

Transparenca Fiskale në Teori dhe Praktikë: Rasti i Kosovës

Bedri PEÇI*

Abstrakt

Në teorinë financiare nga këndvështrime të ndryshme janë dhënë përkufizime të ndryshme të transparencës në përgjithësi dhe transparencës fiskale në veçanti. Sot, transparenca është bërë një tregues i cilësisë së institucioneve dhe besueshmërisë së shteteve bashkëkohore. Ndryshimet e shpeshta shoqërore-politike në Kosovë nga viti 1999 deri në pjesën e dytë të vitit 2008 dhe ato që pasuan kanë pasur efektet e tyre edhe në menaxhimin e financave publike, procedurën buxhetore dhe transparencën fiskale. Me shpalljen e pavarësisë së Kosovës dhe hyrjen në fuqi të Kushtetutës, de jure, u rrit roli i Parlamentit në procedurën buxhetore. Megjithë rezultatet e arritura, kjo analizë evidenton shumë mangësi që janë të nevojshme për t'u adresuar në mënyrë që të rritet transparenca fiskale. Transparenca duhet të rritet, përveç të tjerash, nëpërmjet rritjes së rolit të Parlamentit në procedurën buxhetore. Në këtë kuadër veçojmë nevojën e rritjes së rolit të Parlamentit mbi bazën e faktorëve në vijim: a) rritjen e mundësisë së parlamentit që të ketë qasje në dokumente të rëndësishme mbi buxhetin; b) rritjen e rolit të komisioneve parlamentare në kontrollin buxhetor; c) rritjen e kapacitetit dhe mundësisë së parlamentit për hulumtim dhe analizë të buxhetit; dhe d) rritjen e dinamikës së partive politike.

Fjalët kyç: Transparenca Fiskale, Indekse, Procedura Buxhetore, Parlament.

1. Hyrje

Transparenca ka qenë dhe mbetet objekt vëmendjeje në rritje i politikës në nivele kombëtare dhe ndërkombëtare midis agjencive të tilla si Fondi Monetar Ndërkombëtar (FMN) dhe Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik (OECD), dhe përmes OJQ-ve dhe iniciativave të tilla si Projekti i Buxhetit Ndërkombëtar që promovon aftësinë e shoqërisë civile për të analizuar dhe për të influencuar procesin buxhetor dhe rezultatin e saj.

* Prof. Asoc. Titullar i lëndës Financat dhe e Drejta Financiare, Departamenti i Shkencave Juridiko-Financiare, Fakulteti Juridik, Universiteti i Prishtinës.

Rëndësia e transparencës doli në pah, veçanërisht në vitet '90 të shekullit të kaluar, pas goditjeve të vështira që përjetuan shtetet dhe rajonet e ndryshme, si kriza meksikane (1994) dhe ajo aziatike (1997).¹ Këto dy kriza në teorinë financiare njihen si pika kthese në debatin akademik dhe institucional mbi transparencën, duke ngritur shqetësime në lidhje me ndikimet e mundshme negative në mungesë të transparencës në përgjithësi dhe transparencës fiskale në veçanti.

Sipas FMN-së mungesa e transparencës ishte shkaku kryesor i krizës meksikane të 1994-95 dhe të krizave të reja të tregut të viteve 1997-98 në Azi dhe Rusi.² Sipas pikëpamjes së tyre, të dhënat e papërshtatshme ekonomike, dobësitë e fshehura në sistemet financiare, si dhe mungesa e qartësisë rreth politikave qeveritare kontribuan në humbjen e besimit dhe kjo rrezikoi në fund edhe minimin e stabilitetit global.

Duke qenë se termi transparencë ka një aplikim shumëdimensional në politikë, financa publike, burokraci, etj, ne kryesisht në këtë punim i referohemi transparencës fiskale/buxhetore dhe si rrjedhojë edhe disa implikimeve të saj në perspektivë më të gjerë.

Institucionet ndërkombëtare përfundimisht e zhvendosen interesin e tyre gjithnjë e më shumë në drejtim të avancimit të marrëdhënieve midis qeverisjes së mirë dhe rritjes së transparencës për të arritur rezultatet më të mira ekonomike dhe sociale. Në këtë drejtim, FMN-ja hapi rrugën me përpilimin e Kodit të Praktikave të Mira për Transparencën Fiskal - Deklaratën për Parimet në mbledhjen e saj të 50 në Uashington DC më 16 prill, 1998.³ Ndërkohë, institucionet e tjera ndërkombëtare filluan promovimin e politikave transparente midis vendeve të tyre anëtare. Shembuj janë OECD me 'Praktikat më të Mira për Transparencën Buxhetore'⁴ të përpiluara në vitin 2001. Transparenca më e madhe fiskale ka qenë e këshilluar nga këto institucione në shumë shtete, duke përfshirë ekonomitë në tranzicion, si një parakusht për qëndrueshmërinë fiskale dhe qeverisjen e mirë.

Nga literatura ekonomike empirike mësojmë se shtete me transparencë të ulët fiskale kanë tendencë që të përjetojnë nivele të ulëta të investimeve të huaja direkte (FDI), nivel më të lartë të korrupsionit, normat të rritjes së ngadaltë dhe për rrjedhojë edhe nivele më të ulëta të Produktit të Brendshëm Bruto (PBB) për frymë.

Përkundër vëmendjes që transparenca ka marrë në dekadën e fundit, studimet empirike mbi rëndësinë e saj janë ende mjaft të kufizuara. Shkencëtarë financiarë

¹ L. Philipps, M. Stewart, 'Defining Fiscal Transparency: Transnational Norms, Domestic Laws and the Politics of Budget Accountability', 4 CLPE Research Paper 38 (2008) 1.

² IMF, 'Increased Openness, Transparency is key to preventing financial crisis', në IMF, *Survey Supplement* Vol. 30 (2001) 7-8.

³ IMF (1998) Codes of Good Practices on Fiscal Transparency.

⁴ OECD (2001) OECD Best Practices for Budget Transparency.

dhe institucione të ndryshme nderkombëtare vitet e fundit kanë përqendruar studimet mbi efektet pozitive të transparencës fiskale, - të tilla si qasje të përmirësuar në tregjet ndërkombëtare të kapitalit, tërheqjen e investimeve të huaja direkte, parandalimin e krizave financiare dhe uljen e diferencave të normave të interesit.

Në teorinë dhe praktikën buxhetore bashkëkohore transparencës buxhetore, respektivisht procedurës buxhetore (parimi i publicitetit buxhetor) po i kushtohet rëndësi gjithnjë e më e madhe. Kjo po manifestohet përmes sanksionimit të obligimit të transparencës në të gjithë procedurën buxhetore.

Transparenca buxhetore u bën të mundëshme dhe u siguron obliguesve tatimor dhe të gjithë qytetarëve që të njihen me llojin dhe madhësinë e hyrjeve buxhetore si dhe me qëllimin e shpenzimit të tyre, përkatësisht me veprimtarinë financiare të shtetit.

Parimi i transparencës së procedurës buxhetore u mundëson qytetarëve kontrollin e të gjitha institucioneve që marrin pjesë në procesin buxhetor: parlamentit, qeverisë, organeve administrative, organeve të kontrollit buxhetor etj, në të gjitha fazat e ciklit buxhetor, si për përpilimin dhe aprovimin e buxhetit, ashtu edhe për kontrollin e realizimit të tij si dhe për miratimin e llogarisë përfundimtare.

Parimi i transparencës së procedurës buxhetore kur respektohet bën të mundur që 'hulumtuesit akademikë, organizatat joqeveritare si dhe grupe të ndryshme të japin analizë të pavarur lidhur me prioritetet buxhetore'.⁵

Transparenca buxhetore është e domosdoshme në të gjitha fazat e procedurës buxhetore, si për fazën e përpilimit, aprovimit, realizimit, kontrollit si dhe për fazën e llogarisë përfundimtare.

Transparenca e procedurës buxhetore ka rëndësi vitale, veçanërisht për shoqëritë në tranzicion siç është rasti i Kosovës. Shumë shtete⁶ në praktikën e tyre buxhetore nuk i plotësojnë standardet e transparencës së procedurës buxhetore. Në këto shtete: organet ekzekutive dominojnë përgjatë gjithë procedurës buxhetore; organet legislative kanë pushtet të kufizuar në debatin buxhetor si dhe në rekomandimet përmes amendamenteve; është e kufizuar mundësia e informacionit për vlerësim efektiv të ekzekutimit të buxhetit; si dhe publiku ka shumë pak qasje në procedurën buxhetore.

Ky punim është strukturuar si më poshtë: në pjesën e parë kemi analizuar kuptimin e transparencës fiskale në teorinë buxhetore. Në këtë kuadër kemi analizuar qasjet në përkufizimet e dhëna mbi konceptin e transparencës fiskale. Në

⁵ ED Lazere, *Improving the transparency of the DC Budget*, (Fiscal Policy Institute 2002) 1.

⁶ Veçanërisht shtetet e Evropës Juglindore të cilat ende gjenden në procesin e tranzicionit janë: Shqipëria, Maqedonia, Mali i Zi, Serbia si dhe Kosova.

pjesen e dytë kemi shqyrtuar literaturën përkatëse mbi transparencën fiskale. Në këtë kuadër, përveç literaturës, kemi analizuar edhe masat dhe normat juridike që direkt ose indirekt e promovojnë transparencën fiskale. Në pjesën e tretë kemi analizuar ndikimin e ndryshimeve juridiko-politike në menaxhimin e financave publike, transparencës dhe llogaridhënies fiskale në Kosovë pas vitit 1999. Në pjesën e katërt kemi analizuar rolin e parlamenteve në procedurat buxhetore si faktorë të fuqishëm të zhvillimit të transparencës fiskale dhe rastin e Kosovës së pasluftës. Shqyrtimi i hapur, i hollësishëm dhe transparent në parlament është i kushtëzuar në mënyrë indirekte nga: a) mundësia e parlamentit që të ketë qasje në dokumente të rëndësishme mbi buxhetin; b) roli i komisioneve parlamentare në kontrollin buxhetor; c) kapaciteti dhe mundësitë e parlamentit për hulumtim dhe analizë të buxhetit; dhe d) dinamika e partive politike.

Në përputhje me këtë, kemi bërë analizimin e rolit të Parlamentit të Kosovës *vis-à-vis* procedurës buxhetore mbi bazën e ndikimit të katër faktorëve të lartpërmendur me qëllim që të vëm në spikam specifikat e rolit të Parlamentit të Kosovës në procedurën buxhetore. Si kritere mbështetës për vlerësimin e rolit të Parlamentit të Kosovës në procedurën buxhetore kemi marrë analizat krahasuese të autorëve⁷ tjerë të bëra në shtete të tjera. Hulumtimet i kemi mbështetur edhe në burime dytësore, analizimin e të gjitha dokumenteve ligjore në të cilat bazohet procedura buxhetore si dhe raportet e Ministrisë së Ekonomisë dhe Financave. Në fund kemi paraqitur konkluzionet.

2. Kuptimi i Transparencës Fiskale

Në teorinë financiare autorë të ndryshëm nga këndvështrime të ndryshme kanë dhënë përkufizime të ndryshme të transparencës në përgjithësi dhe transparencës fiskale në veçanti.

⁷ J. De Haan, W. Wim Moessen, B. Bjorn Volkernik, 'Budgetary Procedures – Aspects and changes: New Evidence for some European Countries' në M.J. Poterba, J. Von Hagen (red), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, (Chicago UP 1999) 265-301; A. Alesina, R. Perotti, 'Budget Deficits and Budget Institutions' në M.J. Poterba, J. Von Hagen (red), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, (Chicago UP 1999) 13-37; A. Alesina, R. Hausmann, E. Stein, 'Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America', NBER Working Paper No. 55861 (1996); J. Von Hagen, 'Budgeting procedures and fiscal performance in the European Community' Economic Paper No. 96, Commission of the European Communities (1992); J. Von Hagen, I. Harden, 'National Budget Processes and Fiscal Performance' 3 *European Economy: Reports and Studies* (1994) 311-418; J. Wehner, 'Povratak s margine? Redefinisanje doprinosa parlamenta proračunskom ciklusu' 28 *Financijska Teorija i Praksa*, (2004) 7-23 (E disponueshme online në <http://www.ijf.hr/FTP/2004/1/wehner.pdf>); A. Lupia, M.D. McCubbins, 'Who Controls? Information and the structure of the Legislative Decision Making', 19 *Comparative Legislative Research Center*, (1994) 361-384.

Në fillim të shqyrtimit të literatures përkatëse fillojmë me përkufizimin e transparencës në përgjithësi nga Drabek dhe Payne.⁸ Ata transparencën e përshkruajnë si 'referim te qartësia dhe efektiviteti i aktiviteteve me ndikim në politikat publike, ndërsa transparencën fiskale si lidhje me synimet e politikës së hapjes, formulimit dhe zbatimit'. Një përkufizim më specifik i transparencës mund të rrjedhë në qoftë se përkufizimi jepet në raport të saj me politikat fiskale dhe buxhetore. Nga ky dimension Kopits dhe Craig e kanë përshkruar si:

[H]apje drejt publikut të gjerë në lidhje me strukturën dhe funksionet e qeverisë, qëllimet e politikës fiskale, llogaritë e sektorit publik, dhe projeksioneve. Ajo përfshin qasje të drejtpërdrejtë dhe të besueshme, të plotë, në kohë, të kuptueshme, dhe ndërkombëtarisht të krahasueshme të aktiviteteve të qeverisë [...] në mënyrë që tregjet financiare dhe elektorati mund të vlerësojë saktë pozicionin financiar të qeverisë dhe koston e vërtetë të aktiviteteve dhe përfitimeve të qeverisë, duke përfshirë edhe implikimet e tashme dhe të ardhshme ekonomike dhe sociale të tyre.⁹

Një përkufizim i tillë i dhënë nga Kopits dhe Craig mbi transparencën fiskale korrespondon me Kodin e FMN-së për Transparencën Fiskale (1999, 2007 i rishikuar). FMN e përkufizon transparencën fiskale si hapje publike për të kaluarën e qeverisë, të tanishmen dhe të ardhmen e aktiviteteve fiskale, dhe në lidhje me strukturën dhe funksionet e Qeverisë që përcaktojnë politikat fiskale dhe rezultatet. Kodi e shtrin këtë përkufizim në katër fusha fiskale: (1) qartësia e roleve dhe përgjegjësive; (2) proceset e hapura buxhetore; (3) disponueshmëria e informacionit tek publiku, dhe (4) garancia në lidhje me integritetin e informacionit, duke përfshirë edhe kërkesën se informacioni fiskal duhet të shqyrtohet nga jashtë. Përveç FMN-së, në një mendim me Kopits dhe Craig është edhe Alta Folscher e cila mbi bazen e studimeve paraprake nuk e sheh vetem si hapje drejtë publikut por si hapje në kohë të duhur, të saktë dhe relevant të informacioneve mbi veprimet, rregullat, planet dhe proceset.¹⁰

Në këtë kontest OECD e përkufizon transparencën buxhetore si 'zbulimi i plotë i të gjithë informacionit përkatës fiskal në kohën e duhur dhe në mënyrë sistematike'.¹¹ Pra OECD në Praktikën më të mira në Transparencën Fiskale (2001) përshkruan transparencën fiskale më ngushtë. Transparenca është përshkruar si

⁸ Z. Drabek, W. Payne, 'The Impact of Transparency on Foreign Direct Investment', Staff Working Paper No. ERAD-99-02 (2001).

⁹ G. Kopits, J. Craig 'Transparency in Government Operations', 158 IMF Occasional Paper (1998) 1.

¹⁰ A. Folscher, *Budget Transparency: New frontiers in transparency and accountability*, (Transparency Accountability Initiative 2010) 11.

¹¹ OECD, *OECD Best Practices for Budget Transparency* (2001) 3.

lidhje me politikën e hapjes, synimet, formulimet dhe zbatimin, duke e zgjeruar këtë karakteristikë të (1) raportet e nevojshme në procesin buxhetor dhe përmbajtjen e tyre të përgjithshme, (2) dhënien e informacioneve shpjeguese specifike në raporte dhe (3) aplikimin e praktikave të nevojshme për të siguruar integritetin dhe cilësinë e informacionit në raporte. Me pak fjalë, OECD fokusohet në informacionin që duhet të jetë në dispozicion të publikut, afateve kohore dhe standardet e cilësisë.

Një përkufizim tjetër specifik i procedurave transparente të raportimit të buxhetit është dhënë nga Poterba dhe von Hagen:

Një proces transparent buxhetor është ai që siguron informacion të qartë në të gjitha aspektet e politikës qeveritare fiskale. Buxhetet që përfshijnë llogaritë të shumta si të veçanta dhe që dështojnë për të konsoliduar të gjithë aktivitetin fiskal në masë 'vija e poshtme' të vetme nuk janë transparente. Buxhetet që janë lehtësisht të disponueshme për pjesëmarrësit publik dhe procesin e politikave të vendimmarrjes në funksion të informacionit aktual të konsoliduar, janë transparente.¹²

Ndërsa Lassen dhe Alt konsidrojnë se 'transparenca fiskale ju mundëson votuesve, grupeve të interesit, si dhe partive politike konkurruese për të vëzhguar apo konkluduar më mire dhe më me saktësi shkaqet dhe pasojat e politikës fiskale të qeverisë, qoftë drejtpërdrejt ose përmes mediave'.¹³

3. Shqyrtimi i Literaturës Përkatesë

Bazuar në shumë artikuj shkencor koncepti i transparencës fiskale në dekadën e fundit po merr aq shumë rëndësi brenda struktues së buxhetit sa që është bërë një tregues i cilësisë së institucioneve dhe besueshmërisë së shteteve. Literatura teorike mbi implikimet e transparencës fiskale nuk është e madhe, por po zgjerohet shpejtë.

Autorë të ndryshëm financiar e kanë trajtuar transparencën fiskale në dimensione të ndryshme. Disa autorë kanë studiuar marrëdhëniet mes transparencës fiskale dhe performancës fiskale dhe/ose treguesve të tjerë makroekonomikë, duke ofruar më tepër shpjegime dhe teori të ndryshme sesa një përgjigje unike dhe të përbashkët.

Erbash (2004)¹⁴ ka analizuar lidhjen midis transparencës dhe nivelit të investimeve që një shtet mund të tërheqë. Ai tregon se kthimi nga investimi është më i lartë në vendet më transparente dhe se pasiguria e rezultateve të mundshme është më e

¹² J. Poterba, J. von Hagen, *Fiscal Institutions and Fiscal Performance* (Chicago UP 1999) 3-4.

¹³ J.E. Alt, D.D. Lassen, 'Fiscal Transparency, Political Parties, and Debt in OECD Countries' 50 *European Economic Review* (2006) 531.

¹⁴ S.N. Erbas, 'Ambiguity, Transparency, and Institutional Strength', IMF Working Paper, No. WP/04/115 (2004).

zvogëluar. Prandaj, këto shtete tërheqin më shumë investimeve kapitale se vendet më pak transparente. Hamed¹⁵ në studimin e tij në 2005 konstaton se shtetet me indeks të lartë të transparencës fiskale karakterizohen me diciplinë më të mirë fiskale. Gleich (2003)¹⁶ tregon se procedurat buxhetore të cilat i reduktuan problemet buxhetore në shtetet e Evropës lindore kanë rezultuar me rritjen e disiplinës fiskale në këto shtete. Milesi-Ferreti (2004)¹⁷ studion ndërveprimin midis transparencës fiskale dhe rregullave fiskale, duke u përqendruar në efektet e Traktatit të Mastrihtit në shtetet anëtare të BE-së. Andreula, Chong dhe Guillén (2009)¹⁸ kanë analizuar interaksionin midis transparencës fiskale dhe cilësisë institucionale për të ardhur në përfundimin se qeverisja e mirë dhe cilësia institucionale janë të kushtëzuara nga transparenca fiskale dhe anasjelltas. Këta tre autorë e nxjerrin këtë përfundim mbi bazën e analizës së indikatorëve të transparencës fiskale të përcaktuara me Kodin e FMN-së mbi praktikën e mira të transparencës fiskale si dhe mbi Raportin e FMN-së mbi Vëzhgimin e Standardeve dhe KODEVE (ROSCs) të vitit 2007. Haque dhe Neanidis (2009) kanë analizuar ndikimin e transparencës fiskale në korrupsion për të përfunduar se transparenca fiskale ka ndikim negativ në korrupsion. Përfundimet e tyre nga ky studim i fuqizojnë zërat për ndikimin e transparencës fiskale në kufizimin e korrupsionit.

FMN¹⁹, Banka Botërore dhe OECD kanë zhvilluar pyetësorët gjithëpërfshirëse dhe mjetet diagnostike për të shqyrtuar transparencën fiskale dhe praktikën buxhetore dhe procedurat. Transparencën fiskale është bërë tashmë një pjesë integrale e projektimit të sektorit publik andaj, FMN dhe OECD kanë zhvilluar kohët e fundit kodet/indikatorët e praktikës për të udhëhequr vendet drejt proceseve të vendimmarrjes mbi politikën fiskale. Jarmuzek (2006)²⁰ trajton rolin e politikës fiskale transparente në krijimin e një discipline më të mirë fiskale në shtetet në tranzicion. Pyetja kryesore e ngritur në punim për këtë arsye është nëse transparenca fiskale ka qenë një element i rëndësishëm në krijimin e politike të kujdesshme fiskale në ekonomitë në tranzicion. Kjo është analiza e parë që i

¹⁵ F. Hameed, 'Fiscal Transparency and Economic Outcomes', IMF Working Paper, WP/05/225 (2005).

¹⁶ H. Gleich, 'Budget Institutions and fiscal performance in Central and Eastern European countries', European Central Bank, Working Paper Series (2003).

¹⁷ G.M. Milesi-Ferretti, 'Good, Bad or Ugly? On The Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting' 88 Journal of Public Economics (2004) 377-94.

¹⁸ N. Andreula, A. Chong, J. Guillen, *Institutional Quality and Fiscal Transparency WP*, Inter-American Development Bank (2009) 2-3.

¹⁹ P. Murray, 'Promoting Fiscal Transparency: The Complementary Roles of the IMF, Financial Markets, and Civil Society', IMF Working Paper, 03/199, (2003) 1-45.

²⁰ J. Mariusz, 'Does Fiscal Transparency Matter? The Evidence from Transition Economies' (2006) (I disponueshëm në https://iweb.cerge-ei.cz/pdf/gdn/RRCV_77_paper_03.pdf (hera e fundit e aksesuar 10.12.2013)).

referohet transparencës fiskale në shtetet në tranzicion. Rezultatet e kësaj analize sugjerojnë se transparenca fiskale ende nuk ka provuar të jetë një faktor shumë i rëndësishëm për formimin e performancës fiskale në ekonomitë në tranzicion. Në fakt, dëshmitë nga të dhënat tregojnë një marrëdhënie të dobët negative midis transparencës fiskale dhe akumulim të borxhit.

Fabrizio dhe Mody (2006)²¹ ndjekin Gleich (2003), por dalin në përfundimin se institucionet buxhetore janë të rëndësishme edhe kur politikanët janë përfaqësues, por jo të disiplinuar, dhe madje edhe kur forcat strukturore afatgjata nuk janë të mira.

3.1 Hulumtimet Empirike dhe Indexet mbi Transparencën Fiskale

Hulumtimet empirike mbi transparencën fiskale janë të kufizuar, por gjithashtu në rritje. Në këtë kuadër janë përpiluar indekse të ndryshme për të matur dimensionet e ndryshme të transparencës fiskale. Kështu, Von Hagen²² ka hartuar një indeks të transparencës për tetë shtete evropiane, ndërsa Hameed²³ ka zhvilluar një indeks të transparencës fiskale të bazuar në raportet fiskale të FMN-së të Standardeve dhe Kodeve (ROSC) për një gamë të gjerë shtetesh. Ky indeks është, megjithatë, rezultati i vlerësimit në periudha të ndryshme kohore të publikuara si ROSCs. Jarmuzek²⁴ ka përpiluar një indeks për ekonomitë në tranzicion të bazuara mbi një vlerësim të pavarur, duke përdorur edhe burime lokale publike. Alt dhe Lassen²⁵ u bazua në Praktikant më të mira për transparencën buxhetore të OECD-së për të ndërtuar një indeks për 19 ekonomitë e OECD-së. Alt, Lassen dhe Skilling²⁶, hartuan një indeks të transparencës fiskale për shtetet anëtare të SHBA-ve duke shprehur në mënyrë empirike ndikimin e transparencës në shkallë të qeverisë. Kjo metodologji është pasuar nga Alt dhe Lassen²⁷, që ofrojnë një indeks të transparencës për vendet e OECD-shqyrtimin e marrëdhënieve ndër fiskale. Padyshim se lider të zhvillimit të standardeve të raportimit janë FMN dhe OECD. Në këtë kuadër duhet veçuar Kodi i

²¹ S. Fabrizio, A. Mody, 'Can Budget Institutions Counteract Political Discipline?', IMF Working Paper, WP06/123 (2006).

²² J. von Hagen, 'Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Community' 9 EEC Economic Papers (1992).

²³ F. Hameed, 'Fiscal Transparency and Economic Outcomes', IMF Working Paper, WP05/225 (2005).

²⁴ J. Mariusz (n 20) 5-11.

²⁵ Alt J.E. and D. D. Lassen, 'Fiscal Transparency, Political Parties, and Debt in OECD Countries', 50 European Economic Review, (2006) 1403-1439.

²⁶ Alt J.E., D. D. Lassen, D. Skilling 'Fiscal Transparency, Gubernatorial Popularity, and the Scale of Government: Evidence from the States', 2 State Politics and Policy Quarterly (2002), 230-250.

²⁷ Alt J.E. and D. D. Lassen (n 25) 1403-1439.

FMN-së i Praktikave më të Mira të Transparencës Fiskale dhe Manuali mbi Transparencën Fiskale si dhe Praktikën më të Mira për Transparencën Buxhetore të përpiluar nga OECD. Vlerësimi i përputhshmërisë së shteteve me Kodin e FMN-së për Transparencën Fiskale bëhet nëpërmjet Raporteve mbi Vëzhgimin e Standardeve dhe Kodeve (ROSC).

Analiza empirike për ekonomitë në tranzicion nuk ofron ndonjë provë të fortë statistikore për rëndësinë e transparencës fiskale. Kjo mund të jetë një rezultat i mungesës së konsensusit midis politikanëve të frenojnë politikën fiskale dhe/ose nuk ka stimuj për politikanët për të fshehur shkujdesjen fiskale. Arsyeja tjetër pse transparenca fiskale nuk është statistikisht e rëndësishme mund të jetë rezultat i vështirësive në matjen e transparencës fiskale dhe hapësirës relativisht të shkurtër në kohë të ndryshimeve të shpejta strukturore që kanë ndodhur në të këto shtete. Në Kosovë nuk janë bërë ende studime empirike ekskluzivisht mbi transparencën fiskale.

3.2 Hulumtimet Teorike dhe Empirike në Kosovë mbi Transparencën në Përgjithësi dhe Transparencën Fiskale në Veçanti

Edhe në rastin e Kosovës studimet dhe analizat teorike mbi transparencën në përgjithësi janë të pakëta, por në rritje. Përderisa transparenca në përgjithësi ka qenë objekt shqyrtimi dhe analizash, ekskluzivisht mbi transparencën fiskale mungojnë analizat teorike dhe empirike. Transparenca fiskale është trajtuar në mënyre segmentare dhe indirekte nga autorë dhe institucione, të cilat do të trajtohen në vijim.

Tavakoli dhe Saneja²⁸ në studimin e tyre interesant përpiqen për t'iu përgjigjur pyetjeve: Së pari, sa ishin të ndikuara operacionet e Menaxhimit të Financave Publike (MFP) në Kosovë nga sfidat që ishin rezultat i brishtësisë së shtetit të Kosovës; dhe së dyti, a ka ndikuar dizajnimi dhe implementimi i reformave MFP në ndërtimin e një sistemi të qëndrueshëm të menaxhimit të financave publike dhe të ndërtimit të shtetit dhe paqës në Kosovë. Pas analizës ata vijnë në përfundim se 'zbatimi i plotë i sistemeve të MFP mbetet një sfidë kyçe, veçanërisht në lidhje me aktivitetet për të cilat nevojitet (*sic!*) përfshirje më e madhe politike. Shembuj të këtyre janë: formulimi i buxhetit dhe Kornizës Afatmesme të Shpenzimeve (KASH), Programi i Investimeve Publike (PIP) dhe shqyrtimi dhe mbikëqyrja parlamentare'.²⁹ Sipas tyre faktorë kryesorë të cilët e pengojnë krijimin e një sistemi

²⁸ H. Tavakoli, Sh. Saneja, *Public Financial Management in Fragile States – the Case of Kosovo*, (Overseas Development Institute 2012).

²⁹ Ibid, 7.

të qëndrueshëm të MFP konsiderohen: 'së pari, kapaciteti i ulët administrative nëpër qeveri, dhe së dyti, mungesa e vullnetit politik për të zbatuar plotësisht dhe vazhdimisht ligjet, procedurat administrative dhe proceset formale'.³⁰

PEFA- Vlerësimi i Shpenzimeve Publike dhe Llogaridhënies Financiare, është raport i punuar për herë të parë mbi bazën e një indeksi nga Banka Botërore në vitin 2007.³¹ Duke parë rëndësinë e tij dhe duke implementuar po atë metodologji, Qeveria e Kosovës formoi Komisionin Drejtues dhe Sekretariatit e PEFA-s, në kuadër të MEF-it, për të bërë kështu Raportin e MFP-së. Qëllimi i Raportit është të sigurojë një vlerësim të strukturuar të sistemeve të MFP-së të Kosovës. Ky Raport do t'i shërbejë dhe ndihmojë MEF-it, Zyrës së Kryeministrit, Kuvendit dhe komunitetit të donatorëve, në përgatitjen dhe implementimin e strategjisë së MFP-së, si pjesë integrale e aktiviteteve zhvilluese afatmesme dhe afatgjatë të Kosovës dhe përgatitjen e KASH-it. Për më tepër, ky Raport shërben si burim kryesor i informatave hyrëse për përgatitjen dhe implementimin e programit për Menaxhimin e Financave Publike dhe reformave në këtë sektor.

Raporti i dytë³² për vlerësimin e MFP-së u publikua në vitin 2009 dhe trajton statusin e sistemeve dhe proceseve për MFP në Kosovë, deri në muajin mars 2009. Ky publikim është bërë konform me metodologjinë e PEFA-s dhe është punim i Grupit Punues të Qeverisë, në udhëheqjen e Ministrisë së Financave, e publikuar në muajin Maj të vitit 2009. Në raportin e MFP-së të vitit 2009 është bërë krahasimi me PEFA-në e vitit 2007. Si përfundim, nga 31 indikatorët e përcaktuar, 13 prej tyre janë përmirësuar, ndërsa 7 prej tyre janë vlerësuar me nota më të dobëta. Përmirësimet në vlerësim janë si rezultat i përmirësimeve të vogla menaxheriale dhe administrative. Ndryshimet më të dukshme ishin ato në zhvillimet në sistemin e ekzekutimit të buxhetit përmes Sistemit për Menaxhim Informativ Financiar, Planit Kontabël dhe Llogarisë së Vetme të Thesarit. Gjithashtu, përmirësime ka pasur në auditimin dhe kontrollin e brendshëm dhe atë të jashtëm. Në anën tjetër, ulja e notave ka qenë më e theksuar në përgatitjen e Buxhetit, ku parashikimet buxhetore nuk kanë qenë koherente me ato të aplikuara në praktikë, sidomos afatet kohore të parapara për implementimin e projekteve, devijimi në prioritete, dhe shpërndarja e informatave. Ulja e notave ka ndodhur gjithashtu në fushën e administrimit të tatimeve. Raporti i MFP-së, siç u theksua edhe më parë, do të përfshihet në Planin e Veprimit të Qeverisë. Sidoqoftë, ky Raport nuk përmban masat dhe veprimet që duhen ndërmarrë për eliminimin e të metave. Pra, raporti, në mënyrë të detajuar,

³⁰ Ibid.

³¹ PEFA, 'Kosovo: Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Public Financial Management Assessment', (2007).

³² PEFA, 'Republic of Kosovo, Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Public Financial Management Assessment', (2009).

shtjellon indikatorët dhe notat me të cilat këta indikatorë janë vlerësuar, por pa shpjeguar hapat konkretë për përmirësime.

Në vitin 2011 u publikua raporti i tretë³³ për Vlerësimin e MFP-së mbi bazën e një indeksi në nivel komunal për peridhën Tetor 2010 - Maji 2011 me shtrirje në pesë Komuna të Kosovës. Ky vlerësim plotëson vlerësimin e 2009-ës. Vetë-vlerësimi u zhvillua nga administrata komunale, me asistencën e përbashkët teknike të siguruar nga USAID dhe DFID.

Lëvizja FOL në Korrik të vitit 2010 publikoi raportin që për objekt hulumtimi kishte vlerësimin mbi bazën e një pyetësori/indeksi të 'funksionimit të strukturave të brendshme të institucioneve dhe ndërmarrjeve publike të cilat janë përgjegjëse për çështjet e komunikimit dhe informimit publik, i cili skenim ka prekur një gamë mjaft të gjerë çështjesh që kanë të bëjnë me komunikimin dhe informimin publik'.³⁴

Nga analizimi i trajtimeve teorike dhe empirike mbi transparencën fiskale në Kosovë shihet se gjer tani nuk janë bërë studime dhe analiza që për fokus kanë pasur ekskluzivisht transparencën fiskale. Ato kanë pasur për objekt analizimin e MFP-së dhe transparencën institucionale në përgjithësi *vis-à-vis* kornizës ligjore, dhe se transparenca fiskale është trajtuar në mënyrë segmentare dhe jo si temë bosh. Andaj, ky studim është i pari i këtij lloji që bëhet në Kosovë dhe synon të analizojë transparencën fiskale duke prekur nga aspekti teorik ata indikator të cilët teoria bashkëkohore financiare i ka identifikuar si vendimtarë për nivelin e transparencës fiskale në një shtet.

4. Ndikimi i Ndryshimeve Juridiko-Politike në Menaxhimin e Financave Publike, Transparencës dhe Llogaridhënies Fiskale në Kosovë pas Vitit 1999

Financimi publik në Kosovë, përgjatë zhvillimit ka ndjekur ndryshimet shoqërore-politike dhe juridiko-ekonomike të Kosovës (fillimisht si pjesë e sistemit federativ dhe më vonë nën administrimin e Misionit të Kombeve të Bashkuara në Kosovë (UNMIK). Zhvillimi i financimit publik në Kosovë përgjatë zhvillimit ka kaluar nëpër katër faza.³⁵ Faza e parë ka mbuluar një periudhë të gjatë kohore, duke përfshirë vitet nga 1945 deri në shpërbërjen e ish-Jugosllavisë në vitet 1990. Faza e dytë

³³ PEFA, 'Republic of Kosovo, Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Public Financial Management Assessment': Local Government Assessment, (2009).

³⁴ Lëvizja FOL, *Indeksi i Transparencës së Institucioneve dhe ndërmarrjeve publike në Kosovë Hulumtim politikash: Matja e transparencës së institucioneve dhe ndërmarrjeve publike në Kosovë*, (2010) 4.

³⁵ Më gjerësisht për zhvillimin e financimit public në Kosovë shih B. Peci, 'Kosovo Tax System - Tradition and Challenges', 1 Kosovo & Balkan Observer, (2001) 111-129; B. Peci, 'Tax Reforms in the Balkan Countries - Kosova case' Thesis Kosova - International Research Review, AAB-Rinvest PPHE, No. 2, (2009) 39-69.

përfshinte periudhën nga vitet 1990 deri në vendosjen e UNMIK-ut në vitin 1999. Faza e tretë shtrihet nga viti 1999 deri në shpalljen e pavarësisë më 17 shkurt 2008. Faza e katërt fillon me shpalljen e pavarësisë dhe shtrihet deri tani.

Në kuadër të kësaj pjese është analizuar faza e tretë dhe të katërt e zhvillimit të financimit publike me fokus transparencën fiskale *vis-à-vis* ndryshimeve juridiko-politike në Kosovë në periudhat përkatëse si dhe ndikimin e tyre në transparencë dhe llogaridhënie. Kjo fazë koïncidon me procesin e reformimit të sistemeve buxhetore në kudër të tranzicionit shoqëroro-ekonomik si tërësi që në vitet e 90-ta kishte përfshirë shtetet ballkanike.

Krahasuar me vendet e tjera në tranzicion,³⁶ në Kosovë tranzicioni filloi në rrethana krejt të ndryshme. Procesi i tranzicionit, i cili gjatë viteve '90 përfshiu shumë shtete të Evropës Juglindore, e gjeti Kosovën fillimisht në pozitë të luftës së padeklaruar e cila shpërtheu në vitin 1998 dhe përfundoi me Marrëveshjen e Kumanovës të 10 Qershorit 1999.

Më 10 Qershor 1999, Këshilli i Sigurimit miratoi Rezolutën 1244, e cila krijoi Misionin e Përkohshëm të Kombeve të Bashkuara në Kosovë (UNMIK)³⁷ duke pezulluar efektivisht sovranitetin e Republikës Federale të Jugosllavisë në Kosovë. Deri me zgjidhjen e statusit përfundimtar të Kosovës, Rezoluta 1244 i dha UNMIK-ut kompetenca legjislative, gjyqësore dhe ekzekutive.³⁸ Sipas kësaj, UNMIK-u themeloi një sistem ligjor të bazuar në ligjet kosovare dhe jugosllave ekzistuese para 28 mars 1989, ligje egzistuese jugosllave jo-diskriminuese të miratuara pas vitit 1989, rregullore të UNMIK-ut dhe në konventat ndërkombëtare për të drejtat e njeriut.

Bisedimet mes UNMIK-ut dhe përfaqësuesve politikë të Kosovës në vitin 2001 rezultuan në miratimin e Kornizës Kushtetuese për Institucionet e Përkohshme të Vetëqeverisjes (IPVQ), duke krijuar një sistem të dyfishtë të qeverisjes me fuqi ekzekutive dhe legjislative të përbashkëta mes UNMIK-ut dhe IPVQ-ve.³⁹ Organizatat buxhetore të IPVQ-ve menaxhoheshin nga Qeveria e Kosovës dhe përfshinin:

³⁶ Më gjerësisht për reformat e financave publike në shtetet në tranzicion shih, M. Grabowski, M. Tomalak, *Tax reforms in the countries of the central Europe and the Commonwealth of Independent States - Report on Transformation*, Instytut Studiów Wschodnich, (Warsaw 2004); L. Orłowski, E. Elgar, *Transition and Growth in Post-Communist Countries: The Ten Year Experience*, (Edward Elgar 2001); R. Nord, 'Central and Eastern Europe and the New Financial Architecture', 37 *Finance and Development* (2000); M. Dabrowski, A Radziwill, 'International Public Goods for Economic Development: The Case of Post Communist Transition', Center for Social and Economic Research - Paper Prepared for the Conference on 'International Public Goods for Economic Development', Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University (2005); V. Tanzi, 'Transition to Market - Studies in Fiscal Reform' (IMF 1993); B.S. Sergi, 'The Balkans Jump on the Tax Rivalry Bandwagon', 1 *SEER* (2005) 7-18.

³⁷ Shih: UNMIK at a Glance, 2007, e disponueshme në www.unmikonline.org/intro.htm.

³⁸ UNMIK Regulation 1999/1, On the Authority of the Interim Administration in Kosovo.

³⁹ UNMIK Regulation 2001/9.

Kuvendin, Zyrat e Kryeministrit dhe të Presidentit, dhe ministritë e: Ekonomisë dhe Financave, Shërbimeve Publike, Bujqësisë, Tregtisë dhe Industrisë, Transportit dhe Komunikimit, Shëndetësisë, Kulturës, Arsimit, Punës dhe Mirëqenies Sociale, Mjedisin dhe Planifikimit Hapësinor, Komunitete dhe Kthim, Qeverinë Lokale, Energjisë dhe Minierave, Brendshme, Drejtësisë, dhe disa organizata të vogla të tilla si Komisioni i Pavarur i Prokurimit dhe Agjencia e Prokurimit Publik. "Organizatave me pushtet të rezervuar" menaxhoheshin nga UNMIK-u dhe përfshinin: Doganat, Auditorin e Përgjithshëm, Trupat Mbrojtëse të Kosovës, Shërbimin Policor, Sistemin e Gjykatave, Agjencinë Kosovare të Mirëbesimit (përfshirë NP-të dhe NSH), Avokatin e Popullit, dhe një shumëllojshmëri të organizatave të vogla.

Pra edhe pas shpalljes së Kornizës Kushtetuese, PSSP mbeti me kompetenca të shumta që kalonin ato të presidentit në çdo shtet presidencial. Autorizimet e PSSP-së ishin shumë të gjera, me theks të posatshëm e drejta e PSSP-së për të përdorur të drejtën e vetos absolute për ligjet e miratuara nga Kuvendi i Kosovës dhe institucionet tjera të vetëqeverisjes, të drejtën për të shkarkuar Kuvendin e Kosovës, autoritetin përfundimtar të PSSP-së për të miratuar ose jo buxhetin e Kosovës, etj. Konfigurimi i i tillë i pushtetit dualist/hibrid dhe ndryshimet e shpeshta juridiko-politike dhe social-ekonomike kanë ndikuar direkt në pamundësinë e krijimit të një sistemi buxhetor transparent dhe të qëndrueshëm. Kjo nuk ishte vetëm për shkak se PSSP-ja mbajti përgjegjësinë për funksionet ekzekutive vendimtare, por edhe për shkak se ndarja e pushtetit ndërmjet UNMIK-ut dhe IPVQ-ve ishte i ndërlikuar dhe fluid, i karakterizuar nga mbivendosja dhe përzierja e paqartë e funksioneve dhe përgjegjësi. Një strukturë e tillë e paqartë e qeverisjes e dobësoi zhvillimin e transparencës dhe llogaridhënies buxhetore dhe është një nga arsyet se pse bashkësia ndërkombëtare ende mban ndikim të konsiderueshëm mbi zhvillimin e Kosovës.⁴⁰ Për më tepër krijimi i politikës buxhetore në Kosovë nga ana e UNMIK-ut është bërë në kushte mjaft specifike në krahasim me shtetet tjera. Kjo për faktin se politika buxhetore u aplikua në mungesë të strategjisë së zhvillimit ekonomik si dhe në mungesë të përcaktimit dhe formulimit të një politike konsistente afatgjate buxhetore. Kjo mungesë ishte si rezultat i mospërcaktimit të statusit politik të Kosovës dhe i modelit *sui generis* të administrimit nga UNMIK-u i cili politiken fiskale e ka aplikuar vetëm në funksion të realizimit të qëllimeve fiskale.

Qeverisja përmes dy pushteteve vazhdoi deri me shpalljen e pavarësisë së Kosovës me 17 Shkurt 2008, kur shumica e organizatave qendrore buxhetore u vu nën pushtetin e Qeverisë së vetme të Kosovës. Me shpalljen e pavarësisë dhe miratimit të Kushtetutës me 8 Prill 2008, *de jure* u krijuan parakushtet juridiko-politike dhe korniza ligjore për Qeverinë dhe Kuvendin e Kosovës për menaxhimin

⁴⁰ H. Tavakoli, Sh. Saneja, (n 28) 5.

më të mirë të financave publike, dhe si rrjedhojë edhe rritjen e transparencës në përgjithësi dhe transparencës fiskale në veçanti. Përkundër shumë dobësive që e karakterizojnë menaxhimin e financave publike në Kosovë, një varg reformash janë ndërrmarrë nga viti 1999, përforma e të cilave nga disa autorë cilësohet si e krahasueshme me vendet e rajonit.⁴¹ Nga dimensionin i sanksionimit të transparencës fiskale përmes kornizës ligjore dhe masave institucionale Kosova ka bërë hapa inkurajues. Korniza ligjore në fuqi përfshin legjislacionin kornizë dhe atë implementues – aktet nënligjore, që themelojnë dhe rregullojnë funksionimin e strukturave të brendshme institucionale/organizative dhe të kapaciteteve implementuese për komunikim dhe informim publik. Bazën e kësaj kornize ligjore e përbëjnë dispozitat përkatëse të Kushtetutës së Republikës së Kosovës dhe Ligji për Qasje në Dokumentet Zyrtare. Kushtetuta e Republikës së Kosovës, në Nenin 41, përcakton se '[S]jecili person gëzon të drejtën për qasje në dokumentet zyrtare'. Më tej, ajo përcakton se '[D]okumentet që mbajnë institucionet publike dhe organet e pushtetit shtetëror, janë publike, përveç informatave që janë të kufizuara me ligj për shkak të privatësisë, sekreteve biznesore tregtare ose klasifikimit të sigurisë'.⁴² Përveç Kushtetutës, Ligji për Qasje në Dokumente Zyrtare përcakton se zbatimi i tij synon që 't'u mundësojë qytetarëve që më për së afërmi të marrin pjesë në procesin vendim marrës të institucioneve publike dhe të garantohet që institucionet publike të gëzojnë legjitimitet dhe transparencë më të madhe, të jenë më efikase dhe t'i japin më shumë llogari qytetarëve'.⁴³

Përmes reformave të zhvilluara në lidhje me asistencën teknike dhe mbështetjen financiare të FMN-së, Bankës Botërore, dhe donatorëve dypalësh, Qeveria e Kosovës ka implementuar një kornizë ligjore për transparencë fiskale dhe përgjegjshmërisë. Ligji për Qasje në Dokumente Zyrtare (2003/12) rregullon zbulimin publik të të ardhurave dhe shpenzimeve të Buxhetit të Konsoliduar të Kosovës (BKK). Pasi BKK është aprovuar nga Kuvendi, buxheti bëhet ligj dhe është publikuar në formë të librit (në dispozicion sipas kërkesës) në Ministrinë e Financave dhe në faqen e saj në internet. Kosova është e angazhuar për zbatimin e transparencës fiskale dhe përgjegjshmërisë, si dhe ligjet dhe rregulloret që rregullojnë procedurat fiskale janë të mjaftueshme dhe zbatohen plotësisht.

⁴¹ E. Tandberg, M. Pavesic-Skerlep, 'Advanced Public Financial Management Reforms in South East Europe', IMF Working Paper, WP/09/102 (2009) 4.

⁴² Kushtetuta e Republikës së Kosovës, Neni 41, i disponueshëm në http://www.assembly-kosova.org/common/docs/Kushtetuta_sh.pdf (hera e fundit e aksesuar 10/12/2013).

⁴³ Ligji Nr. 2003/12 për Qasje në Dokumente Zyrtare, i disponueshëm në http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/2003_12_al.pdf (hera e fundit e aksesuar 10/12/2013).

Korniza juridike për menaxhimin e financave publike është rregulluar nëpërmjet Ligjit për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë (LMFPP)⁴⁴ i cili u amendua në vitin 2008 me të njëjtin emër si dhe të Ligjit për Financat e Pushtetit Lokal.⁴⁵ Përderisa me LMFPP sigurohet korniza e përgjithshme për menaxhimin e financave publike përmes ligjeve, rregulloreve si dhe ligjit të buxhetit vjetor, rregullohen marrëdhëniet specifike juridiko-financiare LMFPP mbështetet nga aktet nënligjore në formën e rregullave financiare dhe udhëzimeve administrative.

Për financimin publik të cdo shteti janë të rëndësishme tri dokumente: strategjia afatgjate e zhvillimit ekonomik, korniza afatmesme e shpenzimeve dhe buxheti si plan i të ardhurave dhe shpenzimeve. Çdo qeveri efektive duhet të punojë në një kornizë që shtrihet në perspektiven e ardhshme kohore, ku të gjitha prioritetet mbi politikat afatgjata dhe afatmesme janë përcaktuar, dhe ku të ardhurat dhe shpenzimet janë ndarë në bazë të politikave dhe prioritetëve, për të siguruar një të ardhme më të mirë për qytetarët. Pavarësisht disa përpjekjeve të ndryshme, në Kosovë nuk ka ende një strategji afatgjatë të zhvillimit ekonomik dhe kjo është një pengesë për planifikime afatgjatë dhe afatmesme buxhetore. Disa përpjekje për krijimin e strategjisë afatgjatë të zhvillimit ekonomik janë bërë; një draft dokument është krijuar, por nuk është miratuar ende nga qeveria, dhe ai shërben vetëm si një dokument informacioni. Pra mungesa e orientimit afatëgjatë është dobësi themelore e menaxhimit të financave publike në Kosovë. Ligji për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë çdo vit, ka paraparë një perspektivë tre vjeçare buxhetore. Përpjekja e parë për aplikimin e Kornizës Afatmesme të Shpenzimeve (KASH-it) ishte paraqitur në konferencën e donatorëve në dhjetor të vitit 2005 dhe u rishikua në vitin 2006. Ky proces ishte i njohur nga qeveria si "punë në vazhdimësi" dhe nuk është përfshirë në procesin e formulimit të buxhetit deri në vitin 2009. Në mungesë të kësaj, plani afatmesëm buxhetor përfshihet në KASH dhe Programit të investimeve publike (PIP). Pra, edhe pse Kosova prej vitesh ishte në procesin e zhvillimit të një qasje afatgjatë KASH për herë të parë u fut në procesin e formulimit të buxhetit për vitin 2009 dhe mbuloi periudhën 2009-11.

Një proces paralel me KASH-in është edhe zhvillimi i Programit të Investimeve Publike (PIP) i cili është në vazhdim e sipër prej vitesh. PIP është një plan shumë-vjeçar i procesit buxhetor me fokus në identifikimin e nevojave dhe gjetjen e fondeve për artikujt kapitale që mund të tërheqin investime dhe do të ndihmojë në ndërtimin e ekonomisë ose në uljen e papunësisë apo ndihmën në ndonjë mënyrë tjetër për të arritur qëllimet kryesore të vendit.

⁴⁴ Ligji Nr. 2003/2, për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë; Ligji nr. 03L/048 për Menaxhimin e Financave Publike.

⁴⁵ Ligji nr. 03/L-049 për Financat e Pushtetit Lokal.

KASH është forca lëvizëse e reformës në menaxhimin e buxhetit dhe politikave të shpenzimeve. Aplikimi i KASH-it deri më tani ka qenë i dobët për nga përmbajtja.⁴⁶ KASH pritet të fuqizohet me krijimin e Njesisë për Planifikim Strategjik në vitin 2010 duke u kordinuar me Zyrën e Kryeministrit dhe duke punuar së bashku me Komisionin për Buxhet dhe Financa. Zyra e Auditorit të Përgjithshëm (ZAP) është themeluar me Rregulloren e UNMIK-ut, nr.2002/18, e cila përcakton autorizimet, përgjegjësitë dhe standardet e përgjithshme për auditimin e sektorit publik. Sipas ligjit të ri. 03/L-075 të 15 qershor 2008, ZAP ka marrë më shumë pushtet dhe i raporton drejtpërdrejt Kuvendit të Kosovës.

Në vitin 2000 u krijua Departamenti i Auditimit të Brendshëm (DAB) në Ministrinë e Financave. Detyra e tij është auditimi i brendshëm në Organizatat Buxhetore (OB). LMFPP është baza ligjore e auditimit të brendshëm. Lidhur me auditimin e brendshëm LMFPP bazohet shumë në Standardet dhe Praktikat Profesionale Ndërkombëtare në Auditimin e Brendshëm (SPPNAB).

5. Roli i Parlamenteve në Procedurat Buxhetore si një Indikator i Fuqishëm i Zhvillimit të Transparencës Fiskale – Rasti i Kosovës

Që nga dita kur Ministria e Financave merr iniciativën për përpilimin e buxhetit e deri në fazën e llogarisë përfundimtare shumë institucione dhe organe shtetërore do të ndërmarrin një mori veprimesh juridiko-procedurale. Shprehur me një fjalë të gjitha këto veprime quhen procedurë buxhetore.

Në shtetet demoratike vlen rregulli që ‘parlamentet e zgjedhura, përkatësisht përfaqësuesit e zgjedhur e kanë pushtetin mbi paratë’.⁴⁷ Mirëpo, në të gjithë botën roli i parlamenteve në procedurën buxhetore nuk është i njejtë por ndryshon nga njëri shtet në tjetrin. Roli i parlamentit në buxhet dhe procedurën buxhetore është në lidhje të drejtpërdrejtë me rregullimin kushtetues të raporteve midis organeve legislative dhe ekzekutive, kapacitetit të partive politike dhe kapaciteteve teknike të parlamenteve që të merren me çështje të buxhetit. Zakonisht, e drejta e organeve legislative që të sjellin amendamente në projekt-buxhete, përkatësisht e drejta e ndikimit të parlamentit në procedurën buxhetore është e parashikuar me kushtetutat e disa shteteve, por kjo e drejtë mund të parashihet edhe me konventa, legjislacionin e zakonshëm apo është e paraparë taksativisht me rregullore të

⁴⁶ H. Tavakoli, Sh. Saneja, (n 28) 30.

⁴⁷ V. Bratic, ‘Uloga parlamenta u proracunskom procesu; primjer Hratskog sabora’ 28 Finansiska teorija i praksa (2004) 15.

parlamenteve. Varësisht nga ndikimi i parlamenteve në procedurën buxhetore të gjitha parlamentet në botë mund të kategorizohen në tri grupe:⁴⁸

Parlamentet të cilët e bëjnë buxhetin (budget making legislatures). Këto parlamente kanë aftësinë, mundësitë dhe kapacitetet e ndryshimit dhe refuzimit të projekt-buxhetit të qeverisë si dhe aftësinë e përpilimit të projekt-buxhetit plotësues sipas zgjedhjes vetjake. Në këtë grup hyjnë parlamentet e këtyre shteteve: SHBA, Republika Çeke, Danimarka, Hungaria dhe Finlanda. *Parlamentet të cilët në një masë të caktuar ndikojnë në buxhet (budget influencing legislatures).* Këto parlamente kanë aftësinë dhe kapacitetet që të ndërrojnë apo ta refuzojnë miratimin e projekt-buxhetit të qeverisë por i'u mungon aftësia e përpilimit të projekt-buxhetit plotësues sipas zgjidhjes vetjake. Në këtë grup hyjnë parlamentet e këtyre shteteve: Austria, Gjermania, Islanda, Irlanda, Italia, Korea, Meksika, Franca, Norvegjia, Holanda, Polonia, Portugalia, Spanja, Suedia, Zicvra, Turqia.

Parlamentet me pak apo aspak ndikim në buxhet (legislatures with little or no budgetary effect). Këtyre parlamenteve i'u mungon kapaciteti të ndryshojnë apo ta refuzojnë projekt-buxhetin e qeverisë si dhe i'u mungon aftësia e përpilimit të projekt-buxhetit plotësues sipas zgjidhjes vetjake. Pushteti i këtyre parlamenteve kufizohet vetëm në miratimin e buxhetit të qeverisë. Në këtë grup bëjnë pjesë parasegjithash parlamentet e tipit të Westminster-it, në të cilët paraqitja e amendamenteve në projekt-buxhet nënkuptohet si paraqitje e mosbesimit ndaj pushtetit ekzekutiv duke shpejtuar dorëheqjen e qeverisë. Në këtë grup bëjnë pjesë parlamentet e këtyre shteteve: Australia, Kanadaja, Zelanda e Re, Anglia dhe dy shtetet që nuk i takojnë tipit të Westminster-it – Japonia dhe Greqia.

Kështu, nga hulumtimi i OECD-së rezulton se 63% e parlamenteve (17 prej 27) kanë vetëm pak ndikim në procedurën buxhetore dhe politiken buxhetore. Në këtë Grup siç shihet më lartë hyjnë parlamentet e shteteve nordike, shumica e vendeve evropiane dhe Korea.

Rritja e rolit të parlamentit dhe zhvillimit të parlamentarizmit në shtetet në zhvillim dhe ato në tranzicion ka ardhur duke u rritur dhe me këtë është zhvilluar edhe buxheti dhe procedura buxhetore. Rritja e rolit të pralamenteve në këto shtete është si rezultat i demokracisë dhe ndryshimeve kushtetuese në këto shtete - procese këto të cilat mundësuan rritjen e rolit të parlamentit në sistemet e tyre politike që më herët ishin të mbyllur. Një faktor mjaft i rëndësishm që ka ndikuar në rritjen e rolit të parlamentit në procedurën buxhetore, përkatësisht në rritjen e transparencës buxhetore në këto shtete është nevoja e shteteve në zhvillim dhe atyre në tranzicion për qasje në institucionet financiare ndërkombëtare me qëllim të uljes së varfërisë (*PRSPs – Poverty Reduction Strategy Papers*). Marrja e ndihmës financiare nga këto

⁴⁸ OECD, 'The OECD Budgeting Database' 1 OECD Journal on Budgeting, 155-171.

institucione financiare ndërkombëtare është e kushtëzuar me detyrime të caktuara për shtetet në zhvillim dhe ato në tranzicion prej të cilave më e rëndësishme është udhëheqja e procedurës buxhetore cilësore dhe transparente.

5.1 Format e Ndikimit të Parlamentit në Transparencën Buxhetore

Praktika buxhetore e shteteve në faza të ndryshme ka treguar se sa më i madh të jetë ndikimi i parlamentit në procedurën buxhetore aq më e madhe do jetë edhe transparenca buxhetore. Zhvillimi i procedurës buxhetore vetëm në linjën e organeve ekzekutive ndikon negativisht në shumë drejtime por mbi të gjitha bën që buxheti të mos jetë transparent. Në shtetet me transparencë⁴⁹ buxhetore gadishmëria dhe dëshira e qytetarëve për t'i mbartur obligimet fiskale është e madhe, ndërsa në shtetet pa transparencë buxhetore shteti e ka shumë të vështirë që të fitojë besimin e qytetarëve për reforma dhe si rezultat ka evazion fiskal. Edhe pse nga pikëpamja juridike dhe kushtetuese Parlamenti i Kosovës ka të drejtë të pakufizuar për të bërë ndryshime në buxhet, *de facto*, Parlamenti ka një rol pasiv në buxhet dhe procedurën buxhetore. Duke marrë parasysh sistemin e ri të qeverisjes dhe të autorizimeve të parashikuara nga Kushtetuta, Parlamenti ka të drejtë të ndryshojë projekt-buxhetin e paraqitur nga Qeveria, ndërsa niveli i këtyre amendamenteve varet nga zhvillimi dhe fuqizimi i rolit të Parlamentit dhe Komisionit për buxhet dhe Financa në segmentet e paraqitura më poshtë - të cilat në rastin e Kosovës janë të dobëta. Pra, shqyrtimi i hapur, i hollësishëm dhe transparent në Parlamentin e Kosovës është i kushtëzuar nga: a) mundësia e parlamentit që të ketë qasje në dokumente të rëndësishme mbi buxhetin; b) roli i komisioneve parlamentare në kontrollin buxhetor; c) kapaciteti dhe mundësitë e parlamentit për hulumtim dhe analizë të buxhetit; d) dinamika e partive politike.

5.2 Mundësia e Parlamentit që të ketë Qasje në Dokumente të Rëndësishme mbi Buxhetin

⁴⁹ Për rëndësinë që ka transparenca e procedurës buxhetore shih: A. Alesima, R. Perotti, 'Budget Deficits and Budget Institutions', në *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, (Chicago UP 1999) 25-26; A. Chrystal, 'Electoral Cycle, Budget Controls, and Public Expenditure', 1 *Journal of Public Policy* (1981) 32-59; V. Tanzi, L. Schuknecht, 'Fiscal rules and Institutions', në *Public Spending in the 20th Century*, (Cambridge UP 2000) 151; A. Bojo, *Dr'avna Riznica u Hrvatskoj Realnost Ili Mogucnost*, (IJF 2001) 1-17; E. Lazere, *Improving the Transparency of the DC budget*, (Fiscal Policy Institute 2002) 1-23; IMF, *Code of Good Practices on Fiscal Transparency, Manual of Fiscal transparency*, (1998); P. Mihajl, *Fiskalna Decentralizacija u Republiku Hrvatskoj*, (Zbornik radova 2001) 465; F. Prenek, *Neka gledista o proracunskim i poreskim reformama u Republici Sloveniji*, (Zbornik Radova 2001) 485; K. Begiq, *Ustavni Sistem Bosne i Hercegovine* (ZR 2001) 509; G. Predrag, *Fiskalni Sistem Crne Gore*, (ZR 2001) 527.

Sjellja e vendimeve parlamentare duhet të bazohet në informata të sakta dhe gjithëpërfshirëse të cilat duhet t'i sigurojnë pushteti ekzekutiv dhe institucionet e revizionit. Me këtë rast rolin kryesor e ka sasia e dokumentacionit ndihmës që e përcjell projekt buxhetin në parlament. Në shumë shtete buxheti përmban edhe pasqyrën që në pika të shkurtra shpjegon masat e politikës tatimore dhe asaj shpenzuese. Shpesh burimi i vetem i informatave plotësuese është vetëm fjala hyrëse mbi buxhetin. Kjo gjithsesi i'a vështirëson anëtarëve të parlamentit që të kuptojnë politikën buxhetore mbi të cilën mbështetet buxheti. Informacioni buxhetor gjithëpërfshirës është një brengë tjetër që i shqetëson parlamentet bashkëkohore. Në shtetet në zhvillim të gjitha ndihmat me të cilat financohen shpenzimet duhet të jenë të përfshira në buxhet.

Përveç kësaj informatat buxhetore shpesh nuk prezantohen në mënyrë të qartë dhe të kuptueshme. Parlamentet bashkëkohore i kushtojnë një kujdes të veçantë edhe informatave rreth rrjedhës së shpenzimeve që i sigurojnë nga institucionet e revizionimit.

OECD-ja ka zhvilluar të ashtuquajturat praktikat më të mira transparencës buxhetore⁵⁰ (Best Practices for Budget Transparency) të cilat kanë të bëjnë me çështjet e plotësisë së informacioneve buxhetore, publikimin e kërkesave specifike buxhetore si dhe integritetin dhe përgjegjësinë e institucioneve kryesore buxhetore. OECD-e rekomandon përgatitjen e këtyre dokumenteve buxhetore si dhe publikimin e tyre me qëllim të plotësimit të praktikave më të mira të transparencës buxhetore:

Buxhetin Gjithëpërfshirës: përmban të gjitha të ardhurat dhe shpenzimet e shtetit duke ofruar të dhëna për gjendjen e tanishme dhe për projektet afatmesme.

Raportim paraprak buxhetor: tregon objektivat afatgjata të politikës fiskale dhe ekonomike si dhe parashikimet fiskale dhe ekonomike afatmesme.

Raportimi mujor: tregon përparimin në ekzekutimin e buxhetit duke përfshirë shpjegimet në dallimet midis shumës momentale dhe të paraparë të buxhetit.

Raportimin gjatëmujor: mundëson të dhëna gjithëpërfshirëse, të sakta mbi realizimin e buxhetit duke përfshirë edhe parashikimet afatmesme mbi realizimin e buxhetit.

Raportimi vjetor: duhet t'a rishikojë institucioni i revizionit dhe t'a publikojë në afatin prej gjashtë muajsh nga përfundimi i vitit fiskal.

Raportimi parazgjedhor: tregon gjendjen e situatës së përgjithshme të financave publike para zgjedhjeve.

Raportimi afatgjat; përmban vlerësimet mbi qëndrueshmërinë e masave qeveritare në afat të gjatë.

⁵⁰ OECD, 'OECD Best Practices for Budget Transparency'. 1 OECD Journal on Budgeting, 7-14.

Shqyrtimi dhe marrja e vendimeve parlamentare mbi buxhetin në Kosovë bëhet mbi bazën e dokumentacionit dhe informatave buxhetore që janë larg standardeve të përcaktuara nga OECD për informacion të saktë dhe të plotë të dhënë nga dega e ekzekutivit në bazë të LMFPP. Shuma e dokumentacionit plotësues mbi projekt-buxhetin në Parlament është jashtëzakonisht formale dhe jo e harmonizuar dhe me njohje të mangët të çështjeve buxhetore nga shumica e anëtarëve të Parlamentit. Numri dhe formati i prezantimit në Parlament nga ana e organit ekzekutiv janë të rregulluara në bazë të LMFPP (neni 45 dhe 46 të Ligjit 2003/2).

Sipas këtij ligji Ministria e Financave (MF) është përgjegjëse për përgatitjen e raporteve të tremujorit të shqyrtuara nga ana e Qeverisë. Këto raporte do të paraqiten në Kuvend brenda tridhjetë ditësh pas çdo tremujori. Raporti i buxhetit përfundimtar do të përgatitet jo më vonë se data 31 mars të çdo viti kalendarik. MF do të përfundojë dhe dorëzojë në Qeveri për miratim dhe prezantimin e mëtutjeshëm në Kuvend të një raporti përfundimtar përmbledhës mbi vitin e kaluar fiskal dhe dy vitet e tjera të kaluara fiskale. Ky raport përfshin deklarata mbi të ardhurat dhe shpenzimet, dhe paraqet të dhënat krahasuese për vitet e paraqitura për rishqyrtim mbi të ardhurat reale dhe shpenzimet.

Afatet e raportimit (Tabela 1)

Lloji i raportit	Periudha e raportimit	Afatet e raportimit në Qeveri dhe Kuvend	Raporti i Auditorit Gjeneral
Raporte tremujore	1 Janar - 31 Mars	1 Prill – 30 Prill	
Raporte gjashtëmujore	1 Januar – 31 Qershor	1 Korrik – 30 Korrik	
Raporte nëntëmujore	1 Janar – 31 Shtator	1 Tetor – 30 Tetor	
Raporte vjetore	1 Janar – 31 Dhjetor	1 Janar – 31 Mars	Jo më vonë se 31 Korriku (për vitin paraprak fiskal)

Në tabelë janë të prezantuara afatet *de jure* të raportimit, përderisa *de facto*, ekzekutivi shpesh i ka vonuar dhe nuk i ka dorëzuar brenda afateve të kërkuara si parashikohet në ligj.

5.2.1 Roli i Komisioneve Parlamentare në Kontrollin Buxhetor

Tradicionalisht faza e përpilimit të projekt-buxhetit nga ana e pushtetit ekzekutiv është e mbyllur, për të mos thënë se me armiqtë shikohet transparenca dhe hapja ndaj publikut. Momenti kur projekt-buxheti i dorëzohet parlamentit në shqyrtim është shumë i rëndësishëm për faktin sepse mundësohet shqyrtimi publik i buxhetit. Shqyrtimi i hapur i përmbajtjes së buxhetit në parlament e rrit transparencën dhe mundëson vlerësimin efektiv të projekt-buxhetit.

Kohët e fundit është gjithnjë e më i madh trendi i hapjes së punës së parlamentit dhe komisioneve parlamentare në raport me mediat. P.sh, më shumë se gjysma e komisioneve në shtetet e Commonwealth-it raportojnë se takimet e tyre janë të hapura për media dhe opinionin publik. Kështu, 63% e parlamenteve (17 nga 27) të cilët kanë qenë objekt i hulumtimit të OECD-së pohojnë se takimet e komisioneve të tyre parlamentare janë publike.⁵¹

Komisionet e Parlamentit të Kosovës janë themeluar sipas dispozitave 9.1.26.f të Kornizës Kushtetuese (Rregullorja e UNMIK-ut 2001/9) dhe në bazë të nenit 4.4 të Rregullores së Punës së Parlamentit. Pavarësisht 13 komisioneve të përhershme që ekzistojnë në Parlamentin e Kosovës ende nuk kanë ndikim të rëndësishëm në vendimet qeveritare. Komisioni për Buxhet dhe Financa përbëhet prej 12 anëtarëve të emëruar në mënyrë proporcionale nga partitë dhe koalicionet të përfaqësuara në Parlament (neni 9.1.11 i Rregullores së UNMIK-ut 2001/9). Përzgjedhja e anëtarëve të Komisionit për Buxhet dhe Financa shumë shpesh ka qenë në kundërshtim me kërkesat profesionale që një anëtar i komisioni për buxhet dhe financa duhet të plotësojë.

Teknika e shqyrtimit të projekt-buxhetit në parlament ndryshon nëpër sisteme parlamentare ngjashëm me ndryshimet që i hasim tek të drejtat e dhomave të parlamentave për shqyrtim dhe aprovim të buxhetit. Komisionet buxhetore luajnë një rol mjaft të rëndësishëm në procedurën buxhetore. Forca e një komisioni është e kushtëzuar nga koha e mjaftueshme për shqyrtim të buxhetit, dhe nga mjetet financiare të nevojshme për financimin e personelit ndihmës dhe numrit të anëtarëve të komisionit. Struktura e përgjegjësive të komisioneve për buxhet apo financa nuk është e njejtë në të gjitha shtetet. Në disa shtete ato kanë përgjegjësinë e përgjithëshme për aprovimin e buxhetit. Në disa shtete komisioneve u takon vetem përgjegjësia e shqyrtimit të projekt-buxhetit ndërsa në disa shtete të tjera Komisioni

⁵¹ OECD, 'The OECD Budgeting Database'. 1 OECD Journal on Budgeting 155-171.

për Buxhet dhe Financa bën vetem harmonizimin e komisioneve sektoriale në propozimet e shfrytëzuesve të buxhetit. Që buxheti të ekzekutohet në mënyrë sa më cilësore, komisioni duhet të ketë kapacitete për *ex post* trajtimin e raportit të revizorit të cilat parlamentit i'a dërgon institucioni i revizionit. Roli i tyre konsiston në informimin e parlamentit për të hyrat dhe shpenzimet buxhetore. Në qeveritë njëpartiake komisionet buxhetore janë më të dobëta në pikëpamje të informimit të parlamentit dhe shfrytëzuesve buxhetorë, ndërsa në qeveritë shumëpartiake roli i tyre është mjaft i madh në këtë drejtim.⁵²

Komisioni për Buxhet dhe Financa është komision i cili në Parlamentin e Kosovës bën sensibilizimin e Kuvendit të Kosovës rreth çështjeve të buxhetit.

Në mbështetje të nenit 51 të Rregullores së Punës së Parlamentit, struktura e përgjegjësive të Komisionit për Buxhet dhe Financa të Parlamentit të Kosovës, është e përbërë nga: shqyrtimi i çështjeve të ndryshme buxhetore dhe financiare; rishikimi i buxhetit vjetor; shqyrtimit të implikimeve buxhetore për vitin aktual dhe vitet e ardhshme që ndjekin projekt-buxhetin dhe kështu të bëjë rekomandime komisionit përkatës ose në Parlament. Komisioni për Buxhet dhe Financa ka gjithashtu përgjegjësinë për mbikëqyrjen e raporteve vjetore dhe pasqyrave financiare të rishikuara të buxhetit të Kosovës. Megjithatë, në të gjitha legjislaturat nga '99 e gjer më sot, veprimtaria e Komisionit për Buxhet dhe Financa ishte më shumë teknike se sa thelbësore. Komisioni për Buxhet dhe Financa kishte provuar ekzistencën e tij vetëm teknikisht, pa sjellë ndonjë ndryshim thelbësor që do të ndikonte në përmirësimin e politikës së Qeverisë mbi buxhetin. Deri më sot, numri i amendamenteve të paraqitura nga Komisioni për Buxhet dhe Financa nuk e ka tejkaluar 30-shin, në fakt ajo sillet nga 10 deri në 30 amendamente në vit. Për më tepër, këto ndryshime janë të karakterit teknik.

Roli i Parlamentit dhe Komisionit për Buxhet dhe Financa *vis-à-vis* raporteve të Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm (ZAP) nuk ka qenë cdo herë aktiv; nuk janë analizuar në detaje raportet e Auditorit të Përgjithshëm; dhe nuk janë dhënë rekomandime për degën e ekzekutivit mbi përfundimet e ZAP-it. Përrjashtim janë rastet e ndonjë skandali që ka marrë vëmendjen e mediave dhe gazetarëve. Të njëjtat gabime dhe praktika të menaxhimit janë përsëritur nga viti në vit, pavarësisht kritikave të vazhdueshme nga ZAP. Për më tepër nuk mbahej raportim në Parlament për masat e ndërmarra për zbatimin e rekomandimeve të auditimit për vitin e kaluar. Roli i komisioneve buxhetore përfshin edhe informimin e parlamenteve për të hyrat dhe shpenzimet buxhetore. Në qeveritë njëpartiake,

⁵² Për më tepër shih: A. Lupia, M.D. McCubbins, (n 7) 361-384; R.R Strauch, J. von Hagen (Red), *Institutions, Politics and Fiscal Policy, Studies in European Economics and Law*, (Springer 2000) 88-135.

Komisionet për Buxhet janë më të dobëta në aktivitetet e informimit të parlamentit dhe shfrytëzuesve të buxhetit, ndërsa në qeveritë shumëpartiake roli i tyre është shumë më i madh në këtë drejtim.⁵³ Në Kosovë, edhe pse qeveria zakonisht është formuar mbi bazën e koalicionit të kryesisht dy partive roli i Komisionit për Buxhet dhe Financa në informimin e Parlamentit dhe qytetarëve mbi çështjet buxhetore mbetet i shumë i rëndësishëm dhe i kushtëzuar nga mundësia e Komisionit që të ketë qasje me kohë dhe në mënyrë të vazhdueshme në të dhënat mbi ekzekutimet buxhetore.

5.2.2 Kapaciteti dhe Mundësitë e Parlamentit për Hulumtim dhe Analizë të Buxhetit

Përfaqësuesit parlamentarë duhet t'a kuptojnë përmbajtjen e projekt-buxhetit për të luajtur rol të rëndësishëm në procedurën buxhetore. Nga praktikat buxhetore mësojmë se parlamentet që kanë rol aktiv në procedurën buxhetore posedojnë kapacitetet vetjake hulumtuese. Në krye të listës për këto kapacitetet qëndron Drejtoria për Buxhet brenda Kongresit të SHBA-ve në të cilën punojnë rreth 245 punëtorë me kualifikime të larta shkencore nga lëmi i buxhetit. Në Filipine në Drejtorinë për planifikim dhe buxhet punojnë rreth 50 punëtorë. Disa parlamente kanë njësi të vogla të specializuara për çështje të buxhetit siç është p.sh. rasti i Polonisë. Ndërsa disa shtete siç është rasti i Bundestagut gjerman kanë Njësi Të Përgjithëshme Hulumtuese të cilat mund të bëjnë analiza dhe hulumtime edhe nga lëmi i buxhetit.⁵⁴ Disa shtete nuk kanë fare punëtorë të specializuar si përkrahje të komisionit për buxhet apo financa përderisa të njëjtat parlamente kanë të punësuar me qindra kuzhinierë dhe kuzhinierë. Kapacitetet hulumtuese brenda parlamentit mund të plotësohen me kontributin e grupeve të pavarura të hulumtuesve (*think tank*), akademike dhe ekonomistëve nga sektori privat.

Përfaqësuesit parlamentarë shpesh herë ankohen se nuk i kuptojnë pozicionet e caktuara, përkatësisht nuk kanë qasje në përmbajtjen e projekt-buxhetit për shkak të laicizmit në çështje financiare. Nga anketa e bërë në Saborin e Kroacisë del se për 36 % të përfaqësuesve parlamentar projekt-buxheti nuk është krejt i kuptueshëm, ndërsa për 4% të përfaqësuesve projekt-buxheti nuk është aspak i kuptueshëm⁵⁵.

Pas shqyrtimit të rrethanave në Parlamentin e Kosovës dhe duke e krahasuar atë me kapacitetet e parlamenteve në mbarë botën lidhur me çështjet buxhetore vërehet se: Parlamenti i Kosovës nuk ka asnjë zyrë për studime buxhetore apo

⁵³ A. Lupia, M.D. McCubbins (n 7), 361-384.

⁵⁴ J. Wehner, 'Povratok s Margine? Redefiniranje Doprinosa Parlamenta Proracunskim Ciklusu, 28 Finansijska Teorija i Praksa (2004) 40.

⁵⁵ V. Bratic, (n 47) 9.

ekspert të brendshëm të përhershëm për ekspertizë profesionale në çështje të buxhetit. Parlamenti dhe Komisioni për Buxhet dhe Financa nuk kanë mjete të ndara buxhetore për trajnime në fushën e buxhetit dhe ekspertizës buxhetore. Në rast nevojë për këshillë buxhetore anëtarët e Parlamentit nuk kanë mjete të tjera financiare përveç rrogës së tyre prej 980 euro. Për më tepër, Parlamenti nuk ka asnjë udhëzim mbi buxhetin apo procedurat e buxhetit që do të ndihmonin për të shpjeguar procedurat buxhetore apo institutet juridike mbi të drejtën buxhetore. Përgatitja arsimore e 120 anëtarëve të Parlamentit të Kosovës është: 12 ekonomistë, 25 juristë, dhe të tjerët me prejardhje të ndryshme. Komisioni për Buxhet dhe Financa përbëhet nga 6 ekonomistë, 2 juristë dhe 3 me profesione të tjera. Edhe pse, sipas ekspertizës profesionale, ekonomistët dhe juristët pritet të japin inpute mbi çështjet buxhetore kjo nuk ishte rasti që këta deputet ishin besnikë vetëm ndaj partive që ata i përkasin, por jo për thirrjen e tyre. Asistenca e jashtme profesionale i është dhënë vetëm nga USAID, OSBE, NDI, etj. Mungesa e fuqisë teknike ka ndikuar direkt dhe vazhdon të pengojë në ecurinë e cilësisë së punës së tyre si deputet në Parlament dhe në përgjegjësinë e tyre votuesve. Shumë të rralla janë rastet kur deputetët kanë mbajtur takime këshillimore me votues për çështjet buxhetore.

5.2.3 *Dinamika e Partive Politike*

Procedura buxhetore duhet shikuar në kontekst të gjerë politik sepse është shprehje e raporteve të forcave të shumë faktorëve politikë që marrin pjesë në të. Shqyrtimi i hapur, i hollësishëm dhe transparent në parlament është i kushtëzuar në mënyrë indirekte nga dinamika e partive politike mbi çështje të buxhetit gjatë trajtimit të buxhetit. Në parim shumica në parlament është tregues paraprak për rezultatet e votimit mbi buxhetin, veçanarisht në shtetet me demokraci të brishta parlamentare. Mirëpo, nëse parlamentin e karakterizojnë disa parti dhe asnjëra prej tyre nuk e ka shumicën, pushteti ekzekutiv (*qeveria*) duhet të bëjë shumë përpjekje deri sa të fitojë shumicën për aprovimin e projekt-buxhetit. Në raste të tilla edhe debati buxhetor është më i madh dhe më shumë në funksion të trajtimit kritik të projekt-buxhetit – trajtim ky i cili në mënyrë indirekte i kontribuon transparencës buxhetore. Disiplina partiake në shtetet me demokraci të brishta është shkak kryesor që i shtyn përfaqësuesit parlamentarë që të krijojnë qendrimin e tyre rreth çështjeve mbi buxhetin dhe kjo ndikon tejet negativisht përveç të tjerash edhe në transparencën buxhetore. Fatkeqësisht, në këto raste përfaqësuesit parlamentarë ‘më shumë janë besnikë ndaj përkatësisë partiake sesa profesionit të tyre’.⁵⁶ Në rastin e Kosovës ka munguar dinamika e partive politike mbi çështje të buxhetit gjatë shqyrtimit të buxhetit në seancë parlamentare mbi buxhetin dhe përgjatë

⁵⁶ P. Silk, *How Parliament Works* (Longman 1987) 12.

zhvillimit të procedurës buxhetore. Kosova është rast tipik ku shumica në Parlament ka qenë tregues paraprak i rezultateve të votimit në të gjitha legjislaturat. Ka munguar debati i mirëfilltë buxhetor mbi baza profesionale dhe shkencore dhe ka dominuar debati i natyrës teknike, fragmentare dhe i motivuar mbi bazën e politikës ditore. Kjo indirekt i ka kontribuar jo-transparencës buxhetore.

6. Përfundime

Transparenca në përgjithësi dhe transparenca fiskale në veçanti kanë qenë dhe vazhdojnë të mbeten objekt vëmendjeje në rritje i politikës në nivele kombëtare dhe ndërkombëtare pas goditjeve të vështira që përjetuan shtetet dhe rajonet e ndryshme në vitet '90. Studimet teorike dhe empirike rreth efekteve shumëdimensionale dhe rëndësisë së madhe që ka transparenca për shtetet bashkëkohore nuk janë të mëdha, por janë në rritje.

Lider në promovimin dhe analizimin e efekteve të transparencës fiskale kanë qenë dhe janë OECD-ja dhe FMN-ja. Shkencëtarë financiarë kanë dhënë përkufizime të ndryshme rreth transparencës në përgjithësi dhe transparencës fiskale në veçanti. Në këtë kuadër kemi veçuar përkufizimin e transparencës në përgjithësi që e jep Drabek dhe Payne. Ata e përshkruajnë transparencën si 'referim të qartësisë dhe efektiviteti i aktiviteteve me ndikim në politikat publike'.⁵⁷ Ndërsa mbi transparencën fiskale përkufizimi më i plotë mbetet ai i dhënë nga Kopits dhe Craig.⁵⁸

Përveç trajtimeve teorike, transparenca fiskale ka qenë objekt i shumë indekseve. Në këtë kuadër janë përpiluar indekse të ndryshme për të matur dimensionet e ndryshme të transparencës fiskale.

Transparenca fiskale në Kosovë pas vitit 1999 ka qenë e diktuar nga ndryshimet juridiko-politike që e karakterizuan Kosovën. Kjo kishte efekte direkte në menaxhimin e financave publike, transparencën dhe llogaridhënien. Konfigurimi i pushtetit dualist të përbërë nga UNMIK dhe IPVQ-ve dhe ndryshimet e shpeshta juridiko-politike dhe social-ekonomike kanë ndikuar direkt në pamundësinë e krijimit të një sistemi buxhetor transparent dhe të qëndrueshëm. Kjo nuk ishte vetëm për shkak se PSSP-ja mbajti përgjegjësinë për funksionet ekzekutive vendimtare, por edhe për shkak se ndarja e pushtetit ndërmjet UNMIK-ut dhe IPVQ-ve ishte e ndërlikuar dhe fluide, e karakterizuar nga mbivendosja dhe përzierja e paqartë e funksioneve dhe përgjegjësive. Një strukturë e tillë e paqartë e qeverisjes e dobësoi zhvillimin e transparencës dhe llogaridhënies buxhetore dhe është një nga arsytet se pse bashkësia ndërkombëtare ende mban ndikim të konsiderueshëm mbi

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ OECD Best Practices (n 11).

zhvillimin e Kosovës. Për më tepër krijimi i politikës buxhetore në Kosovë nga ana e UNMIK-ut është bërë në kushte mjaft specifike në krahasim me shtetet e tjera. Kjo për faktin se politika buxhetore u aplikua në mungesë të strategjisë së zhvillimit ekonomik si dhe në mungesë të definimit dhe formulimit të një politike konsistente afatgjatë buxhetore. Kjo mungesë ishte si rezultat i mosdefinimit të statusit politik të Kosovës dhe i modelit *sui generis* të administrimit nga UNMIK-u, i cili politikën fiskale e ka aplikuar vetëm në funksion të realizimit të qëllimeve fiskale. Me shpalljen e pavarësisë dhe nxjerrjes së Kushtetutës me 08 Prill 2008, *de jure*, u krijuan parakushtet shoqëro-politike dhe korniza ligjore për Qeverinë dhe Kuvendin e Kosovës për menaxhimin më të mirë të financave publike, dhe si rrjedhojë edhe rritjen e transparencës në përgjithësi dhe transparencës fiskale në veçanti.

Përkundër shumë dobësive që e karakterizojnë menaxhimin e financave publike në Kosovë një varg reformash janë ndërmarrë nga viti 1999, të cilat cilësohen si të krahasueshme me vendet e rajonit. Megjithatë shumë punë mbetet për t'u bërë. Praktika buxhetore e shteteve në faza të ndryshme ka treguar se sa më i madh është ndikimi i parlamentit në procedurën buxhetore, aq më e madhe do jetë edhe transparenca buxhetore. Zhvillimi i procedurës buxhetore vetëm në linjën e organeve ekzekutive ndikon negativisht në shumë drejtime por mbi të gjitha bën që buxheti të mos jetë transparent. Në shtetet me transparence buxhetore gadishmëria dhe dëshira e qytetarëve për t'i mbartur obligimet fiskale është e madhe, ndërsa në shtetet pa transparencë buxhetore shteti e ka shumë të vështirë që të fitojë besimin e qytetarëve për reforma dhe si rezultat ka evazion fiskal.

Pavarësisht fuqizimit të rolit kushtetues të Parlamentit pas pavarësisë, roli i Parlamentit të Kosovës në procedurën buxhetore është i vogël, dhe për pasojë kjo ka ndikuar në mungesën e transparencës fiskale. Shqyrtimi i hapur, i hollësishëm dhe transparent në parlamentin e Kosovës është i kushtëzuar nga fuqizimi i rolit të Parlamentit në procedurën buxhetore mbi bazën segmenteve në vijim: a) rritjen e mundësisë së parlamentit që të ketë qasje në dokumente të rëndësishme mbi buxhetin; b) rritjen e rolit të komisioneve parlamentare në kontrollin buxhetor; c) rritjen e kapacitetit dhe mundësisë së parlamentit për hulumtim dhe analizë të buxhetit; si dhe d) rritjen e dinamikës së partive politike.