



# Transparenca dhe llogaridhënia buxhetore në Maqedoni *Studim për politikën publike*

---

QENDRA PËR ANALIZA EKONOMIKE (QAE)  
INSTITUTI PËR DEMOKRACI "SOCIETAS CIVILIS" – Shkup (IDSCS)

**Instrumenti evropian për demokraci dhe të drejtat e njeriut (EIDHR)**

2012-2013 Përkrahje për një shoqëri civile prosperuese përmes skemave grantesh në vend

Projekti është i implementuar nga



## **Botues**

Instituti për demokraci "Societas civilis" – Shkup (IDSCS)

## **Për botuesin**

Vladimir Misev, kryetar i IDSCS-së

## **Autorë**

Misha Popoviq

Vladimir Misev

dhjetor, 2014

CIP - Katalogizacija vo publikacija

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

336.146(497.7)

ПОПОВИЌ, Misha

Transparenca dhe llogaridhënia buxhetore në Maqedoni : studim për politikën publike / [autorë Misha Popoviq, Vladimir Misev]. - Shkup : Instituti për demokraci "Societas civilis" - (IDSCS), 2014. - 33 стр. ; 21 см

Фусноти кон текстот. - Библиографија: стр. 29-31

ISBN 978-608-4775-01-0

1. Misev, Vladimir [автор]

а) Буџет - Транспарентност - Македонија

COBISS.MK-ID 97574154

Ky studim është i përgatitur me ndihmën e Bashkimit Evropian në kuadër të projektit Rritje të transparencës dhe llogaridhënies përmes buxhetimit sipas performancave i financuar nga Bashkimi Evropian. Përmbajtja e këtij publikimi është përgjegjësi e vetme e Qendrës për analiza ekonomike dhe Institutit për demokraci "Societas Civilis" - Shkup dhe në asnjë mënyrë nuk mund të konsiderohet se i pasqyron pikëpamjet e Bashkimit Evropian.

## Përmbajtja

Transparenca dhe llogaridhënia buxhetore Studim për politikën publike .....	4
Hyrje.....	4
Politika aktuale e transparencës dhe transparenca buxhetore në Maqedoni .....	7
Vlerësime ndërkombëtare për transparencën buxhetore të Maqedonisë .....	11
Statusi i transparencës buxhetore të institucioneve maqedonase .....	13
Si deri tek aplikimi i politikës së transparencës buxhetore? – Standarde të cilat duhet të aplikohen në Maqedoni .....	16
Niveli fillestar i transparencës buxhetore .....	17
Buxheti <i>i kuptueshëm</i> për qytetarët .....	18
Niveli mesatarë i transparencës buxhetore .....	19
Niveli i avancuar i transparencës buxhetore .....	24
Përfundim .....	26
Rekomandime .....	27
Bibliografia .....	29
Për botuesit.....	32
Kërkime tjera nga IDSCS-ja dhe QAE-ja.....	33

# Transparenca dhe llogaridhënia buxhetore

## Studim për politikën publike

### Hyrje

Transparenca dhe llogaridhënia janë dy nga tetë parimet themelore të qeverisjes së mirë.<sup>1</sup> Transparenca supozon hapësi dhe dukshmëri të aksioneve, masave, çmimit dhe efekteve nga ndonjë veprimtari. Organizata e kombeve të bashkuara bën me dije se transparenca do të thotë se vendimet merren dhe zbatohen në mënyrë ligjore dhe të rregullt, a "nënkupton se në dispozicion janë informata të mjaftueshme dhe se ato janë të disponueshme në forma dhe media të kuptueshme lehtë".<sup>2</sup> Ky definicion tregon se nuk është e mjaftueshme të publikohet një informatë, por edhe qytetarët të mund të arrijnë tek ajo lehtë dhe ta kuptojnë. Ndërsa, llogaridhënia nënkupton se institucionet do të raportojnë mbi punën dhe të arriturat e tyre para qytetarëve, a përmes raporteve të tyre qytetarët do të mund të kërkojnë përgjegjësi nga institucionet për mënyrën se si i zbatojnë politikën, masat, shërbimet dhe ngjashëm. Llogaridhënia është e pamundur pa transparencë dhe sundim të së drejtës.<sup>3</sup>

Ky studim përqendrohet në transparencën buxhetore dhe politikën publike mbi transparencën buxhetore dhe llogaridhënien e shfrytëzuesve buxhetor në Republikën e Maqedonisë. Pse është e rëndësishme transparenca buxhetore? **Sipas Organizatës për zhvillim dhe bashkëpunim ekonomik** transparenca buxhetore është e definuar si "zbulim i plotë i të gjitha

---

<sup>1</sup> Si tetë parime të qeverisjes së mirë janë të pranuar: pjesëmarrja, sundimi i të drejtës, transparenca, responsiviteti, orientimi drejt konsensusit, barazia dhe gjithpërfshirja, efektiviteti dhe efikasiteti dhe llogaridhënia. What is Good Governance?; United Nations; Economic and Social Commission for Asia and the Pacific

<http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid.

informatave relevante fiskale në kohë dhe në mënyrë sistematike”.<sup>4</sup> **Sipas Fondit monetar ndërkombëtar (FMN)**, transparenca në financat publike është element kryesor i menaxhimit të mirë qeveritarë, e cila më tej çon drejt stabilitetit makroekonomik dhe fiskal dhe është determinantë për norma më të larta të rritjes ekonomike. Transparenca fiskale mund të shërbejë edhe për identifikim të hershëm të rreziqeve potenciale ndaj rezultateve fiskale që çon drejt paralajmërimit të hershëm dhe reagim të duhur fiskal në rast se supozimet ekonomike kanë ndryshuar. Më tutje, transparenca fiskale mundëson llogaridhënie ndaj qytetarëve – obliguesve tatimorë, si dhe mundëson bonitet më të mirë kreditorë në tregun ndërkombëtare të kapitalit.<sup>5</sup> **Sipas Iniciativës për buxhet të hapur (Open Budget Initiative)**<sup>6</sup> transparenca në financat publike ndihmon për kreditim më të lirë ndërkombëtarë dhe ndihmon për të përmirësuar efikasitetin mbi shpenzimet publike, ndërsa rritja e jotransparencës çon drejt zvogëlimit të disiplinës fiskale. **Sipas kërkimit të Qendrës për analiza ekonomike (QAE)**<sup>7</sup> nivel më të lartë të transparencës fiskale konkretisht për Republikën e Maqedonisë do të thotë edhe:

- **Pjesëmarrje** më të madhe në procesin buxhetor.
- **Relaksim të debatit** gjatë miratimit të Buxhetit në Kuvendin e Republikës së Maqedonisë.
- **Ndërtim të konsensusit** në mes elitave/aktorëve politik.
- **Mbështetje për reforma** nga administrata (qendrore dhe lokale), publiku, bizneset dhe sektori civil.
- **Qasje inovative** për proces më efikas dhe më efektiv buxhetor.
- **Rangim më të volitshëm** të Republikës së Maqedonisë nga agjencitë për vlerësim kreditor.

---

<sup>4</sup> OECD Best Practices for Budget Transparency, fq. 7, Organization for Economic Co-operation and Development. Paris, 2002

<http://www.oecd.org/governance/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf>

<sup>5</sup> Shih më tepër në FACTSHEET, How Does the IMF Encourage Greater Fiscal Transparency? September 22, 2014:

<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm>

<sup>6</sup> Shih më tepër në Open Budget Survey 2012, International Budget Partnership, Washington D.C. <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>

<sup>7</sup> Добро управување преку поголема фискална транспарентност: Препораки за имплементација на препораките од ад-хок комисијата, Центар за економски анализи, Марјан Николов и Катерина Богоевска. Скопје, 2014:

[http://cea.org.mk/documents/CEA\\_Fiscal%20transparency\\_budget\\_proces\\_FINAL.pdf](http://cea.org.mk/documents/CEA_Fiscal%20transparency_budget_proces_FINAL.pdf)

Prej këtu, transparenca buxhetore është një nga aspektet kyçe në qeverisjen demokratike bashkëkohore. Paratë buxhetore janë para të qytetarëve. Prandaj, qasja në planifikimin e harxhimit të parave publike paraqet e drejtë themelore e qytetarëve. Në bazë të informatave mbi atë se si pushteti ekzekutiv do t'i ndajë shpenzimet, qytetarët, deputetët, ekspertët, organizatat qytetare dhe sektori i biznesit do të kenë pamje më të mirë në prioritetet politike dhe politikën zhvillimore për disa vite të ardhshme. Duke filluar nga informatat e tilla, këto palë të interesuar mund të kenë në bazë të të dhënave të prekshme ta kuptojnë dhe komentojnë politikën e qeverisë, mirëpo edhe t'i planifikojnë aktivitetet e tyre.

Ky studim i analizon dhe jep vlerësim për atë se cilat informata në lidhje me buxhetet dhe planifikimet e tyre shfrytëzuesit buxhetor në Maqedoni i ndajnë me publikun, si dhe në çfarë mase ato janë llogaridhënës ndaj publikut për punën e tyre. Të dhënat mbi të cilat bazohet analiza kanë qenë të mbledhura përmes monitorimit të transparencës buxhetore të 60 shfrytëzuesve buxhetor gjatë muajit maj dhe qershor të vitit 2014.

**Studimi përbëhet nga tre pjesë. Në pjesën e parë,** studimi i hulumton dhe i shpjegon standardet dhe normat ligjore aktuale për transparencë dhe konkretisht për transparencë buxhetore. **Në pjesën e dytë** është bërë përmbledhje e vlerësimeve ndërkombëtare mbi transparencën buxhetore në Maqedoni, më konkretisht e vlerësimeve të Iniciativës për buxhet të hapur dhe Komisionit Evropian. Pastaj, në bazë të rezultateve nga monitorimi i informatave buxhetore të cilat institucionet i ndajnë me publikun në ueb faqet e tyre – si servis më i arritshëm dhe me qasje më të lehtë të cilin qytetarët mund ta shfrytëzojnë për të marrë informata nga institucionet – analizohet niveli aktual i transparencës dhe llogaridhënies buxhetore e institucioneve.

**Në pjesën e tretë,** studimi i politikës publike i shpjegon dhe jep rekomandime për Qeverinë rreth hapave të cilat duhet t'i ndërmerret që të arrijë transparencë dhe llogaridhënie buxhetore. Studimi do të jep rekomandime dhe udhëzime për atë se si dhe çfarë duhet të bëjnë ministrinë e qeverisë me qëllim që të konsiderohen si transparente dhe llogaridhënese nga ana e qytetarëve.

## Politika aktuale e transparencës dhe transparenca buxhetore në Maqedoni

Për çdo qeverisje demokratike është kyçe se çfarë standarde dhe çfarë politikë publike për transparencë dhe llogaridhënie zbatohet në atë shtet. Në Maqedoni në pjesë të kufizuar, masa të caktuara për ndarjen e informatave dhe të dhënave me publikun janë të rregulluara dhe garantuara me dy ligje, Ligji për qasje të lirë në informata me karakter publik i sjellur në vitin 2006 dhe Ligji për përdorimin e të dhënave nga sektori publik i sjellur në vitin 2014.

Me Ligjin për qasje të lirë në informata me karakter publik<sup>8</sup> sigurohet hapësi dhe transparencë në punën e poseduesve të informatave<sup>9</sup> dhe u mundësohet personave fizik dhe juridik që ta realizojnë të drejtën për qasje të lirë në informata me karakter publik. Si "informatë me karakter publik" ligji definon çdo "informatë në çfarëdo forme që e ka krijuar ose disponon me të poseduesi i informatës në pajtim me kompetencat e tija".<sup>10</sup> Ndërkohë, çdo institucion është i obliguar të mbajë dhe në mënyrë të arritshme për opinionin (përmes Internetit, tabelës së shpalljeve dhe ngjashëm) ta publikojë listën e informatave me të cilat disponon. Lista e informatave ka të bëjë me informatat themelore për kontakt të institucionit, mënyrën e parashtrimit të kërkesës për qasje në informata, dispozita që kanë të bëjnë me veprimtarinë e institucionit, propozim të programeve, programe, strategji, qëndrime, opinione, studime dhe dokumente tjera të ngjashme, të gjitha thirrjet në procedurën për furnizimet publike dhe dokumentacioni i tenderit të caktuar me ligj, informata për kompetencat e institucionit, organizimin dhe shpenzimet e operimit, si dhe për dhënien e shërbimeve qytetarëve në procedurën administrative dhe për aktivitetet e veta, nxjerrja e buletineve informuese dhe formave tjera të informimit,

---

<sup>8</sup> Ligji për qasje të lirë në informata me karakter publik. Tekst i spastruar redaktues. Gazeta zyrtare e Republikës së Maqedonisë, nr. 6/10

<sup>9</sup> Ibid. "posedues të informatave" janë organet e pushtetit shtetëror dhe institucione tjera të përcaktuara me ligj, organet e komunave, të qytetit të Shkupit dhe të komunave në qytetin e Shkupit, institucione dhe shërbime publike, ndërmarrje publike dhe persona juridik dhe fizik që kryejnë autorizime publike dhe veprimtari me interes publik të përcaktuara me ligj;

<sup>10</sup> Ibid.

faqja e internetit për publikimin e vendimeve, akteve dhe masave që ndikojnë në jetën dhe punën e qytetarëve dhe informata tjera që rrjedhin nga kompetencat e veta.

Gjithashtu, me rëndësi është se Ligji për qasje të lirë në informata me karakter publik u bën me dije poseduesve të informatave se cilat aktivitete është **e nevojshme** t'i ndërmarrin si mënyrë e informimit të publikut për punën e tyre. Pra, çdo institucion është i obliguar që në ueb faqen e vet zyrtare t'i publikojë aktet ligjore dhe nënligjore, të nxjerr njoftime për publikun lidhur me punën e vet, të publikojë të dhëna statistikore mbi punën e vet, t'i publikojë raportet e punës të cilat i dorëzojnë tek organet përgjegjëse për zbatimin e kontrollit dhe mbikëqyrjes, si dhe në mënyrë tjetër të paraparë me ligj t'i bëjnë të disponueshme të gjitha informatat me karakter publik.<sup>11</sup> Kështu, në mënyrë ligjore dhe përmes punës së Komisionit për mbrojtjen e të drejtës për qasje të lirë në informata me karakter publik, i cili është përgjegjës për zbatimin e dispozitave të këtij ligji, garantohet një transparencë e caktuar kundrejt publikut.

### *Obligime ligjore*

Sipas Ligjit për përdorimin e të dhënave nga sektori publik, organet dhe institucionet e sektorit publik janë të detyruar që **të dhënat të cilat i gjenerojnë gjatë kryerjes së kompetencave të veta t'i publikojnë në format të lexueshëm dhe sikur të dhëna të papërpunuara në format të përpunueshëm me kompjuter.**

Sipas Ligji për Buxhetet, **buxhetet në Maqedoni realizohen në përputhje me parimet e gjithpërfshirjes, veçantisë, kursimit, efikasitetit, efektivitetit, transparencës dhe menaxhimit financiar të sigurt, kurse transparenca definohet si disponueshmëri të publikut në të gjitha fazat e përgatitjes dhe realizimit të buxhetit.**

---

<sup>11</sup> Ligji për qasje të lirë në informata me karakter publik. Tekst i spastruar redaktues. Gazeta zyrtare e Republikës së Maqedonisë, nr. 6/10



Përveç kësaj, në vitin 2014 në Maqedoni u prezantua dhe filloi të implementohet politikë e re publike e hapjes dhe përdorimit të të dhënave nga sektori publik. Me këtë politikë të re organet dhe institucionet e sektorit publik obligohen që t'i publikojnë të dhënat të

**Buxheti i një shteti apo institucioni publik, sikur edhe programi i tij, është informatë, respektivisht e dhënë që e ka krijuar ose me të cilën disponon, kështu që çdo institucion është i detyruar që ta publikojë dhe ta bëjë të disponueshme për publikun.**

cilat i gjenerojnë gjatë kryerjes së kompetencave të veta. Qëllimi i kësaj risie është nxitja e inovacioneve, krijimi i përmbajtjeve të reja, shërbimeve, nxitja e zhvillimit ekonomik, por gjithashtu edhe **"llogaridhënie dhe transparencë më e madhe e sektorit publik"**.<sup>12</sup> Ndërkohë, përveç obligimit për t'i publikuar, çdo organ dhe institucion ka për obligim që rregullisht t'i azhurojë të dhënat e publikuara, të sigurojë funksionalitet të ueb faqes ku i publikon të dhënat, si dhe funksionalitet të linkut deri tek katalogu qendrorë i të dhënave të sektorit publik. Të gjitha të dhënat që hapen për përdorim janë publikisht të disponueshme në ueb faqen [www.otvorenipodatoci.gov.mk](http://www.otvorenipodatoci.gov.mk) Ministria për shoqëri informatike dhe administratë është përgjegjëse të bëjë mbikëqyrje mbi zbatimin e dispozitave të Ligjit për përdorimin e të dhënave nga sektori publik.

Me Ligjin për përdorimin e të dhënave nga sektori publik të vitit 2014, me qëllim të rritjes së llogaridhënies dhe transparencës në sektorin publik **"Organet dhe institucionet e sektorit publik janë të detyruar që në pajtim me mundësitë e tyre teknike t'i publikojnë të dhënat të cilat i gjenerojnë gjatë kryerjes së kompetencave të tyre dhe t'i bëjnë të disponueshme për përdorim"**.

Edhe pse të dy ligjet ofrojnë zgjidhje të ndryshme për hapësin dhe përcaktojnë institucione të ndryshme përgjegjëse, megjithatë Ligji për përdorimin e të dhënave nga sektori publik në të vërtetë paraqet dhe siguron shkallë më të lartë të hapësis. Këtë e arrin në atë mënyrë që i detyron institucionet në ueb faqe t'i hapin të dhënat që i krijojnë, përveç në format të lexueshëm

edhe si "të dhëna të papërpunuara në format të përpunueshëm me kompjuter dhe të jenë në dispozicion në format të hapur së bashku me

<sup>12</sup> Ligji për përdorimin e të dhënave nga sektori publik. Gazeta zyrtare e Republikës së Maqedonisë, nr. 27/14

metadatën e tyre deri në nivelin më të ulët të hollësisë". Përkundër vlerës inovative dhe ekonomike të të dhënave të papërpunuara, për qëllimet e transparencës dhe llogaridhënies së institucioneve shtetërore dhe publike vlerë më të madhe ka detyrimi i sapovendosur që të dhënat të ngjiten në ueb faqe në format të lexueshëm. Në këtë mënyrë, do të tejkalohet një mungesë e madhe e Ligjit për qasje të lirë në informata me karakter publik, i cili në vend që publikisht t'i ndaj të gjitha informatat dhe të dhënat publike, lejonte që informatat dhe të dhënat vazhdimisht të jenë të kërkuara nga fillimi, dhe ndërkohë, në këtë mënyrë jo vetëm që frenonte hapjen e institucioneve drejt publikut, por edhe negativisht ndikonte në efikasitetin e tyre.

Në lidhje me transparencën buxhetore, Ligji për Buxhetet e definojnë transparencën si "disponueshmëri të publikut në të gjitha fazat e përgatitjes dhe realizimit të buxhetit".<sup>13</sup> Sipas këtij ligji, në Maqedoni buxhetet "realizohen në përputhje me parimet e gjithpërfshirjes, veçantisë, kursimit, efikasitetit, efektivitetit, transparencës dhe menaxhimit financiar të sigurt".<sup>14</sup>

Ministria e financave është e obliguar që raportet mbi realizimin e Buxhetit të Republikës së Maqedonisë t'i publikojë në bazë mujore në ueb faqen e vet. Raportin gjysmëvjetor për realizimin e buxhetit, Ministria e financave është e obliguar ta publikojë në ueb faqen e saj jo më vonë se 31 korrik të vitit të njëjtë dhe ai duhet të jetë i shoqëruar me raport të azhuruar që do të informojë për treguesit makroekonomikë, të ardhurat e projektuara, obligimet dhe shpenzimet e ndërmarra për vitin buxhetor rrjedhës.

Ligji për Buxhetet, gjithashtu, nënkupton gjithpërfshirje të Buxhetit, që definohet si parim buxhetor dhe do të thotë "paraqitje të të gjitha të ardhurave dhe të hyrave tjera, shpenzimeve dhe flukseve tjera dalëse". Në të njëjtin ligj janë të definuar afatet për dorëzimin dhe publikimin e katër dokumenteve të lartpërmendura.

Sipas këtij rishikimi të obligimeve ligjore, pavarësisht se nga buron konkretisht obligimi, mund të përfundohet se institucionet shtetërore, respektivisht shfrytëzuesit buxhetor, janë të detyruar që informatat dhe të

---

<sup>13</sup> Ligji për Buxhetet. Tekst i spastruar. Gazeta zyrtare e Republikës së Maqedonisë, nr.

64/05

<sup>14</sup> Ibid.

dhënat lidhur me programet, strategjitë, buxhetet, shpenzimet e tyre dhe ngjashëm t'i publikojnë dhe t'i bëjnë të disponueshme për publikun. Buxheti i një shteti apo institucioni publik, sikur edhe programi i tij, është **informatë, respektivisht e dhënë që e ka krijuar ose me të cilën disponon, kështu që çdo institucion është i detyruar që ta publikojë dhe ta bëjë të disponueshme për publikun.**

## Vlerësime ndërkombëtare për transparencën buxhetore të Maqedonisë

Në nivel botëror Iniciativa për buxhet të hapur (OBI), përmes Indeksit mbi hapjen buxhetore, e matë transparencën dhe hapjen e qeverive lidhur me buxhetet e tyre. Ky indeks, sipas nivelit të transparencës buxhetore shtetet i ndan në pesë kategori: shtete që publikojnë informata ekstensive për buxhetet, shtete që publikojnë informata të konsiderueshme për buxhetet, shtete që publikojnë disa informata për buxhetet, shtete që publikojnë informata minimale për buxhetet dhe shtete që publikojnë informata të mangëta ose minimale për buxhetet. Sipas Indeksit OBI të fundit nga viti 2012 Maqedonia bën pjesë në kategorinë e katërt, të parafundit, respektivisht është vend që publikon informata minimale për buxhetin e vet.<sup>15</sup> Transparenca buxhetore e Maqedonisë është në rënie të vazhdueshme që nga viti 2008, kur për herë të parë është vendosur në listë. Në tre indekset e fundit, të vitit 2008, 2010 dhe 2012, Maqedonia shënon rënie të vazhdueshme të transparencës buxhetore. Në vitin 2008

Sipas Iniciativës për buxhet të hapur të vitit 2012 **Maqedonia** ka rënë në **kategorinë e vendeve që publikojnë informata minimale mbi buxhetet.**

Raporti i progresit të vitit 2014 nga Komisioni Evropian thotë "**disiplina fiskale, si dhe transparenca dhe cilësia e shpenzimeve qeveritare janë përkeqësuar**".

<sup>15</sup> Open Budget Survey 2012, International Budget Partnership, Washington D.C.  
<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>

Maqedonia bënte pjesë në kategorinë e tretë të vendeve të cilët publikojnë disa informata për buxhetet, me vlerë të indeksit prej 54 nga 100,<sup>16</sup> kurse në vitin 2010 Maqedonia mbeti në të njëjtën kategori, por vlera e indeksit kishte rënë në 49 nga 100.<sup>17</sup> Mirëpo, në vitin 2012 Maqedonia kishte rënë në kategorinë e vendeve që publikojnë informata minimale për buxhetet, respektivisht kishte marrë vlerën e indeksit prej 35.

Me vlerësime të ngjashme është edhe Raporti i progresit të vitit 2014 nga Komisioni Evropian i cili vlerëson se "disiplina fiskale, si dhe transparenca dhe cilësia e shpenzimeve qeveritare janë përkeqësuar"<sup>18</sup> dhe "Ekziston mungesë e transparencës rreth madhësisë së plotë të borxhit publik".<sup>19</sup> Ky vlerësim është i ngjashëm me atë të vitit 2013 kur Komisioni Evropian kishte arritur në përfundim se "Konzistentshmëria dhe transparenca në fushën e politikës fiskale janë përkeqësuar".<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> The Open Budget Survey 2008, International Budget Partnership, Washington D.C.

<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2008FinalFullReportEnglish1.pdf>

<sup>17</sup> Open Budget Survey 2010, International Budget Partnership, Washington D.C.

[http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2010\\_Full\\_Report-English.pdf](http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2010_Full_Report-English.pdf)

<sup>18</sup> The former Yugoslav Republic of Macedonia 2013 Progress Report, Brussels, October 2014. European Commission, fq. 3

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf)

<sup>19</sup> Ibid. Fq. 9

<sup>20</sup> The former Yugoslav Republic of Macedonia 2014 Progress Report, Brussels, October 2014. European Commission, fq. 34

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/mk\\_rapport\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/mk_rapport_2013.pdf)

## Statusi i transparencës buxhetore të institucioneve maqedonase<sup>21</sup>

Kërkimi mbi statusin e transparencës buxhetore të institucioneve konstaton se gjendja është edhe më dëshpëruese sa i përket çështjes së transparencës buxhetore në Maqedoni. *Raporti nga monitorimi i transparencës dhe llogaridhënies së shfrytëzuesve buxhetor*, të cilin e kanë përgatitur Qendra për analiza ekonomike dhe Institutit për demokraci "Societas Civilis" - Shkup, që ka matur se në çfarë mase institucionet, respektivisht shfrytëzuesit buxhetor i publikojnë informatat buxhetore të tyre, i ka vërtetuar këto qëndrime. Në kuadër të këtij kërkimi kanë qenë të monitoruar 60 shfrytëzues buxhetor, 66% nga gjithsej 91 shfrytëzues buxhetor, dhe si të disponueshme për publikun janë vlerësuar informatat që ato i kanë publikuar në ueb faqet e tyre. Ndërkohë, kanë qenë të vlerësuara 8 aspekte të mundshme të transparencës buxhetore: *transparenca buxhetore minimale, transparenca buxhetore rrjedhëse, transparenca buxhetore plotësuese, transparenca e planeve strategjike, programeve dhe raporteve vjetore, transparenca e llogarisë përfundimtare, transparenca e auditimit, qartësia e programeve të buxhetit dhe transparenca e rezultateve nga realizimi i buxhetit: tregues të outputeve dhe rezultateve*. Pyetësi sipas të cilit është matur transparenca e institucioneve përbëhet prej 32 pyetjeve të vlerësuara prej 0 deri 2 pikë, ndërsa pyetja e fundit kishte të bëjë me të dhëna të hapura dhe ka qenë e vlerësuar prej 0 deri 5.<sup>22</sup> Maksimumi i pikëve që mund të fitohej në pyetësor është 67, kurse shkalla e transparencës mund të lëviz nga 0 deri 100 përqind.

---

<sup>21</sup> Kjo pjesë e studimit është e bazuar në "Raportin nga monitorimi i transparencës dhe llogaridhënies së shfrytëzuesve buxhetor", Trenovski, B. Qendra për analiza ekonomike dhe Instituti për demokraci "Societas Civilis" – Shkup. Shkup, 2014  
<http://idscs.org.mk/images/performancebudgeting/CEA-IDSCS-Izvestaj-od-monitoring-FINAL-MK-B5.pdf>

<sup>22</sup> Shtatëmbëdhjetë pyetje janë marrur nga pyetësi i Iniciativës për buxhet të hapur (OBI) dhe janë përshtatur në kontekstin maqedonas. Pyetësi për buxhet të hapur, Partneriteti ndërkombëtar buxhetor, qershor 2011 (Open budget questionnaire International Budget Partnership June 2011) [www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org)

Sipas këtij kërkimi asnjë nga 60 institucionet e vlerësuara nuk është transparente lidhur me buxhetin. Ky përfundim bazohet në të dhënat e përmbledhura sipas të cilave shkalla e transparencës buxhetore në të gjitha institucionet është më e ulët se 38%, respektivisht shkalla më e lartë e transparencës buxhetore prej 38% është matur tek Agjencioni për realizimin e të drejtave të bashkësive. Mbi 30% transparencë kanë arritur dhe Fondi për sigurim shëndetësor (34%) dhe Komisioni për mbrojtjen e të drejtës për qasje të lirë të informatave me karakter publik (30%).

Raporti nga monitorimi i transparencës dhe llogaridhënies së shfrytëzuesve buxhetor konstaton se **asnjë nga 60 institucionet e vlerësuara nuk është transparente lidhur me buxhetin.** Ky përfundim bazohet në të dhënat e përmbledhura sipas të cilave **shkalla e transparencës buxhetore në të gjitha institucionet është më e ulët se 38%.**

Tek Qeveria e Republikës së Maqedonisë është matur shkallë shumë e ulët e transparencës buxhetore prej 6%, ndërsa tek ministritë ajo lëviz nga 4% deri 25%. Ministria e financave, e cila ka edhe obligime të veçanta ligjore për publikimin e raporteve buxhetore, është vlerësuar me shkallë të transparencës buxhetore prej 16%. Shkalla më e ulët e transparencës buxhetore prej 1% është matur tek Presidenti i Republikës së Maqedonisë.

Monitorimi tregon se buxhetin e tyre për vitin rrjedhës e ka publikuar vetëm Ministria e shëndetsisë, 1 nga 60 institucionet (2%). E ngjajshme 2eshte edhe situata edhe me llogaritjet përfundimtare për vitin e kaluar te cilat i botuan vetëm 6 institucione , qe do të thote se shkalla e transparencës buxhetore n2llogaritjet përfundimtare është 10%

Ndërkohë, ishte konstatuar se vetëm në 39,17% të rasteve llogaritë përfundimtare i shpjegojnë dallimet ndërmjet shumave të parashikuara dhe të realizuara të shpenzimeve, megjithëse në masë të madhe këto publikime janë sipërfaqësore pa detaje kyçe.<sup>23</sup> Në mënyrë të ngjashme, me vlerë prej 37,92% llogaritë përfundimtare të institucioneve i shpjegojnë dallimet ndërmjet shumave të parashikuara dhe të realizuara të të ardhurave.

---

<sup>23</sup> Llogaritë përfundimtare të institucioneve janë analizuar përmes pamjes në llogarinë përfundimtare nga realizimi i Buxhetit të Republikës së Maqedonisë.

Raportet mujore për realizimin e mjeteve nga buxheti i publikon vetëm Fondi për sigurim shëndetësor, që do të thotë se shkalla e transparencës buxhetore në nivel mujor është minimale dhe ka vlerë prej 1,67%. Asnjë institucion tjetër nuk i publikon dhe nuk i krahason shpenzimet e vitit rrjedhës me vlerësimet për periudhën e njëjtë të paraqitura në Buxhet ose me të njëjtën periudhë vitin e mëparshëm. Shkalla e transparencës buxhetore lidhur me këtë pyetje është 1,67%. Në ueb faqen e re të Ministrisë së financave janë të publikuar raportet mujore, mirëpo ato janë vetëm përmbledhëse dhe të mangëta. Mungon koment përshkrues në to dhe nuk janë të paraqitura devijimet nga shpenzimet e planifikuara mujore. Përveç kësaj, shpenzimet nuk janë të ndara sipas ministrive.

Buxheti i Republikës së Maqedonisë për vitin 2013 vetëm deri 40% i paraqet në mënyrë transparente shpenzimet e parapara sipas programeve, respektivisht vetëm 16 institucione të gjitha shpenzimet i paraqesin të ndara sipas klasifikimit programor, ndërsa 20 institucione atë e bëjnë për disa shpenzime. Mirëpo, struktura e shpenzimeve programore nuk është e paraqitur në përqindje të shpenzimeve totale (0% shkallë e transparencës). Gjithashtu, në buxhetet e shumë pak institucioneve (29,17%) paraqitet krahasimi i të ardhurave të planifikuara për vitin rrjedhës me të ardhurat nga vitet e mëparshme. Institucionet nuk i publikojnë raportet e tyre gjysmëvjetore mbi realizimin e programeve, kurse vetëm 14 nga 60 institucione i kanë publikuar raportet vjetore (13,33%). Shkalla e transparencës lidhur me raportin gjysmëvjetor ose vjetor mbi realizimin e programeve për vitet e mëparshme është 24,17%, respektivisht vetëm 19 institucione i publikojnë këto raporte për vitet e mëparshme. Gjithashtu, përkundër obligimit ligjor për publikimin e raportit gjysmëvjetor në ueb faqen e Ministrisë së financave, i njëjti nuk është i publikuar as për vitin 2014, as për vitet e kaluara.

Asnjë nga gjithsej 60 institucione të monitoruara në buxhetin e tyre nuk prezanton output tregues për programet e

**Asnjë nga gjithsej 60 institucione të monitoruara në buxhetin e tyre nuk prezanton output tregues për programet e shpenzimeve, e as tregues të rezultateve (outcome indicators).**

Me përjashtim të Entit shtetëror për revizion, **asnjë institucion nuk i paraqet publikisht rezultatet nga auditimi i shpenzimeve të tyre buxhetore.**

shpenzimeve, e as tregues të rezultateve (outcome indicators), që do të thotë se shkalla e transparencës së autpoteve dhe rezultateve mbi realizimin është 0%. Gjithashtu, asnjë institucion, me përjashtim të Entit shtetëror për revizion, nuk i paraqet publikisht rezultatet nga auditimi i shpenzimeve të tija buxhetore (shkallë e transparencës prej 1,25%).

Asnjë nga institucionet e monitoruara, përveç në formatin pdf, nuk i publikon dokumentet buxhetore në format tjetër, më të lartë të të dhënave të hapura që janë të përpunueshme me kompjuter (excel, format i hapur). Niveli i transparencës buxhetore si të dhëna të hapura është 11%. Asnjë institucion nuk ka bërë përpjekje që në mënyrë më të thjeshtë dhe vizuale t'ua paraqet qytetarëve buxhetin me të cilin disponon. Gjithashtu, Ministria e financave nuk përgatit Buxhet qytetarë i cili paraqet një mënyrë moderne për të afruar buxhetin deri tek qytetarët.

## Si deri tek aplikimi i politikës së transparencës buxhetore? – Standarde të cilat duhet të aplikohen në Maqedoni

Sipas shumë organizatave të cilët janë të përkushtuar në transparencën buxhetore, siç janë Organizata për bashkëpunim ekonomik dhe partneritet, Fondi monetar ndërkombëtar, Grupi punues për hapësi fiskale i Partneritetit qeveritar të hapur, Partneriteti ndërkombëtar për buxhet, Iniciativa globale për transparencë fiskale, standardet ndërkombëtare të cilat duhet të plotësohen që procesi buxhetor të llogaritet si transparent, përcaktojnë publikueshmëri të më shumë dokumenteve dhe fazave të sjelljes së Buxhetit. Edhe pse ndryshojnë nga emri, forma dhe përmbajtja, këto dokumente janë:

- Strategjia fiskale,
- Projekt buxheti,
- Buxheti i miratuar,
- Buxheti qytetarë,
- Raportet periodike,
- Raporti gjysmëvjetor,
- Llogaria përfundimtare dhe



- Raporti i auditimit.

Iniciativa për transparencë dhe llogaridhënie grupon forma të ndryshme të kornizës ligjore dhe praktikës përmes katër niveleve të zhvillimit të transparencës buxhetore: niveli fillestar, mesatar, i avancuar dhe inovativ.<sup>24</sup> Në këtë studim do të prezantohen tre nivelet e para të cilat konsiderojmë se është prioritet që institucionet maqedonase t'i plotësojnë, me çka mund të kalohet në nivelin inovativ të zhvillimit të transparencës buxhetore.

## Niveli fillestar i transparencës buxhetore

**Niveli fillestar i zhvillimit përcakton hapësi themelore të procesit buxhetor. Ajo më së pari nënkupton se publiku ka pamje në debatin parlamentar derisa miratohet Buxheti.** Partneritetet dhe iniciativat ndërkombëtare për transparencë të buxheteve propozojnë që Projekt buxheti të dorëzohet tek trupi legjislativ më së paku 3 muaj para fillimit të vitit të ardhshëm fiskal. Sipas Ligjit për Buxhet të Republikës së Maqedonisë ky afat është 15 nëntori, i cili në krahasim me propozimet ndërkombëtare është tepër vonë. Ky afat nuk mundëson kohë të mjaftueshme për debat dhe shqyrtim gjithëpërfshirës në Kuvend, e aq më pak nëse në të ardhmen në mënyrë sistematike përfshihen ekspertët dhe palët e interesuara.

### **Rekomandim**

*Projekt buxheti të dorëzohet tek trupi legjislativ më së paku 3 muaj para fillimit të vitit të ardhshëm fiskal dhe në atë mënyrë të mundësohet debat publik gjithëpërfshirës dhe mbikëqyrje të Projekt buxhetit nga Kuvendi, respektivisht të mënyrës se si do të harxhohen paratë e qytetarëve në vitin e ardhshëm.*

Përveç kësaj, niveli fillestar nënkupton edhe publikimin e katër dokumenteve themelore buxhetore sipas Iniciativës për buxhet të hapur, edhe atë: **Projekt buxheti, Buxheti i votuar, Raporti i auditimit dhe Buxheti qytetarë.** Megjithë atë , nga hulumtimi zbuluam se nga tre dokumentet e ngelura është publikuar vetëm i votuari (buxheti vijues , dhe atë e ka bërë vetëm një institucion dhe ai është Ministria e Shëndetsisë.Ministria e finansava e ka publikuar vetëm buxhetin

<sup>24</sup> Transparency and Accountability Initiative, Open Government Guide: Budgets.  
<http://www.opengovguide.com/topics/budgets/>

vijues të Republikës së Maqedonis i cili është ligjërish i detyruar. Kërkimi tregoi, gjithashtu, se asnjë institucion me përjashtim të Entit shtetëror për revizion, nuk e publikon raportin e tij të auditimit.

### **Rekomandim**

*Të gjithë shfrytëzuesit buxhetor në ueb faqet e tyre t'i publikojnë **projekt buxhetet e tyre, buxhetet e votuara dhe raportet e auditmit**. Publikimi i tyre është i domosdoshëm me qëllim që publiku të ketë pamje në atë se si dhe për çka janë të projektuara paratë e tyre, dhe gjithashtu nëse janë harxhuar në mënyrë ligjore dhe të përcaktuara.*

Sipas Ligjit për Buxhetet, nga dokumentet e lartpërmendura mungon Buxheti qytetarë. Ky dokument paraqet version i Buxhetit i kuptueshëm për qytetarët dhe mund t'i përket Projekt buxhetit ose Buxhetit të votuar.

### *Buxheti i kuptueshëm për qytetarët*

Rëndësia e përgatitjes dhe publikimit të versionit qytetarë të Buxhetit ka të bëjë me parimin e transparencës që nënkupton se përveç dukshmërisë dhe disponueshmërisë së informatave, është e nevojshme që ato të jenë edhe të kuptueshme për lexuesit. Në këtë kuptim, **Buxheti qytetarë paraqet version i cili nuk është i ngarkuar me gjuhën profesionale të dokumenteve buxhetore**. Në vend të asaj, **informatat janë të paraqitura me gjuhë më të thjeshtë, tabela dhe grafike të cilat do tu mundësojnë qytetarëve dhe të gjithë palëve të pakualifikuar të njoftohen me atë se si harxhohen paratë publike**. Në këtë mënyrë, ato më të informuar do të mundin të marrin pjesë në debatin publik gjatë sjelljes së Buxhetit. Shembull është Buxheti qytetarë për Republikën e Maqedonisë për vitin 2013,<sup>25</sup> i përgatitur nga Qendra për analiza ekonomike, mirëpo përgatitja e Buxhetit qytetarë të tillë duhet të jetë detyrë e Qeverisë së Republikës së Maqedonisë, e cila ka kapacitet që këtë praktikë ta bëjë të qëndrueshme.

Praktika botërore nuk është konkrete rreth standardeve për atë se si duhet të duket ky buxhet i kuptueshëm për qytetarët. Në disa vende ky dokument

---

<sup>25</sup> Shih më tepër në: <http://www.cea.org.mk/documents/GraganskiBudgetFinalS.pdf>.

është version i shkurtuar i përgatitur në disa faqe, ndërsa tek disa vende tjera paraqet tekst voluminoz. Në disa raste Buxheti qytetarë ka të bëjë me Projekt buxhetin, ndërsa në raste tjera me Buxhetin e votuar.<sup>26</sup>

### **Rekomandim**

*Ministria e financave duhet të filloj me punimin e Buxhetit qytetarë me qëllim që qytetarët dhe publiku të mund të zhvillojnë kuptimin lidhur me buxhetin dhe harxhimin e tij. Është e pëlqyeshme që Ministria e financave gjatë përgatitjes së Buxhetit qytetarë të konsultohet me organizatat qytetare dhe ndërkombëtare të cilat kanë njohuri rreth përgatitjes së tij.*

Sipas udhëzimeve të Partneritetit ndërkombëtar për buxhet, Buxheti qytetarë duhet të jetë dokument objektiv dhe teknik dhe jo pamflet politike. Përveç kësaj, ky dokument duhet t'i përmbaj të gjitha informatat e nevojshme që të kuptohet dhe duhet të jetë i publikuar në kohë dhe përfundimisht të mund të përdoret në informimin e palëve të interesuara gjatë debatit publik.

### **Niveli mesatarë i transparencës buxhetore**

**Niveli mesatarë i zhvillimit të transparencës buxhetore nënkupton: konsultim i publikut në fazën e përgatitjes së Buxhetit, mundësi për mbikëqyrje efektive nga ana e trupit legjislativ dhe auditit shtetëror, publikim i të gjitha raporteve buxhetore si të dhëna të hapura dhe publikim i të gjitha tetë dokumenteve kyçe buxhetore.** Përveç katër dokumenteve themelore, këtu bëjnë pjesë edhe: Strategjia fiskale, Raportet periodike, Raporti gjysmëvjetor dhe Llogaria përfundimtare.

Një nga dokumentet kyçe për fillimin e përgatitjes së Buxhetit paraqet Strategjia fiskale. Strategjia fiskale paraqet strategji afatmesme e përgatitur nga Qeveria për parashikimet makroekonomike, konsumin publik dhe flukset ekonomike.

Në kuadër të këtij dokumenti, sipas rekomandimeve ndërkombëtare është e nevojshme të parashihet që përveç të ardhurave dhe shpenzimeve të

---

<sup>26</sup> Rankuumar V. and Shapiro I.(editors) *Guide to Transparency in Government Budget Reports*. International Budget Partnership.

planifikuara totale të institucioneve publike, edhe zërat (e shpenzimeve) të ndahen më së paku në nivel programor.<sup>27</sup> Në këtë mënyrë, gjatë planifikimit të buxheteve të tyre, institucionet publike do ta kenë parasysh “fotografinë e madhe” të planeve të gjëra të qeverisë për zhvillimin e ardhshëm. Strategjia fiskale e Republikës së Maqedonisë është publike dhe përmban një pjesë nga këto veti, mirëpo është më pak informative për shfrytëzuesit buxhetor në lidhje me mjetet të cilat Qeveria planifikon t’i shpërndaj sipas programeve të saja të veprimit.<sup>28</sup>

Sipas Ligjit për Buxhetet, Strategjia fiskale për tre vitet e ardhshme sjellet më së voni deri më 31 maj. Duke pasur parasysh se kjo është periudha kur shfrytëzuesit buxhetor fillojnë me përgatitjen e projekt buxheteve të tyre, ky afat duket i përshtatshëm. Megjithatë, raportet e auditimit për vitet e kaluara kanë vërejtur se vonohet me sjelljen e saj.<sup>29</sup> Strategjia fiskale për vitet 2015-2017, për shembull, është e publikuar në muajin e njëjtë<sup>30</sup> kur Buxheti ka qenë i votuar në Kuvend (tetor 2014)<sup>31</sup> që është një vonesë e madhe, ndërsa strategjia e mëparshme në shtator – që është fundi i fazës së përgatitjes së Projekt buxhetit. Këtu parashtrohet pyetja se për cilat objektiva është i votuar Buxheti, respektivisht cilave politika u referohet pjesa financiare e buxhetit. Me këtë vonesë, shfrytëzuesit buxhetor nuk kanë dokument kyç që mund dhe duhet të jetë udhëheqës në planifikimin e buxhetit të institucioneve, kurse deputetët në mënyrë rutine votojnë vetëm për shpërndarjen financiare të mjeteve tatimore, por jo edhe për politika me objektiva të qarta. Në këtë kuptim, dhe me qëllim që të diskutohet për politika, e jo për shpërndarjen e mjeteve financiare nga buxheti, më e

---

<sup>27</sup> Ibid. Fq. 8

<sup>28</sup> Strategjia fiskale e Republikës së Maqedonisë 2014-2016, Ministria e financave  
<http://www.finance.gov.mk/mk/node/4107>

<sup>29</sup> Enti shtetëror për revizion. Buxheti themelor i Republikës së Maqedonisë. Raporti final i revizorit shtetëror të autorizuar. Maj 2014. Fq.1

[http://dzt.mk/Uploads/1\\_Osnoven\\_budzet\\_Republika\\_Makedonija\\_2014.pdf](http://dzt.mk/Uploads/1_Osnoven_budzet_Republika_Makedonija_2014.pdf)

Buxheti themelor i Republikës së Maqedonisë. Raporti final i revizorit shtetëror të autorizuar. Gusht 2014. Fq. 1-2

[http://dzt.mk/Uploads/1\\_Osnoven\\_budzet\\_Republika\\_Makedonija\\_KOMPLET.pdf](http://dzt.mk/Uploads/1_Osnoven_budzet_Republika_Makedonija_KOMPLET.pdf)

<sup>30</sup> Qeveria e Republikës së Maqedonisë. Strategjia fiskale e Republikës së Maqedonisë 2015-2017. Tetor 2014

[http://finance.gov.mk/files/u6/Fiskalna%20Strategjia%20na%20RM%202015-2017\\_mak.pdf](http://finance.gov.mk/files/u6/Fiskalna%20Strategjia%20na%20RM%202015-2017_mak.pdf)

<sup>31</sup> Kuvendi i Republikës së Maqedonisë. Seanca nr. 18. 20 tetor 2014. Fq. 45. Transkripti është i disponueshëm në <http://goo.gl/A8A6Xy>

përshtatshme do të ishte që Strategjinë fiskale ta sjellë Kuvendi i Republikës së Maqedonisë.

### **Rekomandim**

*Ministria e financave duhet të korrigoj vonesën në sjelljen e Strategjisë fiskale dhe e njëjta të përgatitet më së voni deri më 31 maj të vitit.*

*Ministria e financave në Strategjinë fiskale të Republikës së Maqedonisë duhet të jep më shumë informata për mjetet të cilat Qeveria planifikon t'i shpërndaj sipas programeve të saja të veprimit.*

*Duhet të shqyrtohet më hollësisht mundësia për sjelljen e Strategjisë fiskale të Republikën e Maqedonisë në Kuvendin e Republikës së Maqedonisë.*

Publikimi i raporteve mbi realizimin e buxhetit është gjithashtu pjesë e zbatimit të politikës transparente buxhetore. Rekomandimet ndërkombëtare janë që raportet mujore të përmbajnë koment të shkurtër, rishikim të realizimit të buxhetit në muajin përkatës si dhe krahasim me shpenzimet e planifikuara. Shpenzimet duhet të jenë të paraqitura sipas njësive administrative – në të shumtën e rasteve ministri ose agjenci.<sup>32</sup> Ashtu siç tregoi kërkimi, raporte mujore publikojnë vetëm Fondi për sigurim shëndetësor dhe Ministria e financave, por këtyre raporteve ju mungon koment përshkrues dhe shpenzimet nuk janë të ndara sipas ministrive. Të ngjashme janë rekomandimet edhe për raportin gjysmëvjetor. Organizatat ndërkombëtare tregojnë se ky dokument paraqet njoftim më i hollësishëm mbi realizimin e buxhetit në gjysmëvjetorin e parë, që plotësohet me njoftim të rishikuar të trendëve makroekonomike dhe ndryshime eventuale të projeksioneve për të ardhurat dhe shpenzimet e planifikuara.

---

<sup>32</sup> Rankuumar V. and Shapiro I.(editors) *Guide to Transparency in Government Budget Reports*. International Budget Partnership.

## **Rekomandim**

*Është e domosdoshme që të gjithë shfrytëzuesit buxhetor t'i publikojnë raportet e tyre mujore me koment të shkurtër, rishikim të realizimit të buxhetit në muajin përkatës dhe krahasim me shpenzimet e planifikuara.*

*Gjithashtu, është e domosdoshme që Ministria e financave të plotësoj obligimin ligjor për publikimin e Raportit gjysmëvjetor dhe këtë ta ndjekin edhe institucionet e tjera, dhe i njëjti të përmban njoftim më të hollësishëm rreth realizimit të buxhetit në gjysmëvjetorin e parë.*

Në nivelin mesatarë, Iniciativa për transparencë dhe llogaridhënie i numëron edhe aktivitetet për konsultimin e opinionit gjatë përgatitjes së Buxhetit. Rekomandimet e kësaj iniciative janë që publiku në nivel të sektorëve apo ministrive të inkuadrohet përmes konsultimeve për prioritetet buxhetore.

Korniza ligjore nuk parashikon kësi lloj obligimi të qeverisë qendrore në Republikën e Maqedonisë. Shembuj për konsultime gjatë përcaktimit të prioriteteve buxhetore ekzistojnë në praktikën e një pjese të vogël të komunave.

## **Rekomandim**

*Rekomandohet që Qeveria dhe Ministria e financave të ndërmarrin aktivitete fillestare për të inkuadruar publikun e gjerë në konsultime rreth prioriteteve buxhetore.*

Praktika e fundit e nivelit mesatar sipas Iniciativës paraqet publikimi i raporteve buxhetore në formë të të dhënave të hapura. Publikimi i tillë siguron mundësi më të mira për analizë dhe mbikëqyrje nga më shumë palë të interesuar, duke përfshirë këtu qytetarët dhe shoqërinë civile. Forma e të dhënave të hapura mundëson që raportet buxhetore, para së gjithash Buxheti, Llogaria përfundimtare dhe raportet mbi realizimin e buxhetit, të jenë në mënyrë makinerike të përpunuara me qëllim që të fitohet analizë më e thellë statistikore. Përveç shfaqjes së informatave të cilat në mënyrë makinerike mund të përpunohen, e dhënë e hapur paraqet edhe formati i hapur i standardizuar për distribuim të të dhënave që nuk është i lidhur me ndonjë platformë softuerike komerciale. Shembull për të bërë dallim midis formatit të hapur dhe të mbyllur është Comma Separated Value (CSV) formati për ruajtjen tabelore të të dhënave, përkundër XLS formatit i cili është pjesë e prodhimit Microsoft Office. Mirëpo, monitorimi i transparencës buxhetore tregoi se asnjë institucion nuk e publikon Buxhetin në formatin e të dhënave të hapura. Kjo gjendje pamundëson analizë më të thellë të të dhënave buxhetore nga ana e palëve të interesuar.

### **Rekomandim**

*Rekomandohet që të gjithë shfrytëzuesit buxhetor, përveç në ueb faqen [www.otvorenipodatoci.gov.mk](http://www.otvorenipodatoci.gov.mk) edhe në ueb faqen e tyre t'i publikojnë në formë të të dhënave të hapura raportet buxhetore, Buxhetin, Llogarinë përfundimtare dhe raportet mbi realizimin e buxhetit, si dhe dokumentet e tjera.*

## Niveli i avancuar i transparencës buxhetore

**Sipas Iniciativës për transparencë dhe llogaridhënie të buxhetit, në nivelin e avancuar të transparencës buxhetore bën pjesë edhe inkuadrimi i publikut në buxhetimin dhe fazat e tjera të procesit buxhetor.**

Inkuadrimi i avancuar i publikut në procesin buxhetor, sipas Iniciativës nisët nga supozimet në vijim:

1. Pasi që Buxheti ndikon në jetën e qytetarëve, është e nevojshme që të dëgjohet zëri i tyre;
2. Zëri i qytetarëve u tregon vendimmarrësve për atë se si vendime të caktuara do të jenë të pranuar nga bashkësitë;
3. Mbikëqyrja e qytetarëve mund të ndihmoj për të siguruar se vendimmarrësit janë përgjegjës, duke përmirësuar kështu efikasitetin, responsivitetin dhe llogaridhënien;
4. Zhvillohet debat më i mirë rreth balancimit ndërmjet vendimeve të ndryshme të cilat politikanët i bëjnë në planifikimin e buxhetit;
5. Inkuadrimi i qytetarëve mund të tejkaloj mosbesimin;
6. Inkuadrimi i qytetarëve e rrit legjitimitetin.

Aktivitetet të cilat i përmend Iniciativa si shembuj relativisht të ri në praktikën e transparencës buxhetore janë auditimi qytetar dhe forumi buxhetor.

Nën auditim qytetar nënkuptohet praktikë në disa vende ku qytetarët dërgojnë kërkesë për auditim të ndonjë institucioni. Kjo u ndihmon institucioneve për auditim që të prioritojnë punën e tyre sipas të dhënave të fituara nga qytetarët.



Forumet buxhetore nënkuptojnë mënyrë të avancuar të proceseve të konsultimit me publikun dhe zgjerim të bashkëpunimit ndërmjet vendimmarrësve dhe sektorit civil në më shumë faza të procesit buxhetor.

### **Rekomandim**

*Rekomandohet që Ministria e financave të vendos mekanizma përmes të cilëve qytetarët dhe palët e tjerë të interesuar do të mund të parashtrojnë kërkesë për auditim të ndonjë institucioni. Këto mekanizma mund të jenë përmes parashtrimit të peticioneve dhe kërkesave on-line.*

*Gjithashtu, rekomandohet që Ministria e financave të filloj me organizimin e forumit të hapur buxhetor në nivel vjetor dhe gjysmëvjetor përmes së cilit ministria do ta konsultojë publikun dhe palët e interesuara për procesin buxhetor.*

## Përfundim

Buxheti paraqet një nga dokumentet më të rëndësishme politike dhe pamje e politikave të ardhshme qeveritare. Buxheti kombëtar buron dhe i takon qytetarëve. Prandaj, transparenca e procesit buxhetor luan rol të pashmangshëm për punë përgjegjëse, transparente dhe llogaridhënëse të Qeverisë dhe të gjitha institucioneve shtetërore dhe publike para qytetarëve.

Në këtë studim të politikës publike për transparencën buxhetore në Maqedoni janë analizuar standardet e tanishme ligjore dhe statusi i përmbushjes së këtyre standardeve nga institucionet. Edhe pse ligjet i obligojnë institucionet që t'i publikojnë të dhënat dhe informatat që ata i krijojnë, në të cilat bën pjesë edhe Buxheti, si dhe dokumentet e tjera shoqëruese buxhetore të institucioneve, pothuajse asnjë shfrytëzues buxhetor nuk i përmbush këto obligime ligjore. Transparenca buxhetore në Maqedoni është e nivelit minimal.

Ky studim u bën me dije shfrytëzuesve buxhetor për obligimet ligjore që ata janë të detyruar t'i përmbushin dhe në këtë mënyrë të jenë transparent lidhur me buxhetin. Gjithashtu, në bazë të standardeve ndërkombëtare jep udhëzime të cilat Qeveria e Republikës së Maqedonisë, Ministria e financave dhe të gjithë shfrytëzuesit tjerë buxhetor duhet t'i ndjekin me qëllim që të jenë transparent lidhur me buxhetin.

Rekomandimet të cilat i jep ky studim i politikës publike për transparencë buxhetore janë:

## Rekomandime

- Projekt buxheti të dorëzohet tek Kuvendi më së paku 3 muaj para fillimit të vitit të ardhshëm fiskal.
- Të gjithë shfrytëzuesit buxhetor në ueb faqet e tyre t'i publikojnë projekt buxhetet e tyre, buxhetet e votuara dhe raportet e auditmit.
- Ministria e financave të fillon me përgatitjen e Buxhetit të kuptueshëm për qytetarët.
- Ministria e financave të korrigjon vonesën dhe Strategjinë fiskale ta sjellë më së voni deri më 31 maj të vitit.
- Ministria e financave në Strategjinë fiskale të jep më shumë informata për mjetet të cilat Qeveria planifikon t'i shpërndaj sipas programeve të saja.
- Të shqyrtohet mundësia për sjelljen e Strategjisë fiskale në Kuvend.
- Të gjithë shfrytëzuesit buxhetor t'i publikojnë raportet e tyre mujore me koment të shkurtër, rishikim të realizimit të buxhetit në muajin përkatës dhe krahasim me shpenzimet e planifikuara.
- Ministria e financave të plotëson obligimin ligjor për publikimin e Raportit gjysmëvjetor dhe këtë ta ndjekin edhe institucionet e tjera, dhe i njëjti të përmban njoftim më të hollësishëm rreth realizimit të buxhetit në gjysmëvjetorin e parë.
- Qeveria dhe Ministria e financave të ndërmarrin aktivitete fillestare për të inkuadruar publikun e gjerë në konsultime rreth prioriteteve buxhetore.
- Të gjithë shfrytëzuesit buxhetor, përveç në ueb faqen [www.otvorenipodatoci.gov.mk](http://www.otvorenipodatoci.gov.mk) edhe në ueb faqen e tyre t'i

publikojnë në formë të të dhënave të hapura raportet buxhetore, Buxhetin, Llogarinë përfundimtare dhe raportet mbi realizimin e buxhetit, si dhe dokumentet e tjera.

- Ministria e financave të vendos mekanizma (peticione dhe kërkesa on-line) përmes të cilëve qytetarët dhe palët e tjerë të interesuar do të mund të parashtrojnë kërkesë për auditim të ndonjë institucioni.
- Ministria e financave të fillon me organizimin e forumit të hapur buxhetor në nivel vjetor dhe gjysmëvjetor përmes së cilit ministria do ta konsultojë publikun dhe palët e interesuara për procesin buxhetor.

## Bibliografia

A Citizen's Guide to the Fiscal Year 2013 Financial Report of the United States Government <http://www.fms.treas.gov/frsummary/FR-Summary-2013.pdf>

Guide to Transparency in Government Budget Reports: *Why are Budget Reports Important, and What Should They Include?*. Vivek Ramkumar, V. and Shapiro, I. (Eds). International Budget Partnership, Washington D.C. <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-Why-are-Budget-Reports-Important-and-What-Should-They-Include-English.pdf>

Rregullorja e punës së Qeverisë

Enti shtetëror për revizion. Buxheti themelor i Republikës së Maqedonisë. Raporti përfundimtar i auditorit shtetëror të autorizuar. Maj 2014. [http://dzt.mk/Uploads/1\\_Osnoven\\_budzet\\_Republika\\_Makedonija\\_2014.pdf](http://dzt.mk/Uploads/1_Osnoven_budzet_Republika_Makedonija_2014.pdf)

Enti shtetëror për revizion. Buxheti themelor i Republikës së Maqedonisë. Raporti përfundimtar i auditorit shtetëror të autorizuar. Gusht 2013. [http://dzt.mk/Uploads/1\\_Osnoven\\_budzet\\_Republika\\_Makedonija\\_KOMPLET.pdf](http://dzt.mk/Uploads/1_Osnoven_budzet_Republika_Makedonija_KOMPLET.pdf)

FACTSHEET, How Does the IMF Encourage Greater Fiscal Transparency? September, 2014. <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm>

Strategjia fiskale e Republikës së Maqedonisë 2014-2016, Ministria e financave. <http://www.finance.gov.mk/mk/node/4107>

Ligji për Buxhetet. Tekst i spastruar. Gazeta zyrtare e Republikës së Maqedonisë, nr. 64/05

Ligji për qasje të lirë në informata me karakter publik. Tekst i spastruar redaktues. Gazeta zyrtare e Republikës së Maqedonisë, nr. 6/10

Ligji për përdorimin e të dhënave nga sektori publik. Gazeta zyrtare e Republikës së Maqedonisë, nr. 27/14

Raport nga monitorimi i transparencës dhe llogaridhënies së shfrytëzuesve buxhetor. Trenovski, B. Qendra për analiza ekonomike dhe Instituti për demokraci "Societas Civilis"-Shkup. Shkup, 2014.

<http://idscs.org.mk/images/performancebudgeting/CEA-IDSCS-Izvestaj-od-monitoring-FINAL-MK-B5.pdf>

Николов М. и Богоевска К., Добро управување преку поголема фискална транспарентност: Препораки за имплементација на препораките од ад-хок комисијата. Центар за економски анализи. Скопје, 2014.

[http://cea.org.mk/documents/CEA\\_Fiscal%20transparency\\_budget\\_proces\\_FINAL.pdf](http://cea.org.mk/documents/CEA_Fiscal%20transparency_budget_proces_FINAL.pdf)

Nikollov M.; Trenovski B.; Risteski H. Buxheti qytetarë i Republikës së Maqedonisë për vitin 2013. Qendra për analiza ekonomike. Shkup, 2013.

<http://www.cea.org.mk/documents/GraganskiBudgetFinalS.pdf>

Open Budget Survey 2012, International Budget Partnership, Washington D.C. <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>

Open Budget Survey 2010, International Budget Partnership, Washington D.C. [http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2010\\_Full\\_Report-English.pdf](http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2010_Full_Report-English.pdf)

OECD Best Practices for Budget Transparency, Organization for Economic Co-operation and Development. Paris, 2002.  
<http://www.oecd.org/governance/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf>

Transparency and Accountability Initiative, Open Government Guide: Budgets. <http://www.opengovguide.com/topics/budgets/>

The Open Budget Survey 2008, International Budget Partnership, Washington D.C. <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2008FinalFullReportEnglish1.pdf>

The former Yugoslav Republic of Macedonia 2014 Progress Report, Brussels, October 2014. European Commission

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf)

The former Yugoslav Republic of Macedonia 2013 Progress Report, Brussels, October 2013. European Commission.

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/mk\\_report\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/mk_report_2013.pdf)

What is Good Governance?; United Nations; Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.

<http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>

## Për botuesit



IDSCS-ja është organizatë qytetare e themeluar në vitin 1999 nga një grup intelektualësh të mbledhur rreth idesë për demokraci, solidaritet dhe shoqëri civile. Qëllimet afatgjata të Institutit janë të punojë në zhvillim të balancuar socio-ekonomik, përfshirje aktive të qytetarëve dhe kulturë politike pjesëmarrëse, si dhe arritje të vlerave liberale në shoqërinë maqedonase. IDSCS-ja punën e vet e bazon para së gjithash në kërkime socio-metrike dhe aktivitete lidhur me projekte. Besojmë se kapitali njerëzor është parakusht kryesor për ndryshim shoqëror pozitiv dhe për këtë arsye punojmë me përkushtim në projekte lidhur me përmirësimin e kapaciteteve, përmes transferimit të njohurive dhe aftësive.



*Center for Economic Analyses*

QAE-ja është themeluar në vitin 2003 nga një grup njerëzish që e ndajnë vizionin e përbashkët për Republikën e Maqedonisë si një ekonomi e re rritëse e integruar në tregjet rajonale dhe botërore. Ata përkushtojnë kohën, përpjekjet dhe njohurit e tyre për të ndihmuar në arritjen e këtij vizioni. Misioni i QAE-së është që në mënyrë të vazhdueshme të bën kërkime rreth zhvillimit ekonomik dhe politikës publike të Republikës së Maqedonisë dhe të ofrojë rekomandime, propozime dhe masa për qeveritë dhe institucionet joqeveritare. QAE-ja punon duke përdorur njohuritë mbi ekonometrinë, modelimin makroekonomik dhe mikroekonomik dhe analizën e politikave ekonomike.



## Kërkime tjera nga IDSCS-ja dhe QAE-ja

Trenovski, B. Raport nga monitorimi i transparencës dhe llogaridhënies së shfrytëzuesve buxhetor. Qendra për analiza ekonomike dhe Instituti për demokraci "Societas Civilis"-Shkup. Shkup, 2014

Trenovski, B. dhe Tashevskaja, B. Buxheti i bazuar në performanca – për proces buxhetor më të mirë dhe rritje të transparencës dhe llogaridhënies. Qendra për analiza ekonomike dhe Instituti për demokraci "Societas Civilis"-Shkup. Shkup, 2014