

**Procesi kontabël i thesarit të shtetit përmes sistemit informatik për
menaxhimin e financave publike**

Fisnik Morina

Universiteti “Haxhi Zeka” – Pejë, Kosovë
fisnik.morina@outlook.com

Qendresa Thaqi

qendressa_th@hotmail.com

Alberta Bujupi

alberta.bujupi@gmail.com

Abstrakt

Thesari është organizatë që centralizon dhe menaxhon të gjitha pranimet dhe pagesat shtetërore. Thesari i shtetit përfaqson njërin prej institucioneve financiare më të vështira për t’u përcaktuar. Misioni i përgjithshëm i thesarit të shtetit është që të menaxhoj buxhetin e konsoliduar të Kosovës, ndërsa visioni i përgjithshëm është që të arrihen praktikat më të mira në menaxhimin e fondeve publike nga ana e Qeverisë së Kosovës. Duke vlerësuar rëndësinë dhe kompleksitetin e tij kjo temë në mënyrë modeste, synon të prezantojë kontabilitetin e thesarit të shtetit dhe funksionet e thesarit siç janë: menaxhimi i fondeve publike, ekzekutimi i buxhetit të shtetit, menaxhimi i llogarive bankare dhe borxheve publike, monitorimi i procedurave dhe rregullave në hartimin e buxhetit të shtetit, përgatitjen e pasqyrave financiare të konsoliduara.

Qëllimi kryesor i këtij punimi shkencor është që të argumentohet fakti se sa i rëndësishëm është roli i thesarit të shtetit në ekzekutimin dhe monitorimin e buxhetit të shtetit. Tematika kryesore e këtij punimi është fokusuar tek sistemi i thesarit që paraqet tërësinë e rregullave dhe të procedurave, si dhe struktura organizative përkatëse, e ngarkuar për ekzekutimin e buxhetit, administrimin e mjeteve monetare, mbajtjen e llogarive dhe raportimin financiar të qeverisjes së përgjithshme. Sistemi për menaxhimin e financave publike në Kosovë (SIMFK) paraqet një sistem të specializuar të teknologjisë informative për menaxhimin dhe kontabilitetin e financave qeveritare. Kontrolli i brendshëm ka për qëllim të sigurojë

=====

besueshmëri të raportimit financiar, dhe pajtueshmëri me ligjet dhe rregulloret e zbatueshme.

Fjalët kyçe: *buxheti, thesari i shtetit, menaxhimi i financave publike, sistemi informatik, kontrolli.*

Hyrje

Roli i informacionit në drejtimin e një sistemi ekonomik është pa diskutim shumë i madh. Të gjithë ata që kanë lidhje me jetën e një njësie ekonomike, aksionerët, furnitorët, bankat, shteti, etj. dëshirojnë të kenë një kuadër të përpiktë dhe të përditësuar të ecurisë së njësisë ekonomike. Aksionerët kërkojnë të dinë mbi situatën financiare dhe performancën e njësisë ekonomike me qëllim që të marrin vendime në lidhje me investimin e tyre në këtë njësi. Furnitorët dhe kreditorët kanë nevojë të kenë informacion në lidhje me faktin nëse njësia ekonomike do të jetë e aftë që të shlyejë detyrimet ndaj tyre apo jo. Shteti ka nevojë për informacion në lidhje me rezultatet e njësisë ekonomike dhe llogaritjen e detyrimeve tatimore të saj ndaj shtetit. Për informacion në përgjithësi ka nevojë çdokush për të marrë vendime ekonomike në lidhje me burimet që zotëron ose do të ketë dhe burimet e sigurimit të tyre, si dhe me përdorimin e këtyre burimeve. Për këtë qëllim ndërtohen sistemet e informacionit të cilat sigurojnë dhe informacionin e nevojshëm për marrjen e vendimeve. Në këtë sistem informacioni kontabiliteti ka një rol të rëndësishëm për të plotësuar kërkesat për informacion. (Bogdani, Tiranë 2009, 14).

Detyra e një sistemi kontabiliteti është të përpunojë të dhënat ekonomike nga veprimet e kryera në njësinë ekonomike. Ai mund të konsiderohet si sistem përpunimi të dhënash, e kryer kjo me dorë apo me ndihmën e kompjuterëve. Gjithashtu, kontabiliteti është një pjesë e rëndësishme e kontrolleve të brendshme të njësisë ekonomike. Ai organizohet edhe për të siguruar informacion në lidhje me realizimin e procesit të kontrolleve të brendshme të njësisë ekonomike

2. Sistemi i thesarit të shtetit dhe kontabiliteti i tij

“S’ka shtet pa buxhet, s’ka buxhet pa sistem të të hyrave publike të bazuara në ligj.

(Franklin Delono Roosvelt)

“Sistem i thesarit” është tërësia e rregullave dhe e procedurave, si dhe struktura organizative përkatëse, e ngarkuar për ekzekutimin e buxhetit, administrimin e mjeteve monetare, mbajtjen e llogarive dhe raportimin financiar të qeverisjes së përgjithshme. **Drejtoria e Përgjithshme e Thesarit në Ministrinë e Financave** është organi përgjegjës për menaxhimin e sistemit të Thesarit. Arkëtimet dhe pagesat e

=====

qeverisjes së përgjithshme kryhen nëpërmjet llogarisë së unifikuar të thesarit, e mbajtur në euro dhe në valuta të huaja. Llogaria e unifikuar e thesarit mbahet në Bankën Qendrore të Kosovës. Të gjitha shpenzimet e buxhetit të shtetit, për organet qendrore dhe organet e pushtetit lokal, kryhen me autorizimin dhe pas kontrollit nga Degët e Thesarit ose Drejtoria e Thesarit. Të gjitha të ardhurat e buxhetit të shtetit, tatimore dhe jotatimore, në formën e kredive dhe të ndihmave si dhe të ardhurat sekondare të vetë institucioneve buxhetore depozitohen dhe administrohen nëpërmjet llogarive të buxhetit, të çelura në emër të Thesarit. Përdorimi i tyre bëhet në bazë të akteve ligjore dhe nënligjore në fuqi. (Tafa, Tiranë 2005, 89-93).

Ministri i Financave është i autorizuar të nënshkruajë marrëveshje me Bankën Qendrore dhe me bankat e nivelit të dytë, për kryerjen e operacioneve bankare dhe menaxhimin e mjeteve monetare të qeverisjes së përgjithshme. Teprica e mjeteve monetare, përkohësisht të lira, të llogarive të qeverisjes së përgjithshme në Bankën Qendrore të Kosovës investohet sipas procedurave të përcaktuara. Njësitë e qeverisjes vendore gëzojnë të drejtën e përfitimit të interesit për mjetet e tyre monetare, përkohësisht të lira, në llogarinë e unifikuar të thesarit. Kushtet dhe masa e përfitimit të interesave përcaktohen me udhëzim të Ministrit të Financave. Sekretari i përgjithshëm i ministrisë përgjegjëse për financat është nëpunësi i parë autorizues për buxhetin e njësive të qeverisjes qendrore, për fondet speciale të qeverisjes qendrore dhe transfertat e njësive të qeverisjes vendore. Nëpunësi i parë autorizues përgjigjet te Ministri i Financave për menaxhimin e sistemit buxhetor dhe kontrollin e brendshëm financiar publik si dhe paraqet në komisionin përkatës parlamentar raporte periodike, pasqyra financiare dhe raportin vjetor për zbatimin e buxhetit në Republikën e Kosovës. Me kërkesë të komisionit raporton gjatë vitit edhe për çështje të tjera, që kanë lidhje me zbatimin e buxhetit dhe kontrollin e brendshëm financiar publik. Angazhimet dhe detyrimet financiare të njësive të qeverisjes së përgjithshme paguhen vetëm nga llogaritë e thesarit, nëpërmjet sistemit të thesarit nga personat e autorizuar, nga nëpunësi i parë autorizues me propozimin e nëpunësve autorizues të njësive të qeverisjes së përgjithshme. Përpara kryerjes së pagesave, sistemi i thesarit kontrollon ekzistencën e angazhimit, dokumentacionin bazë, që vërteton shërbimin e kryer, ekzistencën e mjeteve monetare të mjaftueshme për kryerjen e pagesës. Pagesat e kryera gjatë vitit buxhetor, pavarësisht kohës së kryerjes së shpenzimeve publike, regjistrohen si pagesa të këtij viti. (Ministria e Financave, Prishtinë 2014).

Sistemi i thesarit mban kontabilitetin e shtetit dhe është pjesë e kontabilitetit publik. Ai është përgjegjës për mbajtjen e llogarive të shtetit dhe përgatitjen e raporteve periodike dhe vjetore të zbatimit të buxhetit. Ministri i Financave është

=====

përgjegjës për krijimin e sistemit të kontabilitetit të detyrueshëm për të gjitha njësitë e qeverisjes së përgjithshme, në përputhje me standardet ndërkombëtare të pranuar. Ministri i Financave përcakton njësinë përkatëse të qeverisjes së përgjithshme dhe njësitë shpenzuese, të cilat janë të detyruara të mbajnë kontabilitet dhe të raportojnë sipas standardeve të përcaktuara. Kontabiliteti dhe raportimi në sektorin publik rregullohen me ligj të veçantë dhe Ministri i Financave nxjerr udhëzim për standardet dhe procedurat e kontabilitetit, për njësitë e qeverisjes së përgjithshme. Nëpunësi i parë autorizues dhe nëpunësit autorizues të njësive të qeverisjes së përgjithshme përgjigjen për funksionimin e sistemit të kontabilitetit, në përputhje me ligjin, aktet e tjera në zbatim të tij dhe me udhëzimet e Ministrisë të Financave.

Profesor Gheorghe Manolescu definon **Thesarin** "*organizatë që centralizon dhe menaxhon të gjitha pranimet dhe pagesat shtetërore*". Thesari është konsideruar në këtë drejtim si subjekt jo financiar, por si një ndër përfituesit kryesor monetar. Sipas profesor George Staneanu, Thesari është i veshur me një mision të rëndësishëm, domethënë, duke siguruar rrjedhën e duhur të pranimeve dhe bërjen e pagesave, gjithmonë thesari është i fokusuar drejtë menaxhimit efikas të parasë publike. Krijimi i thesarit të shtetit është bërë një domosdoshmëri objektive për shkak të programit të aplikimit të reformës dhe ristrukturimit të ekonomisë, duke pasur parasysh se financave publike u kërkohet që të plotësojnë rolin dhe funksionet e menaxhimit dhe shfrytëzimit më efikas të burimeve të sektorit publik financiar. (Moraru, Bucharest 2005, 126). **Thesari i shtetit** përfaqëson njërën prej institucioneve financiare që janë më të vështira për t'u përcaktuar. Termi "*Thesar*" rrjedh nga gjuha latine dhe është përdorë për herë të parë në vitin 1080, dhe emri i tij rrjedh nga termi latin "enciklopedi" që do të thotë enciklopedi, thesar, pasuri. Duke filluar në shekullin e XII ky term është përdorur në mënyrë për të përmendur të gjitha burimet financiare që janë në dispozicion nga ana e shtetit. Thesari është definuar si "një zyre e shtetit ku është mbajtur dhe administruar pasuria e shtetit". (Ungurean, Valcea 2010, 72).

Departamenti i Thesarit është themeluar me rregulloren e UNMIK-ut në vitin 1999 në kuadër të Autoritetit Qendror Fiskal. Në vitin 2003 me formimin e Ministrisë së Ekonomisë dhe Financave, ka filluar bartja e kompetencave nga UNMIK-u në Ministrinë e Ekonomisë dhe Financave. Udhëheqja dhe përgjegjësitë kryesore të departamentit të Thesarit janë paraqitur në Ligjin për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë Nr. 03/L-48.

Këto përgjegjësi janë:

- **Menaxhimin e fondit të konsoliduar të Kosovës,**

- **Menaxhimin e llogarive bankare,**
- **Menaxhimi i borxheve publike**
- **Themelimin dhe mirëmbajtjen e regjistrave kontabël,**
- **Përgatitjen e pasqyrave financiare të konsoliduara,**
- **Zhvillimi i rregullave financiare për Buxhetin e Konsoliduar të Kosovës (BKK),**
- **Menaxhimin e Sistemit Informativ për Menaxhimin e Financave të Kosovës (SIMFK).**
- **Ndarja e informatave mbi llogaritë financiare të të gjitha organizatave buxhetore me Auditorin e Përgjithshëm për qëllime auditimi.**

Tabela 1: Përgjegjësitë e departamentit të thesarit

Krijimi i thesarit të financave publike në Kosovë plotësoi kuadrin institucional me anë të të cilit shteti krijoi instrumentin e nevojshëm për realizimin e politikës së mbledhjes dhe shpenzimit të burimeve financiare buxhetore, duke e realizuar këtë politikë si në nivelin qendror të administratës publike ashtu edhe në atë lokal. Thesari i shtetit është i organizuar dhe funksionon si institucion në varësi të Ministrisë së Financave. Thesari i Shtetit është sistemi unitar dhe integral me anë të të cilit shteti siguron realizimin e operacioneve të arkëtimit dhe pagesës së fondeve publike, përfshirë këtu edhe ato që kanë të bëjnë me borxhin publik, dhe operacione të tjera të shtetit, në kushte sigurie dhe në përputhje me parashikimet dhe dispozitat ligjore. **Thesari i shtetit** funksionon si në nivelin qendror (**Departamenti i Thesarit në Ministrinë e Financave**) ashtu dhe në nivel lokal (Degët e thesarit në rrethe) . Thesari njihet për dy funksionet klasike që ai ka, përkatësisht: (i) arkë e shtetit; (ii) bankë e shtetit.

Operacionet e arkës së Thesarit të shtetit klasifikohen duke pasur parasysh tre kritere:

- a. **karakterin juridik:** operacione që kanë të bëjnë me buxhetin e shtetit, buxhetin e sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore, buxhetet lokale, buxhetet e institucioneve publike, buxhetet e fondeve speciale;
- b. **karakterin financiar:** operacione me karakter definitiv (arkëtime fiskale dhe shpenzime buxhetore) dhe me karakter të përkohshëm;

- c. **karakterin ekonomik:** shpenzime operative (të funksionimit dhe transferimet); shpenzime kapitale. (Pearson, Roberts, Smith, Prishtinë 2007, 126).

Roli i thesarit si bankë e shtetit paraqitet në dy forma:Thesari funksionon si një bankë depozituese, bankë tregtare e cila furnizon me kapitale ndërmarrjet për zhvillimin e tyre dhe thesari funksionon si një bankë emisioni, dhe në këtë mënyrë ai ndërhyr në qarkullimin monetar.**Në cilësinë e tij si bankë, thesari publik shërben si:**Një bankë tek e cila institucionet publike si dhe agjentët ekonomikë kanë hapur llogari me anë të të cilave realizojnë operacionet e arkëtimit dhe pagesave, duke realizuar në këtë mënyrë administrimin e disponibiliteteve monetare të sektorit publik dhe gjithë politikën e likuiditeteve, menaxhon borxhin publik, përkatësisht operacionet e kontraktimit të huasë nga Qeveria për financimin e deficitit buxhetor, si dhe rifinancimin e borxhit publik dhe realizon edhe operacione për të cilat shteti paraqitet si garant ose bashkëpjesëmarrës në dhënien e huave agjencie qeveritare.

Thesari i shtetit funksionon në bazë të disa rregullave

Realiteti i informacionit. Deri në organizimin e thesarit, informacioni për strukturën e të ardhurave publike ishte i deformuar si rrjedhojë e gabimeve në regjistrimin e të ardhurave sipas nënklasifikimeve buxhetore, si rrjedhojë e kontrollit jo të plotë të dokumentacionit mbi të cilin bazoheshin derdhjet në buxhet. Po kështu kishte gabime edhe në rastin e regjistrimit të pagesave sipas kategorive jo të sakta.

Realizimi i kontrollit – përkatësisht një kontroll fiskal nga pikëpamja e kuadrimit në kategorinë (klasifikimin) e duhur të të ardhurave buxhetore sipas nënklasifikimeve të buxhetit të shtetit;

Universaliteti – i referohet faktit që aktiviteti i thesarit duhet të zgjerohet në nivel kombëtar. Në këtë kuptim operacionet e thesarit realizohen në të njëjtën mënyrë si në planin lokal ashtu edhe në atë qendror.

Operativiteti i informacionit – sigurimi i operativitetit të informacioneve që kanë të bëjnë me ekzekutimin e komponenteve të buxhetit të përgjithshëm të konsoliduar të shtetit, realizohet me anë të sistemit të informacionit vetjak të sistemit.

Marrëdhënia e ngushtë midis të ardhurave dhe shpenzimeve të buxhetit të shtetit – imponon që të ardhurat e arkëtuara të derdhen tërësisht në buxhet, ndërsa shpenzimet në tërësinë e tyre të suportohen nga buxheti i shtetit ku edhe janë parashikuar, rregulla e përgjithshme është ajo që një shpenzim nuk mund të suportohet përveçse nga një buxhet i vetëm. Kështu insitucionet buxhetore nuk mund të realizojnë pagesa direkt nga fondi i të ardhurave të realizuara nga to, por vetëm nga buxheti i të ardhurave të institucionit të tyre të parashikuara në buxhetin

=====

e shtetit. Ky parim nuk funksionon në rastin e fondeve buxhetore speciale të të ardhurave vetjake të disa institucioneve të veçanta, kur edhe në rastin e tyre shpenzimet (që gjithnjë janë të miratuara në buxhetin e shtetit) mund të realizohen nga fondet e tyre vetëm mbasi këto fonde të jenë krijuar realisht.

Sistemi informativ për menaxhimin financiar në Kosovë (SIMFK)

“Arsyeja kryesore e studimit të kontabilitetit është zgjerimi i njohurive dhe shtimi i mundësive në marrjen e vendimeve të rëndësishme”
(Poul Samuelson)

SIMFK është sistem i specializuar i teknologjisë informative për menaxhimin dhe kontabilitetin e financave qeveritare. Në Kosovë, është blerë një sistem i specializuar i quajtur “Freebalance” dhe ai përdoret si SIMFK. Në fokus të sistemit është libri i përgjithshëm, që mundëson kontabilitetin me regjistrime të dyfishta të të gjitha transaksioneve financiare që bëhen në qeveri. SIMFK ka një plan kontabël të detajuar i cili është krijuar për Kosovën, që mundëson kodifikimin dhe kontrollin e të gjitha transaksioneve. Kjo përfshin për shembull, regjistrimin e klasifikimit ekonomik dhe funksional të shpenzimeve dhe regjistrimin e burimit të fondit. Këto informata mundësojnë raportim të detajuar të financave të qeverisë, i cili përdoret për të hartuar pasqyrat financiare vjetore dhe raporte që janë konsistente me Statistikat financiare qeveritare të FMN-së.

SIMFK mundëson edhe module të specializuara për menaxhimin e aspekteve specifike të financave qeveritare. Moduli i ndarjeve buxhetore dhe shpenzimeve përdoret për të regjistruar dhe menaxhuar ndarjet buxhetore, alokimet, zotimet, obligimet dhe shpenzimet. Ky modul mundëson që të zbatohen kontrollet, të tilla që të sigurojmë që shpenzimet të mund të bëhen vetëm prej fondeve që janë aprovuar dhe alokuar. Moduli i blerjeve i SIMFK ndihmon në kontrollin dhe regjistrimin e të gjitha shpenzimeve që kërkojnë proces prokurimi. Ai përfshin kërkesat standarde për blerje, urdhrat për blerje, dhe letërpranimet e mallit dhe mundëson përcjelljen e prokurimeve përderisa ato kalojnë nëpër ciklin e prokurimit. Moduli i të hyrave mundëson regjistrimin e të gjitha të hyrave qeveritare dhe në modulin e pasurive regjistrohen vlerat e pasurive dhe ndihmohet në menaxhimin epasurive.

SIMFK përbëhet nga modulet në vijim të cilat janë të licencuara nga Qeveria e Kosovës:

Kontrollet - Me modulën Kontrollet menaxhohen të gjitha rregullat e biznesit të cilat janë konfiguar që i tërë SIMFK vepron sipas politikave dhe procedurave të qeverisë.
Aproprijimet - Ky modul i mundëson Qeverisë të mirëmbajë nivelet e kontrollit të buxheteve vjetore, alokimeve, urdhrave dhe zotimeve për monitorimin e ndikimit të zotimeve dhe shpenzimeve.

Libri i Përgjithshëm i Llogarive - Ky modul ofron pasqyrat financiare të nevojshme dhe të kërkuara sipas GAAP. Të gjitha shpenzimet, të hyrat dhe transaksioneve në ditar të cilat futen në sistem automatikisht postohen në Librin e Përgjithshëm të Llogarive si shënime të dyfishta e të bilancuara. Ky modul ofron një pasqyrë të përgjithshme të informatave financiare të organizatës përmes kërkimeve online, raporteve të analizimit të llogarive dhe pasqyrave financiare.
Shpenzimet - Ky modul mundëson evidentimin dhe miratimin e shpenzimeve dhe miratimin e pagesave. Shpenzimet gjithashtu mund t'i adresohen urdhërblërjeve dhe zotimeve tjera pa urdhërblërje. Si rezultat shpenzimet do të futen në formën e dyfishtë e të bilancuar, e që si të tilla postohen në Libri i Përgjithshëm i Llogarive.
Blerja - Ky modul ofron një proces të përvijuar për blerjen e kërkesave për blerje, procesimin e urdhër blerjeve, pranimin e mallrave dhe përcjelljen e progresit përmes raporteve.
Të hyrat - Funksioni “shitjet në para të gatshme” i këtij moduli mundëson evidentimin dhe raportimin e të hyrave. Si rezultat të hyrat futen në formën e dyfishtë e të bilancuar, e që si të tilla postohen në Librin e Përgjithshëm i Llogarive.
Pasuritë - Ky modul mundëson qeverinë të monitoroi pasuritë dhe blerjet e tyre, si dhe të menaxhoj njehsimin e tyre. Pasurive mund t'u caktohen një numër atributesh.

Tabela 2: Modulet e SIMFK-së

Definimi i kontrollit të brendshëm të financave publike

Kontrolli i brendshëm i financave publike është korniza e kontrollit të brendshëm të qeverisë. Kontrolli i brendshëm ka për qëllim të sigurojë besueshmëri të raportimit financiar, dhe pajtueshmëri me ligjet dhe rregulloret e zbatueshme. Objektivat e sistemeve të kontrollit të brendshëm janë:

- që të përparohen aktivitetet e rregullta, ekonomike, efikase dhe efektive;
- që të ruhen resurset nga humbja për shkak të harxhimit të kot, keqpërdorimit, menaxhimit të dobët, gabimeve dhe mashtrimit;
- që të respektohen ligjet, rregulloret dhe direktivat e menaxhimit; që të përgatiten dhe mirëmbahen të dhëna të besueshme financiare dhe të menaxhimit; dhe
- që të shpalosen këto të dhëna në raporte në kohën e duhur.

Për të qenë efektive, kontrollet e brendshme duhet të jenë të mira, të funksionojnë në mënyrë konsistente ashtu si janë planifikuar gjatë periudhës dhe të jenë ekonomike. Politika e Qeverisë së Kosovës mbi Kontrollin e brendshëm të financave publike e përcakton që KBFP i përfshin këto: “**Publik**, mbulon të gjitha aktivitetet e kontrollit në sektorin publik. **I brendshëm**, mbulon kontrollet e ushtruara nga agjencitë qeveritare qendrore dhe të decentralizuara për dallim nga auditimi i jashtëm nga një organ jashtë qeverisë (p.sh. institucioni suprem i auditimit). **Financiar**, për të theksuar karakterin financiar (administrativ, menaxherial ose buxhetor) të aktiviteteve që kontrollohen. **Kontroll**, që do të thotë

=====

të gjitha aktivitetet për të mbikëqyrur tërë fushën e menaxhimit financiar, duke i mundësuar qeverisë të jetë në “kontroll” mbi financat e veta (dhe kështu duke përfshirë të gjitha veglat e kontrollit siç janë kontrolli ex ante, kontrollet ex post dhe auditimi i brendshëm); dhe **Sistemet**, që mbulojnë organizatat, trajnimin e personelit, metodologjinë, raportimin, sanksionet dhe dënimet.(Pearson, Roberts, Smith, Prishtinë 2007, 14).

Menaxhimi i rrezikut është një element i rëndësishëm i kontrollit të brendshëm të financave publike, prandaj duhet të krijohet një drejtpeshim ndërmjet nevojës për të siguruar rezultatet e mësipërme, përderisa sigurohet efikasiteti në veprimtari. Nivelet më të larta të mundshme të kontrollit do të mund të eliminonin mundësinë e rezultateve negative për sa i përket pajtueshmërisë me rregulloret, por kjo mund të kushtojë aq sa të dobësojë funksionet themelore të organizatës. Nga ky aspekt, kontrolli i mirë i brendshëm i financave publike përfshin identifikimin e rreziqeve dhe drejtimin e përpjekjeve dhe resurseve për të menaxhuar rreziqet që paraqesin kërcënimin më të madh për sa i përket mundësisë së shfaqjes së rezultateve negative.

Në këtë kohë, Thesari e mban rolin e zbatimit të pikës finale të kontrollit ex-ante të transaksioneve financiare. Lidhur me pagesat, zyrtarët regjionalë të Thesarit sigurojnë që kontrollet e brendshme në organizatën buxhetore të jenë realizuar, duke: siguruar që urdhri për zotim e pagesë të jetë plotësuar në mënyrën e duhur, rishikuar urdhrin për zotim e pagesë që të konfirmohet nënshkrimi i zyrtarit certifikues, dhe i zyrtarit të prokurimit, siguruar që të jenë të bashkangjitura kopjet e certifikuara të kontratës dhe faturës dhe siguruar që furnitori është i regjistruar në Sistemin informativ të menaxhimit financiar të Thesarit. Thesari momentalisht e merr përsipër këtë rol për shkak të kontrolleve të brendshme të dobëta në organizatën buxhetore. Me hartimin e rregullave financiare lidhur me KBFP dhe implementimin e kontrolleve të brendshme, auditimit të brendshëm dhe të jashtëm, dhe mekanizmave përkatës të llogaridhënies, dhe në rastet kur kjo demonstron nga ana e organizatës buxhetore, është qëllimi i Thesarit që të tërhiqet kjo pikë kontrolli. Është qëllimi i departamentit të Thesarit që ta themelojë një Bord Këshilldhënës të KBFP i cili do t'i ndihmojë Thesarit që t'i mbajë dhe hartojë këto rregulla. Themelimi i këtij Bordi kërkohet njëkohësisht me ndryshimet në Ligjin e menaxhimit të financave publike dhe përgjegjësitë, në të cilin do të parashihen pjesëmarrësit në Bord. Në Thesar do të themelohet një njësi qendrore e harmonizimit për të koordinuar hartimin e rregullave të KBFP, për të koordinuar me palët tjera të interesuara dhe për të vepruar si sekretariat i Bordit këshilldhënës.

Rast studimi: procesi kontabël i thesarit të shtetit në shpenzimin e parave publike tek organizatat buxhetore në Kosovë

Ligji për menaxhimin e financave publike dhe përgjegjsive e vendos bazën ligjore për Thesarin që ai të hartojë Rregulla financiare që e drejtojnë mënyrën sesi shpenzohen paratë publike në pajtim me ligjin. Rregullat financiare janë instancë më e ulët në raport me LMFP. Kjo pjesë i paraqet elementet fundamentale të shpenzimit të parave publike, që janë ndarja buxhetore, alokimi, zotimi, prokurimi, obligimi dhe pagesat. Diagrami i mëposhtëm jep një listë të fazave kryesore në shpenzimet publike dhe pikave kryesore të kontrollit që lidhen me secilën nga fazat. Këto gjithashtu janë elaboruar më tutje në pjesë të mëposhtme.

PROCESI I SHPENZIMEVE	SISTEMET E MENAXHIMIT DHE KONTROLLIT FINANCIAR
NDARJA BUXHETORE	Departamenti i Buxhetit e përdor sistemin e Thesarit për të regjistruar dhe përcjellur ndarjet buxhetore. Sistemi i Thesarit i kontrollon shpenzimet brenda limiteve të ndarjeve buxhetore.
ALOKIMI	Thesari e përdor sistemin për të përcjellë dhe regjistruar alokime që bazohen në planet e rrjedhës së parasë. Sistemi i kontrollon alokimet për të siguruar që ato janë brenda limiteve të ndarjeve buxhetore.
INICIMI I SHPENZIMIT	Shpenzimet iniciohen përmes përgatitjes së formularit të kërkesës së zotimit për blerje ose UZP-së dhe dokumenteve përkatëse të prokurimit. Zyrtari autorizues e aprovon formularin.
ZOTIMI	Organizatat buxhetore e përdorin sistemin për t'i regjistruar të gjitha zotimet e bazuara në UZP dhe në kërkesat e zotimeve përblerje, të cilat regjistrojnë një zotim për shpenzim. Sistemi i kontrollon zotimet që ato të jenë brenda alokimit.
PROKURIMI	Moduli i blerjeve është përgatitur për të mundësuar formularët standardë për kërkesa dhe urdhërblerjet. Moduli është zhvilluar ne

	bashkëpunim me rregullatorët e prokurimit për ta pasqyruar ligjin e ri.
KONTRAKTIMI	Moduli i blerjeve përdoret për të përgatitur kërkesa standarde për blerje dhe urdhërblerja. Sistemi e njeh një "obligim" kur të krijohet urdhri për blerje.
PAGESA E FATURËS	Shpenzimet regjistrohen në modulin e shpenzimeve. Plani kontabël mundëson regjistrimin e shpenzimeve sipas organizatës, programit, klasës ekonomike, projektit dhe funksionit. Sistemi mundëson shpenzimet vetëm brenda limiteve buxhetore. Të dhënat mbi furnitorët e lehtësojnë pagesën.
LËSHIMI I FONDEVE NGA LLOGARIA BANKARE E FONDIT TË KONSOLIDUAR	Është vendosur ndërlidhja elektronike me CBAK-në. VPN ndan fajlat me CBAK-në. Barazimet elektronike bëhen për pjesën më të madhe të pagesave.

Tabela 3: Fazat kryesore për shpenzimet publike dhe pikat kryesore të kontrollit që lidhen me secilën fazë

Ndarja buxhetore do të thotë identifikimi në Ligjin e Buxhetit i shumës maksimale që mund të vihet në dispozicion gjatë vitit fiskal për t'u shpenzuar nga organizata buxhetore për një qëllim specifik ose për një kategori të shpenzimeve. Aspekti juridik më fundamental i shpenzimeve publike është që kërkohet ndarja buxhetore e aprovuar për të gjitha shpenzimet publike. Ndarjet buxhetore dhe rregullat për ndarjet buxhetore janë dhënë në rregulloren e buxhetit vjetor. (Pearson, Roberts, Smith, Prishtinë 2007, 18). **Alokimi** është procesi i vënies së ndarjeve buxhetore në dispozicion për t'u shpenzuar përderisa mbledhen të hyrat dhe fondet vihen në dispozicion në Fondin e konsoliduar të Kosovës. Gjatë menaxhimit të alokimeve Thesari bazohet në planet e detajuara të rrjedhës së parasë që i dorëzojnë agjensitë në fillim të vitit në pajtim me udhëzimet e lëshuara nga Thesari. Nëse agjensitë dëshirojnë që alokimet e tyre të ndryshohen, për të pasqyruar ndryshimet në planet e tyre për ekzekutimin e buxhetit, duhet t'i bëhet kërkesa drejtorit të Thesarit dhe ajo të konfirmohet sipas parashikimit të ndryshuar të rrjedhës së parasë

Zotimi është njohje kontabël në SIMFK e një obligimi të mundshëm në të ardhmen për të bërë një shpenzim të parave publike. Zotimet në një vit buxhetor mund të bëhen në mënyrë të ligjshme vetëm nga fondet që janë aprovuar si ndarje buxhetore dhe janë alokuar. Ligji i prokurimit kërkon që për obligimet në vitin aktual fiskal, organizatat buxhetore të sigurojnë që fondet të jenë të ndara dhe në

dispozicion para se të iniciohet prokurimi. Për obligimet në vitet e ardhshme fiskale ato duhet të kenë gjasa të mjaftueshme se do të ketë fonde në dispozicion para se të fillojë prokurimi. Organizatat buxhetore mund ta demonstrojnë se ka gjasa të mjaftueshme duke e zotuar një pjesë të fondeve të veta të alokuara para se të fillojë prokurimi. Fondet duhet të zotohen para se të fillojë procesi i prokurimit.

SIMFK ("FreeBalance") përfshin një Modul të Blerjeve për të ndihmuar në menaxhimin e shpenzimeve që kërkojnë prokurim. Ky modul i ri i blerjeve na mundëson që t'i regjistrojmë si zotimet ashtu edhe obligimet. Në Modulin e blerjeve regjistrohet automatikisht zotimi kur të procesohet kërkesa për blerje dhe obligimi regjistrohet kur të procesohet urdhërblerja. Kërkesa për blerje është kërkesë që të prokurohet një artikull, shërbim apo projekt i caktuar. Kjo kërkesë për blerje regjistrohet duke u bazuar në formularin e kërkesës për zotim për blerje që përgatitet nga personat në organizatën buxhetore të cilët kanë identifikuar se kanë nevojë për diçka.

Moduli i blerjeve në FreeBalance duhet të përdoret për të llogaritur të gjitha shpenzimet që kërkojnë proces prokurimi – duke përfshirë edhe regjistrimin e kërkesave për blerje, urdhërblerjeve, letërpranimeve të mallit dhe shpenzimeve. Sapo të jetë identifikuar nevoja dhe të jetë marrë vendimi për të shpenzuar para publike, hapi i parë është që organizata buxhetore të përcaktojë nëse kërkohet procesi i prokurimit për t'i bërë ato shpenzime. Për të gjithë artikujt që kërkojnë prokurim të ri, duhet të dorëzohet formulari i kërkesës së zotimit për blerje te zyrtari autorizues për aprovim. Për të gjitha shpenzimet që kërkojnë proces prokurimi, duhet të plotësohet kërkesa për zotim për blerje dhe të autorizohet nga një zyrtar autorizues i caktuar në mënyrën e duhur. Zyrtari autorizues, para se ta aprovojë atë kërkesë, duhet të sigurojë që të jenë në dispozicion fondet e mjaftueshme dhe që formulari i kërkesës është plotësuar tërësisht dhe në mënyrën e saktë. Për shkak të natyrës së tyre, disa blerje nuk kërkojnë proces prokurimi. Në raste të tilla, moduli i blerjeve nuk ka nevojë të përdoret për t'i llogaritur shpenzimet. Duhet të përdoret moduli standard i aprovimeve dhe shpenzimeve.

Shpenzimet që nuk kërkojnë prokurim janë:

Pagat me kontrata	Ndarja buxhetore / Moduli i Shpenzimeve
Paraja e imët	Ndarja buxhetore / Moduli i Shpenzimeve
Avanset për udhëtime	Ndarja buxhetore / Moduli i Shpenzimeve
Komunalitë	Ndarja buxhetore / Moduli i Shpenzimeve
Donacionet	Ndarja buxhetore / Moduli i

	Shpenzimeve
Transaksionet ndërdepartamentale	Ndarja buxhetore / Moduli i Shpenzimeve

Tabela 4: Shpenzimet të cilat nuk kërkojnë prokurim nga departamenti i thesarit

Nëse nuk kërkohet prokurimi, atëherë shpenzimet mund të iniciohen duke plotësuar urdhrin për zotim e pagesë ("UZP"). Ky formular standard kërkon që të shënohen në formular kodet që e identifikojnë organizatën buxhetore dhe llojin e shpenzimit. UZP-ja duhet të nënshkruhet nga zyrtari autorizues, i cili i ka të njëjtat përgjegjësi sikur kur plotëson formularin e kërkesës për zotim për blerje. Zotimi i plotësuar duhet të regjistrohet në SIMFK nga ana e zyrtarit zotues. Bazuar në listën përmbyllëse të thesarit të shtetit Kontoja 1 e cila paraqet të hyrat e realizuara nga doganat, kontoja 2 e cila paraqet të hyrat e realizuara nga ATK-ja, kontoja 14 që paraqet shpenzimet për paga dhe meditje dhe kontoja 18 që paraqet shpenzimet kapitale, kemi këto regjistrime:

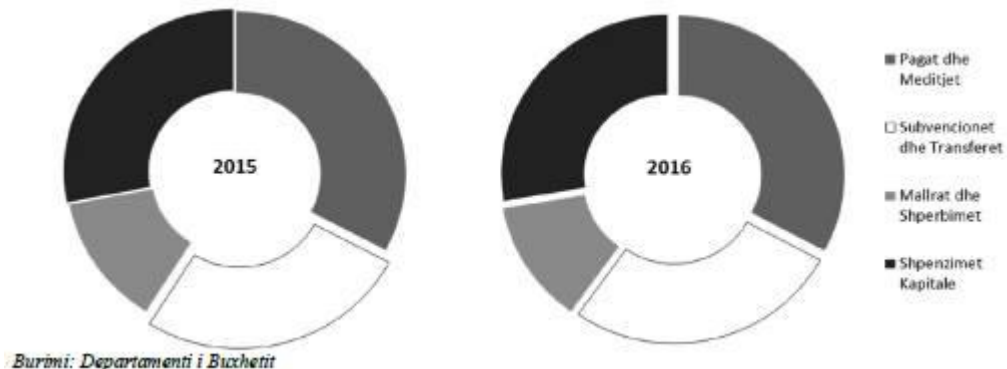
Nr.r	DATA	PËRSHKRIMI	DEBI	KREDI
1.	31.12.2015	Tëarkëtushmet Tëhyratngadoganat <i>Regjistriminëkontabilitet me rastin e konstatimittëhyravengadoganat</i>	962,2 milion €	962,2milion €
1a.	31.12.2015	Llogaria në thesar Tëarkëtushmet <i>Regjistriminëkontabilitet me rastin e arkëtimit</i>	962,2milion €	962,2milion €
2.	31.12.2015	Tëarkëtushmet Të hyrat nga ATK-ja <i>Regjistriminëkontabilitet me rastin e konstatimittëhyravenga ATK-ja</i>	1,350 milion €	1,350 milion €
2a.	31.12.2015	Llogaria në thesar Tëarkëtushmet <i>Regjistriminëkontabilitet me rastin e arkëtimit</i>	1,350 milion €	1,350 milion €

3.	31.12.2015	Paga dhe medijtje Detyrimet akruale <i>Regjistrimi në kontabilitet me rastin e konstatimit të shpenzimeve për paga dhe medijtje</i>	560.1 milion €	560.1 milion €
3a.	31.12.2015	Detyrimet akruale Dalja e keshit <i>Regjistrimi në kontabilitet me rastin e pagesës</i>	560.1 milion €	560.1 milion €
4.	31.12.2015	Shpenzimet kapitale Detyrimet akruale <i>Regjistrimi në kontabilitet me rastin e konstatimit të shpenzimeve kapitale</i>	457.6milion €	457.6 milion €
4a.	31.12.2015	Detyrimet akruale Dalja e keshit <i>Regjistrimi në kontabilitet me rastin e pagesës</i>	457.6 milion €	457.6 milion €

Tabela 5: Regjistrimi në kontabilitet bazuar në planin kontabël të thesarit të shtetit

Në diagramin më poshtë janë shpenzimet buxhetore sipas kategorive ekonomike për vitin 2016 dhe gjithashtu, janë të prezantuara shpenzimet respektive të realizuara në vitin 2014, si dhe buxhetin me rishikim për vitin 2015. Gjithashtu, janë paraqitur edhe parashikimet fillestare sa i përket buxhetit të vitit 2017 dhe 2018. Në përgjithësi, shpenzimet e përgjithshme qeveritare në vitin 2016 pritet të jenë më të larta për rreth 14% në raport me shpenzimet e realizuara përgjatë vitit 2014 dhe 2% më të larta në raport me buxhetin e rishikuar për vitin 2015. Krahës rritjes në shpenzimet e përgjithshme buxhetore, edhe struktura e shpenzimeve sipas kategorive ekonomike ka shënuar një lëvizje përgjatë kategorive, edhe pse kjo lëvizje është marginale në mes vitit 2015 dhe propozim buxhetit të vitit 2016. Në grafikun më poshtë janë paraqitur shpenzimet e përgjithshme buxhetore sipas kategorive ekonomike për vitin 2015 krahasuar me vlerat respektive të shpenzimeve të planifikuara për vitin 2016. Siç mund të shihet, struktura e shpenzimeve buxhetore gjatë vitit 2015 dhe në propozim buxhetin e vitit 2016 dominohet nga shpenzimet rrjedhëse, pjesëmarrja e të cilave në shpenzimet e përgjithshme buxhetore arriti në

72%.



Diagrami 1: Pjesëmarrja e kategorivetëshpenzimeve 2015-2016, në milionë euro

Ndërsa, nëse shohim këto shpenzime si pjesëmarrje në BPV gjatë vitit 2016 ato pritet të bien në 20% nga 21% sa ishin përgjatë vitit 2015. Një pjesëmarrje e ngjashme prej rreth 20% në BPV pritet të mbetet edhe gjatë vitit 2017 dhe projektohet të bie në 19% të BPV-së në vitin 2018. Kjo për shkak të rritjes më të madhe të BPV-së se sa rritja e shpenzimeve rrjedhëse.

Përfundimi dhe rekomandimet

Roli i informacionit në drejtimin e një sistemi ekonomik është pa diskutim shumë i madh. Të gjithë ata që kanë lidhje me jetën e një njësie ekonomike, aksionerët, furnitorët, bankat, shteti, etj. dëshirojnë të kenë një kuadër të përpiktë dhe të përditësuar të ecurisë së njësisë ekonomike. **Buxheti i shtetit** reflekton në mënyrën më të plotë dhe domethënëse politikën e një qeverie. Buxheti është në thelb një akt politik. Ai përbën instrumentin kryesor të aksionit ekonomik të qeverisë dhe zë një vend madhor në politikën ekonomike e një vendi. Buxheti i Shtetit si një akt përshkrues, përcakton të gjitha linjat e të ardhurave, shpenzimeve dhe investimeve të qeverisë në një vit, si dhe një fond rezervë. **Buxheti shtetëror** është një nga instrumentet më të rëndësishme ekonomike të cilin e ka në dispozicion Qeveria e Kosovës. Hartimi dhe shpenzimi i buxhetit të Kosovës ka qenë kompetencë e institucioneve vendore që nga themelimi i Institucioneve të Përkohshme Vetëqeverisëse.

“Sistem i thesarit” është tërësia e rregullave dhe e procedurave, si dhe struktura organizative përkatëse, e ngarkuar për ekzekutimin e buxhetit, administrimin e mjeteve monetare, mbajtjen e llogarive dhe raportimin financiar të qeverisjes së përgjithshme. **Drejtoria e Përgjithshme e Thesarit në Ministrinë e Financave** është organi përgjegjës për menaxhimin e sistemit të Thesarit. Arkëtimet dhe pagesat e qeverisjes së përgjithshme kryhen nëpërmjet llogarisë së unifikuar të

=====

thesarit, e mbajtur në euro dhe në valuta të huaja. **Ekzekutimi i buxhetit** është një proces i cili reflekton dhe verifikon të gjitha aktivitetet e subjekteve dhe organeve në hartimin dhe aprovimin e buxhetit dhe konkretizon efektet, politikat prioritare qeveritare brenda një viti fiskal.

SIMFK është sistem i specializuar i teknologjisë informative për menaxhimin dhe kontabilitetin e financave qeveritare. Në Kosovë, është blerë një sistem i specializuar i quajtur “Freebalance” dhe ai përdoret si SIMFK. Në fokus të sistemit është libri i përgjithshëm, që mundëson kontabilitetin me regjistrime të dyfishta të të gjitha transaksioneve financiare që bëhen në qeveri. SIMFK ka një plan kontabël të detajuar i cili është krijuar për Kosovën, që mundëson kodifikimin dhe kontrollin e të gjitha transaksioneve. **Kontrolli i brendshëm i financave publike** është korniza e kontrollit të brendshëm të qeverisë. Kontrolli i brendshëm ka për qëllim të sigurojë besueshmëri të raportimit financiar, dhe pajtueshmëri me ligjet dhe rregulloret e zbatueshme.

Në kuadër të pjesës përmbyllëse të kësaj teme ne do të japim disa rekomandime të përgjithshme për thesarin e shtetit në aspektin e kryerjes së funksioneve të saj në raport me organizatat buxhetore dhe agjensionet e tjera shpenzuese: Të bëhet një analizë e mirëfilltë e materialit të buxhetit kur konstatohet se duhet të ketë ndryshime në rishqyrtimin e buxhetit dhe në ndarjet buxhetore. Departamenti i thesarit në bashkëpunim me Ministrinë e Financave, kanë bërë disa ndryshime ligjore në buxhetin e shtetit, të cilat ndryshime natyrisht janë të bazuar me marrëveshjen stand by me FMN. Në mesin e ndryshimeve që kërkohet të bëhen në këtë marrëveshje është që të vendoset një fond në vlerë prej 2 mil. € për kompenzimin e të burgosurve politikë, pra ky është një fond kontigjent dhe duhet të bëhet vlersimi fiskal i këtij fondi. Mjetet të cilat mbledhën për këtë fond në bazë të arkëtimit të taksave dhe tatimeve, futen në thesar pastaj do të shpërndahen në këtë fond. Prandaj, ne rekomandojmë që thesari i shtetit së pari duhet të ketë një listë të plotë të përfituesve të këtij fondi, sepse ky fond është shumë i vogël dhe nuk përmbush kërkesat për kompenzimin e të burgosurve politikë. Pra është e nevojshme të bëhet verifikimi fiskal i këtij fondi kontigjent për 5 vitet e ardhshme nga departamenti i thesarit. **Thesari i shtetit** duhet të obligoj të gjitha organizatat buxhetore që të publikojnë raportet e shpenzimit të buxhetit në webfaqet e tyre dhe të bëjnë këto raporte të fleksibile dhe me qasje më të madhe për publikun. Raportet individuale të organizatave buxhetore duhet të përmbajnë të dhëna më të detajuara të shpenzimit të buxhetit, se ato të cilat dërgohen në Kuvendin e Kosovës për aprovim. Po ashtu, çdo organizatë buxhetore duhet të lejoj, në bazë të kërkesës, qasje në kartelën analitike të kontos. **Ministria e Financave** duhet të ndryshoj formën e raportimit buxhetor në baza tre mujore dhe vjetore. Raportimi buxhetor duhet të përfshijë të dhëna të detajuara për zbatueshmërinë e të gjitha atyre

=====

projekteve për të cilat janë kërkuar mjete me Ligjin për buxhetin. Deputetëve të Kuvendit të Kosovës dhe qytetarëve duhet tu jepen informata se si është menaxhuar buxheti i ndarë me Ligjin për buxhetin në bazë të projekteve buxhetore. Kjo është e domosdoshme sidomos në linjën e investimeve kapitale dhe atë të mallrave dhe shërbimeve.

Literatura dhe referencat

- [1] Bogdani Irena “Kontabiliteti Publik”, Tiranë 2009
- [2] GAP – Analizë Politikash “Buxheti i Kosovës, transparencadhe forma e raportimitbuxhetor”, Prishtinë 2015
- [3] KadriuSabri “FinancaPublike”, Prishtinë 2012
- [4] KomoniSabahudin “FinancatPublike”, Prishtinë 2008
- [5] M. A. Ungurean “Organization and management of public finance treasury”, Valcea 2010
- [6] M. Moraru “Managmet of treasury public”, Bucharest 2005
- [7] Pearson Alan, Roberts Richard, Smith Kozeta “Manuali i thesarit” Vëllimi I, MF, Prishtinë 2007
- [8] Pearson Alan, Roberts Richard, Smith Kozeta “Manuali i thesarit” Vëllimi II, MF, Prishtinë 2007
- [9] Pearson Alan, Roberts Richard, Smith Kozeta “Manuali i thesarit” Vëllimi III, MF, Prishtinë 2007
- [10] Republika e Kosovës – Kuvendi, Ligji nr.03/L-048 neni 5 pika 2, Ligimbimenaxhimin e financavepublikedhepërgjegjsitë
- [11] Rosen Harvey “FinancaPublike”, Tiranë 2010
- [12] SHKÇAK “Programi i trajnimitdhecifikimitnëmenaxhimin e financavepublike”, Prishtinë 2008
- [13] TafaGenta “Shkencambifinancatdhe e drejtafinanciare”, Tiranë 2005.