



Republika e Kosovës
Republika Kosova - Republic of Kosovo
Qeveria - Vlada - Government
Ministria e Financave
Ministarstvo za Finansije - Ministry of Finance

**Strategija reforme upravljanja javnim
finansijama (SRUJF) Kosova 2016-2020.**

Srednjoročni pregled
dokumenta Strategije reforme UJF 2016-2020.

decembar 2018.
Priština, Kosovo

Sadržaj

Skraćenice	4
Predgovor srednjoročnom pregledu za 2018.....	6
Pregled izveštaja.....	8
1. Istorijat strategije reforme UJF-a.....	10
1.1. Cilj strategije	10
1.2. Značaj strategije za partnerstvo Kosova sa Evropskom unijom	10
1.3. Program sa MMF-om.....	10
1.4. Način pripreme.....	11
1.5. Struktura dokumenta.....	12
2. Celokupan pristup reformi UJF-a.....	13
2.1. Situaciona analiza.....	13
2.1.1. Strateško planiranje i priprema budžeta.....	13
2.1.2. Ubiranje prihoda.....	15
2.1.3. Upravljanje Trezorom i kontrola rashoda.....	15
2.1.4. Računovodstvo i izveštavanje.....	17
2.1.5. Revizija i nadzor.....	17
2.2. Odabir prioriteta reforme.....	19
2.2.1. Stub 1: Fiskalna disciplina	19
2.2.2. Stub 2: Efikasnost preraspodele	19
2.2.3. Stub 3: Efikasnost u radu.....	20
2.2.4. Stub 4: Pitanja u vezi UJF-a	20
2.3. Pregled reformskih prioriteta	21
2.4. Srednjoročni pregled Poglavlja 2.....	21
3. Prioriteti reforme	24
Prioritet 1: Tačnost predviđanja makroekonomskih pokazatelja i prihoda	24
Prioritet 2: Delotvorna kontrola preuzetih obaveza	27
Prioritet 3: Održivo ubiranje prihoda.....	29
Prioritet 4: Izrada Srednjoročnog okvira rashoda (SOR)	32
Prioritet 5: Kredibilitet i kontrola realizacije godišnjeg budžeta	34
Prioritet 6: Kvalitet informacija o kapitalnom budžetu	36
Prioritet 8: Jačanje interne revizije.....	41
Prioritet 9: Jačanje eksterne revizije.....	42
Cilj reforme.- Formiranje vrhovne revizorske institucije koja dobro funkcioniše i koja vrši reviziju u skladu sa međunarodno priznatim standardima revizije javnog sektora.	43
Prioritet 10: Poboljšanje IT sistema	44

Prioritet 11: Transparentnost budžeta	46
Prioritet 12: Razvoj održivosti kapaciteta za UJF.....	47
4. Institucionalna organizacija	50
4.1. Reforma javne uprave.....	50
4.2. Praćenje i izveštavanje o strategiji reforme UJF.....	50
4.3. Srednjoročni pregled Strategije UJF.....	52
5. Finansijski uticaj strategije	54
5.1. Celokupna procena troška aktivnosti.....	54
5.2. Izvori finansiranja Strategije.....	44
5.3. Srednjoročni pregled Poglavlja 5.....	Error! Bookmark not defined.
6. Ublažavanje rizika	51

Skraćenice

- RJU	- Reforma javne uprave
- UJF	- Upravljanje javnim finansijama
- EC	- Evropska komisija
- PGRJU	- Posebna grupa za RJU
- SBP	-Sektorska budžetska podrška
- IPA	- Instrument pretpristupne pomoći
- EU	- Evropska unija
- JRFO	- Javni rashodi i finansijska odgovornost
- OECD	-Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
- SIGMA	-Podrška za poboljšanje vladavine i upravljanja
- TADAT	-Alatka za dijagnostičku procenu Poreske uprave
- KGR	- Kancelarija glavnog revizora
- OT	- Odgovoran tim
- SOR	- Srednjoročni okvir rashoda
- IT	- Informaciona tehnologija
- MMF	- Međunarodni monetarni fond
- SRUJF	- Strategija reforme UJF
- JUFK	- Javna unutrašnja finansijska kontrola
- PUK	- Poreska uprava Kosova
- SBA	- “Stand By” aranžmani
- ZUJFO	- Zakon o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti
- BDP	- Bruto domaći proizvod
- MF	- Ministarstvo finansija
- RKJN	- Regulatorna komisija za javne nabavke
- KSP	- Kancelarija za strateško planiranje
- KP	- Kancelarija premijera
- MEI	- Ministarstvo evropskih integracija
- OGD	- Organizacija građanskog društva
- USAID	- Agencija Sjedinjenih Država za međunarodni razvoj
- SB	- Svetska banka
- GIZ	- Deutsche Gesellschaft für die Internationale Zusammenarbeit
- Izveštaj PUJI	- Procena upravljanja javnim investicijama
- BO	- Budžetska organizacija
- JP	- Javno preduzeće
- JPP	- Jedinica za praćenje i politiku JP
-ISUFG	- Informacioni sistem za upravljanje finansijama Kosova

- PIP	- Program javnih investicija
- SVF	- Godišnji finansijski izveštaji
- SULJR	- Sistem za upravljanje ljudskim resursima
- IPSAS	- Međunarodni standardi računovodstva u javnom sektoru
- ESA	- Evropski sistem nacionalnih i regionalnih računa
- IR	- Interna revizija
- ISSAI	- Međunarodni standardi vrhovnih revizorskih institucija
- UFK	- Unutrašnja finansijska kontrola
- JUFK	- Javna unutrašnja finansijska kontrola
- SRUB	- Sistem razrade i upravljanja budžetom
- DA	- Direktor administracije
- FD	- Finansijski direktor
- CK	- Carina Kosova
- AUP	- Arhiva upravljanja promenama
- OUR	- Odsek za upravljanje rizikom
- ASCI	- Automatizovano određivanje kontrole i inspektora
- CCTV	- Video nadzor
- JPP	- Javno-privatno partnerstvo
- UGSP	- Upravljačka grupa za strateško planiranje
- AU	- Administrativno uputstvo
- OJI	- Odbor za javne investicije
- ZJN	- Zakon o javnim nabavkama
- CIPFA	- Ovlašćeni institut za javne finansije i računovodstvo
- COSO	- Odbor pokroviteljskih organizacija Treadway komisije
- GR	- Glavni revizor
- ISA-PMF	- Okvir za merenje učinka vrhovne revizorske institucije
- ORACLE	- Objektno-orijentisan sistem upravljanja bazom podataka
- PSVF	- Priručnik o statistikama vladinih finansija 2014.
- SVF	- Statistike vladinih finansija
- DSP	- Decentralizovani sistem primene
- KIJU	- Kosovski institut za javnu upravu
- MJU	- Ministarstvo javne uprave
- MSRJU	- Ministarski savet o RJU
- SMJU	- Strategija modernizacije javne uprave
- KPCA	- Kosovska poreska i carinska agencija
- GK UJF	- Grupa za koordinaciju UJF-a

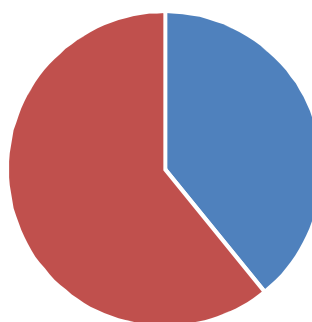
Predgovor srednjoročnom pregledu za 2018.

Strategija reforme UJF 2016-2020. usvojena je juna 2016. Kao što se navodi u delu 4.3, strategija je planirala srednjoročni pregled 2018. godine koji će poslužiti da se strategija ažurira i izmeni shodno tekućim dešavanjima i promenama zabeleženim u celokupnom kontekstu.

Pregled je krenuo juna 2018. godine i u sklopu njega su iznova razmotreni zacrtani ciljevi, aktivnosti i akcioni plan za period od 2018-2020. Polazna tačka za pregled bila je analiza napretka koji je Vlada ostvarila u ispunjavanju svih objektivnih ciljeva i aktivnosti predviđenih Akcionim planom 2016-2018.

Što se tiče ciljeva, SRUJF formuliše 12 ciljeva, po jedan za svaki prioritet reforme. Pored toga, izuzev za prioritet koji se odnosi na IT sisteme, SRUJF je identifikovao dva pokazatelja za merenje postizanja ovog cilja. Od ukupno 23 pokazatelja, revizija beleži da je devet pokazatelja bilo na putu da bude završeno do kraja strateškog perioda (2020) dok 14 nije bilo na pravom putu. U određenim slučajevima, razlog za ovo jeste zakašnjenje u realizaciji aktivnosti i ono što je problem u narednoj fazi akcionog plana jeste da se izbegnu dalja zakašnjenja. U drugim slučajevima je primećeno da cilj nije bio na pravom putu iako su realizovane sve aktivnosti u potpunosti. U ovakvim slučajevima, srednjoročni pregled pruža odličnu priliku da se predlože nove aktivnosti kojima će se popraviti neusklađenost između cilja i aktivnosti predviđenih prvobitnim akcionim planom.

Ukupno: 23 pokazatelja za merenje cilja



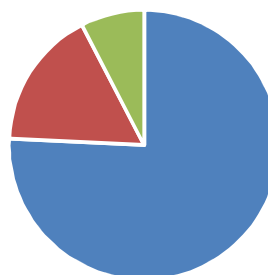
■ On track ■ Not on track

Kada govorimo o aktivnostima i ključnim tačkama za njihovu realizaciju, akcioni plan za 2016-18. je obuhvatao ukupno 66 aktivnosti a za svaku od njih su utvrđene ključne tačke za 2016, 2017. i 2018. godinu. Tokom revizije sprovedene juna 2018, izvršena je procena ispunjenosti zacrtanih ciljeva do tada. Pošto ključne tačke treba da budu ispunjene do kraja 2018. godine, realizacija aktivnosti ne može se konstatovati juna meseca. Srednjoročni izveštaj za 2018. godinu ocenjuje ključne tačke u realizaciji 66 aktivnosti na sledeći način:

- Napredak je zabeležen u realizaciji pedeset (50) aktivnosti ili je započela primena bez ikakvih odlaganja.
- Nije prijavljen nikakav napredak ili zakašnjenja u započinjanju realizacije jedanaest (11) aktivnosti.
- Dok pet (5) aktivnosti nije primenjeno niti planirano da bude primenjeno nakon 2018.

Kada govorimo o aktivnostima koje su postignute, srednjoročni pregled je pružio priliku da se definišu nove aktivnosti koje će nadograditi napredak koji je ostvaren. Kada govorimo o aktivnostima za koje nije prijavljen nikakav napredak, od slučaja do slučaja je odlučivano da li se aktivnost smatra i dalje relevantnom ili ista više nije relevantna. U prvom slučaju, aktivnost je očuvana u akcionom planu za period od 2018-2020, u drugom slučaju se predlažu nove

Ukupno: 66 aktivnosti i njihovih orijentira



■ Progress
■ No progress
■ Planned after 2018

aktivnosti.

Pored preispitivanja napretka koji je ostvaren do danas, uzeti su u obzir sledeći elementi tokom sprovođenja srednjoročnog pregleda:

- Objavljivanje novih dijagnostičkih analiza od strane međunarodnih organa¹ preispitano je kako bi se shvatile trenutne prednosti i nedostaci i pružile preporuke za dalja poboljšanja;
- Razmotren je godišnji izveštaj glavnog revizora Kosova za 2017. godinu kako bi se identifikovale slabosti revizija urednosti koje sprovodi KGR;
- Preispitan je program nove Vlade kako bi se shvatili njeni prioriteti u odnosu na program javne uprave;
- Preispitane su nove strategije Vlade na polju UJF (uključujući Nacionalnu strategiju javnih nabavki za period od 2017-2021) kako bi se SRUJF uskladio sa njenim prioritetima;
- Nacrt ugovora o Sektorskoj budžetskoj podršci (SBP) između Vlade Kosova i Evropske unije kojim će se podržati sektor upravljanja javnim finansijama na Kosovu, preispitan je tako što je poklonjena posebna pažnja na pokazatelje i ciljeve predviđene isplatom varijabilnih tranši. Ovi pokazatelji i ciljevi su uključeni u izmenjenu strategiju i akcioni plan, kako bi se obezbedila usklađenost SRUJF-a i postupaka SBP-a.

Ovaj dokumenat oslikava rezultate srednjoročnog pregleda Strategije reforme UJF za 2016-2020. u odnosu na izvorno usvojenu strategiju juna 2016. godine tekstualnim poljima u svakom delu. Tim putem jasno će se staviti na znanje kakve izmene su načinjene u prvobitnoj strategiji, kao rezultat revizije sprovedene 2018. godine.

¹ SIGMA Revizija javne uprave 2017, Procena upravljanja javnim investicijama (PUJI) i Dijagnostička procena Poreske uprave (TADAT) MMF 2018.

Pregled izveštaja

Kosovo reformama predviđenim celokupnim procesom Reforme javne uprave (RJU), ima za cilj da obezbedi moderan sistem upravljanja javnim finansijama (UJF), koji je u skladu sa najboljim međunarodnim praksama. Upravo to će omogućiti efikasno i efektivno funkcionisanje svih faza upravljanja javnim finansijama. Kao deo zajedničkog dijaloga Vlade Kosova i Evropske komisije (EC), na sastanku Posebne grupe za RJU (PGRJU) obezbeđena je finansijska podrška kroz Sektorsku budžetsku podršku (SBP) Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA) Evropske unije (EU). U ovom trenutku se očekuje da sporazum o sektorskoj budžetskoj podršci za prva dva stuba RJU-a bude potpisan u sklopu IPA 2016. Sa druge strane, očekuje se i finalizacija druge budžetske sektorske podrške u vezi sa sektorom UJF kroz IPA 2017. Oba ova sporazuma uslovljena su zahtevom da Kosovo usvoji strategiju boljeg kvaliteta u oblasti upravljanja javnim finansijama, koja bi na pravi način odgovorila na nalaze iz izveštaja o proceni na ovom polju, kao što su JRFO, SIGMA, TADAT ali i izveštaji KGR-a.

Na samom početku, na osnovu odluke br. 105/2015, uspostavljen je odgovoran tim (RT) za izradu Strategije septembra 2015. godine koga čine predstavnici svih relevantnih aktera institucija upravljanja na Kosovu. Tim je uz podršku i ekspertizu OECD/SIGMA na samom početku analizirao relevantnu dokumentaciju o proceni oblasti UJF, kao što su izveštaji JRFO, SIGMA, TADAT i izveštaj KGR-a za 2015. godinu. Shodno izvučenim nalazima, usaglašena su četiri stuba i dvanaest prioriteta strategije.

- I. Fiskalna disciplina
 - Tačnost predviđanja makroekonomskih pokazatelja i prihoda
 - Delotvorna kontrola preuzetih obaveza
 - Održivo ubiranje prihoda
- II. Efikasnost raspodele sredstava
 - Izrada Srednjoročnog okvira rashoda (SOR)
 - Kredibilitet i kontrola realizacije godišnjeg budžeta
 - Kvalitet informacija o kapitalnom budžetu
- III. Efikasnost u radu
 - Javne nabavke
 - Jačanje unutrašnje revizije
 - Jačanje spoljne revizije
- IV. Pitanja u vezi sa UJF-om
 - Poboljšanje IT sistema
 - Transparentnost budžeta
 - Podizanje održivosti kapaciteta za UJF

Vredi napomenuti da Strategija navodi prioritete koji odgovaraju na izazove identifikovane nakon gorenavedenih procena, osmišljene u znak posvećenosti održavanju i ažuriranju oblasti, koje su već uređene međunarodnim standardima, u skladu sa aktuelnim dešavanjima. Strategija reforme upravljanja javnim finansijama izrađena je u trenutku kada Vlada Kosova sprovodi 22-mesečni “Stand-By” program sa MMF-om, čiji je cilj da primeni politike za postizanje tri glavna cilja:

- a) Unapređenje fiskalne konsolidacije i ponovno uspostavljanje bankarskog salda (budžetskih rezervi) Vlade u periodu primene programa;
- b) Dalje jačanje finansijske stabilnosti; i
- c) Podizanje konkurentnosti i proizvodnih kapaciteta.

Štaviše, sa ciljem da se svede na minimum opasnost udvostručavanja rada, strategija uključuje postojeću strategiju na polju UJF-a dok će predviđeno godišnje ažuriranje i preispitivanje Akcionog plana obezbediti uključivanje aktivnosti iz budućih strategija u ovoj oblasti.

Strategija navodi obaveze preuzete od strane svih lokalnih aktera tokom procesa javnih konsultacija i radionica održanih u tom cilju, ali i drugih međunarodnih razvojnih partnera. Neprekidna podrška počinje prvo od procena koje se vrše u oblasti UJF i nastavlja se tokom faze izrade strategije. Uvereni smo da će ova saradnja poslužiti kao garancija da se izgradi kosovski sistem UJF, koji počiva na najboljim međunarodnim standardima i praksama, čak i u fazi primene strategije.

1. Istorijat strategije reforme UJF-a

1.1. Cilj strategije

Cilj ove strategije jeste da postigne dobro finansijsko upravljanje poboljšanjem sistema koji obezbeđuju (1) 'fiskalnu disciplinu', (2) 'efikasnost u radu' i (3) 'efikasnu raspodelu' kosovskih javnih resursa. Imajući u vidu važnost budžetskih resursa za pružanje javnih usluga, poboljšanja zabeležena u sistemu upravljanja javnim finansijama uticaće na sve uslužne oblasti i imati koristi po građane koji ih koriste.

Ova Strategija reforme upravljanja javnim finansijama (SRUJF) predviđa ključne planove Kosova za reformu upravljanja budžetskim procesom, uključujući 'strateško planiranje i pripremu budžeta', 'izvršenje budžeta', 'računovodstvo i izveštavanje' i 'reviziju i nadzor'.

Pošto sistem upravljanja javnim finansijama obuhvata sve procese koji se odnose na pripremu, realizaciju i izveštavanje o budžetskim resursima, SRUJF ima sveobuhvatnu perspektivu. U nekim pod-sistemima za UJF, donete su detaljne strategije, kao što je strategija javne unutrašnje finansijske kontrole (JUFK) i strategija nabavke kao i strategija uključivanja PUK-a i Carine u Upravu za upravljanje prihodima. Sve ove pod-sistemske strategije važe i dalje. Delovi ovih strategija su uključeni u SRUJF, imajući u vidu da su od ključne važnosti za celokupan sistem UJF-a.

Treba istaći da se SRUJF isključivo usredsređuje na administrativne i tehničke sisteme i ne zadire u fiskalne odluke o dodeli budžetskih sredstava.

1.2. Značaj strategije za partnerstvo Kosova sa Evropskom unijom

SRUJF je u tesnoj povezanosti sa reformom javne uprave (RJU) koja je u Strategiji proširenja Evropske komisije definisana kao jedan od stubova procesa proširenja, zajedno sa vladavinom prava i ekonomskim upravljanjem.

Usvajanje programa reforme UJF-a istovremeno je preduslov za dobijanje sektorske budžetske podrške od EU kroz IPA. U narednim godinama, Vlada Kosova planira da se prijavi za mehanizam budžetske podrške u različitim sektorima, među kojima se nalaze javna uprava i upravljanje javnim finansijama. EU će upotrebiti SRUJF kao merilo posvećenosti Kosova obezbeđivanju dobre uprave i dobrog finansijskog upravljanja.

Srednjoročni pregled

2018. godine, Vlada Kosova i Evropska unija sklopile su ugovor o Sektorskoj budžetskoj podršci (SBP) kojim treba da podrže sektor upravljanja javnim finansijama. Ovaj ugovor je sklopljen na ukupan iznos od 21 miliona evra i podrazumeva fiksne i varijabilne tranše. Varijabilne tranše su povezane sa osam pokazatelja učinka u vezi sa strategijom reforme UJF. U izmenjenoj strategiji, ovi pokazatelji su uključeni tako da obezbede usklađenost između strategije i SBP-a. Takođe su isplanirane relevantne aktivnosti za postizanje tih ciljeva.

1.3. Program sa MMF-om

Vlada je tokom 2015. godine u pregovorima uspeła da izdejstvuje 22-mesečni Stand-By aranžman (SBA). Imajući u vidu da Kosovo nije okarakterisano fiskalnim ili platnim rizikom i da nema

monetarnu politiku, ovaj program je konkretno usredsređen na to da podstakne održiv ekonomski razvoj zemlje. Imajući u vidu odnos koji Kosovo gaji sa MMF-om kao jednim od glavnih partnera u izradi makro-fiskalne politike, Kosovo je u značajnoj meri uspelo da definiše prostor u kome može ispuniti zahteve novih praktičnih politika koje proizilaze iz njegovih strateških dokumenata. U okviru programa sa MMF-om i imajući u vidu velike strukturne prepreke na koje privreda nailazi, Vlada Kosova promenila je ZUJFO kako bi stavila u funkciju investicionu kluzulu i time omogućila ulaganja u infrastrukturne projekte razvojnog karaktera, finansirane od strane međunarodnih finansijskih organizacija.

U skladu sa tim, Vlada je posvećena da primeni program strukturnih reformi, predviđen njenim strateškim dokumentima. Vlada je takođe uvela naredbu o platnom spisku koja počiva na zakonu, kao mehanizam koji ograničava povišicu ličnih dohodaka u javnom sektoru u odnosu na porast nominalnog BDP-a kako bi se stvorila bolja veza između povišice zarada u javnom sektoru i produktivnosti privrede. Da bi povećala efikasnost potrošnje i transparentnost, vlada je u svom programu reforme takođe predvidela sprovođenje centralizovane i elektronske nabavke. Sa tim ciljem, Vlada je tokom 2015. godine usvojila listu sa šest proizvoda koji će podlagati centralizovanoj nabavci u svim budžetskim organizacijama na centralnom nivou. Štaviše, na srednji rok, Vlada ima za cilj da nastavi postepeno da širi spisak roba i usluga koji će podlagati centralizovanoj nabavci i istom će pokriti sve budžetske organizacije, uključujući opštine i agencije. Što se tiče elektronske nabavke (e-nabavke), vlada je izradila propise koji na srednji rok čine da korišćenje e-nabavke bude obaveznog karaktera za sve budžetske organizacije.

Srednjoročni pregled

Standby aranžman (SBA) zaključen je uspešno avgusta 2017. U vreme ovog pregleda, nije dogovoren nikakav novi SBA između Vlade Kosova i MMF-a.

1.4. Način pripreme

Imajući u vidu da postoje različiti akteri na polju upravljanja javnim finansijama, SRUJF je pripremljen od strane odgovorne radne grupe (RG) koju je imenovao MF. Na čelu RG bilo je Odeljenje za evropske integracije i koordinaciju politike, sastavljeno od glavnih direkcija Ministarstva finansija među kojima Odeljenje za budžet, Centralna jedinica za usklađivanje, Odeljenje trezora, Odeljenje ekonomskih i javnih politika i međunarodne finansijske saradnje, Pravno odeljenje, Poreska uprava Kosova (PUK), Carina Kosova, Odeljenje za IT, Odeljenje za porez na imovinu. Predstavnici RKJN, KGR, KSP/KP, MEI i MJU takođe su bili deo ovog tima. Iako je Kancelarija glavnog revizora (KGR) ili Regulatorna komisija za javne nabavke (RKJN) funkcionalno nezavisna od Vlade, KGR je pružio svoju saglasnost da doprinese izradi SRUJF-a, kao učesnik Radne grupe i kao predstavnik institucije koja će preuzeti na sebe obavezu da primeni reforme predviđene SRUJF-om.

SRUJF je bio predmet konsultacija sa predstavnicima lokalnih i međunarodnih organizacija građanskog društva (OGD-i) aktivnih na Kosovu, procesom redovnih javnih konsultacija kao i sa razvojnim partnerima kao što su EU, USAID, MMF, SB, GIZ. U tom kontekstu, tokom aprila 2016. godine organizovana su dva konsultativna sastanka, jedan sa predstavnicima OGD-a i drugi sa razvojnim partnerima. Sem plodonosne diskusije, obe strane su podnele pismene komentare na razmotreni nacrt Strategije i Akcionog plana. Nakon procesa revizije od strane odgovornog tima, komentari razvojnih partnera i OGD-a su uključeni u konačnu verziju ovih dokumenata koliko god je

to bilo moguće. Ovo je dalje poboljšalo kvalitet dokumenta. Akcioni plan će biti priložen u Aneksu-1, dok tabela priložena u Aneksu-2 ovog dokumenta pruža rezime komentara dobijenih od aktera i objašnjenja o tome zašto su uključeni ili nisu uključeni.

Srednjoročni pregled

Srednjoročnim pregledom primenjen je sličan postupak prilikom izrade SRUJF 2016-2020. KG UJF podržan od strane Sekretarijata KG UJF (Odeljenje za evropske integracije i koordinaciju politike) preuzeo je vodeću ulogu u izmeni SRUJF-a u kome su zastupljene sve ključne državne institucije. Nacrt izmenjenog Akcionog plana SRUJF-a (2019 – 2020) bio je predmet konsultacije sa međunarodnim razvojnim partnerima. Nakon unutrašnjih i javnih konsultacija, zaključen je proces revizije. Štaviše, organizovan je i održan sastanak za dijalog o UJF sa svim akterima, uključujući OGD-e. Komentari aktera, razvojnih partnera i OGD-a su uključeni u konačnu verziju ovih dokumenata u što je moguće većoj meri.

1.5. Struktura dokumenta

SRUJF počiva na temeljnoj analizi postojećih nedostataka zabeleženih u sistemima UJF na Kosovu, prema izveštajima međunarodnih institucija i Kancelarije glavnog revizora. Na osnovu ove analize, poglavlje 2 SRUJF-a opisuje dvanaest prioritetnih ciljeva Vlade. Ovi ciljevi su sažeti u četiri stuba UJF-a kako bi se identifikovale potrebne radnje za ostvarivanje napretka.

Poglavlje 3 pruža detaljniju analizu 12 prioritetnih oblasti. Identifikovane aktivnosti su dalje razrađene u Akcionom planu koji sledi u Aneksu 1. Ovaj Akcioni plan predviđa konkretne mere/aktivnosti i predstavlja konkretne pokazatelje za period od 2016-2020. Poglavlje 4 navodi detaljno uloge i odgovornosti u primeni PFRMS-a. I poslednje ali ne manje važno, poglavlje 5 ocenjuje potrebe administracije u vezi sa potrebnim dodatnim resursima za realizaciju planiranih aktivnosti.

Srednjoročni pregled

Srednjoročnim pregledom je zaključeno da i dalje ostaje na snazi relevantna struktura SRUJF-a u četiri stuba i dvanaest prioriteta. Struktura SRUJF-a ne mora da bude izmenjena. Neki pokazatelji su ažurirani shodno varijabilnim pokazateljima, predviđenim ugovorom o SBP u UJF.

2. Celokupan pristup reformi UJF-a

2.1. Situaciona analiza

Da bi se procenili nedostaci u sistemima UJF-a, sledeća četiri glavna dokumenta upotrebljena su tokom izrade strategije:

1. Javni rashodi i finansijska odgovornost (JRFO): JRFO predstavlja metodu koju primenjuju različiti međunarodni razvojni partneri (uključujući Svetsku banku i MMF) da se izmeri kvalitet upravljanja javnim finansijama. Poslednja procena za Kosovo sprovedena je 31. januara 2016. i obuhvata period do 2014. (2012-2014). Izveštaj vrši uporedbu nalaza izveštaja JRFO iz 2007, 2009. i 2015;

2. Polazno merenje OECD/SIGMA: U ime Evropske komisije, OECD/SIGMA sprovodi godišnju procenu kvaliteta javne uprave u pristupnim i susednim zemljama, uključujući Kosovo. Jedan deo ove procene usredsređuje se na upravljanje javnim finansijama. Poslednje merenje izvršeno je 2015. godine i pokriva period do kraja 2014;

3. Procena MMF-a –TADAT; Ova procena pružila je informacije o konkretnim delovima u vezi sa ubiranjem prihoda. Izveštaj predstavlja procenu (rang) učinka zabeleženog u ključnim komponentama sistema poreske uprave zemlje. Izveštaj pruža standard za procenu učinka sistema Poreske uprave, koji se može upotrebiti za utvrđivanje prioriteta reforme i kasnije ponavljanje procena, naglašavanjem dostignuća reforme. Izveštaj je objavljen maja 2015. godine i obuhvata period do 2014. (2011-2014). Ova procena identifikuje i meri glavne rezultate rada PUK-a u odnosu na najbolje međunarodne prakse; i

4. Godišnji izveštaj KGR-a za finansijsku godinu 2014. objavljen 2015. pruža poslednje rezultate revizije i preporuke glavnog revizora Kosova.

5. Procena upravljanja javnim investicijama (PUJI) MMF, objavljena februara 2016. Izveštaj procenjuje delotvornost upravljanja javnim investicijama na strani Vlade i pruža osam konkretnih preporuka da se poboljšaju prakse upravljanja javnim investicijama.

Analiza prednosti i nedostataka sistema UJF-a pravi razliku između pet glavnih faza budžetskog ciklusa, koje su za potrebe analize podeljene u sledeće pod-sisteme:

- I. Strateško planiranje i priprema budžeta;
- II. Ubiranje prihoda;
- III. Ubiranje prihoda, upravljanje Trezorom i kontrola rashoda;
- IV. Računovodstvo i izveštavanje;
- V. Revizija i nadzor.

2.1.1. Strateško planiranje i priprema budžeta

U nastavku sledi opis prednosti i nedostataka različitih pod-sistema strateškog planiranja i pripreme budžeta.

- *Makroekonomska planiranje / Projekcija prihoda;* Procene JRFO i SIGMA iz 2014. godine naglašavaju činjenicu da su makroekonomske prognoze uopšteno suviše optimistične dok su prihodi precenjeni.

- *Planiranje srednjoročnih rashoda*; Oba izveštaja o proceni JRFO i SIGMA podvlače da još uvek nije dobro razrađena srednjoročna perspektiva budžetiranja i da SOR i dalje ne uspeva u potpunosti da funkcioniše kao instrument za dodelu resursa. Uopšteno, dokumenat SOR-a se usredsređuje mnogo više na godišnje budžetske projekcije dok cifre za naredne dve godine u većini slučajeva i ne služe kao toliko održive procene.

Takođe se napominje da je trenutna praksa u pripremi SOR-a takva da svaki BO podnosi svoj predloga budžeta koji ulazi u izradu SOR. Ne postoji nikakav sektorski pristup koji se primenjuje u fazi SOR (u kojoj su BO-i konsolidovani u jedan sektor).

- *Fiskalni rizik*; JRFO govori o potencijalnim finansijskim rizicima po javna preduzeća i lokalnu upravu i naglašava da je VK ostvarila napredak u jačanju svog nadzora nad finansijskom situacijom javnih preduzeća (JP). Takođe, SOR 2016-18 podrazumeva i jedan deo fiskalnih rizika koji se odnose na makroekonomske faktore. Potrebno je neposredno jačanje SOR-a kada govorimo o njegovoj sposobnosti da izvrši analitičku analizu fiskalnog rizika.

U svojoj proceni, SIGMA zapaža da nepredviđena dugovanja nisu navedena u budžetu.

Izveštaj o reviziji KGR-a (za 2013) prepoznaje da je Jedinica za politiku i nadzor JP-a (UPMPOE) Ministarstva privrede poboljšala svoj rad, ali napominje da Skupština nije odigrala aktivnu pratnju ulogu da porazgovara o nalazima revizije sa upravom JP-a. U svom izveštaju za 2014. godinu, KGR ne komentariše fiskalne rizike JP-a.

- *Postupci pripreme budžeta (kalendar, plafon, instrukcije)*; Izveštaj o proceni JRFO pruža pozitivnu ocenu urednosti pripreme godišnjeg budžeta.

Nalazi Izveštaja SIGMA sugerišu da postoji prostor za poboljšanjima imajući u vidu da je priprema budžeta bila nepotrebno komplikovana, brojnim budžetskim direktivama. Štaviše, osvrće se na korišćenje plafona SOR-a prilikom pripreme godišnjeg budžeta (vidi takođe planiranje srednjoročnih rashoda).

- *Transparentnost budžeta (klasifikacija i pokrivenost)*; JRFO procenjuje pozitivno klasifikaciju i pokrivenost budžeta. JRFO napominje da je unapređivanje ISUFK-a omogućilo da Budžet za 2015. godinu bude prvi budžet koji je prikazan po funkcionalnoj/pod-funkcionalnoj klasifikaciji kao i po ekonomskoj klasifikaciji.

Takođe, SIGMA navodi da budžetski dokumenat sadrži sve osnovne informacije i da je čak nivo informacija možda i suviše detaljan. Međutim, ona napominje da nedostaje objavljivanje nekih podataka (kao što su poslednje procene u vezi sa tekućom godinom). Takođe, budžet još uvek ne sadrži podatke o ostvarenom nefinansijskom učinku.

Sva tri izveštaja, EFA, SIGMA i KGR nalaze da isplata trećih strana od strane donatora (uključujući finansijska sredstva u sklopu IPA) nije adekvatno uključena (prikazana).

- *Budžetiranje kapitalnih troškova / Planiranje javnih investicija (PIP)*; JRFO ističe poboljšanja u jednom broju procesa u vezi sa planiranjem PIP. Međutim, korišćenje sistema i dalje ne uspeva da pokaže svoj puni potencijal. Razlog za to je uglavnom nedostatak adekvatne redovne obuke o korišćenju sistema PIP.

Izveštaj SIGMA navodi veoma visoko učešće kapitalnih troškova u ukupnim rashodima (27 %) dok se u nekolicini slučajeva (ili u nekim slučajevima) poziva na nepravilnu klasifikaciju periodičnih troškova kao kapitalnih troškova.

KGR je kvalifikovao Godišnje finansijske izveštaje za 2014. godinu po osnovu materijalne vrednosti pogrešne klasifikacije periodičnih troškova kao kapitalnih investicija.

KGR takođe podvlači neprikladnu stopu realizacije budžeta za kapitalne projekte na centralnom i lokalnim nivoima (80 %) koji su izazvali poteškoće u ispunjavanju operativnih planova i ciljeva BO-a što je takođe imalo uticaja na smanjenje investicija u privatnom sektoru.

2.1.2. Ubiranje prihoda

U nastavku sledi opis prednosti i nedostataka različitih pod-sistema za ubiranje prihoda. Na samom početku je pružen opis upravljanja prihodima:

- *Raspolaganje prihodima*; JRFO napominje da je uvođenje fiskalnih brojeva poboljšalo upravljanje porezima, ali napominje da proces izjavljivanja žalbi preko sudova ne funkcioniše na optimalan način.

Slično, Izveštaj o dijagnostičkoj proceni PUK-a (TADAT), koji je MMF sproveo maja 2015. godine, procenjuje da i dalje postoji loše upravljanje neizmirenim porezima, u kombinaciji sa nenaplativim dugovanjima i lošim nadgledanjem poreskih sporova i njihovog rešavanja.

- *Ubiranje prihoda*; Uopšteno je poznato da domaći izvori prihoda moraju zameniti prihode sa granice, pošto će tekuća integracija u Evropsku uniju umanjiti priliv prihoda od trgovinskog prometa.

Ubiranje prihoda bilo je za 12% manje u odnosu na planirano. Uzrok za ovo su jednim delom preoptimistične prognoze koje su precenile strane investicije i vladine kapitalne investicije.

JRFO i KGR napominju da je glavna zabrinutost visoki nivo nenaplativih dugovanja dok je ubiranje poreskih dugovanja nisko (20% ukupne sume).

2.1.3. Upravljanje Trezorom i kontrola rashoda

Sledeće prednosti i nedostaci su prvobitno navedeni u delu koji govori o Upravljanju trezorom i kontroli rashoda. Situacija je, kada govorimo o Upravljanju Trezorom sledeća:

- *Upravljanje gotovinom*; JRFO i SIGMA napominju da glavni aspekti upravljanja gotovinom, među kojima Konsolidovani račun Trezora (KRT), projekcija troškova i vođenje limita budžetskih izdvajanja funkcioniše kako treba.

Izveštaj SIGMA pominje značajan pritisak kada govorimo o rashodima na kraju godine.

Izveštaj SIGMA takođe identifikuje odsustvo integrisane komunikacije različitih IT sistema.

- *Upravljanje dugovanjima*; JRFO i SIGMA primećuju da je uspostavljanje Jedinice za upravljanje dugovanjima olakšalo dobro upravljanje dugovanjima i da su uspostavljeni osnovi uslovi da se obezbedi pozajmljivanje sa tržišta.

Nivo duga/pozajmica je mali (manji od 11% BDP-a). Iako Zakon o javnom dugu omogućuje opštinama da sklope ugovore o pozajmicama, ovo još uvek nije učinila nijedna opština. KGR napominje da je Program državnog duga koji je pripremio MF u skladu sa makroekonomskim i fiskalnim okvirom koji obezbeđuje održivu pozajmljivačku poziciju.

- *Platni spisak*; JRFO ističe poboljšanja prenosom sistema platnog spiska sa Ministarstva javne uprave na Trezor 2014. Ovaj proces nosio je koristi smanjenja grešaka u obradi ličnih

dohodaka, pošto BO-i mogu podnositi mesečne podatke u vezi sa platnim spiskom u elektronskom formatu direktno sistemu platnog spiska u Trezoru. U vreme ove procene, SULJR još uvek nije bio povezan na sistem platnog spiska, koji se sada nalazi u Trezoru međutim planira se potpuno elektronsko povezivanje tokom 2015. Dok ne dođe do ove integracije, BO-i koriste sistem platnog spiska i sistem upravljanja LJR zasebno.

KGR podvlači značajne promene u strukturi rashoda tokom 2014. Troškovi za plate i dnevnice su se povećali za 16% dok su se troškovi za kapitalne investicije smanjili za 22%. KGR poziva na reforme na polju javne uprave, uključujući i novi sistem zarada i kontrolu i transparentnost postupaka zapošljavanja.

Što se tiče Kontrole rashoda, došli smo do sledećih nalaza:

- *Nabavka;* JRFO napominje da je Zakon o javnim nabavkama iz 2011. godine veoma blizu najboljim praksama i da je sistem nabavki uopšteno transparentan kada govorimo o informacijama u vezi sa nabavkom koje su dostupne javnosti.

Takođe, ono što je komentar kada govorimo o aktuelnoj praksi jeste da (i) Regulatorna komisija za javne nabavke nije u stanju da utvrdi da li je korišćenje nekonkurentnih postupaka nabavke od strane BO-a opravdano imajući u vidu da nije uspostavljen sistem za reviziju nabavki; i (ii) nezavisno Telo za razmatranje nabavki u svom Bordu nema nijednog predstavnika privatnog sektora.

Takođe, SIGMA smatra da je pravni okvir (koji je u skladu sa evropskim pravnim tekovinama) prevashodno uspostavljen i da funkcioniše institucionalna struktura (sa nekim prazninama u kapacitetu). Takođe se poziva na strategiju obuke o javnim nabavkama 2014-2018. koja je usvojena sa ciljem da usavrši veštine službenika za nabavke. Utvrđen je prostor za daljim poboljšanjima kada govorimo o nedostatku nacionalne strategije javnih nabavki, delotvornosti pomoćnog pulta RKJN-a, motivacije u osnovi odluka žalbenih mehanizama i nedostatka naprednih postupaka nabavke (npr. centralizovana nabavka okvirnih ugovora). SIGMA takođe napominje da se odluke o nabavci suviše često zasnivaju na kriterijumu najniže cene i da se ne uzima u obzir kvalitet ponuda, što bi moglo dovesti do problema u primeni ugovora.

- *Unutrašnja kontrola;* Budžetske organizacije uopšteno deluju u skladu sa Pravilima i postupcima Trezora u vezi sa finansijskim upravljanjem. Međutim, kao što to napominje JRFO, uprkos nastojanjima da se ojača poštovanje propisa, i dalje postoje slučajevi nepoštovanja istih (kao što navode godišnji izveštaji KGR).

Tri izveštaja JRFO, SIGMA i KGR-a podvlače činjenicu da kontrole preuzetih obaveza nisu bile delotvorne u ograničavanju zaostalih dugovanja. Ovako povećani nivoi zaostalih dugovanja koji su nastali zaobilazanjem mera kontrole preuzetih obaveza, zapravo samo opterećuju svaki naredan budžet.

Na osnovu izveštaja KGR-a, JRFO takođe napominje da postoji prostor za poboljšanjima u drugim merama kontrole, posebno upravljanja imovinom. KGR primećuje nedostatak registara imovine i neodgovarajuće prijavljivanje imovine.

Izveštaj SIGMA primećuje da pravni okvir nije u potpunosti usklađen sa zahtevima JUFK-a. Uloge i odgovornosti ne obezbeđuju delotvornu finansijsku kontrolu i usmeravaju svoj fokus na finansijsko upravljanje izvršenjem godišnjeg budžeta. Štaviše, primetan je i nedostatak institucionalne posvećenosti (koja se može uočiti u stopi odgovora na upitnik).

Dalje, kada je reč o rizicima i slabostima na polju unutrašnje kontrole, Vlada Kosova je sada usvojila Strategiju javne unutrašnje finansijske kontrole koja je trenutno u fazi primene. Ova strategija sadrži četiri glavna cilja čija je namera da odgovore na ključne izazove na polju unutrašnje kontrole u Vladi Kosova.

- *Preraspodela budžeta tokom godine*; Izveštaj kako JRFO tako i SIGMA skreće pažnju na relativno veliki broj slučajeva preraspodele budžetskih sredstava tokom godine, a koje je olakšao ZUJFO koji omogućava prenos sredstava u iznosu do 25% između različitih budžetskih stavki, bez potrebe da se o istom obavesti Skupština. Pored toga, uvedena su posebna pravila za promenu budžeta izdvojenog Zakonom o godišnjem budžetu, koja omogućava Vladi da prebaci do 5% budžeta BO-a a da prethodno ne bude u obavezi da traži odobrenje Skupštine.

2.1.4. Računovodstvo i izveštavanje

U nastavku sledi opis prednosti i nedostataka identifikovanih u različitim pod-sistemima izvršenja budžeta.

- *Računovodstveni standardi*; -Izveštaji JRFO, SIGMA i KGR potvrđuju da su ispunjeni svi zahtevi IPSAS "Finansijskog izveštavanja prema gotovinskoj obračunskoj osnovi".
- *Šestomesečni finansijski izveštaji*; JRFO u svom izveštaju ne ukazuje na neke veće slabosti u računovodstvenim sistemima i prepoznaje veličinu ISUFK i Konsolidovanog računa Trezora. Pošto su sve budžetske organizacije priključene na ISUFK i to funkciju budžetiranja, računovodstva i izveštavanja, tokom cele godine se mogu vaditi precizni budžetski izveštaji.

SIGMA napominje da se tekuće informacije pružaju Skupštini samo u zbornom obliku.

- *Godišnji finansijski izveštaj*; JRFO naglašava da je u poslednje tri godine MF podneo Godišnje finansijske izveštaje u traženom vremenskom okviru od 31. marta 2014.

KGR potvrđuje da konsolidovani SVF sadrži potpune informacije o prihodima, rashodima, aktivima i da nedostaci nisu materijalne prirode. Konsolidovanje i izveštavanje o imovini se poboljšalo u poređenju sa prethodnom godinom. Međutim, kao što je prethodno pomenuto (vidi budžetiranje kapitalnih troškova), troškovi na ime kapitalnih investicija, robe i usluga i subvencija nisu uvek klasifikovani u adekvatne ekonomske kategorije, što je dovelo i do takve kvalifikacije SVF za 2014.

SIGMA ističe da vlada pruža osnovne informacije ali istovremeno nijedan pružen podatak nije u skladu sa ESA 2010 i nefinansijskim podacima. Takođe, KGR beleži nedostatak informacija o učinku i preporučuje da se stavi veći akcenat na postizanje najbolje vrednosti za dati novac korišćenjem oskudnih resursa.

2.1.5. Revizija i nadzor

Opis prednosti i nedostataka različitih pod-sistema revizije i nadzora sledi u nastavku:

- *Interna revizija*; JRFO zaključuje da je uopšteno govoreći interna revizija (IR) na Kosovu funkcionalna i da ispunjava profesionalne standarde. Ono što je i dalje glavni problem jeste da uprava BO-a odgovori na preporuke interne revizije.

SIGMA napominje da je BA uspostavljen u većini BO-a, sa time da 49% BO-a ima dovoljno

osoblja u BA. U nekim BO-ima, jedinice za BA su suviše male da deluju u skladu sa standardima, neki izveštaji BA nisu uvek u skladu sa standardima. Što se tiče veština internih revizora, SIGMA napominje da je 45% revizora sertifikovano a održivost obuke nije obezbeđena kroz Ovlašćeni institut za javne finansije i računovodstvo.

KGR prepoznaje problem usluga interne revizije u određenim manjim nezavisnim institucijama koje su direktno odgovorne Skupštini. Ove prednosti i nedostaci su analizirani u pojedinosti u Strategiji javne unutrašnje finansijske kontrole dok akcioni plan ove strategije predviđa konkretne mere da se odgovori na ove nedostatke.

- *Spoljna revizija*; Novi zakon koji uspostavlja mandat i nezavisnost KGR-a u skladu sa ISSAI je podnet Skupštini;

JRFO napominje da je, kada govorimo o finansijskoj reviziji, KGR povećao svoj mandat sa 80% prema proceni JRFO sprovedenoj 2009. godine na 100%. I JRFO i SIGMA napominju da je veliki deo kapaciteta revizije posvećen revizijama urednosti i da je revizija učinka i dalje u fazi izrade.

Priručnik o reviziji urednosti koji predvodi finansijsku i reviziju ispoštovanosti propisa u skladu je sa međunarodnim standardima (ISSAI) međutim SIGMA napominje da se ova metodologija ne primenjuje uvek u praksi u obezbeđivanju revizije visokog kvaliteta.

Program sertifikovanja kreiran je na osnovu ISSAI u vezi sa revizijom urednosti i učinka.

- *Parlamentarni nadzor prilikom usvajanja budžeta*; JRFO zapaža da je u poslednje tri godine, u skladu sa LPMFA, budžet podnošen Skupštini najmanje 2 meseca pre početka nove fiskalne godine. Poslovnik o radu Skupštine dodeljuje odgovornost za reviziju budžeta Odboru za budžet i finansije (BFC). SOR se podnosi Skupštini aprila meseca, kao što to propisuje ZUJFO samo za informaciju, ali ne i za glasanje. ZUJFO ne dozvoljava porast u celokupnom nivou budžetskih izdvajanja mimo formalnog procesa budžetskog rebalansa. Zakon propisuje jasna pravila za izmenu budžeta u tekućoj godini koja se poštuju u odgovarajućoj meri. Međutim, isključivanjem kategorije robe i usluga, dozvoljava se prenos jednog dela izdvojenih sredstava sa jedne budžetske organizacije na drugu, po stopi manjoj od (25%) negativno pogođene preraspodele budžeta, bez potrebe za dobijanjem pismenog odobrenja Skupštine. Pored toga, u Zakon o godišnjem budžetu uvedene su određene posebne odredbe o pravilima za izmenu budžeta koje omogućuju Vladi, da u poslednjem kvartalu u kome se beleže zakašnjenja u realizaciji planiranih troškova, prebaci ova sredstva BO-ima u iznosu do 5% ukupnog budžeta odnosno BO-a, a da pri tome ne zahteva prethodno odobrenje Skupštine.
- *Parlamentarni nadzor izveštaja o reviziji*; JRFO primećuje da su u poslednje tri godine izveštaji o reviziji bili predmet razmatranja Odbora za nadzor javnih finansija (ONJF) Skupštine Kosova, u roku od tri meseca od njihovog prijema.

Odbor je počeo da zahteva od budžetskih organizacija da pripreme i podnesu akcione planove da odgovore na nalaze KGR-a. Iako JRFO podvlači da se rad Odbora sa pojedinačnim BO-ima poboljšao u poslednjih nekoliko godina, on nije dao bilo kakav zahtev Vladi da pripremi akcione planove da odgovori na preporuke KGR-a sadržane u njegovim izveštajima o godišnjim finansijskim izveštajima Vlade.

SIGMA ističe da Skupština nije izdala nikakve preporuke na izveštaj o kontroli finansijskog upravljanja.

2.2. Odabir prioriteta reforme

Analiza izveštaja JRFO, SIGMA i KGR zapravo pokazuje da upravljanje javnim finansijama nosi sa sobom veliki broj prednosti. Međutim, ova analiza takođe pokazuje da postoji prostor za poboljšanjima. Utvrđeni izazovi su rangirani u četiri stuba (cilja) upravljanja javnim finansijama:

- I. Fiskalna disciplina
- II. Efikasnost preraspodele
- III. Efikasnost rada
- IV. Pitanja u vezi UJF-a

U nastavku sledi kratka prezentacija o aktuelnoj situaciji i podeli prioriteta po stubovima. Prioriteti su predstavljeni zajedno sa radnjama koje treba da se preduzmu da bi se poboljšalo upravljanje javnim finansijama na Kosovu.

2.2.1. Stub 1: Fiskalna disciplina

Kao prvi cilj, sistem UJF-a bi trebalo da obezbedi ravnotežu prihoda i rashoda i da vlada ne ulazi u neodrživa dugovanja. U tom kontekstu, 2013. godine je usvojeno fiskalno pravilo koje ograničava budžetski deficit na 2% BDP-a i drži nivo dugovanja pod kontrolom, obezbeđujući time fiskalnu održivost. Vlada je i dalje posvećena da primeni i ojača dalje fiskalno pravilo, koje će predvoditi fiskalnu politiku u narednom srednjoročnom periodu u čijoj će konačnici obezbediti dugoročnu fiskalnu održivost. Istovremeno, MF planira jedan broj mera koje će uspostaviti održiv okvir sveobuhvatne fiskalne discipline.

Uopšteno govoreći, naš sistem UJF-a podržava stvaranje zajedničke fiskalne discipline. Na nedostatke u ostvarivanju prihoda odgovara se smanjenjem rashoda. Međutim, ova smanjenja u nivou rashoda mogu biti štetna po pružanje usluga i mogu se sprečiti preciznijim predviđanjem prihoda. Shodno tome, realističnija prognoza makroekonomskih pokazatelja i prihoda, zacrtana je za prioritet br. 1. Da bi se održala fiskalna disciplina u narednim godinama, pronalaženje domaćih zamena za prihode sa granice biće od presudne važnosti za finansiranje javnih investicija nužnih za trajan privredni rast i za odgovor na mnogobrojne izazove sa kojima se Kosovo suočava. S tim u vezi, za prioritet br. 2 moramo zacrtati održivo ubiranje prihoda.

Ukoliko dođe do porasta u zaostalim potraživanjima, poremetiće se celokupna fiskalna disciplina. Neuspeh blagovremenog plaćanja dovešće do drugih budžetskih smanjenja, što na kraju možda i neće biti izvodljivo sa ekonomske i političke tačke gledišta. Pošto zaostala potraživanja najčešće nastupaju usled nepotpunog poštovanja mera kontrole preuzetih obaveza, delotvorne kontrole preuzetih obaveza uvršćujemo za prioritet br. 3.

2.2.2. Stub 2: Efikasnost preraspodele

Kao drugi cilj, sistem UJF-a bi trebalo da podrži dodeljivanje javnih finansijskih sredstava u skladu sa prioritetima vlade i trebalo bi da budu podržani od strane donosilaca političkih odluka.

Imajući u vidu da nije uvek moguće ispuniti političke prioritete u okviru jedne fiskalne godine, dobar instrument za donosiocima odluka na srednji rok jeste prognoziranje budžeta. Analiza pokazuje da se još uvek razvija srednjoročna perspektiva izrade budžeta. Kao prioritet br. 4, trebalo bi zacrtati dalju razradu srednjoročnog okvira rashoda (SOR).

Srednjoročni okvir rashoda može biti delotvoran samo ukoliko se pretvori u zakon o godišnjem

budžetu. Proces izrade budžeta ovo podržava u određenoj meri. Po svemu sudeći, sistem pripreme budžeta to i podržava u određenoj meri, značajnom preraspodelom budžetskih sredstava između BO-a tokom godine, dok dodela sredstava iz poprilično obimnih sredstava izdvojenih za nepredviđene situacije podrazumeva da bi se priprema budžeta mogla poboljšati u funkciji većeg procesa dodele resursa prema strateškim prioritetima. Kredibilitet i kontrola realizacije godišnjeg budžeta zacrtani su za prioritet br. 5.

Dodela sredstava u skladu sa prioritetima mora počivati na pouzdanim informacijama. Kvalitet informacija je posebno ugrožen kada se radi o kapitalnim budžetima, što se može zaključiti i iz kvalifikacije pružene u izveštaju glavnog revizora. Takođe, sistem PIP se ne koristi u svom punom potencijalu. Kvalitet informacija o kapitalnom budžetu samim tim je predložen za prioritet br. 6.

2.2.3. Stub 3: Efikasnost u radu

Kao treći cilj, sistemi UJF-a bi trebalo da podrže pružanje javnih usluga sprečavanjem zloupotrebe javnih finansijskih sredstava i povećavanjem vrednosti za novac kada govorimo o načinjenim troškovima.

Kada je reč o javnim troškovima i ekonomskim kategorijama plata i dnevnica i robe i usluga, Izveštaj glavnog revizora za 2013. godinu pokazuje da kontrola platnog spiska više ne nosi sa sobom neke veće rizike, zbog čega u ovoj strategiji nije zacrtana za prioritet. Iako je Zakon o javnim nabavkama u skladu sa najboljim međunarodnim praksama, Kosovo se i dalje suočava sa izazovima oko delotvorne primene ovog zakona. Shodno tome, jačanje prakse nabavki kako bi se unapredila ispoštovanost važećih propisa, zacrtano je za prioritet br. 7.

Ispoštovanost propisa biće mnogo veća u kontekstu otkrivanja i ispravljanja slučajeva nepoštovanja propisa. Unutrašnja kontrola predstavlja glavni prioritet predviđen ovim stubom. Pošto je Vlada Kosova u vezi sa ovom oblašću usvojila Strategiju o javnoj unutrašnjoj finansijskoj kontroli koja se bavi glavnim izazovima unutrašnje kontrole, Strategija upravljanja javnim finansijama daje prioritet internoj i spoljnoj reviziji, kao dodatnim elementima u ostalim postojećim strategijama. Delotvorna interna i spoljna revizija predstavljaju odgovarajuće mehanizme da se otkrije nepoštovanje odredbi. Jačanje internih i spoljnih revizija predloženo je kao prioritet br. 8 i prioritet br. 9.

2.2.4. Stub 4: Pitanja u vezi UJF-a

Pored devet gore identifikovanih prioriteta, tri pitanja su identifikovana kao ključna za postizanje sva tri cilja UJF-a. Ova pitanja pominju se pod nazivom horizontalna pitanja.

Prvo pitanje jeste postojanje različitih IT sistema za upravljanje budžetom: ISUFK, platni spisak, E-nabavka, E-izdatci, SRUB (Sistem za razvoj i upravljanje budžetom) i sistem PIP se trenutno nalaze u upotrebi. Svaki od ovih sistema funkcioniše na adekvatan način. Međutim, time što međusobne veze nisu u potpunosti uspostavljene, veći je obim posla kao i rizik za javljanjem grešaka. Pošto su potpune i tačne informacije od presudne važnosti za informisano odlučivanje, integrisanje sistema IT utvrđujemo za prioritet br. 10.

Drugo pitanje jeste transparentnost budžeta. Iako, izveštaj JRFO procenjuje transparentnost budžeta na Kosovu pozitivnom ocenom, i dalje postoji prostor za poboljšanjima. Imajući u vidu da je ovo jedan od kriterijuma EC za sektorsku budžetsku podršku, veću transparentnost određujemo za prioritet br. 11.

Treće pitanje jesu kapaciteti javnih službenika koji se bave upravljanjem javnim finansijama. Zakonodavstvo, propisi i reforme na polju UJF-a mogu se primeniti samo uz profesionalno osoblje koje u potpunosti shvata propise i primenjive sisteme. Do sada je obuka osoblja za UJF bila podeljena i organizovana je u sklopu zasebnih projekata. Sa namerom da na sistematskoj osnovi unapredi kapacitete i veštine osoblja, održiva obuka na polju UJF-a zacrtana je za prioritet broj 12.

2.3. Pregled reformskih prioriteta

Imajući u vidu gorenavedeno, identifikovano je dvanaest prioriteta ISUFK-a. Oni su odabrani i klasifikovani u četiri stuba/cilja UJF-a, uključujući i stub/cilj koji ih sve povezuje. Shodno tome, prioriteti su navedeni po sledećim stubovima/ciljevima:

Stub	Prioritet	Opis
1 Fiskalna disciplina	1	Tačnost predviđanja makroekonomskih pokazatelja i prihoda
	2	Delotvorna kontrola preuzetih obaveza
	3	Održivo ubiranje prihoda
2 Efikasnost raspodele sredstava	4	Izrada Srednjoročnog okvira rashoda (SOR)
	5	Kredibilitet i kontrola realizacije godišnjeg budžeta
	6	Kvalitet informacija o kapitalnom budžetu
3 Efikasnost u radu	7	Javne nabavke
	8	Jačanje interne revizije
	9	Jačanje spoljne revizije
4. Pitanja u vezi sa UJF-om	10	Poboljšanje IT sistema
	11	Transparentnost budžeta
	12	Podizanje održivosti kapaciteta za UJF

Treba napomenuti da se izbor prioriteta u SRUJF-u vrši po redosledu prioriteta. Isti nema nameru da neprioritetnim pitanjima prida ikakvu važnost. Nasuprot tome, pitanja koja se smatraju naprednim biće konstantno praćena zarad daljih poboljšanja, ali neće biti deo SRUJF-a. Međutim, ova poboljšanja neće biti praćena niti će se njima upravljati kroz okvir SRUJF-a.

2.4. Srednjoročni pregled Poglavlja 2

Srednjoročni pregled Poglavlja 2

Kada govorimo o srednjoročnom pregledu, analizirana su dijagnostička dokumenta koja su pripremljena

nakon što je juna 2016. godine odobren SRUJF. Ova dokumenta su sadržala procenu OECD/SIGMA RJU za 2017, MMF/TADAT (avgust 2018), MMF/PUJI (jul 2018), Godišnji izveštaj KGR-a za FG 2017.

Sledeće slabosti isplivale su na površinu ovim dijagnostikama i na iste treba da odgovori SRUJF

OECD-SIGMA (2017) napominje sledeće slabosti od važnosti po SRUJF na koje još uvek nije odgovoreno:

1. Sve je veća važnost upravljanja dugovanjem. Iako su sadašnji nivoi duga i dalje niski, nivo javnog duga i troškovi otplate duga nastavljaju da rastu. Međutim, Kosovo nije usvojilo strategiju upravljanja dugom sa jasnim budućim projekcijama i ne postoje nikakvi ciljevi u vezi sa datim nivoom vladinog duga.

Ova tema je obrađena u Prioritetu 2 stuba Fiskalna disciplina.

2. Pravni okvir za javne nabavke ukazuje na nedostatke i nedoslednosti u poređenju sa Direktivama EU za 2014, koje nisu transponovane, sa time da nedostaju novi instrumenti i alatke za ove direktive.

Ova tema je obrađena u Prioritetu 7 stuba 'Efikasnost u radu'.

3. Odluke Tela za razmatranje nabavki počivaju na važećim propisima i rešavaju slučajeve, ali imaju tendenciju da ne navode jasno obrazloženje.

Ova tema je obrađena u Prioritetu 7 stuba 'Efikasnost u radu'.

4. Kosovo ima visok procenat pre vremena otkazanih procesa nabavke. Ono beleži stopu otkazivanja od 24 % kao jednu od najviših u regionu. Pretpostavlja se da je slabo planiranje jedan od glavnih razloga za učestalo otkazivanje postupaka.

Ova tema je obrađena u Prioritetu 7 stuba 'Efikasnost u radu'.

5. Skupština koristi godišnji izveštaj o reviziji glavnog revizora da utvrdi da li izvršna vlast poštuje procedure i uopšteno da podrži preporuke proizašle iz procesa revizije. Međutim, mišljenje GR se ne podnosi pri održavanju skupštinske diskusije o Godišnjem finansijskom izveštaju a, gledano u celosti, stopa primene preporuka GR od strane izvršne vlasti je niska.

Ova tema je obrađena u Prioritetu 9 stuba 'Efikasnost u radu'.

MMF/TADAT (avgust 2018) primećuje sledeće nedostatke koji su relevantni ali na koje tek treba da odgovori SRUJF:

6. Pokazatelj u vezi sa blagovremenim prijavljivanjem poreza u Proceni TADAT za 2018. godinu dobio je ocenu C. Procena stopa blagovremenog prijavljivanja za sve glavne vidove poreza niža je od svih međunarodnih standarda.
7. Urednost isplata. Izmenjeni akcioni plan predviđa do 2020. godine, potpuno puštanje u funkciju automatskih sistema za procenu rizika za zahteve za povraćaj PDV-a.

Ova dva pitanja obrađena su u Prioritetu 3 "Održivo ubiranje prihoda"

PUJI IZVEŠTAJ MMF-a za 2017. godinu i Godišnji izveštaj KGR za FG 2017. ukazuje na sledeće nedostatke koji su važni ali na koje nije odgovoreno SRUJF-om:

1. Pogrešna klasifikacija tekuće potrošnje u vidu kapitalnih troškova zapravo je pitanje na koje je ukazivano u nekoliko navrata u prethodnim izveštajima MMF-a i u izveštajima GR-a. Izveštaji GR-a identifikuju €24.5 miliona na robu/usluge i subvencije/transfere koji su pogrešno klasifikovani kao kapitalni troškovi 2014. godine; €25.3 miliona 2015; i €14.6 miliona 2016 – ili manje od ½ odsto BDP-a 2014-15. i oko ¼ procenta BDP-a 2016.
2. Pitanje velikog broja i vrednosti transfera i izdvajanja. Transferi i izdvajanja su u skladu sa zakonom mogući ukoliko BO pruži valjano obrazloženje za svoj zahtev. Međutim, niti zakon niti bilo koji propis ne pružaju jasnu definiciju “valjanog” opravdanja

Ova dva pitanja su obrađena u Prioritetu 5 “Kredibilitet godišnjeg budžeta i kontrola njegove realizacije” i Prioriteta 6. “Kvalitet informacija o kapitalnom budžetu”

Srednjoročni pregled nije ukazao na potrebu za formulisanjem novih prioriteta. Svi postojeći prioriteti i dalje su validni i nisu se pojavili nikakvi hitni novi prioriteti. Shodno tome, struktura sa 4 stuba i 12 prioriteta reforme očuvana je kao i struktura SRUJF-a.

Detaljne preporuke za svaki od prioriteta reforme navedene su u poglavlju 3.

3. Prioriteti reforme

Ovo poglavlje obrađuje detaljnije prioritete koji proizilaze iz četiri stuba strategije. Polazeći od nalaza relevantnih dijagnostičkih izveštaja koje su priredili SIGMA, JRFO, TADAT i KGR, analiza nalaza se nastavlja, imajući u vidu da zahteva preduzimanje mera da se situacija prevaziđe ka poboljšanju sistema UJF-a. U nastavku sledi rezime ciljeva sadržanih u dvanaest prioriteta, sa opisom identifikovanih problema, predstavljanjem analize uzroka ovih problema i konačno, imajući isto u vidu, predloženim aktivnostima čiji je cilj da postignu ciljeve predviđene Prioritetima. U kasnijem delu akcionog plana sledi detaljniji pregled aktivnosti, vreme primene, nosioci aktivnosti i pokazatelji za merenje postizanja predviđenih ciljeva. U nastavku sledi svaki prioritet Strategije, koji odgovara prethodno opisanoj strukturi.

Prioritet 1: Tačnost predviđanja makroekonomskih pokazatelja i prihoda

Cilj reforme.- Pažljivo i realistično predviđanje glavnih makroekonomskih pokazatelja i redovnih i jednokratnih budžetskih prihoda.

Opis problema.- Nedavnih godina, budžetski okvir je izrađen na osnovu prihoda koji su bili precenjeni dok planiranje ubiranja jednokratnih prihoda nije bilo zasnovano na veoma održivom kriterijumu. Precenjivanje prihoda takođe se desilo i pri planiranju prihoda opština iz sopstvenih izvora. Istovremeno, budžet se suočava sa ogromnim troškovima koji se uglavnom odnose na predizborna obećanja koji su stvorili ogroman teret po izradu budžeta.

2014. godina je završena nedovoljnom stopom ubiranja prihoda koja je bila za 8.6% manja u odnosu na prvobitne planove, kojoj je uglavnom doprinelo manje ubiranje prihoda od 17.2% u domaćim prihodima i 6.7% u prihodima koji se prikupljaju na granici. Bez obzira na to, budžet za 2015. godinu je izrađen na osnovu okvira koji je počivao na ubiranju prihoda iz 2014. godine. Ovaj budžet se zasnivao na porastu ukupnih prihoda od 7.8% u poređenju sa budžetom za 2014. godinu ili 17.9% u poređenju sa prihodima ostvarenim tokom 2014.

Imajući u vidu da je Vlada sada usvojila fiskalno pravilo koje ograničava deficit budžeta na 2% BDP-a, ovo je dovelo do situacije u kojoj je, da bi obezbedila poštovanje ovog pravila, morala da uvede smanjenja u rashodima. Neprilagođavanje nivoa rashoda sa sadašnjim rezultatima u ostvarivanju budžetskih prihoda može voditi do još većeg budžetskog deficita od onog dozvoljenog zakonom i posledično može uvećati državni dug, jednim delom u vidu neizmirenih zaduženja. Kao rezultat i uprkos slabom ubiranju prihoda 2014. godine, izmirivanje dodatnih troškova u budžetu dovelo je do promene u predviđanju budžetskih prihoda i do uključivanja jednokratnih prihoda, čija je verovatnoća naplate bila nepoznata.

Na kraju, poslednjih godina, budžetski okvir je praćen preterano optimističnim prognozama budžetskih prihoda. Ovakve prognoze izazvane su političkim pritiscima kako bi se pokrile ad-hoc politike koje su uopšteno dovele do porasta rashoda. Da bi se obezbedilo poštovanje ovog pravila, alternativne mere su podrazumevale redukcije u potrošnji (što bi uticalo negativno na javne usluge i kredibilitet budžeta) ili ad hoc mere povećavanja prihoda (koje se mogu pokazati štetnim u smislu njihovog makroekonomskog uticaja).

Među ovim dodatnim merama koje bi doprinele očuvanju nezavisnosti makroekonomske i fiskalne prognoze predloženo je stvaranje Nezavisnog fiskalnog saveta. Nezavisni fiskalni savet bi procenio

izradu makroekonomskog okvira (i prognozu prihoda) a u slučaju da vlada ne ispoštuje njihove savete, pružio bi informacije putem medija i unapredio bi javnu debatu. Iako Fiskalni savet u drugim zemljama može da ima pozitivan uticaj na praksu budžetiranja, smatra se da ovakav pozitivan uticaj nije moguć u kosovskom kontekstu usled malog broja pripadnika akademske zajednice sa tehničkim iskustvom na polju modeliranja i makroekonomske procene kao i profesionalnih kapaciteta medija da predstave ovu debatu. Shodno tome, pokloniće se veća pažnja na očuvanje postojeće strukture i na dalje povećanje kapaciteta umesto da se razmotri mogućnost stvaranja novih struktura.

Osnovni razlozi.- Različita pitanja se nalaze u korenu odstupanja prognoza prihoda i stvarnih prihoda.

- Mali broj zaposlenih u jedinici za makroekonomske analize. U ovom trenutku, u makroekonomskoj jedinici radi samo tri zaposlena. Štaviše, usled male ponude potrebnih kvalifikacija u ovoj jedinici, postoji potreba da se pruži održiva i uporediva finansijska podrška imajući u vidu ono što se nudi na tržištu u vezi sa datim kvalifikacijama, kako bi moglo bolje da se privuče kvalitetno osoblje koja ima adekvatne analitičke veštine.

- Nedostatak potpune funkcionalne nezavisnosti u predviđanju i izradi makro-fiskalnog okvira (deo sa prihodima). Izmirivanje troškova koji proizilaze iz odluka Vlade i zakona sa fiskalnim implikacijama pridodaju pritisak predviđanju budžetskih prihoda.

- Nedostatak pravila koje utvrđuje kriterijume za uključivanje jednokratnih prihoda u fiskalni okvir. Jedan od lakših načina da se ispune dodatni troškovi jeste uključivanje jednokratnih prihoda, čija verovatnoća prikupljanja nije uvek poznata. Iako u proteklim godinama nije postojao nikakav suficit usled slabe realizacije troškova, neuspeh da se ostvare ovi prihodi je možda izazvao suficit i posledično je doveo do povećanja državnog duga.

-Predviđanje sopstvenih prihoda lokalnog nivoa od strane centralnog nivoa vlasti, bez tesnih konsultacija sa opštinama.

Predložene aktivnosti.- Da bi se odgovorilo na uzroke nepreciznih prognoza prihoda, biće sprovedene sledeće aktivnosti:

- 1.1. Objavljivanje metodologije za predviđanje ekonomskih varijabli i objavljivanje ekonomskih pokazatelja pre izrade SOR i predloga budžeta: transparentnost metodologije i prethodno objavljivanje ekonomskih pokazatelja i povezanih projekcija prihoda mogu ograničiti projekciju prihoda uključenu u SOR i godišnji budžet. Metodologija predviđanja makroekonomskih pokazatelja i budžetskih prihoda obezbediće potpuno usklađivanje sa ključnim makroekonomskim pokazateljima koje meri Agencija za statistiku Kosova pri utvrđivanju vrednosti za polazne godine prognoze.
- 1.2. Makroekonomska jedinica da postane nezavisna tokom 2017-2018. Nezavisnost znači da će ova jedinica podnositi direktan izveštaj ministru finansija. Ovo bi omogućilo bolje informisanje ministra i po potrebi BFC u vezi sa nivoom i tačnošću predviđanja prihoda.
- 1.3. Povećavanje broja adekvatnog osoblja (sa odličnim analitičkim veštinama) kao i zadržavanje postojećeg osoblja u makroekonomskoj jedinici -2016: Zadržavanje postojećih kapaciteta i upotpunjavanje broja osoblja adekvatnim i profesionalnim kadrom zapravo je jedan od osnovnih preduslova za izradu kredibilnog fiskalnog okvira i za praćenje fiskalnih pravila koji su već propisani zakonom. Da bi se unapredio kvalitet izrade projekcija, trebalo bi obučiti novo osoblje korišćenjem različitih ekonometrijskih metoda, za analizu efekta politika.
- 1.4. Izdavanje uredbe koja bi ograničila uključivanje jednokratnih prihoda 2017-2018: Uredba

koja bi ograničila mogućnosti za uključivanje jednokratnih prihoda, bez garancija o njihovom prikupljanju, zapravo bi pomogla u izradi kredibilnog, fiskalnog okvira. Takođe, čak i nakon uključivanja ovih prihoda, postoji potreba da se stvori budžetska stavka za moguće situacije, koja bi funkcionisala kao podrška u slučaju nedovoljnog ubiranja ovih prihoda.

- 1.5. Sprovođenje procesa konsultacija sa opštinama pri izradi projekcije budžetskih prihoda tokom budžetskog procesa.

Srednjoročni pregled

Tekst u nastavku predstavlja nalaze srednjoročnog pregleda.

Kada je reč o pokazateljima, načinjene su sledeće promene:

Pokazatelj 1. **Odstupanje tekućih poreskih prihoda u poređenju sa prihodima planiranim u izvornom budžetu**, je izmenjen, shodno Varijabilnom pokazatelju SBP-a.

Kada govorimo o tekućim aktivnostima, izmenjeno je sledeće:

- Aktivnost 1.1 Obezbeđeni dovoljni kapaciteti makroekonomske jedinice. Jedinica za makroekonomsku analizu MF-a se suočava sa značajnim promenama osoblja u nedavnim godinama. Međutim, ona je bila u prilici da angažuje novo osoblje. U ovom trenutku, ona broji šest mladih ekonomista. Osoblje makroekonomske jedinice već je delimično obučeno u vezi sa novim modelom, ali dalja naprednija obuka zavisi od dobijanja novih finansijskih sredstava.
- Aktivnost 1.2 je delimično izmenjena u “Objavljivanje metodologije za izradu ekonomskih predviđanja”. Ova aktivnost se odnosi na veću transparentnost ekonomskih projekcija. Transparentnost oko metodologije predviđanja ekonomskih pokazatelja i povezana prognoza prihoda mogu ograničiti prognozu prihoda uključenu u SOR i godišnji budžet. Metodologija predviđanja makroekonomskih pokazatelja i budžetskih prihoda će obezbediti potpuno usklađivanje sa ključnim makroekonomskim pokazateljima koje meri Agencija za statistiku Kosova za polazne godine svojih prognoza. Planiranje budžetskih troškova se vrši u skladu sa fiskalnim pravilom iz Zakona o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti, koji ograničava budžetski deficit na 2% BDP-a. Vlada nastavlja da daje prioritet održavanju makro-fiskalne stabilnosti i odgovornom upravljanju javnim finansijama.
- Aktivnost 1.3 “Unapređivanje makroekonomskog modela sa ciljem da se poboljša predviđanje glavnih makroekonomskih pokazatelja, uključujući i poreske prihode”, zapravo je **nova aktivnost** koja ima za cilj da dalje ojača alatku prognoze dodavanjem dodatnih modula postojećem modelu korišćenjem Makroekonomske jedinice.
- Aktivnost 1.4 “Odgovor na preporuku Evropske komisije proizašle sa sastanka o ekonomskom i finansijskom dijalogu između EU i Zapadnog Balkana 2019,” je **nova aktivnost** koja se odnosi na koncept Fiskalnog saveta. Fiskalni savet predstavlja mehanizam koji unapređuje kvalitet fiskalnih prognoza i fiskalne politike i preporučuje ga EU. Vlada Kosova se već složila sa sprovođenjem studije izvodljivosti o mogućnosti uspostavljanja datog saveta na Kosovu (vidi Program ekonomskih reformi).

Prioritet 2: Delotvorna kontrola preuzetih obaveza

Cilj reforme. Smanjiti zaostala potraživanja podizanjem poštovanja važećih mera kontrole preuzetih obaveza.

Opis problema. Uprkos činjenici da postoji pravni okvir, različiti izveštaji kao što su izveštaji o internoj reviziji, spoljnoj reviziji i izveštaj JRFO pokazuju da budžetske organizacije ne poštuju u potpunosti finansijska pravila i postupke. Posebno zabrinjavaju sve veći nivo plaćanja potraživanja ili dospelih računa krajem godine.

Iako se priznaje da se dugovanja ne prijavljuju propisno i tačno, teško je znati iznos računa dobijenih od BO-a koji nisu zavedeni kao rashodi u ISUFK još uvek, SIGMA (2015) je procenila da ukupna isplata zaostalih potraživanja dostiže 5.7% troškova vlade centralnog nivoa 2013. godine, dok je 2014. data procena od 2.3% troškova.

U obe procene, iznosi jasno nisu beznačajni. Pošto zaostala potraživanja eventualno moraju da se plate, ona će uticati negativno na pružanje javnih usluga narednih godina.

Osnovni razlozi - Uzroci koji leže u korenu javljanja zaostalih potraživanja jesu pre svega nedelotvorne mere kontrole preuzetih obaveza. BO-i ulaze u obaveze koje nisu pokrivena budžetskim izdvajanjima, zbog čega nastupaju zakašnjenja u isplati faktura. Zakašnjenja u isplati ne bi se pojavila da BO-i poštuju važeće interne mere kontrole (pozivanjem na važeće propise u vezi sa preuzetim obavezama, ZUJFO i Uredbu o potrošnji javnog novca).

Uzroci u korenu nedelotvornosti mera kontrole preuzetih obaveza navode se u Strategiji javne unutrašnje finansijske kontrole (2015-2019). Ukratko, iako su linije odgovornosti i snošenja iste formalno u skladu sa propisima, one ne pružaju delotvornu kontrolu nad javnim resursima i u primeni javnih politika. Rukovodilac budžetske organizacije koja je odgovorna za sprovođenje jedne praktične politike nema nikakvu formalnu odgovornost za potrošnju javnih finansijskih sredstava. Službenici za potvrđivanje imaju moć da potvrde rashode u sistemu (ISUFK) koji ne odgovaraju preuzetim obavezama, ugovorima, datumima isteka, ograničenjima na isplatu gotovine itd.. Ne postoji nikakva jasna podela zadataka između finansijskog direktora (FD) i službenika za potvrđivanje. Ova dva službenika sprovode revizije i imaju odgovornosti koje se preklapaju. Od službenika za potvrđivanje se očekuje da vrši mere kontrole Trezora, ali on/ona i dalje predstavlja zaposlenog koji je podređen administrativnom direktoru (DA), čime se udvostručavaju interne mere kontrole FD. Sve ovo dovodi do situacije u kojoj FD ili drugi operativni rukovodioci ne osećaju da su potpuno odgovorni za svoje radnje.

Takođe, napominje se da ne postoje nikakve sankcije protiv službenika BO-a za povredu mera kontrole preuzetih obaveza i fakture koje kasne više od 30 dana.

Predložene aktivnosti.- U odgovoru na uzroke koji leže u osnovi nepreciznih prognoza prihoda, sprovede se sledeće aktivnosti. Predložene aktivnosti počivaju na Strategiji JUFK (Javna unutrašnja finansijska kontrola) /2015-2019:

- 2.1 Amandmani na ZUJFO/uredbe: Isti podrazumevaju uključivanje zahteva da rukovodilac BO potpiše finansijske izveštaje; da na uvid izjave o unutrašnjoj kontroli koje su potpisali rukovodilac BO-a, FD i FD BO-a kao deo finansijskog izveštavanja; uvede sankcije svima onima odgovornim za propuste u izveštavanju i neuspeh poštovanja propisa o potrošnji budžetskih sredstava.

- 2.2 Obuka i izgradnja kapaciteta finansijskog (ih) direktora. Uloga FD će biti važna a njihove veštine će biti usavršene tako da im omoguće da pruže dovoljnu finansijsku ekspertizu i pruže potrebne savete ostalim rukovodiocima, kako u smislu delokruga tako i u smislu tumačenja finansijskih i operativnih informacija potrebnih da se ciljevi rukovodioca ispune na efikasan i efektivan način.
- 2.3 Uvođenje modifikovanog obračunskog računovodstva i izveštavanja (obaveze i dužnosti, upravljanje imovinom) uz obavezu budžetskih organizacija (BO) da pripreme i dostave finansijske izveštaje. Ažuriranje i sprovođenje odgovarajuće računovodstvene metodologije.
- 2.4 Identifikacija i razvoj kontrole: priprema standardnih operativnih procedura, uključujući opise procesa i dijagrama toka sa identifikovanim kontrolama, kao što su: planiranje budžeta, izvršenje budžeta, izdvajanja, obaveze, javne nabavke, upravljanje prihodima i rashodima, plaćanje imovine i odgovornost uprave.
- 2.5 Proširenje ISUFK funkcija: da pruža informacije za izveštavanje rukovodstva o izvršenju budžeta i finansijskoj analizi aktivnosti kako bi se menadžerima omogućila procena efikasnosti i efektivnosti.
- 2.6 Pregled finansijskog pravila o prijavljivanju zaostalih obaveza.
- 2.7 Izveštavanje Jedinice za dugove/Trezora na tromesečnoj osnovi o unutrašnjem dugu na osnovu podataka dobijenih od BO
- 2.8 Sankcionisanje budžetskih organizacija uskraćivanjem pristupa ISUFK za izvršenje budžeta u slučajevima zaostalih obaveza.
- 2.9 Praćenje BO putem ISUFK i elektronske arhive.
- 2.10 Povećanje kapaciteta u Jedinici za praćenje.

Srednjoročni pregled

U okviru koji sledi prikazana su zapažanja i preporuke srednjoročnog pregleda.

Cilj i pokazatelj Cilja 2. „Dospjele obaveze na kraju fiskalne godine kao % ukupnog rashoda” ostaju važeći.

Što se tiče aktivnosti, napravljene su sledeće promene:

- Aktivnost 2.1 se odvija „Izmena i dopuna zakonskih propisa i primena finansijskih propisa“. Fokus ove aktivnosti je preusmeren na izradu Uredbe o finansijskom nadzoru budžetskih organizacija i na povećanje kapaciteta službenika BO za sprovođenje uredbe.
- Aktivnost 2.2. se odvija „Uvođenje modifikovanog računovodstva gotovinom u finansijskom izveštavanju“. Akcioni plan predviđa da se u 2020. godini izradi zakonska osnova za upotrebu modifikovanog gotovinskog računovodstva u izveštavanju.
- Aktivnost 2.3 se odvija „Proširenje funkcija ISUFK”.
- Aktivnost 2.4. „Sprovođenje Zakona o javnoj unutrašnjoj finansijskoj kontroli (ZJUFK)“ je nova aktivnost. Nakon usvajanja novog Zakona o JUFK, nova aktivnost predviđa obuku za finansijske službenike o sprovođenju novog zakona, kao i završetak sekundarnog

zakonodavstva koje proističe iz novousvojenog zakona.

- Aktivnost 2.5 „Praćenje unutrašnje kontrole u BO“, ova aktivnost se meri brojem internih kontrola koje vrši Centralna jedinica za usklađivanje (CJU) u BO”.
- Aktivnost 2.6 Sprovođenje „Opis procesa i jedinstveni standard za upravljanje rizikom“ je nova aktivnost koja predviđa sprovođenje procesa na opštinskom i centralnom nivou. CJU je izradio Smernice za knjigu procesa koje je odobrio ministar finansija. Knjiga procesa je namenski model smernica za sve nivoe javnog sektora kako bi se sproveli zahtevi za finansijsko upravljanje i kontrolu sa fokusom na analizu i upravljanje rizicima.
- Aktivnost 2.7 „Izrada i slanje na odobrenje Vladi konsolidovanog godišnjeg izveštaja o JUFK sistemu.
- Aktivnost 2.8 „Izrada pravnog okvira za regulisanje trogodišnjih obaveza. Ovo je nova aktivnost, čiji je cilj izmena postojećeg pravnog okvira koji će osigurati da se višegodišnje obaveze mogu efikasno evidentirati u sistemu kontrole obaveza.

Prioritet 3: Održivo ubiranje prihoda

Cilj reforme - Proširenje osnovice poreza preko suzbijanja utaje poreza i krijumčarenja robe.

Opis problema - U vezi prikupljanja prihoda od poreza, postoje dva problema koji negativno utiču na efikasnost prikupljanja prihoda.

- Prvi problem je poreski jaz. Prema izveštaju Svetske banke „Prihodi u javnom sektoru - poreske politike, utaja poreza i poreski jaz 2014,“ nizak nivo domaće naplate prihoda pokazuje da na Kosovu postoji „poreski jaz“. Procenjuje se da poreski jaz iznosi oko 34% u odnosu na domaći PDV.
- Drugi problem su poteškoće u prikupljanju poreskih dugovanja. Prema najnovijem izveštaju JRFO za 2014. godinu, poreska dugovanja su velika, a stopa naplate dugovanja je samo oko 23%. Ovo je potvrđeno u izveštaju MMF-a „TADAT“ koji smatra upravljanje neplaćenim poreskim dugovima kao „slabim“ i „da to zavređuje posebnu pažnju“. Takođe, u ovom izveštaju se zaključuje da je loše upravljanje neplaćenim porezima kombinovano sa neuspehom da se otplate nenaplativa dugovanja. Iako je došlo do povećanja broja slučajeva neplaćenih poreza do kraja 2012. godine, broj slučajeva u narednim godinama je ostao stabilan.

Kako bi se povećala naplata carinskih taksi, pitanja koje zahtevaju stalno angažovanje i resurse su utaja poreza i krijumčarenje:

- Problem sa utajom poreza na carinu (PDV, carina i akciza) je uglavnom prisutan zbog činjenice netačnog prijavljivanja prave vrednosti robe, netačne tarifne klasifikacije robe, porekla robe, pravog iznosa i stvarnog kvaliteta uvezene robe.
- Krijumčarenje robe i dalje je izazov za Carinu. Zelena granica se uglavnom koristi za krijumčarenje robe. Među vodećim uzrocima su nedovoljan broj policajaca u patrolama na sporednim putevima i teški planinski teren gde je granična linija problem sama po sebi. Utvrđivanje veće stope akcize u odnosu na susedne zemlje takođe predstavlja povećan rizik za krijumčarenje robe. Sve su to neki od

faktora koji neposredno ili posredno utiču na krijumčarenje robe.

Peti problem koji ima veze sa ukupnim prikupljanjem prihoda (uključujući i poreze i carinu) je potreba da se održava baza prihoda u budućnosti. Nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) u oktobru 2015. godine, prihodi od carina na uvezenu robu će se smanjiti, a izvori unutrašnjih prihoda treba da zamene granične prihode. Shodno tome, procenjuje se da će se iznos prihoda od trgovine smanjiti na oko 25 miliona evra tokom prve godine primene SSP-a. Moguća unutrašnja zamena je PDV. Ovo zahteva da prikupljanje PDV-a bude efikasnije.

Osnovni uzroci – Suština problema poreskog jaza je preovlađujuća pojava utaje poreza među poreskim obveznicima i nesposobnost Poreske uprave Kosova (PUK) i Kosovske carine (CK) da se identifikuju svi akteri i transakcije koje podležu oporezivanju. Efektivnije organizovanje zasnovano na upravljanju rizicima biće u mogućnosti da identifikuje neprijavljivanja neregistrovanih preduzeća kako bi se smanjio nivo neusklađenosti. Izveštaj TADAT opisuje potencijalne oblasti za poboljšanje u različitim aspektima PUK i CK.

Što se tiče problema poreskih dugovanja, primećeno je da više od polovine „starog dugovanja“ su iznosi manje vrednosti od € 200. Naplata ovih dugova je otežana zbog nepostojanja kapaciteta zaposlenih u regionima i zbog nepostojanja prioriteta regionalnih kancelarija da rešavaju problem poreskih dugovanja. Takođe, nastojanja koja se odnose na male iznose duga smanjuju kapacitet za naplatu potraživanja.

U cilju povećanja naplate carinskih taksi, pitanja koja zahtevaju kontinuirani angažman i resurse su pitanje utaja poreza i krijumčarenje:

Predložene aktivnosti - U skladu sa Strateškim planom PUK-a za period 2015-2020. i Strateškim planom CK 2016-2018. obavljaju se sledeće aktivnosti za povećanje baze prihoda i efikasno prikupljanje poreza:

3.1 Formiranje Uprave za prihode: U skladu sa odlukom Vlade od 22. jula 2015. godine, odlučeno je da se izvrši integracija Poreske uprave Kosova (PUK) i Kosovske carine (CK) u zajedničku upravu za prihode. Osnivanje Uprave za prihode zasniva se na potrebi da se poboljšaju usluge za poreske obveznike, smanji poreski „jaz“ kroz jednostavnije i efikasnije strukture naplate poreza, povećanje efikasnosti naplate poreza i smanjenje troškova u procesu, povećanje autonomije institucionalnih struktura koje se bave prikupljanjem prihoda stvarajući efikasnije institucionalne strukture za sprovođenje poreske i carinske politike i ispunjavanje kriterijuma neophodnih za proces integracije u EU.

Sprovođenje zakona o otpisu dugova: Zakon je usvojen u avgustu 2015. godine, dok je stupio na snagu septembra 2015. godine i treba da se sprovede tokom 2016. Pošto su ovi dugovi otpisani, položaj neplaćenih dugova postaje jasniji i akcenat na dug koji može da se naplati.

3.2 Početak elektronske usluge e-faktura; koncept rada u ovom sistemu je osmišljen tako da svaka faktura sa PDV-om između pojedinačnih preduzeća mora da ima elektronski potpis Informativnog sistema PUK. Pošto ni ove godine nije dodeljen budžet za ovaj projekat, ove godine se očekuje da bude razvijena jedna komponenta elektronske prijave gde će svi poreski obveznici moći da sistemu PUK pošalju knjige prodaje na mesečnom nivou.

3.3 Modernizacija informacionih sistema. Uz podršku stručnjaka MMF-a funkcionalizovana je softverska platforma za upravljanje promenama (*Change Management Repository - AUP*) bazirana na platformi *Enterprise Architect*. Sve promene će se bazirati na strateškim ciljevima PUK- a koji su deo Strateškog plana 2015-2020.

U zavisnosti od tendera, novi sistem može biti uveden u funkciju krajem 2017. i u drugoj polovini 2018. Evropska komisija je obećala 4 miliona evra, dok je iz budžeta Kosova za 2016. godinu obećano 1,2 miliona od 3 miliona evra koji su planirani za period od tri godine.

- 3.4 Povećanje sposobnosti i veština osoblja/kapaciteta Odseka za upravljanje rizikom (OUR). Planirano je da osoblje OUR učestvuje u internoj i spoljnoj obuci sa ciljem povećanja znanja o modernim pristupima i strategijama poštovanja upravljanja rizikom. OUR radi na unapređenju nekoliko alata koji će se koristiti u cilju utvrđivanja rizika i boljeg upravljanja procesom upravljanja rizicima kao: unapređenje modula rizika, modul ASCI (Automatsko određivanje kontrole i inspektora) onda tokom ove godine OUR je podneo zahtev za uvođenje novog softvera poslovne inteligencije koji će biti sproveden od 2017.
- 3.5 Povećana međunarodna saradnja po pitanjima carine; smanjenje utaje poreza za carinu, povećaće se broj zemalja sa kojima postoji sporazum o saradnji za proveru vrednosti ili razmenu podataka/dokumentacije.
- 3.6 Automatizacija unutrašnjih carinskih sistema i procedura stvaranjem novih sistema/modula koji bi mogli da doprinesu direktno očuvanju nivoa nadzora, efikasnosti inkasiranja unutrašnjih carinskih prihoda i na granici, eliminisanje diskrecionog prava i donošenje odluka službenika, kao i istovremeno da se olakšaju i pojednostave carinske procedure.
- 3.7 Povećanje nadležnosti službenika u profesionalnim oblastima i prema potrebama poslovanja kroz unapređenje postojećeg znanja i veština ili novih obuka koje neposredno utiču na propisno sprovođenje politika i carinskog zakonodavstva i u skladu s tim utiču i na povećanje prikupljanja prihoda.

Srednjoročni pregled:

U okviru koji sledi prikazana su zapažanja i preporuke srednjoročnog pregleda.

Što se tiče pokazatelja, napravljene su sledeće promene:

- Pokazatelj 1. „Broj poreskih obveznika koji dobrovoljno prijavljuju porez“ ostaje relevantan i važno je pratiti da li se broj dodatno povećava.
- Pokazatelj 2. „Broj registrovanih poslovanja sa PDV-a je uklonjen jer se nije smatrao relevantnim i nije propisno odražavao cilj.
- Pokazatelj 3. „O naplati dugova, izmenjen je u: „Smanjenje nivoa poreskih neplaćenih obaveza kao procenat godišnjih poreskih prihoda (PUK)“. Pokazatelj je revidiran u skladu sa nedavnim projekcijama prihoda u budžetu za 2019. U budžetu za 2019. godinu, za razliku od prethodnih godina definisani su jasni administrativni ciljevi za smanjenje stope poreskog duga.

Što se tiče trenutnih aktivnosti, napravljene su sledeće promene:

- Aktivnost 3.1 „Povećano pravovremeno podnošenje prijava“ je **nova** aktivnost identifikovana kao prioritet za PUK, nakon TADAT izveštaja za 2017. godinu (**P4-10. Stopa podnošenja prijave na vreme; Ocena C**). Napredak u ovoj aktivnosti se meri procentom podnošenja prijave na vreme. Povećana stopa podnošenja prijave na vreme ukazuje na efektivno upravljanje propisima, uključujući na primer, uspostavljanje delotvornih procedura i struktura za ublažavanje

neblagovremenog podnošenja zahteva za sve vrste poreza i periode.

- Aktivnost 3.2 „Automatizovana procena rizika kako bi se omogućilo trenutno odobravanje i plaćanje PDV-a koji predstavlja nizak rizik”. Ovo je **nova** aktivnost identifikovana kao prioritet za PUK, nakon **TADAT izveštaja za 2017. godinu. P5-14** Pravovremenost plaćanja; **Ocena D.** Revidirani akcioni plan predviđa da će do 2020. godine biti postignuta potpuna operativnost sistema automatske procene rizika za zahteve za povraćaj PDV-a. Zahtevi za povraćaj PDV-a sa niskim rizikom će biti odobreni i isplaćeni u roku od 7 dana, dok će za ostale biti potrebno do 30 dana.
- Aktivnost 3.3 se odvija „Modernizacija informacionog sistema“.
- Aktivnost 3.4 „Povećane aktivnosti za borbu i sprečavanje krijumčarenja robe”. Prekretnice za 2019. i 2020. godinu predviđaju povećanje kontrola patrola/ operativnih aktivnosti na otkrivanju krijumčarene robe.
- Aktivnost 3.5 „Borba protiv krijumčarenja robe i olakšavanje trgovine” je izmenjena. Fokus revidirane aktivnosti je na automatizaciji registracije i kontrole tranzita kroz integraciju RFID sistema (carinski nadzorni sistem).
- Aktivnost 3.6 „Povećanje kapaciteta Kosovske carine za održivo prikupljanje prihoda“. Cilj ove aktivnosti je povećanje nadležnosti službenika u profesionalnim oblastima i prema potrebi i poslovanja kroz unapređenje trenutnih znanja i veština ili novih obuka koje neposredno utiču na propisno sprovođenje carinskih politika i zakonskih propisa i u skladu s tim utiču i na povećanje prikupljanja prihoda.

Prioritet 4: Izrada Srednjoročnog okvira rashoda (SOR)

Cilj reforme – Dalje unapređenje uloge SOR-a kao dokumenta koji povezuje Nacionalnu strategiju i planiranje budžeta za naredne tri godine.

Opis problema - U skladu sa ZUJFO, Ministarstvo finansija izrađuje Srednjoročni okvir rashoda (SOR) koji je trogodišnji dokument koji treba da obezbedi vezu između makroekonomskih i fiskalnih prognoza sa izjavom prioriteta praktičnih politika Vlade koji se zasnivaju na sektorskim strategijama.

Uloga SOR-a kao dokumenta koji povezuje strateško planiranja i godišnji budžet je smanjena usled sledećih problema.

Izjava o prioritetima Vlade predstavljena u SOR-u treba da bude kratka i da predstavi jasne prioritete koji će se finansirati u srednjoročnom periodu. Trenutno Izjava Vlade određuje mnoge prioritete (suštinski sve moguće aktivnosti), ne određujući precizno definisane prioritete Vlade.

Troškovi sektorskih strategija treba da budu u skladu sa realnim mogućnostima budžeta i kao osnova za izradu SOR-a. U našem slučaju, nepostojanje potpunih obračuna troškova po strategijama je onemogućilo potpuno propisno obračunavanje troškova u Srednjoročnom okviru rashoda.

Postoji odstupanje između ograničenja određene potrošnje u SOR koji je odobren u aprilu i konačnog

plafona godišnjeg budžeta za budžetske organizacije usvojenog u oktobru iste godine. Ove razlike su veće između budžeta za drugu godinu i planiranja u SOR-u sa trenutnim budžetom usvojenim u tekućoj godini. Ove razlike u planiranju usvojenog budžeta u vezi sa plafonom propisanim u SOR postoje kako na nivou planiranja budžetskih organizacija, tako i na nivou ekonomske klasifikacije i programa.

Osnovni uzroci - U cilju poboljšanja uloge dokumenta SOR-a kao vodiča kroz proces izrade budžeta treba da se rešavaju sledeći glavni razlozi.

U većini slučajeva, bilo je tendencija da se sektorske strategije tretiraju kao posebni dokumenti, a njihovi troškovi nisu uključeni u mikro-fiskalni okvir SOR.

Prva godina planiranja SOR-a pruža indikativne cifre o godišnjem budžetu. Dve naredne godine se samo ponavljaju smanjujući ulogu planiranja ovog dokumenta.

Samim tim što ne postoji nikakva pravna odredba koja predviđa usvajanje SOR-a od strane Skupštine, Vlada i ministarstva često menjanju planiranje budžeta. Promene u prilagođavanju troškova su ad hok promene koje se mogu pojaviti u kratkom vremenskom periodu i one se obično ogledaju u smanjenju kapitalnih projekata.

Još jedan problem je to što niti strateški planovi niti SOR i budžet ne uključuju procene rizika za najočiglednija pitanja kao što su kašnjenja u realizaciji složenih projekata, praznine u strategiji ili blagovremeno planiranje ukupnih troškova.

Takođe se primećuje da je dosadašnja praksa pripreme SOR takva da svaka budžetska organizacija posebno dostavlja svoj SOR predlog budžeta; nedostaje sektorski pristup za fazu SOR-a (u kojoj su BO konsolidovane u jedan sektor). S obzirom na veliki broj (malih) budžetskih organizacija, teško je da se održi strateški fokus i veza sa Nacionalnom strategijom.

Predložene aktivnosti – Predložene su sledeće aktivnosti kako bi se rešili nedostaci u oblasti SOR-a:

- 4.1 Funkcionalnost Upravljačke grupe za strateško planiranje (UGSP) u skladu sa Odlukom Vlade br. 11/14 od 3/18/2015. i Komisije za strateško planiranje (KSP) uspostavljene Odlukom Vlade br. 2 /70 od 15.1. 2016.
- 4.2 Obuka za jačanje procene budžetskog uticaja: Vlada-MF/Odeljenje za budžet 2015. godine izdalo je Administrativno uputstvo (AU) 3/2015. o proceni uticaja novih inicijativa Vlade na budžet koja je obavezala BO da popune obrasce za procenu uticaja na budžet svih inicijativa koje treba da usvoji Vlade, uključujući: nacрте zakona, administrativna uputstva, nacрте pravilnika, strategije (i akcione planove).
Prilikom popunjavanja obrazaca, BO treba da na specifičan način utvrde: cilj, zadatke, rezultate, aktivnosti koje identifikuju troškove nove inicijative i izvore finansiranja (grant Vlade, zaduživanja i donatore, itd.).
Primena ovog AU na odgovarajući način od strane BO smanjiće nepodudaranje troškova u strategijama predstavljenim u SOR. U vezi s ovim AU, Ministarstvo finansija je obezbedilo obuku i u mogućnosti je da pruži obuku kadgod budžetske organizacije to zahtevaju.
- 4.3 Priprema objašnjenja za odstupanja između plafona SOR-a i plafona godišnjeg budžeta; MF će pružiti detaljne informacije o odstupanjima između SOR-a i plafona godišnjeg budžeta kroz jednu standardizovanu tabelu u skladu sa članom 19.1 ZUJFO (tačke D i E). Standardizovana tabela u kasnijoj fazi će pružiti više informacija o promenama na nivou BO imajući u vidu da su ove

varijacije iznad prethodno utvrđenog minimalnog iznosa.

4.4 Procena rizika od strane budžetskih organizacija u fazi planiranja SOR. SOR će obuhvatiti standardni obrazac za opis i tabelarno prikazivanje predviđenih rizika (kao što su planiranje promena na vreme prema političkim odlukama, planiranje na vreme troškova za kapitalne projekte i naročito za kompleksne projekte, kao i troškovni jaz u različitim strategijama, itd.) koje moraju da popune BO.

4.5 Primena sektorskog pristupa u pripremi SOR-a; Pripremiće se jedan predlog za sektorski pristup u izradi SOR-a. Sektorski pristup će odrediti vodeća sektorska ministarstva kojima će druge BO koje funkcionišu u sektoru podneti srednjoročno planiranje budžeta.

Srednjoročni pregled

U okviru koji sledi prikazana su zapažanja i preporuke srednjoročnog pregleda.

Cilj i pokazatelj Cilja 4 **ostaju važeći.**

Što se tiče aktivnosti, napravljene su sledeće promene:

- Aktivnost 4.1 „Jačanje kapaciteta za izradu procene uticaja novih vladinih inicijativa na budžet“ ostaje nepromenjena. Cilj je da se svake godine obučava najmanje 90 javnih službenika o proceni uticaja na budžet.
- Aktivnost 4.2 „Sprovođenje sektorski zasnovanog pristupa u pripremi SOR-a, iako je realizovana (vidi aktivnost 4.5 u izvornom nacrtu)“ i dalje ostaje važna aktivnost. Fokus je na daljem usklađivanju sektora između Nacionalnog strateškog plana i SOR-a, tako da bude jasnije da prioritetni sektori dobijaju više finansijskih sredstava.
- Aktivnost 4.4 „Procena uticaja predloženih praktičnih politika sa uticajem na budžetske prihode i rashode“ je nova predložena aktivnost. Aktivnost je predložena u skladu sa ciljem održavanja makro-fiskalne stabilnosti i pažljivog trošenja budžeta. Uticaj novih predloženih praktičnih politika treba da bude dosledan sa realnim budžetskim sredstvima i da služi kao osnova za izradu nacrtu SOR-a.

Prioritet 5: Kredibilitet i kontrola realizacije godišnjeg budžeta

Cilj reforme - Jačanje pouzdanosti godišnjeg budžeta kroz poboljšano godišnje planiranje i njegovu pouzdanost, uključujući i planiranje na nivou programa, kako bi se osiguralo da budžetiranje bude u skladu sa ciljevima makro-fiskalnog okvira i strateških ciljeva Vlade.

Opis problema - Jedan od glavnih problema koji su utvrđeni u pogledu pouzdanosti budžeta su visoke devijacije vrednosti budžeta tekuće budžetske potrošnje u poređenju sa planiranjem budžeta na početku godine. U toku 2014. godine, jedno takvo odstupanje u strukturi rashoda je rezultat planiranja većih rezervnih sredstava (plate, veterani, itd.), kao i transferi u poslednjem tromesečju fiskalne godine dozvoljeni Zakonom o godišnjem budžetu, član 13.2.

Drugi glavni problem u budžetiranju je to što se planiranje budžeta od strane BO još uvek zasniva na osnovu ekonomske i administrativne klasifikacije, a ne prema programima/ praktičnim politikama. To čini budžet manje fleksibilnim i nedostaju mu informacije o pokazateljima učinka.

Ostali nedostaci su pitanja koja se odnose na obuku osoblja BO da koriste dva sistema za planiranje budžeta (SRUB i PIP), posebno obuku novih kadrova, itd.

Mere za smanjenje rizika nisu predviđene i problemi su rešavani ad hoc kroz smanjenje potrošnje gde god je to bilo moguće. Većina planiranih aktivnosti i posebno novih aktivnosti sa značajnim troškovima su modifikovani, promenjeni, obustavljeni ili je budžetska godina završena sa značajnim obavezama.

Osnovni uzroci - Jedan od razloga za nedostatak pouzdanosti (kredibiliteta) budžeta je optimistična prognoza za budžetske prihode koja je rezultovala stalnom revizijom rashoda. Optimistične prognoze, identifikovane u toku 2015. godine oštetile su proces izrade budžeta, stvarajući hitnu i nepredviđenu potrebu da dođe do prilagođavanja kako u planu potrošnje, tako i u planu prihoda. Ovo pitanje je već obrađeno u Prioritetu br. 1. Još jedno ključno pitanje u pripremi godišnjeg budžeta je politički uticaj koji utiče na promene budžeta za realizaciju određenih praktičnih politika, a to utiče i na strukturu budžeta za BO, takođe i u promeni budžetskih granica za određene budžetske organizacije i u ukupnom budžetu uopšte.

Treba istaći da transferi u toku godine nisu u suprotnosti sa budžetskim pravilima. Član 30 ZUJFO, dozvoljava sveobuhvatne administrativne transfere u okviru budžetskih organizacija (25%) da bi prenele finansiranje budžeta između izdvojenih budžetskih stavki sa negativnim uticajem bez potrebe da se obavesti Skupština. Pored toga, član 14.2 Zakona o godišnjem budžetu za 2016. godinu omogućuje Vladi da prenese sredstva iz budžetskih organizacija do 5% od ukupnog godišnjeg budžeta bez prethodnog traženja odobrenja Skupštine. Fleksibilnost koju obezbeđuju ove dve zakonske odredbe negativno utiče na kredibilitet budžeta i čini manje hitnom tačnu procenu budžeta u fazi planiranja.

Ovaj prostor fleksibilnosti može biti povezan sa nesaradnjom između višeg rukovodstva, što znači veće angažovanje i bolju saradnju na početku planiranja budžeta između političkog osoblja (Kabineti ministara) sa glavnim administrativnim službenicima i glavnim finansijskim službenicima BO kako bi se uradilo usklađivanje politike BO sa budžetom. Kao posledica ove nesaradnje tokom planiranja i izvršenja budžeta vrše se razne promene u budžetu, kao transferi i ponovna raspodela kroz programe/potprograme i u ekonomskim kategorijama.

Predložene aktivnosti – Predlažu se sledeće aktivnosti kako bi se poboljšala pouzdanost budžeta:

- 5.1 Izrada Administrativnog uputstva za transfere - preraspodele; AU utvrđuje jasne kriterijume za opravdanje transfera - ponovnu raspodelu u skladu sa članom 30 ZUJFO i članom 14 Zakona o godišnjem budžetu. Takođe definiše listu dodatnih dokumenata kako bi se dokazala opravdanost tih zahteva, osiguravajući da se odstupanja od budžetske strukture bez obzira na vrednost vrše samo u slučajevima neposrednog popunjavanja pozicija kako je propisano zakonom.
- 5.2 Budžetiranje zasnovano na programima: Model budžetiranja zasnovan na programu biće uveden za Ministarstvo finansija 2017. U zavisnosti od rezultata, model će se proširiti na druge budžetske organizacije. Potencijalne koristi od budžetiranja koje se zasniva na programu su transparentnost u pogledu veze između budžetskih raspodela i rezultata.

Srednjoročni pregled

U okviru koji sledi prikazana su zapažanja i preporuke srednjoročnog pregleda.

Što se tiče pokazatelja, napravljene su sledeće promene:

Pokazatelj 1 iz Prioriteta 5 je izmenjen u skladu sa varijabilnim pokazateljem o Sporazumu EU o SSP: „Odstupanje od centralnih ukupnih stvarnih troškova u odnosu na usvojeni budžet na početku fiskalne godine (ukupan nivo)”.

Što se tiče trenutnih aktivnosti, napravljene su sledeće promene:

- Aktivnost 5.1 Sprovođenje administrativnog uputstva o transferima - preraspodelama. AU ostaje relevantno za rešavanje ovog osnovnog uzroka. Aktivnost i prekretnice su preformulisane kako bi se osiguralo sprovođenje administrativnog uputstva. Revidirani akcioni plan predviđa njegovo sprovođenje u 2019. godini uključujući i obuku oko 100 BO službenika za sprovođenje AU.
- Aktivnost 5.2 je revidirana u odnosu na prvobitni nacrt na „Izrada analitičkog dokumenta o upravljanju učinkom“. Preporučuje se da se pripremi strateški dokument o programskom budžetiranju kao prvi korak.

Prioritet 6: Kvalitet informacija o kapitalnom budžetu

Cilj reforme - Efikasnije i efektivnije upravljanje planiranjem i nadzorom javnih investicija od strane budžetskih organizacija u PJI sistemu što će uticati na propisno planiranje kapitalnih projekata koji treba da budu međusobno povezani sa Nacionalnom strategijom za razvoj i prioritetima Vlade.

Opis problema - Kapitalni projekti se planiraju preko sistema Programa javnih investicija (PJI). Sve BO tokom procesa planiranja budžeta su dužne da svoje zahteve za kapitalne projekte predaju kroz sistem PJI, gde za svaki kapitalni projekat moraju da se navedu informacije u skladu sa zahtevima PJI. Takođe, moraju da ispune analizu troškova/koristi.

Budžetske organizacije su dužne da podnesu tromesečne izveštaje preko PJI sistema o finansijskom planu i fizičkom napretku projekta tokom njegovog sprovođenja. Informacije razmatra Odeljenje za budžet pri Ministarstvu finansija.

Uloga Ministarstva finansija ostaje ograničena u izboru i određivanju prioriteta kapitalnih projekata, dok rad Komisije za javne investicije (KJI) osnovane u 2010. je ocenjen kao neefektivan u proceni i odabiru projekata. Odlukom Vlade br. 2/70 od 15/01/2016. stavljena je van snage Odluka o osnivanju KJI i osnovana je Komisija za strateško planiranje² koja će predvoditi proces Sistema integrisanog planiranja na Kosovu i koja će između ostalog biti odgovorna za strateško razmatranje kapitalnih investicija.

Prilikom planiranja kapitalnih projekata, budžetske organizacije ne pružaju potpune i tačne informacije o projektu kao što to zahteva PJI sistem. Neki od problema uočenih tokom planiranja kapitalnih projekata u sistemu PJI uključuju:

² Stalni sastav Komisije za strateško planiranje: 1) premijer, predsedavajući

- Nedostatak analize troškova/koristi velikih projekata (preko 1 milion evra);
- Neproписno planiranje procene projekta što podrazumeva promenu ukupnih troškova planiranog projekta sa ukupnim troškovima projekta koji je realizovan.
- Netačne informacije o troškovima projekata podeljene u kapitalne i operativne troškove koji utiču na potcenjivanje ukupne vrednosti kapitalnog projekta.
- Planiranje projekata u kategoriji kapitala koje se odnosi na operativne troškove.

Osnovni uzroci – Neki od razloga koji prouzrokuju probleme su navedeni u nastavku:

Iako je ostvaren napredak u poboljšanju/razvoju PJI sistema, budžetske organizacije još uvek ne koriste dovoljno sistem za planiranje i praćenje. To je uglavnom zbog kretanja osoblja i nepostojanja redovne obuke za korisnike PJI sistema.

Politički uticaj je jedan od faktora koji negativno utiče na planiranje kapitalnih projekata, posebno nakon što je Vlada usvojila budžet. Projekti sa manjom novčanom vrednošću nego što zaista koštaju predstavljaju se skupštinskim odborima Skupštine Kosova.

Jedan od problema je takođe nesaradnja između višeg rukovodstva što podrazumeva angažovanje i saradnju na samom početku planiranja budžeta za kapitalne troškove između političkog osoblja (kabineta ministara) sa glavnim administrativnim službenicima i glavnim službenicima za budžet budžetskih organizacija.

Drugi problem je taj što je struktura budžeta ograničena i ne dozvoljava fleksibilnost u promeni ekonomskih kategorija i što utiče na to da se neki projekti nejasno svrstavaju u kapitalne rashode.

Trenutno, Odeljenje za budžet nema dovoljno angažovanih radnika za PJI sistem koji bi radili na održavanju sistema kao i na potvrđivanju informacija koje BO unose u PJI sistem. Tokom planiranja i izvršenja budžeta mogu da se pojave razni ad hok zahtevi za razvoj u sistemu od viših političkih nivoa, tehnički zahtevi ili druga pitanja, što ubuduće može predstavljati ozbiljan problem za funkcionisanje i razvoj sistema.

Još jedan specifičan problem na nivou lokalne vlade je to da je kapitalni budžet za većinu projekata podeljen između nekoliko programa i umesto da se njima upravlja relevantnim programima, njima se upravlja jedinstvenim programom. Ova praksa ne dozvoljava upravljanje i kontrolu nad planiranjem i realizacijom kapitalne investicije.

Predložene aktivnosti – Aktivnosti u nastavku predlažu se u cilju poboljšanje kvaliteta informacija o kapitalnim investicijama:

- 6.1 Dalje jačanje uloge Odeljenja za budžet i MF-a u proceni i izboru projekata i u stvaranju mehanizma za kontrolu kvaliteta podatka koje VO unose u PJI sistem.
- 6.2 Organizovanje obuke za PJI sistem: Da se organizuje obuka za sve korisnike PJI sistema u oblasti planiranja kapitalnih projekata i za modul praćenja.
- 6.3 Izdavanje uputstva koje jasno definiše šta treba smatrati kapitalnim projektom (definicija) koje takođe obavezuje budžetske organizacije da tokom planiranja projekta odvojeno predstave operativne troškove tokom realizacije projekta i nakon završetka projekta.
- 6.4 Održavanje PJI sistema: povećati broj zaposlenih koji će raditi na održavanju, razvoju i

preispitivanju funkcija PJI sistema u skladu sa potrebama i podnetim zahtevima.

Srednjoročni pregled

U okviru koji sledi prikazana su zapažanja i preporuke srednjoročnog pregleda.

Što se tiče pokazatelja, napravljene su sledeće promene:

- Pokazatelj „Broj preraspodela za BO na centralnom nivou“ ostaje relevantan i važno je pratiti da li se broj još više smanjuje.
- Pokazatelj 2, Prioriteta 6 je zamenjen sa: „Održavanje nivoa planiranih kapitalnih rashoda na ukupne planirane rashode“, budući da je učinak, uglavnom, na ciljanom nivou.

Što se tiče trenutnih aktivnosti, napravljene su sledeće promene:

- Aktivnost 6.1, „Usvajanje Administrativnog uputstva o kriterijumima za izbor i određivanje prioriteta kapitalnih projekata“. Odgovarajuće uputstvo je pripremljeno. Za Akcioni plan 2019 - 2020. aktivnosti su usmerene na sprovođenje ovog uputstva.
- Aktivnost 6.2, „Organizovanje obuke o PJI sistemu (obuka novih službenika i unapređenje znanja postojećih službenika)“ treba da se nastavi jer program obuke o PJI sistemu još uvek nije završen;
- Aktivnost 6.3 „Usvajanje Administrativnog uputstva (AU) o definisanju kapitalnih projekata“. Odgovarajuće uputstvo je pripremljeno. Za Akcioni plan 2019 - 2020. aktivnosti su usmerene na sprovođenje ovih uputstava.

Prioritet 7: Javne nabavke

Cilj reforme.- Osigurati efikasno, transparentno i pravilno korišćenje javnih sredstava, kao i primenu osnovnog principa “vrednost za novac” u javnoj nabavci.

Opis problema.- Nepotpune informacije o kapitalnim i operativnim troškovima i, samim tim, pogrešna procena troškova novih kapitalnih projekata.

Zakon 05/L-068 o izmenama i dopunama Zakona 04/L-042 o javnim nabavkama Republike Kosovo, izmenjen i dopunjen Zakonom 04/L-237, obezbeđuje efikasniju, transparentniju i pravilniju upotrebu javnih sredstava, javnih izvora i drugih novčanih sredstava i izvora ugovornih organa na Kosovu, bazirajući javne nabavke na ključnom principu “vrednost za novac”. JRFO i SIGMA naglašavaju da je kvalitet zakona u skladu sa najboljim međunarodnim praksama i pravnom tekovinom EU.

Međutim, tokom sprovođenja Zakona br. 04/L-042 o javnim nabavkama u praksi, uočeni su neki nedostaci i poteškoće u njegovom sprovođenju ili čak u pravilnoj primeni. U poslednjem izveštaju generalnog revizora kaže se da je u javnim nabavkama ostvaren ograničen napredak, a nedostaci koji se ponavljaju u svim fazama nabavke i poboljšanje sistema i dalje predstavljaju izazov za Vladu Kosova u budućnosti.

U drugim međunarodnim izveštajima (JRFO, SIGMA) predlaže se jačanje kapaciteta i osiguravanje pravilnog funkcionisanja tela za javne nabavke, posebno kada je reč o propisnom imenovanju članova nadležnih odbora. U ovim izveštajima zahteva se i da se poboljša sprovođenja procesa javnih nabavki putem pravilnog korišćenja tenderskih procedura, centralizovanih nabavki i razvoja elektronskih nabavki. Istaknuta je i potreba da se ukloni prednosti koje se daju lokalnim ponuđačima.

Osnovni uzroci - S namerom da se reši pitanje neusaglašenosti i uzimajući u obzir komentare međunarodnih posmatrača već su predložene izmene i dopune zakona, a Skupština je 14. decembra 2015. godine usvojila izmenjeni Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama koji je stupio na snagu 21.01.2016. Izmenjeni zakon stvara bolji pravni osnov koji se odnosi na ponude, pitanja odbora, unutrašnje i spoljne nesuglasice, rokove za žalbe, prednosti za lokalne firme, centralizovane nabavke, zajedničku terminologiju za javne nabavke, usklađivanje sa budžetskim kodovima, pitanja obuke, usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa novom Direktivom EU o javnim nabavkama, sistem e - nabavke, kao i ukidanje prednosti za domaće ponuđača, bez obzira što su u SSP određeni rokovi za ukidanje ovih prednosti.

Izazov će biti i primena izmenjenog zakona. U tom kontekstu izrađena je nacionalna strategija za nabavke i njen akcioni plan, koji treba da se usvoje u cilju razvoja sistema javnih nabavki.

Glavni problemi koji su se javili tokom sprovođenja ZJN-a su: neodgovarajuće planiranje javnih nabavki, korišćenje neunapređenih procedura javnih nabavki, neadekvatna procena ponuda, određivanje nenormalno niskih cena što stvara veliki problem tokom sprovođenja ugovora, slabo poznavanje javnih nabavki među ugovornim organima, ekonomskim operatorima, institucijama javnih nabavki i građanima uopšte, neadekvatno upravljanje javnim ugovorima od strane ugovornih organa, pretežno zbog postavljanja rukovodilaca koji nisu adekvatni za oblast koju pokrivaju, a koji treba da vode sprovođenje ugovora; nejasna specifikacija vrste ugovora i njihovih preciznih rokova, nepostojanje specifikacije rokova za sprovođenje ugovora, postavljanje diskriminatorских kriterijuma.

Zahvaljujući e-nabavci doći će do povećanja transparentnosti, efikasnosti i isplativosti, smanjenja administrativnih prepreka, veće odgovornosti, itd. Korišćenje elektronskog sistema garantuje transparentan proces i obezbeđuje uslove za otvorenu i pravičnu konkurenciju među ekonomskim operatorima učesnicima.

Pored drugih vrsta praćenja, RKJN je počela sa praćenjem svih obaveštenja pre njihovog objavljivanja na svojoj veb stranici (obaveštenje o ugovoru, obaveštenje o davanju ugovora, obaveštenje o potpisivanju ugovora, obaveštenje o javnoj aukciji, itd.) i za sve vrednosti bez izuzetka, ovo praćenje se obavlja sa ciljem da se spreče i eliminišu eventualni propusti koji se mogu desiti na samom početku sprovođenja aktivnosti, kao što su eliminisanje diskriminatorских kriterijuma i nemerljivih kriterijuma, a zatim razmatra određivanje rokova za postupak objavljivanja tendera, trajanje ugovora, količinu, pravilno korišćenje procedure, itd.

Predložene aktivnosti.- U skladu sa nacionalnom strategijom za nabavke i njenim akcionim planom predložene su sledeće aktivnosti:

7.1 Uspostavljanje sistema elektronskih nabavki za obavljanje aktivnosti nabavke: Sistemi e-

nabavki imaće module za:

- E-tendere
- E-ugovaranje
- E-žalbe
- Upravljanje e-ugovorom

7.2 Priprema i sprovođenje centralizovanih aktivnosti nabavke: centralizovana nabavka i korišćenje okvirnog ugovora može da pojednostavi nabavke za male stvari ili stvari koje se redovno nabavljaju. Praksa ovih naprednih oblika nabavke će se intenzivirati. Ova aktivnost podrazumeva potrebu da se angažuje dodatno osoblje. □

7.3 Praćenje aktivnosti javnih nabavki: praćenje aktivnosti nabavke koje imaju za cilj uklanjanje nedostataka i nepoštovanja Zakona o javnim nabavkama. U skladu sa strateškim planom, pridavaće se više pažnje praćenju upravljanja ugovorom. Priroda praćenje ugovora i aktivnosti nabavke nužno traži angažovanje dodatnog osoblja, uključujući i domaće stručnjake kao što su arhitekte, inženjeri itd.

7.4 Podizanje svesti šire javnosti o pravilima javne nabavke: sa povećanom svesti o javnim nabavkama promeniće se percepcija javnosti i smanjiti mogućnosti zloupotrebe, a izveštavanje o zloupotrebi biće pravičnije i efikasnije. □

7.5 Obuka službenika za javne nabavke: treba održati osnovnu i naprednu obuku, uključujući i obuku u oblasti e-nabavke, u cilju proširenja znanja službenika za javne nabavke.

Srednjoročni pregled:

U okviru koji sledi prikazan je srednjoročni pregled

Što se tiče pokazatelja, unete su sledeće promene:

- Pokazatelj ‘udeo pregovaračkih procedura sa najavom’ ostaje relevantan i važno je pratiti da li udeo nastavlja da opada.
- Pokazatelj ‘procenat praćenja obaveštenja o ugovoru’ zamenjen kao učinak uglavnom je na ciljanom nivou.
- Zatim, unet je pokazatelj sadržan u ugovoru EU-SPS. Ovaj pokazatelj meri uticaj centralne javne nabavke na sledeći način: ‘Godišnja ugovorena vrednost od strane Centralne agencije za nabavke (CAN) u poređenju sa godišnjom vrednošću ugovorenih roba i usluga u javnoj nabavci u celini’.

Što se tiče trenutnih aktivnosti, izmenjeno je sledeće:

- Aktivnost 7.1: Dalji “razvoj aktivnosti centralizovane nabavke” ostaje relevantna i sadržana je kao aktivnost u Akcionom planu. Ključne tačke za 2019. i 2020. godinu usmerene su na godišnji procenat vrednosti proizvoda i usluga (i njihove novčane vrednosti) koje su planirane za centralizovanu nabavku.
- Aktivnost 7.2 je nova aktivnost, usmerena na “Jačanje CAN razvojem potrebnih kadrovskih i profesionalnih kapaciteta”. Ključne tačke za 2019. i 2020. godinu imaju za

cilj da se CAN u potpunosti osposobi profesionalnim kapacitetima.

- Aktivnost 7.3, “Unapređenje i jačanje sistema e-nabavki za sprovođenje aktivnosti nabavke”. U skladu sa potpunom primenom elektronskih nabavki, ključne tačke za 2019. i 2020. godinu su preformulisane i usmerene na izmene i dopune pravila i smernica za rad i primenu modula za upravljanje ugovorima u sistemu elektronske nabavke (za velike vrednosti).
- Aktivnost 7.4 „Sveobuhvatno praćenje ciklusa aktivnosti javnih nabavki u cilju smanjenja broja otkazanih aktivnosti“. Praćenje aktivnosti nabavke ima za cilj otklanjanje nedostataka i nepoštovanja Zakona o javnim nabavkama. U skladu sa strateškim planom, više pažnje će se posvetiti identifikovanju slučajeva otkazanih procedura.
- Aktivnost 7.5 “Izmene i dopune zakonskih propisa o javnim nabavkama”. Ključna tačka za 2019. godinu predviđa izradu i odobravanje Konceptnog dokumenta, nakon čega sledi usvajanje novog zakona u 2020. godini.
- Aktivnost 7.6 “Osnovna i napredna obuka službenika za javne nabavke” predviđa više od 400 službenika koji su prošli naprednu obuku i 90 koji su prošli osnovnu obuku u 2019. godini i oko polovine od ovog broja u 2020. godini.

Prioritet 8: Jačanje interne revizije

Cilj reforme.- Jačanje funkcije interne revizije kao usluge sa dodatnom vrednošću za odgovorno upravljanje.

Opis problema.- Iako se u izveštaju JRFO stanje interne revizije ocenjuje kao pozitivno, postoje neka pitanja koja se moraju rešiti kako bi se osiguralo održivo i efikasno funkcionisanje interne revizije. Ova pitanja su dobro predstavljena u Strategiji za unutrašnju kontrolu javnih finansija (2015-2019).

Prvo, postoji nekoliko budžetskih organizacija koje su male u smislu budžeta, operacija, zaposlenih i spektra javnih usluga, a koje su uspostavile funkcije interne revizije. Na osnovu kriterijuma za internu reviziju koji proizlaze iz ZUJFO, svaka budžetska organizacija, bez obzira na svoju veličinu, treba da osnuje komisiju za reviziju tamo gde je osnovana jedinica interne revizije, čak i ako radi sa samo jednim internim revizorom i malim iznosom budžeta, malo transakcija i malim brojem zaposlenih.

Drugo, obuka internih revizora obavezan je deo profesije. Do sada su programi obuke održavani uz podršku Evropske Unije kroz različite projekte. Ovi programi obuke uključuju većinu internih revizora, u zavisnosti od njihovog zapošljavanja i internih revizora. Trenutno ima oko 50% internih revizora koji poseduju međunarodni sertifikat CIPFA iz Velike Britanije, 40% revizora su u procesu sertifikacije, i 10% novih revizora koji su zaposleni nakon programa obuke. Prema informacijama koje imamo, Evropska unija neće podržavati dalje programe obuke i sertifikaciju internih revizora.

Treće, uprkos tome što postoje pravila za sprovođenje preporuka prema proceni JRFO, SIGMA, Centralnog odeljenja za usaglašavanje, internog revizora i eksternog revizora, njih rukovodstvo ne primenjuje na odgovarajućem nivou.

Osnovni razlozi.- Osnivanje komisija za reviziju u svakoj budžetskoj organizaciji, bez obzira na veličinu, broj zaposlenih i obim transakcija, i jedinica interne revizije sa samo jednim internim revizorom stvara troškove koji nisu mnogo efektivni i efikasni kada se analizira odnos troškovi/korist.

Profesija revizora zahteva da stalno držite korak sa razvojem i tako pratite najbolje profesionalne standarde i prakse, a na Kosovu još uvek nije uspostavljena domaća šema za obuku internih revizora, jer obuku internih revizora podržava Evropska unija.

Iako su uspostavljeni kontrolni mehanizmi za sprovođenje preporuka revizora, oni ne funkcionišu kako treba. Preporuke revizora nisu sprovedene zbog nepostojanja rukovodilačke odgovornosti.

Predložene aktivnosti.- Predložene aktivnosti su zasnovane na Strategiji UKJF/2015-2019:

- 8.1 Izmena Zakona o funkciji interne revizije: Zakon bi trebalo da racionalizuje funkciju interne revizije smanjenjem broja jedinica sa po jednim internim revizorom i povećanjem pokrivenosti interne revizije. To treba da se zakonski utvrdi u nekom amandmanu ZUJFO ili da se uključi u neki novi zakon o unutrašnjoj kontroli javnih finansija.
- 8.2 Ažuriranje priručnika za internu reviziju: ažuriranjem treba da se (i) proširi delokrug revizije - revizija učinka, revizija sistema IT, revizija sistema; ii) uključi šema praćenja; (iii) kreira evidencije o rizicima u godišnjim planovima revizije; (iv) uspostave mehanizmi za saradnju između jedinica za internu reviziju i resornih rukovodilaca za izbor područja visokog rizika za reviziju i daju saveti i preporuke.
- 8.3 Uspostavljanje lokalnog programa za sertifikaciju internih revizora i obuka internih revizora prema lokalnoj šemi sertifikacije.
- 8.4 Obuka internih revizora u oblasti revizije finansijskih sredstava EU: Uspostavljanje revizorskih kapaciteta za reviziju projekata koje finansira/sufinansira EU (izbor i obuka internih revizora za reviziju finansijskih sredstava EU).

Srednjoročni pregled

U okviru koji sledi prikazan je srednjoročni pregled

I cilj i dva postojeća pokazatelja ostaju važeći

Što se tiče trenutnih aktivnosti, izmenjeno je sledeće:

- Aktivnost 8.1 “Harmonizacija metodologije za praćenje JIR sa novim zahtevima Zakona o UKJF” i dalje je relevantna. Ključna tačka iz 2020. godine predviđa primenu unapređene metodologije nakon prilagođavanja Zakona o UKJF i usvajanja Zakona o UKJF.
- Aktivnost 8.2, “Praćenje jedinica za internu reviziju je nova predložena aktivnost”. Ključne tačke za 2019. i 2020. godinu imaju za cilj praćenje 10 jedinica za internu reviziju svake godine.
- Aktivnost 8.3 “Izrada plana obuke za interne revizore i organizacija obuke u skladu sa planom” i dalje je relevantna aktivnost za 2019. i 2020. godinu.

Prioritet 9: Jačanje eksterne revizije

Cilj reforme.- Formiranje vrhovne revizorske institucije koja dobro funkcioniše i koja vrši reviziju u skladu sa međunarodno priznatim standardima revizije javnog sektora.

Opis problema.- Spoljna procena koju je izvršio JRFO i izveštaj SIGMA govore pozitivno o radu Kancelarije generalnog revizora. Međutim KGR je još uvek nova organizacija i ima dovoljno prostora za poboljšanje u pravcu usklađivanja sa međunarodnim standardima za vrhovne revizorske institucije (ISSAI).

U skladu sa osnovnim očekivanjima od vrhovnih revizorskih institucija, kao što je navedeno u ISSAI 12, uočene su sledeće slabosti:

- Jačanje pozivanja na odgovornost, transparentnosti i integriteta vlasti i subjekata javnog sektora;
 - Nepoznavanje posledica stvaranja sistema upravljanja javnim finansijama zasnovanog na principima "COSO", njegovog organizacionog uticaja i koraka koje treba preduzeti;
 - Preporuke revizora ne primenjuju se u potpunosti i kao što se očekuje;
 - Modernizacija revizorskog pristupa i sredstava i dalje predstavlja izazov. Revizija učinka još nije dovoljno razvijena.
- Stalno demonstriranje važnosti građanima, Skupštini i drugim zainteresovanim stranama:
 - Ograničena podrška u izradi i sprovođenju reformi za naše zainteresovane strane;
- Biti model organizacija davanjem primera drugima
 - Mogućnost za upravljanje stalnom promenom;
 - Vlasništvo nad ukupnim korporativnim vrednostima i opšte individualne nadležnosti i osobine nisu u potpunosti osigurane;

Osnovni uzroci.- Glavni razlozi za nedostatke:

- A. Jačanje pozivanja na odgovornost, transparentnosti i integriteta vlade i subjekata javnog sektora;
 - Nepostojanje zakona koji osiguravaju potpunu funkcionalnu nezavisnost GR-a;
 - Nepostojanje novog imenovanog GR-a sa mandatom i mogućnostima da na zadovoljavajući način prevaziđe strateške izazove;
- B. Stalno demonstriranje značaja revizije građanima, Skupštini i drugim zainteresovanim stranama; i dalje slaba mogućnost generalizacije u vezi sa reformama;
 - Kvalitet revizije i saopštavanje njenih rezultata nije u potpunosti u skladu sa ISSAI;
- C. Biti modeli organizacije davanjem primera drugima
 - Nedostatak savremenog pristupa upravljanju u celoj instituciji;
 - Nedostatak radoznalosti i dubinskog razumevanja naših ukupnih korporativnih vrednosti, opštih individualnih nadležnosti i osobina;
 - Nedostatak znanja i stručnosti u određenim oblastima.

Predložene aktivnosti - U cilju otklanjanja nedostataka predlažu se sledeće aktivnosti:

- 9.1 Obezbediti institucionalnu nezavisnost: Izmenjen i dopunjen zakonski okvir usvojen je na Skupštini i imenovan je novi generalni revizor koji će osigurati nezavisnost KGR.
- 9.2 Otkloniti neusklađenost između revizorske prakse KGR i ISSAI: kao prvi korak, izvršena je procena na osnovu Okvira merenja učinka VRI-a (OMU-VRI). OMU-VRI pokriva relevantne ISSAI za institucionalni mandat, organizacione i upravljačke prakse i kvalitet revizorskog rada. Posebno se bavi pitanjima upravljanja kvalitetom revizije. Na osnovu ove procene pripremiće se strategija za dalje povećanje institucionalnih kapaciteta.
- 9.3 Vodič za reviziju regularnosti: vodič i metodologija KGR za reviziju regularnosti ažuriraće se tako da budu u skladu sa međunarodnim standardima i očekivanjima u pogledu kvaliteta. Ovaj vodič će se baviti metodologijom finansijske revizije i usklađenosti.
- 9.4 Dalji razvoj prakse KGR za reviziju učinka: priručnik za reviziju učinka biće ažuriran u skladu sa međunarodnim standardima. To će podrazumevati i reviziju IT.
- 9.5 Komunikacija sa Skupštinom: u cilju povećanja uticaja revizorskog rada, KGR je posvećena daljem razvoju odnosa sa odgovarajućim kontaktima u Skupštini (Odbor za budžet i finansije i Odbor za nadzor javnih finansija) s jedne strane i KBF/UKJF-om i Skupštinom s druge strane, koristeći nalaze KGR za pozivanje vlade na odgovornost.

Srednjoročni pregled

U okviru koji sledi prikazan je srednjoročni pregled

I cilj i tri postojeća pokazatelja ostaju važeći.

Što se tiče trenutnih aktivnosti, izmenjeno je sledeće:

- Aktivnost 9.1, Osiguranje institucionalne nezavisnosti NKR-a, ostaje relevantna aktivnost. Ključne tačke za 2019. i 2020. godinu usmerene su na izmene i dopune relevantnih zakonskih propisa za očuvanje nezavisnosti i mandata NKR u skladu sa ISSAI.
- Aktivnost 9.2 je nova predložena aktivnost, koja se odnosi na primenu softvera za automatizaciju revizije.
- Aktivnost 9.3, Ažuriranje vodiča za reviziju regularnosti, za izmenu priručnika ostaje relevantna. Vodič i metodologija revizije regularnosti KGR-a ažuriraće se u skladu sa međunarodnim standardima i očekivanjima u pogledu kvaliteta. Ovaj vodič će se baviti metodologijom finansijske revizije i usklađenosti.
- Aktivnost 9.4 “Dalji razvoj prakse revizije učinka NKR”, ostaje relevantna za 2019. i 2020. godinu.
- Aktivnost 9.5 o kontaktu sa Skupštinom ostaje relevantna.
- I aktivnost 9.6, praćenje i kontrola sprovođenja preporuka NKR, ostaje relevantna.

Prioritet 10: Poboljšanje IT sistema

Cilj reforme.- Poboljšanje sistema IT koji se koristi u Ministarstvu finansija u cilju poboljšanja kvaliteta finansijskih informacija.

Opis problema – U oblasti IT može se navesti nekoliko pitanja:

Ministarstvo finansija koristi nekoliko odvojenih sistema informacione tehnologije (IT) za upravljanje budžetom: sistem za upravljanje pripremom budžeta (SRUB), sistem planiranja javnih investicija (PIP), informacioni sistem finansijskog upravljanja Kosova (ISFUK), informacioni sistem za platne spiskove, e-nabavke, e-sredstava. Ovi sistemi IT nisu pravilno povezani što povećava obim posla i rizik od grešaka uz višestruko ručno unošenje podataka. Ovo je dovelo do nedostatka sistema izveštavanja sa integralnim i pouzdanim podacima iz različitih sistema.

Trezor je odgovoran za upravljanje svom opremom informacione tehnologije, uključujući i osam informacionih sistema koje on koristi. Trezor stalno pruža podršku za oko 80 korisnika Trezora, u vidu opreme IT, i za više od 1400 korisnika ISFUK, koji isključivo koriste opremu Trezora za pristup ISFUK-u i drugim sistemima Trezora. Međutim, infrastruktura ISFUK-a je starija od 11 godina, a oprema za održavanje ovog sistema više se ne proizvodi. Uzimajući u obzir rizik od kvara i nemogućnost da podrži infrastrukturu x64 bit, neophodno je da se ona zameni novom infrastrukturom.

Ministarstvo finansija treba da završi realizaciju elektronske arhive (digitalizacija arhive) koja će služiti da se arhiviraju kopije računa i finansijskih dokumenata u trenutku unošenja rashoda u ISFUK.

Trezor/MF ima priliku da u potpunosti izvrši funkcije praćenja uspostavljajući određeni nivo kontrole i u pogledu strogog sprovođenja finansijskih propisa za potrošnju javnog novca, ali i prateći i nivo isplate dugovanja budžetskih organizacija.

Osnovni uzroci.- Sistemi IT na Kosovu razvijani su u delovima u periodu 2000-2014, kada su razni donatori i projekti pomogli sa posebnim sistemima. Na primer, sistemi upravljanja budžetom (planiranje i izvršenje) razvijeni su na različitim platformama (Oracle, PHP, MSKL, Progress SQL, itd) i nisu međusobno povezani, pa zbog toga ne postoji jedinstveno i pouzdano izveštavanje.

Upravljačka grupa za IT razmatrala je ranije opciju za integrisani informacioni sistem upravljanja finansijama i uporedila je sa alternativom boljeg povezivanja sa postojećim sistemima. Pošto bi integrisano rešenje bilo prilično skupo i složeno za izgradnju, upravljačka grupa IT za sada se odlučila za poboljšanje postojećih sistema i instalaciju boljeg povezivanja kroz skladište podataka koje je povezano sa svakom aplikacijom.

Predložene aktivnosti - Da bi se olakšalo upravljanje javnim finansijama zahvaljujući boljim sistemima IT predlažu se sledeće aktivnosti:

- 10.1 Integrisanje sistema upravljanja budžetom kroz uspostavljanje skladišta podataka. Rešenje koje podrazumeva skladištenja podataka realizovaće se kroz sledeće korake: (i) dokumentovanje potreba i radnih procesa, (ii) izrada projektnih zadatka za integraciju sistema, (iii) završetak procedura nabavki i pokretanje kreiranja skladišta podataka, (iv) završetak kreiranja skladišta podataka; (V) integrisanje sistema ili bolja međusobna povezanost i (vi) razvoj sistema izveštavanja.
- 10.2 Modernizacija informacione tehnologije u Trezoru: treba povećati hardverske kapacitete, potpuna operacionalizacija centra podataka i nastavak rada u slučaju nesreća. Oprema treba da se kupi u periodu 2015-2018.
- 10.3 Uspostavljanje decentralizovane elektronske arhive od strane budžetskih organizacija: Neophodnu opremu za krajnje tačke treba da obezbede i kupe BO svojim finansijskim sredstvima, a Trezor će dati neophodne instrukcije za kompatibilne uređaje koji su potrebni za pristup sistemu. Sa realizacijom ovog projekta Trezor će moći da skladišti i čuva u

elektronskom formatu svu finansijsku dokumentaciju, bez obzira na lokaciju i aktivnosti BO. Pored toga, Trezor će imati pristup dokumentima i uskladištenim podacima, koji će se koristiti za analize i različite provere BO od strane Trezora. Od trenutka delegiranja ovlašćenja za rashode sa Trezora na BO, Trezor, odnosno Ministarstvo finansija, može da prati finansijske transakcije samo sa aspekta unosa u ISFUK.

Srednjoročni pregled

U okviru koji sledi prikazan je srednjoročni pregled

Cilj ostaje važeći, kao i pokazatelj rezultata.

Što se tiče trenutnih aktivnosti, izmenjeno je sledeće:

- Aktivnost 10.1 “Integrisanje sistema IT u MF i njegove podređene agencije” ostaje relevantna. Ključne tačke za Akcioni plan 2019-2020 predviđaju razvoj skladišta podataka i sistema izveštavanja (poslovno obaveštavanje).
- Aktivnost 10.2 predviđa “Uspostavljanje i operacionalizaciju sistema za oporavak od nesreće”.

Prioritet 11: Transparentnost budžeta

Cilj reforme.- Osiguravanje usklađenost informacija o budžetu Kosova sa standardom MMF/PSVF 2014. Kontni plan da se izmeni tako da bude u saglasnosti sa PSVF 2014, a zatim da se proces planiranja i izvršenja budžeta sprovede prema tom planu.

Opis problema.- Procene JRFO i SIGMA su uglavnom pozitivne kada je reč o stepenu transparentnosti budžeta koji je demonstriralo Kosovo. Jedan nedostatak je nemogućnost Kosova da izveštava o finansijskim informacijama Vlade u potpunosti prema standardu PSVF 2014.

Vlada Kosova do sada nije imala resurse ili strategiju za izveštavanje zasnovanu na priručniku o finansijskoj statistici Vlade. S obzirom da je Kosovo član MMF-a, očekuje se da ono izveštava i objavljuje statističke podatke u godišnjoj knjizi SVF u skladu sa PSVF 2014.

Informacije o statistici Vlade Republike Kosovo omogućavaju transparentnost i pružaju mogućnost za fiskalnu analizu. Izveštavanje u skladu sa SVF omogućava kreatorima politike i analitičarima da proučavaju finansijsko poslovanje i finansijsku poziciju vlade.

Kosovo je kao član MMF-a prvi put izveštavalo za period 2012 - 2014. godine u skladu sa PSVF 2001. Međutim, nije moglo da dostavi sve informacije u skladu sa standardom SVF 2001.

Osnovni uzroci.- Do sada nije bilo zvaničnih dokumenata za sektorizaciju opšte Vlade na osnovu zahteva PSVF. Trenutni kontni plan nije u potpunosti kompatibilna sa SVF 2001.

Predložene aktivnosti – Predlažu se sledeće aktivnosti:

- 11.1 Modifikovanje ISFUK ili kreiranje posebne alatke kako bi se omogućilo automatsko generisanje budžetskih izveštaja na osnovu kategorizacije SVF.
- 11.2 Pregled Kontnog plana Vlade.
- 11.3 Struktura Kontnog plana će biti pregledana, a novi kontni plan usklađen sa IPSAS i SVF biće odobren i unet u ISFUK.

- 11.4 Priručnik za vladinu finansijsku statistiku treba da se prevede na albanski, tako da zaposleni mogu da se obuče za realizaciju novog kontnog plana.
- 11.5 Objavljivanje vremenskih serija prihoda i troškova celokupne Vlade.
- 11.6 Objavljivanje budžeta prilagođenog građanima. Pošto je pravilno i sistematsko informisanje građana o budžetskim politikama i projektima od ključnog značaja, objavljivanje budžeta prilagođenog građanima smatra se dobrom prilikom za informisanje običnih građana o budžetskim politikama. Dokument budžeta prilagođenog građanima biće dodatni dokumenat uz Zakon o budžetu i budžetske tabele. Taj dokument će biti opis u kojem se neće koristiti nepotrebni stručni termini i brojevi da bi ga građani lakše razumeli.

Srednjoročni pregled

U okviru koji sledi prikazan je srednjoročni pregled

Cilj ostaje važeći, kao i pokazatelj rezultata.

Što se tiče trenutnih aktivnosti, izmenjeno je sledeće:

- Aktivnost 11.1 je izmenjena u Modifikovanje ISFUK kako bi se omogućila automatska priprema budžetskih izveštaja u skladu sa PSVF 2014. Ova aktivnost spaja četiri aktivnosti iz originalnog Akcionog plana SRUJF. Ključne tačke za 2019. i 2020. godinu predviđaju usklađivanje Kontnog plana sa PSVF 2014 i izradu budžetskih izveštaja u skladu sa kategorizacijom SVF.
- Aktivnost 11.2 “Pregled kontnog plana”. Ključna tačka za 2020. godinu predviđa primenu propisa o kontnom planu u procesu pripreme i izvršenja budžeta.
- Zadržane su aktivnosti 11.3 i 11.4 za izradu budžeta prilagođenog građanima i redovno finansijsko izveštavanje.

Prioritet 12: Razvoj održivosti kapaciteta za UJF

Cilj reforme.- Postojanje sistematskog, održivog i integrisanog načina razvoja kapaciteta državnih službenika u Upravljanju javnim finansijama korišćenjem domaće i spoljne ekspertize u oblasti javne administracije.

Opis problema.- Kapaciteti ljudskih resursa su očigledno jedan od preduslova za uspešno upravljanje javnim finansijama.

Spoljne procene (JRFO, SIGMA) su identifikovale potrebu za postojanjem specifičnih znanja, kao što je procena budžetskog uticaja inicijativa i politika, novih saznanja o analizi rizika, korišćenju sistema informacione tehnologije koji se sada koriste i onih koji će biti instalirana po prvi put (SRUB, Balance, PIP, Balance, PUK, CK, itd), uspostavljanju struktura za realizaciju decentralizovanih projekata EU (DSP), za sprovođenje revidiranog kontnog plana, itd.

U različitim oblastima, kao što su revizija i finansijsko upravljanje i kontrola (obuka i sertifikacija), javne nabavke (sa akcentom na e-nabavke) i PUK (modernizacija sistema informativne tehnologije, itd.), kontinuirano proširivanje znanja još više je definisano zakonom.

Prema tome, svi prioriteti sadržani u strategiji za reformu u upravljanju javnim finansijama, počevši od makro-ekonomskih prognoza, preko planiranja javnih investicija i nabavke do interne kontrole, zahtevaju odgovarajuće ljudske resurse u pogledu kvantiteta i kvaliteta.

Osnovni uzroci- Razvoj kapaciteta u oblasti upravljanja javnim finansijama sada je podeljen jer ne postoji sistematski način na koji Ministarstvo finansija može da organizuje svoje napore na razvoju kapaciteta. Najznačajniji mehanizam za prenos znanja prošao je kroz projekte tehničke pomoći i programe bratimljenja sa sličnim organizacijama u EU. Postojeća ekspertiza koju su stekliiskusni državni službenici da bi je predstavili kolegama kroz "obuku predavača" ne korist se.

Pošto će ubuduće akcenat manje biti stavljen na projekte tehničke pomoći i verovatno više na budžetsku podršku, potrebno je da se organizuje razvoj kapaciteta u oblasti upravljanja javnim finansijama na sistematičniji i održiv način.

Kosovski institut za javnu administraciju (KIJA) do sada nije ponudio dovoljno programa u oblasti upravljanja javnim finansijama.

Predložene aktivnosti – Za rešavanje potrebe za sistematikom i održivom obukom u oblasti UJF predlažu se dve mogućnosti:

- I. **Prva moguća opcija** bila bi primena najboljih praksi iz zemalja u regionu, ali i u EU, koje pokazuju da se organizacija obuke u oblasti upravljanja javnim finansijama sprovodi u okviru odgovornosti Ministarstva finansija u vidu neke škole za stručnjake u UJF. Takva škola bi radila sa malim brojem zaposlenih za logističke zadatke, dok bi se za svaku obuku predavači birali među državnim službenicima, a u slučaju da ih nema angažovali bi se spoljni stručnjaci.
- II. **Druga opcija** bi bila da se koristi Kosovski institut za javnu administraciju (KIJA). Ovaj institut za sada ne nudi mnoge programe koji su priznati kao neophodni za proširenje znanja u oblasti UJF. Korišćenje KIJA bi zahtevalo koordinaciju rada KIJA sa Ministarstvom finansija u cilju uspostavljanja programa i nastavnog plana za proširenje znanja u oblasti UJF.
- III. **Treća opcija** bi se zasnivala na trendovima i praksama gde obuku i sertifikaciju državnih službenika vode profesionalne, akreditovane i funkcionalno nezavisne institucije. To bi podrazumevalo korišćenje stručnosti predmetnih institucija.

Predlažu se sledeće aktivnosti:

- 12.1 Priprema nastavnog plana i programa (kurikuluma) za upravljanje javnim finansijama: na osnovu postojećih programa obuke u oblasti UJF i novih zahteva pripremljen je nastavni plan i program.
- 12.2 Priprema analize troškova/koristi: analizom troškova i koristi upoređiće se opcija 1 (posebna škola za UJF u okviru Ministarstva finansija), opcija 2 (organizovanje obuke u oblasti UJF u okviru KIJA) i shodno tome odlučiti, i opcija 3 (organizovanje obuke i sertifikacije državnih službenika od strane profesionalnih, akreditovanih i funkcionalno nezavisnih institucija).
- 12.3 Sprovođenje opcije 1, 2 ili opcije 3.

Srednjoročni pregled:

U okviru koji sledi prikazana su zapažanja i preporuke srednjoročnog pregleda.

Preporuke za SRUJF i Akcioni plan 2019-2020 su:

- Cilj ostaje važeći. Pripremljen je i održan širok spektar programa obuke u oblasti UJF, uglavnom sredstvima razvojnih partnera, ali nedostaje mehanizam koji osigurava održivost tekućih napora na razvoju kapaciteta.
- Aktivnost 12.1 “Izrada studije izvodljivosti Centra za obuku u oblasti UJF, uključujući i procenu potreba za obukom”. Ključna tačka za 2019. godinu predviđa finalizaciju Studije izvodljivosti i procene potreba za obukom u oblasti UJF. Na osnovu rezultata, tokom 2020. godine predviđeno je sprovođenje njenih preporuka.

4. Institucionalna organizacija

4.1. Reforma javne uprave

Pošto upravljanje javnim finansijama zapravo predstavlja jedan od tri stuba Reforme javne uprave (RJU), institucionalne strukture za sprovođenje strategije reforme UJF odgovaraće strukturama RJU.

Vlada je utvrdila glavne elemente strukture institucionalnog upravljanja u vezi sa reformom javne uprave (RJU) Odlukama Vlade 05/09 i 09/13. U skladu sa ovim odlukama, glavni politički ministarski mehanizam za upravljanje i praćenje celokupne reforme javne uprave na Kosovu jeste Savet ministara za reformu javne uprave. Ovim Savetom predsedava ministar javne uprave i čine ga ministar finansija, ministar evropskih integracija, ministar administracije lokalne uprave, ministar trgovine i industrije i politički predstavnici iz Kancelarije premijera.

- Ovaj Savet je odgovoran da upravlja i prati sve procese u vezi sa primenom reformi javne uprave
- Isti razmatra periodične izveštaje o sprovođenju RJU
- Predlaže preispitivanje strateških dokumenata o RJU u Vladi
- Bavi se primenom strateških dokumenata.

Drugi ili administrativni nivo nadzora, koordinacije koji je istovremeno odgovoran da obezbedi primenu čine tri institucije:

1. Kancelarija premijera je odgovorna za reforme koje se tiču izrade i koordinacije politika i propisa, koje koordiniše generalni sekretar KP-a.
2. Ministarstvo administracije javne uprave, koje je odgovorno da upravlja državnom službom, snosi odgovornost i sprovodi organizaciju javne uprave, a koje takođe koordiniše generalni sekretar MJU.
3. Ministarstvo finansija je odgovorno za reforme na polju upravljanja javnim finansijama, koje koordiniše generalni sekretar MF.

Odeljenje za upravljanje reformom javne uprave odgovorno je da proprati i podnese izveštaj u vezi sa primenom svih strateških dokumenata koji uređuju RJU. Ono obaveštava ministra MJU, predsedavajućeg KMRJU u vezi sa primenom RJU-a, izrađuje izveštaje za koordinate procesa RJU, predlaže dnevni red za KMRJU, formuliše zaključke i obavlja ulogu Sekretarijata KMRJU. Međutim, odgovornost za primenu i podnošenje izveštaja o odnosnim stubovima KP-u i MF-u biće na plećima Generalnog sekretarijata i odnosnog ministra. KMRJU je odgovoran da obezbedi da svi stubovi RJU uspostave koherentne sisteme za praćenje i izveštavanje, što znači da će upravo oni modeli i metodologija izveštavanja koje bude utvrdio MJU važiti na sve stubove i na sve institucije izveštavanja, prema istim rokovima.

4.2. Praćenje i izveštavanje o strategiji reforme UJF

U skladu sa Odlukama Vlade 05/09 i 09/13, Ministarstvo finansija je odgovorno za reformu u vezi sa upravljanjem javnim finansijama.

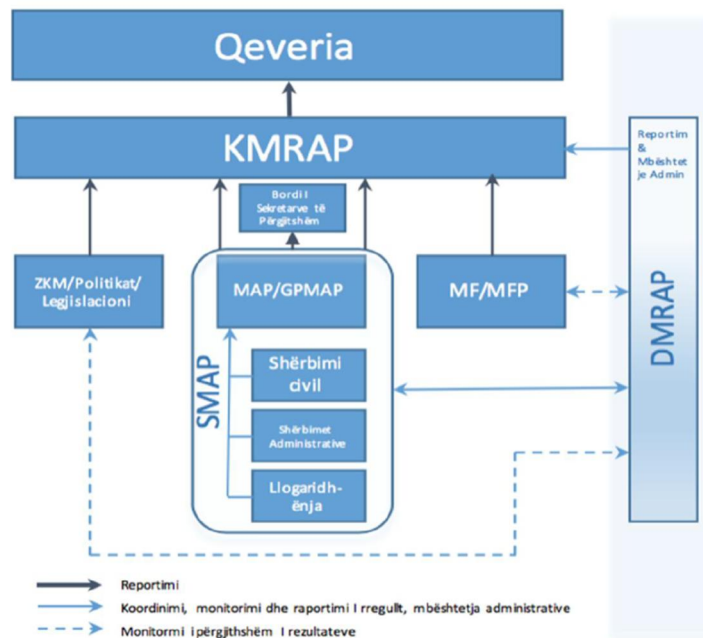
Kako bi se propratila realizacija Strategije UJF, uspostaviće se Koordinaciona grupa za UJF, kao administrativna međuinstitucionalna struktura na čijem se čelu nalazi generalni sekretar MF-a. Tabela

koja sledi u nastavku povezuje prioritete strategije reforme UJF sa jedinicama ili odeljenjima u sastavu Koordinacione grupe.

Prioritet 1.- Tačnost predviđanja makroekonomskih pokazatelja i prihoda	Ministarstvo finansija, Odeljenje za ekonomske i fiskalne politike
Prioritet 2.- Delotvorna kontrola preuzetih obaveza	Ministarstvo finansija, Odeljenje trezora
Prioritet 3.- Održivo ubiranje prihoda	Poreska uprava Kosova
Prioritet 4.- Izrada srednjoročnog okvira rashoda (SOR)	Ministarstvo finansija, Odeljenje budžeta
Prioritet 5.- Kredibilitet i kontrola realizacije godišnjeg budžeta	Ministarstvo finansija, Odeljenje budžeta
Prioritet 6.- Kvalitet informacija o kapitalnom budžetu	Ministarstvo finansija, Odeljenje budžeta
Prioritet 7.- Javne nabavke	Regulatorna komisija za javne nabavke Kosova
Prioritet 8.- Jačanje unutrašnje revizije	Ministarstvo finansija, Centralno odeljenje za usklađivanje
Prioritet 9.- Jačanje spoljne revizije	Kancelarija glavnog revizora
Prioritet 10.- Poboljšanje IT sistema	Ministarstvo finansija, Odeljenje za IT
Prioritet 11.- Transparentnost budžeta	Ministarstvo finansija, Odeljenje Trezora
Prioritet 12.- Podizanje održivosti kapaciteta za UJF	Ministarstvo finansija, Odeljenje za evropske integracije i koordinaciju politike

Ova grupa će pratiti i koordinisati primenu ove Strategije i Akcionog plana. Ista će takođe podneti izveštaj o ostvarenom napretku na svakih šest meseci i svake godine Savetu za RJU, dok će Savet za RJU podneti izveštaj Vladi u vezi sa napretkom ostvarenim na godišnjoj osnovi. Godišnji izveštaj o sprovođenju reforme biće javan neposredno po njegovom usvajanju u Vladi.

Dijagram 1: Struktura upravljanja i praćenja RJU



Praćenje ostvarenog napretka počivaće na pokazateljima. Akcioni plan sadrži pokazatelje za 12 prioriternih ciljeva i aktivnosti. Konkretna definicija i metoda merenja biće dalje razrađena u “Karti pokazatelja”. Karta pokazatelja takođe će sadržati procenu rizika za realizaciju svakog pokazatelja/postignuća. Praćenje i izveštavanje bi takođe trebalo da se odvija u koordinaciji sa praćenjem i izveštavanjem o Strategiji unutrašnje kontrole javnih finansija, imajući u vidu da su mnogi elementi ove dve strategije međusobno povezani i nadopunjuju jedan drugog. Koordinaciona grupa će predvoditi dijalog o politici UJF sa relevantnim spoljnim akterima. Dijalog o politici UJF će poslužiti istovremeno i kao strateški i kao koordinacioni mehanizam RJU.

4.3. Srednjoročni pregled Strategije UJF

Akcioni plan 2016-2018. će biti ažuriran na godišnjoj osnovi. Strategija UJF će biti predmet srednjoročne i završne procene. S tim u vezi, uz izveštaj za 2018. godinu, MF će se priključiti procesu srednjoročne procene zadataka, ciljeva i pokazatelja.

Postoji tendencija da Srednjoročna i završna procena Strategije budu usredsređene na sledeće aspekte:

- Sprovođenje Strategije i Akcionog plana (efektivnost);
- Prilagođavanje intervencija, sa ciljem da se postignu željeni rezultati i zacrtani ciljevi (relevantnost);
- Prilagođavanje i efikasnost strukture upravljanja RJU (efikasnost).

Proces procene i revizije Strateškog okvira za sprovođenje RJU biće u međusobnoj povezanosti sa spoljnim revizijama i procenama RJU kao što su JRFO, SIGMA i procene priređene od strane drugih organizacija.

Srednjoročni pregled:

Sledeći tekstni okvir prikazuje pregled u srednjem roku.

Sledeći tekstni okvir prikazuje pregled u srednjem roku.

Kao što se očekivalo, srednjoročni pregled SRJUF-a je sproveden tokom 2018. godine. Pregled je počeo u junu 2018. godine i završen je internim i javnim konsultacijama, uključujući i dijalog sastanak JUF-a održanog 27.11.2018. Polazna tačka za pregled je bila analiza napretka koji je Vlada postigla u ispunjavanju objektivnih ciljeva i ciljeva aktivnosti Akcionog plana 2016-2018. To uključuje srednjoročnu evaluaciju ciljeva i indikatora. Novi akcioni plan 2019-2020 je izrađen uz doprinos svih relevantnih aktera. Ažurirana Koordinaciona grupa za upravljanje javnim finansijama sastavljena od 20 članova, podržana od strane OECD / SIGMA pripremila nacrt Akcionog plana, a nakon javnih rasprava obratila se primljenim preporukama i prijedlozima. Analiza godišnjih i polugodišnjih izvještaja, relevantnih nacionalnih i međunarodnih evaluacija i Akcionog plana 2019-2020 ogleda se u pregledu SRJUF.

5. Finansijski uticaj strategije

5.1. Celokupna procena troška aktivnosti

Procena finansijskog uticaja primene strategije zasnovana je na proceni troška realizacije Akcionog plana Strategije za period od 2016-2018. Ovaj pristup je primenjen sa namerom da obezbedi tesnu povezanost između planiranja potreba i projekcije resursa u Srednjoročnom okviru rashoda 2016-2018, i da obezbedi realističnu pokrivenost strategije finansijskim sredstvima, stvaranjem organske veze između strateškog planiranja i finansijskog i budžetskog planiranja, u okviru reformi javne uprave.

Procena troška realizacije aktivnosti sprovedena je detaljnom procenom potencijalnih troškova za sve potrebne pod-aktivnosti ili ključne tačke u njihovoj realizaciji koje bi trebalo da se postignu tokom realizacije svake aktivnosti. Ovu procenu je sprovedla svaka institucija koja snosi glavnu odgovornost da realizuje predviđene aktivnosti. Ukupna finansijska sredstva za sprovođenje aktivnosti predviđenih Strategijom u periodu od 2016-2018. godinu procenjuju se na oko **19.9 miliona evra**.

Tabela 1: Finansijska procena

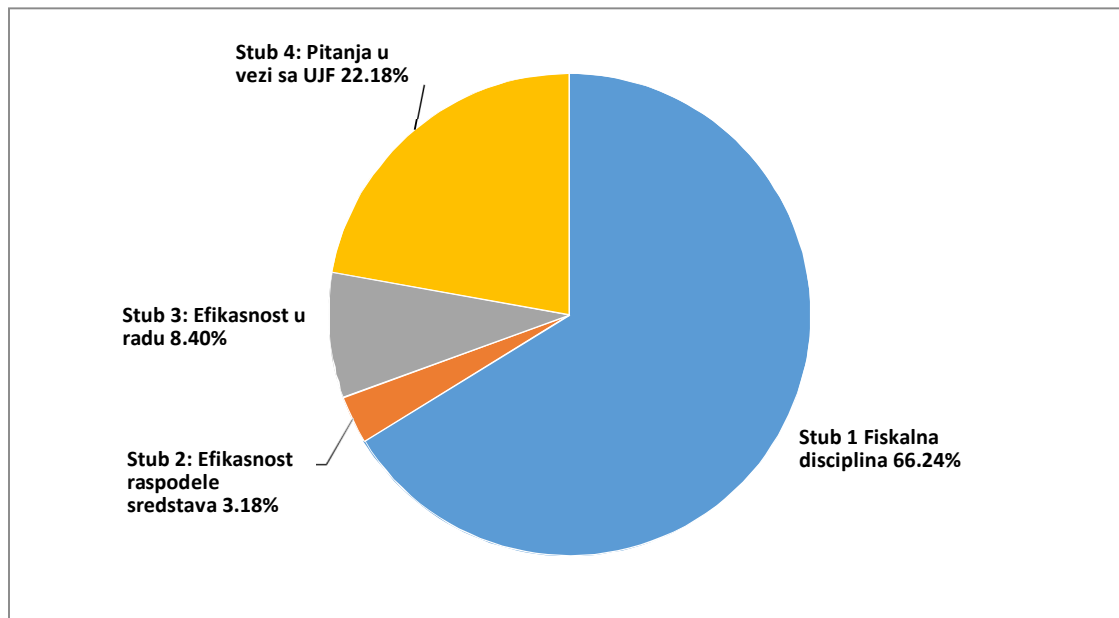
Stubovi politike	Približan trošak (evra)
Stub 1 Fiskalna disciplina	13,162,200.05
Stub 2: Efikasnost raspodele sredstava	632,595.40
Stub 3: Efikasnost u radu	1,668,881.37
Stub 4: Pitanja u vezi sa UJF-om	4,406,230.00
Ukupno	19,869,906.82

Treba istaći da iako se trošak realizacije strategije procenjuje na oko 19.9 mil evra, njena primena duž godina može zabeležiti nešto veći finansijski uticaj u odnosu na procenu. *Razlog za to je činjenica da je za neke aktivnosti predviđene u trenutku izrade strategije bilo nemoguće proceniti tačan trošak njihove realizacije, pošto su potrebne preliminarne procene ili studije da se primene dalje.* Ove aktivnosti se uglavnom odnose na investicije u sisteme informacione tehnologije, programe obuke ili sistem stepenovanja revizije u novoj upravi nastaloj spajanjem carine i poreske uprave.

Reforma oblasti poreza i carina zapravo će predstavljati jednu od najznačajnijih reformi koja će biti a narednih godina. Ove vladine politike takođe se oslikavaju na velika finansijska sredstva potrebna za sprovođenje konkretnih reformi i određenih aktivnosti u sklopu Strategije.

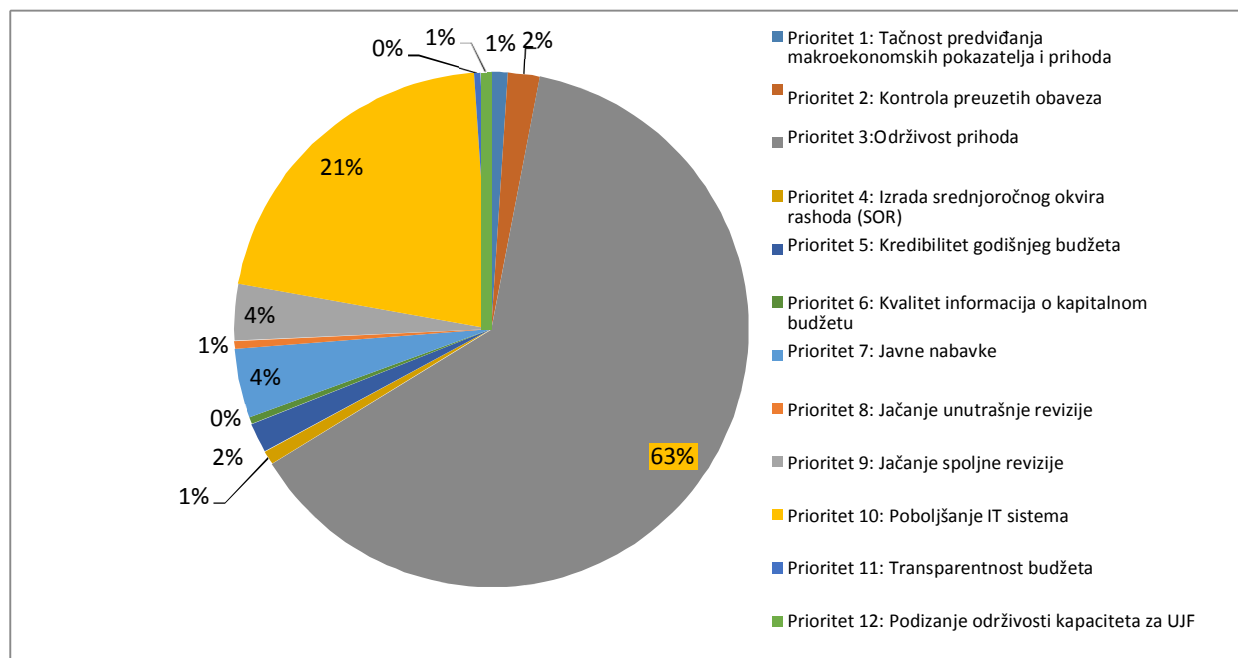
Kao što o tome svedoče prethodno navedeni podaci, najveći deo finansijskih sredstava moraće da se realizuje u stubu 1: Fiskalna disciplina, za koji se procenjuje da iznosi oko 66.24% svih potreba za finansiranjem strategije u trogodišnjem periodu.

Grafikon 1: Poseban trošak po stubovima u %



Takođe, kao što se pominje u prethodnim poglavljima, Vlada ima za cilj da poveća efikasnost, efektivnost i transparentnost upravljanja javnim finansijama, *kako poboljšanjem sistema upravljanja, tako i investicijama u modernizaciju sadašnjih sistema informacione tehnologije.*

Grafikon 2 : Udeo konkretnih troškova po prioritetima u %

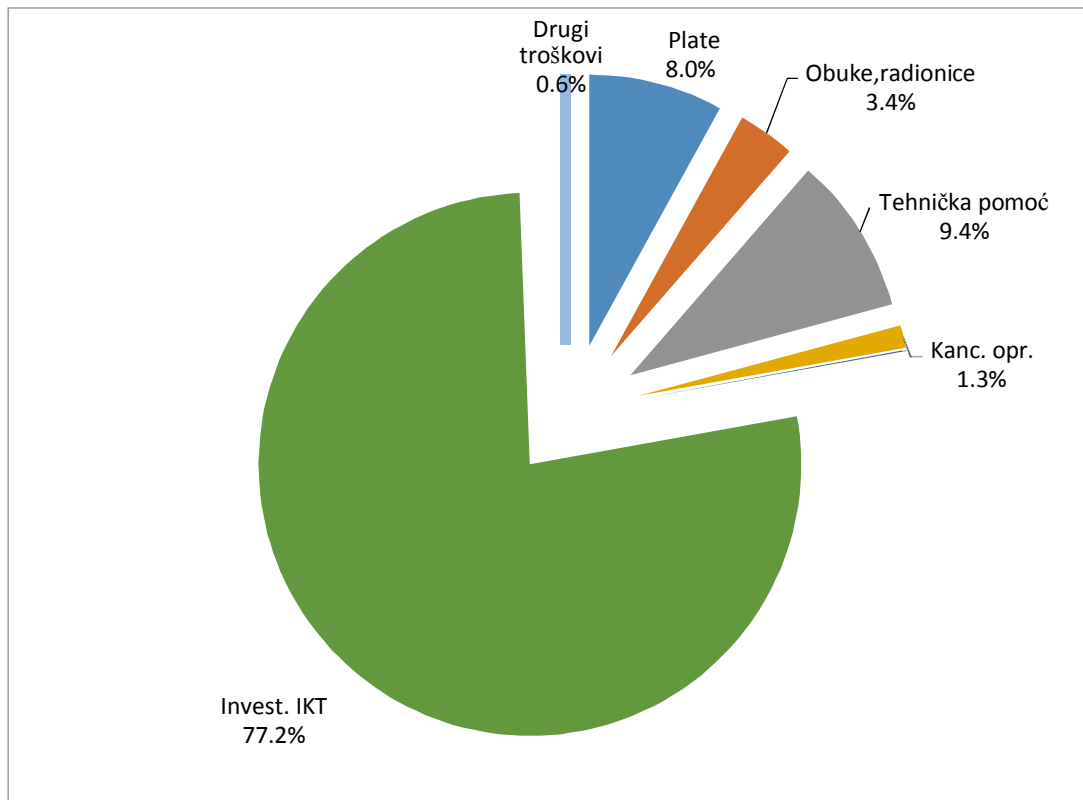


Strategija predviđa da bi reforme upravljanja javnim finansijama trebalo da se realizuju kroz 12 strateških prioriteta. Od ovih dvanaest prioriteta, najveću težinu kada govorimo o finansiranju strategije ima Prioritet 3: "Održivo ubiranje prihoda" čiji trošak realizacije čini ukupno 63% svih

finansijskih sredstava izdvojenih za strategiju i prema proračunima iznosi 12.5 miliona evra. Veliki finansijski iznos izdvojen za finansiranje ovog prioriteta povezan je sa veoma velikim investicijama koje Vlada predviđa u vezi sa razvojem novih informacionih sistema. Tabela 2 koja sledi u nastavku procenjuje potrebe za reformom finansiranja svakog prioriteta i raščlanjena je prema prirodi troškova.

Tabela 2: Troškovi po prioritetu i prirodi (ekonomska klasifikacija u EUR)

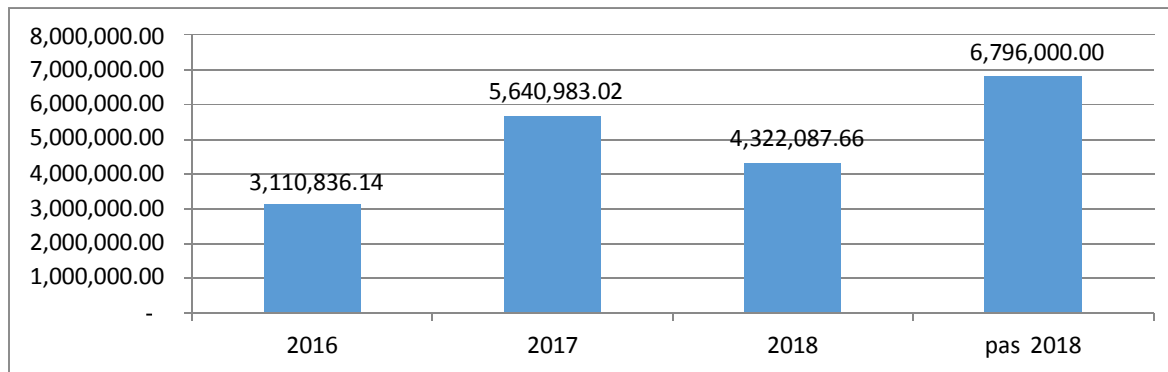
Prioriteti	Plate i dnevnice	Obuka, radionice	Tehnička pomoć	Kancelarija	Publikacije	Investicije u IKT	Drugi troškovi	Ukupno	% svakog prioriteta u odnosu na ukupan iznos
Prioritet 1: Tačnost predviđanja makroekonomskih pokazatelja i prihoda	96,000	-	108,000	-	-	-	-	204,000	1.0%
Prioritet 2: Delotvorna kontrola preuzetih obaveza	21,600	35,600	105,000	-	-	240,000	-	402,200	2.0%
Prioritet 3: Održivo ubiranje prihoda	1,000,000	19,000	387,000	-	-	11,150,000	-	12,556,000	63.2%
Prioritet 4: Izrada srednjoročnog okvira rashoda (SOR)	-	111,433	60,250	-	-	-	6,000	177,683	0.9%
Prioritet 5: Kredibilitet i kontrola realizacije godišnjeg budžeta	-	-	276,000	-	-	-	100,000	376,000	1.9%
Prioritet 6: Kvalitet informacija o kapitalnom budžetu	57,600	11.812	-	2,500	-	-	7,000	78.912	0.4%
Prioritet 7: Javne nabavke	309,000	301,490	240,000	17,850	-	-	-	868,340	4.4%
Prioritet 8: Jačanje unutrašnje revizije	-	59,662	40,000	-	2,000	-	500	102,162	0.5%
Prioritet 9: Jačanje spoljne revizije	105,000	139,880	451,500	-	-	-	2,000	698,380	3.5%
Prioritet 10: Poboljšanje IT sistema	-	-	-	240,000	-	3,955,900	-	4,195,900	21.1%
Prioritet 11: Transparentnost budžeta	-	1,830	70,000	-	5,000	-	-	76,830	0.4%
Prioritet 12: Podizanje održivosti kapaciteta za UJF	-	-	125,500	-	-	-	8,000	133,500	0.7%
Ukupno	1,589,200.00	680,706.82	1,863,250.00	260,350.00	7,000.00	15,345,900.00	123,500.00	19,869,906.82	
% svake potrošnje u odnosu na ukupan iznos	8.0%	3.4%	9.4%	1.3%	0.0%	77.2%	0.6%	100.0%	

Grafikon 3: Poseban udeo troškova po njihovoj ekonomskoj kategoriji (%)

Kao što je istaknuto u prethodnom delu, **najveće investicije će biti načinjene u modernizaciju informacione tehnologije** koja čini 77.2 % ukupnih troškova. Konkretno, ovo će biti investicije u razvoj Modula sistema e-fakture za velike poreske obveznike (sa procenjenim troškom od 800,000 EUR), razvoj modula rizika PUK-a (koji prema procenama koštati 350,000 EUR), IT modernizacija poreza i carine (procenjuje se na oko 10 miliona EUR) i integrisanje IT sistema u MF i podređene agencije (procenjuje se na oko 3.9 miliona evra).

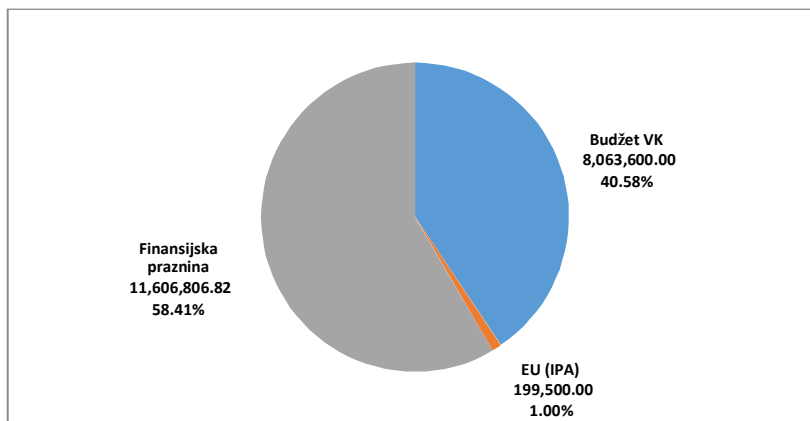
5.2. Izvori finansiranja Strategije

Treba napomenuti da iako je procenjeni ukupan trošak realizacije aktivnosti proračunat na srednjoročni period od 2016-2018. godine, 34.2% potreba za finansiranjem premašice ovaj period i nastaviće se čak i nakon 2018. Međutim, ova potreba se odnosi samo na dve velike investicije u IT, koje usled svoje prirode, iziskuju raspisivanje tendera, razvoj i testiranje koji prevazilazi trogodišnji period Akcionog plana Strategije 2016-2018 (vidi grafikon 3). Ovo podrazumeva i mogući finansijski uticaj koji prekoračuje period važenja SOR 2016-2018. i samim tim bi trebalo da bude uzet u obzir tokom faze planiranja SOR za 2017-2019.

Grafikon 3: Finansijske potrebe duž godina

Odnosne strukture će isplanirati potrebe za budžetskim finansiranjem putem odnosnih programa i budžetskih stavki, kao sastavni deo procesa planiranja Srednjoročnog okvira rashoda i godišnjeg budžeta, imajući u vidu i distribuciju potreba duž godina.³

Proračunavanje troškova finansiranja na najoptimalniji i najispravniji način, imajući u vidu i potrebne postupke raspisivanja tendera ili zapošljavanja (u slučaju potreba za dodatnim osobljem), pomoći će svim strukturama uključenim u strategiju da na prikladan način isplaniraju svoj budžet svake godine. Očekuje se da se ova aktivnost realizuje tokom ažuriranja koje se vrši na godišnjoj osnovi, kao i tokom srednjoročne i završne procene.

Grafikon 4: Izvori finansiranja Strategije UJF

Kao što je predstavljeno u gorenavedenom grafikonu 4, Vlada Kosova će finansirati 40.58% troška realizacije Strategije. U ovom trenutku, potreban je iznos od 8 miliona EUR za realizaciju aktivnosti predviđenih Budžetom Kosova. Sa druge strane, drugi po redu pružalac finansijskog doprinosa koji trenutno doprinosi finansiranju nekih aktivnosti kroz program IPA i u narednim godinama će biti zapravo indirektan pružalac doprinosa koji će pomoći Vladi da primeni strategiju putem budžetske podrške koja je predviđena da bude data Vladi u sklopu Programa sektorske budžetske podrške (SBP) za reforme u upravljanju javnim finansijama.

Vlada će takođe sagledati mogućnost da, zajedno sa donatorskom zajednicom, iskoristi druge moguće

³ Tabela za merenje finansijskih efekata aktivnosti predviđa finansijske potrebe u godinama, ne samo u vezi sa aktivnostima već i u vezi sa nivoom proizvoda ili pod-aktivnosti.

resurse da finansira aktivnosti u vezi sa prazninama u finansiranju.

Treba napomenuti da trošak primene strategije počiva na detaljnoj proceni potreba za realizacijom plana do nivoa proizvoda. Međutim, stvaran trošak može olako premašiti nivoe finansiranja proračunate u ovoj fazi, pošto bi ovo zavisilo od modaliteta primene pomoći među donatorima, koji mogu zavisiti od direktnog finansiranja i slanja stručnjaka da rade u kosovskim institucijama ili od povećanja pomoći na nivou projekata. U tom slučaju, stvarna vrednost realizacije projekta samo će se povećati. Sa ciljem da predvidi realizaciju aktivnosti pristupom na nivou projekta, planirani su rezervni troškovi za neke aktivnosti (pod zaglavljem “Drugi”).

5.3. Mid-term review of Chapter 5

Sledeći tekstni okvir prikazuje pregled u srednjem roku.

Troškovi akcionog plana 2019-2020

Procjena srednjoročnog pregleda finansijskog uticaja implementacije strategije zasniva se na procjeni troškova implementacije novog Akcionog plana Strategije za period 2019-2020. Ovo osigurava bliske veze između planiranja potreba i projekcija resursa u okviru Srednjoročnog okvira rashoda 2019-2021.

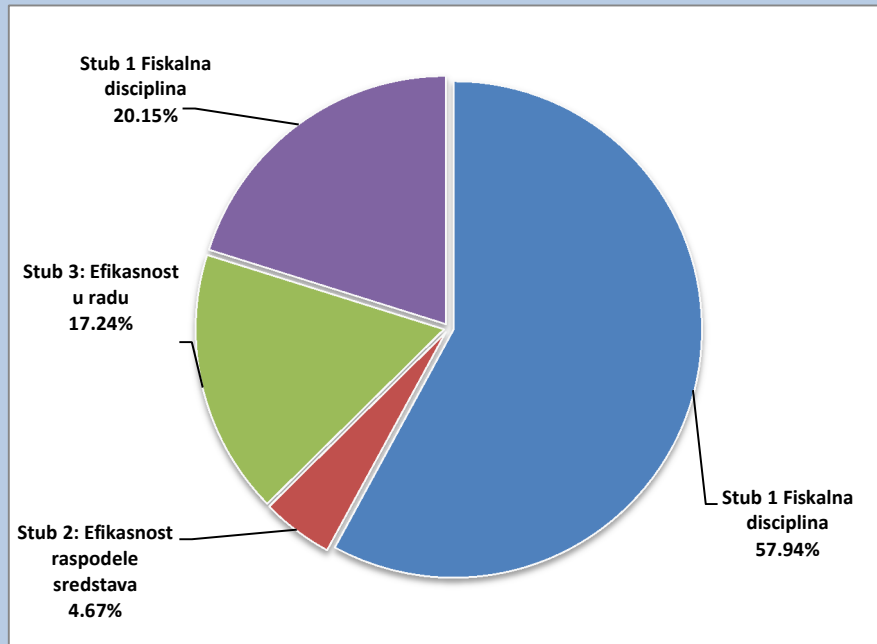
Mora se napomenuti da su u budžetskim procesima i MTEF-u dodijeljena dodatna sredstva s ciljem zatvaranja finansijskog jaza koji je identifikovan Akcionim planom 2016-2018. Akcioni plan 2019.-2020. Je procijenjen koristeći istu metodologiju kao i troškovi Akcionog plana 2016-2020. Zaključci su sljedeći: Očekuje se da će ukupna procijenjena sredstva za provedbu aktivnosti Strategije u periodu

2019-2020 biti oko 16,45 miliona eura. Table 1: Source of Funding
2019-2020 biti oko 16,45 miliona eura. Tabela 1: Izvor finansiranja

	Potencijalni troškovi	Izvor finansiranja			
		VK Budget	EU (IPA)	Ostali donatori	Financijski Raskorak 2016-2018
Stub 1: Fiskalna disciplina	9,533,760	9,423,760.00	-	-	110,000.00
Stub 2: Efikasnost raspodele sredstava	767,896	767,896.00	-	-	-
Stub 3: Efikasnost u radu	2,836,926	2,445,021.00	83,900.00	-	308,005.00
Stub 4: Pitanja u vezi sa UJF-om	3,316,166	2,781,163.00	-	-	535,003.00
	16,454,748.00	15,417,840.00	83,900.00	-	953,008.00

Sledi srednjoročni pregled finansijskog uticaja strategije u skladu sa specifičnom težinom troškova po stubovima u%. Kao što je prikazano u grafikonu 1, stub 1: Fiskalna disciplina, koji se procjenjuje na oko 57,94% svih potreba za finansiranjem strategije za dvogodišnji period .

Grafikon 1. - Težina specifičnih troškova po stubovima u %



Strategija predviđa da reforme upravljanja javnim finansijama treba da se realizuju kroz 12 strateških prioriteta. Među dvanaest prioriteta, Prioritet 3: "Održiva naplata prihoda" je trošak realizacije koji predstavlja 54,6% cjelokupnog finansiranja strategije ili se obračunava oko 9m eura, a zatim Prioritet 10 sa 14,9% (2,5 miliona eura) i Prioritet 7 sa 12% (2 miliona eura).

Troškovi prioriteta kao % od ukupnog

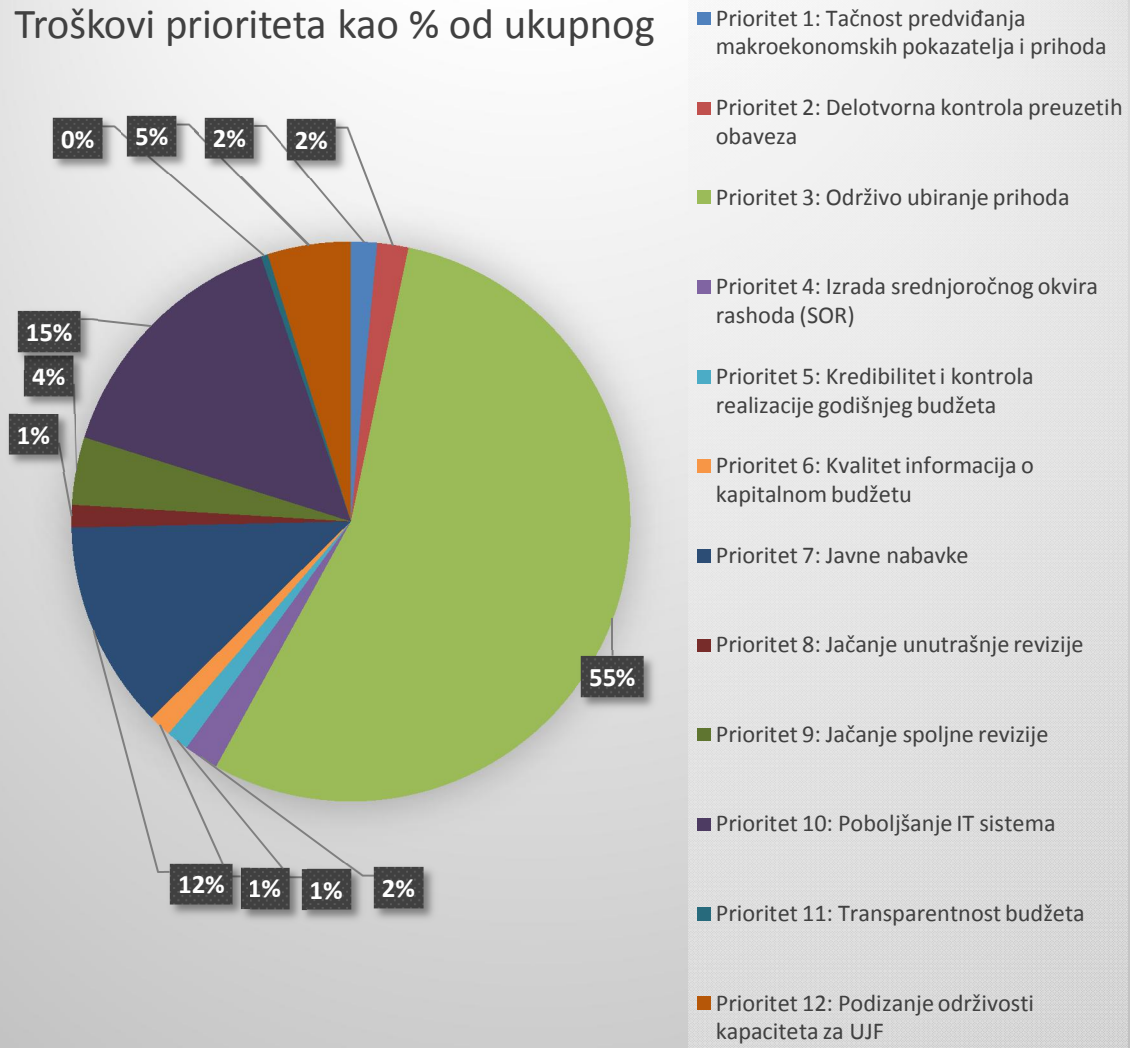


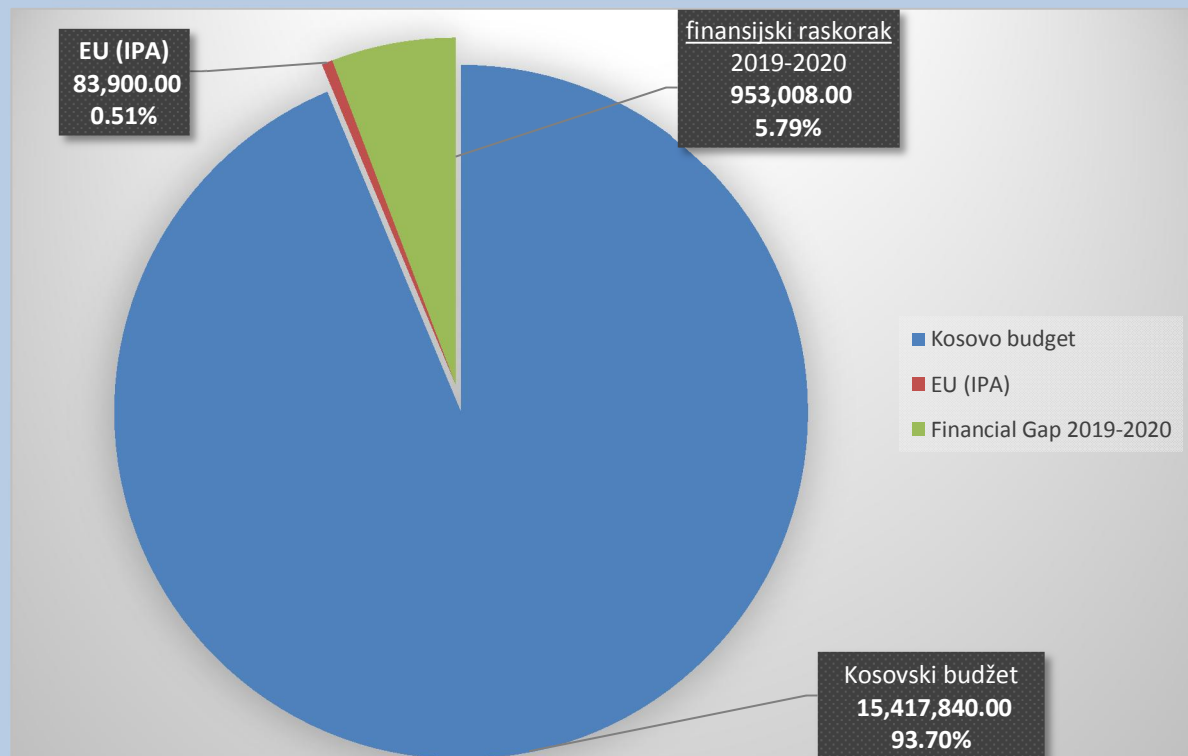
Tabela 2: Rashodi po prioritetu i po prirodi rashoda (ekonomska klasifikacija u EUR)

Prioriteti	Plate i dnevnice	Robe i usluge	Tehnička pomoć	Kapitalni rashodi	Ukupno	% svakog prioriteta u odnosu na ukupan
Prioritet 1: Tačnost predviđanja makroekonomskih pokazatelja i prihoda	92,631	116,100	43,900		252,631	1.5%
Prioritet 2: Delotvorna kontrola preuzetih obaveza	92,631	50,000		160,000	302,631	1.8%
Prioritet 3: Održivo ubiranje prihoda	793,498	285,000		7,900,000	8,978,498	54.6%
Prioritet 4: Izrada srednjoročnog okvira rashoda (SOR)	298,718	25,669			324,387	2.0%
Prioritet 5: Kredibilitet i kontrola realizacije godišnjeg budžeta	206,087	15,669			221,756	1.3%
Prioritet 6: Kvalitet informacija o kapitalnom budžetu	206,087	15,666			221,753	1.3%
Prioritet 7: Javne nabavke	1,058,648	921,230			1,979,878	12.0%
Prioritet 8: Jačanje unutrašnje revizije	130,830	43,000	40,000		213,830	1.3%
Prioritet 9: Jačanje spoljne revizije	421,598	144,620		77,000	643,218	3.9%
Prioritet 10: Poboljšanje IT sistema				2,453,000	2,453,000	14.9%
Prioritet 11: Transparentnost budžeta	66,165	3,000			69,165	0.4%
Prioritet 12: Podizanje održivosti kapaciteta za UJF		794,001			794,001	4.8%
Ukupno	3,366,893.00	2,413,955.00	83,900.00	10,590,000.00	16,454,748.00	100.0%
% svake potrošnje u odnosu na ukupnu potrošnju	20.5%	14.7%	0.5%	64.4%	100.0%	

Procijenjeni finansijski raskorak od 953.008,00 eura za 2019-2020. Godinu je manji u odnosu na period 2016-2018. Kada je iznosio 19.869.906,82 eura.

Tabela 1: Procena finansijskog raskoraka

Stubovi politike	Približna cena (evra)
Stub 1: Fiskalna disciplina	110,000.00
Stub 2: Efikasnost raspodele sredstava	-
Stub 3: Efikasnost u radu	308,005.00
Stub 4: Pitanja u vezi sa UJF-om	535,003.00
Ukupno	953,008.00



6. Ublažavanje rizika

Strategija obuhvata dvanaest prioriteta i niz aktivnosti za svaki prioritet. Svaka aktivnost ima svoje izazove. Da bi se na te izazove odgovorilo, biće sprovedena procena rizika za sve prioritetne ciljeve i aktivnosti u okviru Karte pokazatelja koja će biti pripremljena nakon usvajanja Strategije (vidi poglavlje 4).

Na opštem nivou strategije se mogu identifikovati tri glavna rizika. Ovi rizici i predlozi mera za ublažavanje svakog od njih slede u nastavku:

Rizik	Mera za smanjenje rizika
Politička posvećenost	Ova strategija se formalno usvaja u Vladi i odražava preuzete političke obaveze za njenu primenu. Pored toga, primena strategije reforme UJF snažno je uključena u strukturu reforme javne uprave. Ovo će osigurati da svako zakašnjenje u primeni bude istaknuto pred političkim rukovodstvom i da se očekuje blagovremena politička intervencija.
Finansijska ograničenja	Procenjuje se da trošak za primenu ove strategije iznosi 54.9 miliona, ali ovaj iznos će definitivno biti veći usled nemogućnosti da se tačno procene aktivnosti na polju IT ili aktivnosti čije se preduzimanje očekuje, kao što su cost-benefit analize itd. Ne očekuje se da će ovaj iznos moći da se dodeli iz kosovskog budžeta. Shodno tome, potpuna primena ove strategije zahteva dodatna, spoljna finansijska sredstva. EU je već izneo svoju spremnost da se složi oko Programa sektorske budžetske podrške (SBP II) kako bi podržao primenu strategije reforme UJF. U slučaju da bude postignuta budžetska podrška, ono što će biti glavni rizik jeste primena zahteva koji proizilaze iz sporazuma. U slučaju da sporazum ne bude postignut ili u slučaju da bude odložen program UJF sektorske budžetske podrške, srednjoročni pregled sproveden 2018. godine bi trebalo da snizi ambicije ove strategije.
Odsustvo tehničke ekspertize	Neke od reformi UJF-a bi iziskivale međunarodnu ekspertizu da se date aktivnosti sprovedu na Kosovu. Ova međunarodna ekspertiza uređena je nešto delotvornije od strane međunarodnih razvojnih partnera na Kosovu. Pored pomoći u sklopu IPA sa projektima tehničke pomoći, spoljne sektorske budžetske podrške (SBP), kao olakšavajuća mera, predlažemo organizovanje sastanka sredinom godine sa partnerima koji su zainteresovani da podrže strategiju UJF kako bi se porazgovaralo o ostvarenom napretku. Na ovim sastancima bismo porazgovarali o problemima u oblasti tehničke ekspertize sa našim razvojnim partnerima.

Sledeći tekstni okvir prikazuje pregled u srednjem roku.

Nakon usvajanja Akcionog plana 2019-2020 i dopunjene Strategije za reformu upravljanja javnim finansijama (SRJUF) 2016-2020, biće sprovedene analize rizika i pokazatelji pasoša. Koordinaciona grupa za PFM će voditi obje aktivnosti.