

Udhëzime dhe këshilla për përdorimin e Udhëzuesit Metodologjik për Kostimin e Reformave Strukturore (Udhëzuesi i Kostimit)

- SQARIMI I PYETJEVE TË ZAKONSHME -

Hyrie

Programet e Reformës Ekonomike (PRE) i paraqiten Komisionit Evropian çdo janar sipas udhëzimeve të përshkruara në publikimet vjetore të *Udhëzuesit për Programet e Reformës Ekonomike të Ballkanit Perëndimor dhe Turqisë* (i fundit i publikuar në qershor 2019). Korniza makrofiskale dhe reformat strukturore janë dy kapituj thelbësorë të dokumentit të PRE-së. Masat e reformës strukturore (RS) të përshkruara në PRE duhet të përfshijnë detaje mbi koston e tyre të vlerësuar dhe burimet e financimit. Anëtarët e CEF-it dhe të Grupit Këshillues të Ekspertëve kanë hartuar [Udhëzuesin Metodologjik për Kostimin e Reformave Strukturore](#) (Udhëzuesi i Kostimit, Mars 2019) i cili është udhëzuesi referues për kostimin e RS-ve.

Gjatë takimeve rajonale dhe atyre brenda vendeve të mbajtura në 7 vendet e Ballkanit Perëndimor dhe në Turqi gjatë vitit 2019, është konfirmuar nevoja për të vazhduar zhvillimin e Udhëzuesit të Kostimit dhe burimeve mësimore plotësuese. Kjo veçanërisht mund të thuhet për çështjet që zyrtarët të cilët punojnë në përgatitjen e PRE-së së vendit të tyre vazhduan t'i paraqesin ose që ishin vërejtur se nuk janë sa duhet të qarta në versionin aktual të Udhëzuesit të Kostimit. Lista e mëposhtme e udhëzimeve dhe këshillave paraqet një orientim intuitiv për një qasje të unifikuar ndaj pyetjeve që bëhen më së shpeshti dhe sfidave të hasura gjatë zbatimit të Udhëzuesit të Kostimit. Ato ndahen në katër pjesë, duke filluar me (1) sqarimet e përgjithshme dhe teknike, (2) trajtimin e kostove dhe përfitimeve jopublike, (3) veçoritë e financimit të jashtëm dhe (4) transferet ndërqeveritare. Në Përfundim, ka një referencë në modelin për hartimin e reformës strukturore.



1. Sqarime të përgjithshme dhe teknike

- **QARTËSIA:**

Për fillim, ju lutem të mbani në mend se lexuesit e PRE-së nuk janë domosdoshmërisht shumë të familjarizuar me masat e RS-ve që ju i përshkruani, qëllimet e politikave që dëshironi të arrini ose me sistemin e hollësishëm që synoni ta ndryshoni. Kjo është arsyeja pse ju duhet të siguroheni që përshkrimi i RS-së të jetë i thjeshtë me nivelin e nevojshëm të detajeve për t'i bërë ato të kuptueshme. Kur keni dyshime se si të shprehni diçka, përdorni përshkrime dhe fusnota (shënime) për sqarime të mëtejshme. Nëse një RS nuk ka asnjë kosto shtesë, në përshkrimin e kësaj mase duhet të përfshihet një shpjegim se pse nuk ka kosto shtesë. Nëse është kështu, mos harroni të paraqitni kostot zero në tabelat 10a dhe 10b.

- **KONTABILITETI NË PARA TË GATSHME APO NË BAZA AKRUALE?**

Dallimi ndërmjet kontabilitetit në para të gatshme dhe kontabilitetit aktual qëndron në kohën kur shpenzimet regjistrohen në llogari. Kontabiliteti bazuar në para të gatshme i njeh të hyrat kur pranohen paratë dhe shpenzimet kur ato paguhen. Kontabiliteti aktual i njeh të hyrat kur ato fitohen dhe shpenzimet kur ato faturohen por që nuk janë paguar ende.

*Shembulli 1 (Pjesa e shpenzimeve): Punësimi i një punonjëseje publike me 1 janar. Ajo do të marrë pagën e saj të parë prej 100 [€] në muajin shkurt; që do të thotë se ajo, në terma të parasë së gatshme, do të marrë 11 paga, që do të thotë **1.100 [€] shpenzime për pagë në terma të parave të gatshme për atë vit**. Në terma aktual (të përlogaritur), pasi paga që merret në shkurt është për muajin janar, ajo do të paraqesë **shpenzimet e pagës për 12 muaj, d.m.th në terma aktual kostoja e saj për të njëjtin vit është 1.200 [€]**.*

Shembulli 2 (Pjesa e të hyrave): Kur për koncesion të frekuencës për telefoni mobile për përdorim 10 vjeçar të asaj frekuence dhe çmimi në ankand është 3.500 EUR, buxheti i shtetit në terma të parasë së gatshme i merr të gjitha të hyrat brenda një viti. Sidoqoftë, pasi çmimi është "kompensim" për 10 vite, në terma aktual 1/10 e kësaj të hyre llogaritet për këtë vit e pastaj edhe për secilin nga nëntë vitet në vijim.

Përkundër faktit se shifrat kryesore financiare publike të BE-së (bilancet dhe borxhet e përgjithshme të qeverisë) diskutohen dhe krahasohen në terma aktual (duke përdorur ESA - Metodologjia e sistemit evropian të llogarive), duke marrë parasysh se kontabiliteti aktual kryesisht nuk është miratuar në përfituesit e projektit, **kostot duhet të llogariten në bazë të parave të gatshme**.

- **PAGAT BRUTO APO NETO, ME APO PA TVSH?**

Përkundër faktit që financat publike janë pranues të kontributeve të sigurimeve sociale, tatimit në të ardhurat personale dhe tatimit mbi vlerën e shtuar (TVSH), kur kostohet

një RS duhet të përfshihen pagat bruto dhe çmimet me TVSH. Kostimi i RS-së është bazë për buxhetimin e saj, prandaj në llogaritjen tuaj duhet të përfshihet e gjithë kostoja (përfshirë shpenzimet e përgjithshme, të mirëmbajtjes dhe çdo shpenzim shtesë).

- **NJË LISTË E STANDARDIZUAR E ÇMIMEVE?**

Një listë e standardizuar e çmimeve është një parakusht i pashmangshëm dhe i rëndësishëm për kostim të mirë, veçanërisht për të siguruar konsistencë ndërmjet ministrive/ sektorëve të ndryshëm të linjës. Elemente të kësaj liste të çmimeve mund të jenë paga vjetore e një zyrtari mesatar të sektorit publik (plus shpenzimet e tjera të përgjithshme), kostoja mesatare e një kilometri të rrugës lokale/ autostradës/ hekurudhës; kostoja mesatare e pajisjeve specifike të IT/ mjekësore, çmimi i organizimit të një ngjarjeje promovuese për 50 pjesëmarrës, etj.

- **KOSTOT DIREKTE VS INDIREKTE - SI TË TËRHIQNI VIJËN NDARËSE?**

Për shembull, a janë përfitimet e papunësisë dhe ato sociale që u paguhen njerëzve që janë pushuar nga puna gjatë ristrukturimit të një ndërmarrjeje publike kosto direkte apo indirekte?

Vendimi se cilat kosto konsiderohen (in)direkte u lihet hartuesve të masës së RS-së. Parimi që duhet ndjekur është se vetëm kostot direkte përfshihen në tabelën e kostove në PRE. Është e pamundur të përcaktohet një rregull i përgjithshëm për ndarjen e kostove midis atyre direkte dhe indirekte; në shumicën e masave kjo do të jetë e thjeshtë, por në disa raste, si në atë të cekur më lart, nuk ka një rregull të përgjithshëm dhe uniform. Ju duhet të përdorni gjykimin tuaj më të mirë dhe të merrni vendim; ajo që është me rëndësi është të jeni transparent në lidhje me atë që është llogaritur si kosto direkte dhe çfarë kostosh të tjera (indirekte) mund të ketë. Ky shpjegim duhet të përmendet në përshkrimin narrativ të një mase të RS-së ose si shënim (fusnotë) nën tabelë. Mos harroni, kjo është RS-ja juaj - kështu që ju e mbani çelësin!

- **KONSISTENCA E KOSTIMIT TË MASAVE “TË VJETRA”**

Disa masa tashmë mund të jenë kostuar më parë, si pjesë e ndonjë strategjie sektoriale, si pjesë e propozim-buxhetit të ministrive të linjës, ose gjatë kostimit të një projektligji. Sidoqoftë, ky kostim ekzistues mund të jetë joreal, i vjetruar ose i bazuar në ndonjë metodologji tjetër. Si e sigurojmë konsistencën ndërmjet kostimit të masave të njëjta ose të ngjashme në PRE dhe në dokumentet e tjera kombëtare?

Kostimi i RS-ve të përfshira në PRE duhet të jetë sa më realist që të jetë e mundur në kohën e përgatitjes së PRE-së. Kur masat e RS-së merren nga strategjitë ekzistuese, në parim kostimi i bërë për strategjinë mund të përdoret edhe për të shprehur koston e asaj mase të RS-së në PRE, por para se ta bëni këtë duhet të kontrollohet nëse vlerësimet e kostos dhe planet e financimit të strategjisë mund të konsiderohen ende realiste (për shembull, ka kaluar kohë që kur është bërë kostimi i strategjisë, ose strategjia ka qenë tepër ambicioze). Po ashtu mund të ndodh që disa paqartësi në lidhje me financimin e mundshëm ose kostot e sakta janë pastruar që prej se është bërë kostimi i strategjisë.

Përveç kësaj, mund të ndodhë që kostimi i bërë për strategjinë të jetë ende realist, por ai ka ndjekur një metodologji tjetër (p.sh., lloje të ndryshme të kostove konsiderohen të

jenë kosto direkte). Meqenëse kjo mund të ndikojë ndjeshëm në koston e përgjithshme të një mase të RS-së, është e rëndësishme të siguroheni që qasja e përgjithshme metodologjike për kostimin e RS-së e zbatuar gjatë përgatitjes së strategjisë të jetë në përputhje me parimet e këtij Udhëzuesi të Kostimit.

Me pak fjalë, kostimi "i vjetër" gjithmonë duhet të kontrollohet për realizëm dhe informacione të reja. Kur kontrolli tregon se nevojiten azhurnime të kostimit tashmë në dispozicion, ai duhet të azhurnohet dhe të përfshihet në PRE në mënyrën më realiste, edhe kur devijon nga dokumentet e tjera tashmë ekzistuese me masa të njëjta ose të ngjashme.

- **EDHE DISA KËSHILLA TË TJERA TË DOBISHME:**

- Mos harroni, përdorni euron, jo valutën tuaj lokale! Kur kostot dhe burimet e financimit planifikohen në valutën kombëtare, përgatitni tabelat 10a dhe 10b të PRE-së në EUR duke e përdorur kursin e unifikuar të këmbimit nga kapitulli mbi parashikimet makro. Ju po ashtu mund të dëshironi të qartësoni supozimin për kursin e këmbimit në fusnotën e përgjithshme për tabelat e kostimit dhe të financimit.
- Në ndjekjen e primeve të planifikimit të mirë financiar, përdorimi i burimit të financimit "Për t'u përcaktuar" duhet të jetë shumë i kufizuar. Udhëzuesi i Kostimit tashmë e sqaron se janë përfshirë vetëm kreditë për projekte, por jo edhe kreditë e përgjithshme financiare.
- Për të promovuar parimet e planifikimit të mirë të politikave, masat e RS-së nuk duhet të përcaktohen në mënyrë shumë të gjerë sepse kjo e parandalon kostimin e saktë.

2. Trajtimi i kostove dhe përfitimeve jopublike

- Masat rregullative që synojnë të ulin barrën administrative zakonisht kërkojnë shpenzime të vogla direkte, por ato mund të ulin ndjeshëm kostot për biznesin dhe po ashtu edhe për administratën publike. Si përlogariten këto kursime në Udhëzuesin e Kostimit?
- Nga ana tjetër, disa masa rregullative që synojnë të ndikojnë në sjelljen e agentëve ekonomikë kërkojnë shpenzime të vogla direkte nga buxheti i vendit, por ato mund të shkaktojnë kosto të konsiderueshme për agjentët privatë. Për shembull, tarifat nxitëse për burimet e ripërtërishme të energjisë e ndryshojnë strukturën dhe nivelin e kostove të energjisë për konsumatorët që nuk kompensohen nga buxheti. Në mënyrë të ngjashme, liberalizimi i çmimeve të energjisë mund të ketë efekte të rëndësishme të rishpërndarjes (nga konsumatorët te prodhuesit e energjisë). Në raste të tilla, a nuk do të nënvlerësonte në mënyrë të konsiderueshme koston e vërtetë të një mase të tillë parimi i përfshirjes vetëm të kostove direkte për financat publike në tabelat e kostimit? Udhëzuesi i Kostimit, si dhe PRE, fokusohen në zërat buxhetorë. Por meqë kostot ose përfitimet për sektorin privat (bizneset, familjet) mund të jenë në fokus të një RS-je, ne i inkurajojmë vendet që të përshkruajnë këto kosto/ përfitime jopublike në përshkrimin e masës. Ato gjithashtu duhet të përfshihen në një shënim (fusnotë) nën tabela.

3. Financimi i jashtëm - kushtëzimi, mospërputhja kohore, vonesat procedurale

- **"FINANCIMI PRIVAT"**

A duhet të përfshijnë tabelat 10a dhe 10b vetëm kostot për financat publike dhe financimet që vijnë nga burime financiare publike apo edhe për financimet jopublike, siç janë burimet private në partneritetet publike-private (PPP)? Për shembull, një masë për rritjen e investimeve në një kapacitet prodhues të energjisë mund të bazohet në modelin e PPP-së ku pjesa më e madhe e financimit vjen nga burime private. Pyetja është se a duhet të përfshihet komponenti i financimit privat në tabela apo jo?

Përkundër faktit që PRE merret me zërat e financave publike, pikëpamja financiare e një RS-je ku financimi i jashtëm vjen nga PPP, nuk do të shtohet përveç nëse financimi i jashtëm përmendet në shtyllën "Grantet e tjera" të Tabelës 10b. "Komponenti i financimit privat" duhet të përshkruhen në përshkrimin narrativ të një mase të RS-së ose si shënim (fusnotë) nën tabelën 10b.

- **INVESTIME APO SUBVENCIONE?**

Kur qeveria siguron mbështetje financiare për investitorët privatë (p.sh. në kapacitetet gjenerues të BRE-ve), kostoja shkruhet në tabelat 10a dhe 10b të PRE-së si subvencion, sepse ky është subvencion në aspektin e kontabilitetit buxhetor; ndërsa kur vetë qeveria ndërton infrastrukturë, e njëjta kosto futet në tabelat 10a dhe 10b të PRE-së si shpenzim kapital.

- **PASIGURIA / KUSHTËZIMI I FONDEVE**

Ne kemi një zarf financiar të dakorduar të mbështetjes buxhetore sektoriale (SBS), por pagesa e transheve varet nga plotësimi i treguesve të rënë dakord, kështu që nuk është e sigurt që fondet do të disbursohen në kohën e planifikuar ose në shumat e planifikuara. A duhet ta përfshijmë këtë financim nën "për t'u përcaktuar"?

Nëse është rënë dakord për SBS në një dokument qeveritar, qeveria duhet të bëjë çmos për të ndjekur politikën dhe për të plotësuar kushtet për të marrë këto fonde - edhe në rastet kur këto fonde varen nga përmbushja e disa kriterëve/ përmbushja e një vlere të caktuar të një treguesi (treguesve). Prandaj qeveria duhet po ashtu të planifikojë që fondet do të disbursohen plotësisht, e jo të planifikojë paraprakisht se ajo nuk do të përmbush synimet.

Fonde të tilla nuk duhet të trajtohen si "për t'u përcaktuar", por duhet të paraqiten si fonde të IPA-s ose fonde të BE-së ose çfarëdo burimi të tyre origjinal të financimit që mund të kenë. Pasiguritë në lidhje me financimin e planifikuar të SBS-së mund të përmenden në përshkrimin e masës së RS-së, dhe në seksionin për rreziqet e zbatimit.

- **MOSPËRPUTHJA KOHORE**

Në projektet e financuara nga BE me bashkëfinancim kombëtar, qeveria së pari duhet të mbulojë kostot e projektit dhe pastaj të kërkojë rimbursimin nga fondet e BE-së. Ekziston një mospërputhje në kuptimin se shpenzimet ndodhin para se burimet e financimit të bëhen të disponueshme dhe financimi "i përkohshëm" sigurohet nga buxheti. Si e llogarisim këtë në tabelat e kostimit dhe financimit të PRE-së?

- Ndonjëherë financimi i jashtëm tashmë është rënë dakord dhe zotuar, por mund të ketë

vonesa në disbursim. Për shembull, një projekt i asistencës teknike mund të planifikohet në dokumentet e programimit të IPA-s, por çështjet procedurale nga ana e BE-së mund të çojnë në vonesë në zbatim, e me këtë edhe në vonesë në disbursim të fondeve. Ose, qeveria mund të ketë nënshkruar tashmë një marrëveshje kredie por ajo është akoma në pritje të konfirmimit nga parlamenti, e cila mund të vonohet ose edhe të refuzohet. Si e llogarisim këtë lloj të pasigurisë në PRE?

Nga perspektiva PRE-së, këto janë fonde të BE-së. Ajo me çka në të vërtetë kemi të bëjmë këtu është rreziku i likuiditetit, i cili duhet të adresohet në nivelin e buxhetimit, e jo në PRE. Përsëri, këto janë fonde të BE-së - pavarësisht nga fakti se kur ato pranohen nga pikëpamja e likuiditetit.

4. Transferet ndërqeveritare

- Kur një qeveri qendrore jep një grant për një qeveri lokale (nën-kombëtare) që është i dedikuar për zbatimin e një mase specifike të RS-së, a është ky burim financimi nga **qeveria qendrore** apo **qeveria lokale**?

Burimi i financimit në këtë rast është qeveria qendrore, pasi në librat qeveritarë do të ketë vetëm një shpenzim, ndërsa për qeverinë lokale, do të ketë një të hyrë dhe shpenzim të destinuar, një transaksion neto neutral. Nga pikëpamja nga lart-poshtë dhe e gjendjes së përgjithshme, ky është shpenzim i qeverisë qendrore.

- Kur qeveria qendrore siguron një grant specifik për qeverinë lokale (nën-kombëtare), i destinuar për investime në shkolla, a është ky **transfer** nga qeveria qendrore te ato lokale apo **shpenzim kapital** (cili është qëllimi për të cilin do të shpenzohen paratë)? Vlen qëllimi ekonomik; ky është një shembull i një shpenzimi kapital e jo transferi.

Përfundim

Nuk ka një rregull të vetme të përgjithshme se si të artikullohet dhe të kostohet një masë e RS-së. Këshillat dhe udhëzimet e paraqitura në këtë dokument janë përgatitur për të ndihmuar në disa nga pyetjet më të shpeshta dhe sfidat e përbashkëta të identifikuara gjatë përgatitjes së PRE-së në vitin 2019. Një sfidë tjetër e rëndësishme është 'viti bazë', veçanërisht për masat "e bartura" që janë shumicë. Për shembull, çfarë është viti bazë nëse një masë përbëhet nga disa aktivitete që nuk kanë filluar në të njëjtin vit?

Para se të arrijmë t'u përgjigjemi këtyre pyetjeve, po lindin pyetje të reja. Mund të thuhet me shumë siguri se PRE-të e vitit 2020 do të përqendrohen më shumë në rimëkëmbjen ekonomike pas efekteve të COVID-19 dhe do të ishte ide e mirë të shënoni/ destinoni këto masa të RS-së në mënyrë që të jeni në gjendje t'i dalloni ato nga RS-të "e rregullta" (që kryesisht synojnë të nxisin rritjen ekonomike, konkurrencën dhe barazinë sociale) në mënyrë që të jeni në gjendje të llogarisin efektin e tyre kumulativ.

Sidoqoftë, për t'i bërë përpjekjet tuaja pak më të lehta, ju këshillojmë të përdorni [këtë shabllon \(formular\)](#) kur përgatitni masat tuaja të artikuluara mirë të RS-së.

Ju urojmë fat!