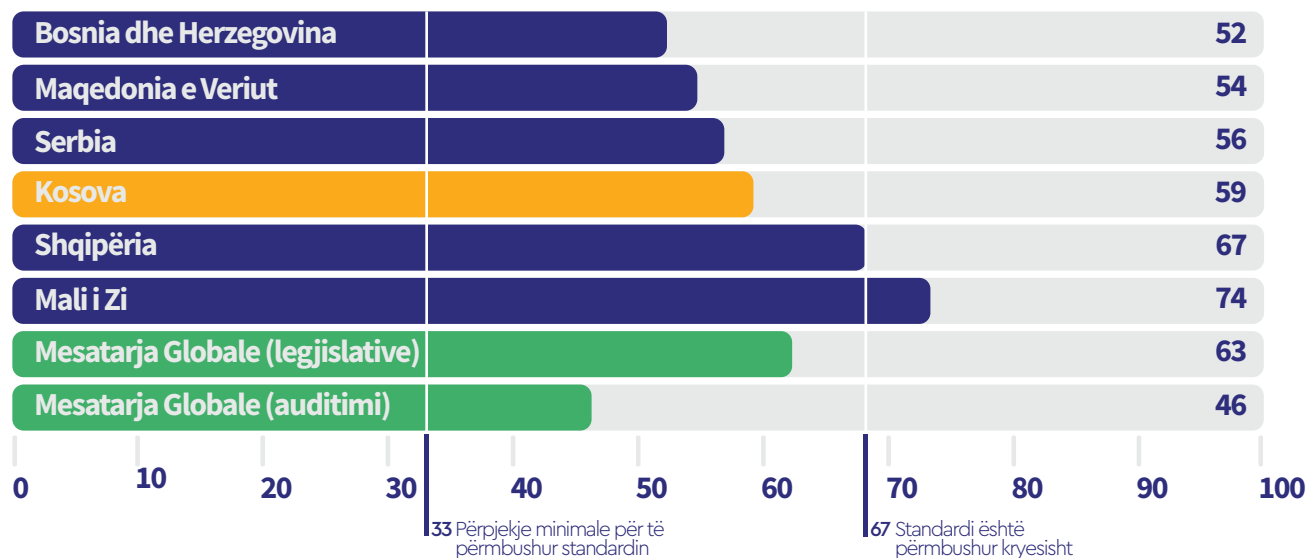
¹⁵ International Budget Partnership. Open Budget Survey 2023 Questionnaire – Montenegro. Maj 2024 Qasja e fundit më 15 nëntor 2024.

Figura 6. Rezultati i mbikëqyrjes legislative dhe të auditimit në Kosovë



Kur krahasohet me vendet e tjera të Ballkanit Perëndimor, rezultati i përgjithshëm i Kosovës për mbikëqyrjen është i barabartë me mesataren e rajonit (59), me tre shtete që janë renditur më poshtë (Serbia (56), Maqedonia e Veriut (54) dhe Bosnja e Hercegovina (52)). Nga ana tjetër, shteti me rezultatin më të lartë ishte Mali i Zi, me një rezultat prej 74 pikësh, pasuar nga Shqipëria me 67 pikë. Rezultatet më të larta të Malit të Zi dhe Shqipërisë për mbikëqyrje janë rezultat i mbikëqyrjes legislative më të mirë. Ndryshe nga Kosova, komisionet e specializuara të buxhetit në këto shtete, pas shqyrtimit të propozimit të buxhetit, publikojnë gjithashtu një raport me gjetje dhe rekomandime para miratimit të buxhetit. Për më tepër, propozimi i buxhetit shqyrtohet edhe nga komisionet përkatëse për sektorë të caktuar, sipas fushave të përgjegjesisë, dhe publikohen raporte me gjetje dhe rekomandime. Kur krahasohet me mesataren globale, rezultati i Kosovës për mbikëqyrjen e auditimit është për 26 pikë më i lartë, ndërsa për mbikëqyrjen legislative për 10 pikë më i ulët.¹⁶

Figura 7. Rezultatet e mbikëqyrjes në vendet e Ballkanit Perëndimor



¹⁶International Budget Partnership. Open Budget Survey 2023 – Global Report. Maj 2024 Qasja e fundit më 15 nëntor 2024.

Përkitazi me institucionet e mbikëqyrjes së buxhetit, në Kosovë nuk ekziston një institucion i pavarur fiskal që monitoron institucionet për implementimin e politikave dhe rregullave fiskale. Instituti GAP ka shtruar kohët e fundit nevojën për krijimin e një institucioni të tillë,¹⁷ duke diskutuar sfidat në procesin e buxhetit dhe duke propozuar mundësitë për zgjidhje. Disa nga sfidat kryesore që përmenden janë: mungesa e konsistencës së dokumenteve strategjike ose afatmesme me buxhetin vjetor, vlerësimet financiare për politikat e reja të propozuara, parashikimet makroekonomike optimiste, etj. Për këto sfida, GAP ka propozuar që Kosova ka nevojë për një institucion të pavarur fiskal, i cili mund të krijohet në tri opsione: si institucion i pavarur, si pjesë e Zyrës Kombëtare të Auditimit, ose në kuadër të Kuvendit të Kosovës. Në Ballkanin Perëndimor, shumica e vendeve tashmë kanë krijuar institucione ose këshilla të tillë, përveç Kosovës dhe Shqipërisë.

¹⁷ Instituti GAP. Nevoja për themelimin e një Institucioni të Pavarur Fiskal në Kosovë Qershor 2024. Qasja e fundit më 15 nëntor 2024.

Përfundim dhe rekomandime

Zhvillimi i proceseve të buxhetit që janë transparente dhe përfshirëse ka rëndësi të madhe, pasi ato ndikojnë pozitivisht te qytetarët duke promovuar llogaridhënien dhe duke siguruar besimin e publikut. Transparenca u mundëson qeverive të mbajnë qytetarët të informuar mbi të hyrat dhe shpenzimet publike, si dhe të marrin vendime të drejta dhe përfshirëse për të gjithë. Anketa e Buxhetit të Hapur, e zhvilluar në 125 shtete, vlerëson transparencën, përfshirjen dhe mbikëqyrjen e institucioneve në proceset e buxhetit. Krahas kësaj, ofrohet një manual i detajuar që tregon se si duhet të zhvillohen proceset e buxhetit në secilin aspekt. Bazuar në një sistem vlerësimi me pikë, vendet renditen në një listë sipas performancës.

Rezultatet e kësaj ankete pilot për Kosovën tregojnë se performanca e Kosovës në transparencën e buxhetit është e ngjashme me atë të vendeve të tjera të Ballkanit Perëndimor, dhe pak më e mirë sesa performanca globale, me rezultat total prej 50 pikësh. Kosova ka performancë relativisht të mirë në disponueshmërinë publike të dokumenteve të buxhetit; mirëpo, ka rezultat më të ulët për sa i përket përmbajtjes gjithëpërfshirëse apo plotësisë së atyre dokumenteve. Në mbikëqyrjen e buxhetit, rezultati i përgjithshëm për Kosovën është 59 pikë, që tregon se mbikëqyrja nga Kuvendi dhe Zyra Kombëtare e Auditimit është ende e kufizuar. Megjithatë, ky rezultat është shumë afër pragut (61), që do të konsiderohej si mbikëqyrje e mjaftueshme. Në lidhje me pjesëmarrjen e publikut, vlerësimi i anketës ka dalë me rezultat shumë të ulët, që tregon se Kosova ka punë për të bërë në angazhimin e publikut në faza të ndryshme të proceseve të buxhetit. Rezultati i vitit 2023 për Kosovën është 9 nga 100 pikë, ndërkohë që rezultati global është gjithashtu i ulët, me vlerë prej 15 pikësh.

Duke marrë parasysh rezultatet e kësaj ankete, Instituti GAP ofron një sërë rekomandimesh lidhur me disa nga dokumentet e analizuar. Grupi i parë i rekomandimeve ka të bëjë me projektbuxhetin, më konkretisht:

- Të përfshijë më shumë informacion dhe detaje se si propozimet e politikave të reja mund të ndikojnë në shpenzimet dhe të hyrat e buxhetit. Për më tepër, në përputhje me metodologjinë OBS, dokumenti i buxhetit do të duhej të përfshijë "aktivitetet kuazi-fiskale".
- Të përfshijë një analizë të ndjeshmërisë, e cila tregon efektin e mundshëm të ndryshimeve makroekonomike në buxhet.
- Të jetë më gjithëpërfshirës apo më i plotë në përmbajtjen e tij. Më konkretisht, shpenzimet që paraqiten për vitin e buxhetit dhe të paktën për vitin paraprak, do të duhej të paraqiten edhe sipas klasifikimit funksional. Tutje, të hyrat që paraqiten për vitin paraprak do të duhej të pasqyrojnë të hyrat aktuale të atij viti.
- Buxheti për Qytetarët (Broshura Informativë për Qytetarët) do të duhej të publikohet me kohë për të siguruar që të jetë material i dobishëm dhe informues për qytetarët. Për buxhetin e vitit 2023, ky dokument u publikua në maj të vitit 2023, pothuajse gjashtë muaj pas miratimit të buxhetit. Sipas praktikave të mira ndërkombëtare, ky dokument do të duhej të publikohet njëkohësisht me dokumentin e miratuar të buxhetit, ose brenda tre muajve.

- Nëse ka nevojë për një Rishikim të mes-vitit, ai do të duhej të jetë më gjithëpërfshirës dhe të përfshijë më shumë detaje, dhe jo të kufizohet vetëm në atë se cilat nene të Ligjit për Ndarjet Buxhetore janë ndryshuar. Sipas metodologjisë OBS, Rishikimi i mes-vitit do të duhej të jetë raport gjithëpërfshirës që përfshin një parashikim makroekonomik dhe të paraqesë ndryshimet në krahasim me parashikimin fillestar të ofruar në dokumentin e buxhetit. Do të duhej të ofrohen vlerësime të ndryshimeve, së bashku me një diskutim narrativ. Për më tepër, do të duhej të ofrohen vlerësime të përditësuara të shpenzimeve dhe të hyrave, si dhe ndryshimet ndërmjet vlerësimeve fillestare dhe atyre të përditësuara.

- Raporti Financiar Vjetor (Raporti i Fund-Vitit) gjithashtu do të duhej të ofrojë vlerësime të ndryshimeve ndërmjet parashikimeve makroekonomike fillestare dhe vlerave aktuale për atë vit. Ai gjithashtu do të duhej të ofrojë vlerësime për ndryshimet në të dhënat jo-financiare mbi inputet. Ky raport do të duhej të paraqesë veçmas nivelin e fondeve të miratuara për politikat që kanë ndikim te qytetarët më të varfër.

- Në lidhje me pjesëmarrjen e publikut, Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve do të duhej të përfshijë më shumë qytetarët dhe organizatat e shoqërisë civile në fazën e formulimit dhe implementimit të buxhetit. Ndonëse ka disa mekanizma të vendosur, si dëgjimet publike në nivel lokal, qeveria do të duhej të shtrijë mekanizma të tjerë në fazat e hershme të formulimit të buxhetit për të angazhuar qytetarët dhe organizatat e shoqërisë civile. Për më tepër, qytetarët dhe organizatat e shoqërisë civile do të duhej të angazhohen gjithashtu në fazën e implementimit, për shembull, në monitorimin e implementimit të buxhetit vjetor dhe do të duhej t'u jepet mundësia për t'u përfshirë në diskutim me qeverinë.

- Një rekomandim tjetër, që gjithashtu është praktikë e mirë për buxhetet e hapura, është krijimi i një Institucioni të Pavarur Fiskal dhe përfshirja e tij në faza të ndryshme të procesit të buxhetit. Për më shumë informacion mbi krijimin e një Institucioni të Pavarur Fiskal në Kosovë, ju lutemi t'i referoheni raportit të Institutit GAP¹⁸ për këtë çështje.

¹⁸ Instituti GAP. Nevoja për themelimin e një Institucioni të Pavarur Fiskal në Kosovë. Qasja e fundit më 15 nëntor 2024.

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

