



Republika e Kosovës
Republika Kosova - Republic of Kosovo

Qeveria - Vlada - Government

*Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve - Ministarstvo Finansija, Rada i Transfera -
Ministry of Finance, Labour and Transfers*

Strategija o upravljanju javnim finansijama
Republike Kosovo 2022-2026.

Decembar, 2022.
Priština, Kosovo

Skraćenice

1. KAP - Kosovska agencija za privatizaciju
2. GR - Generalni revizor
3. CAN - Centralna Agencija za nabavke
4. ASK - Agencija za statistiku Kosova
5. TP - Tehnička pomoć
6. PAK - Poreska Administracija Kosova
7. SB - Svetska banka
8. EU - Evropska unija
9. EIB - Evropska investiciona banka
10. EBOR - Evropska banka za obnovu i razvoj
11. LJR - Ljudski resursi
12. BDP - Bruto domaći proizvod
13. KFV - Klasifikacija funkcija vlade
14. KSOK- Komitet sponzorskih organizacija Komisije Tread Way
15. OEIKP - Odeljenje za evropske integracije i koordinaciju politika
16. CK - Carina Kosova
17. CDH - Centralni departman harmonizacije
18. CDH/FUK - Centralni departman harmonizacije/finansijsko upravljanje i kontrola
19. IER - Istočna Evropa u razvoju
20. MMF - Međunarodni monetarni fond
21. GIZ - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
22. KGUJF - koordinaciona grupa o UJF
23. MRLJK - Mehanizam za razvoj ljudskih kapaciteta
24. MUR - Međunarodno udruženje za razvoj - Grupa Svetske banke
25. MFI - Međunarodne finansijske institucije
26. KIJU - Kosovski institut za javnu upravu
27. MOVRI - Međunarodna organizacija vrhovnih revizorskih institucija
28. IT - Informacione tehnologije
29. SOR - Srednjoročni okvir rashoda
30. UKJF - Unutrašnja kontrola javnih finansija
31. EK - Evropska komisija
32. KfW - Kreditanstalt für Wiederaufbau ("Kreditni institut za rekonstrukciju")
33. IOPI - INTOSAI okvir Profesionalnih izjava
34. KNJF - Komisija za nadzor javnih finansija
35. RKJN - Regulatorna komisija za razmatranje javnih nabavki
36. ZUJFO - Zakon o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima
37. ZJN - Zakon o javnim nabavkama
38. MALS - Ministarstvo administracije lokalne samouprave
39. UJF - Upravljanje javnim finansijama
40. MFRT - Ministarstvo finansija, rada i transfera
41. MUP - Ministarstvo unutrašnjih poslova
42. SSP - Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
43. PSFV - Priručnik za statistike finansija vlade
44. UITU - Upravljanje IT uslugom
45. JP - Javna preduzeća
46. JUR - Jedinica unutrašnje revizije
47. BO - Budžetske organizacije
48. OESR - Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
49. OCD - Organizacija civilnog društva

50. TRN - Telo za razmatranje nabavki
51. JRFO - Javni rashodi i finansijska odgovornost
52. PJI - Program javnih investicija
53. JPP - Javno privatno partnerstvo
54. PER - Program ekonomskih reformi
55. VRK - Vlada Republike Kosovo
56. RJU- Reforma javne uprave
57. Sedište FAD-a MMF-a - Odeljenje za fiskalna pitanja MMF-a
58. SFV - Statistike finansija Vlade
59. SIGMA - Podrška za poboljšanje u vladavini i upravljanju
60. ISUFK - Informacioni sistem za upravljanje finansijama Kosova
61. NSR - Nacionalna strategija za razvoj
62. SUJF - Strategija UJF-a
63. MRSJS - Međunarodni računovodstveni standardi javnog sektora
64. SRUB - Sistem razvoja i upravljanja budžetom
65. IKT - Informaciona i komunikaciona tehnologija
66. PDV - Porez na dodatu vrednost
67. UNMIK - Misija privremene administracije Ujedinjenih nacija na Kosovu
68. USAID - Američka agencija za međunarodni razvoj
69. NKR - Nacionalna kancelarija za reviziju
70. NKRR - Nacionalna kancelarija za reviziju Kosova
71. KP - Kancelarija premijera
72. KSP - Kancelarija za strateško planiranje
73. KSU - Kontinuirano stručno usavršavanje

Sadržaj

1	IZVRŠNI REZIME	1
2	STRATEGIJA UJF - A - REFERENCA I METODOLOGIJA POLITIKE.....	2
2.1	Cilj strategije i referenca na NSR.....	2
2.2	Strategija UJF-a i Agenda integracije Kosova u EU	3
2.3	Metodologija i strategija UJF-a - Sadržaj i struktura.....	3
3	TREKUTNO STANJE RAZVOJA UJF-A - GLAVNA PITANJA KOJA SE TREBAJU ADRESIRATI	4
3.1	Ekonomska i fiskalna dešavanja.....	4
3.2	UJF - Procena i analiza	5
3.2.1	Strateško planiranje i priprema budžeta	5
3.2.2	<i>Upravljanje trezorom i kontrola rashoda</i>	9
3.2.3	<i>Računovodstvo i izveštavanje</i>	10
3.2.4	Nabavka	11
3.2.5	Unutrašnja kontrola.....	12
3.2.6	Revizija i nadzor	13
4	PRIORITETI POLITIKE UJF-A - STRATEŠKI I SPECIFIČNI CILJEVI.....	16
4.1	Strateški cilj 1: Obezbeđivanje održive fiskalne discipline.....	16
4.1.1	Specifični cilj 1.1 - Jačanje makro fiskalnih projekcija približavajući ih sa procenama fiskalnog rizika	16
4.1.2	Specifični cilj 1.2 - Jačanje prikupljanje prihoda i merenje poreske praznine	18
4.1.3	Specifični cilj 1.3 - Zdravi poreski rashodi	20
4.2	Strateški cilj 2: Dalje povećanje alokativne efikasnosti	21
4.2.1	Specifični cilj 2.1: Jačanje veze između strateškog planiranja i budžetiranja	21
4.2.2	Specifični cilj 2.2 - Jačanje registracije višegodišnjih ugovornih obaveza	23
4.3	Strateški cilj 3: Dalje poboljšanje operativne efikasnosti	25
4.3.1	Specifični cilj 3.1 - Poboljšana efikasnost i efektivnost procesa javnih nabavki	25
4.3.2	Specifični cilj 3.2 - Ojačana unutrašnja kontrola.....	27
4.3.3	Specifični cilj 3.3 - Obezbeđivanje nezavisne i efektivne funkcije spoljne revizije u skladu sa Okvirom profesionalnih izjava INTOSAI-a do 2026. godine.....	28
4.3.4	Specifični cilj 3.4 - Obezbeđivanje revizija sa visokim kvalitetom u skladu sa IOPI-om i najboljim međunarodnim praksama da bi se doprinelo u poboljšano upravljanje javnim finansijama	29
4.3.5	Specifični cilj 3.5 Proširenje i profesionalizacija unutrašnje revizije	30
4.4	Strateški cilj 4: Ljudski kapital i infrastruktura IKT-a ojačani za podršku digitalnom i transparentnom sistemu UJF-a na Kosovu.....	31
4.4.1	Specifični cilj 4.1 - Postoji efektivan sistem upravljanja informacijama, koji podržava kontinuirani digitalni razvoj efektivnog i transparentnog sistema upravljanja javnim finansijama	31
4.4.2	Specifični cilj 4.2 - Jačanje transparentnosti i sveobuhvatnosti izveštavanja i razmatranja budžeta.....	33
4.4.3	Specifični cilj 4.3 - Efektivna, efikasna i sposobna civilna služba za podršku UJF-a i sve vladine službe ..	34

5	INSTITUCIONALNA ARHITEKTURA ZA SPROVOĐENJE STRATEGIJE	35
5.1	Reforma u javnoj upravi	35
5.2	Nadzor i izveštavanje o strategiji UJF-a	36
5.3	Srednjoročni pregled strategije UJF-a	37
6	FINANSIJSKI UTICAJ AKCIONOG PLANA STRATEGIJE UJF-A 2022-2024.....	38
6.1	Opšta procena troškova aktivnosti	38
6.2	Izvori finansiranja Strategije	42
7	SMANJENJE RIZIKA	44
8	PRILOG 1 - AKCIONI PLAN STRATEGIJE UJF-A 2022-2024.....	44

1 Izvršni rezime

Strategija upravljanja javnim finansijama (SUJF) je glavni politički dokument politika Vlade Kosova da bi tretirao Reformu javne uprave (RJU) i posebno Sistem upravljanja javnim finansijama (UJF) Kosova.

Glavni cilj SUJF-a je da dalje razvije zdravo finansijsko upravljanje i poboljšanog pružanja usluga kroz poboljšanje fiskalne discipline i stratešku alokaciju resursa. Nakon toga, SUJF namerava da podrži i doprinese u opštem razvoju Kosova kroz Nacionalnu strategiju za razvoj (NSR) 2016.-2021., buduće NSR 2030., i odgovarajućim razvojnim agendama.

Strategija proširenja EU-a naglašava RJU i UJF-a je suštinsko za jačanje upravljanja na svim nivoima. Stoga je namera SUJF-a da takođe doprinese u sprovođenju SSP-a i unapređenju Kosova u procesu evropskih integracija u EU.

Iako, i kao što se naglašava u međunarodnim procenama, postoji vidljiv napredak u svim oblastima UJF-a i Kosovo se visoko rangiraju kako u JRFO tako i u SIGMA, još uvek postoje neki elementi UJF-a koji se mogu dalje razvijati. U tom pravcu, ovaj SUJF je naš glavni politički odgovor politika da bi dalje razvili i poboljšali sistema UJF-a na Kosovu. Pozitivni rezultati u sprovođenju Strategije reforme UJF-a 2016-2020. u reformisanju većine komponenti sistema UJF-a, stvorili su solidnu osnovu za nastavak daljih izvršavanja zadataka dok oni evoluiraju i identifikuju nove prioritete koje nameravaju poboljšanje sistema UJF i odgovora prema novim izazovima, kao što je utvrđeno u Strategiji UJF-s 2022-2026.

Upornost Vlade Republike Kosovo u sprovođenju Strategije UJF-a 2022-2026., i rukovodstvo od MFRT izgradivši postojeće kapacitete rezultiraće na: modernim, održivim i efektivnim sistemom UJF-a, sposoban da očuva finansijsku stabilnost države i stvoriti uslove za održivi rast sveobuhvatne ekonomije kroz povećanje efektivnosti mobilizacije i trošenja javnih fondova. Njegovo sprovođenje treba da rezultira na efikasniji UJF sistem, koji će, zajedno sa reformisanim sistemom javne uprave, promovisati održivi društveno-ekonomski razvoj Kosova, ekonomsku konkurentnost i njenu dinamičnu integraciju na međunarodnim tržištima, uključujući zajedničko tržište država članica EU-a i najvažnije, blagostanje naroda Kosova. Koordinaciona grupa UJF-a (KGUJF) proizvešće i objaviće na internet stranici MFRT-a brošuru o opštim očekivanim efektima strategije UJF.

Na osnovu procene sistema UJF-a i analize sektora, SUJF je identifikovao 4 strateška cilja koji u potpunosti pokrivaju sve cikluse UJF-a. Konkretnije, strateški ciljevi SUJF-a su:

Strateški cilj 1: Obezbeđivanje održive fiskalne discipline

Strateški cilj 2: Dalje povećanje alokativne efikasnosti

Strateški cilj 3: Dalje poboljšanje operativne efikasnosti

Strateški cilj 4: Ljudski kapital i infrastruktura IKT-a ojačani da podrže Digitalni i transparentni sistem UJF-a na Kosovu.

Da bi podržao postizanje odabranih strateških ciljeva, SUJF je identifikovao trinaest specifičnih ciljeva i detaljne aktivnosti za njihovo postizanje. Postizanje strateških i specifičnih ciljeva veže se i meri detaljnim pokazateljima učinka koji su svi grupisani i prikazuju se u Prilogu "Pokazatelji pasoša".

SUJF je koordinisan i izrađen od KGUJF-a koja se sastoji od svih funkcija i jedinica organizacija u Ministarstvu finansija, rada i transfera (MFRT) i drugim nezavisnim agencijama i institucijama koje se odnose na sistem UJF-a na Kosovu.

Radni pristup KGUJF-a preuzet u procesu pripreme SUJF-a je rezime seminara, radnih sastanaka pod-radnih grupa i konsultacija sa nacionalnim i međunarodnim akterima.

Priprema, analiza i strateške orijentacije SUJF-a baziraju se i koriste sve odgovarajuće međunarodne i nacionalne izvore, podatke, izveštaje i procene.

2 Strategija UJF - a - Referenca i metodologija politike

Ova sekcija će opisati cilj strategije i njeno referiranje na NSR, stanje odnosa između strategije UJF-a i Agende integracije Kosova u EU, i korišćenu metodologiju za Strategiju UJF -a Sadržaj i struktura.

2.1 Cilj strategije i referenca na NSR

Opšti cilj Strategije UJF-a (SUJF 2022-2026.) je da doprinese zdravom fiskalnom upravljanju i poboljšanom pružanju usluga kroz poboljšanje fiskalne discipline i stratešku raspodelu resursa. SUJF je glavni dokument strateške reforme u Drugom stubu Reforme javne uprave (RJU). Vlada Republike Kosovo, uprkos negativnom uticaju pandemije Covid-19, ostala je posvećena u pružanju modernog sistema UJF koji je u skladu sa najboljim međunarodnim praksama i omogućava efikasno, efektivno i transparentno funkcionisanje svih faza Upravljanja javnim finansijama.

U poslednje dve godine, Vladine institucije su nastavile svoje napore da bi dalje razvile i konsolidovale okvir strateškog planiranja. Paralelno izradom ove strategije pripremaju se Nova strategija reforme javne uprave 2022-2026. i buduća NSR 2030. U tom pravcu, delokrug strategije RJU podeljen je prema institucionalnim odgovornostima. UJF je jedan od dva stuba RJU, gde svaki od stubova rezultira u specifičnim dokumentom planiranja, specifičnim upravljanjem i koordinacionih mehanizmima rukovođenih od glavne odgovorne institucije. Ovo je olakšalo bolje povezivanje specifičnih sektorskih ciljeva javne uprave i UJF sa srednjoročnim ciljevima vlade i dugoročnim ciljevima NSR. Izvan poboljšanog planiranja i boljih veza, ovaj Konsolidovani okvir će imati pozitivan uticaj u pravcu usklađivanja vremenskog okvira za postizanje postavljenih ciljeva.

2.2 Strategija UJF-a i Agenda integracije Kosova u EU

RJU nastavlja da bude prioritetna oblast politika. Nakon stupanja na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, SRUJF je postala suštinski deo Vlade Republike Kosova i procesa evropskih integracija. Evropska komisija RJU stavlja u srž svoje strateške politike proširenja. U svojim Strategijama proširenja 2014. i 2018., Evropska komisija (EK) je istakla RJU kao jednu od tri „prve temeljne” oblasti procesa proširenja EU-a: „Adresiranje reformi u oblasti vladavine prava, osnovnih prava i dobrog upravljanja ostaje najhitnije pitanje za Zapadni Balkan. Takođe je ključna tačka referisanja sa kojom će se suditi perspektive ovih zemalja od EU”¹. Kao što se ističe u Strategiji za proširenje, RJU je ključna za jačanje upravljanja na svim nivoima. Dobro i transparentno upravljanje UJF važan je deo ove reforme.

Procene kao JRFO (Upravljačka odgovornost javnih finansija) preduzete u 2021. godinu pokazale su da Republika Kosovo ima dobar sistem UJF u poređenju sa međunarodnim i regionalnim standardima. U tom kontekstu, efektivan sistem UJF će povećati efikasnost raspodele javnih resursa, doprineti ekonomskom upravljanju i ojačati dobro upravljanje i transparentnost. Poslednji Izveštaji nadzora SIGMA 2021. o javnim upravama na Zapadnom Balkanu procenjuju da je Kosovo postiglo napredak od 2017. godine u dve oblasti - pružanje usluga i UJF. Opšta trajektorija za Kosovo u oblasti UJF je u porastu. Prosek UJF-a Kosova od 3.3 jedan je od najviših u poređenju sa njegovim susedima u regionu i porastao je sa 2.9 u 2017. godini².

2.3 Metodologija i strategija UJF-a - Sadržaj i struktura

Prvi korak u izradi novog SUJF-a 2022-2026., bila je odluka ministra finansija, dana 26.10.2021., o osnivanju Koordinacione grupe UJF-a, odgovorne za izradu, koordinaciju, sprovođenje i nadzor Strategije UJF-a 2022-2026. i njenog Akcionog plana. KGUJF, koja se rukovodi od Odeljenja za evropske integracije i koordinaciju politika, sastoji se od odgovarajućih administrativnih struktura MFRT-a, uključujući Odeljenje za budžet, trezor, Odeljenje za ekonomske i javne politike i međunarodnu finansijsku saradnju, Centralnu jedinicu za harmonizaciju, Poresku administraciju Kosova (PAK), Carinu Kosova, Odeljenje IT-a i OEIKP, kao i odgovarajuće institucije kao KP, MUP, ASK, RKJN i NKR. Strategija UJF-a sledi:

- Administrativno uputstvo (VRK) br. 07/2018 o planiranju i izradi strateških dokumenata i akcionih planova;
- Priručnik za planiranje i izradu strateških dokumenata, januar 2019.;
- Uredbu (VRK) br. 05/2016 o minimalnim standardima za proces javnih konsultacija.

¹ Evropska komisija (2018.), Pouzdana perspektiva proširenja i prošireno angažovanje EU-a sa Zapadnom Balkanu, str. 4:

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf.

² Izveštaj nadzora 2021. SIGMA, Principi javne uprave - Kosovo, strana 131: <https://sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Kosovo.pdf>.

KGUJF primenjuje sledeće kvalitativne i kvantitativne metode:

- Razmatranje dokumenata nacionalnih i međunarodnih izveštaja i procena (NKR, JRFO, SIGMA, MMF, SB, USAID, EU, itd.);
- Intervjui i konsultacije ključnih aktera;
- Najbolje prakse u regionu i šire;
- Analize administrativnih i statističkih podataka u oblasti UJF.

U novembru 2021. godine, KGUJF-a je izradila Dinamički plan rada SUJF 2022-2026., živi dokument koji sadrži aktivnosti od početka do usvajanja Strategije UJF-a od Vlade Republike Kosovo. Raspodela 104 radna dana podrške stručnjaka u četiri podgrupe³ bazirana je na proračunu opterećenja rada za svaku podgrupu.

Nakon postignutog sporazuma za dvadeset radnih dana podrške stručnjaka od projekta „HCDF za SSP“, sproveden od KP i finansiran od Vlade Luksemburga, KGUJF-a je tokom perioda februara-marta 2022., izradila Izveštaj analize problema sistema UJF na Kosovu. Tokom perioda aprila-maja 2022., uz podršku od projekta EU-a za TP “Podrška sprovođenja reformi UJF na Kosovu”, sprovedeno od GIZ International Systems, izvršena je identifikacija ciljeva (strateških i specifičnih), pokazatelja i aktivnosti kao i pripremljena je Konačna strategija i akcioni plan za konsultacije. Tokom perioda izrade, organizovane su ukupno tri radionice van Prištine, uz podršku projekta HCDF Luksemburga, misiji OEBS-a na Kosovu i MFRT-a.

U septembru 2022. godine, SUJF-a je prošla kroz redovan proces javne konsultacije, kao i konsultacija sa razvojnim partnerima. Nakon procesa konsultacija, KGUJF-a je adresirala sve primljene komentare od razvojnih partnera, OCD i građana. Specifičan prilog, priložen Strategiji UJF-a, predstavlja Sažetu tabelu komentara primljenih od svih aktera i detaljno objašnjenje koje odgovara svakom primljenom komentaru.

3 Trenutno stanje razvoja UJF-a - Glavna pitanja koja se trebaju adresirati

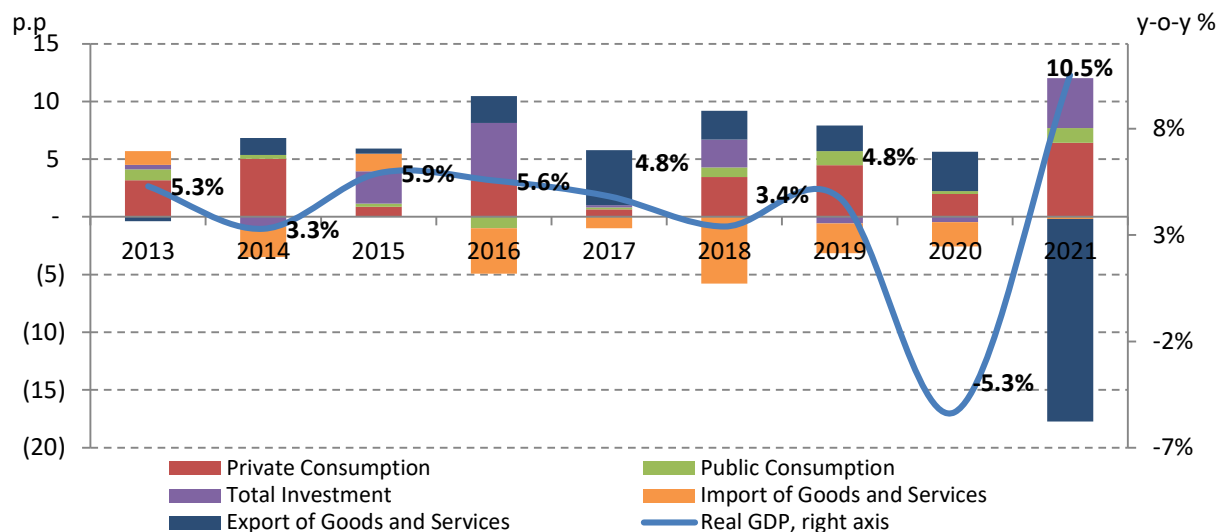
3.1 Ekonomska i fiskalna dešavanja

Realni BDP Kosova povećao se prosečno za 4.9% tokom 2015-2019. godina. Godina 2020. karakterizovana je negativnim rastom zbog mera socijalnog distanciranja, preduzete za borbu protiv širenja infekcija od COVID-19, između ostalog. U 2021. godini, Kosovo je doživelo snažan ponovni povratak, gde je realni ekonomski rast bio 10.5%⁴. Ovaj potpuni oporavak podržan je privatnom potrošnjom, rekordnim rastom izvoza (posebno izvoza robe) i oživljavanjem poseta dijaspore, snažnim kreditnim rastom i značajnim fiskalnim stimulansom kroz mera ekonomskog oporavka donetih od vlade.

³ Predlog za dodelu Ekspertize podrške na osnovu Dinamičkog plana rada (DPR) i tehničke pomoći (TP) pruženi od KEU Kosovo za tim izrade (KGUJF) SUJF 2022-2026.; I. Spoljna revizija (NKR); II.- Javne nabavke (RKJN, CAN); III.- Fiskalna disciplina i alokativna efikasnost; i IV.- Operativna efikasnost i horizontalna pitanja.

⁴ Agencija za statistiku Kosova, Nacionalni računi 2021., tromesečni podaci.

Oporavkom ekonomije, i fiskalni bilans je pokazao poboljšanje. Ipak, ekonomija je karakterizovana sa visokim inflatornim pritiscima krajem 2021. godine, podstaknuti uglavnom od rasta cena uvoza.



Budžetski prihodi (prikupljeni od PAK-a i Carine) su nastavili da beleže značajan rast, kao rezultat rasta ekonomske aktivnosti u 2021. godini i mere preduzete u okviru povećanja dobrovoljne saglasnosti .

Takođe, ukupni rashodi su nastavili da rastu u 2021. godini, uglavnom zbog nastavka fiskalnih paketa koji nameravaju ekonomski oporavak. Kao rezultat, zbog poboljšanog učinka prihoda i snažnog ekonomskog rasta, deficit (prema definiciji fiskalnih pravila) bio je samo 0.6% u 2021. godini. Odgovarajući nivoi fiskalnog deficita i bankarskog bilansa takođe su podržani od povećane kontrole stavki rashoda i smanjenjem nepotrebne potrošnje tu gde je bilo pogodno.

Nakon ovog snažnog rasta u 2021. godini, očekuje se da će ekonomija Kosova rasti na moderiran način u 2022. godini, uglavnom zbog šokova u lancu snabdevanja na globalnim tržištima uzrokovanih od rata u Ukrajini. Povećanje opasnosti potiče iz spoljnog okruženja i procenjuje se da ima značajan uticaj na kretanje cena. Očekuje se da će se inflatorni pritisci koji su započeli u drugoj polovini 2021. godine nastaviti i u 2022. godini, podstaknuti uglavnom od rasta cena hrane i energije.

3.2 UJF - Procena i analiza

3.2.1 Strateško planiranje i priprema budžeta

Makroekonomsko planiranje na Kosovu uglavnom se vrši od Jedinice za makroekonomiju u MFRT-u. Jedinica je odgovorna za pripremu makro-fiskalnih projekcija za glavne dokumente budžeta i Programa ekonomskih reformi (PER). Srednjoročne projekcije su objavljene u tri dokumenta: 1) Srednjoročni okvir rashoda, 2) Zakonu o godišnjem budžetu i 3) PER. Makroekonomske prognoze se ažuriraju dva puta godišnje, jednom u SOR-u (april) i jednom u Zakonu o budžetu (oktobar).

Makroekonomske projekcije pripremljene od Divizije ekonomskih, javnih politika deo Odeljenja za ekonomske i javne politike i međunarodnu finansijsku saradnju u okviru MFRT-a su osnova na kojoj se pripremaju fiskalne projekcije. Fiskalne projekcije uključuju glavne fiskalne pokazatelje, uključujući prihode, ukupne rashode i bilans budžeta, za budžetsku godinu i naredne dve fiskalne godine. Ove prognoze, zajedno sa osnovnim pretpostavkama, uključuju se u makro-fiskalni okvir kao deo godišnjeg budžeta predstavljen u zakonodavnom telu. Projekcije prihoda su integrisane u budžetski proces i čine osnovu za rashode prema prioritetima vlade.

Prognoze prihoda su uglavnom bazirana na makroekonomskom modelu; međutim, odvijaju se dalje konsultacije da bi se uključile moguće promene planiranih politika koje utiču na prihode. Projekcije rashoda se vrše u iterativnom procesu koristeći između ostalog očekivanja prihoda, predviđene stavke rashoda, fiskalna pravila i informacije o kapitalnim projektima.

Ipak, 2020. i 2021. godina okarakterisane su značajnim odstupanjem između trenutnih vrednosti i predviđanjima. Odstupanje je bilo negativno u 2020. godinu i uzrokovano je od šoka ekonomije kao posledica pandemije COVID-19. Dok je u 2021. godini odstupanje došlo zbog bržeg ekonomskog oporavka od očekivanog.

Makroekonomska odvijanja, na drugu stranu, mnogo utiču na kretanje prihoda. Tako, projekcije prihoda za 2021. godinu u dokumentu godišnjeg budžeta 2021., predviđale su ukupne prihode u vrednosti od 1.8 milijardi evra, gde je oko 75% njih predviđeno da dolaze od indirektnih poreza. Činjenični prihodi prikupljeni u 2021. godini, međutim, premašili su predviđanja sa oko 16.6%, dostižući vrednost od 2.2 milijardi evra.

Ipak, vredi istaći da su u normalnim godinama, bez neočekivanih šokova, projekcije prihoda blizu stvarnim vrednostima, odražavajući zdrave makro-fiskalne projekcije. U najnovijoj proceni JRFO, odstupanje za dve fiskalne godine bilo je između 97% i 106%, gde je Kosovo dobilo jednu tačku A.

Konačni agregati rashoda služe kao osnova da Odeljenje za budžet postavi granice za budžetske organizacije.

Usklađivanje Strateškog planiranja i srednjoročnog budžetiranja rashoda

Vlada Kosova svake godine objavljuje svoju izjavu o prioritetima u Srednjoročnom okviru rashoda (SOR) iz kojeg se priprema godišnji budžetski dokument. Svake godine, utvrđeni prioriteti u SOR-u i Zakonu o budžetu baziraju se na NSR i u Programu ekonomske reforme.

Takođe, svi strateški dokumenti pripremljeni od resorna ministarstva trebaju se dostaviti u Odeljenju za budžet, MFRT, za procenu uticaja na budžet. Ovi strateški dokumenti se očekuje da budu u skladu sa prioritetima Vlade Kosova i da imaju realne troškove. Nakon što se izda mišljenje o uticaju na budžet od MFRT-a, Strateški dokumenti se procenjuju od Kancelarije za strateško planiranje (KSP), u smislu ako se oni usklađuju sa prioritetima utvrđenim u SOR-u i drugim relevantnim strateškim dokumentima.

Fiskalni rizik

Što se tiče javnih prihoda i rashoda, fiskalna strategija Kosova je kreirana da očuva makro-fiskalnu stabilnost. Ova fiskalna disciplina se reguliše od nekoliko zakonski⁵ obavezujućih fiskalnih pravila:

- Granica budžetskog deficita na 2% BDP-a⁶ (isključujući prihode od likvidacije i potrošnje klauzule investicija, opštinske sopstvene izvore i namenske prihode KAP-a);
- Granica javnog duga od 40% ili približno 30% BDP-a za isključenje kapitalnih investicija iz pravila deficita, prema “investicionoj klauzuli”.

Ipak, kako unutrašnji tako i oni spoljni fiskalni rizici su prisutni. Unutrašnji fiskalni rizici uglavnom potiču od kretanja Javnih preduzeća, kontigentnih obaveza. Dok su spoljni rizici oni koji uglavnom pogađaju trgovinu i doznake. Tokom 2022. godine fiskalni rizici uglavnom dolaze iz spoljnog okruženja i inflatornih pritisaka.

Dok Kosovo priprema kratku sekciju o fiskalnim rizicima, ova sekcija uglavnom identifikuje ove rizike, ali ne pruža metodološku kvantifikaciju ovih rizika i implikacija koje oni predstavljaju na fiskalni učinak.

Proces/kalendar pripreme budžeta

Postoji jasan fiksni kalendar budžeta i utvrđen je u članu 20 ZUJFO. Na početku budžetskog procesa kreira se utvrđen budžetski kalendar, koji se saopštava budžetskim organizacijama kroz prvi budžetski cirkular.

Sveobuhvatan i jasan budžetski cirkular se izdaje budžetskim organizacijama, koji pokriva ukupne budžetske rashode za celu fiskalnu godinu. Budžet odražava tavana budžetskog organizovanja. Usvajanje tavana (granica) se vrši sa SOR-om pre dostavljanja cirkulara. Budžetski cirkular utvrđuje sve potrebne koncepte i opisuje koji troškovi se trebaju kategorizovati prema svakoj ekonomskoj kategoriji.

Budžetska transparentnost - klasifikacija i pokrivenost

Budžet Kosova i njegove klasifikacije su u skladu sa Priručnikom finansijskih statistika vlade (PFSV) i prvog nivoa Klasifikacija funkcija vlade (KFV). Sistem klasifikacije dozvoljava nadzor svih transakcija u svakom budžetskom ciklusu, odnosno ciklusu pripreme, izvršenja i izveštavanja budžeta, na osnovu nekoliko kategorija uključujući: administrativnu jedinicu, ekonomsku kategoriju, funkciju/podfunkciju i program. Priprema, sprovođenje i izveštavanje budžeta baziraju se na svakom nivou administrativne, ekonomske i funkcionalne klasifikacije koristeći FSV i KFV standarde. Klasifikacija budžeta je podržana jedinstvenim kontnim planom, korišćen za planiranje, izvršenje i izveštavanje budžeta.

⁵ Zakon o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima (ZUJFO).

⁶ U 2020. godini, zbog situacije stvorene od COVID-19, vlada je donela odluku br. 03/02., dana 05.06.2020., sa zahtevom za privremeno prekoračenje tavana budžetskog deficita na -6.5% BDP-a i smanjenje tavana korišćenog bankarskog bilansa na 3% BDP-a. Međutim, ovo je bila privremena odluka i nakon što se situacija pandemije reši, vlada se treba gradualno vratiti u poštovanju fiskalnog pravila.

Sistem klasifikacije budžeta na Kosovu se rukovodi od Zakona o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti (ZUJFO). Član 21. osnovnog zakona navodi da predstavljanje finansijskih informacija u dokumentu budžeta treba biti u skladu sa sistemom klasifikacije gotovinske osnove FSV-a. Nadalje, na osnovu člana 43, ako se sistem klasifikacije budžeta modifikuje da bi zadovoljio specifične potrebe Vlade, treba se pripremiti tabela za premošćivanje da bi dozvolila poravnanje razlika između sistema klasifikacije budžeta i onim međunarodno priznatim.

Status budžetske transparentnosti na Kosovu je znatno unapređen i to je podržano nalazima međunarodnih partnera za razvoj. MFRT pokazuje održiva postignuća sa portalom dobro formirane Transparentnosti koji pruža tromesečne izveštaje za nivoi centralne i lokalne vlasti koristeći ekonomsku klasifikaciju, sa podacima o apsorpciji budžeta, prihodima, rashodima i finansijskom realizacijom kapitalnih projekata.

Mesečni izveštaji o vladinim prihodima, rashodima i zaduživanju se takođe objavljuju na internet stranici MFRT-a, ali ovi izveštaji su na opštem nivou, ne pružaju detalje o pojedinačnim BO i nisu sastavljeni od izveštaja standardnog formata popunjenih od BO.

Kapitalno budžetiranje / Planiranje javnih investicija (PJI)

Određivanje prioriteta kapitalnih projekata je regulisano Administrativnim uputstvom br. 06/2019 o kriterijumima odabira i prioritizaciji kapitalnih projekata. Kriterijumi odabira uključuju a) strateški značaj; b) ekonomska održivost, c) zrelost. Odabir kapitalnih projekata predloženih investicionih projekata vrši se od Odeljenja za budžet MFRT-a kroz centralizovano razmatranje svih procena glavnih investicionih projekata. Procedura odabira je deo PJI-a i uloga Odeljenja za budžet je da obezbedi da kriterijumi za odabir projekata da se ispune od budžetske organizacije. Proces budžetiranja kapitalnih rashoda se vrši kroz sistem poznat kao Program javnih investicija (PJI).

PJI dozvoljava vladi da izabere projekte kapitalnih investicija koji su od prioriteta i od koristi za javnost. Njegove procedure omogućavaju vladi da identifikuje, nadzori i upravlja kapitalnim projektima. PJI sistem je povezan sa izvršenjem budžeta da bi se obezbedilo da su sredstva dostupna za specifične projekte.

Kapitalni projekti se planiraju, sprovode, nadzore i izveštavaju u sistemu PJI. Predlozi projekata dostavljeni u PJI od budžetskih organizacija se razmatraju od Odeljenja za budžet u MFRT-u. Odeljenje za budžet razmatra predlog i daje mišljenje u vezi sa predlogom projekta.

Sistem PJI se bolje razume referirajući se Administrativnom uputstvu i Priručniku PJI na način da se ekonomska analiza svakog projekta priprema kroz standardni pristup.

Sistem PJI ima i funkciju nadzora gde se nadziru tri glavne faze napretka: a) napredak sprovođenja sa postotkom fizičkog završetka; b) objašnjenja za svako kašnjenje ili pre završetka odrednice; c) nedostaci završenog posla nasuprot onog planiranog. Ovo izveštavanje se vrši na tromesečnoj osnovi i omogućava nadzor napretka projekta.

Administriranje prihoda i prikupljanje prihoda

Poreska Administracija Kosova (PAK) i Carina Kosova su glavni subjekti koji prikupljaju prihode na Kosovu. One su izvršne agencije u zavisnosti Ministarstva finansija, rada i transfera. PAK prikuplja prihode od i) unutrašnjeg PDV-a, ii) poreza na lični dohodak, iii) poreza na prihod korporacija, iv) poreza po odbitku; v) penzionih doprinosa. Dok, Carina Kosova prikuplja granične prihode uključujući i) carine, ii) akcize iii) granični PDV.

Obe institucije funkcionišu na osnovu svojih mandata i strateških planova u postizanju utvrđenih ciljeva i sprovođenju aktivnosti povećanja učinka.

Jačanje upravljanja usklađenosti poreskih obveznika je važan strateški cilj za PAK-a da poveća prikupljanje prihoda. U skladu sa međunarodnom praksom, treba imati efektivno upravljanje usklađenošću, uključujući poreske obveznike koji čine veliki deo poreskih i carinskih prihoda. Jačanje upravljanja rizikom usklađenosti poreskih obveznika je ključ za obezbeđivanje efektivnog prikupljanja prihoda. U tom pravcu, PAK kontinuirano ažurira pravila rizika koristeći niz kriterijuma kako finansijskih tako i specifične poreske kriterijume.

Da bi se pružilo efektivno administriranje poreskih zakona, PAK koristi prednosti najnovije tehnologije, sprovodeći novu IKT administriranja poreske baze. PAK traži mogućnosti da dalje poboljša elektronske usluge kako bi odrazila sve veći pomak ka korišćenju digitalnih (online) usluga.

3.2.2 Upravljanje trezorom i kontrola rashoda

Upravljanje gotovinom

Trezor konsoliduje i nadzire projekcije gotovine za svaku budžetsku organizaciju obezbeđujući raspoloživost sredstava za izvršenje budžeta.

Postoje godišnje prognoze priliva i odliva gotovine koje čine osnovu na kojoj se izrađuju planovi novčanog toka. Oni se pripremaju na početku fiskalne godine, i ažuriraju se svakog meseca na osnovu trenutnih priliva i odliva. Svaka revizija toka gotovine zahteva se od budžetske organizacije i verifikuje se od Trezora. Kontinuirana reforma za tok gotovine će postaviti mesečnu granicu, tako da će se rashodi ažurirati i sistem će generisati dnevne izveštaje o toku gotovine. Trenutno, raspodela toka gotovine je mesečna.

Obaveze i tokove gotovine budžetskih organizacija predviđaju se i nadziru od MFRT-a. Postoje efektivne aktivnosti planiranja, nadzora i upravljanja tokova gotovine od Trezora koje olakšavaju predvidljivost dostupnosti sredstava za budžetske jedinice.

Upravljanje dugom

Kosovo ima sistem koji nadzori i redovno izveštava o glavnim karakteristikama portfelja duga obezbeđujući integritet podataka i efektivno upravljanje, kao što su tačno budžetiranje usluge duga, blagovremeno izvršavanje plaćanja usluge duga i obezbeđivanje dobro planiranog vraćanja duga.

Redovni nadzor i izveštavanje omogućava Vladi da nadzire svoju strategiju upravljanja dugom i adresira svako odstupanje. Odgovorna jedinica za upravljanje dugom nalazi se u Trezoru i ona izjednačava i ažurira podaci duga na mesečnim osnovama, dok se detaljne informacije o unutrašnjem dugu, spoljnom dugu i garancijama objavljuju svakih tri meseca.

Zakon o javnom dugu je primarno zakonodavstvo koji ovlašćuje zaduživanje, izdavanje novog duga i izdavanje garancija za kredite. Usvajanje kredita i garancija vrši se prema adekvatnim i transparentnim kriterijumima utvrđenim u Zakonu o javnom dugu. Pored toga, postoji Uredba o postupcima za izdavanje i upravljanje državnim dugom, državnim garancijama i opštinskim dugovima koja reguliše sva pitanja koja se odnose na javni dug.

Takođe, Kosovo ima srednjoročnu strategiju upravljanja dugom koja se ažurira svake godine, pokrivajući trenutni i onaj predviđeni javni dug. Ova strategija se objavljuje svake godine i sadrži informacije o trenutnom portfoliju duga, makroekonomskim rizicima, riziku promene valuta, rizicima kamatnih stopa, rizicima refinansiranja, operativnom riziku i riziku uslovljenih obaveza.

Vredi napomenuti da je sistem upravljanja dugom Kosova ocenjen ocenom A u poslednjoj proceni JRFO-a, gde su sve dimenzije visoko ocenjene. Dimenzije su uključivale: Registriranje i izveštavanje duga i garancija; Usvajanje duga i garancija; i Strategiju upravljanja dugom. Ovo odražava zdrave prakse upravljanja dugom koje su evidentne i u odvijanja vladinog duga. Kosovo nastavlja da ima jedan od najnižih odnosa duga prema BDP-u u regionu, poštujući fiskalno pravilo koje ograničava dug prema BDP-u na 40%. U 2022. godini, na osnovu najnovijih projekcija MFRT-a, deo SOR dokumenta, nivo duga očekuje se da dostigne na 24.9%.

Na osnovu podataka predstavljenih u dokumentu SOR-a 2023-2025., poslednje cifre pokazuju da unutrašnji dug u martu 2022. godine ima težinu od 66.53% u ukupnom portfoliju duga i sastoji se od dužničkih instrumenata sa rokom dospeća od 12 meseci do 10 godina. Sa druge strane, međunarodni dug ima težinu od 34.47% u ukupnom portfelju duga i sastoji se uglavnom od kredita sa koncesijom od MMF-a, EU i drugih MFI-a kao IDA, EBOR, EIB, KfW i CEB.

3.2.3 Računovodstvo i izveštavanje

Osnova računovodstva i izveštavanja u Vladi Republike Kosovo prema ZUJFO-a je gotovinska osnova, odnosno prilagođavanje MRSJS prema gotovini. Upravljanje novcem je organizovano u obliku jedinstvenog računa trezora. Jedini račun trezora je sistem bankovnih računa koji se koristi za prikupljanje prihoda i realizaciju rashoda, koji se upravljaju i kontrolišu od Trezora u MFRT.

Rashodi su kategorisani prema ekonomskoj i funkcionalnoj klasifikaciji Zakona o budžetu, na osnovu Finansijskih statistika vlade objavljenih od MMF-a (FSV) koje su verzija bazirana na gotovini (UFSV 2014.). Za tu svrhu, izraz Opšta vlada se odnosi na centralne i lokalne institucije, kao budžetske organizacije oba nivoa.

Trezor Kosova je osnovan u okviru MFRT-a i odgovoran je za upravljanje Konsolidovanim fondom Republike Kosovo kao i za ispunjavanje svih odgovornosti koje su mu date prema Zakonu o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima.

Trezor radi sa sekundarnim zakonodavstvom, usklađujući nacionalne zakonske zahteve i međunarodne standarde računovodstva za javni sektor, i regulator je računovodstvenih procesa za budžetske organizacije.

Iako je funkcija računovodstva i izveštavanja dobro razvijena, izveštaji-procena MMF-a i JRFO-a preporučuju neke ispravke u nekim oblastima.

Prema JRFO-a 2021., ne postoji nijedna operativna jedinica zadužena za verifikaciju integriteta finansijskih podataka. MMF uočava da klasifikacija budžeta nije u skladu sa UFSV-a 2014⁷. Konkretnije, MMF naglašava da pošto su podaci uopšteno pogodni, jačanje nadzora i objavljivanje zaostalih obaveza biće važno.

3.2.4 Nabavka

Postupci javnih nabavki se regulišu sa ZJN (Zakon br. 04/L-042, izmenjen i dopunjen Zakonom br. 05/L-068) i zakonodavstvom u njegovom zavisnošću. U sprovođenju ZJN-a identifikovani su nedostaci i izazovi, koji se uglavnom odnose na neefikasno planiranje i razvoj postupaka. Takođe, zakonski okvir uključuje neke odredbe Direktiva EU-a o javnim nabavkama iz 2014. godine, ali nedostaju niz instrumenata i alata.⁸

RKJN kao koordinacioni organ vrši nadzor postupaka nabavke, ali uglavnom u *ex-ante* obliku i ne na osnovu procene rizika i identifikovanja crvenih zastavica (Red flags).

Postoji funkcionalna CAN koja izvršava centralizovane procedure za posebne kategorije, ali ne na željenom nivou efikasnosti zbog neadekvatnog broja osoblja i nedostatka potrebnog sistema upravljanja za funkcionisanje centralizovanih procedura.

Efektivno sprovođenje postupaka javnih nabavki ostaje izazov, posebno u vezi sa planiranjem nabavki i procenom troškova, rezultirajući na visokim postotkom poništenih postupaka.

Najznačajniji napredak postignut je u vezi sa elektronskim nabavkama pošto platforma e-Nabavka⁹ je u funkciji, obezbeđujući potpuni prodor elektronske nabavke, uključujući elektronsko dostavljanje, elektronsku procenu i upravljanje elektronskim ugovorima i procenu učinka.

Sistem obuke za ugovorne organe je postavljen, ali se suočava sa izazovima zbog nedostatka finansiranja. Međutim, nedostaje strukturisana obuka za ekonomske operatere i postoji potreba za prilagođenim obukama o specifičnim temama (kriterijumi cene/kvaliteta, tehničke specifikacije) i sektori podržani razvojem alata sprovođenja.

Ugovori se i dalje uglavnom daju na osnovu kriterijuma najniže cene, ne uzimajući u obzir kriterijume kvaliteta.

⁷ (i) podaci su na gotovinskoj osnovi, ne obračunati; (ii) pozajmljivanje za svrhe politika (slično subvencijama) uključuju se nakon obračuna primarnog bilansa; (iii) kapitalni transferi trebaju se uključiti u tekuće rashode umesto kapitalnih rashoda; (iv) memorandum o razumevanju (MR) treba se klasifikovati kako treba u zavisnosti od njihove krajnje svrhe; (v) Dokumenti godišnjeg budžeta trebaju specifikovati trenutne i kapitalne rashode u vezi sa individualnim projektima.

⁸ Izveštaj nadzora SIGMA o RJU Kosovo 2021.

⁹ <https://e-prokurimi.rks-gov.net>.

Dostupna su praktična uputstva i alati koji se fokusiraju na posebne faze postupaka nabavke i korišćenje platforme elektronske nabavke. Ima nedostatka uputstva koje pokrivaju specifičnosti javnih nabavki za glavne sektore, tehničke specifikacije, kriterijumi kvaliteta, itd., uključujući primere najboljih praksi. Pruža se obuka za ugovorne organe, ali nema redovne obuke za ekonomske operatere.

Kapacitet RKJN-a za nadzor zahteva jačanje, i kapacitet CAN-a treba da se poveća u skladu sa povećanjem aktivnosti nabavke.

Koncesije i JPP-i

Zakon o JPP-u (Zakon br. 04/L-045) pruža okvir za transparentnu i konkurentnu dodelu JPP-a i koncesionim ugovorima, ali zahteva modernizaciju, dalje približavanje sa Direktivama EU-a iz 2014. godine i poboljšanje veze sa ZJN-om i budžetskim zakonodavstvom. U tom pravcu, u toku je proces izrade novog Zakona o JPP-u.

Na nivou implementacije, dodela ugovora o JPP se suočava sa izazovima i za nefunkcionalni sistem pregleda. Što se tiče objavljivanja obaveštenja, sistem e-Nabavke trenutno ne omogućava objavljivanje obaveštenja o koncesiji, zato su potrebna dalja poboljšanja.

Pregled

Regulatorni okvir za razmatranje je postavljen i žalbe se vrše putem platforme elektronske nabavke. Međutim, sprovođenje se suočilo sa ozbiljnim izazovima u godinama 2021.-2022. zbog dugog perioda neimenovanja nekog člana odbora TRN-a. Stoga, sistem revizije nije funkcionisao, rezultirajući na skupljanje žalbi i zakonske nesigurnosti i ozbiljnih kašnjenja u dodeli ugovora. Nepostojanje sistema revizije u praksi je takođe rezultiralo na povećanje korišćenja pregovaračkih postupaka bez prethodnog objavljivanja.

3.2.5 Unutrašnja kontrola

Funkcija unutrašnje kontrole javnih finansija utvrđena je Zakonom o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima (Zakon br. 03/L-048), Finansijskim pravilima i procedurama Trezora i Knjigom procesa o upravljanju javnim rashodima (Knjiga procesa) donetim u septembru 2017. godine. Dokument je pripremljen uz pomoć EU-a i pokriva sve budžetske organizacije kroz pružanje uputstva za finansijsko upravljanje fokusirajući se na rizik i identifikaciju efektivnih aktivnosti kontrole. Sistem unutrašnje kontrole upravlja se od politike Unutrašnje kontrole javnih finansija (UKJF) nadzirana od Centralnog odeljenja za harmonizaciju / finansijsko upravljanje i kontrolu (CDH/FUK). CDH/FUK treba da pruži nadgledanje i usmeravanje u sprovođenje politike UKJF-a.

CDH priprema godišnji izveštaj konsolidujući funkcionisanje UKJF sistema u budžetskim organizacijama koje pokrivaju učinak FP 2020. On pruža analizu koristeći komponente KSOK modela.

Podaci pokazuju da je funkcionisanje informacione i komunikacione komponente najviše, sleđeno od okruženje kontrole, aktivnosti kontrole, nadzor i na kraju upravljanje rizikom. Komponenta upravljanja rizikom procenjuje se kao najslabija tačka u FUK sistemu.

Politika UKJF-a predviđa transferisanje funkcija na budžetsku organizaciju. Oni direktno obrađuju uplate osiguravajući visok nivo autonomije i odgovornosti. Sve kontrole se vrše preko informacionog sistema za upravljanje finansijama Kosova (ISUFK), sa kojim su sve budžetske organizacije povezane na elektronski način. ISUFK se kontroliše od Odeljenja Trezora u MFRT.

Nakon usvajanja Knjige obrađenih u 2017. godini, ojačan je sistem unutrašnje kontrole i ima poboljšanja u sprovođenju kontrola i povećanje odgovornosti.

Unutrašnje kontrole nad rashodima - ne uključivši plate, dužnosti i odgovornosti su dobro podeljene (PI-25 rezultat A), obaveze su ograničene na budžetska izdvajanja i dostupnost gotovine i postoji visok nivo usklađenosti sa pravilima i procedurama plaćanja. Ovo dovodi do celokupnog okruženja unutrašnje kontrole koje obezbeđuje da se transakcije izvode prema nameri, i resursi koriste samo kada je dato odgovarajuće ovlašćenje. Ovaj proces obezbeđuje očuvanje fiskalne discipline na mikro i makro nivou. On takođe obezbeđuje da se resursi podele kako se namerava i ovlaste kako treba i da pružanje usluga ima pristup i koristi resurse pružene prema zakonskim i regulatornim ovlašćenjima i da se koristi samo za te svrhe.

Prema izveštaju EU-a o zemlji, postignut je nekakav napredak u adresiranju preostalih praznina u sprovođenju primarnog i sekundarnog zakonodavstva o javnoj unutrašnjoj finansijskoj kontroli. Strateški okvir o javnoj unutrašnjoj finansijskoj kontroli (UKJF) je uopšteno postavljen, ali se treba ažurirati.¹⁰

Uredba o finansijskom upravljanju i kontroli utvrdila je pravila za delegiranje odgovornosti. Međutim, u praksi je njegovo sprovođenje nepotpuno i upravljачka odgovornost se uglavnom fokusira na usklađenost, nego na učinak. Nema napretka u racionalizaciji agencija, sa namerom smanjenja velikog broja (polu) nezavisnih agencija i uvođenja boljih linija nadgledanja i izveštavanja.

3.2.6 Revizija i nadzor

Spoljna revizija

Spoljna revizija na Kosovu vrši se od Generalnog revizora i Nacionalne kancelarije za reviziju. Generalni revizor izveštava Skupštini Republike Kosovo i ima pravo da revidira sve finansijske, administrativne i druge programe i projekte upravljanih od javnih institucija. Nacionalna kancelarija za reviziju Kosova (NKRK) osnovana je u 2003. godinu od Misije privremene administracije Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK).

U skladu sa Ustavom, Generalni Revizor je najviša institucija ekonomske i finansijske kontrole u Republici Kosovo. Generalni revizor vrši svoje funkcije i odgovornosti prema zakonu i funkcionalno je, finansijski i operativno nezavisan. Glavni revizor izveštava Skupštini Republike Kosovo i ispunjava svoj mandat u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom i INTOSAI okvirom profesionalnih izjava (IOPI-ovima).

¹⁰ Izveštaj EU-a za državu: "Kosovo treba da integriše sve elemente strategije UKJF-a u novu strategiju UJF-a 2022-2026., fokusirajući se posebno na utvrđivanje i sprovođenje upravljачke odgovornosti".

Prema međunarodnim procenama, sistem spoljne revizije na Kosovu funkcioniše na zadovoljavajući način. Izveštaj nadzora SIGMA¹¹ naveo je da su pokazatelji procene spoljne revizije uopšteno u skladu sa regionalnim prosekom. Generalno, vrednost pokazatelja za 2021. godinu “Nezavisnost vrhovne institucije revizije” je 4 (od 5), i uopšte vrednost pokazatelja iz 2021. godine “Efektivnost sistema spoljne revizije” je 3 (od 5).

Poslednji izveštaj procene učinka JRFO na Kosovu¹² dodelio je ukupan rezultat B+ za učinak sistema spoljne revizije na Kosovu.

Obe ocene predstavljaju relativno dobar učinak NKRRK-a. Međutim, ostaju izazovi koji se trebaju adresirati u ovoj strategiji. Postojeći izazovi u nastavku su grupisani u dva pokazatelja prema SIGMA metodologiji:

A. Nezavisnost vrhovne institucije revizije:

- Zakonska obaveza da se revizija regularnosti treba obavljati na redovnim godišnjim osnovama za svaki BO, bez obzira od veličinu budžeta i složenost zadataka, stavlja NKRRK u poteškoće da pokrije druge vrste revizija bazirane na riziku;
- Najmanje 80% NKRRK resursa je angažovano na obavljanju revizija finansijske-pravilnosti - i usklađivanja (obavezne)¹³;
- Broj revizija učinka i revizija javnih preduzeća ostaje nizak¹⁴;
- Zakonsko regulisanje o usvajanju i upravljanju budžetom NKR-a nije u potpunosti u skladu sa zahtevima IOPI-a;
- Dualistička zakonska regulisanja radnih odnosa osoblja predstavljaju prepreku za efektivnu funkcionalnu nezavisnost NKRRK. Prema Zakonu o glavnom revizoru i Nacionalnoj kancelariji za reviziju, revizorsko osoblje se tretira kao javni službenik, dok zaposleni u administrativnim službama imaju status civilnih službenika.

Zakon o glavnom revizoru i nacionalnoj kancelariji za reviziju 05/L-05,5 treba se modifikovati da bi adresirao gore navedene izazove.

B. Efektivnost sistema spoljne revizije

- Nizak nivo sprovođenja preporuka revizije - 45% u 2019.¹⁵ U nekim slučajevima postoji nedostatak kapaciteta, ali i zbog niske pažnje menadžmenta BO-a za sprovođenje preporuka revizije¹⁶;
- Mehanizmi za praćenje sprovođenja preporuka još uvek nisu dovoljno efektivni. EU¹⁷ je napomenula, da praćenje i bolji pregled revizija učinka treba se obezbediti od vlade i parlamentarnih komisija Skupštine.

¹¹ Izveštaj nadzora SIGMA o RJU Kosovo 2021.

¹² Izveštaj o proceni učinka Javnih rashoda i finansijske odgovornosti Kosova (JRFO) (februar 2022.).

¹³ Strateški plan Nacionalne kancelarije za reviziju 2018-2021.

¹⁴ Izveštaj o analizi problema sistema javnih finansija na Kosovu, mart 2022.

¹⁵ Izveštaj nadzora SIGMA o RJU Kosovo 2021. godine.

¹⁶ Strateški plan Nacionalne kancelarije za reviziju 2018-2021.

¹⁷ Izveštaj o analizi problema sistema javnih finansija na Kosovu, mart 2022.

- Postoji kontinuirana potreba za dalje poboljšanje priručnika i metodologije revizije prema međunarodnim standardima, kako bi se obezbedio kvalitet visokog nivoa revizorskih proizvoda;
- NKRK ima sistem kontrole kvaliteta i obezbeđivanja kvaliteta, ali se treba dalje razvijati kako bi se poboljšale odluke revizije identifikujući dobre prakse.¹⁸

Javno finansijsko nadgledanje

U Republici Kosovo, parlamentarno nadgledanje u razmatranju izveštaja revizije je pri Komisiju za nadzor javnih finansija. Njegov delokrug i nadležnosti utvrđuju se Poslovnikom o radu Skupštine (2010.). Pravila utvrđuju da je Komisija za nadzor javnih finansija (KNJF) između ostalog odgovorna za (i) nadzor zakonitosti rashoda javnog novca na osnovu revidiranih godišnjih i periodičnih izveštaja i izjava, kao i izveštaja revizije NKR-a, (ii) nadzor izveštaja revizije NKR-a o budžetskim organizacijama i javnim preduzećima, (iii) nadzor izveštaja učinka izrađenih od NKR, (iv) nadzor javnih rashoda, kroz izveštaje budžetskih organizacija, na poseban zahtev komisije, (v) zadaci koji se direktno vežu sa razmatranjem operacija NKR-a, i (vi) organizovanje javnih rasprava (Komisija može održati javna saslušanja stručnjaka, predstavnika zainteresovanih grupa i druga lica sa ciljem dobijanja informacije o temi na debatu (član 66. Poslovnika Skupštine).

Analiza je identifikovala sledeće praznine koji slabe parlamentarni nadzor u razmatranju budžetskih izveštaja:

- Nema praćenja preporuka revizije u KNJF-u¹⁹. Komisija priprema preporuke obično nakon preporuka revizije NKRK, koje se diskutuju na nivou Komisije i zapisnici se objavljuju na internet stranici Skupštine. Međutim, Komisija nema sistemske procese za praćenje napretka sprovođenja preporuka²⁰.
- Izveštaji revizije učinka ne razmatraju se od funkcionalnih parlamentarnih komisija (osim KNJF) kao što je slučaj sa izveštajima revizije regularnosti.²¹

Unutrašnja revizija

Unutrašnja revizija je funkcionalna u 83% ukupnih planiranih budžetskih rashoda i 100% od ukupno prikupljanje planiranih prihoda za FG 2020. Sprovedeni su međunarodni standardi unutrašnje revizije. Unutrašnja revizija kontroliše efektivnost sistema unutrašnje kontrole i praksa obezbeđivanja kvaliteta postoji za sve 42 jedinice.

¹⁸ Strateški plan Nacionalne kancelarije za reviziju 2018-2021.

¹⁹ Izveštaj o analizi problema sistema javnih finansija na Kosovu, mart 2022.

²⁰ Izveštaj JRFO-a.

²¹ Strateški plan Nacionalne kancelarije za reviziju 2018-2021.

Godišnji planovi revizije postoje za sve jedinice unutrašnje revizije. Većina planova su završeni, kako se dokazuje od podataka pruženih i izveštaja unutrašnje revizije. Postoji dokumentovana evidencija odgovora rukovodstva prema preporukama unutrašnje revizije za sve revizije obavljene sa trajanjem od dve nedelje odgovora.

Pored gore navedenog, Izveštaj EU-a o zemlji naglašava da su “administrativni kapaciteti jedinica unutrašnje revizije na centralnom i lokalnom nivou i dalje ograničeni i praksa unutrašnje revizije se uglavnom koncentriše na poštovanje pravila i procedura. Izazovi ostaju sa efektivnim osnivanjem komiteta unutrašnje revizije u svim budžetskim organizacijama, uključujući i opštinski nivo. Većina jedinica unutrašnje revizije predstavljaju strateške i godišnje planove revizije prema potrebi, ali obezbeđivanje kvaliteta treba dalje sprovesti.

Postoji šema sertifikacije za unutrašnje revizore, ali se treba poboljšati što se tiče upravljanja i tehničkog sadržaja.

Kosovo treba da uloži dalje napore da ima profesionalno obučene unutrašnje revizore, koji su podlegli rigoroznim tehničkim ispitivanjima”.

4 Prioriteti politike UJF-a - Strateški i specifični ciljevi

4.1 Strateški cilj 1: Obezbeđivanje održive fiskalne discipline

Polazna tačka u obezbeđivanju fiskalne discipline je utvrđivanje prihoda i agregata troškova. Ovo zahteva da vlada obavi realistična predviđanja koverta resursa procenjujući unutrašnje prihode, spoljne grantove i povlašćene zajmove. U slučaju Kosova, granica za agregatne troškove se utvrđuje sprovodeći deficita strategiju deficita i finansiranja usvojenog od fiskalnih pravila.

Strateški cilj 1: Obezbeđivanje održive fiskalne discipline sastoji se od tri specifična cilja, u skladu sa pitanjima identifikovanim u Sektorsku analizu.

4.1.1 Specifični cilj 1.1 - Jačanje makro fiskalnih projekcija približavajući ih sa procenama fiskalnog rizika

Sposobnost vlade da odgovori fiskalnim rizicima delimično zavisi od kvaliteta njenih informacija u vezi sa veličinom i mogućnošću mogućih šokova u javnim finansijama. Sveobuhvatno otkrivanje i analiza fiskalnih rizika može pomoći vladi da obezbedi da postavke fiskalne politike mogu odgovoriti na niz mogućih ekonomskih i fiskalnih šokova u budućnosti, koji se specifični rizici na aktivan način nadziru i upravljaju, te da se izbegnu neočekivane i razorne promene u politici kada se rizici konkretizuju. Bolje razumevanje fiskalnih rizika, veća transparentnost i efektivne prakse upravljanja rizika mogu smanjiti veličine negativnog efekta na fiskalne bilance i ekonomiju i mogu pomoći u podršci poverenja u upravljanju javnim finansijama od vlade i povećanje poverenja na tržište.

Opis problema

Fiskalni rizici su faktori koji mogu učiniti da fiskalni učinak vlade odstupa od onoga što je predviđeno u srednjoročnom periodu ili predstavljaju pretnju za održivost na dugoročnim rokovima. Identifikacija fiskalnih rizika na Kosovu, nije vršena na sistematski način. Poslednjih godina MFRT je objavilo fiskalni rizik kao deo Godišnjeg budžeta i ERP-a. Fiskalni rizici koji proizlaze iz učinak JP-a, ekonomske posledice i ruske invazije na Ukrajinu, povećanje budžetskih troškova zbog energetske krize i visokih inflatornih pritisaka su neki od glavnih fiskalnih rizika identifikovanih od MFRT. Međutim, ovi izveštaji nisu bili integralni deo makro fiskalnog okvira, i kao rezultat toga, ovi rizici nisu mogli biti kvantifikovani i nadzirani kako treba od MFRT. Kao rezultat, značajan broj preraspodela izvršene su tokom poslednjih fiskalnih godina.

Fiskalni rizici su tretirani kao problem od MMF i EK. Na osnovu dobrih praksi preporučenih od MMF, ova su identifikovana kao ključna pitanja u okviru upravljanja fiskalnim rizikom Kosova:

- Nedostatak detaljnog fiskalnog izveštavanja;
- Potreba za poboljšanim nadzorom državnih i javnih preduzeća. Uprkos postojanju jedinice za nadzor JP, ova preduzeća i dalje predstavljaju supstancijalan rizik za budžet, zbog nedostatka konsolidovanih izveštaja sa implikacijama finansijskih i fiskalnih rizika. Štaviše, MFRT trenutno nema organ nadzora nad JP i njihovim finansijskim transakcijama uključujući dugove, i kao rezultat, poslednjih godina, ova preduzeća su pretrpela velike gubitke i često su tražili (vršili pozive) za državne subvencije.
- Nedostatak odgovarajuće fiskalne kvantifikacije. MFRT ne utvrđuje na sistematski način moguće negativne uticaje različitih fiskalnih rizika. Međutim, deo posla u ovu oblast trenutno se obavlja od Jedinice za makroekonomiju i budući napori da se utvrdi količina fiskalnih rizika na sveobuhvatan način trebaju se bazirati na tome.

Glavni uzroci

Dok trenutni izveštaji pokrivaju neke fiskalne rizike i neke aspekte načina upravljanja njima, ostaju važne praznine u okviru upravljanja fiskalnim rizikom zemlje. Neki aspekti trenutne prakse Kosova u vezi sa upravljanjem fiskalnim rizicima mogu se poboljšati, uključujući fiskalno izveštavanje, kvantitativno utvrđivanje fiskalnih rizika, upravljanje fiskalnim rizicima povezanim sa JP, rizici koji se vežu sa COVID-19 itd. Važno je napomenuti da se tokom prošlih godina jedan postotak odstupanja u izvršenju budžeta odnosio na preraspodelu budžeta sa kapitalnih rashoda na socijalne transfere da bi se pokrili fiskalni rizici podignuti tokom godine, narušivši tako budžetsko poverenje.

Takva situacija je uglavnom bila zbog nedostatka sledećeg institucionalnog aranžmana koji bi, u skladu sa preporukama MMF-a²² sačinjavali najbolju praksu u upravljanju fiskalnim rizicima:

- Politika upravljanja rizicima, koja specificira preduslove pod kojima vlade preduzimaju specifične fiskalne rizike.
- Jasno utvrđene odgovornosti, na način da pojedinačna odeljenja i resorna ministarstva identifikuju, procenjuju, analiziraju i nadziru specifične fiskalne rizike pod svoje nadležnosti.
- Centralni nadzorni organ, da bi dozvolio nadziranje agregatnog fiskalnog rizika i analizu mogućih odnosa između različitih izvora rizika i njihovih mogućih interakcija. - Takav organ može se takođe zadužiti (opteretiti) sa procenom praksi ublažavanja rizika i da vrši vežbe kako odgovoriti realizaciji rizika.
- Centralna kontrola nad glavnih rizika, kako bi jedan organ (npr. ministar finansija) ima kontrolu nad usvajanjem ugovora koji izlažu vladu prema fiskalnim rizicima.

Intervencije Planiranih aktivnosti

Aktivnosti	Pokazatelj
<p>Aktivnost 1: Institucionalna i administrativna uređenja za procenu fiskalnog rizika.</p> <p>Aktivnost 2: Sistematska integracija fiskalnih rizika u srednjoročno budžetiranje.</p>	<p>Pokazatelj 1. Odstupanje realizovanih budžetskih prihoda nasuprot godišnjih budžetiranih prihoda.</p>

4.1.2 Specifični cilj 1.2 - Jačanje prikupljanje prihoda i merenje poreske praznine

Povećanje prikupljanja poreza namerava se kroz borbu protiv neformalne ekonomije i smanjenje poreskog jaza. Poreski jaz se odnosi na jaz usklađenosti, koji predstavlja razliku između prihoda koji se trebaju prikupljati ako su svi poreski obveznici bili u skladu i trenutnim prikupljenim prihodima.

Kritična je odgovornost za prikupljanje vladinih prihoda u skladu sa predviđanjima budžeta vlade za podršku ekonomskog programa Vlade. Nakon smanjenja u 2020. godini zbog pandemije COVID-19, realni BDP je porastao u 2021. pošto se ekonomska aktivnost oporavila. Mobilizacija prikupljanja prihoda zahteva kontinuirane radnje za jačanje administracije prihoda.

Tokom 2021. godine Poreska administracija je uz podršku Svetske banke izvršila analizu poreskih praznina. Analizirani podaci odnose se na period između 2013. i 2020. godine. Uprkos uočenim poboljšanjima u poređenju na poslednju procenu poreskog jaza obavljenu u 2015. godinu, poreska usklađenost i dalje ostaje kao problem.

²² Međunarodni monetarni fond, "Analiza i upravljanje fiskalnim rizicima: najbolje prakse", jun 2016.

<https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/050416.pdf>.

Opis problema

Neformalnost udružena poreskim prazninom ostaje jedan od glavnih izazova ekonomije Kosova. Odnos poreza i BDP-a Kosova porastao je sa 23.1 posto u 2008. na 24.9 posto u 2021²³. Međutim, ovo je niže u poređenju sa drugim zemljama Evropske unije i istočne Evrope u razvoju (EEE), gde se odnos poreza prema BDP-a izveštava da je više od 40 posto. Nizak odnos poreza prema BDP-a na Kosovu je zbog nekoliko faktora kao: 1) još uvek visok nivo neformalnosti, 2) relativno niske poreske stope, 3) brojna izuzeća i posebni poreski režimi.

Najnoviji izveštaj misije FAD-a MMF-a za 2022., otkrio je da je PAK, uprkos tome što je postigao solidan napredak tokom prošle godine, u upravljanju dugom (gde nova centralizovana struktura daje dobre rezultate), procesima povraćaja poreza na dodatu vrednost (PDV), PDV-u u vreme Dostavljanja povraćaja i projekti upravljanja rizikom usklađenosti (URS) koji nameravaju neformalno zapošljavanje i građevinski sektor, ima više prostora za poboljšanje sprovođenja reforme. Pored ovih aranžmana za identifikaciju, procenu i upravljanje institucionalnim rizicima, trebaju se razviti i unutrašnje kontrole.

Napredak reforme usporen je pandemijom i odstupanjem resursa za pomoći u pružanju podrške vezanih sa Covid-om. PAK nastavlja se suočavati sa ozbiljnim izazovima i potrebno je više napora da se poboljšaju aranžmani upravljanja za sprovođenje strateških i operativnih planova, da se adresiraju pitanja koja proizilaze iz ograničenja autonomije u poslednjim reformama zakona o javnoj službi.

Potrebni su takođe dodatni radovi za proširenje pristupa i korišćenja podataka trećih strana, za poboljšanje usklađenosti poreznih obveznika, uključujući podnošenje prijava i izveštavanje izjava u segmentima i vrstama poreza poreskih obveznika, i za dalje jačanje osnovnih funkcija.

Trenutno nema strateškog fokusa na pitanja LJR u PAK-u. Nema nijedna strategija LJR ili plan radne snage. Svrha plana radne snage je dobiti prave ljude, sa odgovarajućim sposobnostima, na odgovarajućim poslovima, na odgovarajuće mesto, u odgovarajuće vreme i sa odgovarajućem trošku. Plan radne snage bi pomogao u proceni ljudskih resursa potrebnih za postizanje strateškog plana PAK-a.

Iako Carina Kosova i Poreska administracija Kosova saraduju u različitim oblastima, poslednji Izveštaj zemlje 2021. naglašava da koordinacija i saradnja unutar ovih institucija treba dalje jačati u zajedničkim inspekcijama na terenu i koordinisanim radnjama u borbi protiv carinskih prevara i fiskalne evazije.

Glavni uzroci

U korenjima poreskog jaza je opšta rasprostranjenost fiskalne evazije među poreskim obveznicima. Efektivnija organizacija aktivnosti između poreza i carina, bazirana na upravljanju rizikom, smanjila bi neformalnost i nivo neusklađenosti. Izveštaj centralne misije FAD-a MMF-a za 2022., otkrio je da se zaliha zaostalih obaveza lako povećao (sa oko 5 posto) tokom 2021. godine, zaostale obaveze kao postotak prihoda prikupljenih od PAK-a smanjile sa 63 posto u 2020. na 54 posto na kraju 2021. Visoki postoci zaostalih obaveza se pripisuju interesima i

²³ Zakon o godišnjem budžetu 2022.

kaznama i procenama revizije, i zaostale obaveze su veoma koncentrisane. Skoro polovina ukupnog duga se sastoji od kamata i novčanim kaznama, i dugom od neplaćenih procena revizije (uključujući kamate i novčane kazne) u poređenju sa ukupnim 221.4 miliona evra.

Intervencije planiranih aktivnosti

Aktivnost	Pokazatelj
<p>Aktivnost 1: Poboljšanje aktivnosti poreskog usklađivanja kroz projekte usklađenosti.</p> <p>Aktivnost 2: Unapređenje operativnih kapaciteta u prikupljanju prihoda.</p> <p>Aktivnost 3: Povećanje međuinstitucionalne saradnje između PAK-a i Carine Kosova za borbu protiv neformalne ekonomije.</p> <p>Aktivnost 4: Poboljšanje procene rizika kroz proširenje procesa za identifikaciju, procenu, određivanje prioritizaciju i ublažavanje rizika usklađenosti da bi se pokrili značajni rizici za sve vrste poreza.</p> <p>Aktivnost 5: Merenje poreske praznine.</p>	<p>Pokazatelj 1. Povećanje blagovremenog deponovanja Poreske izjave.</p> <p>Pokazatelj 2. Povećanje odnosa između poreskih prihoda i BDP-a.</p> <p>Pokazatelj 3. Povećanje carinskih prihoda i usklađenosti u poređenju na prethodnu godinu.</p>

4.1.3 Specifični cilj 1.3 - Zdravi poreski rashodi

Jačanje poreske osnove kroz smanjenje poreskih oslobođenja (tj. prihodi isključeni zbog preferencijalnih poreskih tretmana kao oslobađanja, sniženja, krediti, poreske olakšice, itd.).

Opis problema

Osnova prihoda Kosova je oslabljena od brojnih oslobođenja i posebnih poreskih režima. Izuzeća stvaraju praznine koje mogu odvesti do poreske arbitraže i miniraju prihode.

Ciljevi politike poreskih rashoda mogu se postići i kroz programe direktnih rashoda. Ali poreski rashodi obično podležu manjem razmatranju od vlada i njihovih agencija nego programi direktnih rashoda - osim ako postoje specifične odredbe za njihovu identifikaciju, utvrđivanje količine i procenu njihovih ekonomskih posledica.

U kontekstu ograničenih javnih finansija (delimično kao rezultat starenja stanovništva), važno je bolje razumeti budžetski i ekonomski uticaj poreskih rashoda. Osnovni cilj procene poreskih rashoda je, dakle, poboljšanje transparentnosti i odgovornosti u javnim finansijama, identifikujući sve budžetske olakšice date kroz poreskih smanjenja i izlažući ih prema istom razmatranju kao programe rashoda.

Glavni uzroci

Tokom godina, Vlada Kosova je podržavala različite ekonomske sektore, aktivnosti ili grupe poreskih obveznika kroz preferencijalni poreski tretman, na primer, kroz oslobađanja, smanjenja, poreske kredite, snižene poreske stope i druge oblike poreskih rashoda. Poreski rashodi se odnose na moguće prihode od kojih se država odriče da podrži različite grupe stanovništva ili različite ekonomske sektore, koji, na jedan ili drugi način, predstavljaju oblik rashoda.

Međutim, trenutno prihodi izgubljeni od ovih naknada ne procenjuju se od organa. Ni budžet ni dokumentacija SOR-a ne sadrže neku kvantifikaciju poreskih rashoda. MFRT na Kosovu treba redovno da procenjuje i izveštava listu i prihode zaboravljene od poreskih rashoda, kako bi razumelo njihovu efikasnost i uticaj na prihode.

Intervencije planiranih aktivnosti

Aktivnost	Pokazatelj
Aktivnost 1: Institucionalna i administrativna regulisanja za zdrave poreske rashode. Aktivnost 2: Izrada koncept dokumenta u oblasti poreskih rashoda.	Pokazatelj 1: Sveobuhvatna procena poreskih rashoda integrisana u budžetski dokument.

4.2 Strateški cilj 2: Dalje povećanje alokativne efikasnosti

Iako je fiskalna disciplina kritična za makroekonomsko upravljanje, važno je zapamtiti da granice agregatnih rashoda ne garantuju kvalitetne rashode. Kvalitet se postiže koncentrirajući resurse na prioritetne programe (alokativna efikasnost) i obezbeđivši da agencija sprovođenja koristi resurse na produktivan način (operativna efikasnost).

Efikasnost raspodele se poboljšava kada vlada preraspodeli rashode sa programa niskog prioriteta na programe visokog prioriteta i sa manje efektivnih programa na efektivnijih programa.

Strateški cilj 2: Dalje povećanje alokativne efikasnosti sastoji se od dva specifična cilja, u skladu sa pitanjima identifikovanim u Analizi problema.

4.2.1 Specifični cilj 2.1: Jačanje veze između strateškog planiranja i budžetiranja

Svrha specifičnog cilja je dalje unapređenje uloge SOR-a kao veznog dokumenta između planiranja nacionalnih politika, sektorskih strategija i godišnjeg izvršenja budžeta. Trenutno postoje razlike između godišnjih izvršenih budžeta sa granicama odobrenim u SOR.

Opis problema

U skladu sa odredbama utvrđenim u ZUJFO, MFRT, svake godine izrađuje SOR-a. SOR je proces za preorijentacije godišnjeg budžeta na srednjoročno planiranje. Kao takav, ovaj dokument nastoji da poveže predviđanje trogodišnjeg budžeta sa Izjavom o srednjoročnim prioritetima Vlade. Štaviše, uloga SOR-a je da obezbedi konzistentnost budžetskog planiranja sa drugim relevantnim strateškim dokumentima kao Program Kosova za ekonomske reforme i Nacionalni plan za sprovođenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Kosova i Evropske unije (EU).

Uprkos značajnim dostignućima u aspektu budžetskog planiranja, proces SOR-a se još uvek suočava sa nekoliko pitanja koja miniraju njegovu ulogu kao važnog trogodišnjeg planskog dokumenta. SOR namerava da poboljša poverenje budžetskog procesa. Ovo uključuje postavljanje realnih granica ukupnih resursa za trogodišnji period planiranja. Stoga je razvoj poboljšanih kapaciteta modeliranja i predviđanja integralni deo procesa SOR-a. Jedan od glavnih nedostataka identifikovanih u SOR planiranju veže se njegovu ulogu u višegodišnjem planiranju. Različite međunarodne procene²⁴, su zaključile da je konzistentnost izvršenja budžeta sa SOR-om i dalje ostaje slaba. Konkretnije, odstupanje između budžetskih planova predstavljenih u SOR-u za drugu godinu i dalje ostaje veliko u poređenju sa izvršenjem budžeta za tu fiskalnu godinu. Osim toga, budžetski dokumenti ne daju objašnjenje promena u procenama rashoda između druge godine poslednjeg srednjoročnog budžeta i prve godine aktuelnog srednjoročnog budžeta na agregatnom nivou.

Potrebno je da ima dalje unapređenje uloge SOR-a, kao dokument budžetskog planiranja za trogodišnji period, kao i da izvršenje budžeta bude što bliže budžetskim planovima predstavljenim sa SOR-om.

Glavni uzroci

Nemajući specifične zakonske odredbe da se SOR usvoji od Skupštine, budžetske projekcije su često subjekat promena od Vlade (česte promene vlada), od nekih ministarstava ili posebnih budžetskih organizacija. Štaviše, još jedan nedostatak identifikovan u dokumentu SOR-a je da prva godina planiranja u SOR-u daje indikativne cifre za godišnji budžet, i da su druge dve godine samo ponavljajuće planiranje, minimizirajući plansku ulogu ovog dokumenta.

U okviru ZUJFO, članovi koji regulišu proces SOR-a, uključujući pripremu i razmatranje budžetskih predloga za raspodelu budžeta, ne tretiraju kako treba ovo pitanje. Kao takve, prognoze za naredne dve godine budžeta nisu obavezujuće. Shodno tome, mere za smanjenje rizika nisu predviđene i do sada podignuti problemi od neodgovarajućeg planiranja rešavani su ad hoc sa troškom smanjenja i/ili povećanja drugih projekata kad god se mogao identifikovati novi fiskalni prostor. Mnoge od planiranih aktivnosti i rashoda vezanih za njih su modifikovane, promenjene, obustavljene itd.

Drugo pitanje je što ni strateški planovi, ni SOR i godišnji budžet ne sadrže procene rizika za najvidljivija pitanja, kao kašnjenja u sprovođenju složenih projekata, nedostaci u strategiji, blagovremeno planiranje potpunih troškova itd.

²⁴ Procena JRFO-a (2021.) i SIGMA OESR 2021. nadzor.

Intervencije planiranih aktivnosti

Aktivnosti	Pokazatelj
<p>Aktivnost 1: Sastanci Upravljačke grupe Strateškog planiranja (UGSP) da se održe u skladu sa usvojenim kalendarom.</p> <p>Aktivnost 2: Prikazivanje predloga budžeta BO-a u MFRT, usvojenog od radne grupe (ili komisije sa odgovarajućim imenovanjem, tokom faze predloga budžeta) sačinjen od političkog osoblja (kabinet ministra), generalnog sekretara, Glavni finansijski službenik i direktori agencija i odeljenja.</p> <p>Aktivnost 3: Ministarstvo finansija, rada i transfera/Odeljenje za budžet će pružiti informacije o razlikama između prošlogodišnjeg SOR-a i trenutnog SOR-a, sa objašnjenjima za promenu/odstupanja viših iznosa u tabelarnom obliku.</p> <p>Aktivnost 4: Približavanje sektora SOR-a i sektora strateškog planiranja sa klasifikacijom nivoa COFOG 2.</p> <p>Aktivnost 5: Kreiranje metodologije i procedure za izradu Izjave o srednjoročnim prioritetima.</p>	<p>Pokazatelj 1: Kredibilitet srednjoročnih planova rashoda (%) - Razlika u postotku između planiranih troškova u SOR-u usvojenih dve godine pre poslednje pune kalendarske godine i rezultata poslednje pune kalendarske godine.</p>

4.2.2 Specifični cilj 2.2 - Jačanje registracije višegodišnjih ugovornih obaveza

Unapređenje uloge sistema za višegodišnje planiranje kapitalnih investicija, stvoriće dodatnu sigurnost da budžetske organizacije planiraju na vreme i na adekvatan način višegodišnje ugovorne obaveze, izbegavajući povećanje obaveza.

Opis problema

Kosovo ima više neintegriranih sistema koji podržavaju sprovođenje njegovih procesa UJF. Međutim, nedostaci u izveštavanju zaostalih obaveza i registraciju višegodišnjih ugovornih obaveza kontinuirano su identifikovani i izveštavani od nekoliko međunarodnih procena uključujući MMF. Trenutno postoji nedostatak registriranja višegodišnjih obaveza, ovo je izuzetno važno u slučaju višegodišnjih kapitalnih projekata kroz koje se preduzimaju obaveze u ime javnih institucija.

Dok se registriranje višegodišnjih obaveza u ISUFK zahteva u Zakonu o godišnjem budžetu, ova informacija bi takođe bila kritična u sistemima planiranja budžeta. Budući da je Odeljenje za budžet odgovorno za planiranje budžeta i trebalo bi da zna napredak u sprovođenju projekta, kao i ugovore o obavezama za procenu fiskalnog prostora, podaci o višegodišnjim ugovorima takođe trebaju biti dostupni prema projektu u PJI-u.

Glavni uzroci

Trenutno u sistemu za Program Javnih Investicija - PJI nije razvijen modul za registraciju višegodišnjih obaveza, kao i ne postoji povezanost između sistema kao: ISUFK, PJI i E-nabavke. Povezivanjem ovih sistema imali bismo jasnu sliku koliki će biti iznosi za višegodišnje obaveze i koliko novca ćemo imati na raspolaganju za nove kapitalne investicije. Dakle, to bi uticalo na smanjenje ugovornih obaveza za kapitalne investicije. Takođe bi se smanjio politički uticaj na sumnju za kapitalne investicije (gde je politički uticaj jedan od faktora koji negativno utiče na planiranje kapitalnih projekata, posebno nakon usvajanja budžeta od Vlade, u parlamentarnim komisijama Skupštine Republike Kosovo, uvode se projekti sa nižim novčanim vrednostima nego što realno koštaju).

Drugi problem je bio nedostatak osnivanja Komiteta javnih investicija (KJI) za pregled velikih javnih projekata, kako bi se smanjio rizik nesprovođenja velikih strateških projekata. Trenutno, odlukom vlade br. 04/12 stvorene su strukture za strateško planiranje, odnosno Komisija za strateško planiranje (KSP) i Upravljačka grupa za strateško planiranje (UGSP). Među odgovornostima KJI su:

- razmatranje strateških prioriteta i predlog za obezbeđivanje njihovog finansiranja kroz SOR-a i godišnjeg budžeta;
- razmatranje i usvajanje prioriteta za javne investicije, prioritetne liste projekata infrastrukture i apliciranja za projekte;
- usvajanje metodologije za izbor i prioritizaciju projekata infrastrukture, obezbeđujući usaglašenost sa UA 06/2019. o kriterijumima odabira i prioritizacije kapitalnih projekata.

Projekti zaduživanja-klauzula investicija imaju veliki uticaj na nisku realizaciju usvojenog budžeta o kapitalnim investicijama, za koje projekte se ne vrši odgovarajuća studija izvodljivosti i postoje velika kašnjenja u realizaciju sredstava za ove projekte.

Intervencije planiranih aktivnosti

Aktivnosti	Pokazatelj
<p>Aktivnost 1: Adresiranje pitanja višegodišnjih ugovornih obaveza u razmatranom Zakonu o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima.</p> <p>Aktivnost 2: Poboljšanje PJI i ISUFK sistema za registraciju planiranja i višegodišnje obaveze.</p> <p>Aktivnost 3: Povezanost ISUFK sistema sa sistemom platforme elektronske nabavke.</p> <p>Aktivnost 4: Objavljivanje ugovornih obaveza prema projektu u Godišnjim finansijskim izveštajima koristeći podatke višegodišnjih obaveza.</p>	<p>Pokazatelj 1: Odgovarajući UJF sistemi integrisani da bi obezbedili višegodišnju registraciju obaveza (ISUFK, PJI, E-nabavke).</p>

4.3 Strateški cilj 3: Dalje poboljšanje operativne efikasnosti

Operativna efikasnost je kritična komponenta za celokupni zdrav UJF sistem. Procena i sektorska analiza su informisali da neke ostale strateške oblasti u funkcijama javnih nabavki, unutrašnje kontrole, spoljne revizije i nadzora i unutrašnje revizije trebaju se adresirati na strateški način.

Strateški cilj 3: Dalje poboljšanje operativne efikasnosti sastoji se od 5 specifičnih ciljeva u javnih nabavki, unutrašnje kontrole, spoljne revizije i nadzora i unutrašnje revizije.

4.3.1 Specifični cilj 3.1 - Poboljšana efikasnost i efektivnost procesa javnih nabavki

Specifični cilj 3.1 odnosi se na poboljšanje efikasnosti i efektivnosti svih faza procesa javnih nabavki (uključujući koncesije i JPP-i), od planiranja do izvršenja ugovora, da bi se garantovalo transparentno i ekonomično korišćenje javnih sredstava.

Opis problema

Zakonski okvir za javne nabavke, uključujući JPP-i i koncesije, postavljen je, ali zahteva ispravku. Sprovođenje u praksi predstavlja neke izazove, rezultirajući brojnim neefikasnim procedurama, nedostatkom adekvatnog nivoa postizanja vrednosti za mnoge i u nekim uobičajenim nepravilnostima. Identifikovani su nedostaci posebno u vezi sa planiranjem nabavki i procenom troškova, kako je naglašeno u izveštajima NKR-a, odraženi u velikom postotku otkazanih procedura. Ugovori se i dalje uglavnom dodeljuju na osnovu kriterijuma najniže cene, uz neznačajno korišćenje kriterijuma dodele kvaliteta. Takođe, zakonski okvir zahteva dalje približavanje sa najboljim međunarodnim praksama i odgovarajućim direktivama EU 2014., dok Direktiva EU o zaštiti i bezbednosti nije transponovana. Stoga je u toku izrada novog ZJN-a, sa planiranim usvajanjem zakona u 2023. godinu i stupanjem na snagu u januaru 2024. godine. Fokus je na daljem usklađivanju sa direktivama EU iz 2014. godine. (klasične nabavke i komunalne usluge) i direktivama pravnih sredstava, jasno utvrđivanje institucionalnih uloga, kao i rešavanje identifikovanih praktičnih nedostataka.

Značajna poboljšanja platforme e-Nabavki biće potrebna u narednom periodu u skladu sa planiranim novim zakonskim okvirom i u cilju dodatnog poboljšanja procesa nabavki. Za razvoj i administraciju platforme e-Nabavki postoje samo osnovni administrativni kapaciteti, tako da je angažovanje dodatnog osoblja osnovni preduslov za nastavak mirnog funkcionisanja sistema. Osim toga, postoji potreba za razvojem dodatnih alata za obuku o elektronskim nabavkama, posebno baziranih na internetu. Postoji sistem nadzora RKJN-a, ali ne doprinoseći sistematski u smanjenju rizika od nepravilnosti. Postojeći sistem obuke ne ispunjava sve zahteve zainteresovanih strana, posebno u vezi sa personalizovanim obukama.

Aktivnosti CAN suočavaju se sa izazovima što se tiče upravljanja aktivnostima sa velikim brojem korisnika i nedostatkom osoblja. Pored toga, nedostaje sistematska analiza koristi centralizovanih procedura nabavke i dodeljenih ugovora.

Što se tiče revizije, od marta 2021. godine do juna 2022. nije postojao trenutni sistem pregleda zbog neimenovanja novih članova TRN-a. Od isteka mandata članova prethodnog odbora, autoriteti za ugovaranja i oni ekonomski nisu uzeli nijednu odluku o svim žalbama dostavljenim u TRN-u, rezultirajući u gomilanju nerešenih žalbi i blokiranju značajnih sredstava i nesprovođenje brojnih projekata. Sastav TRN-a, utvrđen zakonom br. 04/L-042, počeo je da funkcioniše od 23. juna 2022., nakon izbora Predsedavajućeg i članova od Skupštine Republike Kosovo. Ovim je ispunjena zakonska obaveza izborom predsedavajućeg TRN-a i četiri (4) člana odbora TRN-a.

Osnovni uzroci

Budući da su poslednje izmene u trenutnog ZJN-a usvojene u 2016. godini, zakonski okvir javnih nabavki na snazi ne odražava sva nova dešavanja, posebno u elektronske nabavke. Takođe, nedostaje niz instrumenata i alata Direktiva EU iz 2014. godine. Aktivnosti za usvajanje novog ZJN-a počele su u 2020. godinu, ali je proces izrade zakasnio za duži vremenski period. Ista stvar važi i za Zakon o JPP-u koji reguliše ugovore koncesije i JPP.

Pitanje efikasnosti i efektivnosti procesa nabavki, rezultirajući velikim brojem otkazanih postupaka i dominantnim korišćenjem kriterijuma najniže cene, uglavnom je uzrokovano od nedostatka stručnosti i iskustva na nivou autoriteta za ugovaranja. Sprovođenje dodatnih obuka i razvoj personalizovanih alata sprovođenja uglavnom je ograničen zbog nedostatka finansiranja.

Kako izbijanje COVID-19 tako i dug period nefunkcionisanja sistema revizije odrazili su se na visok postotak ugovora dodeljenih u pregovaračkom postupku bez prethodnog objavljivanja.

Fokusiranje najviše na ex-ante kontrolu unutar funkcije nadzora RKJN-a ne rezultira značajnom dodatnom vrednošću u smanjenju rizika od nepravilnosti i prelaska odgovornosti sa autoriteta za ugovaranja na RKJN.

Nedovoljan broj osoblja CAN, nepostojanje sveobuhvatnog sistema upravljanja, kao i nedostatak stručnosti o tehničkim aspektima pokrivenih procedura, odražava se u nepostizanju punog potencijala centralizovanih procedura u nekim kategorijama.

Nefunkcionisanje sistema revizije u praksi od marta 2021. godine rezultat je neimenovanja novih članova Odbora TRN-a, uzrokovanog od nedostatka zakonskih odredbi koje se odnose na situaciju isteklog mandata članova (privremeno produženje mandata, opcija za vršenje dužnosti ili slično). Pored nedostataka zakonskog okvira, nema podrške visokog nivoa koja treba rezultirati u neposrednim imenovanjem novih članova Odbora.

Intervencije planiranih aktivnosti

Aktivnost	Pokazatelj
Aktivnost 1: Promena zakonskog okvira za javne nabavke.	Pokazatelj 1: Postotak korišćenja kriterijuma za dodelu TEMF-a u ukupnoj vrednosti potpisanih ugovora. Pokazatelj 2: Postotak otkazanih postupaka u ukupnom broju objavljenih postupaka.
Aktivnost 2: Promena zakonskog okvira o JPP-ima i koncesije.	
Aktivnost 3: Unapređenje i usklađivanje sistema e-Nabavke u skladu sa novim ZJN-a.	
Aktivnost 4: Prezentacija nadzora baziranog na riziku.	
Aktivnost 5: Prilagođavanje sistema obuke u skladu sa novim zakonskim okvirom.	
Aktivnost 6: Razvoj i sprovođenje aktivnosti obuke i osveščivanja.	
Aktivnost 7: Priprema opštih i personalizovanih alata sprovođenja (priručnici, uputstva)	
Aktivnost 8: Poboljšanje saradnje i koordinacije između ključnih institucija relevantnih za sistem javnih nabavki.	
Aktivnost 9: Poboljšanje upravljanja centralizovanim procedurama nabavke.	

4.3.2 Specifični cilj 3.2 - Ojačana unutrašnja kontrola

Specifični cilj je dalje jačanje unutrašnje kontrole.

Opis problema

Kao što je navedeno u Sekciji 3, iako postoji sveobuhvatan zakonski okvir za Finansijsko upravljanje i kontrolu, ima nedostatak odgovarajućeg sprovođenja zakonskog okvira od rukovodećeg osoblja. Upravljanje rizikom se ne sprovodi u nekim subjektima javnog sektora. Takođe, još uvek nije izrađena Procedura za obradu i izveštavanje nepravilnosti.

Što se tiče efikasnog i efektivnog korišćenja imovina, vlada vodi registar svih kategorija finansijskih imovina, koje se priznaju po pravoj ili tržišnoj vrednosti, u skladu sa međunarodnim računovodstvenim standardima. Ovaj nadzor finansijskih imovina je suštinski za identifikaciju i upravljanje finansijskim rizicima koji mogu imati fiskalni uticaj.

Međutim, što se tiče nefinansijskih imovina ili fiksnih imovina, informacija dostupna i objavljena u godišnjim finansijskim izveštajima je nepotpuna, pošto se imovine kao podzemne imovine ne registruju ili upravljaju. Ove uključuju: mineralni resursi, energetske resursi, druge prirodne imovine i nematerijalne neproizvedene imovine.

Glavni uzroci

U rezimeu, procena i analiza pokazuju da je prisutno neodgovarajuće sprovođenje Zakona o UKJF-u i da ima poteškoće u delegiranju organa za odlučivanje.

Štaviše, koncept upravljačke odgovornosti da bi promovisao efektivnost i efikasnost javnog fonda nije u potpunosti shvaćen i ima otpora prema izmeni.

Intervencije planiranih aktivnosti

Aktivnost	Pokazatelj
Aktivnost 1: Pregled odgovarajućih finansijskih pravila (JRFO).	Pokazatelj 1: Funkcionisanje unutrašnje kontrole.
Aktivnost 2: Primena upravljanja rizikom u svim BO.	
Aktivnost 3: Priprema i usvajanje procedure za izveštavanje i obrade nepravilnosti.	
Aktivnost 4: Nadzor i procena upitnika samoprocene FUK-a.	
Aktivnost 5: Kontinuirana obuka za primenu priručnika FUK-a.	
Aktivnost 6: Obaveštenje zaostalih obaveza.	

4.3.3 Specifični cilj 3.3 - Obezbeđivanje nezavisne i efektivne funkcije spoljne revizije u skladu sa Okvirom profesionalnih izjava INTOSAI-a do 2026. godine.

Specifični cilj je dalji razvoj nezavisne funkcije spoljne revizije u skladu sa INTOSAI okvirom.

Opis problema

Obe procene JRFO i SIGMA završavaju na visok nivo nezavisnosti NKRK-a. Prema Izveštaju nadzora SIGMA RJU 2021., Zakon o Generalnom revizoru i Nacionalnoj kancelariji revizije reguliše nezavisnost GR i NKRK-a u skladu sa INTOSAI okvirom. NKRK je slobodna da sprovodi svoj budžet i koristi finansijska sredstva prema potrebi, NKRK ima neograničen i blagovremen pristup u podacima, dokumentaciji i informacijama. Međutim, poslednje međunarodne procene i strateški dokumenti NKRK-a identifikovali su preostale slabosti u razvoju nezavisnosti vrhovne revizorske institucije na Kosovu:

- Zakonska obaveza za obavljanje revizija regularnosti na redovnim godišnjim osnovama za svaku BO ograničava mogućnosti za obavljanje drugih vrsta spoljne revizije;
- Delokrug revizija učinka i revizija javnih preduzeća ostaje nizak;

Glavni uzroci

Obaveze i ograničenja koja postavlja Zakon o Generalnom revizoru i Nacionalnoj kancelariji revizije u vezi sa:

- Obavezom za obavljanje revizije regularnosti svake godine za svaku BO;

Intervencije planiranih aktivnosti

Aktivnost	Pokazatelj
Aktivnost 1: Dalje jačanje mandata NKRK-a za obavljanje spoljnjih revizija baziranih na efektivnog i profesionalnog ISSAI standarda.	Pokazatelj 1: Nezavisnost vrhovne revizorske institucije - ukupna indikativna vrednost SIGMA procene.
Aktivnost 2: Digitalizacija korporativnih usluga NKRK-a.	

4.3.4 Specifični cilj 3.4 - Obezbeđivanje revizija sa visokim kvalitetom u skladu sa IOPI-om i najboljim međunarodnim praksama da bi se doprinelo u poboljšano upravljanje javnim finansijama

Specifični cilj je dalji razvoj visokokvalitetnih revizija u skladu sa IOPI-om i najboljim međunarodnim praksama da bi se doprinelo u poboljšano upravljanje javnim finansijama.

Opis problema

Kako se uočava iz SIGMA Izveštaja nadzora 2021. godine, NKR ispunjava svoj revizorski mandat završavajući revizije regularnosti u svim budžetskim institucijama zajedno sa nizom revizija učinka. Priručnici revizije i regulisanja unutrašnje kontrole kvaliteta i osiguranja kvaliteta su uopšteno u skladu sa IOPI-ovima, iako postoje prostori za poboljšanje. Procedure osiguranja kvaliteta revizije su u procesu razvoja. Izveštaji revizije NKR-a koriste se od KNJF za razmatranje izvršne vlasti i praćenje sprovođenja preporuka. Međutim, i dalje ima slabosti što se tiče uticaja revizije i razmatranja revizorskih izveštaja od zakonodavnog tela:

- Nezadovoljavajući nivo sprovođenja NKRK preporuka revizije - stopa sprovođenja u 2019. godini bila je 45 %;
- Kvalitet revizorske metodologije ima potrebe za kontinuirano poboljšanje;
- Procena nivoa rizika ima potrebe za dalji razvoj;
- KNJF nema sistemske procese praćenja svojih preporuka;

Osnovni uzroci

- Nedostatak efektivnog mehanizma za praćenje preporuka datih od NKRK-a;
- Niska pažnja menadžera budžetskih organizacija za sprovođenje preporuka NKRK-a;
- KNJF nema kapacitete da prati svoje preporuke.

Intervencije planiranih aktivnosti

Aktivnost	Pokazatelj
Aktivnost 1: Jačanje institucionalne odgovornosti za sprovođenje preporuka NKRK.	Pokazatelj 1: Efektivnost sistema spoljne revizije - ukupna vrednost SIGMA pokazatelja procene.
Aktivnost 2: Širenje dobrih praksi.	
Aktivnost 3: Povećanje saradnje NKRK-a sa MALS i zajednicom donatora na Kosovu što se tiče pokazatelja pružanja grantova opštinskog učinka.	
Aktivnost 4: Sprovođenje već razvijenih pratećih mehanizama NKRK-a.	
Aktivnost 5: Poboljšanje metodologije revizije.	
Aktivnost 6: Angažovanje Funkcionalnih komisija Skupštine u razmatranju izveštaja revizije.	
Aktivnost 7: Jačanje parlamentarnog nadzora javnih finansija.	

4.3.5 Specifični cilj 3.5 Proširenje i profesionalizacija unutrašnje revizije

Specifični cilj je proširenje i profesionalizacija unutrašnje revizije.

Opis problema

Iz izvršene analize uočava se da još uvek postoje subjekti javnog sektora koji se ne pokrivaju od unutrašnje revizije i ne sprovedu druge oblike funkcije unutrašnje revizije. Takođe, jedinice za unutrašnju reviziju ne ispunjavaju se potrebnim resursima unutrašnje revizije kako se zahteva iz podzakonskih akata. Tako, prema JRFO izveštaju, samo 83% budžetskih organizacija centralnog nivoa je pokriveno od unutrašnje revizije. I što se tiče kapaciteta 69 jedinica unutrašnje revizije, samo 24 od njih ili 34,78% su kompletirani sa potrebnim resursima unutrašnje revizije.

Glavni uzroci

Kao što je navedeno u sekciji 3, nedostatak odgovornosti menadžmenta u adresiranju preporuka revizije i nedostatak JUR-a u nekim subjektima javnog sektora uticalo je na neodgovarajuće sprovođenje zakonskog okvira. Takođe nedostatak jedinica za unutrašnju reviziju sa dovoljnim resursima za unutrašnju reviziju opravdavaju se ograničenjima u Zakonu o budžetu za broj zaposlenih i nedostatku budžeta.

Intervencije planiranih aktivnosti

Aktivnosti	Pokazatelj
Aktivnost 1: Pokrivenost unutrašnje revizije budžetskih organizacija.	Pokazatelj 1: Funkcionisanje unutrašnje revizije. Pokazatelj 2: Operativni okvir za unutrašnju reviziju.
Aktivnost 2: Institucionalizacija programa kontinuiranog stručnog usavršavanja (KSU).	
Aktivnost 3: Pregled metodologije nadzora aktivnosti JUR.	
Aktivnost 4: Obezbeđivanje kvaliteta JUR.	
Aktivnost 5: Prezentacija revizije učinka.	
Aktivnost 6: Saradnja sa spoljnom revizijom (NKR).	
Aktivnost 7: Izrada AU o nacionalnom programu za sertifikaciju unutrašnjih revizora u javnom sektoru.	

4.4 Strateški cilj 4: Ljudski kapital i infrastruktura IKT-a ojačani za podršku digitalnom i transparentnom sistemu UJF-a na Kosovu

Tokom sektorske analize identifikovano je nekoliko horizontalnih oblasti koje se trebaju adresirati na strateški način.

Strateški cilj 4 sastoji se od 3 specifična cilja koji nameravaju dalji razvoj IKT-a za UJF, budžetsku transparentnost i ljudski kapital za UJF.

4.4.1 Specifični cilj 4.1 - Postoji efektivan sistem upravljanja informacijama, koji podržava kontinuirani digitalni razvoj efektivnog i transparentnog sistema upravljanja javnim finansijama

Specifični cilj namerava efektivan sistem upravljanja informacijama, koji podržava kontinuirani digitalni razvoj efektivnog i transparentnog sistema UJF-a.

Opis problema

IT sistemi koji podržavaju UJF na Kosovu su nekako fragmentirani pošto nisu u potpunosti povezani jedni sa drugima i to predstavlja izazov za razmenu, analizu i izveštavanje standardizovanih, konsistentnih i automatskih i pouzdanih podataka.

Osnovni uzroci

U ranim fazama razvoja Kosova kao nezavisna država, nije imalo ni strateški okvir za razvoj IT sistema, niti finansijskih sredstava za njegovo finansiranje. Stoga su prolaskom vremena mnogi projekti podržali razvoj različitih programa, baziranih na nizu platformi, bez objedinjavanja IT strategije.

Generalno, ISUFK proizvodi blagovremene, relevantne i pouzdane finansijske podatke za promovisanje fiskalne discipline, pomoć u raspodeli resursa i poboljšanje operativne efikasnosti i fiskalne transparentnosti. Međutim, MFRT koristi mnoge sisteme (npr. SRUB, PJI, itd.) koji

nisu dovoljno povezani i integrisani sa drugim softverima UJF-a. Takva situacija zahteva višestruko ručno unošenje podataka, što predstavljaju dodatno opterećenje i rizik od grešaka.

Na primer, podaci o osoblju, platnom spisku i budžetu nisu automatski povezani sa spiskom osoblja svih budžetskih organizacija. Stoga, spisak osoblja sa podacima o osoblju treba se proveriti u odnosu na usvojenim izdvajanjima iz budžeta za plate.

Štaviše, ne postoji automatska veza između PJI, ISUFK i elektronske nabavke. Sistem dozvoljava da se plaćanja povezuju sa dokazima fizičkog napretka i nadzori odstupanja od planova. Sistem nadzora na snazi ima za cilj da vodi evidencije o fizičkom i finansijskom napretku i da proizvodi periodične izveštaje nadzora projekta. Međutim, informacija o fizičkoj realizaciji projekata očigledno nije unesena u sistemu PJI i stoga nije dostupna za vladu i javnost. Postoji potreba za Ministarstvo i odgovarajuće organe da pogledaju za dalje mere kako bi obezbedili bolju povezanost i bezbednost svojih IT sistema.

Međutim, sprovođenje ugovora o nabavci ostaje podložno prema nepravilnostima i ranjiv je na korupciju. Proširenje modula e-nabavke i povećanje veza između ovog sistema i informacionog sistema finansijskog upravljanja Kosova bi podržao kontrolu obaveza i odgovarajuće sprovođenje budžeta.

Intervencije planiranih aktivnosti

Aktivnosti	Pokazatelj
Aktivnost 1: Detaljna dokumentacija poslovnog procesa i analiza praznina.	Pokazatelj 1: Usluge i infrastruktura IT-a u MFRT dalje osnaženi/razvijeni.
Aktivnost 2: Sprovođenje jedinstvenog IT sistema UJF baziranog na završenom izveštaju IT revizije i vodiča o razvoju IT-a.	
Aktivnost 3: Unapređenje Sistema upravljanja porezom na imovinu.	
Aktivnost 4: Unapređenje BDMS+PJI sistema.	
Aktivnost 5: Unapređenje sistema za penziona, socijalne, ratne itd. kategorije.	
Aktivnost 6: Digitalizacija MFRT.	
Aktivnost 7: Plan kontinuiteta poslovanja i oporavka od nesreća.	
Aktivnost 8: Unapređenje bezbednosti infrastrukture i kontrole pristupa.	
Aktivnost 9: Sprovođenje najboljih ITSM praksi.	
Aktivnost 10: Razvoj profesionalne nadležnosti za IT osoblje.	

4.4.2 Specifični cilj 4.2 - Jačanje transparentnosti i sveobuhvatnosti izveštavanja i razmatranja budžeta

Specifičan cilj je dalje jačanje transparentnosti i sveobuhvatnosti izveštavanja i razmatranja budžeta.

Transparentnost budžeta je osnovna komponenta efektivnog upravljanja javnim finansijama, važna za utvrđivanje fiskalnih rizika, razumno donošenje finansijskih odluka, poboljšanje odgovornosti i ojačanje fiskalnih politika.

Opis problema

Status budžetske transparentnosti na Kosovu je dosta unapređen a ovo je podržano od nalazima međunarodnih partnera za razvoj. MFRT pokazuje održivo postignuće sa Portalom transparentnosti funkcionalan koji pruža tromesečne izveštaje za nivoe centralne i lokalne vlasti koristeći ekonomsku klasifikaciju, sa podacima o apsorpciji budžeta, prihodima, rashodima i finansijskom realizacijom kapitalnih projekata.

Mesečni izveštaji o vladinim prihodima, rashodima i zaduživanju se takođe objavljuju na internet stranici MFRT-a, ali ovi izveštaji su na zbirnom nivou, ne daju detalje o pojedinačnim BO i nisu sastavljeni od izveštaja standardnog formata popunjeni od svake BO.

Tromesečni izveštaji Trezora se pripremaju na osnovu izveštaja standardnog formata dostavljenih od BO-a. Oni uključuju objašnjenja varijacija od početne cifre rashoda i prihodima objavljenim na početku godine, buduća angažovanja rashoda, finansijske podatke lokalnog upravljanja, kapitalni troškovi i zalihe zaostalih dužnosti (obaveza). Tromesečni izveštaji se objavljuju pre kraja narednog tromesečja.

Međutim, treba dodati informacije o fizičkom sprovođenju investicionih projekata. Ovo će biti urađeno povezujući ISUFK sa PJI, ali prvo relevantni i pouzdani podaci trebaju se uneti tu od odgovarajućih menadžera projekta. Takođe, postoje ograničenja u nadzoru i izveštavanju o finansijskom učinku državnih preduzeća koje se trebaju tretirati.

Osnovni uzroci

Nedostatak odgovarajućeg nadzora, izveštavanja i procene projekata javnih investicija i potreba za generisanjem i podsticanjem boljih planova, budžeta i izveštaja javnih investicija. Ovo se vidi kao dodatno radno opterećenje za menadžere projekta i nedostaju im podsticaji da na aktivan način upravljaju svoj odgovarajući projekat.

Nalazi iz poslednjih procena od međunarodnih razvojnih partnera uočavaju da na Kosovu sada već postoje dosta dobri uslovi za budžetsku transparentnost, uključujući često i sveobuhvatno izveštavanje tokom cele godine i blagovremeno objavljivanje godišnjih finansijskih izveštaja za centralnu i lokalnu vlast. Ipak, SFA se predstavlja Skupštini pre objavljivanja mišljenja Generalnog Revizora. Finansijski izveštaji ne objašnjavaju promene za projekte kapitalnih investicija i ne sadrže nefinansijske informacije učinka.

U oblasti budžetske transparentnosti objavljuju se budžeti građana i informacije o izvršenju budžeta nalaze se i na Portalu transparentnosti Vlade.

Potpuna usklađenost sa SFV 2014. još nije postignuta i rezimirana tabela je korišćena na pripremu statistika u skladu sa SFV 2014.

Intervencije planiranih aktivnosti

Aktivnost	Pokazatelj
Aktivnost 1: Pružanje tromesečnih izveštaja o informacijama nefinansijskog učinka i fizičke i finansijske realizacije projekata kapitalnih investicija.	Pokazatelj 1: Transparentnost i sveobuhvatnost izveštavanja i razmatranja budžeta.
Aktivnost 2: Pružanje mesečnih izveštaja za nivoe centralne i lokalne vlasti koristeći ekonomsku klasifikaciju, sa podacima o apsorpciji budžeta, prihodima, rashodima i kapitalnim projektima.	

4.4.3 Specifični cilj 4.3 - Efektivna, efikasna i sposobna civilna služba za podršku UJF-a i sve vladine službe

Specifičan cilj je dalji razvoj efektivne, efikasne i sposobne civilne službe za podršku UJF-a i sve vladine službe.

Cilj podizanja kapaciteta za UJF je podržati proces individualne i organizacione promene i omogućiti organizacijama i pojedincima da postignu svoje razvojne ciljeve. Da bi se konačno podržao proces promene, potrebna je kritična masa ljudi koja sledi iste ciljeve i opremljena je potrebnim znanjima i sposobnostima. Ovaj zadatak nesumnjivo ide preko uzastopnih događaja i stavlja fokus na institucionalizaciju programa podizanja kapaciteta.

Opis problema

Povećanje kapaciteta i ljudskih resursa ostaje jedno od najvažnijih pitanja u sprovođenju ključnih reformi UJF-a od vlade. U različitim oblastima kao revizija i finansijsko upravljanje i kontrola, javne nabavke, porezi itd., zahteva se kontinuirano povećanje znanja i dobro utvrđeno zakonodavstvom. Do sada su razvijene i izvršene brojne obuke vezane za UJF, uglavnom od odgovarajućih direkcija/agencija uz podršku međunarodnih partnera razvoja.

Kosovski institut za javnu upravu (KIJU) nije uspeo da pruži dovoljno i prilagođenih programa u oblasti upravljanja javnim finansijama. Mnogi od programa koji su identifikovani kao potrebni za povećanje znanja u oblasti UJF trenutno ne pružaju od KIJU.

Glavni uzroci

Nedostatak prihvatljivih predavanja sa teorijskim i praktičnim iskustvom dostupnim izvan ekonomskih usluga Vlade. Nema organizovane izgradnje kapaciteta u UJF na sistematičan i održiv način.

Intervencije planiranih aktivnosti

Aktivnost	Pokazatelj
Aktivnost 1: Obavljanje studije izvodljivosti za podizanje odgovarajuće institucionalne infrastrukture za podizanje ljudskih kapaciteta za UJF.	Pokazatelj 1: Institucionalna arhitektura stvorena da pruži kvalitetne i adekvatne programe obuke za UJF. Pokazatelj 2: Broj službenika obučenih u oblasti UJF-a.
Aktivnost 2: Razvoj i realizacija programa/kurseva profesionalnog razvoja UJF-a.	
Aktivnost 3: Stvaranje i pružanje kurseva profesionalnog razvoja UJF-a na jednoj online platformi.	

5 Institucionalna arhitektura za sprovođenje strategije

5.1 Reforma u javnoj upravi

UJF je jedan od stubova RJU-a i institucionalnih struktura za sprovođenje strategije reforme UJF-a će biti u okviru upravljačkih struktura RJU-a.

Savet ministara za reformu javne uprave (SMRJU) je glavni politički/ministarski mehanizam za upravljanje i nadzor opšte reforme javne uprave na Kosovu. SMRJU, predsedavan od ministra unutrašnjih poslova, glavna je struktura odgovorna na političkom/ministarskom nivou za strateško rukovođenje procesa reforme, nadzora njegovog sprovođenja i služi kao forum za diskusiju i analizu napretka i/ili izazova, kao i za predlaganje potrebnih promena za buduće reforme.

Što se tiče Strategije o reformi javne uprave (PPSR) 2022-2026., Ministarstvo unutrašnjih poslova, Koordinaciona grupa za RJU (KGRJU), odnosno Odeljenje za reformu javne uprave (ORJU), su glavni odgovorni na političkom i tehničkom nivou za strateško rukovođenje, nadgledanje i koordinaciju procesa prema ciljevima, kao i za upravljanje, nadzor i izveštavanje procesa reforme prema SRJU-u.

Nakon preporuke Posebne grupe RJU-a (maj 2021.) i odluke Vlade za konsolidaciju reformi tri oblasti u jedinstvenu SRJU-a, razvoj strategije je obavljen od Međuinstitucionalne radne grupe (RG SRJU-a). Nova SRJU je strukturisana kao u četiri glavne prioritetne oblasti:

- Razvoj i koordinacija politika;
- Javna služba i upravljanje ljudskim resursima;
- Pružanje usluga;
- Odgovornost i transparentnost.

Dok je u SUJF Republike Kosovo 2022-2026., MFRT, generalni sekretar odnosno KGUJF su odgovorni za političko/tehničku koordinaciju, za izradu, pregled, sprovođenje, nadzor i izveštavanje postizanja ciljeva strategije u oblasti MFRT.

Subjekti politika	Rukovodeće institucije	Strateške politike
Planiranje i koordinacija politika	Ministarstvo unutrašnjih poslova	SRJU 2022-2026.
Javna služba i upravljanje ljudskim resursima		
Odgovornost i transparentnost		
Pružanje usluga		
Upravljanje javnim finansijama	Ministarstvo finansija, rada i transfera	SUJF 2022-2026.

SUJF je razvijena u okviru novog koncepta za čitav okvir strateškog upravljanja usvojena od Premijera Republike Kosovo. Prema ovom konceptu, NSR 2030. služi kao osnovna strategija iz koje proizilaze sektorske strategije koje u stvari sprovode NSR 2030. kroz kaskadu ciljeva odozgo prema dolje. U skladu sa strateškim planiranjem, prema kojem treba smanjiti broj strategija, UJF 2022-2026. nastavlja da bude strateški okvir stuba UJF RJU-a, uključujući i UKJF i javne nabavke. Kao što je gore pomenuto, strateški okvir RJU će se adresirati kroz ove dve strategije:

- PPSR 2022-2026., i
- FPSR 2022-2026.

Ove dve strategije pokrivaju principe javne uprave koje razvijeni od OESR/SIGMA, koji služe i kao kriterijumi prema kojima se procenjuju RJU na Kosovu i u svim zemljama Zapadnog Balkana. Priprema FPSR je podržana od projekta EU-a za TP u UJF sproveden od GIZ International Systems i projekta "HCDF za SSP" sproveden od KP i finansiran od Vlade Luksemburga.

5.2 Nadzor i izveštavanje o strategiji UJF-a

SUJF 2022-2026. ima četiri strateška cilja, trinaest specifičnih ciljeva, pokazatelja i aktivnosti, koji su detaljisan u Akcionom planu koji pokriva period 2022-2024. Specifično definisanje i način merenja će biti dalje razrađeni u "Pasošu pokazatelja". Pasoš pokazatelja takođe će uključiti procenu rizika za postizanje cilja za svaki pokazatelj/dostignuće.

Budući da su glavni pokazatelji povezani sa godišnjim finansijskim izveštajem, godišnji izveštaj sprovođenja SUJF-a biće finaliziran u aprilu naredne godine, izveštavajući o sprovođenju strategije na osnovu dostignuća pokazatelja. Šestomesečni izveštaji će odražavati sprovođenje aktivnosti, izveštavajući o trendu sprovođenja i eventualnim kašnjenjima, koja se trebaju adresirati novim merama.

Specifični cilj može sadržati više od jednog pokazatelja, od kojih se neki baziraju na pokazateljima korišćenih od JRFO i SIGMA za procenu napretka reformi. Svi pokazatelji su razvijeni od odgovornih struktura u UJF, na osnovu međunarodnih i nacionalnih izveštaja i procena. Godišnji i šestomesečni izveštaji o sprovođenju UJF-a biće predstavljeni na sastancima dijaloga o UJF-u i biće saopštavani javnošću na redovnim osnovama.

U cilju nadzora sprovođenja Strategije UJF-a, pored tehničkog koordinatora (Generalnog sekretara MFRT), MFRT je ponovo osnovalo Koordinacionu grupu UJF-a. KGUJF, sastavljena od svih odgovarajućih aktera, nastaviće da nadzori i redovno izveštava o sprovođenju SUJF-a.

5.3 Srednjoročni pregled strategije UJF-a

SUJF 2022-2026. i Akcioni plan 2022-2024. biće revidirani u 2024. godinu pokrivajući period 2025-2026. Srednjoročni pregled će se bazirati na srednjoročnoj proceni ciljeva, pokazatelja i aktivnosti.

Srednjoročna i konačna procena Strategije će se fokusirati na sledeće aspekte:

- Sprovođenje Strategije i Akcionog plana (efektivnost);
- Prilagođavanje intervencija da bi se postigli rezultati i željeni ciljevi (važnost);
- Prilagođavanje i efikasnost koordinacionih struktura UJF (efikasnost).

Proces procena i pregleda o Strateškom okviru RJU biće nadovezan sa spoljnim pregledima i procenama RJU kao JRFO, SIGMA i procene drugih organizacija.

Na osnovu iskustava negativnog uticaja spoljnih faktora na strategiju, kao pandemija Covid-19 i rat u Ukrajini, može imati potrebe za fleksibilnošću prema reviziji strategije i akcionog plana. Ovo će omogućiti nepredviđenu reviziju koja rezultuje u nastavku pouzdanja, značaju i postizanju strateških ciljeva. Unutrašnje i javne konsultacije biće deo nepredviđenog eventualnog pregleda.

6 Finansijski uticaj Akcionog plana strategije UJF-a 2022-2024.

U nastavku su prikazani podaci koji se odnose na troškove implementacije SUJF-a za period obuhvaćen Akcionim planom 2022-2024. Srednjoročna revizija SUJF-a za period 2025-2026 će takođe uključiti troškove aktivnosti za predmetni period.

6.1 Opšta procena troškova aktivnosti

Procena finansijskog uticaja sprovođenja strategije zasniva se na proceni troškova sprovođenja Akcionog plana Strategije za period 2022-2024. Ovaj pristup omogućava povezivanje planiranja potreba i predviđanja resursa u okviru Srednjoročnog okvira rashoda 2022-2024, sa ciljem da se obezbedi što realističnija pokrivenost strategije sredstvima kroz organskije povezivanje strateškog planiranja UJF-a sa tim finansijskim i budžetskim.

Procena troškova aktivnosti izvršena je kroz proces detaljne procene mogućeg troška za sve neophodne podaktivnosti koje se moraju sprovesti za realizaciju svake aktivnosti. Ovu procenu je izvršila Podgrupa za obračun troškova KGUJF-a, u bliskoj saradnji sa svakom institucijom koja ima glavnu odgovornost u realizaciji predviđenih aktivnosti. Predviđena opšta sredstva za sprovođenje aktivnosti Strategije u periodu 2022-2024. godine se očekuju oko 16.405.700 evra.

Tabela: Finansijska procena

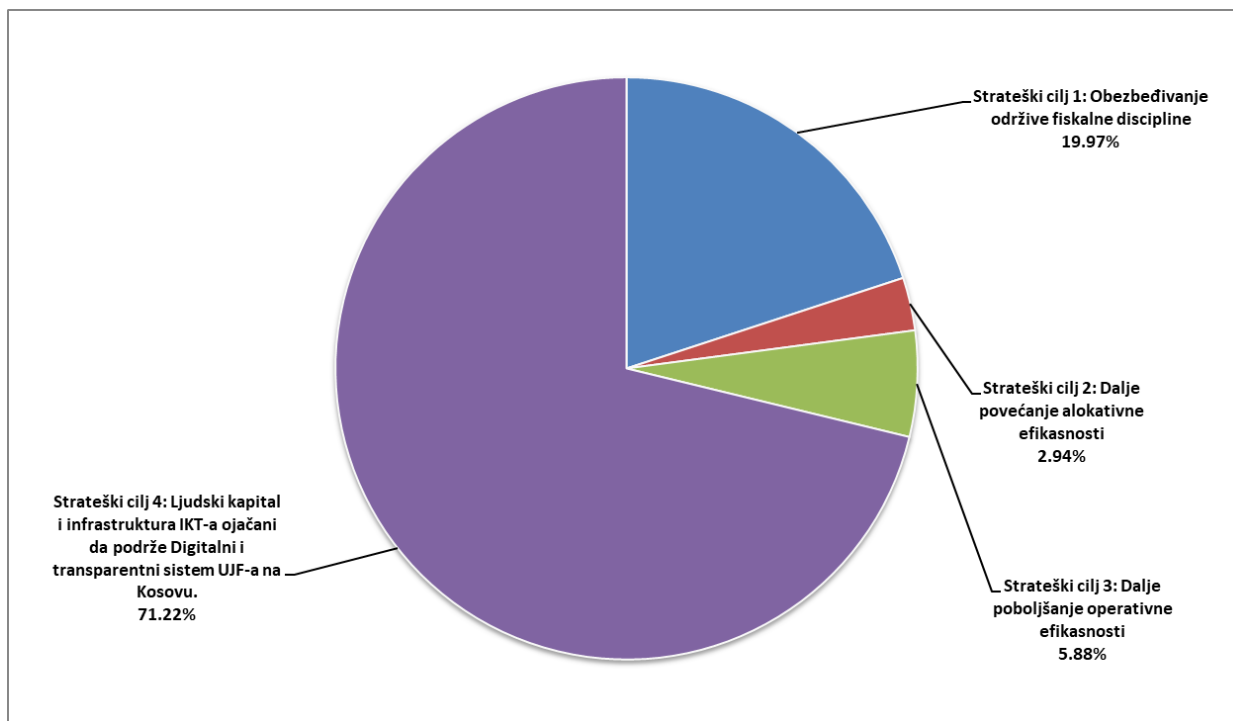
Strateški ciljevi SUJF	Približni rashod (Euro)
Strateški cilj 1: Obezbeđivanje održive fiskalne discipline	3,275,529
Strateški cilj 2: Dalje povećanje alokativne efikasnosti	482,624
Strateški cilj 3: Dalje poboljšanje operativne efikasnosti	964,173
Strateški cilj 4: Ljudski kapital i infrastruktura IKT-a ojačani da podrže Digitalni i transparentni sistem UJF-a na Kosovu.	11,683,374
Ukupno	16,405,700

Treba napomenuti da iako je procenjena cena strategije oko 16.405.700 evra, njena primena tokom godina može imati finansijski uticaj koji je nešto veći od predviđenog, uzimajući u obzir spoljne uticaje kao što su nedavna kretanja inflacije, uzrok agresije Rusije u Ukrajini. Za neke od aktivnosti koje su predviđene u vreme izrade strategije, teško je izračunati tačan trošak njihove implementacije, jer je neophodno izvršiti evaluacije ili preliminarne studije da bi se dalje sprovodile. Ovakve aktivnosti se uglavnom odnose na neka ulaganja u sisteme informacionih tehnologija, programe obuke.

Ljudski kapital i IKT infrastruktura biće jedna od najkompleksnijih reformi koje će se preduzeti u narednim godinama. Ove politike se ogledaju i u troškovima neophodnim za realizaciju konkretnih ciljeva i određenih aktivnosti u okviru Strategije.

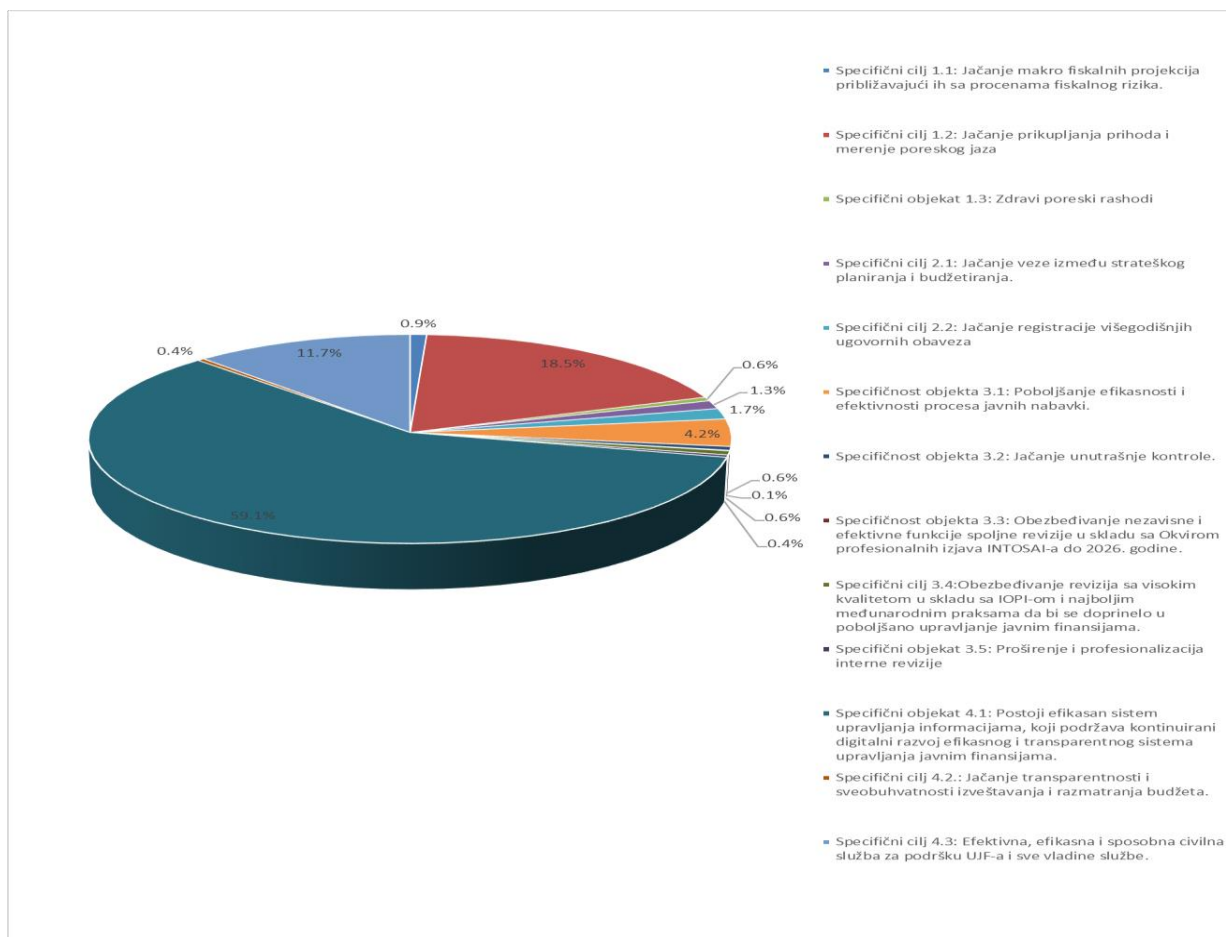
Kao što je gore predstavljeno, najveći deo finansiranja će morati da se sprovede u okviru Strateškog cilja 4, za koji se procenjuje da iznosi oko 71,2% svih potreba za finansiranjem strategije za trogodišnji period.

Grafikon 1: Specifična težina troškova SUJF prema strateškim ciljevima, u %



Iz grafikona se može videti da nakon Strateškog cilja 4, Strateškog cilja 1: Obezbeđivanje održive fiskalne discipline sa 19,97%, slede Strateški cilj 3: Dalje unapređenje operativne efikasnosti sa 5,88% i Strateški cilj 2: Dalji razvoj alokativne efikasnosti 2,94%.

Grafikon 2: Specifična težina troškova SUJF prema Specifičnim ciljevima, u %



Strategija predviđa da se reforme za upravljanje javnim finansijama realizuju kroz 13 specifičnih ciljeva. Među specifičnim ciljevima sa najvećom specifičnom težinom u finansiranju strategije su:

Specifični cilj 4.1: Postoji efikasan sistem upravljanja informacijama, koji podržava kontinuirani digitalni razvoj efikasnog i transparentnog sistema upravljanja javnim finansijama, čiji troškovi predstavljaju ukupno 59,1% svih finansijskih sredstava strategije, ili se procenjuju na oko 9,7 miliona evra . Najveći iznos sredstava predviđen je za unapređenje sistema upravljanja porezom na imovinu (2 miliona evra), unapređenje sistema za penzijske, socijalne, ratne kategorije itd. (1,5 mil. evra) i Unapređenje bezbednosti infrastrukture i kontrole pristupa (1,02 mil. evra).

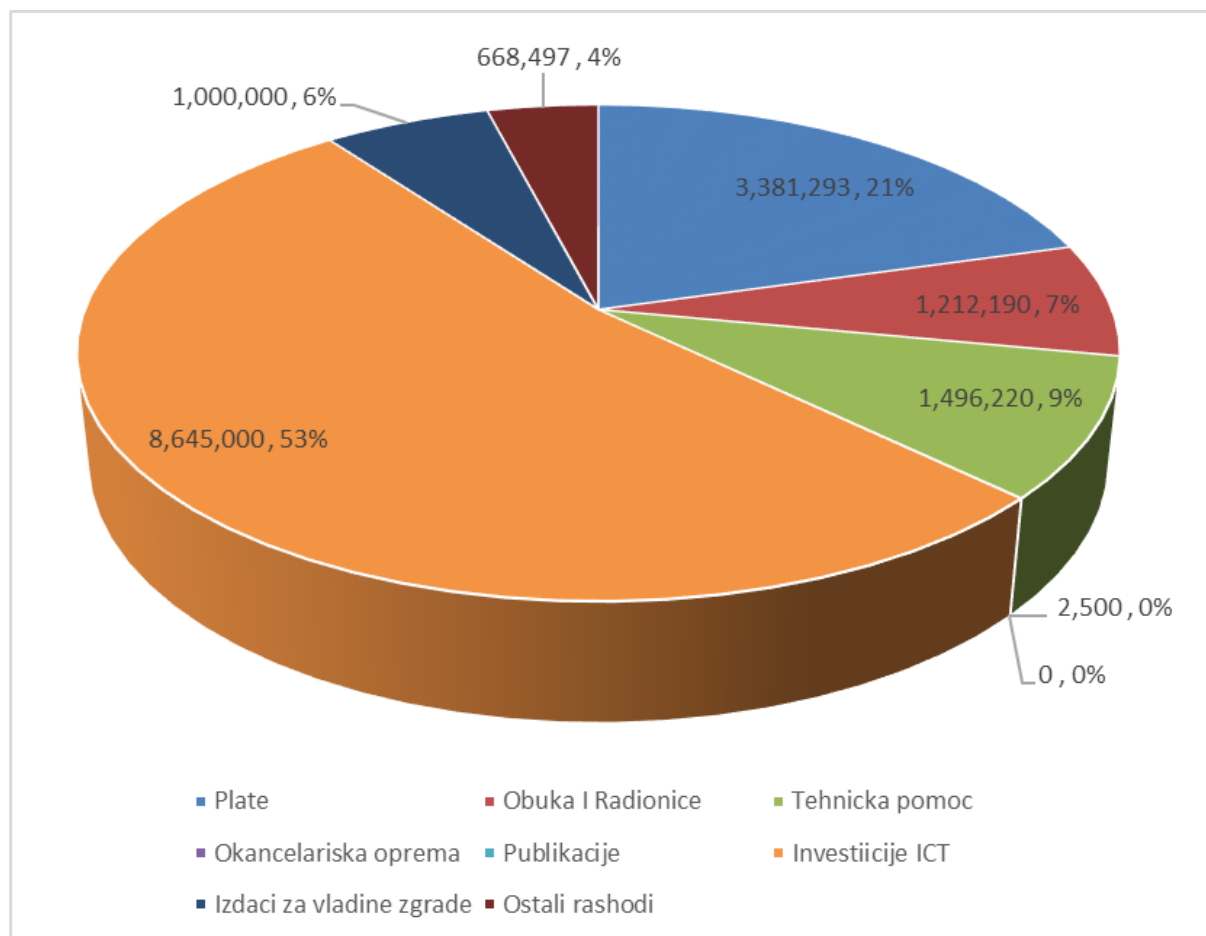
Specifični cilj 1.2: Jačanje naplate prihoda i merenje poreskog jaza, kao drugi po finansijskoj težini, čija cena realizacije predstavlja ukupno 18,5% ukupnog finansiranja strategije, ili procenjena na vrednost od oko 3 miliona evra.

U sledećoj tabeli su predstavljene predviđene potrebe za finansiranjem strategije za svaki specifični cilj podeljen prema prirodi troškova.

Rashodi posebnih ciljeva prema prirodi rashoda (ekonomska klasifikacija-u EUR)

Specifčni Cilj	Kategorije rashoda SUJF									
	Plate	Obuka i Radionice	Tehnicka pomoc	Okancelariska oprema	Publikacije	Investicije ICT	Izdaci za vladine zgrade	Ostali rashodi	Ukupno za Specifčne ciljeve	% Specifčnih ciljeva naspram Ukupnog
Specifični cilj 1.1: Jačanje makro fiskalnih projekcija približavajući ih sa procenama fiskalnog rizika.	82,500	24,500	31,900	2,500	0	0	0	2,772	144,172	0.9%
Specifični cilj 1.2: Jačanje prikupljanja prihoda i merenje poreskog jaza	2,760,947	9,600	21,760	0	0	0	0	242,000	3,034,307	18.5%
Specifični objekat 1.3: Zdravi poreski rashodi	4,600		92,450	0	0	0	0	0	97,050	0.6%
Specifični cilj 2.1: Jačanje veze između strateškog planiranja i budžetiranja.	56,000	0	155,360	0	0	0	0	0	211,360	1.3%
Specifični cilj 2.2: Jačanje registracije višegodišnjih ugovornih obaveza	6,264	0	150,000	0	0	0	0	115,000	271,264	1.7%
Specifičnost objekta 3.1: Poboljšanje efikasnosti i efektivnosti procesa javnih nabavki.	13,000	40,000	230,000	0	0	330,000	0	82,000	695,000	4.2%
Specifičnost objekta 3.2: Jačanje unutrašnje kontrole.	17,200	5,607	66,800	0	0	0	0	5,700	95,307	0.6%
Specifičnost objekta 3.3: Obezbeđivanje nezavisne i efektivne funkcije spoljne revizije u skladu sa Okvirom profesionalnih izvjava INTOSAI-a do 2026. godine.	0	12,603	0	0	0	0	0	0	12,603	0.1%
Specifični cilj 3.4: Obezbeđivanje revizija sa visokim kvalitetom u skladu sa IOPI-om i najboljim međunarodnim praksama da bi se doprinelo u poboljšano upravljanje javnim finansijama.	70,000	0	21,500	0	0	0	0	11,825	103,325	0.6%
Specifični objekat 3.5: Proširenje i profesionalizacija interne revizije	38,000	19,938	0	0	0	0	0	0	57,938	0.4%
Specifični objekat 4.1: Postoji efikasan sistem upravljanja informacijama, koji podržava kontinuirani digitalni razvoj efikasnog i transparentnog sistema upravljanja javnim finansijama.	206,150	375,000	726,450	0	0	8,315,000	0	75,000	9,697,600	59.1%
Specifični cilj 4.2: Jačanje transparentnosti i sveobuhvatnosti izveštavanja i razmatranja budžeta.	40,584	19,642	0	0	0	0	0	0	60,226	0.4%
Specifični cilj 4.3: Efektivna, efikasna i sposobna civilna služba za podršku UJF-a i sve vladine službe.	86,048	705,300	0	0	0	0	1,000,000	134,200	1,925,548	11.7%
ukupno prema kategorijama rashoda	3,381,293	1,212,190	1,496,220	2,500	0	8,645,000	1,000,000	668,497	16,405,700	100%
% kategorije u odnosu na ukupno	20.6%	7.4%	9.1%	0.0%	0.0%	52.7%	6.1%	4.1%	100.0%	

Grafikon 3: Specifična težina troškova SUJF prema ekonomskoj klasifikaciji (%)

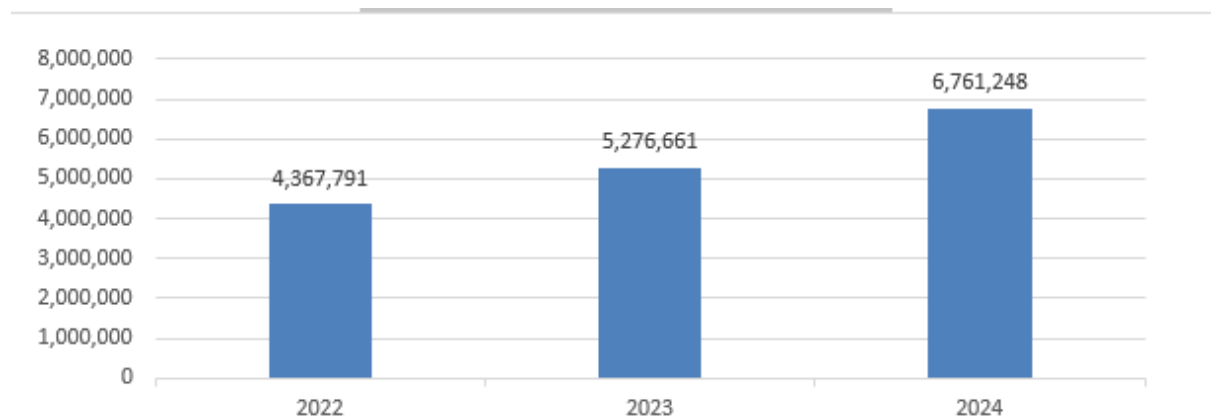


Kao što se može videti u tabeli i grafikonu iznad, najveću težinu imaće ulaganja u IKT, koja zauzimaju oko 8,6 miliona evra, odnosno 53% ukupnih troškova. Slede plate sa oko 3,4 miliona evra, ili 21 odsto opštih rashoda.

6.2 Izvori finansiranja Strategije

Treba napomenuti da, iako je ukupni procenjeni trošak za realizaciju aktivnosti obračunat za srednjoročni period 2022-2024, potreba za finansiranjem će premašiti ovaj period i proširiće se na godine 2025-2026. Identifikacija troškova za preostali period biće urađena u slučaju srednjoročne evaluacije, ukoliko nemamo drastičan uticaj eksternih faktora, u kom slučaju će se cena SUJF-a morati ponovo proceniti. Takođe, najveći iznos je predviđen za ulaganja u IKT (Specifični cilj 3.1 i 4.1), koja zbog svoje složenosti i potrebe sprovođenja tenderskih procedura mogu premašiti trogodišnji period. Iz tog razloga, ovo implicira mogući finansijski uticaj koji prevazilazi period SOR 2022-2024, i treba ga uzeti u obzir tokom faze planiranja SOR-a.

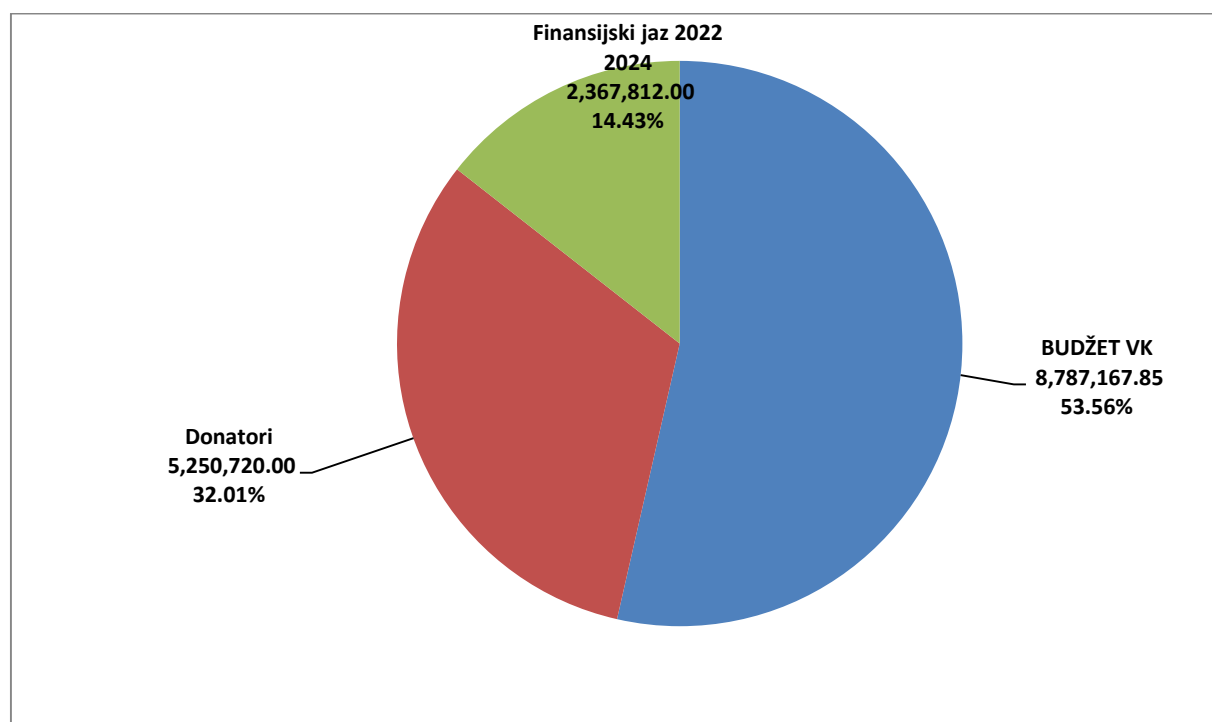
Grafikon 3: Finansijske potrebe po godinama



Relevantne strukture će planirati potrebe za budžetskim finansiranjem kroz relevantne programe i budžetske linije, kao dio procesa planiranja Srednjoročnog okvira rashoda, i godišnjeg budžeta, uzimajući u obzir raspodjelu potreba po godinama.

Najoptimalniji i tačniji proračun potreba za finansiranjem, uzimajući u obzir neophodne tenderske procedure ili procedure zapošljavanja u slučajevima predviđenih potreba za dodatnim osobljem, pomoći će svim strukturama uključenim u strategiju da budu u mogućnosti da planiraju i svoje budžete prema godinama. Očekuje se da će se ova aktivnost odvijati na godišnjem nivou, kao i tokom srednjoročne i završne evaluacije SUJF.

Grafikon 4: Izvori finansiranja UJF strategije



Kao što je prikazano na grafikonu 4 iznad, Vlada Kosova će trenutno finansirati 53.56% troškova Strategije. Trenutno je u Budžetu Kosova obezbeđeno oko 8,7 miliona evra, sredstava za sprovođenje aktivnosti. Dok su drugi finansijeri donatori koji doprinose oko 5,3 miliona evra ili oko 32 odsto, dok Evropska unija trenutno nema sektorsku budžetsku podršku (IPA – SBS) kao što je to bio slučaj u prethodnoj strategiji SRUJF 2016 - 2020. Eventualna podrška strategije od strane EU sa SBS-om u UJF-u, pomogla bi implementaciji strategije pokrivanjem finansijskog jaza i uz tehničku pomoć, ovaj jaz koji je za 2022-2024. godinu identifikovan u iznosu od oko 2,36 miliona evra, odnosno oko 15% troškova general.

Vlada Kosova će takođe razmotriti mogućnost, zajedno sa donatorskom zajednicom, da koristi druge moguće izvore za finansiranje aktivnosti koje proističu iz finansijskog jaza.

Treba naglasiti da se trošak implementacije strategije zasniva na detaljnoj proceni potreba za realizaciju plana do nivoa proizvoda. Ali stvarni trošak, pod uticajem spoljnih faktora, može lako da premaši nivo finansiranja izračunate u ovoj fazi. Treba napomenuti da čak i srednjoročni pregled može identifikovati dodatne praznine za period 2025-2026. Aktuelni projekat tehničke pomoći EU „Podrška implementaciji reformi UJF na Kosovu“ završava se u januaru 2023. Produženje njegove implementacije, pošto je veći deo projekta ostao nesproveden, pokrio bi deo dobrog finansijskog jaza .

7 Smanjenje rizika

Strategija obuhvata trinaest specifičnih ciljeva podeljenih u četiri strateška cilja. Strategija, posebno Akcioni plan 2022-2024, predviđa niz od šezdeset i šest (66) aktivnosti za trinaest (13) specifičnih ciljeva. Svaka aktivnost se suočava sa sopstvenim izazovima. Da bi se odgovorilo na ovi izazovi, biće izvršena procena rizika za sve aktivnosti, specifične i strateške ciljeve.

Na opštem nivou strategije već su identifikovani rizici spoljnih faktora, poput rata u Ukrajini ili eventualnog uticaja pandemije. Nakon usvajanja SUJF 2022-2026 i AP 2022-2024, Koordinatorska grupa UJF će završiti Analizu rizika, uključujući mere za ublažavanje, kao i Pasoš indikatora.

8 Prilog 1 - Akcioni plan strategije UJF-a 2022-2024.

Kompletan Prilog 1 - Akcioni plan SUJF-a 2022-2024. je priložen kao poseban dokument.