

Analizë mbi procesin e hartimit të Buxhetit dhe menaxhimin e parasë publike

Janar
2010

PERSONELI:

Ismet KRYEZIU - Drejtor ekzekutiv
email: ikryeziu@kdi-kosova.org

Vjollca VOGËL - Menaxhere e administratës dhe financave
email: vjollca@kdi-kosova.org

Leonora CIKAJ - Asistente për administratë dhe financa
email: lcikaj@kdi-kosova.org

Emine BEHLULI - Asistente për administratë dhe financa
email: ebehluli@kdi-kosova.org

PROGRAMI - TRANSPARENCA DHE ANTIKORRUPSIONI

Merita MUSTAFA - Menaxhere e programit
email: mmustafa@kdi-kosova.org

Admir ISTREFI - Asistent Programi
email: aistrefi@kdi-kosova.org

Besnik RAMADANAJ - Zyrtar për marrëdhënie me publikun
email: bramadanaj@kdi-kosova.org

Sahit BIBAJ - Avokat / Këshilltar juridik
email: sbibaj@kdi-kosova.org

Natyra KASUMAJ - Vullnetare
email: nkasumaj@kdi-kosova.org

Visar RAMAJ - Vullnetar
email: vramaj@kdi-kosova.org

Liridon SELMANI - Monitorues
email: lselmani@kdi-kosova.org

PROGRAMI - QEVERISJA QENDRORE:

Valmir ISMAILI - Menaxher programi
email: vismaili@kdi-kosova.org

Driton SELMANAJ - Asistent i programit
email: dselmanaj@kdi-kosova.org

Fitore ZENELI - Asistente e programit
email: fzeneli@kdi-kosova.org

Isuf ZEJNA - Monitorues
email: izejna@kdi-kosova.org

Ramadan KLISURICA - Monitorues
email: rklisurica@kdi-kosova.org

Rrezarta AHMETI - Monitorues
email: rrahmeti@kdi-kosova.org

PROGRAMI - QEVERISJA LOKALE

Naim CAHANAJ - Menaxher programi
email: ncahanaj@kdi-kosova.org

Nora VESELI - Koordinator
email: nveseli@kdi-kosova.org

BASHKËPUNËTOR TË JASHTËM

Arsim GJINOVCI - IT & design
email: agjinovci@kdi-kosova.org

Yll BULESHKAJ - Analist
email: ybuleshkaj@kdi-kosova.org

Analizë mbi procesin e hartimit të Buxhetit dhe menaxhimin e parasë publike

PËRMBAJTJA

I. Hyrje	5
II. Vlerësimi i Procesit Përgaditor të Buxhetit 2010	6
III. Krahasimi në mes Buxhetit të vitit 2010 dhe Buxhetit të vitit 2009	15
IV. Krahasimi në mes Buxhetit të vitit 2009 dhe Buxhetit të realizuar në 2008	21
V. Rekomandimet	24
VI. Përmbyllja.....	25
VII. Referencat.....	26

I. HYRJE

Kjo analizë ka për qëllim të ofrojë një vlerësim të menaxhimit të financave publike, me fokus të veçantë në aspektet procedurale si dhe në kontekstin e përgjithshëm ekonomik të buxhetit. Motivimi për përpilimin e kësaj analize i buron nga përpjekjet për krijimin e një kornize të qartë përmes së cilës qytetarët, dhe shoqëria civile në përgjithësi, përfshihen në monitorimin e shfrytëzimit të parasë publike dhe vlerësimin e udhëheqjes së politikës fiskale.

Duke u nisur nga supozimi se qytetarët janë aksionar të qeverisë që përzgjedhin, atëherë kjo analizë u mundëson qytetarëve të mbikqyrin menaxhimin e taksave të tyre dhe fuqisë që buron nga vota që ata japin. Metodologjia është e ngjashme me praktikën në sektorin e biznesit, ku bizneset përcjellin ligjet ekzistuese për të raportuar aktivitetin e tyre, dhe krijojnë udhëzues standard të menaxhimit financiar që përcaktojnë praktikën më të mirë për udhëheqjen e biznesit. Aksionarëve më pas u mbetet që së pari të verifikojnë përputhshmërinë e udhëzuesit që menaxhmenti përpilon me ligjet në fuqi, dhe më pas vlerësimi i efikasitetit të menaxhmentit bëhet duke u mbështetur në rregullat e përcaktuara në udhëzues.

Edhe veprimtaria e qeverisë duhet të ndjekë procedurë të ngjashme, duke vepruar në pajtim të plotë me ligjet në fuqi, dhe duke ndjekur udhëzuesit që përpilohen nga vetë qeveria në pajtueshmëri me këto ligje.

Metodologjia e përdorur në këtë analizë vlerësimi, merr për bazë "Udhëzuesin mbi Buxhetin dhe Planifikimin Buxhetor" në cilësinë e manualit për menaxhim financiar

të cekur në krahasimin e mësipërm ndërsa, "Ligjin mbi Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësi" e cilëson si ekuivalentin e standardeve ligjore që duhet përmbushur udhëzuesi.

Qëllimi parësor i kësaj analize është të vlerësojë kualitetin e procesit të planifikimit buxhetor për Buxhetin 2010 duke përdorur metodologjinë e auditimit në nivel të përgjithshëm. Vrojtime të marra nga pjesëmarrja në një numër dëgjimesh buxhetore do të vihen në shërbim të analizës.

Për më shumë, "Udhëzuesi mbi Buxhetin dhe Planifikimin Buxhetor" thekson nevojën e përfshirjes së planifikimit buxhetor në kuadër të planifikimit afat-mesëm, me prioritet të përcaktuara në "Kornizën Afatmesme të Shpenzimeve" (KASH). Në këtë drejtim, ky vlerësim nuk do të fokusohet vetëm në sjelljen procedurale përgjatë ciklit të përgatitjes së buxhetit vjetor, por gjithashtu do të ofrojë krahasime në mes Buxhetit 2008 dhe 2009, si dhe buxhetit 2010 me buxhetin e përgjithshëm të vitit 2009, duke analizuar zbatueshmërinë e këtyre buxheteve si pjesë të një koncepti afatmesëm zhvillimor.

Gjithashtu, organizatat e shoqërisë civile kanë një rol shumë të rëndësishëm në procesin buxhetor si monitorues të procesit apo edhe si kontribues të drejtpërdrejt në hartimin e politikave buxhetore. Në këtë aspekt, kjo analizë kontribon në rritjen e transparencës dhe llogaridhënies së këtij procesi duke analizuar politikën buxhetore të Qeverisë, shfaq të metat e procesit buxhetor dhe jep rekomandime për praktikën më të mirë përgjatë procesit përgaditor të buxhetit.

II. VLERËSIMI I PROCESIT PËRGADITOR TË BUXHETIT 2010

Ky seksion paraqet një vlerësim të përputhshmërisë së procedurës përgaditore për Buxhetin 2010 me principet e definuara në udhëzuesin e publikuar nga Qeveria, përkatësisht Ministria e Ekonomisë dhe Financave. Së pari është paraqitur një përmbledhje e procesit që shërben si bazë e krahasimit të efikasitetit të autoriteteve në respektimin e principeve të duhura dhe obligimeve ligjore të përcaktuara me Ligjin mbi Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësisë. Për më shumë, ky seksion paraqet vrojtime të përzgjedhura nga dëgjimet buxhetore dhe ofron një analizë të principeve të përdorura në marrjen e disa prej vendimeve kryesore të politikave që udhëheqin përpilimin e buxhetit.

Cikli Përgaditor i Buxhetit: Përmbledhje e Obligimeve Ligjore dhe Praktikave të Mira Planifikuese

“Udhëzuesi për Procesin dhe Planifikimin e Buxhetit të Kosovës” ofron një rrugë të qartë që duhet ndjekur procesi i përgatitjes së buxhetit, përmes një rradhitjeje fazash planifikimi që shtrihen përgjatë tërë vitit. Fillimisht, çdo proces do duhej filluar me fazën e përcaktimit të prioritetëve, që normalisht do të duhej të ishte në përputhshme me prioritetet e përcaktuara në dokumente zyrtare të planifimit më afatgjatë. Kjo fazë fillestare përcjelllet apo zhvillohet në të njëjtën kohë me vlerësimin e kufizimeve buxhetore. Pasi që të jenë zhvilluar aktivitetet fillestare, Ministria e Ekonomisë dhe

Financave (MEF) është e detyruar të shpërndajë qarkoren e parë buxhetore deri te të gjitha Organizatat Buxhetore, duke i dhënë kufinj të parë që këto organizata duhet respektuar. Kufinj të janë limitet maksimale të shpenzimeve për secilën Organizatë Buxhetore në bazë të vlerësimeve të MEF-it. Poashtu në këtë qarkore duhet dhënë udhëzimet që duhen ndjekur në përpilimin e kërkesave buxhetore. Pas kësaj faze pason një periudhë konsultimesh, të njohura si Dëgjimet Buxhetore, në lidhje me kërkesat buxhetore në mes të MEF-it dhe organizatave buxhetore. Pas përfundimit të Dëgjimeve Buxhetore zyrtare dhe lëshimit të qarkoreve tjera për të qartësuar procedurën përgaditore, Qeveria miraton buxhetin që i dorëzohet Kuvendit. Kuvendi është ai që aprovon ndarjet përfundimtare për Organizatat Buxhetore, ndarje këto që formojnë bazën e ligjit të ndarjeve të vitit përkatës (Ligjit të Buxhetit).

Përkufizimet ligjore të Ligjit mbi Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësisë (LMFPP) për procesin e përgatitjes së Buxhetit

LMFPP përcakton afate të qarta kohore dhe praktika që udhëzojnë procesin e përgatitjes së buxhetit. Këto përkufizime ligjore janë përfshirë edhe në “Udhëzuesin për Procesin dhe Planifikimin e Buxhetit të Kosovës”; prandaj, pas paraqitjes së fragmenteve relevante të LMPPP, kjo analizë do t’i referohet më shpesh Udhëzuesit, i cili është përpiluar mbi parimet e LMPPP. Në vazhdim janë paraqitur nenet më të rëndësishme të LMPPP që kanë të bëjnë me procesin përgaditor të buxhetit. Nenet janë

të grupuara sipas tematikës në vijim: **Afatet**

Kohore të Dorëzimit:

Neni 20.3 - Ministri duhet të nxjerrë qarkoren buxhetore të paraparë me paragrafin 2 të këtij neni, deri me 30 Prill të vitit aktual fiskal. Data në të cilën komunat duhet t'i përfundojnë dhe dorëzojnë propozim-buxhetet dhe kërkesat e tyre për ndarje buxhetore është 30 Shtatori i atij viti. Për organizatat buxhetore të cilat nuk janë komuna, afati i fundit kohor për dorëzimin e këtyre dokumente është afati i përcaktuar në qarkoren buxhetore.

Neni 20.8- Para datës së përcaktuar në paragrafin 1 të nenit 22 të këtij ligji, Ministri duhet të përgatisë dhe t'i dorëzojë Qeverisë (i) propozim-Buxhetin e Konsoliduar të Kosovës për 23 vitin e ardhshëm fiskal si dhe vlerësime jo të detyrueshme për secilin nga dy (2) vitet e ardhshme fiskale, (ii) Propozim Ligjin për Ndarjet Buxhetore për vitin e ardhshëm fiskal, dhe (iii) KAMSH-in e azhurnuar.

Neni 22.1- Pas miratimit të propozim Buxhetit të Konsoliduar të Kosovës dhe Propozim Ligjit për Ndarje Buxhetore, Qeveria ia dorëzon këto dokumente Kuvendit jo më vonë se më 31 Tetor të atij viti fiskal.

Përmbajta e dokumenteve

Neni 21.1-Të dhënat financiare si faturat, shpenzimet dhe financimi si dhe dokumentacioni tjetër i paraqitet në propozim-Buxhetin e Konsoliduar të Kosovës duhet të jetë gjithëpërfshirës, transparent

dhe në përputhje me Sistemin e Klasifikimit në Bazën e Parave të Gatshme (cash basis) të SFQ i cili publikohet kohë pas kohe nga FMN. Para datës së përcaktuar në paragrafin 1 të këtij neni, Ministri duhet të përgatisë dhe t'i dorëzojë Qeverisë një propozim-Buxhet të Konsoliduar të Kosovës i cila paraqet të dhënat në vijim:

a) një mbishikim të rrethanave ekonomike në të cilat është përgatitur buxheti dhe rekomandimet për një strategji afat-shkurte dhe afat-mesme fiskale;

b) një shpjegim të supozimeve kyçe ekonomike që janë përdorur gjatë përgatitjes së buxhetit;

c) një deklaratë mbi synimet dhe prioritetet e Qeverisë gjatë përgatitjes së buxhetit;

d) vlerësime dhe parashikime për vitin e ardhshëm fiskal dhe së paku dy vitet pasuese, në lidhje me:

(i) të ardhurat e përgjithshme të organizatave, duke përfshirë të ardhurat e dedikuara dhe të ardhurat e parashikuara nga tarifatat e shfrytëzimit, dhe burimin e të gjitha këtyre të ardhurave;

(ii) shpenzimet e përgjithshme, sipas kategorisë ekonomike, funksionale dhe/ose programore;

(iii) deficitin e përgjithshëm buxhetor ose cakun e suficitit;

(iv) vlerësimet e shpenzimeve të pritura në vitet e ardhshme fiskale për pagimin e blerjeve kapitale të cilat janë bërë gjatë viteve të kaluara fiskale ose që propozohet të bëhen gjatë vitit të ardhshëm fiskal;

(v) arkëtimet e ardhshme të cilat priten nga grantet e zotuar nga qeveritë e huaja ose organizatat ndërkombëtare në formë të përkrahjes së përgjithshme buxhetore; dhe

(vi) një shpjegim të ndryshimeve materiale ndërmjet vlerësimeve dhe parashikimeve të sipër cekura me vlerësimet dhe parashikimeve e parashtruara në KAMSH-in e fundit të publikuar;

e) numrin e miratuar të punonjësve të përkohshëm dhe të përhershëm të organizatave buxhetore të cilët do të paguhen nga ndarjet buxhetore gjatë vitit të ardhshëm fiskal;

f) nëse gjatë një viti fiskal parashihet një deficit buxhetor, një përshkrim të hollësishëm të:

(i) metodës së propozuar për financimin e deficitit;

(ii) huamarrjet e pritura, duke përfshirë hollësi mbi burimet e mundshme të huamarrjes si dhe kushtet e mundshme lidhur me shfrytëzimin dhe kthimin e huas; dhe

(iii) një përshkrim të pasojave që do të ketë financimi i deficitit në shpenzimet publike gjatë viteve pasuese fiskale;

g) parashikime të hollësishme të të gjitha arkëtimitëve që priten nga njësitë e përcaktuara gjatë vitit të ardhshëm fiskal; dhe

h) deklarata e misionit dhe plani i ekzekutimit që përfshin:

(i) një përkufizim të misionit të secilës organizatë buxhetore;

(ii) një listë të qëllimeve që mund të maten, që shfrytëzohen për të vlerësuar suksesin e

një organizate buxhetore rreth përbushjes së misionit të saj;

i) një program kapital i cili përfshin një plan shumë vjeçar për investime kapitale në Kosovë i cili identifikon dhe përfshinte nevojat më prioritare dhe propozim – projekte kapitale për vitin e ardhshëm fiskal dhe vlerësime të ndikimit financiar të projekteve të tilla në vitet e ardhshme;

j) vlerësime të çfarëdo shume monetare që pritet të sigurohet nga organizatat

ndërkombëtare ose qeveritë e huaja në të mirë të Kosovës që nuk do të përfshihen në Fondin e Konsoliduar të Kosovës; dhe

k) informata mbi suficitet buxhetore, investimet detyrimet që përfshijnë:

(i) detajet e strategjisë së investimeve të Kosovës për paratë publike që do të investohen gjatë vitit të ardhshëm fiskal;

(ii) hollësitë e çdo huamarrje ose garancioni ekzistues nga organizatat buxhetore dhe çdo huamarrje ose garancion që organizatat buxhetore propozojnë për vitin e ardhshëm fiskal;

(iii) hollësitë e shumës së vlerësuar të detyrimeve të paparashikuara të organizatave buxhetore, duke identifikuar ato që kanë potencial të konsiderueshëm që t'i japin shkas ngritjes së detyrimeve ekzistuese gjatë vitit të ardhshëm fiskal;

(iv) vlerësime të hollësishme të borxheve shumë-vjeçare; dhe

l) për secilin nga tri vitet e ardhshme fiskale, koston e vlerësuar neto, në kushtet e të hyrave të kufizuara, të secilës dispozitë në një ligj ose Rregullore të UNMIK-ut e cila

përcakton një përjashtim, reduktim ose koncesion tatimor; dhe

m) çfarëdo të dhëna ose vështrime të tjera të cilat Ministri dëshiron t'i përfshijë.

Raportimi

Brenda tridhjetë (30) ditëve pas miratimit nga Kuvendi dhe shpalljes nga PSSP-ja të Buxhetit vjetor të Konsoliduar të Kosovës dhe ligjit vjetor mbi ndarjet buxhetore, Ministri do përgatisë dhe publikojë në Gazetën Zyrtare të Kosovës dhe në faqen në internet të Ministrisë buxhetin si dhe dokumentet e tjera shpjeguese në formë gjithëpërfshirëse dhe të kuptueshme nga publiku, në gjuhët zyrtare që përdoren për dokumentet e Qeverisë.

Rishikimi i Buxhetit

25.1 Ministri i Ekonomisë dhe Financave mund të përgatisë propozim ndryshimplotësime për Buxhetin e Konsoliduar të Kosovës dhe për ligjin për ndarjet buxhetore, përveç dispozitave të tyre që ndërlidhen me agjencitë e pavarura, të cilat janë në fuqi, nëse ai/ajo ka mjaft arsye për të besuar se:

a) të ardhurat se shpenzimet për vitin fiskal, do të jenë materialisht më të ulëta apo më të larta se ato që parashihen në buxhet ose në ligjin për ndarjet buxhetore; megjithatë, një rast i vetëm i të ardhurave të jashtëzakonshme nuk është arsyetim i mjaftueshëm në mënyrë që Ministri të thirret në këtë dispozitë; ose

b) Kuvendi me siguri do të ndryshojë apo anulojë një ligj ekzistues, apo do të miratojë një ligj të ri, dhe veprimet e tilla pritet që të ngritin apo të reduktojnë arkëtimet apo shpenzimet për vitin aktual fiskal.

25.2 Gjatë përgatitjes së propozim-ndryshimeve dhe plotësimeve, Ministri duhet të konsultohet me organizatat buxhetore që ndikohen nga plotësim-ndryshimet në fjalë. Ministri pastaj ia dorëzon propozim-ndryshimet dhe plotësimet Qeverisë së bashku me KAMSH-in e azhurnuar. Pas kësaj, procesi i miratimit të tyre është esencialisht i njëjtë me procesin e paraparë në paragrafin 8 të nenit 20 dhe nenin 22 të këtij ligji; me kusht datat specifike të përmendura në këto nene të mos përfillen, si dhe nëse propozimndryshimet dhe plotësimet zbatohen vetëm për pjesën e mbetur të vitit fiskal, atëherë në propozim-ndryshime dhe plotësime duhet të theksohet ky fakt.

Në mënyrë që procesi përgaditor i Buxhetit të jetë i suksesshëm, "Udhëzuesi për Procesin dhe Planifikimin e Buxhetit të Kosovës" dhe LMFP, në mes tjerash, theksojnë nevojën e respektimit të një kornize të saktë kohore në implementimin e fazave të planifikimit, nevojën e përfshirjes së udhëheqjes së lartë, si dhe referimin e vazhdueshëm në dokumentet e planifikimit afat-mesëm.

Procesi Përgaditor i Buxhetit 2010

Planifikimi i duhur kohor: duke gjykuar procesin e përgatitjes së Buxhetit 2010 me kriterin e planifikimit të duhur kohor, kjo analizë vlerësimi ka vërejtur vonesa në lëshimin e qarkores së parë buxhetore, vonesë kjo që paraqet shkelje të LMFP (Neni 20.2). Ministria e Ekonomisë dhe Financave është e detyruar t'u dërgojë organizatave buxhetore Qarkoren e parë buxhetore 2010/01 në ose para datës 30 Prill. Qarkorja e parë është e lëshuar nga MEF më datë 15 Maj 2009, me 15 ditë vonesë. (Kjo është data e paraqitur në Qarkore Buxhetore 2010/01 e publikuar në faqen e MEF në internet).

Duhet theksuar se kjo është shkelja e vetme e kornizës së përcaktuar ligjore për procesin përgaditor të buxhetit. Shtylla e tretë e Tabelës 2.1 paraqet të gjitha afatet kohore që dalin si detyrim nga LMFP. Shtylla e dytë e kësaj tablele prezenton datat në të cilat MEF ka shpërndarë dokumentet përkatëse. Sic shihet, shkelja e vetme ka të bëjë me lëshimin e qarkores së parë.

Mirëpo, shkelja e këtij afati kohor ka pasur ndikim të kufizuar në procesin e përgjithëm përgaditor, çka dëshmohet nga dorëzimi me kohë i kërkesave buxhetore nga ana e Organizatave Buxhetore.

Një vërejtje tjetër që paraqet brengë për planifikimin e duhur kohor të Buxhetit 2010 si proces një-vjeçar planifikimi e jo si procedurë fundviti, është rishikimi i Buxhetit 2009. Në Qershor të vitit 2009, Buxheti 2009 ishte rishikuar, me ç'rast i janë shtuar shpenzime në vlerë prej 63 milion euro, duke përjashtuar huatë e dhëna shtesë për ndërmarjet publike. Shtimi i një vlere kaq të lartë shpenzimesh gjatë procesit të rishikimit përcjell tri mesazhe:

- Planifikimi i Buxhetit 2009 nuk ka qenë i duhur, prandaj edhe është ngritur edhe nevoja për një rishikim substancial.
- Kufinjët buxhetor që zakonisht prezantohen në qarkoret e treta nuk janë tregues efektiv të vlerës totale të shpenzimeve që do ndahet për një Organizatë Buxhetore (pasi që këta kufinj mund të ngriten me procesin e rishikimit).
- Dhe, procesi i planifikimit buxhetor 2010 pengohet nga procedurat e rishikimit mes-vjetor, çka do të thotë se nuk ka hapësirë të mjaftushme që të gjitha kapacitetet e stafit të përqëndrohen në një proces vjetor planifikimi, siç edhe rekomandohet me Udhezuesin e MEF.

Table 2.1

2010	Data e lëshimit nga MEF	Afatet e fundit sipas ligjeve respektive
Qarkorja Buxhetore 1	15.05.2009	30.04.2009
Qarkorja Buxhetore 2	24.08.2009	-
Qarkorja Buxhetore 3	13.10.2009	-
Qarkorja Buxhetore - Komuna 1	19.05.2009	-
Qarkorja Buxhetore - Komuna 2	10.09.2009	30.09.2009

Procesi i rishikimit të Buxhetit është gjithsesi i domosdoshëm. Mirëpo, nga perspektiva e shoqërisë civile, kjo analizë vlerëson se niveli në të cilin rishikimi është përdorur deri më tani, paraqet pengesë në zhvillimin e një procedure transparente dhe efikase të planifikimit vjetor.

Në përgjithësi, konkludimet që mund të nxjerren nga vërejtjet e bëra për procesin e planifikimit të Buxhetit 2010 janë se, me përjashtime, afatet kohore janë respektuar, por duhet kushtuar vëmendje vonesave në lëshimin e qarkoreve buxhetore, si dhe rrezikut të përdorimit të rishikimit buxhetor për të ofruar rezerva fleksibile shpenzimi, çka dëmton kredibilitetin e procesit vjetor të planifikimit.

Përfaqësimi dhe Bashkëpunimi: Çështja e përfaqësimit përgjatë procesit të planifikimit buxhetor rrjedh nga vrotimet e bëra nga një mostër dëgjimesh buxhetore të zhvilluara më 18.09.2009, ku gjashtë organizata buxhetore kanë paraqitur kërkesat e tyre, specifikisht Zyra e Kryeministrit, Zyra e Presidentit, Kuvendi i Kosovës, Këshilli për mbrojtjen e trashëgimisë kulturore, Gjykata Kushtetuese dhe Ministria e Punëve të Jashtme.

Numri i dëgjimeve në këtë mostër është i kufizuar pasi që KDI është informuar për mbajtjen e dëgjimeve vetëm në ditën e tyre të fundit. KDI kishte bërë kërkesë me kohë për pjesëmarrjen në këto dëgjime, por pas aprovimit të kërkesës, zyrtarët e MFE nuk kanë informuar KDI mbi orarin e dëgjimeve, duke pamundësuar kështu monitorimin e një numri të madh dëgjimesh buxhetore.

Vrojtimi i përgjithshëm është se shumica e kërkesave të Organizatave Buxhetore dorëzuar MEF-it kanë tejkaluar kufinjët buxhetor të përcaktuar në Qarkoret Buxhetore. Prandaj, diskutimet në mes MEF dhe Organizatave Buxhetore para dhe gjatë dëgjimeve buxhetore kanë pasur rëndësi të veçantë në përcaktimin e vlerës përfundimtare të kërkesave buxhetore të përfshira në Buxhetin e vitit 2010.

Mungesa e zyrtarëve të lartë financiar (sekretarëve të organizatave buxhetore) është vërejtur në shumë nga dëgjimet e përcjellura. Në prezantimet nga Zyra e Kryeministrit dhe Zyra e Presidentit gjatë dëgjimeve, udhëheqësit e administratës nuk kanë qenë të pranishëm. Prania e tyre nuk është e obligueshme me ligj, pasi që ligji ofron hapsirë që në rast pamundësie për të qenë të pranishëm, këta udhëheqës kanë mundësinë e autorizimit të ndonjë zyrtari tjetër për ta prezentuar organizatën përkatëse buxhetore. Megjithatë, "Udhëzuesi për Procesin dhe Planifikimin e Buxhetit të Kosovës" specifikon, përkundër hapsirës ligjore, nevojën e përfshirjes së udhëheqjes së lartë të organizatave buxhetore në dëgjimet buxhetore, dhe në tërë procesin e planifikimit.

Një çështje specifike që është vërejtur është konfuzioni që vjen nga mos-përputhshmëria e LMFP dhe Ligjit mbi Gjykatën Kushtetuese. Ligji mbi Gjykatën Kushtetuese nuk e kushtëzon këtë Gjykatë të respektojë kufinjët buxhetor të përcaktuar në qarkoret buxhetore. Ky ligj detyron Qeverinë të pranojë automatikisht kërkesat buxhetore të kësaj Gjykate. Ndërsa LMFP, në anën tjetër, nuk specifikon apo përjashton Gjykatën Kushtetuese nga procedurat e zakonata të planifikimit buxhetor. Për shkak të këtij konflikti në mes dy ligjeve, Gjykata Kushtetuese,

gjatë dëgjimit buxhtor ka dorëzuar kërkesën duke mos u përfshirë fare në konsultime me MEF.

Nga vrojtimit e nxjerra në këtë seksion, vërehet mungesa e përfaqësimit adekuat të organizatave buxhetore në dëgjimet buxhetore. Në fazat fillestare të planifikimit buxhetor është vërejtur dallim i theksuar në mes kufinjëve të prezantuar në qarkoret buxhetore dhe vlerës së kërkesave të prezantuara nga organizatat buxhetore, çka tregon për efikasitetin e ulët të qarkoreve të para si udhërëfyes për pëgatitjen e kërkesave buxhetore. Poashtu, konfliktet në mes LMFPF dhe Ligjit mbi Gjykatën Kushtetuese duhet adresuar për ta zgjidhur çështjen e bashkëpunimit në mes MEF dhe Gjykatës Kushtetuese.

Përfshirja e procesit përgaditor të buxhetit 2010 në kornizën afatmesme të planifikimit: Si LMFPF, ashtu edhe "Udhëzuesi për Procesin dhe Planifikimin e Buxhetit të Kosovës", parashohin zhvillimin e procesit të planifikimit të buxhetit në kuadër të një kornize afatmese planifikimi. Në këtë drejtim, gjatë procesit të planifikimit të Buxhetit 2010 Korniza Afatmese e Shpenzimeve është dashur të përdoret si bazë mbi të cilën janë definuar parashikimet e të ardhurave si dhe kufinjët e vlerave të shpenzimeve që mund të realizohet duke pasur parasysh këto të hyra.

Kjo analizë vlerëson lartë repsektimin e kufinjëve të përcaktuar me KASH 2010-2012 në procesin e planifikimit të buxhetit 2010. Vlera e paraqitur e shpenzimeve në KASH 2010-2012 është €1,111 million, ndërsa kërkesat në Buxhetin 2010, i cili tashmë është aprovuar edhe nga Kuvendi i Kosovës, kapin shumën €1,156 milion. Duke marrë parasysh vështirësinë e arritjes së parashikimeve të sakta për të ardhmen, kohezioni në mes planifikimit afatmesëm në KASH dhe Buxhetit 2010 është një tregues pozitiv për procesin e planifikimit të Buxhetit 2010.

Por, duhet theksuar se vlera përfundimtare e kërkesave për shpenzime buxhetore, që është e afërt me atë të prezantuar në KASH-in përkatës, vjen si rrjedhojë e një procesi selektimi, çka mund të shihet edhe në tabelën 2.2, që prezanton ndryshimet në kufinjët buxhetor të prezantuar në tri qarkoret buxhetore të lëshuara nga MEF gjatë procesit të përgaditjes së Buxhetit 2010.

Table 2.2

Organizatrat Buxhetore	Qarkorja 3	Qarkorja 2	Qarkorja 1
Kuvendi	8,937,008	8,937,008	8,937,007
Zyra e Presidentit	2,673,170	2,673,170	2,521,216
Zyra e Kryeministrit	8,954,322	8,892,502	5,128,019
Ministria e Ekonomisë dhe Financave	93,260,154	155,287,589	61,137,082
Ligji për SHC dhe Paga	5,000,000	-	-
Fondi për kuadro	1,100,000	-	-
Agjensia Kosovare e Privatizimit	9,386,415	11,386,415	10,409,141
Ministria e Administrimit Publik	31,674,483	32,674,483	35,751,733
Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural	11,707,408	11,707,408	14,877,191
Ministria e Tregtisë dhe Industrisë	9,384,875	9,264,875	9,259,575
Ministria e Transportit dhe e Post-Telekomunikacionit	136,311,999	113,311,999	112,882,804
Ministria e Shëndetësisë	73,799,683	74,279,683	70,854,197
Ministria e Kulturës, Rinisë dhe Sporteve	12,219,259	12,219,259	11,422,789
Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë	36,274,992	44,534,992	44,677,010
Ministria e Punës dhe Mirëqenies Sociale	173,529,745	164,629,745	164,679,700
Ministria e Mjedisit dhe Planifikimit Hapsinor	8,393,944	8,393,944	10,389,808
Ministria për Komunitete dhe Kthim	8,743,889	8,743,889	8,769,972
Ministria e Administrimit të Pushetit Lokal	10,842,342	11,842,342	8,575,355
Ministria për Energjetikë dhe Miniera	2,378,226	2,378,226	2,378,226
Ministria e Punëve të Brendshme	80,415,161	76,915,161	70,921,104
Ministria e Drejtësisë	22,138,918	22,066,595	20,387,428
Ministria e Punëve të Jashtme	24,932,252	24,932,252	24,932,252
Ministria e Focave të Sigurisë së Kosovës	31,397,268	31,397,268	31,397,267
Univerziteti i Prishtinës	17,506,919	12,246,919	12,246,919
Univerziteti i Prizrenit	3,000,000	-	-
Komisioni Regullativ i Prokurimit Publik	309,074	314,336	322,194
Akademia e Shkencave dhe Arteve	491,857	495,457	495,457
Autoriteti Rregullativ i Telekomunikacionit	671,488	671,488	671,488
Agjensioni Antikorrupsion	516,417	516,417	516,417
Agjensioni i Prokurimit Publik	155,990	155,990	155,990
Zyra Rregullative e Energjisë	768,588	758,988	938,988
Organi Shqyrtues i Prokurimit	344,341	351,352	355,171
Komisioni për Ndihme Juridike	296,676	296,676	296,676
Gjykata Kushtetuese e Kosovës	1,117,000	1,117,000	1,117,000
Komisioni Kosovar i Konkurrencës	229,420	205,900	180,100
Zyra e Auditorit Gjeneral	1,379,824	1,210,000	1,210,000
Qendra Informativ Financiare	374,498	384,498	371,000
Drejtesia	991,522	1,023,845	873,845
Këshilli Gjyqsor i Kosovës	14,248,461	13,702,976	13,702,976
Zyra Rregullative e Ujit dhe Mbeturive	344,520	344,520	353,133
Autoriteti Aviacionit Civil	840,543	840,543	840,543
Zyra Rregullative e Hekurudhave	174,092	174,092	174,092
Komisioni i Pavarur i Minierave dhe Mineraleve	1,474,595	1,474,595	1,401,784
Komisioni i Pavarur i Medijave	875,565	875,565	875,565
Komisioni Qendror i Zgjedhjeve	1,891,110	691,110	691,110
Ombudspersoni	523,735	523,735	511,019
Instituti Gjyqsor i Kosovës	586,736	586,736	586,736
Agjencioni Kosovar i Pronës	1,121,131	1,092,620	1,377,647
Shpenzimet e paparashikuara	5,000,000	5,000,000	5,000,000
Agjensioni Kosovar i Intelektualit	1,070,900	1,070,900	1,170,000
Këshilli i Kosovës për Trashigimi Kulturor	141,000	141,000	-
Komisioni Zgjedhor për Parashitja dhe Ankesa	270,191	-	-
Dogana	-	10,276,065	9,865,837
Zyra e Prokurorit Disiplinor	-	205,885	205,885
Drejtorati i Çeshtjeve Administrative	-	-	16,636
Qendra e Kosovës për Siguri Publike, Edukim dhe	-	-	2,532,925
Totali i Buxhetit Qendror	860,171,706	893,218,013	789,346,009
Granti i përgjithshëm	-	94,260,000	94,260,000
Granti specifik i arsimit	-	109,291,318	109,080,765
Granti specifik i shëndetësisë	-	24,810,000	24,810,000
Granti specifik për shërbime sociale	-	193,000	1,800,000
Projeksioni i të hyrave vetanake të komunave	-	50,400,000	50,400,000
Totali i Buxhetit Komunal	-	280,691,318	280,350,765

Siç mund të shihet nga tabela 2.2 më lartë nuk ka ndryshim të madh në mes kufinjëve të shfaqur në qarkoren fillestare dhe atyre të shfaqur në qarkoren e fundit, përkundër faktit të cekur më parë se kërkesat buxhetore kanë qenë vazhdimisht më të larta se kufinjët e prezantuar (e dokumentuar nga mostra e degjimeve buxhetore).

Në nivel lokal, kufinjët pothuajse nuk kanë ndryshuar. Ndërsa në nivel qendror, ndryshimi i kufinjëve të dhënë në qarkoren e parë nga kufinjët e dhënë në qarkoren e tretë, është 8.9 %, cka do të thotë se kufinjë janë ngritur për 70 milion euro. Ky ndryshim është një tregues inkurajues duke pasur parasysh se kufinjët final rrjedhin nga një zbritje për 3.7%, apo 33 milion euro, nga kufinjët e dhënë në qarkoren e dytë. Kjo ka rezultuar në nivel kërkesash që janë më të përafërta me shpenzimet e parashikuara në KASH 2010-2012. Në përgjithësi, mund të nxjerret përfundimi se MEF ka qenë mjaft e kujdeshme në kufizimin e rritjes së shpenzimeve buxhetore.

Por, për të vazhduar më tutje, kjo analizë thekson dy elemente që duhet pasur parasysh para se diciplina e treguar nga MEF të meret si tregues i vërtet i progresit: përdorimi i KASH-it si pikë reference gjatë procesit të planifikimit dhe rishikimi i mundshëm i Buxhetit 2010 në mesin e vitit të ardhshëm.

Më saktësisht, në degjimet e përcjellura buxhetore është vërejtur refrimi i shpeshtë në rekomandimet e Fondit Monetar Ndërkombëtar si arsye për kufizimin e kërkesave buxhetore. Kjo sjell në dyshim vlefshmërinë e KASH si mjet planifikues, në bazë të të cilit arsyet për kufizimin e shpenzimeve rrjedhin nga prioritet e përcaktuara në baza afat-mesme dhe disponueshmërinë e të hyrave për të financuar përmbushjen e këtyre prioriteteve.

Eksperiencia nga vitet 2009 dhe 2008 tregon se ndryshimet kryesore nga shpenzimet e parashikuara në baza afat-mesme dhe atyre vjetore rrjedhin nga procesi i rishikimit të buxhetit. Prandaj, nuk mund të nxjerret një përfundim i qëndrueshëm final për integrimin e procesit përgaditor të buxhetit 2010 në një proces afat-mesëm planifikimi, pa pasur qëndrim të qartë mbi nivelin e shpenzimeve shtesë që mund të vijë nga rishikimi i këtij buxheti në mesin e vitit të ardhshëm.

Nevoja për klasifikim të duhur dhe transparencë

: Ashtu si me Buxhetin 2009, paqartësitë rreth nivelit përfundimtar të shpenzimeve mbeten edhe me draftin e buxhetit 2010. Prezantimi i vlerës së përgjithshme të shpenzimeve gjatë diskutimit në Kuvendin e Kosovës dhe vlerës së prezantuar në tabelat e publikuara nga MEF rrjedh nga klasifikimi i paqartë i disa prej elementeve shtesë të buxhetit, siç janë rezervat dhe kreditë. Vlera përfundimtare, apo "bruto" vlera e shpenzimeve, sipas Qeverisë është 1,461 milion euro. Por, tablet e prezantuar në ëeb-faqen e MEF-it, shfaqin një vlerë prej €1,156 milion eurosh apo 305 milion euro më pak se shifra e cekur nga Qeveria.

Ky ndryshim duhet zgjidhur me transparencë, ku do duhej të mirej një vendim për klasifikimin e elementeve shtesë siç janë rezervat dhe kreditë e dhëna ndërmarrjeve publike. Klasifikimi transparent i këtyre elementeve do ofronte një informim të besueshëm mbi procesin përgaditor të buxhetit, dhe do të largonte paqartësitë rreth nivelit përfundimtar të shpenzimeve publike.

III. KRAHASIMI I BUXHETIT 2010 ME BUXHETIN E VITIT 2009

Ky seksion paraqet një analizë të ndryshimeve në ndarjet buxhetore në mes të buxhetit të vitit 2010 dhe atij 2009. Për më tepër, ky seksion gjithashtu diskuton çështjen e ekzekutimit të buxhetit duke i vënë në një kontekst krahasimi të dy buxhetet. Analiza fillimisht paraqet krahasimin duke u bazuar në kategoritë ekonomike dhe pastaj pason krahasimi sipas organizatave buxhetore.

Duhet theksuar që ndarjet buxhetore të vitit 2009 përfshijnë shpenzimet shtesë që janë rezultat i rishikimit të buxhetit në mes të vitit. Prandaj, implikimet e kësaj analize duhet interpretuar duke marrë parasysh që është bërë nga një pozitë statike, në një periudhë të caktuar. Përmbajtja e analizës ndryshon nëse ka një rishikim të rëndësishëm të buxhetit gjatë vitit 2010. Gjithashtu, theks i veçantë duhet vënë në ndarjet buxhetore dhe duhet paraqitur një pasqyrë e qartë për ekzekutimet e buxhetit. Si pjesë e metodologjisë së këtij studimi është parimi që nëse bëhet një supozim rreth ekzekutimit të buxhetit, atëherë ai duhet të vlejë për vitet 2009 dhe 2010 njëkohësisht.

Analiza në këtë seksion i kushton më shumë rëndësi rishikimit të buxhetit të vitit 2009 meqë më së miri përfaqëson shpenzimet aktuale për këtë vit. Megjithatë, krahasimet bëhen edhe me buxhetin fillestar të vitit 2009 dhe rezultatet janë të paraqitura në Tabelën 3.4 në

mënyrë që të reflektojë një pasqyrë më reale të zhvillimit të procesit buxhetor në periudha të ndryshme kohore.

Ndarjet buxhetore për buxhetin e vitit 2010 janë 4% ose €46.4 milion, më pak se ndarjet buxhetore të vitit 2009.

Të hyrat buxhetore janë më të ulta për 4.6%, megjithatë të hyrat e rregullta publike vlerësohen të jenë 7.5% më të larta. Vlerësimi për rëniet në të hyrat e vitit 2010 vjen si pasojë e rritjeve në të hyrat e njëherëshme në vitin 2009 nga dividenda e PTK-së në shumë prej €200 milion.

Me përjashtim të dividendës së PTK-së si e hyrë e njëherëshme, struktura e të hyrave buxhetore mbështetet rëndë në grumbullimin e taksave kufitare. Tabelat buxhetore tregojnë se vlerësimi i të hyrave buxhetore nuk parasheh ndonjë ndryshim në strukturën e grumbullimit.

Shkurtimet në shpenzime janë më shumë të theksuara në shpenzimet kapitale se sa në shpenzimet e shpeshta. Shkurtimet në shpenzimet kapitale kanë qenë 12.03% ndërsa në shpenzimet rrjedhëse kanë qenë 1.34%. Në kuadër të shpenzimeve rrjedhëse, ndarjet buxhetore për pagat dhe shtesat janë ngritur për 7.53%, përderisa ndarjet buxhetore për Mallrat dhe Shërbimet, si dhe ndarjet buxhetore për Subvencionet dhe Transferet kanë rënë për 4.31% dhe 8.09% respektivisht.

Deficiti i planifikuar buxhetor për vitin 2010 është €127.4 milion, ndërsa për vitin 2009 kjo shifër ishte €46.4 milion. Natyrisht, këto shifra nuk janë reale kur merren parasysh shifrat për deficitin/suficitin aktual meqë në këtë fazë nuk është bërë asnjë supozim për ekzekutimin e buxhetit.

Tabela 3.1 më poshtë tregon vlerat e alokuara për vitet 2009 dhe 2010.

Autoritetet Qeveritare kanë theksuar në tabelat e tyre buxhetore se ata presin që nënshpenzimet për 2009 të jenë €140 milion. Prandaj, në mënyrë që të përcaktohen niveli i rritjes së shpenzimeve dhe bilanci i buxhetit primar për vitin 2010, duhet vendosur për supozimet rreth ekzekutimit të buxhetit. Nëse niveli i nënshpenzimeve përrputhet me shifrat e Qeverisë, atëherë viti 2009 duhet

të përfundojë me një suficit primar buxhetor prej €93.3 milion, me shpenzime prej €1,063. Duke krahasuar këtë nivel të shpenzimeve me shpenzimet e alokuara për vitin 2010, shihet një rritje prej 8.81% apo €93.6 milion.

Megjithatë, për të patur një pasqyre më reale, alokimet për vitin 2010 duhen krahasuar duke përdorur supozimet për nënshpenzimet. Niveli i vlerësuar prej €140 milion, siç vlerësohet nga Qeveria, tregon një nivel të ekzekutimit të buxhetit prej 88.3%. Prandaj, një krahasim mund të

Table 3.1

	2009	2009 R	2010 Final
Totali i te Hyrave	956.5	1,156.6	1,029.2
Te hyrat e njehershme	-	200.0	-
Totali i Shpenzimeve	1,094.4	1,203.0	1,156.6
Supozimi per shpenzimet e ekzekutuara	-	1,063.0	
Rrjedhese	694.1	718.4	708.8
Pagat dhe Meditjet	258.2	262.9	282.7
Mallrat dhe Sherbimet	163.9	197.1	188.6
Nga te cilat: komunalite	22.2	22.5	22.2
Subvencionet dhe transferet	219.8	258.4	237.5
Subvencionet per ndermarjet publike	30.0	70.1	46.8
Projektet e punesimit BB	-	-	8.0
Shpenzimet Kapitale	410.6	470.5	413.9
Rezerva	2.5	3.4	6.7
Organizatat Qendrore Buxhetore MM (THV)	11.0	11.0	19.2
Nenshpenzimet	-	(140.0)	
Suficiti (Deficiti) Primar	(137.9)	93.3	(127.4)
Pagesat e kamates	34.0	35.0	15.0
Suficiti (Deficiti) I Gjithembarshem	(171.9)	(21.7)	(212.4)
Bilanci ne BKK	135.2	372.4	210.0
Rezerva	200.0	200.0	200.0
Boshelleku Financiar	(64.8)	172.4	10.0

Table 3.2

	2009R	2010	2010
Te Hyrat e Vleresuara	1,156.0	1,029.0	1,029.0
Supozimi i normes se ekzekutimit	88.3%	88.3%	92.0%
Shpenzimet totale te alokuara	1,203.0	1,156.0	1,156.0
Shpenzimet totale te ekzekutuara	1,062.2	1,020.7	1,063.5
Bilanci i Buxhetit	93.8	8.3	(34.5)

bëhet duke e përdorur këtë normë për buxhetin e vitit 2010, ose nëse supozohet për një rritje të kapaciteteve të ekzekutimit të buxhetit, një krahasim do të bëhet duke përdorur normën e vlerësuar të ekzekutimit prej 92%.

Tabela 3.2 paraqet dy shifra për shpenzimet totale në vitin 2010. Njëra supozon që ekzekutimi total është në nivelin prej 88.3% ose €1020.7 milion të ekzekutuara. Sipas supozimit të parë, qeveria nuk do t'i rrit kapacitetet shpenzuese. Supozimi i dytë është më optimist sepse parasheh një rritje kapacitetet shpenzuese të qeverisë prej 92% ose një nivel të shpenzimeve të ekzekutuara prej €1063.5 milion. Supozimi i qeverisë prej 88.3% përdoret për vitin 2009. Niveli i grumbullimit të të hyrave supozohet të jetë 100% në të gjitha rastet.

Rezultatet tregojnë që në të dyja rastet, ekzekutimi i shpenzimeve të vitit 2010 krahasuar me vlerësimet e qeverisë për ekzekutimin e shpenzimeve të vitit 2009, janë më të ulëta. Nëse nuk ka ngritje në kapacitetet shpenzuese, atëherë shpenzimet ka gjasë të jenë 3.91% më të ulëta, me një suficit primar buxhetor prej €8.3 milion.

Nëse supozohet një rritje në shpenzimet e qeverisë, atëherë në një normë ekzekutimi prej 92%, totali i shpenzimeve të ekzekutuara do të jetë 0.09% më i lartë

se shpenzimet e ekzekutuara në vitin 2009, me një deficit primar buxhetor prej -€34.5 milion.

Duhet ritheksuar që bazuar në eksperiencën e viteve të kaluara, ekziston një tendencë e rritjes së shpenzimeve në rishikimet buxhetore në një nivel prej 6-10% e alokimeve nga buxheti fillestar. Si do që të jetë, duke marrë parasysh shkurtimin e rëndësishëm mes viteve 2010 dhe 2009, efektet e rishikimit nuk janë edhe aq të dukshme.

Në mënyrë që të shohim se ku janë bërë shkurtimet, ky seksion i rikthehet analizës së dallimit nga konteksi i alokimeve, duke u fokusuar në top dhjetë kërkesat buxhetore që do të thotë organizatat buxhetore me përqindjen më të madhe në shpenzime.

Shkurtimi më i madh është bërë në alokimin e buxhetit për Ministrinë për Ekonomisë dhe Financave. Nga €186 milion sa ishin alokuar në vitin 2009, kjo shifër bie në €107 milion për vitin 2010 ose një rënie prej 42.15%.

Alokimet e buxhetit për Ministrinë e Transportit dhe Telekomunikacionit kanë pasuar rënie prej €161 milion në €124 milion, ose 22.4%, me shkurtime të mëdha në shpenzimet rrjedhëse dhe kapitale.

Alokimet për Ministrinë e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë kanë pësuar rënie prej 31% ose €16

milion. Një rënie prej 4.2% ka pësuar edhe Ministria e Shëndetësisë.

Rritja më e madhe është bërë për Ministrinë e Forcës së Sigurisë së Kosovës. Buxheti për këtë ministri është rritur nga €21 milion në €31 milion. Kjo nuk është një rritje e rëndësishme nëse marrim parasysh shumën totale, mirëpo nëse marrim parasysh ndryshimet në kapacitetet shpenzuese të kësaj ministrie brenda një viti, një rritje prej 38% është shumë domethënëse.

Në alokimet e buxhetit të vitit 2010, përqindja më e madhe e fondeve është alokuar për Ministrinë e Punës dhe Mirëqenies Sociale. Buxheti i kësaj ministrie është rritur nga €163 milion në €173 milion. Buxheti i kësaj ministrie përfaqëson 21% të buxhetit të alokuar qendror, ose 15% e buxhetit total të vitit 2010.

Tabela 3.3 paraqet top dhjetëshen e organizatave buxhetore të ranguar sipas shumës së fondeve të alokuara në buxhetin e viteve 2009 dhe 2010.

Table 3.3

Organizatave Buxhetore të Ranguara sipas Madhësisë së Alokimeve për Buxhetin e vitit 2010	Shuma
Ministria e Punës dhe Mirëqenies Sociale	173,599,921.00
Ministria e Transportit dhe e Post-Telekomunikacionit	124,818,220.00
Ministria e Ekonomisë dhe Financave	107,714,343.70
Ministria e Punëve të Brendshme	79,803,068.45
Ministria e Shëndetësisë	70,825,192.00
Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë	35,936,258.00
Ministria e Focave së Sigurisë së Kosovës	30,950,531.00
Ministria e Administrimit Publik	30,030,969.00
Ministria e Punëve të Jashtme	23,219,367.00
Ministria e Drejtësisë	21,693,288.00
Totali i Alokimeve për Buxhetin Qendror 2010	845,004,820.05

Organizatave Buxhetore të Ranguara sipas Madhësisë së Alokimeve për Buxhetin e vitit 2009	Shuma
Ministria e Ekonomisë dhe Financave	186,193,941.06
Ministria e Punës dhe mirëqenies sociale	163,301,012.99
Ministria e Transportit dhe e Post-Telekomit	160,980,517.24
Ministria e Puneve te Mbrendshme	76,080,330.17
Ministria e Shëndetësisë	73,995,483.42
Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë	52,264,372.25
Ministria e Shërbimeve Publike	33,502,689.12
Ministria e Punëve të Jashtme	24,820,814.28
Ministria e Drejtësisë	22,011,411.86
Ministria e Forcave së Sigurisë së Kosovës	21,767,163.06
Totali i Alokimeve për Buxhetin Qendror 2009	994,409,811.00

Siç është theksuar edhe më herët, trendet e zhvillimit buxhetor dallojnë kur krahasojmë alokimet e vitit 2010 me alokimet e buxhetit fillestar të vitit 2009. Tabela më poshtë paraqet një përmbledhje të elementeve të diskutuara deri më tani duke marrë si bazë krahasimi buxhetin fillestar të vitit 2009.

Table 3.4

	2009 Buxheti Fillestar	2010 Buxheti	Trendi	Dallimi
Totali i te Hyrave	956.5	1,029.2	Ngritje	7.60%
Totali i Shpenzimeve	1,094.4	1,156.6	Ngritje	5.68%
Rrjedhese	694.1	708.8	Ngritje	2.12%
Mallrat dhe Sherbimet	163.9	188.6	Ngritje	15.08%
Pagat dhe Meditjet	258.2	282.7	Ngritje	9.47%
Subvencionet dhe transferet	219.8	237.5	Ngritje	8.04%
Shpenzimet Kapitale	410.6	413.9	Ngritje	0.80%
Suficiti (Deficiti) Primar	(137.91)	(127.4)	Rënie	-7.62%
Ministritë kryesore				
Ministria e Ekonomisë dhe Financave	176.5	107.7	Rënie	-38.97%
Ministria e Transportit dhe e Post-Tel.	115.9	124.8	Ngritje	7.68%
Ministria e Arsimit	44.0	35.9	Rënie	-18.32%
Ministria e Shëndetsisë	66.3	70.8	Ngritje	6.82%
Ministria e Focave së Sigurisë	20.5	30.9	Ngritje	50.98%
Ministria e Punës dhe Mirëqenies	159.9	173.6	Ngritje	8.56%

Sezonaliteti i Shpenzimeve: shpenzimet në tre-mujorin e fundit të vitit

Një fenomen shqetësues në strukturën kohore të shpenzimeve buxhetore është shpeznimi i buxhetit disproporcionalisht në tremujorin e fundit të vitit. Kjo strukturë e shpenzimeve është më e theksuar dy vitet e fundit, qëkur niveli i shpenzimeve kapitale pothuajse është dyfishuar. Në këtë kohë ende nuk mund të jepen informata të sakta mbi nivelin e shpenzimeve në

tremujorin e fundit pasi që raporti final i thesarit mbi shpenzimet ende nuk është publikuar në ëeb-faqen e Ministrisë së Ekonomisë dhe Financave. Mirëpo, duke u bazuar në të dhënat e raportit nëntë-mujor, mund të bëhen vlerësime të përafërta që pasqyrojnë këtë fenomen.

në miliona euro	Buxheti i Rishikuar 2009	Nëntëmujori (Jan - Shtat) nga Thesari:aktuale	Tremujori(Tet.-Dhjet.) vlerësim
Shpenzimet Realizimi si % totalit	1203	669.85 56%	533.15 44%
Shpenzimet me nën-shpenzime 140 milion euro Realizimi si % totalit	1063	669.85 63%	393.15 37%
Investimet Kapitale Realizimi si % totalit	470.5	187.04 40%	283.46 60%
Investimet Kapitale me ekzekutim 84% Realizimi si % totalit	395.2	187.04 47%	208.2 53%

Siç shihet nga tabela e mësipërme, nëse shpenzimet do realizoheshin plotësisht në vitin 2009 atëherë 44% e këtyre shpenzimeve do realizoheshin në tremujorin e fundit. Por një shpenzim i tillë është larg realitetit, andaj nëse pranohet supozimi i qeverisë për nën shpenzime prej 140 milion euro, del se 37% e shpenzimeve totale do jenë realizuar në tremujorin e fundit.

Në veçanti, disproporcionaliteti i shpenzimeve është i theksuar për shpenzimet kapitale, që për ndryshim nga shpenzimet rrjedhëse, 60% e tyre do shpenzoheshin në tremujorin e fundit nëse ekzekutimi

do ishte 100%. Por edhe me një shkallë ekzekutimi disproporcionaliteti mbetet i ngjashëm, ku 53% e shpenzimeve realizohen në tremujorin e fundit.

Kjo strukturë disproporcionale e shpenzimeve është brengosëse sepse cënon kredibilitetin dhe efikasitetin e procesit planifikues, të procedurave të prokurimit si dhe kualitetin e projekteve të realizuara.

IV. KRAHASIMI I BUXHETIT TË RISHIKUAR PËR VITIN 2009 ME BUXHETIN E REALIZUAR TË VITIT 2008

Ky seksion paraqet një analizë të buxhetit të rishikuar të vitit 2009 duke e krahasuar atë me buxhetin e realizuar të vitit 2008 me të njejtën metodologji si ajo e prezentuar në seksionin paraprak. Analiza e paraqitur në këtë seksion përdor shifrat e realizuara për Buxhetin e vitit 2008 dhe

i krahason me shumën totale të alokuara për buxhetin e vitit 2009. Fillimisht, dallimet mes këtyre dy viteve paraqiten në bazë të kategorive ekonomike. Pastaj, ky seksion paraqet dallimin mes buxhetit të realizuar të vitit 2008 me supozimet për ekzkeutimin e shpenzimeve totale në një normë prej 88.3%, siç është supozuar nga qeveria. Më pas, analiza vazhdon me krahasimet sipas organizatave buxhetore.

Alokimet për buxheti e rishikuar të vitit 2009 janë 27.68% më të larta ose €260.8 milion më shumë se alokimet e buxhetit të realizuar të vitit 2008. Të hyrat janë gjithashtu më të larta për 22.72% ose €214.1 milion. Grumbullimi i taksave kufitare vazhdon të jetë burimi kryesor i gjenerimit të të hyrave. Megjithatë, duhet theksuar që rritja në të hyra është si pasojë e dividendës së njëherëshme të PTK-së, dhe nëse kjo përjashtohet, të hyrat për buxhetin e vitit

Table 4.1

	2008	2009	2009R
Totali i të hyrave	942.3	956.5	1,156.5
Totali i Shpenzimeve	942.4	1,094.4	1,203.3
Rrjedhese	595.3	664.1	718.4
Pagat dhe Meditjet	227.1	258.2	262.9
Mallrat dhe Sherbimet	158.4	163.9	197.1
Nga te cilat: komunalite	18.5	22.2	22.5
Subvencionet dhe transferet	209.8	219.8	258.4
Shpenzimet Kapitale	347.1	410.6	470.5
Rezerva	-	2.5	3.4
Organizatrat Qendrore Buxhetore MM (THV)	-	11.0	11.0
SUFICITI (DEFICITI) PRIMAR	(0.1)	(137.9)	(46.8)
SUFICITI (DEFICITI) I GJITHMBARSHËM	(43.8)	(171.9)	(182.2)
BILANCI I FKK	414.1	135.2	211.9
Rezerva Minimale ne BQK	50.0	200.0	200.0

2009 me zor se rriten me 1.5% ose €14.1 milion, krahasuar me shifrat e realizuara.

Në alokimet për buxhetin e rishikuar për vitin 2009, shpenzimet kapitale kanë pësuar një rritje prej 35.5% krahasuar me shpenzimet e shpeshta, të cilat kanë pësuar një rritje prej 20.6%. Në kuadër të shpenzimeve të shpeshta, alokimet për Paga dhe Shtesa janë rritur për 15.74% dhe në të njëjtën kohë alokimet për Mallrat dhe Shërbimet e gjithashtu edhe për Subvencionet dhe Transferet është rritur për 24.4% dhe 23.1% respektivisht.

Tabela 4.1 tregon shifrat e realizuara dhe alokimet për buxhetin e vitit 2008 dhe 2009

Vlerësimi i deficitit primar buxhetor për vitin 2009 është €46.4 milion, përderisa deficit primar i realizuar për vitin 2008 ka qenë €83,414. Meqë pritjet e qeverisë për nënshpenzime të buxhetit të vitit 2009 janë €140 milion, shifrat e realizuara për vitin 2009 do të sjellin një suficit buxhetor prej €93.6 milion, me supozimin e grumbullimit të plotë të të hyrave.

Nëse i referohemi Tabelës 4.2 mund të shohim që norma e ekzekutimit total të realizur të buxhetit të vitit 2008 ka qenë në një nivel prej 84% ose €942.42 milion e ekzekutimit të shpenzimeve totale. Në rishikimin e

buxhetit për vitin 2009, qeveria ka supozuar një ngritje në kapacitetet e saj shpenzuese me një normë prej 88.3% për vitin 2009. Nëse trendi historik i rritjes së shpenzimeve fund vitit vazhdon, shifra e nënshpenzimeve prej €140 milion, siç është theksuar nga qeveria në tabelat e publikuara në rishikimin e buxhetit për vitin 2009, do të jetë më e ulët. Si pasojë, norma e ekzekutimit e buxhetit të vitit 2009 mund të rritet, duke zbritur në këtë mënyrë suficitin primar buxhetor të supozuar.

Ky seksion vazhdon me krahasimin e alokimeve të buxhetit nga organizatat buxhetore. Kjo analizë prezenton ndryshimet e alokimeve nga buxheti i realizuar i vitit 2008 në buxhetin e rishikuar të vitit 2009 për top dhjetë organizatat buxhetore me përqindjen më të madhe në shpenzime.

Një rritje e madhe është bërë në alokimin e buxhetit për Ministrinë e Punëve të Brendshme. Nga €15 milion sa ishin shpenzuar në vitin 2008, alokimet për buxhetin e vitit 2009 është €76 milion, një ngritje prej 400%.

Buxheti për Ministrinë e Ekonomisë dhe Financave si një nga organizatat më të mëdha buxhetore është shkurtuar për rreth €11 milion në buxhetin e rishikuar për vitin 2009 krahasuar me shpenzimet e realizuara për vitin 2008.

Table 4.2

	2008	2009R
Te Hyrat e Vleresuara	942.34	1156.6
Supozimi i normes se ekzekutimit	84.0%	88.3%*
Shpenzimet totale te alokuara	1122	1203
Shpenzimet totale te ekzekutuara	942.42	1063
Bilanci i Buxhetit	-0.08	93.6
*Norma e supozuar nga qeveria ^Vlera te realizuara per vitin 2008		

Table 4.3

Organizatat Buxhetore të Ranguara sipas Madhësisë së Alokimeve për Buxhetin e vitit 2009	Shuma
Ministria e Ekonomisë dhe Financave	186,193,941.06
Ministria e Punës dhe mirëqenies sociale	163,301,012.99
Ministria e Transportit dhe e Post-Telekomit	160,980,517.24
Ministria e Punëve të Mbrendshme	76,080,330.17
Ministria e Shëndetsisë	73,995,483.42
Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë	52,264,372.25
Ministria e Shërbimeve Publike	33,502,689.12
Ministria e Punëve të Jashtme	24,820,814.28
Ministria e Drejtësisë	22,011,411.86
Ministria e Forcave të Sigurisë së Kosovës	21,767,163.06
Totali i Alokimeve për Buxhetin Qendror 2009	994,409,811.00

Në alokimet e buxhetit të rishikuar për vitin 2009, bazuar në tri organizatat më të mëdha buxhetore sipas përqindjes së fondeve të alokuara nga buxheti qendrorë ishin; Ministria e Ekonomisë dhe Financave me 18.72%, Ministria e Punës dhe Mireqenies Sociale me 16.42% dhe Ministria e Transportit të Telekomunikacionit me 16.19%.

Tabela 4.3 paraqet top dhjetëshen e organizatave buxhetore të ranguara sipas shumës së fondeve të alokuara në buxhetin e viteve 2009.

Table 4.4 paraqet top dhjetëshen e organizatave buxhetore të ranguara sipas shumës së fondeve të alokuara në buxhetin e viteve 2008.

Table 4.4

Organizatat Buxhetore të Ranguara sipas Madhësisë në Buxhetin e realizuar 2008	Shuma
Ministria e Ekonomisë dhe Financave	197,520,135.32
Ministria e Punës dhe mirëqenies sociale	156,730,459.00
Ministria e Transportit dhe e Post-Telekomit	139,394,085.00
Ministria e Shëndetsisë	64,768,404.00
Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë	56,819,869.00
Ministria e Shërbimeve Publike	19,086,767.00
Ministria e Drejtësisë	18,697,679.00
Ministria e Punëve të Mbrendshme	15,219,485.00
Ministria e Ambientit dhe Planifikimit Hapsinor	12,405,889.00
Ministria e Kulturës, Rinisë dhe Sportit	11,743,508.00
Totali i Shpenzimeve në Buxhetin Qendror 2008	763,282,080.46

V. REKOMANDIMET

- **Klasifikimi i kategorive shpenzuese duhet të jetë më transparent gjatë prezentimit të buxhetit para parlamentit.** Cdo paqartësi duhet të zgjidhet me transparencë, me një vendim të vetëm se si duhet klasifikuar pjesët e memorandumit siç janë rezervat fiskale dhe kreditë për ndërmarrjet publike. Klasifikimi transparent i shpenzimeve do ta rriste kredibilitetin e procesit përgaditor të buxhetit dhe do ta hiqte dyshimin e publikut për nivelin përfundimtar të shpenzimeve.
- **Duhet shmangur vonesat në shpërndarjen e qarkoreve buxhetore.** LMFPP thekson një afat të caktuar për lejimin e qarkores së parë buxhetore. Kjo jo vetëm që është obligim, por shmangja e vonesave në shpërndarjen e qarkoreve siguron një proces përgaditor të buxhetit në kohë.
- **KASH duhet të jetë pikë referimi në procesin e planifikimit buxhetor.** Arsyetimi për përdorimin e kufinjëve siç është theksuar nga KASH duhet të jetë planifikimi racional. Përdorimi i stimujve të jashtëm, siç është IMF, e pengon zhvillimin e një procesi të pjekur të politikë-bërjes.
- **Organizatave buxhetore duhet të përfaqësohen në një nivel adekuat gjatë Dëgjimeve Buxhetore.** Siç është theksuar në “Udhëzuesin për Procesin Planifikues të Buxhetit të Kosovës”, pjesëmarrja e zyrtarëve më të lartë administrative nga organizatat buxhetore siguron kohezionin e nevojshëm për një proces të suksesshëm buxhetor.
- **Organizatave Buxhetore duhet të respektojnë kufinjët e paraqitur në qarkoren buxhetore gjatë draftimit të kërkesave buxhetore.** Në fazat fillestare të planifikimit buxhetorë, dallimi i rëndësishëm mes kufinjëve të paraqitur në qarkoret buxhetore dhe kërkesave buxhetore nga ana e organizatave buxhetore tregon efikasitetin e ulët të rolit të qarkoreve si udhërrëfyese për përgatitjen e kërkesave buxhetore.
- **Mos-përputhjet ligjore duhet të adresohen në mënyrë që të ngrisin nivelin e koordinimit.** Situata e krijuar mes MEF dhe Gjykatës Kushtetuese tregon një rast të qartë se si mos-përputhjet ligjore mund të krijojnë mungesë të koordinimit.
- **Rishikimi i buxhetit duhet të ndjek procedurat e përmendura në Nenin 25 të LMFPP.** Kjo do të thotë që të hyrat e njëherëshme nuk duhet të ndikojnë në procesin e rishikimit, dhe në vend të një rritjeje në shpenzime buxhetore, ky proces duhet të paraqesë një vlerësim të alokimit fillestar krahasuar me performancën e organizatave buxhetore deri në mes të vitit, dhe duhet të shërbejë si një pikë referimi për rialokime eventuale për shkak të këtij vlerësimi. Për më tepër, procesi përgaditor i buxhetit nuk duhet penguar nga procedurat e rishikimit të cilat tërheqin kapacitetet e stafit për rishikim në vend që këto kapacitete të fokusohen në fazën e caktimit të prioriteteve për buxhetin vjetor siç edhe është theksuar në udhëzuesin e MEF-it.

VI. PËRMBYLLJA

Kjo analizë fokusohet në tri shtylla kryesore të cilat janë relevante për një vlerësim gjithëpërfshirës për menaxhimin e financave publike në Kosovë.

Në shtyllën e parë të analizës është vërejtur se procesi i planifikimit buxhetor për vitin 2010 ka qenë në kohë, me përjashtim të një vonese të shkurtër në nxjerrjen e qarkores së parë buxhetore.

Rastet më problematike mbesin ato të klasifikimit të përshtatshëm, pjesëmarrjes së menaxhmentit të organizatave buxhetore në process, rolit të planifikimit afatmesëm të shpenzimeve, dhe përdorimit të politikave të jashtme si ato të FMN-së në definimin e objektivave fiskale. Gjithashtu, mundësia që të kemi një rishikim të parregullt buxhetor në vitin 2010, rrezikon kredibilitetin e buxhetit të vitit 2010 si një mekanizëm i planifikimit vjetor.

Në shtyllën e dytë, buxheti për vitin 2010 si një vazhdimësi e procesit të planifikimit në vitin 2009, i reflektuar edhe nga buxheti i vitit 2009, parasheh një tkurrje në shpenzime për vitin 2010. Krahasimi është bërë për buxhetin e rishikuar si dhe buxhetin fillestar të vitit 2009, dhe si pasojë e mospërputhjes në mes të buxhetit të rishikuar dhe atij fillestar, trendet janë të ndryshme.

Megjithatë, kjo analizë arrinë në përfundimin se zhvillimi i trendit të shpenzimeve në vitin 2010 është i varur nga niveli i ekzekutimit në këtë vit. Bazuar në këtë analizë, nëse qeveria arrin të ekzekutoj shpenzimet totale të alokuara në 88.3% për vitin 2009, dhe edhe nëse ky nivel i ekzekutimit pëson ngritje në 92%, prapë se prapë shpenzimet do të tkurren në vitin 2010. Duhet theksuar

që kjo analizë ka përjashtuar mundësinë për të patur një rishikim buxhetor të rëndësishëm për vitin 2010.

Në shtyllën e tretë të kësaj analize, alokimi i buxhetit fillestar dhe të rishikuar për vitin 2009 është krahasuar me shpenzimet e realizuara të vitit 2008, dhe është vërejtur se viti 2009 ka qenë një vit me rritje marramendëse në shpenzime. Të hyrat ishin shumë më të larta si pasojë e dividendës së PTK-së. Ekzekutimi i shpenzimeve është bërë në normën 84% në vitin 2008, dhe alokimet për vitin 2008 ishin 27.8% më të vogla se ato të vitit 2009 (duke përfshirë edhe alokimet shtesë pas rishikimit të buxhetit të vitit 2009)

VII. REFERENCAT

Tabelat e Draft Buxhetit dhe Buxhetit 2010

Tabelat e Buxhetit të Rishikuar për 2009 dhe 2008

Tabelat e Buxhetit për vitin 2009 dhe 2008

Udhëzuesi mbi Buxhetin dhe Planifikimin Buxhetor

Korniza Afatmesme e Shpenzimeve 2010-2012

Ligji për Menaxhimin e Financave Publike dhe
Përgjegjësi

Qarkoret Buxhetore 2010-01, 2010-02 dhe 2010-03

Qarkoret Buxhetore Komunale 2010-01 dhe 2010-02

Dëgjimet Buxhetore më 18 Shtator 2009

STAFF

Ismet KRYEZIU - Executive Director
email: ikryeziu@kdi-kosova.org

Vjollca VOGËL - Admin & Finance Manager
email: vjollca@kdi-kosova.org

Leonora CIKAJ - Admin & Finance Assistant
email: lcikaj@kdi-kosova.org

Emine BEHLULI - Admin & Finance Assistant
email: ebehluli@kdi-kosova.org

Albana HALIPI - Admin & Finance Assistant
email: ahalipi@kdi-kosova.org

PROGRAM - CENTRAL GOVERNANCE

Valmir ISMAILI - Program Manager
email: vismaili@kdi-kosova.org

Driton SELMANAJ - Program Assistant
email: dselmanaj@kdi-kosova.org

Fitore ZENELI - Program Assistant
email: fzeneli@kdi-kosova.org

Isuf ZEJNA - Monitor
email: izejna@kdi-kosova.org

Ramadan KLISURICA - Monitor
email: rklisurica@kdi-kosova.org

Rrezarta AHMETI - Monitor
email: rrahmeti@kdi-kosova.org

PROGRAM - LOCAL GOVERNANCE

Naim CAHANAJ - Program Manager
email: ncahanaj@kdi-kosova.org

Nora VESELI - Coordinator
email: nveseli@kdi-kosova.org

TRANSPARENCY AND ANTICORRUPTION PROGRAM

Merita MUSTAFA - Program Manager
email: mmustafa@kdi-kosova.org

Admir ISTREFI - Program Assistant
email: aistrefi@kdi-kosova.org

Besnik RAMADANAJ - Public Relation Officer
email: bramadanaj@kdi-kosova.org

Sahit BIBAJ - Lawyer/Legal Advisor
email: sbibaj@kdi-kosova.org

Natyra KASUMAJ - Volunteer
email: nkasumaj@kdi-kosova.org

Visar RAMAJ - Volunteer
email: vramaj@kdi-kosova.org

Liridon SELMANI - Monitor
email: lselmani@kdi-kosova.org

EXTERNAL CONSULTANTS

Arsim GJINOVCI - IT & design
email: agjinovci@kdi-kosova.org

Analyses for drafting process of the Budget and public money management

January 2010

CONTENTS

I. Overview	31
II. Evaluation of the Budgetary Preparation Process 2010	32
III. Comparison of the 2010 Budget to the 2009 Budget	40
IV. Comparison of the 2009 Budget and 2008 Actual Budget.....	46
V. Recommendations.....	49
VI. Conclusion	50
VII. References	51

I. OVERVIEW

The aim of this study is to provide an evaluation of public funds management to serve the time-constrained constituent, emphasizing both procedural and broad economic perspectives within the analysis. The motivation of the study stems from the attempt to form a clear framework through which citizens and the civil society in general take part in the monitoring of the use of public funds and the evaluation of the conduct of fiscal policy.

Taking a hypothetical case where the citizens are shareholders of the government they choose, this report enables the citizens to assess the management of their taxes and the power that comes from their right to vote. The methodology is similar to the practices in business sector, where business entities outline the principles of financial management in financial management manuals, which are in compliance with legally defined accounting standards. It is then up to the shareholders to be involved in an assessment of the compliance of financial management manuals to the required standards followed by an evaluation of the management efficacy based on the rules prescribed in the manual.

The actions of the government should follow the similar procedures, acting in full compliance with the law in force, following the guidelines prepared by the government in compliance with these laws.

The methodology used in this study takes the "Guide on Kosovo's Budget and Planning Process" as the equivalent of a financial management manual, while the laws on "Public Financial Management and Accountability" and "Local Government Finance" represent the equivalent of

the required legal standards. The first goal of this study is to assess the appropriateness of the budgetary planning process for 2010 draft-budget using the abovementioned methodology. Observations collected from Budgetary Hearing minutes will be presented to serve the analysis.

In addition, the "Guide on Kosovo's Budget and Planning Process" emphasizes the need of maintaining the consistency of budgetary planning process with medium term planned priorities as declared in Medium Term Expenditure Framework (MTEF). In this regard, this study will not only focus on the procedural behaviour of the annual budgetary preparation cycle but it will also provide a comparison of the actual 2008 and 2009 budgets and assess the economic viability of the 2010 draft-budget within a medium term economic environment.

Also, the organisations of civil society play a crucial role in budgetary process by monitoring the process or contributing directly to the budget policy preparations. In this respect, this report contributes to improving transparency and accountability of the process by analysing budget policies prepared by the government, presenting the drawbacks of the budgetary process and giving recommendations on following good practices of budgetary preparation process.

II. EVALUATION OF THE BUDGETARY PREPARATION PROCESS 2010

This section provides an assessment of the compliance of the actual 2010 budgetary preparation process to the principles government's published guide. A short overview of the process is presented, serving as a benchmark for the assessment of authorities' effectiveness in adhering to good planning practices and legal obligations defined by the law on public financial management and accountability. In addition, this section brings selected observations from budgetary hearings, and provides an analysis of the guiding policy principles used in making policy decisions about the budget.

Budgetary Preparation Cycle: An overview of legal obligations and good planning principles

The "Guide to Kosovo's Budget and Planning Process" provides a clear development path of the budgetary process through a sequence of planning phases that take place through a whole fiscal year. Initially, each process should start with the prioritisation phase, which normally is in line with predetermined policy priorities in longer term strategic plans. This phase is either followed or develops at the same time with an estimation of the budget constraints, namely the revenue available and other potential sources of finance. The assessment of budgetary constraints has to comply with a realistic medium term macro-economic framework. After the abovementioned activities have been carried through,

the Ministry of Economy and Finance (MEF) is obliged to send its first Budget Circular to all budget organisations, presenting ceilings to be respected and a guideline of procedures in presenting the respective budgetary requests. A sequence of consultations between MEF and the budgetary organisations follows, and after formal Budgetary Hearings and the issuance of additional Budget Circulars to clarify the process, the Cabinet submits a finalized budget proposal to the Assembly. In turn, the Assembly decides on the final appropriations to the Budgetary Organisations, which represent the basis for the annual budget law.

Legal Implications of the Law on Public Financial Management and Accountability (LPFMA) for the Budgetary Preparation Process

The LPFMA sets clear deadlines and principles that must guide the budgetary preparation process. These constraints that the law sets have also been outlined in the "Guide to Budgetary Planning and Process", thus apart from the definitions and explanations given in this box, more frequent reference will be made to the guide. The most relevant articles of LPFMA, listed by topics, are presented in this box:

Submission Deadlines:

20.3 The Minister shall issue the budget circular(s) required by paragraph 2 of this Article by April 30 of the then current fiscal year. The date by which municipalities must complete and submit their proposed budgets and appropriations requests shall be September 30 of that year. For budget



organizations that are not municipalities, the deadline for submitting such documents shall be as specified in the budget circular.

19.2 The Minister shall update the MTEF prior to its submission with the KCB by the date specified in paragraph 1 Article 22 of this law.

20.8 The Minister shall prepare and deliver to the Government, prior to the date specified in Article paragraph 1 of Article 22: (i) a proposed Kosovo Consolidated Budget for the next fiscal year and non-binding estimates for each of the two (2) following fiscal years, (ii) a proposed Appropriations Law for the next fiscal year, and (iii) the updated MTEF.

22.1 Once the Government has approved a proposed Kosovo Consolidated Budget and a proposed Appropriations Law, the Government shall submit such documents to the Assembly no later than October 31 of the then current fiscal year.

Content

21.1 The presentation of financial information, such as receipts, expenditures and financing, in the proposed Kosovo Consolidated Budget and the format of the documentation therein shall be comprehensive, transparent and consistent with the GFS cash basis classification system published from time-to-time by the IMF. The Minister shall prepare and deliver to the Government, prior to the date specified in paragraph 1 of Article 22,

a proposed Kosovo Consolidated Budget setting forth the following information:

a) an overview of the economic environment in which the budget was prepared and recommendations for a short and medium term fiscal strategy;

b) an explanation of all key economic assumptions used when developing the budget;

c) a statement of the objectives and priorities of the Government in preparing the budget;

d) for the upcoming fiscal year and at least the two following fiscal years, estimates and projections with respect to:

(i) the total revenues of budget organizations, including dedicated revenue and projected user fee receipts, and the source of all such revenues;

(ii) the total expenditures, in aggregate by economic, functional and/or program category;

(iii) the total budget deficit or surplus target;

(iv) estimates of anticipated expenditures in future fiscal years towards the cost of capital acquisitions that took place in prior fiscal years or that are proposed to take place in the upcoming fiscal year;

(v) expected future receipts from grants committed by foreign governments or international organizations as general budget support; and

(vi) an explanation of any material differences between such estimates and projections and the estimates and projections contained in the most recently published MTEF;

- e) the approved number of temporary and permanent employees of budget organizations to be paid from appropriations in the upcoming fiscal year;
- f) if a budget deficit is foreseen in any fiscal year, a detailed description of:
 - (i) the proposed method of financing such deficit;
 - (ii) anticipated borrowings, including details on the expected sources of the borrowed funds and the terms expected to apply to the use and repayment thereof; and
 - (iii) a description of the consequences that such deficit financing will have on public expenditures in subsequent fiscal years;
- g) detailed projections of all receipts expected by designated entities during the upcoming fiscal year; and
- h) a mission statement and performance plan setting forth:
 - (i) a definition of each budget organization's mission;
 - (ii) a list of the measurable goals that are to be used to evaluate the success of a budget organization in achieving its mission;
 - i) a capital program setting forth a multi-year capital investment plan that identifies and includes the highest priority needs and proposed capital projects for the upcoming fiscal year and estimates of the financial impact on future years of such projects;
 - j) estimates of any monetary amounts that are expected to be provided by international organizations or foreign governments for the benefit of Kosovo that are not to be included in the Kosovo Consolidated Fund; and

- k) information on budgetary surpluses, investments and liabilities, including:
 - (i) details of the investment strategy of Kosovo for public money to be invested in the upcoming fiscal year;
 - (ii) details of any existing borrowings and guarantees by budget organizations and any borrowings or guarantees that budget organizations propose to make during the upcoming fiscal year;
 - (iii) details of the estimated amount of all contingent liabilities of budget organizations, with a specific identification of those that have a significant potential to give rise to actual liabilities during the upcoming fiscal year;
 - (iv) detailed multi-year debt service estimates; and
- l) for each of the next three fiscal years, the estimated net cost, in terms of forgone receipts, of each provision of a law or UNMIK regulation establishing a tax exemption, reduction or concession; and
- m) any other information or views that the Minister desires to include.

Reporting

42 Within thirty (30) days following approval by the Assembly and promulgation of the Kosovo Consolidated Budget and the annual Appropriations Law, the Minister shall prepare and publish in the Official Gazette of Kosovo and on the Ministry's web-site such budget as well as explanatory documents thereon in a comprehensive and publicly understandable form in the languages required for official documents of the Government.

Budget Revision

25.1 The Minister may prepare proposed amendments to a Kosovo Consolidated Budget and an Appropriations Law, except to provisions thereof that relate to independent agencies that are in force if he/she has substantial reasons to believe:

- a) that receipts or expenditures for the fiscal year will be materially less or greater than those anticipated in such budget and Appropriations Law; provided, however, that a single extraordinary revenue event shall not provide the Minister justification for invoking this provision; or
- b) that the Assembly is likely to amend or repeal an existing law or to adopt a new law, and such action is expected to increase or reduce receipts or expenditures for the current fiscal year.

25.2 In preparing any such proposed amendments, the Minister shall consult with the budget organizations that will be affected thereby. The Minister shall then submit the proposed amendments to the Government along with an updated MTEF. Thereafter, the approval process for such proposed amendments shall be substantially the same as that provided for in Articles 20.8 and 22; provided, however, that the reference in those Articles to specific dates shall be ignored; and, provided further, that if such proposed amendments are to apply only to the remaining part of the fiscal year, the amendments shall so provide.

In order for the budgetary planning process to be successful, among other elements, the “Guide on Kosovo’s Budget and Planning Process” and the LPFMA stress the need for a concise timeframe of the execution of the required phases of planning. Also, the involvement of top-management in the process is required, and reference to the medium term fiscal objectives during the consultations is essential.

Budgetary Preparation Process 2010

Timely planning: judging the 2010 budgetary process from the criterion of timely planning, the study observes that there have been delays in the release of the first Budget Circular, a delay that represents a violation of the Law on Public Financial Management and Accountability (Article 20.2). Legally, the Ministry of Economy and Finance is obliged to send the first budget circular to Budgetary Organisations before, or on April 30. The first budget circular of the Ministry of Economy and Finance for the 2010 Budget was sent to budget organizations on May 15, 2009, or 15 days later.

It should be noted that this has been the only legal breach of the prescribed timeframe of the budgetary preparation process. The third column of Table 2.1 presents all dates that the Law on Public Financial Management and the Law on Local Government Finance obliges the authorities to respect. The second column of the table presents the dates on which the actual circulars were released. As can be seen, the only breach has been on the first circular of the central budget.

However, it should be noted that the significance of this delay has only been limited because of the

prompt submission of budgetary requests by budget organisations.

Another observation which raises concerns over the timely planning of the 2010 budget as an annual, rather than an end-year process, is the budgetary review of the 2009 budget. It should be noted, that in June 2009, the budget of 2009 was reviewed with an amendment of 63 million euros, excluding the additional loans to publicly owned enterprises. The significant amount allocated with the budget review sends three messages:

- the budgetary planning of the 2009 Budget has not been appropriate, thus raising the necessity for a significant review.
- The effective budget ceilings presented in the third circular are not a very strong indicator of the total annual spending available to the budgetary organizations.
- The budgetary preparation process for the 2010 budget is interrupted by the mid-term review procedures, namely channelling staff capacities towards the review rather than concentrating on the prioritization phase as outlined in the MEF's guide.

The process of the budgetary review is by all means necessary. Nonetheless, from the perspective of the civil society, this study considers that the extent to which it has been practiced so far, it undermines the preconditions for transparent and efficient annual planning to begin with.

In general, the conclusion drawn from the observation of the 2010 budgetary preparation process is that the process has been fairly well-timed, but special attention should be drawn to specific delays on the release of budget circulars, as well as the risk of using mid-year budget reviews as flexibility buffers that undermine the credibility of the annual budgetary process.

Representation and Coordination: The issue of representation in the budgetary planning process is addressed from the observations made on a sample of hearings conducted on 1809.2009, consisting of six hearings from budgetary organisations, namely: Office of Prime Minister, Office of President, Assembly of Kosovo, Council for Cultural Heritage Protection, Kosovo Constitutional Court and Ministry of Foreign Affairs.

The sample of budgetary hearings is limited because KDI was informed for the last day of the hearings only. KDI made a request for participation in these hearings on time, and after the approval of the request, MEF officials

Table 2.1

2010	Release date by MEF	Required dates by respective laws
Budget Circular 1	15.05.2009	30.04.2009
Budget Circular 2	24.08.2009	n.a.
Budget Circular 3	13.10.2009	n.a.
Budget Circular Municipal 1	19.05.2009	n.a.
Budget Circular- Municipal 2	10.09.2009	30.09.2009



did not inform KDI about the timing of the hearings, making it impossible for the monitoring team to be present in a significant number of hearings.

The general observation has been that most of the Budgetary Organisations' requests submitted to MEF exceeded significantly the budgetary ceilings presented in the budget circulars. Thus, the interaction between MEF and the Budgetary Organizations before and throughout the budgetary hearing was of a great importance in determining the final requests that were included in the draft-Budget 2010.

The absence of any of the senior-officials of budgetary organizations has been noticed in a significant number of hearings. In the presentations of both the Prime-Minister's Office and the President's office, the heads of administration, namely the Secretaries, were not present during the hearings. Their presence is not obliged by law, as the law allows for any officials authorized by administration heads to present the budgetary requests. Nonetheless, the "Guide on Kosovo's Budget Planning and Process" specifically addresses the need for the participation of the budgetary organizations' "Top-management".

Another specific point of concern arises from the legal confusion caused by the overlap between the Law on Public Financial Management and Accountability and the Law on the Constitutional Court of the Republic of Kosovo. The latter, does not oblige the Constitutional Court to comply with any budgetary ceilings as the government is obliged to fulfil automatically their budget requests. On the other hand, the Law on Public Financial Management and Accountability does provide any specification or exemptions for this budgetary organization. Because of

this legal confusion, the Constitutional Court has only submitted their budget requests, declining to participate in the budgetary hearings.

The concluding observation of this statement is that Budgetary Organizations were not represented at an adequate level. In the initial phases of budget planning, the significant difference between the ceilings presented in the circulars and the requests indicates of the low efficiency of the role of initial budget circulars as guides to preparing budget requests. Finally, eventual legal overlaps should be addressed in order to increase the level of coordination between MEF and the Constitutional Court.

Integration of the 2010 budgetary process within medium-term planning:

Both the Law on Public Financial Management and Accountability and the Guide on Kosovo's Budget Planning and Process foresee the integration of the budget preparation process within a medium-term planning framework. In this regard, the budgetary process 2010 had to use the Medium-Term Expenditure Framework as a reference point on defining budget constraints as well as expenditure limits, based on the priorities specified on this document.

This study acknowledges that the expenditure ceilings set forth in the Medium-Term Expenditure Framework have been respected within the Budgetary planning process of 2010 budget. The estimated level of expenditures in the MTEF was €1,111 million, while the 2010 budget was approved on principal at the level of €1,156 million. Considering the vulnerabilities of forward forecasts, the cohesion between annual and medium-term planning should be noted as an indicator of positive progress.

It should also be noted that the resulting integration came after a process of selection that can be also observed in Table 2.2, which presents the level of ceilings sent to budgetary organisations throughout the course of the budget preparation.

As can be noticed from the Table 2.2 below, there has not been much change on the level of the ceilings throughout the three stages, despite the pressure from higher budgetary requests (documented in the sample of Budget Hearings).

At the local level, the change in budget ceilings is almost at 0 percent. While at the central level, the difference from the ceilings presented in the first circular to those presented in the last circular is 8.9 percent, meaning that the ceilings were increased by €70 million. This is an encouraging indicator having in mind that the final ceilings came as a result of a deduction from the second circular ceilings by €33 million, or -3.7 percent, resulting finally with draft expenditures very close to the ones presented in the MTEF. In general, this observation shows that MEF has been quite prudent in limiting the growth of expenditure in the 2010 budget.

Beyond this positive indicator, the study draws attention to two concerning elements: the use of MTEF as a planning device and the prospect of Budget Review 2010 at maintaining a low level growth of expenditure.

More specifically, from the observations made on the sample of Budget Hearings, the use of IMF instructions rather than MTEF priorities as a justification for limiting the growth of expenditure has been noticed. This justification raises concerns over the awareness and maturity of both

Budgetary Organizations and the MEF¹ on complying with medium term planning as represented by the MTEF.

The historical experience with the 2009 and 2008 budgets shows that the deviations from medium-term planning are primarily linked to the Budget Mid-Year Review process. Thus, no final conclusion on the integration of annual budgets into medium-term planning can be made because it is still unclear what the Mid-Year Budget Review experience will be in mid 2010.

Appropriate Classification and Transparency: As with the budget of 2009, the confusion on the final level of expenditures remains for the 2010 budget as well. The discussions of the total expenditures in the Assembly sessions and the numbers presented in the budget tables have a discrepancy that stems from the classification of some of the memorandum items as expenditures. The final “gross” level of expenditures according to the Government is €1,461 million. Nonetheless, the budget tables presented in the official web-site of MEF indicate a level of €1,166 million or €305 million less than the figure stated by the Government.

The discrepancy should be solved transparently, with a single decision on how the memorandum items such as the fiscal reserves and loans to public enterprises should be classified. The transparent classification of these items would enhance the transparency and credibility of the budgetary preparation process and remove the confusion on the final level of public expenditure.

¹ MEF is a budgetary organization as well. The emphasis has been put to make distinct MEF as a separate agent in the planning process.

Table 2.2

Budget Organization	Circular 3	Circular 2	Circular 1
Assembly	8,937,008	8,937,008	8,937,007
Office of the President	2,673,170	2,673,170	2,521,216
Office of the Prime Minister	8,954,322	8,892,502	5,128,019
Ministry of Finance and Economy	93,260,154	155,287,589	61,137,082
Low for Wages and Salaries for CS	5,000,000	-	-
Brain Fond	1,100,000	-	-
Privatisation Agency of Kosovo	9,386,415	11,386,415	10,409,141
Ministry of Public Administration	31,674,483	32,674,483	35,751,733
Ministry of Agriculture, Forestry and Rural Development	11,707,408	11,707,408	14,877,191
Ministry of Trade and Industry	9,384,875	9,264,875	9,259,575
Ministry of Transport and Communications	136,311,999	113,311,999	112,882,804
Ministry of Health	73,799,683	74,279,683	70,854,197
Ministry of Culture, Youth and Sports	12,219,259	12,219,259	11,422,789
Ministry of Education, Science and Technology	36,274,992	44,534,992	44,677,010
Ministry of Labor and Social Welfare	173,529,745	164,629,745	164,679,700
Ministry of Environment and Spatial Planning	8,393,944	8,393,944	10,389,808
Ministry of Communities and Returns	8,743,889	8,743,889	8,769,972
Ministry of Local Government	10,842,342	11,842,342	8,575,355
Ministry of Energy and Mining	2,378,226	2,378,226	2,378,226
Ministry of Internal Affairs	80,415,161	76,915,161	70,921,104
Ministry of Justice	22,138,918	22,066,595	20,387,428
Ministry of Foreign Affairs	24,932,252	24,932,252	24,932,252
Kosovo Security Force Ministry	31,397,268	31,397,268	31,397,267
University of Pristina	17,506,919	12,246,919	12,246,919
University of Prizren	3,000,000	-	-
Independent Procurement Commission	309,074	314,336	322,194
Academy of Science and Arts	491,857	495,457	495,457
Telecommunication Regulatory Authority	671,488	671,488	671,488
Anticorruption Agency	516,417	516,417	516,417
Public Procurement Agency	155,990	155,990	155,990
Energy Regulatory Office	768,588	758,988	938,988
Procurement Review Body	344,341	351,352	355,171
Legal Aid Commission	296,676	296,676	296,676
Kosovo Constitutional Court	1,117,000	1,117,000	1,117,000
Kosovo Competition Commission	229,420	205,900	180,100
General Auditor	1,379,824	1,210,000	1,210,000
Financial Information Center	374,498	384,498	371,000
Justice	991,522	1,023,845	873,845
Kosovo Judicial Council	14,248,461	13,702,976	13,702,976
Water and Waste Regulatory Office	344,520	344,520	353,133
Civil Aviation Regulatory Office	840,543	840,543	840,543
Railways Regulatory Office	174,092	174,092	174,092
Independent Commission for Mines and Minerals	1,474,595	1,474,595	1,401,784
Independent Media Commission	875,565	875,565	875,565
Central Electoral Commission	1,891,110	691,110	691,110
Ombudsperson	523,735	523,735	511,019
Kosovo Judicial Institute	586,736	586,736	586,736
Kosovo Property Agency	1,121,131	1,092,620	1,377,647
Contingent Expenditures	5,000,000	5,000,000	5,000,000
Kosovo Intelligence Agency	1,070,900	1,070,900	1,170,000
Kosovo cultural heritage council	141,000	141,000	-
Electoral Commission for Complaints and Submissions	270,191	-	-
Customs	-	10,276,065	9,865,837
Disciplinary Council Office	-	205,885	205,885
Directorate of Administrative Affairs	-	-	16,636
Kosovo Center for Public Safety, Education and Development	-	-	2,532,925
Total Central	860,171,706	893,218,013	789,346,009
General Grant		94,260,000	94,260,000
Education Grant		109,291,318	109,080,765
Health Grant		24,810,000	24,810,000
Social Services Grant		1,930,000	1,800,000
Own Source Revenues		50,400,000	50,400,000
Total Municipal		280,691,318	280,350,765

III. COMPARISON OF THE 2010 BUDGET TO THE 2009 BUDGET

This section presents an analysis of the differences between the 2010 and 2009 budget allocations. In addition, this section will also bring into discussion the issue of budget execution, and put it in the context of the comparison between the two budgets. The analysis first presents the comparison by economic categories, followed by the comparison by budgetary organizations.

It should be noted that the 2009 Budget allocations include additional spending that came as a result of the Mid-Year Budget Review. Thus, the implications of this analysis should be interpreted having in mind that it is being conducted from a static position, from a specific point in time. The context of the analysis changes if there is a significant Mid-Year budget Review in 2010. Also, emphasis should be put on allocations, and a clear distinction should be drawn with execution. The standard used in this study is that if an assumption on execution is used, then it shall apply to both 2009 and 2010.

The analysis in this section devotes more space to the reviewed budget of 2009 as it is a better proxy to the actual expenditures in this year. Nonetheless, all comparisons are also made with the 2009 initial budget and the results are presented in Table 3.4 in order to reflect a more realistic depiction of the development of the budgetary process through time.

Budget allocations for the 2010 draft budget are 4%, or €46.4 million, lower than the 2009 total Budget allocations.

Revenues are also lower by 4.6%, however regular public revenues are estimated to be 7.5% higher. The estimated decline in revenues comes due to the one-off increase in the 2009 revenues by €200 million coming from the PTK dividend.

With the exception of the PTK dividend as a one-off, the structure of the revenue collection relies heavily on border tax collection. The budget tables show that the revenue estimates do not foresee any change in the collection structure.

The cut in expenditure has been more emphasized in capital expenditures rather than in recurrent expenditures. The cut in capital expenditures has been 12.03% while the cut on recurrent expenditures has been 1.34%. Within recurrent expenditures, allocations for the wages and salaries bill have increased by 7.53%, while Goods and Services' as well as Subsidies and Transfers' allocations have fallen by 4.31% and 8.09%, respectively.

Planned primary budget deficit for the year 2010 is €127.4 million, while for 2009 this figure is €46.4 million. Of course, both of these figures are unrealistic when it comes to the actual deficit/surplus figures, because at this stage no assumption on budget execution has been made.

Table 3.1 below shows the values allocated for both 2009 and 2010.

The government authorities have stated in their budget tables that they expect under-spending at the level of €140 million. Thus, in order to determine the level of both expenditure growth and primary budget balance for 2010, one must decide on the assumption of budget execution. If the level of under-spending matches the figures stated by the government, then 2009 should

end with a primary budget surplus of €93.3 million, with expenditures at the level of €1,063. Comparing this level of expenditures to the allocated expenditures in 2010, a 8.81% increase is observed, equivalent to €93.6 million.

However, for a more realistic view, the 2010 allocations should also be compared using an under-spending assumption. An estimated level of €140 million, as stated by the government, indicates a level of execution of 88.3%. Thus, a comparison can be made by applying this

Table 3.1

	2009	2009 R	2010 Final
Total Revenues	956.5	1,156.6	1,029.2
Dividends		200.0	
Total Expenditures	1,094.4	1,203.0	1,156.6
Underspending Assump. for Execution Rate		1,063.0	
Recurrent	694.1	718.4	708.8
Wages & Salaries	258.2	262.9	282.7
Goods & Services	163.9	197.1	188.6
of which: Utilities	22.2	22.5	22.2
Subsidies & Transfers	219.8	258.4	237.5
Subsidies for POE	30.0	70.1	46.8
World Bank project (SEDP)			8.0
Capital Expenditure	410.6	470.5	413.9
Reserves	2.5	3.4	6.7
Central Budget Organisation's MOU (OSR)	11.0	11.0	19.2
Underspending		(140.0)	
PRIMARY SURPLUS or (DEFICIT)	(137.9)	93.3	(127.4)
Interest Payments	34.0	35.0	15.0
OVERALL SURPLUS (DEFICIT)	(171.9)	(21.7)	(212.4)
BALANCE OF KCF	135.2	372.4	210.0
RESERVES	200.0	200.0	200.0
Funding (Gap) Available	(64.8)	172.4	10.0

Table 3.2

	2009R	2010	2010
Estimated Revenues	1,156.0	1,029.0	1,029.0
Assumption on Total Execution Rate	88.3%	88.3%	92.0%
Total Expenditures Allocated	1,203.0	1,156.0	1,156.0
Total Executed Expenditures	1,062.2	1,020.7	1,063.5
Budget Balance	93.8	8.3	(34.5)

same rate to the 2010 draft budget, or if an increase in the execution capacity is assumed, then a comparison should be made using an estimated 92% execution rate.

Table 3.2 above presents two figures of total executed spending in 2010. One with an assumption of total execution at the level of 88.3 %, or €1020.7 million executed. Under the first assumption, the government does not increase its spending capacities. The second assumption is rather optimistic because it foresees an increase in the spending capacities of the government to 92%, or at a level of executed expenditure of €1063.5 million. For 2009, the government assumption of 88.3% is used. Revenue collection level is assumed to be 100% in all cases.

The results show that in both cases total executed expenditure in 2010 compared to the government estimates of the 2009 executed expenditure will be lower. If there is no increase in the spending capacities, then spending is likely to be 3.91% lower, with a resulting primary budget surplus of €8.3million.

If an increase in the government's spending is assumed, then at an execution rate of 92%, the total executed spending will be 0.09% higher than the 2009 executed expenditures, with a resulting primary budget deficit of -€34.5 million.

It should be repeated once again that, based on the historical experience with previous years, there is a high tendency of increasing expenditures through the mid-year budget review at the level of 6-10% of the initial budget allocations. Nonetheless, having in mind the significant cut between 2010 and 2009, the effects of the review cannot be much pronounced.

In order to look at where the cuts have been made, this section goes back to the analysis of the difference from the context of allocations, focusing on the top ten financing demanders, namely the budgetary organizations with the largest share of expenditures.

The most significant reduction has been made in the budget allocations for the Ministry of Economy and Finance. From €186 million allocated in 2009, the allocation in the 2010 budget is €107 million, representing a 42.15% reduction.

The budget allocations for the Ministry of Transport and Telecommunication have been reduced from €161 million to €124 million, a reduction of 22.4%, with significant reductions in recurrent as well as capital expenditure.



Allocations for the Ministry of Education have been also reduced by 31%, or €16 million, along with the budget of the Ministry of Health which was reduced by 4.2%.

The greatest increase has been in the budget allocations for the Ministry of KSF. The Budget of the Ministry of KSF has increased from €21 million to €31 million. In level terms, this is not a very significant increase, however considering the change in the spending capacities of a budgetary organization within a year, a 38% increase in its budget is a very significant indicator.

In the 2010 budget allocation, the greatest share of funds has been allocated to the Ministry of Labour and Welfare. The budget of this ministry has been increased from €163 million to €173 million, an increase of 6.3%. The budget of this ministry constitutes 21% of the central allocated budget, or 15% of the total 2010 budget.

Below is a table that presents the level of allocation for the top-ten finance demanders in 2009 and 2010.

Table 3.3

Budgetary Organisations Ranged by Size of Allocation in 2010 Budget	Amount
Ministry of Labor and Social Welfare	173,599,921.00
Ministry of Transport and Communications	124,818,220.00
Ministry of Finance and Economy	107,714,343.70
Ministry of Internal Affairs	79,803,068.45
Ministry of Health	70,825,192.00
Ministry of Education, Science and Technology	35,936,258.00
Kosovo Security Force Ministry	30,950,531.00
Ministry of Public Services	30,030,969.00
Ministry of Foreign Affairs	23,219,367.00
Ministry of Justice	21,693,288.00
Total Central Budget Allocation 2010	845,004,820.05

Budgetary Organisations Ranged by Size of Allocation in 2009 Budget	Amount
Ministry of Finance and Economy	186,193,941.06
Ministry of Labor and Social Welfare	163,301,012.99
Ministry of Transport and Communications	160,980,517.24
Ministry of Internal Affairs	76,080,330.17
Ministry of Health	73,995,483.42
Ministry of Education, Science and Technology	52,264,372.25
Ministry of Public Services	33,502,689.12
Ministry of Foreign Affairs	24,820,814.28
Ministry of Justice	22,011,411.86
Kosovo Security Force Ministry	21,767,163.06
Total Central Budget Allocation 2009	994,409,811.00

As emphasized earlier, the trends of the Budget development are different when comparing the allocations for the year 2010 to the initial budget of 2009. The table below gives a summary of the elements discussed above taking the initial budget of 2009 as the base of comparison.

Table 3.4

	2009 Initial Budget	2010 Budget	Trend	Differences
Total Revenues	956.5	1,029.2	Increase	7.60%
Total Expenditures	1,094.4	1,156.6	Increase	5.68%
Recurrent	694.1	708.8	Increase	2.12%
Goods and Services	163.9	188.6	Increase	15.08%
Wages and Salaries	258.2	282.7	Increase	9.47%
Subsidies and Transfers	219.8	237.5	Increase	8.04%
Capital	410.6	413.9	Increase	0.80%
Primary Budget Deficit	(137.91)	(127.4)	Decrease	-7.62%
Main Line Ministries				
Ministry of Economy and Finance	176.5	107.7	Decrease	-38.97%
Ministry of Transport and Telecomm.	115.9	124.8	Increase	7.68%
Ministry of Education	44.0	35.9	Decrease	-18.32%
Ministry of Health	66.3	70.8	Increase	6.82%
Ministry of Kosovo Security Force	20.5	30.9	Increase	50.98%
Ministry of Labour and Welfare	159.9	173.6	Increase	8.56%

Seasonality of Expenditures: expenditures during the last quarter of the year

A worrying phenomenon about the timing structure of budget expenditures is apparent when looking at the disproportional spending during the last quarter of the year. This spending structure is more evident during the last two years as the capital expenditures have almost doubles since then. At this time, no exact information can be analysed for the spending level

during the last quarter because the final report about the actual expenditures during 2009 has not yet been published by the Treasury Department on the web of Ministry of Finance and Economy. However, the assessment can be based on the published report as per the end of the third quarter expenditures and give an indication of the existence of this phenomenon.

në miliona euro	Buxheti i Rishikuar 2009	Nëntëmujori (Jan - Shtat) nga Thesari:aktuale	Tremujori(Tet.-Dhjet.) vlerësim
Shpenzimet Realizimi si % totalit	1203	669.85 56%	533.15 44%
Shpenzimet me nën- shpenzime 140 milion euro Realizimi si % totalit	1063	669.85 63%	393.15 37%
Investimet Kapitale Realizimi si % totalit	470.5	187.04 40%	283.46 60%
Investimet Kapitale me ekzekutim 84% Realizimi si % totalit	395.2	187.04 47%	208.2 53%

As can be seen in the table above, if the total amount of expenditures was to be realized on 2009, then 44% of these expenditures would be executed on the last quarter. But, an expenditure trend like this is far from what happens in reality, and if the government assumption about the under-spending of €140 million is taken into account, it can be claimed that 37% of the total expenditures will have been executed on the last quarter.

The disproportional trend of the expenditures can be attributed due to the capital expenditures, which to

differ from the recurrent expenditures, 60% of them would be spent on the last quarter if the execution level would be at 100%. But even with a execution rate of 84% the disproportional trend would remain the same, where 53% of the expenditures would be executed during the last quarter.

The structure of this disproportional trend of expenditures is highly worrying as it jeopardizes the credibility and efficiency of the planning process, procurement procedures and quality of executed projects as well.

IV. COMPARISON OF THE 2009 REVIEWED BUDGET AND 2008 ACTUAL BUDGET

This section provides an analysis of the reviewed 2009 Budget in comparison with the 2008 Actual Budget in a similar fashion as the one presented in section two. The analysis presented here uses actual figures for the 2008 Budget and compares them to the total allocated amounts for the budget of 2009. First, the differences between the two years will be presented on the basis of the economic categories. Then, this section will provide

a comparison of the 2008 Actual Budget with the estimated total execution of expenditures at the rate of 88.3% as assumed by the government. A comparison by Budget Organizations will follow.

The allocations for the reviewed 2009 Budget are 27.68%, or €260.8 million, higher than the total actual 2008 Budget allocations. Revenues are also higher by 22.72%, or €214.1 million. Border tax collections continued to be the main source of revenue generation. However, it should be noted that the jump in the revenue is due to the PTK dividend as a one-off, and if it is excluded, the Revenues for 2009 Budget would merely increase by 1.5%, or €14.1 million, compared to the actual figures.

On allocations for the reviewed 2009 Budget, capital expenditures have been increased by 35.5% compared to recurrent expenditures, which have also increased

Table 4.1

	2008	2009	2009R
TOTAL REVENUES	942.3	956.5	1,156.5
TOTAL EXPENDITURES	942.4	1,094.4	1,203.3
Recurrent	595.3	664.1	718.4
Wages & Salaries	227.1	258.2	262.9
Goods & Services	158.4	163.9	197.1
of which: Utilities	18.5	22.2	22.5
Subsidies & Transfers	209.8	219.8	258.4
Capital Expenditure	347.1	410.6	470.5
Reserves	-	2.5	3.4
Central Budget Organisation's MOU (OSR)	-	11.0	11.0
PRIMARY SURPLUS or (DEFICIT)	(0.1)	(137.9)	(46.8)
OVERALL SURPLUS (DEFICIT)	(43.8)	(171.9)	(182.2)
BALANCE OF KCF	414.1	135.2	211.9
Minimum Reserve at CBK	50.0	200.0	200.0

by 20.6%. Within recurrent expenditures, allocations for Wages and Salaries went up by 15.74% and at the same time Goods and Services' as well as Subsidies and Transfers' allocations increased by 24.4% and 23.1%, respectively.

Table 4.1 below shows the actual values and allocations for both 2008 and 2009 budgets

The estimated primary budget deficit for the year 2009 is €46.4 million, while for 2008 the actual primary deficit was €83,414. Since the government has stated that they expect under-spending of €140 million for 2009 Budget, the actual figures for 2009 should end up with a €93.6 million Budget Surplus, assuming that Revenue collection level is at 100% as budgeted.

Reference to the Table 4.2 reveals that the total actual execution rate of the 2008 Budget was at a level of 84%, or €942.42 million of total executed expenditures. In the reviewed 2009 Budget, the government has assumed an increase in its spending capacities with a total assumed execution rate of 88.3% for the year 2009. If the historical trend of increased year-end government spending continues, the under-spending figure of €140 million, stated by the government in the published tables of the reviewed 2009 Budget, will be lower. As a

result, the execution rate of 2009 Budget may actually increase, reducing the assumed primary budget surplus eventually.

This section turns to the comparison of budget allocations by Budget Organizations. The analysis presents the changes of allocations from the actual 2008 Budget to the reviewed 2009 Budget for the top-ten Budget Organizations with the largest share of expenditures.

A major increase in the budget allocation has been made for the Ministry of Internal Affairs. From €15million spent in 2008, the allocation in the 2009 budget is €76 million, an increase of 400%.

The budget for the Ministry of Economy and Finance as the largest budget organization has been cut by around €11 million in the reviewed 2009 budget from the actual amount spent in 2008. The second largest budget organization, the Ministry of Labour and Social Welfare has had an increase in the review 2009 budget by €6 million compared to the actual 2008 budget.

In the 2009 reviewed budget allocation, the top three budget organizations according to the percentage of funds allocated from the central budget were; the Ministry of Economy and Finance with 18.72%, the Ministry of Labour and Social Welfare with 16.42% and

Table 4.2

	2008	2009R
Estimated Revenues	942.34	1156.6
Total Execution Rate	84.0%	88.3%*
Total Estimated Expenditures	1122	1203
Total Executed Expenditures	942.42	1063
Budget Balance	-0.08	93.6
*Assumed execution rate from Government		
^Actual values for 2008		

the Ministry of Transport and Tele-Communications with 16.19%.

Table 4.4 presents the level of allocation for the top-ten finance demanders in the actual budget of 2008.

Table 4.3 below presents the top-ten budget organizations ranked by the amount of allocated funds in the reviewed 2009 Budget.

Table 4.3

Budget Organizations Ranked by Size of Allocation in 2009 Reviewed Budget	Amount
Ministry of Finance and Economy	186,193,941.06
Ministry of Labor and Social Welfare	163,301,012.99
Ministry of Transport and Communications	160,980,517.24
Ministry of Internal Affairs	76,080,330.17
Ministry of Health	73,995,483.42
Ministry of Education, Science and Technology	52,264,372.25
Ministry of Public Services	33,502,689.12
Ministry of Foreign Affairs	24,820,814.28
Ministry of Justice	22,011,411.86
Kosovo Security Force Ministry	21,767,163.06
Total Central Budget	994,409,811.00

Table 4.4

Budget Organizations Ranked by Size of Allocation in 2008 Actual Budget	Shuma
Ministry of Finance and Economy	197,520,135.32
Ministry of Labor and Social Welfare	156,730,459.00
Ministry of Transport and Communications	139,394,085.00
Ministry of Health	64,768,404.00
Ministry of Education, Science and Technology	56,819,869.00
Ministry of Public Services	19,086,767.00
Ministry of Justice	18,697,679.00
Ministry of Internal Affairs	15,219,485.00
Ministry of Environment and Spatial Planning	12,405,889.00
Ministry of Culture, Youth and Sports	11,743,508.00
Total Central Budget	763,282,080.46

V. RECOMMENDATIONS

- **The authorities should use transparent classification of expenditure categories when delivering the budget to the assembly.** The discrepancy should be solved transparently, with a single decision on how the memorandum items such as the fiscal reserves and loans to public enterprises should be classified. Transparent classification of these items would enhance the credibility of the budgetary preparation process and remove the confusion on the final level of public expenditure.
- **Delays in the release of the budget circulars should be avoided.** The LPFM states a specific deadline for the release of the first budget circular. Not only is it a legal obligation, but avoidance of delays in releasing the circular ensures a timely budget planning process.
- **MTEF should present the benchmark driver of the budgetary preparation process.** The justification of using ceilings as defined in the MTEF should be rational planning. Use of external drivers, such as the IMF, inhibits the development of a mature policy-making process.
- **Budgetary Organizations should be represented at an adequate level during Budgetary Hearings.** As specified in the “Guide on Kosovo’s Budget Planning and Process”, the inclusion of top-management from budgetary organizations ensures the cohesion needed for a successful budgetary process.
- **Budgetary Organizations should respect ceilings provided in the first budget circular when drafting their budget requests.** In the initial phases of budget planning, the significant difference between the ceilings presented in the circulars and the requests indicates of the low efficiency of the role of initial budget circulars as guides to preparing budget requests.
- **Legal overlaps should be addressed in order to increase the level of coordination.** The situation created between MEF and the Constitutional Court provides an exact case where legal overlaps may lead to lack of coordination.
- **Mid-Year Budget review should follow the procedures outlined in Article 25 of the LPFM.** That is, one-off revenues should not drive the review process, and rather than an increase in budgetary expenditures, this process should represent a mid-year evaluation of the initial allocation as compared to mid-year performance, and it should serve as a benchmark for eventual re-allocations due to this evaluation. Moreover, the budgetary preparation process should not be disrupted by mid-term review procedures that channel staff capacities towards the review rather than concentrating on the prioritization phase of the annual budget as outlined in the MEF’s guide.

VI. CONCLUSION

This study focused on three pillars, all relevant for a comprehensive evaluation on the management of public finances in Kosovo.

In the first pillar of the study, it has been observed that the budgetary preparation process of 2010 has been well timed, with the exception of a short delay in releasing the first budget circular.

The main problematic issues remain those of proper classification, full engagement of budgetary organizations' management in the process, medium-term perspective in planning, and the use of external policy drivers such as the IMF in defining fiscal targets. Also, the probability of having an irregular budget review in 2010 undermines the credibility of the Budget of 2010 as an annual planning device.

The second pillar, that of the position of the 2010 budget as a continuation of the planning process in 2009, as reflected by the 2009 budget, has shown that a contraction in spending is to be expected in 2010. Comparison has been made to both the reviewed and to the initial budget of 2009, and due to a significant discrepancy between the initial and the reviewed budget, the resulting trends are different.

Nonetheless, this study has shown that the final conclusion on how the trend of expenditures will develop in 2010 is dependent on the execution level in this year. Based on the analysis, if the government manages to execute the total allocated expenditures at 88.3% in 2009, and this level of execution increases to 92% in 2010, the expenditures will still be contracted in

2010. It has been noted that this analysis has excluded the chance of having a significant budget-review in 2010.

In the third pillar of the study, the 2009 overall budget allocation has been compared to the actual expenditure in 2008, and it has been observed that 2009 has been an expansionary year. Revenues were much higher because of the PTK dividend. Expenditures were executed at the rate of 84% in 2008, and the total allocations for 2008 were 27.8% less than those of **2009** (with the inclusion of additional allocations made in the mid-year review).

VII. REFERENCES

Draft Budget and Budget 2010 Tables

Reviewed 2009 and 2008 Budget Tables

2009 and 2008 Budget Tables

Guide on Kosovo's Budget and Planning Process

Mid-term Expenditures Framework 2010-2012

Law on Public Financial Management and
Accountability

Budgetary Circulars 2010-01, 2010-02 and 2010-03

Municipal Budgetary Circulars 2010-01 and 2010-02

Budgetary Hearings on Sept. 18th, 2009

STAF

Ismet KRYEZIU - Izvršni direktor
email: ikryeziu@kdi-kosova.org

Vjollca VOGËL - Menadžer administracije i financije
email: vjollca@kdi-kosova.org

Leonora CIKAJ - Asistent za administraciju i financije
email: lcikaj@kdi-kosova.org

Emine BEHLULI - Asistent za administraciju i financije
email: ebehluli@kdi-kosova.org

PROGRAM - TRANSPARENTNOST I ANTIKORUPSIJA

Merita MUSTAFA - Menadžer programa
email: mmustafa@kdi-kosova.org

Admir ISTREFI - Asistent programa
email: aistrefi@kdi-kosova.org

Besnik RAMADANAJ - Zvaničnik za javni odnos
email: bramadanaj@kdi-kosova.org

Sahit BIBAJ - Advokat / Pravni savetnik
email: sbibaj@kdi-kosova.org

Natyra KASUMAJ - Dobrovoljac
email: nkasumaj@kdi-kosova.org

Visar RAMAJ - Dobrovoljac
email: vramaj@kdi-kosova.org

Liridon SELMANI - Monitor
email: lselmani@kdi-kosova.org

PROGRAM CENTRALNA VLADA

Valmir ISMAILI - Menadžer programa
email: vismaili@kdi-kosova.org

Driton SELMANAJ - Asistent programa
email: dselmanaj@kdi-kosova.org

Fitore ZENELI - Asistent programa
email: fzeneli@kdi-kosova.org

Isuf ZEJNA - Monitor
email: izejna@kdi-kosova.org

Ramadan KLISURICA - Monitor
email: rklisurica@kdi-kosova.org

Rrezarta AHMETI - Monitor
email: rrahmeti@kdi-kosova.org

PROGRAM - LOKALNA VLADA

Naim CAHANAJ - Menadžer programa
email: ncahanaj@kdi-kosova.org

Nora VESELI - Kordinator
email: nveseli@kdi-kosova.org

SARADNICI

Arsim GJINOVCI - IT & design
email: agjinovci@kdi-kosova.org

Yll BULESHKAJ - analista
email: ybuleshkaj@kdi-kosova.org

Analiza procesa izrade budžeta i raspolaganja javnim novcem

januar 2010

SADRŽAJ

I. Uvod.....	55
II. Ocena procesa pripreme budžeta za 2010. godinu	56
III. Poređenje budžeta za 2010. i budžeta za 2009. godinu	64
IV. Poređenje rebalansa budžeta za 2009. sa realizovanim budžetom za 2008. godinu	70
V. Preporuke.....	73
VI. Zaključak.....	74
VII. Bibliografija	74

I. UVOD

Ova analiza ima za cilj da pruži ocenu procesa upravljanja javnim finansijama, posebno se usredsređujući na proceduralne aspekte kao i na opšti ekonomski kontekst izrade budžeta. Motivacija za izradu ove analize proizilazi iz nastojanja da se stvori jasan okvir, putem koga građani i građansko društvo uopšteno, mogu da se uključe u proces praćenja korišćenja javnog novca i ocene načina vođenja fiskalne politike.

Polazeći od činjenice da su građani akcionari vlade koju izaberu, onda ova analiza omogućava građanima da nadgledaju način upravljanja njihovim porezima i moći koja proizilazi iz glasova koje daju. Metodologija je slična praksi u poslovnom sektoru, gde poslovni subjekti prate postojeće zakone kako bi izveštavali o svojoj aktivnosti, i stvaraju standardne priručnike za upravljanje finansijama koji utvrđuju najbolje prakse obavljanja poslovne delatnosti. Akcionarima nakon toga ostaje da pre svega provere usklađenost priručnika izrađenog od strane uprave sa zakonima na snazi, i da nakon toga da oceni efikasnosti upravljanja shodno pravilima predviđenim priručnikom.

I vlada u svom radu treba da prati slične postupke, delujući u potpunom skladu sa zakonima na snazi i poštujući smernice izrađene od strane same vlade u skladu sa ovim zakonima.

Metodologija upotrebljena u ovoj analizi ocene, zasniva se na "Smernicama o donošenju i planiranju budžeta" koje imaju ulogu priručnika za upravljanje finansijama naveden u gore navedenoj komparaciji, dok, "Zakon o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima"

ocenjuje ekvivalentom zakonskih standarda koje smernice treba da ispune.

Načelna svrha ove analize jeste da oceni kvalitet proces planiranja budžeta za budžet za 2010. godinu koristeći metodologiju revizije na opštem nivou. Zapažanja sa učešća na jednom broju budžetskih pretresa biće stavljena u službu analize.

Štaviše, "Smernice o donošenju i planiranju budžeta" naglašavaju potrebu uključivanja budžetskog planiranja u srednjeročno planiranje, sa prioritetima utvrđenim "Srednjeročnim okvirom rashoda" (SOR). U tom smeru, ova ocena neće se usredsrediti samo na proceduralno ponašanje tokom ciklusa pripreme godišnjeg budžeta, već će takođe pružiti komparaciju između budžeta za 2008. i 2009. godinu, kao i budžeta za 2010. sa opštim budžetom za 2009. godinu, analizirajući primenljivost ovih budžeta u sklopu srednjeročnog razvojnog konteksta.

Takođe, organizacije iz reda građanskog društva imaju veoma značajnu ulogu u budžetskom procesu kao pratioci procesa ili i kao direktni davaoci doprinosa prilikom izrade budžetskih politika. U tom smislu, ova analiza doprinosi uvećavanju transparentnosti i odgovornosti ovog procesa, analizirajući budžetske politike Vlade, ističe nedostatke budžetskog procesa i daje preporuke dobrih praksi tokom procesa pripreme budžeta.

II. OCENA PROCESA PRIPREME BUDŽETA ZA 2010. GODINU

Ovaj odeljak predstavlja ocenu usklađenosti postupka pripreme budžeta za 2010. godinu sa načelima definisanim smernicama objavljenim od strane Vlade, odnosno od strane Ministarstva ekonomije i finansija. Pre svega, predstavljen je rezime procesa koji služi kao osnova za uporedbu efikasnosti rada vlasti u poštovanju odgovarajućih načela i pravnih obaveza predviđenih Zakonom o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima. Štaviše, ovaj odeljak predstavlja odabrana zapažanja sa budžetskih pretresa i pruža analizu načela upotrebljenih u donošenju nekih od glavnih odluka politika koje upravljaju procesom izrade budžeta.

Ciklus pripreme budžeta: Pregled zakonskih obaveza i najboljih praksi planiranja

“Smernice o procesu donošenja i planiranja budžeta Kosova” pružaju jasan put koji treba da prati proces pripreme budžeta, redosledom faza planiranja koje se prostiru duž cele godine. Na početku, svaki proces trebalo bi da započne fazom utvrđivanja prioriteta, koji bi uobičajeno trebalo da se poklapaju sa prioritetima predviđenim zvaničnim dokumentima o dugoročnom planiranju. Ova početna faza propraćena je ili sprovodi se u istom periodu sa ocenom budžetskih ograničenja. Nakon što su sprovedene početne aktivnosti, Ministarstvo ekonomije i finansija (MEF) dužno je da raspodeli prvi

budžetski cirkular koji se upućuje svim budžetskim organizacijama, u kome će naznačiti prva ograničenja koja ove organizacije treba da ispoštuju. Ograničenja podrazumevaju maksimalne limite troškova za svaku budžetsku organizaciju na osnovu ocene MEF-a. Takođe, u ovom cirkularu treba dati uputstva koja treba da se primene u izradi budžetskih zahteva. Nakon ove faze sledi period konsultacija, koje su poznate pod nazivom budžetski pretres, u vezi sa budžetskim zahtevima a koji se održava između MEF-a i budžetskih organizacija. Po završetku zvaničnih budžetskih pretresa i izdavanja drugih cirkulara kako bi se razjasnio pripremni postupak, Vlada usvaja budžet i predaje ga Skupštini. Skupština je ta koja odobrava konačna budžetska izdvajanja za budžetske organizacije, izdvajanja koja predstavljaju osnovu zakona o izdvajanjima za odnosnu godinu (Zakon o budžetu).

Zakonske implikacije Zakona o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima (ZUJFO) na proces pripreme budžeta

ZUJFO utvrđuje jasne vremenske rokove i prakse koje rukovode procesom pripreme budžeta. Ove zakonske definicije uključene su i u “Smernice o procesu donošenja i planiranja budžeta Kosova”; stoga, nakon predstavljanja relevantnih delova ZUJFO-a, ova analiza upućivaće se često na Smernice, koje su izrađene shodno načelima ZUJFO-a. U nastavku slede najznačajniji članovi ZUJFO-a koji se odnose na proces pripreme budžeta. Članovi su grupisani po njihovoj tematici na sledeći način: **Vremenski rokovi za podnošenja:**

Član 20.3 – Ministar donosi budžetski cirkular predviđen stavom 2 ovog člana, do 30. aprila tekuće fiskalne godine. Datum kada opštine treba da završe i predaju svoje predloge budžeta i svoje zahteve za izdvajanje budžetskih sredstava jeste 30. septembar iste godine. Za budžetske organizacije koje nisu opštine, krajnji rok za podnošenje ovih dokumenata jeste rok predviđen budžetskim cirkularom.

Član 20.8- Pre datuma predviđenog stavom 1 člana 22 ovog zakona, ministar treba da pripremi i podnese Vladi (i) predlog Konsolidovanog budžeta Kosova za narednu fiskalnu godinu i neobavezne procene za svaku od dve (2) naredne fiskalne godine, (ii) Predlog Zakona o budžetskim izdvajanjima za narednu fiskalnu godinu, i (iii) ažuriran SOR.

Član 22.1- Nakon usvajanja predloga Konsolidovanog budžeta Kosova i predloga zakona o budžetskim izdvajanjima, Vlada podnosi ove dokumente Skupštini najkasnije do 31. oktobra date fiskalne godine.

Sadržaj dokumenata

Član 21.1-Finansijski podaci kao što su računi, rashodi i finansijska sredstva i druga dokumentacija podnose se u predlogu Konsolidovanog budžeta Kosova i treba da budu sveobuhvatni, transparentni i u skladu sa Sistemom ekonomske klasifikacije gotovine (cash basis) VFS-a koji se objavljuje povremeno od strane MMF-a. Pre datuma

utvrđenog stavom 1 ovog člana, ministar treba da pripremi i da podnese Vladi predlog Konsolidovanog budžeta Kosova koji jasno navodi sledeće podatke:

a) narativ ekonomskih okolnosti u kojima je pripremljen budžet i preporuke u pogledu kratkoročne i srednjeročne fiskalne strategije;

b) objašnjenje ključnih ekonomskih pretpostavki koje su korišćene tokom pripreme budžeta;

c) izjavu o ciljevima i prioritetima Vlade tokom pripreme budžeta;

d) procene i predviđanja za sledeću fiskalnu godinu i za najmanje naredne dve godine, u vezi sa:

(i) opštim prihodima organizacija, uključujući posvećene prihode i predviđene prihode od korisničkih tarifa, i izvor svih ovih prihoda;

(ii) celokupne troškove, po ekonomskim, funkcionalnim i/ili programskim kategorijama;

(iii) ukupan budžetski deficit ili predviđeni suficit;

(iv) procene očekivanih troškova u narednim fiskalnim godinama zarad isplaćivanja kapitalnih kupovina načinjenih tokom proteklih fiskalnih godina ili koje se predlažu za narednu fiskalnu godinu;

(v) moguća primanja koja se očekuju kroz subvencije obećane od strane inostranih vlada ili međunarodnih organizacija u vidu opšte budžetske podrške; i

(vi) objašnjenje materijalnih izmena između gore navedenih ocena i predviđanja u odnosu na ocene i predviđanja predviđena poslednjim objavljenim SOR-om;

e) odobreni broj privremenih i stalnih zaposlenih budžetskih organizacija koji će se platiti iz budžetskih izdvajanja tokom naredne fiskalne godine;

f) ukoliko se tokom jedne fiskalne godine predviđa budžetski deficit, detaljan opis:

(i) predložene metode finansiranja deficita;

(ii) očekivanih uzimanja zajmova, uključujući pojedinosti o mogućim izvorima uzimanja zajma i mogućim uslovima u vezi sa iskorišćavanjem i vraćanjem zajma; i

(iii) opis posledica koje će finansiranje deficita imati na javne troškove tokom narednih fiskalnih godina;

g) detaljne opise svih primanja koja se očekuju od strane utvrđenih jedinica tokom naredne fiskalne godine; i

h) izjavu o misiji i plan izvršenja koji obuhvata:

(i) definiciju misije svake budžetske organizacije;

(ii) listu izmerivih ciljeva, koji će se upotrebiti kako bi se ocenio uspeh jedne budžetske organizacije u smislu ispunjavanja njene misije;

i) kapitalni program koji obuhvata višegodišnji plan kapitalnih investicija na Kosovu koji identifikuje i obuhvata najprioritetnije potrebe i predloge kapitalnih projekata za narednu fiskalnu godinu i ocene finansijskog uticaja datih projekata u narednim godinama;

j) procene bilo kog novčanog iznosa koji se očekuje da bude obezbeđen od međunarodnih organizacija ili stranih vlada za dobrobit Kosova koji neće biti uključen u Konsolidovani fond Kosova; i

k) informacije o budžetskim suficitima, investicijama, obavezama koje obuhvataju:

(i) pojedinosti strategije investicija na Kosovu u pogledu javnog novca koji će biti uloženi tokom naredne fiskalne godine;

(ii) pojedinosti o svakom zajmu ili postojećoj garanciji od strane budžetskih organizacija i svaki zajam ili garanciju koju budžetske organizacije predlože za narednu fiskalnu godinu;

(iii) pojedinosti oko ocenjenog iznosa predviđenih izdataka budžetskih organizacija, identifikujući one koje imaju značajan potencijal da pruže povod za povećavanje postojećih izdataka tokom naredne fiskalne godine;

(iv) detaljne procene višegodišnjih dugovanja; i

l) za svaku od tri naredne fiskalne godine, ocenjeni neto trošak, u uslovima ograničenih prihoda, svake odredbe sadržane u zakonu ili Uredbi UNMIK-a koja predviđa izuzetak, smanjenje ili poresku olakšicu; i

m) bilo koje podatke ili druga zapažanja koja ministar želi da uključi.

Izveštavanje

U roku od trideset (30) dana od usvajanja od strane Skupštine i proglašenja od strane SPGS-a godišnjeg Konsolidovanog budžeta Kosova i godišnjeg zakona o budžetskim izdvajanjima, ministar priprema i objavljuje u Službenom listu Kosova i na veb stranici Ministarstva budžet kao i sva druga priložena dokumenta na način koji je sveobuhvatan i razumljiv za javnost, na službenim jezicima u upotrebi za dokumente Vlade.

Rebalans budžeta

25.1 Ministar ekonomije i finansija može pripremiti predlog za izmenu i dopunu Konsolidovanog budžeta Kosova i Zakona o budžetskim izdvajanjima, sa izuzetkom onih odredbi koje se odnose na nezavisne agencije, koje se nalaze na snazi, ukoliko on/ ona ima dovoljno razloga da veruje da:

- a) će prihodi i rashodi u fiskalnoj godini biti materijalno manji ili veži u odnosu na one predviđene budžetom ili zakonom o budžetskim izdvajanjima; bez obzira na isto, jedan slučaj javljanja vanrednih prihoda ne predstavlja dovoljno opravdanje kako bi se ministar pozvao na ovu odredbu; ili
- b) Skupština sigurno menja ili poništava postojeći zakon, ili usvaja novi zakon, i očekuje se da ove radnje uvećaju ili smanje primanja ili troškove u datoj fiskalnoj godini.

25.2 Tokom pripreme predloga izmena i dopuna, ministar treba da se konsultuje sa budžetskim organizacijama na koje utiču date izmene i dopune. Ministar nakon toga predaje izmene-dopune Vladi zajedno sa ažuriranim SOR-om. Nakon ovoga, proces usvajanja istih u suštini je isti procesu predviđenom stavom 8 člana 20 i člana 22 ovog zakona; pod uslovom da se konkretni datumi pomenuti u ovim članovima ne poštuju, i ukoliko se predlozi izmena-dopuna primenjuju samo za preostali deo fiskalne godine, onda u predlogu izmena-dopuna treba naglasiti ovu činjenicu.

Kako bi proces pripreme budžeta bio uspešan, "Smernice o procesu donošenja i planiranja budžeta Kosova" i ZUJFO, između ostalog, naglašavaju potrebu za poštovanjem preciznog vremenskog okvira u primeni faza planiranja, potrebu uključivanja visokog rukovodstva i neprekidno upućivanje na dokumenta o srednjeročnom planiranju.

Proces pripreme budžeta za 2010. godinu

Odgovarajuće vremensko planiranje: Ocenjujući proces pripreme budžeta za 2010. godinu kriterijumom odgovarajućeg vremenskog planiranja, ova analiza ocene primetila je zakašnjenja u izdavanju prvog budžetskog cirkulara, zakašnjenje koje predstavlja prekršaj ZUJFO-a (član 20.2). Ministarstvo ekonomije i finansija dužno je da pošalje prvi budžetski cirkular 2010/01 budžetskim organizacijama na dan ili pre 30. aprila. Prvi Cirkular izdat je od strane MEF-a dana 15. maja 2009, sa 15 dana zakašnjenja. (Ovo je datum koji je naveden na Budžetskom cirkularu 2010/01 objavljenom na veb stranici MEF-a).

Treba naglasiti da je ovo jedini prekršaj predviđenog zakonskog okvira za proces pripreme budžeta. Treća kolona Tabele 2.1 predstavlja sve vremenske rokove koji proizilaze kao obaveza iz ZUJFO-a. Druga kolona ove tabele predstavlja datume kada je MEF raspodelio odnosna dokumenta. Kao što se može videti, jedini prekršaj odnosi se na izdavanje prvog cirkulara.

Međutim, prekršaj ovog vremenskog roka imao je ograničeni uticaj na opšti pripremni proces, što je dokazano blagovremenim podnošenjem budžetskih zahteva od strane budžetskih organizacija.

Još jedna primedba koja predstavlja zabrinutost za odgovarajuće vremensko planiranje budžeta za 2010. godinu kao jednogodišnjeg procesa planiranja a ne kao procesa koji se odvija na kraju godine, jeste rebalans budžeta za 2009. godinu. U junu 2009. godine, budžet za 2009. godinu je revidiran, i ovom prilikom dodati su troškovi u vrednosti od 63 miliona evra, isključujući zajmove koji su dodatno dati javnim preduzećima. Dodavanje ovako visokog iznosa troškova tokom procesa rebalansa šalje tri poruke:

- Planiranje budžeta za 2009. godinu nije bilo odgovarajuće, stoga je i istaknuta potreba za suštinskim rebalansom.
- Budžetska ograničenja koja se uobičajeno predstavljaju u trećim cirkularima nisu efektivni pokazatelj ukupne vrednosti troškova koji će biti izdvojeni za jednu budžetsku organizaciju (pošto se ova ograničenja mogu uvećati nakon procesa rebalansa).
- I, proces planiranja budžeta za 2010. godinu ometa se postupcima revizije sredinom godine, što znači da nema dovoljno prostora da svi kadrovski kapaciteti budu usredsređeni na godišnji proces planiranja, kao što se i preporučuje Smernicama MEF-a.

Proces rebalansa budžeta svakako je neophodan. Međutim, iz perspektive građanskog društva, ova analiza ocenjuje da nivo u kome je rebalans korišćen do sada, predstavlja poteškoću za primenu transparentnog i efikasnog postupka godišnjeg planiranja.

Uopšteno gledano, zaključci koji se mogu izvući iz datih primedbi oko procesa planiranja budžeta za 2010. godinu jesu da, uz izuzetke, vremenski rokovi su ispoštovani, ali treba pokloniti pažnju na zakašnjenja u izdavanju budžetskih cirkulara, kao i na opasnosti u korišćenju budžetskog rebalansa kako bi se pružile fleksibilne rezerve troškova, što krnji kredibilitet godišnjeg procesa planiranja.

Zastupanje i saradnja: Pitanje zastupanja tokom procesa planiranja budžeta proizilazi iz zapažanja nastalih iz jednog uzorka budžetskih pretresa sprovedenih 18.09.2009, na kojima je šest budžetskih organizacija predstavilo svoje zahteve, odnosno Kancelarija premijera, Kancelarija predsednika, Skupština Kosova, Odbor za zaštitu kulturnog nasleđa, Ustavni sud i Ministarstvo spoljnih poslova.

Broj pretresa u ovom uzorku ograničen je pošto je KDI obavešten o održavanju pretresa tek njihovog poslednjeg dana održavanja. KDI je podneo zahtev na vreme za učešće na ovim pretresima, ali nakon usvajanja zahteva, zvaničnici MEF-a nisu obavestili KDI o rasporedu održavanja pretresa,

Table 2.1

2010	Datum izdavanja od strane MEF-a	Krajnji rokovi shodno odnosnim zakonima
Budžetski cirkular br. 1	15.05.2009	30.04.2009
Budžetski cirkular br. 2	24.08.2009	-
Budžetski cirkular br. 3	13.10.2009	-
Budžetski cirkular - Opština 1	19.05.2009	-
Budžetski cirkular - Opština 2	10.09.2009	30.09.2009

onemogućavajući na ovaj način praćenje velikog broja budžetskih pretresa.

Opšte zapažanje jeste da je većina zahteva budžetskih organizacija podnetih MEF-u prekoračila budžetska ograničenja predviđena budžetskim cirkularima. Stoga, diskusije između MEF-a i budžetskih organizacija pre i tokom budžetskih pretresa imale su poseban značaj u utvrđivanju konačne vrednosti budžetskih zahteva uključenih u budžet za 2010. godinu.

Odsustvo viših finansijskih službenika (sekretara budžetskih organizacija) primećeno je na mnogim od propraćenih pretresa. Na prezentacijama Kancelarije premijera i Kancelarije predsednika, tokom pretresa, nisu bile prisutne vođe administracije. Njihovo prisustvo nije obavezno zakonom, pošto zakon utvrđuje prostor da u slučaju nemogućnosti prisustva, ovi rukovodioci imaju mogućnost da ovlaste bilo kog drugog službenika da zastupa odnosnu budžetsku organizaciju. Bez obzira na isto, "Smernice o procesu donošenja i planiranja budžeta Kosova" konkretno ističu, uprkos zakonskom prostoru, potrebu uključivanja visokog rukovodstva budžetskih organizacija na budžetskim pretresima, kao i u celom procesu planiranja.

Jedno specifično pitanje koje je primećeno jeste zabuna koja proizilazi iz neusklađenosti ZUJFO-a i Zakona o Ustavnom sudu. Zakon o Ustavnom sudu ne uslovljava ovaj Sud da poštuje budžetska ograničenja predviđena budžetskim cirkularima. Ovaj zakon obavezuje Vladu da automatski prihvati budžetske zahteve ovog suda. Sa druge strane ZUJFO, ne navodi niti ne isključuje Ustavni sud iz uobičajenih postupaka planiranja budžeta. Usled ove oprečnosti između ova dva zakona, Ustavni sud, tokom budžetskog pretresa, podneo je zahtev ne uključujući se uopšte u konsultacije sa MEF-om.

Iz zapažanja istaknutih u ovom odeljku, primećuje se nedostatak u adekvatnom zastupanju budžetskih organizacija na budžetskim pretresima. U početnim fazama planiranja budžeta, primećena je naglašena razlika između ograničenja predstavljenih u budžetskim cirkularima i vrednosti zahteva iznetog od strane budžetskih organizacija, što ukazuje na nisku efikasnost prvih cirkulara kao vodiča za pripremu budžetskih zahteva. Takođe, nesklad između ZUJFO-a i Zakona o Ustavnom sudu treba istaći kako bi se odgovorilo na pitanje saradnje između MEF-a i Ustavnog suda.

Uključivanje procesa pripreme budžeta za 2010. godinu u srednjeročni okvir planiranja:

Kako ZUJFO, tako i "Smernice o procesu donošenja i planiranja budžeta Kosova", predviđaju sprovođenje procesa planiranja budžeta u sklopu srednjeročnog okvira planiranja. U ovom smeru, tokom procesa planiranja budžeta za 2010. godinu Srednjeročni okvir rashoda trebalo je da se koristi kao osnova shodno kojoj su definisana predviđanja prihoda i ograničenja vrednosti troškova koji se mogu načiniti imajući u vidu ove prihode.

Ova analiza ceni poštovanje ograničenja predviđenih SOR-om za period od 2010-2012. u procesu planiranja budžeta za 2010. Predstavljena vrednost troškova u SOR-u za period od 2010-2012. iznosi €1,111 miliona, a zahtevi u Budžetu za 2010. godinu, koji je usvojen i od strane Skupštine Kosova, dostižu iznos od €1,156 miliona. Imajući u vidu poteškoću za postizanje preciznih predviđanja za ubuduće, kohezija između srednjeročnog planiranja u SOR-u i Budžeta za 2010. godinu predstavlja pozitivan pokazatelj procesa planiranja Budžeta za 2010.

Međutim, treba naglasiti da konačna vrednost zahteva za budžetske troškove, koja je bliska onoj predstavljenoj u odnosnom SOR-u, dolazi kao posledica procesa odabira,

što se može videti i u tabeli 2.2, koja predstavlja promene u budžetskim ograničenjima predstavljenim u tri budžetska cirkulara izdata od strane MEF-a tokom procesa pripreme budžeta za 2010. godinu.

Kao što se može videti iz gore navedene tabele 2.2 nema veće promene između ograničenja navedenih u prvobitnom cirkularu i onih u poslednjem, uprkos činjenice koja je prethodno izneta da su budžetski zahtevi neprekidno bili viši od predstavljenih ograničenja (dokumentovano iz uzorka budžetskih pretresa).

Na lokalnom nivou, ograničenja se skoro nisu uopšte promenila. Sa druge strane, na centralnom nivou, promena u ograničenjima datim u prvom cirkularu od ograničenja datih u trećem cirkularu, iznosi 8.9 %, što znači da su se ograničenja uvećala za 70 miliona evra. Ova promena predstavlja pokazatelj koji ohrabruje imajući u vidu da se konačna ograničenja nalaze u padu od 3.7%, ili 33 miliona evra od ograničenja koja su data u drugom cirkularu. Ovo je dovelo do nivoa zahteva koji su približni troškovima predviđenim u SOR-u za period od 2010-2012. Uopšteno gledano, može se izvesti zaključak da je MEF bio prilično obazriv u ograničavanju porasta budžetskih troškova.

Ali, ako bismo nastavili dalje, ova analiza naglašava dva elementa koja treba imati u vidu pre nego što se disciplina pokazana od strane MEF-a uzme kao istinski pokazatelj napretka: upotreba SOR-a kao referentne tačke tokom procesa planiranja i mogućí rebalans Budžeta za 2010. godinu sredinom sledeće godine.

Tačnije, na propraćenim budžetskim pretresima primećeno je često upućivanje na preporuke Međunarodnog monetarnog fonda kao razlog za ograničavanje budžetskih zahteva. Ovo dovodi u sumnju validnost SOR-a kao sredstva

za planiranje, na osnovu koga razlozi za ograničavanje troškova proizilaze iz prioriteta predviđenih na srednjeročnoj osnovi i raspoloživosti prihoda za finansiranje ispunjavanja ovih prioriteta.

Iskustvo iz 2009. i 2008. godine pokazuje da glavne promene od troškova predviđenih na srednjeročnoj i onih na godišnjoj osnovi proizilaze iz procesa rebalansa budžeta. Stoga se ne može izvesti održiv konačan zaključak o integraciji procesa pripreme budžeta za 2010. godinu u srednjeročni proces planiranja, bez jasnog usredsređivanja na nivo dodatnih troškova koji mogu proizaći iz rebalansa ovog budžeta sredinom sledeće godine.

Potreba za odgovarajućom klasifikacijom i transparentnošću:

Kao što je bio slučaj sa Budžetom za 2009. godinu, nejasnoće u pogledu konačnog nivoa troškova ostale su i u nacrtu budžeta za 2010. godinu. Predstavljanje ukupne vrednosti troškova tokom diskusije u Skupštini Kosova i vrednosti predstavljene u tabelama objavljenim od strane MEF-a proizilaze iz nejasne klasifikacije nekih dodatnih budžetskih elemenata, kao što su rezerve i krediti. Konačna vrednost ili "bruto" vrednost troškova, prema Vladi, iznosi 1,461 miliona evra. Međutim, tabele predstavljene na veb stranici MEF-a, prikazuju vrednost od €1,156 miliona evra ili 305 miliona evra manje od iznosa navedenog od strane Vlade.

Ova promena treba se rešiti na transparentan način, gde bi trebalo doneti odluku o klasifikovanju dodatnih elemenata kao što su rezerve i krediti dati javnim preduzećima. Transparentna klasifikacija ovih elemenata pružila bi verodostojnu informaciju o procesu pripreme budžeta i otklonila bi nejasnoće u vezi sa konačnim nivoom javnih troškova.

Table 2.2

Budžetske organizacije	Cirkular 3	Cirkular 2	Cirkular 1
Skupština	8,937,008.00	8,937,008.00	8,937,008.00
Kancelarija predsednika	2,673,170.00	2,673,170.00	2,521,216.00
Kancelarija premijera	8,954,322.00	8,892,502.00	5,128,019.00
Ministarstvo ekonomije i finansija	93,260,154.00	155,287,589.00	61,173,082.00
Zakon o SHC i platama	5,000,000.00		
Fond za kadrove	110,000.00		
Kosovska agencija za privatizaciju	9,386,415.00	11,386,415.00	14,009,141.00
Ministarstvo javne uprave	31,674,483.00	32,674,483.00	35,715,733.00
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i seoskog razvoja	11,707,408.00	11,707,408.00	14,877,191.00
Ministarstvo trgovine i industrije	9,384,875.00	9,264,875.00	9,529,575.00
Ministarstvo transporta i pošte-telekomunikacija	136,311,999.00	113,311,999.00	112,882,804.00
Ministarstvo zdravlja	73,799,683.00	74,279,683.00	70,854,197.00
Ministarstvo kulture, omladine i sporta	12,219,259.00	12,219,259.00	114,224,789.00
Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije	36,274,992.00	44,534,992.00	44,677,010.00
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	173,527,945.00	164,629,745.00	164,679,700.00
Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja	8,393,944.00	8,393,944.00	10,389,808.00
Ministarstvo za zajednice i povratak	8,743,889.00	8,743,889.00	8,769,972.00
Ministarstvo lokalne uprave	10,842,342.00	11,842,342.00	8,575,355.00
Ministarstvo energetike i rudarstva	2,378,226.00	2,378,226.00	2,378,226.00
Ministarstvo unutrašnjih poslova	80,415,161.00	76,915,161.00	70,921,104.00
Ministarstvo pravde	22,138,918.00	22,066,595.00	20,387,428.00
Ministarstvo spoljnih poslova	24,932,252.00	24,932,252.00	24,932,252.00
Ministarstvo Kosovskih snaga bezbednosti	31,397,268.00	31,397,268.00	31,397,267.00
Univerzitet u Prištini	17,506,919.00	12,246,919.00	12,246,919.00
Univerzitet u Prizrenu	3,000,000.00		
Regulatorna komisija za javnu nabavku	309,074.00	314,336.00	322,194.00
Akademija nauka i umetnosti	491,857.00	495,457.00	495,457.00
Regulatorna komisija za telekomunikaciju	671,488.00	671,488.00	671,488.00
Agencija za borbu protiv korupcije	516,417.00	516,417.00	516,417.00
Agencija za javne nabavke	155,990.00	155,990.00	155,990.00
Regulatorna kancelarija za energetiku	768,588.00	758,988.00	938,988.00
Organ za razmatranje nabavki	344,341.00	153,352.00	355,171.00
Komisija za pravnu pomoć	296,676.00	296,676.00	296,676.00
Ustavni sud Kosova	1,117,000.00	1,117,000.00	1,117,000.00
Kosovska komisija za konkurenciju	229,420.00	205,900.00	180,100.00
Kancelarija glavnog revizora	1,397,824.00	1,210,000.00	1,210,000.00
Informativni finansijski centar	347,498.00	384,498.00	371,000.00
Pravosuđe	991,522.00	1,023,845.00	873,845.00
Sudsko veće Kosova	14,248,461.00	13,702,967.00	13,702,976.00
Regulatorna kancelarija za vodu i otpad	344,520.00	344,520.00	353,133.00
Služba civilnog vazduhoplovstva	840,543.00	840,543.00	840,543.00
Regulatorna kancelarija za železnice	174,092.00	174,092.00	174,092.00
Nezavisna komisija za rudnike i minerale	1,474,595.00	1,474,595.00	1,401,784.00
Nezavisna komisija za medije	875,565.00	875,565.00	875,565.00
Centralna izborna komisija	1,891,110.00	691,110.00	691,110.00
Ombudsman	523,375.00	523,735.00	511,019.00
Institut za pravosuđe Kosova	586,736.00	586,736.00	586,736.00
Nepredviđeni troškovi	5,000,000.00	5,000,000.00	5,000,000.00
Kosovska obaveštajna agencija	1,070,900.00	1,070,900.00	170,900.00
Kosovski odbor za kulturno nasleđe	141,000.00	141,000.00	
Izborna komisija za žalbe i podneske	270,119.00		
Carina		10,276,065.00	9,865,937.00
Kancelarija disciplinskog tužioca		205,885.00	205,885.00
Direkcija za upravna pitanja			16,663.00
Kosovski centar za javnu bezbednost, obrazovanje i razvoj			2,532,925.00
Ukupni centralni budžet	860,171,706.00	893,218,013.00	789,340,069.00
Opšta subvencija		94,260,000.00	94,260,000.00
Posebna subvencija za prosvetu		109,291,318.00	109,080,765.00
Posebna subvencija za zdravstvo		24,810,000.00	24,810,000.00
Posebna subvencija za socijalne usluge		1,930,000.00	1,800,000.00
Projekcija vlastitih prihoda opštine		50,400,000.00	50,400,000.00
Ukupan opštinski budžet		280,961,318.00	280,350,765.00

III. POREĐENJE BUDŽETA ZA 2010. I BUDŽETA ZA 2009. GODINU

Ovaj odeljak predstavlja analizu promena u budžetskim izdvajanjima između budžeta za 2010. i onog za 2009. godinu. Štaviše, ovaj odeljak takođe razmatra pitanje izvršenja budžeta stavljajući u jedan kontekst uporedbu između ova dva budžeta. Analiza prvobitno predstavlja uporedbu na osnovu ekonomskih kategorija i nakon toga pruža komparativnu analizu prema budžetskim organizacijama.

Treba naglasiti da budžetska izdvajanja za 2009. godinu uključuju dodatne troškove koji su nastali kao rezultat rebalansa budžeta sredinom godine. Stoga, implikacije ove analize treba protumačiti imajući u vidu da je izvršena iz statičnog položaja, u jednom utvrđenom vremenskom periodu. Sadržaj analize se menja ukoliko dođe do značajnog rebalansa budžeta tokom 2010. godine. Takođe, poseban akcenat treba staviti na budžetska izdvajanja, i treba dati jasan pregled izvršenja budžeta. U sklopu metodologije ove studije nalazi se načelo da ukoliko bude postojala pretpostavka oko izvršenja budžeta, ona treba da važi za 2009. i 2010. godinu istovremeno.

Analiza predstavljena u ovom odeljku poklanja mnogo veću pažnju rebalansu budžeta za 2009. godinu pošto na najbolji način predstavlja aktuelne troškove za ovu godinu. Bez obzira na isto, uporedbe se vrše i sa početnim budžetom za 2009. godinu i rezultati su predstavljeni

u Tabeli 3.4 kako bi pružili realniji pregled sprovođenja budžetskog procesa u različitim vremenskim periodima.

Budžetska izdvajanja za 2010. godinu iznose 4% ili €46.4 miliona, manje od budžetskih izdvajanja za 2009.

Budžetski prihodi su manji za 4.6%, ali bez obzira na isto ocenjuje se da su redovni javni prihodi viši za 7.5%. Ocena pada u prihodima za 2010. godinu dolazi kao posledica porasta u jednokratnim prihodima u 2009. godini od dividende PTK-a u iznosu od €200 miliona.

Izuzev dividende PTK-a kao jednokratnog prihoda, struktura budžetskih prihoda u značajnoj meri se zasniva na naplaćivanju graničnih taksi. Budžetske tabele pokazuju da ocena budžetskih prihoda ne predviđa nikakvu promenu u strukturi naplate.

Smanjenja u troškovima naglašenija su u kapitalnim troškovima nego u učestalim troškovima. Smanjenja u kapitalnim troškovima iznosila su 12.03% a u tekućim troškovima 1.34%. U sklopu tekućih troškova, budžetska izdvajanja za plate i dodatke uvećana su za 7.53%, dok su budžetska izdvajanja za robu i usluge, i budžetska izdvajanja za dotacije i transfere opala za 4.31% odnosno 8.09%.

Planirani budžetski deficit za 2010. godinu iznosi €127.4 miliona, a za 2009. godinu ova cifra iznosila je €46.4 miliona. Naravno, ove cifre nisu realne kada se uzmu u obzir cifre koje govore o aktuelnom deficitu/suficitu pošto u ovoj fazi nije data nikakva pretpostavka o izvršenju budžeta.

Tabela 3.1 u nastavku govori o vrednostima dodeljenim za 2009. i 2010. godinu.

Vladini organi istakli su u svojim budžetskim tabelama da očekuju da nerealizovani troškovi za 2009. godinu iznose €140 miliona. Stoga, kako bi se utvrdio nivo porasta troškova i saldo primarnog budžeta za 2010. godinu, treba odlučiti o pretpostavkama oko izvršenja budžeta. Ukoliko se nivo nerealizovanih troškova bude poklapao

sa ciframa Vlade, onda 2009. godina treba da se završi sa primarnim budžetskim suficitom od €93.3 miliona, sa troškovima od €1,063. Upoređujući ovaj nivo troškova sa troškovima dodeljenim za 2010. godinu, vidi se porast od 8.81% ili €93.6 miliona.

Bez obzira na isto, kako bi se dobio realniji prikaz, sredstva dodeljena za 2010. godinu treba da se uporede korišćenjem pretpostavke o nerealizovanim troškovima. Ocenjeni nivo od €140 miliona, kao što se ocenjuje od

Table 3.1

	2009	2009 R	2010 Final
UKUPNI PRIHODI	956.5	1,156.6	1,029.2
Dividende		200.0	
Total Expenditures	1,094.4	1,203.0	1,156.6
Pretpostavka nedovoljne potrošnje u smislu stope izvršenja		1,063.0	
Učestali	694.1	718.4	708.8
Plate i nadnice	258.2	262.9	282.7
Roba i usluge	163.9	197.1	188.6
od kojih: komunalije	22.2	22.5	22.2
Dotacije i transferi	219.8	258.4	237.5
Dotacije za JP	30.0	70.1	46.8
Projekat Svetske banke (SEDP)			8.0
Kapitalni troškovi	410.6	470.5	413.9
Rezerve	2.5	3.4	6.7
MOR centralne budžetske organizacije (OSR)	11.0	11.0	19.2
Nerealizovani troškovi		(140.0)	
PRIMARNI SUFICIT ili (DEFICIT)	(137.9)	93.3	(127.4)
Isplata kamate	34.0	35.0	15.0
CELOKUPAN SUFICIT (DEFICIT)	(171.9)	(21.7)	(212.4)
SALDO KBK	135.2	372.4	210.0
REZERVE	200.0	200.0	200.0
Dostupna (praznina) u finansiranju	(64.8)	172.4	10.0

Table 3.2

	2009R	2010	2010
Procenjeni prihodi	1,156.0	1,029.0	1,029.0
Pretpostavljena ukupna stopa potrošnje	88.3%	88.3%	92.0%
Ukupni dodeljeni troškovi	1,203.0	1,156.0	1,156.0
Ukupni izvršeni troškovi	1,062.2	1,020.7	1,063.5
Saldo budžeta	93.8	8.3	(34.5)

strane Vlade, pokazuje nivo izvršenja budžeta od 88.3%. Stoga, može se načiniti uporedba korišćenjem ove norme za budžet od 2010. godine, ili ukoliko se pretpostavi da će doći do porasta u kapacitetima izvršenja budžeta, komparativna analiza sprovede se korišćenjem ocenjene norme izvršenja od 92%.

Tabela 3.2 predstavlja dve cifre o ukupnim troškovima za 2010. godinu. Jedna pretpostavlja da je ukupno izvršenje ispod nivoa od 88.3% ili €1020.7 miliona izvršenih sredstava. Prema prvoj pretpostavci, vlada neće uvećati potrošne kapacitete. Druga pretpostavka je optimističnija pošto predviđa porast potrošnih kapaciteta vlade od 92% ili nivo izvršenih troškova od €1063.5 miliona. Pretpostavka vlade od 88.3% koristi se za 2009. godinu. Nivo prikupljanja prihoda pretpostavlja se da će iznositi 100% u svim slučajevima.

Rezultati ukazuju da u oba slučaja, izvršenje troškova za 2010. godinu u poređenju sa ocenama vlade za izvršenje troškova za 2009. godinu, je niže. Ukoliko nema porasta u potrošnim kapacitetima, onda postoji šansa da troškovi budu 3.91% niži, sa primarnim budžetskim suficitom od €8.3 miliona.

Ukoliko se pretpostavi porast u troškovima vlade, i norma izvršenja od 92%, ukupan iznos izvršenih troškova

iznosiće 0.09% više od troškova ostvarenih u 2009. godini, sa primarnim budžetskim deficitom od -€34.5 miliona.

Treba ponovo naglasiti da na osnovu iskustva iz poslednjih godina, postoji tendencija porasta troškova u budžetskim rebalansima na nivou od 6-10% sredstava izdvojenih u početnom budžetu. Bez obzira na isto, imajući u vidu značajno smanjenje između 2010. i 2009. godine, efekti rebalansa nisu i toliko vidljivi.

Kako bismo videli gde su načinjena smanjenja, ovaj odeljak vraća se ponovo analizi razlika u kontekstu izdvojenih sredstava, usredsređujući se na prvih deset budžetskih zahteva što podrazumeva budžetske organizacije sa najvećim procentom troškova.

Najveće smanjenje nastalo je u izdvajanju budžetskih sredstava za Ministarstvo ekonomije i finansija. Od €186 miliona koliko joj je izdvojeno 2009, ovaj iznos pada na €107 miliona za 2010. godinu ili pad od 42.15%.

Budžetska izdvajanja za Ministarstvo transporta i telekomunikacije pala su sa €161 miliona na €124 miliona, ili 22.4%, sa velikim smanjenjima u tekućim i kapitalnim troškovima.

Izdvajanje za Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije doživelo je pad od 31% ili €16 miliona. Pad od 4.2% ima i Ministarstvo zdravlja.

Najveći porast nastao je u Ministarstvu Kosovskih snaga bezbednosti. Budžet za ovo ministarstvo uvećan je sa €21 miliona na €31 milion. Ovo nije značajan porast ukoliko uzmemo u obzir ukupan iznos, međutim ukoliko uzmemo u obzir promene u potrošnim kapacitetima ovog ministarstva u okviru jedne godine, porast od 38% veoma je značajan.

U budžetskim izdvajanjima za 2010. godinu, najveći procenat finansijskih sredstava dodeljen je Ministarstvu rada i socijalnog staranja. Budžet ovog Ministarstva uvećan je sa €163 miliona na €173 miliona. Budžet ovog ministarstva predstavlja 21% dodeljenog centralnog budžeta, ili 15% ukupnog budžeta za 2010. godinu.

Tabela 3.3 prikazuje prvih deset budžetskih organizacija rangiranih po iznosu finansijskih sredstava koja su im izdvojena u budžetu za 2009. i 2010. godinu.

Table 3.3

Budžetske organizacije rangirane po veličini izdvojenih sredstava u budžetu za 2010.	Iznos
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	173,599,921.00
Ministarstvo transporta i komunikacije	124,818,220.00
Ministarstvo finansija i ekonomije	107,714,343.70
Ministarstvo unutrašnjih poslova	79,803,068.45
Ministarstvo zdravlja	70,825,192.00
Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije	35,936,258.00
Ministarstvo Kosovskih snaga bezbednosti	30,950,531.00
Ministarstvo javnih službi	30,030,969.00
Ministarstvo spoljnih poslova	23,219,367.00
Ministarstvo pravde	21,693,288.00
Ukupna izdvojena sredstva za budžet na centralnom nivou za 2010.	845,004,820.05

Budžetske organizacije rangirane po veličini izdvojenih sredstava u budžetu za 2009.	Iznos
Ministarstvo finansija i ekonomije	186,193,941.06
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	163,301,012.99
Ministarstvo transporta i komunikacije	160,980,517.24
Ministarstvo unutrašnjih poslova	76,080,330.17
Ministarstvo zdravlja	73,995,483.42
Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije	52,264,372.25
Ministarstvo javnih službi	33,502,689.12
Ministarstvo spoljnih poslova	24,820,814.28
Ministarstvo pravde	22,011,411.86
Ministarstvo Kosovskih snaga bezbednosti	21,767,163.06
Ukupna izdvojena sredstva za budžet na centralnom nivou za 2009.	994,409,811.00

Kao što je naglašeno i ranije, trendovi razvoja budžeta razlikuju se kada uporedimo budžetska izdvajanja za 2010. godinu sa početnim budžetskim izdvajanjem za 2009. godinu. Tabela koja sledi predstavlja rezime elemenata diskutovanih do sada uzimajući za komparativnu osnovu početni budžet za 2009. godinu.

Table 3.4

	2009. Početni budžet	Budžet za 2010.	Trend	Razlike
Ukupni prihodi	956.5	1,029.2	porast	7.60%
Ukupni rashodi	1,094.4	1,156.6	porast	5.68%
Učestali	694.1	708.8	porast	2.12%
Roba i usluge	163.9	188.6	porast	15.08%
Plate i nadnice	258.2	282.7	porast	9.47%
Dotacije i transferi	219.8	237.5	porast	8.04%
Kapital	410.6	413.9	porast	0.80%
Primarni budžetski deficit	(137.91)	(127.4)	pad	-7.62%
Glavna resorna ministarstva				
Ministarstvo ekonomije i finansija	176.5	107.7	pad	-38.97%
Ministarstvo transporta i telekoma	115.9	124.8	porast	7.68%
Ministarstvo obrazovanja	44.0	35.9	pad	-18.32%
Ministarstvo zdravlja	66.3	70.8	porast	6.82%
Ministarstvo Kosovskih snaga bezbednosti	20.5	30.9	porast	50.98%
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	159.9	173.6	porast	8.56%

Sezonalnost troškova: Troškovi u posljednjem tromesečju godine

Jedan uznemiravajući fenomen u vremenskoj strukturi budžetskih troškova jeste potrošnja budžeta nesrazmerno u posljednjem tromesečju godine. Ova struktura troškova naglašenija je tokom poslednje dve godine, od kada je nivo kapitalnih troškova skoro udvostručen. U ovom trenutku ne mogu se dati tačne informacije o nivou troškova u posljednjem tromesečju

pošto konačan izveštaj trezora o troškovima još uvek nije objavljen na veb stranici Ministarstva ekonomije i finansija. Međutim, imajući u vidu podatke iz devetomesečnog izveštaja, mogu se dati približne ocene koje prikazuju ovaj fenomen.

u milionima evra	Rebalans budžeta za 2009.	Devetomesečni period (jan-sep.) <i>iz Trezora:aktuelno</i>	Tromesečje (okt-dec.) <i>procena</i>
Troškovi Realizacija kao % ukupne sume	1203	669.85 56%	533.15 44%
Troškovi sa nereali- zovanim troškovima od 140 miliona evra Realizacija kao % ukupne sume	1063	669.85 63%	393.15 37%
Kapitalne investicije Realizacija kao % ukupne sume	470.5	187.04 40%	283.46 60%
Kapitalne investicije sa izvršenjem od 84% Realizacija kao % ukupne sume	395.2	187.04 47%	208.2 53%

Kao što se vidi u gore navedenim tabelama, kada bi se troškovi realizovali u potpunosti u 2009. godini onda bi 44% ovih troškova bilo realizovano u posljednjem tromesečju. Ali ovakva potrošnja daleko je od stvarnosti, stoga ukoliko se prihvati pretpostavka vlade od nerealizovanim troškovima od 140 miliona evra, može se zaključiti da je 37% ukupnih troškova realizovano u posljednjem tromesečju. Konkretno, nesrazmernost troškova naglašena je za kapitalne troškove, koji bi za razliku od tekućih troškova, 60% istih bilo potrošeno u posljednjem tromesečju kada bi

izvršenje bilo 100%. Ali i jednim stepenom izvršenja, nesrazmernost ostaje slična, tako da se 53% troškova realizuje u posljednjem tromesečju.

Ova nesrazmerna struktura troškova zabrinjavajuća je pošto ugrožava verodostojnost i efikasnost procesa planiranja, postupaka nabavke i kvaliteta realizovanih projekata.

IV. POREĐENJE REBALANSA BUDŽETA ZA 2009. GODINU SA REALIZOVANIM BUDŽETOM ZA 2008. GODINU

Ovaj odeljak predstavlja analizu rebalansa budžeta za 2009. godinu upoređujući ga sa budžetom realizovanim u 2008. godini primenom iste metodologije kao i ona koja je predstavljena u prethodnom delu. Analiza predstavljena u ovom delu koristi cifre koje su realizovane

za budžet 2008. godine i upoređuje ih sa ukupnim iznosima dodeljenim u budžetu za 2009. Na samom početku, razlika između ove dve godine predstavlja se na osnovu ekonomskih kategorija. Nakon toga, ovaj odeljak predstavlja razlike između budžeta realizovanog 2008. godine sa pretpostavkama o izvršenju ukupnih troškova sa normom od 88.3%, kao što je pretpostavljeno od strane vlade. Nakon toga, analiza se nastavlja poređenjem po budžetskim organizacijama.

Izdvojena sredstva u rebalansu budžeta za 2009. godinu veća su za 27.68% ili €260.8 miliona u odnosu na izdvojena budžetska sredstva realizovana za 2008. Prihodi su takođe viši za 22.72% ili €214.1 miliona. Prikupljanje graničnih такси nastavlja da predstavlja glavni izvor prikupljanja prihoda. Bez obzira na isto, treba naglasiti da je porast u prihodima posledica jednokratne dividende PTK-a, i ukoliko se ona isključi, prihodi za budžet 2009.

Table 4.1

	2008	2009	2009R
UKUPNI PRIHODI	942.3	956.5	1,156.5
UKUPNI RASHODI	942.4	1,094.4	1,203.3
Učestali	595.3	664.1	718.4
Plate i nadnice	227.1	258.2	262.9
Roba i usluge	158.4	163.9	197.1
od kojih: komunalije	18.5	22.2	22.5
Dotacije i transferi	209.8	219.8	258.4
Kapitalni troškovi	347.1	410.6	470.5
Rezerve	-	2.5	3.4
MOR centralne budžetske organizacije (OSR)	-	11.0	11.0
PRIMARNI SUFICIT ili (DEFICIT)	(0.1)	(137.9)	(46.8)
CELOKUPAN SUFICIT (DEFICIT)	(43.8)	(171.9)	(182.2)
SALDO KBK	414.1	135.2	211.9
REZERVA	50.0	200.0	200.0

godine jedva da se uvećavaju za 1.5% ili €14.1 milion, u poređenju sa realizovanim ciframa.

U izdvajanjima za rebalans budžeta za 2009. godinu, kapitalni troškovi doživeli su porast od 35.5% u poređenju sa učestalim troškovima, koji su doživeli porast od 20.6%. U sklopu učestalih troškova, sredstva izdvojena za plate i dodatke porasla su za 15.74% kao i izdvojena sredstva za robu i usluge dok su se za subvencije i transfere uvećala za 24.4% odnosno 23.1%.

Tabela 4.1 pokazuje realizovane cifre i izdvojena sredstva iz budžeta za 2008. i 2009. godinu.

Procena primarnog budžetskog deficita za 2009. godinu iznosi €46.4 miliona, a primarni deficit realizovan za 2008. godinu iznosio je €83,414. Pošto očekivanja vlade oko nerealizovanih budžetskih troškova za 2009. godinu iznose €140 miliona, cifre realizovane za 2009. godinu dovešće do budžetskog deficita od €93.6 miliona, uz pretpostavku potpunog prikupljanja prihoda.

Ukoliko pogledamo Tabelu 4.2 možemo videti da se norma ukupnog realizovanog izvršenja budžeta za 2008. godinu nalazila na nivou od 84% ili €942.42 miliona izvršenja ukupnih troškova. Prilikom rebalansa budžeta za 2009. godinu, vlada je pretpostavila porast u svojim

potrošnim kapacitetima sa normom od 88.3% za 2009. godinu. Ukoliko istorijski trend porasta troškova na kraju godine bude nastavljen, iznos nerealizovanih troškova od €140 miliona, kao što je istaknuto od strane vlade u tabelama objavljenim prilikom rebalansa budžeta za 2009. godinu, biće niži. Posledično, norma izvršenja budžeta za 2009. godinu može se uvećati, smanjujući na ovaj način primarni pretpostavljeni budžetski deficit.

Ovaj odeljak nastavlja se uporedbom izdvojenih budžetskih sredstava prema budžetskim organizacijama. Ova analiza predstavlja promene u izdvojenim sredstvima iz budžeta realizovanog 2008. godine sa rebalansom budžeta za 2009. godinu za prvih deset budžetskih organizacija sa najvećim procentom troškova.

Veliki porast nastao je u izdvajanju budžeta za Ministarstvo unutrašnjih poslova. Sa €15 miliona koliko je potrošeno 2008. godine, budžetsko izdvajanje za 2009. godinu iznosi €76 miliona, dakle porast od 400%.

Budžet Ministarstva ekonomije i finansija kao jedne od najvećih budžetskih organizacija smanjen je za oko €11 miliona u rebalansu budžeta za 2009. godinu u poređenju sa troškovima realizovanim u 2008. godini.

U izdvojenim sredstvima u sklopu rebalansa budžeta za 2009. godinu, prema trima najvećim budžetskim

Table 4.2

	2008	2009R
Procenjeni prihodi	942.34	1156.6
Pretpostavljena ukupna stopa potrošnje	84.0%	88.3%*
Ukupni dodeljeni troškovi	1122	1203
Ukupni izvršeni troškovi	942.42	1063
Saldo budžeta	-0.08	93.6

organizacijama shodno procentu izdvojenih finansijskih sredstava iz centralnog budžeta nalazili su se; Ministarstvo ekonomije i finansija sa 18.72%, Ministarstvo rada i socijalnog staranja sa 16.42% i Ministarstvo transporta i telekomunikacije sa 16.19%.

Tabela 4.3 predstavlja prvih deset budžetskih organizacija rangiranih po iznosu finansijskih sredstava dodeljenih iz budžeta za 2009. godinu.

Tabela 4.4 predstavlja prvih deset budžetskih organizacija rangiranih po iznosu finansijskih sredstava dodeljenih iz budžeta za 2008. godinu.

Table 4.3

Budžetske organizacije rangirane po veličini izdvojenih sredstava u budžetu za 2009.	Iznos
Ministarstvo finansija i ekonomije	186,193,941.06
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	163,301,012.99
Ministarstvo transporta i komunikacije	160,980,517.24
Ministarstvo unutrašnjih poslova	76,080,330.17
Ministarstvo zdravlja	73,995,483.42
Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije	52,264,372.25
Ministarstvo javnih službi	33,502,689.12
Ministarstvo spoljnih poslova	24,820,814.28
Ministarstvo pravde	22,011,411.86
Ministarstvo Kosovskih snaga bezbednosti	21,767,163.06
Ukupna izdvojena sredstva za budžet na centralnom nivou za 2009.	994,409,811.00

Table 4.4

Budžetske organizacije rangirane po veličini izdvojenih sredstava u budžetu za 2008.	Iznos
Ministarstvo finansija i ekonomije	197,520,135.32
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	156,730,459.00
Ministarstvo transporta i komunikacije	139,394,085.00
Ministarstvo zdravlja	64,768,404.00
Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije	56,819,869.00
Ministarstvo javnih službi	19,086,767.00
Ministarstvo pravde	18,697,679.00
Ministarstvo unutrašnjih poslova	15,219,485.00
Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja	12,405,889.00
Ministarstvo kulture, omladine i sporta	11,743,508.00
Ukupna izdvojena sredstva za budžet na centralnom nivou za 2008.	763,282,080.46

V. PREPORUKE

- **Klasifikacija potrošnih kategorija treba biti transparentnija tokom predstavljanja budžeta pred parlamentom.** Svaka nejasnoća treba biti rešena transparentno, jednom jedinom odlukom o tome kako treba klasifikovati delove memoranduma kao što su fiskalne rezerve i krediti za javna preduzeća. Transparentno klasifikovanje troškova uvećaće kredibilitet procesa pripreme budžeta i uklonilo bi sumnju javnosti u pogledu konačnog nivoa troškova.
- **Treba izbeći zakašnjenja u prosleđivanju budžetskih cirkulara.** ZUJFO ističe rok koji je utvrđen za dozvoljavanje prvog budžetskog cirkulara. Ovo ne samo da predstavlja obavezu, već izbegavanje zakašnjenja u raspodeli cirkulara obezbeđuje blagovremenost procesa pripreme budžeta.
- **SOR treba da predstavlja dokument za upućivanje u procesu budžetskog planiranja.** Obrazloženje o upotrebi ograničenja kao što je naglašeno u SOR-u treba da bude racionalno planiranje. Korišćenje spoljnih stimulansa, kao što je MMF, ometa razvoj zrelog procesa donošenja politika.
- **Budžetske organizacije treba da budu zastupljene na adekvatnom nivou tokom budžetskih pretresa.** Kao što je istaknuto u "Smernicama za proces donošenja i planiranja budžeta Kosova", učešće najviših zvaničnika administracije budžetskih organizacija obezbeđuje potrebnu koheziju za uspešan budžetski proces.
- **Budžetske organizacije treba da poštuju ograničenja predviđena cirkularom o budžetu tokom izrade budžetskih zahteva.** U početnim fazama budžetskog planiranja, značajna razlika između ograničenja predviđenih u budžetskim cirkularima i budžetskim zahtevima od strane budžetskih organizacija pokazuje efikasnost uloge cirkulara i služi kao vodič za pripremu budžetskih zahteva.
- **Na zakonska neslaganja treba odgovoriti u cilju uvećavanja nivoa koordinacije.** Situacija nastala između MEF-a i Ustavnog suda pokazuje na jasnom primeru kako zakonska neslaganja mogu stvoriti odsustvo koordinacije.
- **Rebalans budžeta treba da prati postupke pomenute u članu 25 ZUJFO-a.** To znači da jednokratni prihodi ne treba da utiču na proces rebalansa, i umesto porasta u budžetskim troškovima, ovaj proces treba da predstavlja ocenu početnog dodeljivanja finansijskih sredstava u poređenju sa učinkom budžetskih organizacija do sredine godine, i treba da posluži kao referentna tačka za eventualnu ponovnu dodelu sredstava usled ove procene. Štaviše, proces pripreme budžeta ne treba da bude ometen postupcima rebalansa koji privlače kadrovske kapacitete za reviziju umesto da se ovi kapaciteti usredsrede na fazu utvrđivanja prioriteta za godišnji budžet kao što je naglašeno u smernicama MEF-a.

VI. ZAKLJUČAK

Ova analiza usredsređuje se na tri glavna stuba od značaja za sveobuhvatnu ocenu upravljanja javnim finansijama na Kosovu.

Kao prvi stub analize, primećeno je da je proces planiranja budžeta za 2010. godinu bio blagovremen, sa izuzetkom kraćeg zakašnjenja u donošenju prvog budžetskog cirkulara.

Najproblematičniji slučajevi ostaju slučajevi odgovarajuće klasifikacije, učešća uprave budžetskih organizacija u procesu, uloge srednjeročnog planiranja rashoda i upotrebe spoljnih politika kao što su politike MMF-a u definisanju fiskalnih ciljeva. Takođe, mogućnost da imamo neregularni budžetski rebalans u 2010. godini, ugrožava kredibilitet budžeta za 2010. godinu kao mehanizma godišnjeg planiranja.

Kao drugi stub, budžet za 2010. godinu kao nastavak procesa planiranja iz 2009. godine, na koji se odražava i budžet za 2009. godinu, predviđa skraćivanje troškova za 2010. godinu. Načinjena je uporedba rebalansa budžeta i početnog budžeta za 2009. godinu, i kao posledica neslaganja između rebalansa i početnog budžeta, trendovi se razlikuju.

Bez obzira na isto, ova analiza dolazi do zaključka da razvoj trenda troškova u 2010. godini zavisi od nivoa izvršenja u ovoj godini. Na osnovu ove analize, ukoliko vlada uspe da izvrši ukupne troškove dodeljene u normi od 88.3% za 2009. godinu, i ukoliko ovaj nivo izvršenja doživi porast na 92%, ponovo će ovi troškovi biti smanjeni za 2010. godinu. Treba naglasiti da je ova analiza isključila mogućnost za

sprovedenje značajnog budžetskog rebalansa za 2010. godinu.

Kao treći stub ove analize, izdvojena sredstva u početnom budžetu i rebalansu budžeta za 2009. godinu upoređena su sa troškovima za 2008, i primećeno je da je 2009. bila godina sa vrtoglavim porastom u troškovima. Prihodi su bili mnogo veći kao posledica dividende PTK-a. Izvršenje troškova načinjeno je u normi od 84% u 2008. godini, i izdvojena sredstva za 2008. godinu iznosila su 27.8% manje u odnosu na 2009. godinu (uključujući i dodatna izdvajanja nakon rebalansa budžeta za 2009. godinu).

VII. BIBLIOGRAFIJA

Tabele nacrtu budžeta i budžeta za 2010. godinu

Tabele rebalansa budžeta za 2009. i 2008.

Tabele budžeta za 2009. i 2008.

Smernice o donošenju i planiranju budžeta

Srednjeročni okvir rashoda za period 2010-2012.

Zakon o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima

Budžetski cirkular za period od 2010-01, 2010-02 i 2010-03.

Budžetski cirkular opštine za period od 2010-01. i 2010-02.

Budžetski pretresi održani 18. septembra 2009.

Mbështetur nga:

