**Republika e Kosovës**

**Republika Kosova - Republic of Kosovo**

***Qeveria - Vlada – Government***

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

***DRAFT***

**Koncept Dokument për Fushën e Menaxhimit të Financave Publike**

**Përgatitur nga:**

**Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve**

**Prishtinë**

**2022**

**Përmbajtja**

[**HYRJE** 8](#_Toc96087801)

[**KAPITULLI 1: PËRKUFIZIMI I PROBLEMIT** 11](#_Toc96087802)

[**1.1** **Mekanizmat institucionalë** 11](#_Toc96087803)

[**1.1.1** **Ministria përgjegjëse për Financa** 11](#_Toc96087804)

[Departamenti i Politikave Ekonomike dhe Publike 12](#_Toc96087805)

[**Departamenti i Buxhetit** 12](#_Toc96087806)

[**Thesari** 13](#_Toc96087807)

[**Departamenti Qendror Harmonizues** 13](#_Toc96087808)

[**1.1.2 Zyra e Kryeministrit** 14](#_Toc96087809)

[**Zyra për Planifikim Strategjik në ZKM** 14](#_Toc96087810)

[**1.1.2** **Organizatat Buxhetore** 14](#_Toc96087811)

[**1.1.3 Zyra Kombëtare e Auditimit** 15](#_Toc96087812)

[**1.1.5. Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik** 15](#_Toc96087813)

[1.2.1 Analiza e trungut të problemit 23](#_Toc96087814)

[**1.2.1.1 Vështrim i përgjithshëm për problemin kryesor të identifikuar** 23](#_Toc96087815)

[**1.2.1.2 Çështje horizontale që ndërlidhen me LMFPP-në dhe legjislacionin që mbulon menaxhimin e financave publike** 29](#_Toc96087816)

[**1.2.1.3** **Çështjet lidhur me planifikimin e buxhetit** 33](#_Toc96087817)

[**1.2.1.4** **Çështjet që ndërlidhen me ekzekutimin e buxhetit** 46](#_Toc96087818)

[**1.2.1.5 Çështje që ndërlidhen me mekanizmat institucionalë** 49](#_Toc96087819)

[**1.2.1.6 Analiza e transpozimit të Aquis të BE-së në fushën e menaxhimit të financave publike** 51](#_Toc96087820)

[**Kapitulli 2: OBJEKTIVAT** 63](#_Toc96087821)

[**2.1 Ndërlidhja me dokumente relevante** 63](#_Toc96087822)

[**2.3 Objektivat relevante të Qeverisë** 64](#_Toc96087823)

[KAPITULLI 3: OPSIONET 65](#_Toc96087824)

[**Çështjet që ndërlidhen me ekzekutimin e buxhetit** 77](#_Toc96087825)

[**Çështje që ndërlidhen me mekanizmat institucionalë** 78](#_Toc96087826)

[**Çështjet që ndërlidhen me ekzekutimin e buxhetit** 90](#_Toc96087827)

[**Çështje që ndërlidhen me mekanizmat institucionalë** 92](#_Toc96087828)

[KAPITULLI IV: IDENTIFIKIMI DHE VLERËSIMI I NDIKIMEVE TË ARDHSHME 94](#_Toc96087829)

[Kapitulli IV.1: Sfidat me mbledhjen e të dhënave 94](#_Toc96087830)

[KAPITULLI V: KOMUNIKIMI DHE KONSULTIMI 95](#_Toc96087831)

[KAPITULLI VI: KRAHASIMI I OPSIONEVE 95](#_Toc96087832)

[6.1: Planet e zbatimit për opsionet e ndryshme 95](#_Toc96087833)

[**KAPITULLI IX: KONKLUZIONET DHE HAPAT E ARDHSHËM** 100](#_Toc96087834)

[Kapitulli IX.7.1: Dispozitat për monitorimin dhe vlerësimin. 101](#_Toc96087835)

[Shtojca 1: Forma e vlerësimit për ndikimin ekonomik 101](#_Toc96087836)

[Shtojca 3: Forma e vlerësimit për ndikimet mjedisore 111](#_Toc96087837)

[Shtojca 4: Forma e vlerësimit për ndikimin e të drejtave themelore 115](#_Toc96087838)

[**Shtojca 5: Takimi publik me palët e interesit** 117](#_Toc96087839)

|  |  |
| --- | --- |
| **Informacionet e përgjithshme** | |
| **Titulli** | Koncept Dokument për Menaxhimin e Financave Publike |
| **Ministria bartëse** | Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve |
| **Personi kontaktues** | Rexhep Vasolli; DIEKP  Rexhep.Vasolli@rks-gov.net |
| **PVPQ** |  |
| **Prioriteti strategjik** | Programi i Qeverisë;  Strategjia për Reformën e Menaxhimit të Financave Publike;  PEFA |

|  |  |
| --- | --- |
| **VENDIMI** | |
| **Çështja kryesore** | Rishikimi funksional dhe legjislativ i fushës së MFP-së:   * *Nevoja për norma të konsoliduara të menaxhimit të financave publike, bazuar në nevojat aktuale të Republikës së Kosovës në fushën e menaxhimit të financave publike;* * *Vendosja e parimeve bazë për menaxhimin e financave publike;* * *Rregullim adekuat ligjor i statusit të Thesarit në kuadër të Ministrisë së Financave, Punës dhe Transfereve (këtu e tutje Ministria). Kjo përfshin edhe harmonizimin me ligjet e tjera në fuqi, që rregullojnë funksionimin e administratës shtetërore dhe funksionet përkatëse;* * *Evitim i normave kundërthënëse në kuadër të rregullimit aktual ligjor të Ligjit për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë, me plotësimet dhe ndryshimet përkatëse (këtu e tutje LMFPP), duke përfshirë qartësimin e normave ekzistuese me qëllim të zbatimit të tyre të drejtë;* * *Evitimi i depozitave të panevojshme dhe të tejkaluara në kuadër të rregullimit aktual ligjor në LMFPP;* * *Rregullim i unifikuar i rregullave fiskale;* * *Qartësim i mëtejmë i ciklit buxhetor, duke përfshirë përgatitjen e Kornizës Afatmesme të Shpenzimeve (KASH) dhe ndarjet buxhetore vjetore;* * *Rregullim i ndarjeve buxhetore në mungesë të një ligji vjetor për ndarjet buxhetore;* * *Rishikim i dispozitave që kanë të bëjnë me transferet buxhetore, duke i specifikuar dhe vendosur kritere të qarta, për transferet brenda organizatës buxhetore, Ministrisë, Qeverisë së Republikës së Kosovës dhe Kuvendit të Republikës së Kosovës;* * *Krijim i bazës ligjore për buxhetim programor dhe të bazuar në performancë, si synim afatgjatë planifikues;* * *Krijimi i bazës ligjore që avancon ndërlidhjen e politikave strategjike me planifikimin buxhetor.* |
| **Përmbledhje e konsultimeve** |  |
|  |
| **Opsioni i propozuar** | **Hartimi i Projektligjit për Menaxhimin e Financave Publike** |

|  |  |
| --- | --- |
| **NDIKIMET KRYESORE TË PRITSHME** | |
| **Ndikimet buxhetore** | Ligji i ri për Menaxhimin e Financave Publike, nuk do të krijojë kosto shtesë buxhetore në zbatimin e tij. Përkundrazi, ky rregullim i ri ligjor do të lehtësojë disa procedura buxhetore, të cilat do të ndihmojmë në shpenzimin më efikas të parasë publike. |
| **Ndikimet ekonomike** | Ligji i ri për Menaxhimin e Financave Publike, synon të avancojë më tej sistemin e rregullave buxhetore, duke përmirësuar planifikimin, ekzekutimin dhe raportimin e tyre. Një sistem i fortë i menaxhimit të financave publike ka ndikime të përgjithshme në zhvillim, ku në mënyrë transparente, me një planifikim më të mirë dhe të barabartë ndikon në një mjedis më të mirë për biznesin dhe shërbimet publike efektive.  Nëpërmjet përmirësimit të rregullave të planifikimit, dokumentet buxhetore do të jenë më të qarta për sektorin privat dhe kjo do të rrisë interesimin e këtij sektori në pjesëmarrjen në procedurat e prokurimit.  Nëpërmjet evitimit të problemeve të legjislacionit aktual lidhur me shpenzimin e parasë publike, Ligji i ri për Menaxhimin e Financave Publike do ndikojë në rritjen e nivelit dhe intensitetit të harxhimit të parasë publike dhe kjo rrjedhimisht, do të ketë ndikim ekonomik. |
| **Ndikimet shoqërore** | Ligji i ri për Menaxhimin e Financave Publike planifikon rritjen e transparencës, llogaridhënies dhe efikasitetit në menaxhimin e financave publike. Nëpërmjet rritjes së cilësisë së raportimit, do të krijohet më shumë mundësi për llogaridhënie, dhe kjo do të rrisë besueshmërinë në institucionet e Republikës së Kosovës. Gjithashtu, edhe mundësinë e ushtrimit të kontrollit/monitorimit nga institucionet e jashtme (shoqëria civile dhe organizatat e tjera). |
| **Ndikimet mjedisore** | Fushëveprimi i Ligjit të ri për Menaxhimin e Financave Publike, nuk do të ketë ndikim të drejtpërdrejtë mjedisor. |
| **Ndikimet ndërsektoriale** | Hartimi i Ligjit të ri për Menaxhimin e Financave Publike, do të mundësojë krijimin e një sistemi të rregullave të menaxhimit të financave publike të përshtatur me nevojat aktuale të Republikës së Kosovës, në gjithë ciklin e menaxhimit të financave publike. Kjo përfshin: vendosjen e parimeve të menaxhimit të financave publike, harmonizimin e kornizës ligjore në fuqi, dhe qartësimin e detyrave dhe përgjegjësive të të gjithë institucioneve që kanë përgjegjësi në fushën e menaxhimit të financave publike. Ligji i ri për Menaxhim të Financave Publike do të vazhdojë të jetë bazë në fushën e menaxhimit të financave publike për të gjithë sektorët. |
| **Ngarkesat administrative për kompanitë** | Fushëveprimi i Ligjit të ri për Menaxhimin e Financave Publike, nuk do të ketë ndikim të drejtpërdrejtë te kompanitë, në aspektin e krijimit të ngarkesave administrative. |
| **Testi i NVM-ve** | Fushëveprimi i Ligjit të ri për Menaxhimin e Financave Publike, nuk do të ketë ndikim të drejtpërdrejtë sa i përket NVM-ve. |

|  |  |
| --- | --- |
| **HAPAT E ARDHSHËM** | |
| **Afatshkurtër** | Koncept Dokumenti për Menaxhimin e Financave Publike, planifikohet të përfundojë në pjesën e parë të tremujorit të dytë (K2) të vitit 2022 dhe të dërgohet për aprovim në Qeverinë e Republikës së Kosovës, pas përfundimit të të gjitha procedurave përkatëse. Në fokus të veçantë do të jetë procesi i konsultimeve paraprake (me organizatat buxhetore) dhe ato publike (me palët lokale dhe ndërkombëtare të interesit). |
| **Afatmesëm** | Me miratimin e Koncept Dokumentit për fushën e Menaxhimit të Financave Publike, Ministria planifikon hartimin e Projektligjit të ri për Menaxhimin e Financave Publike dhe orientimisht ta dërgojë atë për aprovim në Qeverinë e Republikës së Kosovës në tremujorin e katërt (K4) të vitit 2022, apo tremujorin e parë (K1) të vitit 2023. Pra, pas aprovimit të Koncept Dokumentit, do të formohet një ekip i ri nga Ministria, dhe në bashkëpunim me të gjitha palët e interesit do të fillohet puna drejt zbatimit të opsionit të rekomanduar të këtij Koncept Dokumenti.  Sipas këtij planifikimi, procedurat në Kuvendin e Republikës së Kosovës për aprovimin e këtij Projektligji, pritet të përfundojnë në pjesën e parë të vitit 2023 dhe ky Projektligj të hyjë në fuqi më 01.01.2024. Paralelisht, në vitin 2023 MFPT-ja do të bëjë përgatitjet e duhura që të nxirret dhe aprovohet tërë infrastruktura e akteve nënligjore që burojnë nga ligji i ri. |

KONCEPT DOKUMENT PËR MENAXHIMIN E FINANCAVE PUBLIKE

**HYRJE**

Në periudhën pas vitit 1999, Kosova ka ndërtuar një sistem funksional të menaxhimit të financave publike. Kjo ka përfshirë edhe ndërtimin e mekanizmave institucionalë për zbatimin e tij. Në këtë kontekst, në vitin 2008 është miratuar Ligji Nr. 03/L-048 për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë - LMFPP[[1]](#footnote-1) (i plotësuar dhe ndryshuar disa herë ndër vite), i cili akoma është në fuqi. Kjo fushë ishte rregulluar me një Ligj paraprak për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë, të miratuar në vitin 2003[[2]](#footnote-2). Vlen të theksohet se në vitin 2008 është miratuar edhe Kushtetuta e Republikës së Kosovës, e cila në nenin 120 përcakton parimet e shpenzimit dhe mbledhjes së parasë publike, të borxhit publik dhe administrimit të politikave fiskale.

Nëse analizohen dispozitat e LMFPP-së, vërejmë se në masë të madhe janë të ngjashme me përmbajtjen e ligjit paraprak të vitit 2003. Normalisht, përmes ndryshimeve që i janë bërë gjatë viteve pasuese, janë plotësuar aspekte teknike të implementimit në rrethanat e reja të krijuara pas shpalljes së pavarësisë së Republikës së Kosovës. Megjithatë, struktura e tij, gjuha ligjore dhe në masë të madhe edhe përmbajtja e tij, kanë mbetur të njëjta.

Menaxhimi i financave publike i rregulluar me LMFPP, përfshin dhe rregullon bazën e elementeve të një cikli buxhetor, i cili përqendrohet në përgatitjen e buxhetit, ekzekutimin e buxhetit, kontabilitetin dhe raportimin, si dhe rregullon në parim kontrollin dhe auditimin e brendshëm të financave publike dhe auditimin e jashtëm. Megjithatë, disa nga çështjet, duke përfshirë auditimin dhe kontrollin e brendshëm, si dhe auditimin e jashtëm janë rregulluar vetëm sipërfaqësisht, pasi të njëjtat janë rregulluar në mënyrë të detajuar me ligje specifike. Për periudhën kohore kur ishte miratuar LMFPP-ja, ishte një ligj gjithëpërfshirës që rregullonte në tërësi çështjet lidhur me menaxhimin e financave publike dhe përgjegjësitë në Republikën e Kosovës.

Nga data e miratimit të LMFPP-së e deri në këtë periudhë kohore, është miratuar një numër i konsiderueshëm i ligjeve të tjera, të cilat në mënyrë parciale dhe të detajuar kanë rregulluar çështje që ndërlidhen me menaxhimin e financave publike. Këtu bëjnë pjesë: Ligji Nr. 03/L-049 për Financat e Pushtetit Lokal, i plotësuar dhe ndryshuar ( këtej e tutje Ligji për Financat e Pushtetit Lokal); Ligji Nr. 06/L-021 për Kontrollin e Brendshëm të Financave Publike (këtej e tutje Ligji për Kontrollin e Brendshëm); Ligji Nr. 05/L-055 për Auditorin e Përgjithshëm dhe Zyrën Kombëtare të Auditimit (këtej e tutje Ligji për Auditorin e Përgjithshëm); Ligji Nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik i plotësuar dhe ndryshuar (këtej e tutje Ligji për Prokurimin Publik); Ligji Nr. 03/L-175 për Borxhin Publik (këtej e tutje Ligji për Borxhin Publik), Ligji Nr. 04/L-045 për Partneritet Publiko- Privat (këtej e tutje Ligji për Partneritet Publiko-Privat; ligje të tjera që mbulojnë fushën e menaxhimit të financave publike, por edhe ligje tjera që rregullojnë fondet e tjera publike. Megjithatë, LMFPP-ja ka mbetur një ligj bazë për rregullimin e financave publike, dhe rëndësia e tij asnjëherë nuk është vënë në pikëpyetje.

Ministria, pasi ka analizuar kornizën ligjore në fuqi që rregullon menaxhimin e financave publike*,* me fokus të veçantë në legjislacionin që rregullon ciklin buxhetor dhe proceset buxhetore*,* ka vlerësuar të nevojshme përgatitjen e një koncept dokumenti që do të analizonte rregullativën ligjore në fuqi në fushën e menaxhimit të financave publike, me fokus në LMFPP, duke synuar avancimin e mëtejmë të sistemit të rregullave të menaxhimit të financave publike në Republikën e Kosovës.

Prandaj, ky Koncept Dokument analizon rregullativën ligjore në fushën e menaxhimit të financave publike dhe identifikon çështjet që janë sfiduese, të cilat kërkojnë adresim si nga aspekti ligjor, ashtu edhe ai institucional, për të avancuar më tej menaxhimin e financave publike në Republikën e Kosovës.

Disa nga çështjet që identifikon ky Koncept Dokument përfshijnë:

* Nevoja për norma të konsoliduara të menaxhimit të financave publike, bazuar në nevojat aktuale të Republikës së Kosovës në fushën e menaxhimit të financave publike;
* Vendosja e parimeve bazë për menaxhimin e financave publike;
* Rregullim adekuat ligjor i statusit të Thesarit në kuadër të Ministrisë, përfshirë edhe harmonizimin me ligjet e tjera në fuqi që rregullojnë funksionimin e administratës shtetërore dhe funksioneve përkatëse;
* Evitim i normave kundërthënëse në kuadër të LMFPP-së, duke përfshirë qartësimin e normave ekzistuese me qëllim të zbatimit të tyre të drejtë;
* Evitimi i dispozitave të panevojshme dhe të tejkaluara në kuadër të LMFPP-së;
* Rregullim i unifikuar i rregullave fiskale;
* Qartësim i mëtejmë i ciklit buxhetor, duke përfshirë përgatitjen e Kornizës Afatmesme të Shpenzimeve (KASH) dhe buxhetit vjetor;
* Rregullim i ndarjeve buxhetore në mungesë të një ligji vjetor për ndarjet buxhetore;
* Rishikim i dispozitave që kanë të bëjnë me transferet buxhetore, duke i specifikuar dhe vendosur kritere të qarta për transferet brenda organizatës buxhetore, Ministrisë, Qeverisë dhe Kuvendit të Republikës së Kosovës;
* Krijim i bazës ligjore për buxhetim programor dhe të bazuar në performancë, si synim afatgjatë planifikues;
* Krijim i bazës ligjore që avancon ndërlidhjen e politikave strategjike me planifikimin buxhetor.

Prandaj, Grupi Punues i themeluar nga Sekretari i Përgjithshëm i Ministrisë së Financave, Punës dhe Transfereve, duke u mbështetur në dispozitat e Rregullores Nr. 11/2009 për Punën e Qeverisë së Republikës së Kosovës, si dhe duke u bazuar në standardet e hartimit të koncept dokumenteve, të përcaktuara me Udhëzuesin dhe Doracakun për Hartimin e Koncept Dokumenteve, ka përgatitur këtë Koncept Dokument, që përfshin opsionin e rekomanduar nga grupi punues, i cili bazohet në analizën lidhur me legjislacionin në fuqi që rregullon menaxhimin e financave publike.

Në vijim është paraqitur Figura 1, me informacione të përgjithshme për Koncept Dokumentin.

*Figura 1: Tabela me informacione të përgjithshme për Koncept Dokumentin*

|  |  |
| --- | --- |
| **Titulli** | Koncept Dokument për Menaxhimin e Financave Publike |
| **Ministria bartëse** | Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve |
| **Personi kontaktues** | **Rexhep Vasolli,** [**Rexhep.Vasolli@rks-gov.net**](mailto:Rexhep.Vasolli@rks-gov.net) |
| **PVPQ** |  |
| **Prioriteti strategjik** | Programi i Qeverisë 2021-2025;  Strategjia për Reformën e Menaxhimit të Financave Publike;  PEFA, |
| **Grupi punues** | 1. Rexhep Vasolli, Kryesues, DIEKP, MFPT; 2. Elmedina Bajgora, Zëvendëskryesuese, DL, MFPT; 3. Milaim Aliu, Anëtar, DB, MFPT; 4. Antigona Bekaj, Anëtare, DB, MFPT; 5. Nystret Koca, Anëtar, Thesari i Kosovës, MFPT; 6. Astrit Hasani, Anëtar, DIEKP, MFPT; 7. Valdet Haziri, Anëtar, NJQH, MFPT; 8. Bardh Kukaj, Anëtar, DPMBNF, MFPT; 9. Blerta Kika, Anëtare, DPMBNF, MFPT; 10. Lendita Haradini, Anëtare, ASK, MFPT; 11. Drinas Zeqiraj, Anëtar, DBNF, MFPT; 12. Mrika Hoxha, Anëtare, DBNF, MFPT; 13. Leonora Selmani, Anëtare, ABGJ, ZKM; 14. Shkurte Krasniqi, Anëtare, SKQ, ZKM; 15. Adnan Ahmeti, Anëtar, ZPS, ZKM; 16. Flurije Morina, Anëtare, ZL, ZKM; 17. Jeton Karaçica, Anëtar, ZKETB, ZKM; 18. Vlora Kuqi, Anëtare, KKRP; 19. Ramadan Gashi, Anëtar, DPS, ZKA; 20. Agron Fetiu, Anëtar, ZKA; 21. Fetije Begolli, Anëtare, MAPL; 22. Shqipe Arifaj, Anëtare, Asociacioni i Komunave; 23. Sadri Rrmoku, Anëtar, Instituti KLGI; 24. Pilar Ormijana, Anëtar, OECD/SIGMA; 25. Edon Kalludra, Anëtar, Përfaqësues i ZBE; 26. Endrit Rrustemi, Konsulent në Zyrën e Sekretarit MFPT; dhe 27. Qerkin Berisha, Ekspert i projektit të BE-së për MFP-në. |
| **Informata shtesë** | **Nuk ka informata shtesë** |

**KAPITULLI 1: PËRKUFIZIMI I PROBLEMIT**

LMFPP-ja dhe legjislacioni sekondar në fuqi i këtij Ligji, në njërën anë, si dhe ligjet e tjera sektoriale të ndërlidhura me menaxhimin e financave publike, në anën tjetër, nuk po krijojnë zgjidhje adekuate të problemeve të menaxhimit të financave publike në vitet e fundit. Për më tepër, disa dispozita të caktuara të këtij legjislacioni, kanë rregullim të ndryshim dhe krijojnë kolizion ligjor.

Andaj, problemi kryesor i parashtruar dhe analizuar në këtë Koncept Dokument është moskonsistenca e dispozitave të menaxhimit të financave publike me nevojat e kohës.

* 1. **Mekanizmat institucionalë**
     1. **Ministria përgjegjëse për Financa**

Ministria, bazuar në LMFPP-në dhe Rregulloren (QRK Nr. 02/2021 për Fushat e Përgjegjësisë Administrative të Zyrës së Kryeministrit dhe Ministrive, e plotësuar dhe ndryshuar me Rregulloren Nr. 04/2021[[3]](#footnote-3), është përgjegjëse për hartimin e akteve ligjore, hartimin dhe miratimin e akteve nënligjore, si dhe përcaktimin e standardeve të detyrueshme në fushën e menaxhimit të financave publike, kontrollit të brendshëm dhe auditimit për sektorin publik, standardeve të kontabilitetit dhe raportimit financiar për sektorin privat dhe ndërmarrjet publike, borxhit publik, prokurimit publik, politikave makro-ekonomike dhe fiskale, tatimit në pronë dhe ndihmës shtetërore. Ministria është përgjegjëse për zbatimin e politikave publike dhe legjislacionit në të gjitha fushat e menaxhimit të financave publike të përmendura më sipër.

Ministria, mandatin e saj në fushën e menaxhimit të financave publike, e realizon përmes mekanizmave të saj institucionalë, duke përfshirë: Doganën e Kosovës, Administratën Tatimore të Kosovës, Thesarin, Agjencinë e Statistikave të Kosovës, Departamentin për Buxhet, Departamentin e Politikave Ekonomike, Publike dhe Bashkëpunim Ndërkombëtar Financiar, Departamentin për Tatim në Pronë, Departamentin për Ndihmë Shtetërore, Departamentin për Auditim të Brendshëm, Departamentin Qendror Harmonizues dhe shumë njësi dhe agjenci tjera. Në pjesën në vijim, janë përfshirë përgjegjësitë e disa prej njësive kryesore përgjegjëse për ciklin buxhetor. Rishtas, me fuzionimin e ish Ministrisë së Financave me ish Ministrinë e Punës dhe Mirëqenies Sociale, në këtë strukturë janë shkrirë edhe strukturat e fushës së punës dhe mirëqenies sociale, përfshirë edhe Agjencinë e Punësimit të Republikës së Kosovës dhe Inspektoratin e Punës, edhe pse nuk kanë ndonjë rol në menaxhimin e financave publike.

**Departamenti i Politikave Ekonomike dhe Publike**

Ministria, përmes Departamentit për Politika Ekonomike dhe Publike, është përgjegjëse të mirëmbajë dhe pasurojë në mënyrë të vazhdueshme modelin makro-ekonomik të Kosovës, i cili i mundëson gjenerimin e projeksioneve të besueshme për një sërë dokumentesh, siç janë: KASH, Programi i Reformave Ekonomike (PRE) dhe Buxhet. Në të njëjtën kohë, në këtë njësi zhvillohet analiza e rreziqeve të caktuara fiskale dhe zbatimi i rregullave fiskale. Ministria, nëpërmjet kësaj njësie mban dhe i zhvillon lidhjet e vazhdueshëm me Fondin Monetar Ndërkombëtar dhe institucionet e tjera ndërkombëtare financiare, si dhe donatorët që kërkojnë të marrin të dhëna fiskale dhe të kuptojnë nxitësit dhe trendët fiskale dhe makro-ekonomike në Kosovë. Po ashtu, një pjesë e rëndësishme e procesit të huamarrjes dhe pranimit të granteve, zhvillohet nëpërmjet kësaj njësie.

**Departamenti i Buxhetit**

Ministria përmes Departamentit të Buxhetit, përmirëson dhe koordinon formulimin e politikave buxhetore për të siguruar një lidhje më të mirë midis politikave dhe alokimit të burimeve, rritjes së eficiencës së shpenzimeve publike, disiplinës fiskale, si dhe transparencës më të lartë në procesin e hartimit dhe zbatimin e buxhetit. Në kuptim të kësaj, Departamenti i Buxhetit e përgatit KASH-in, si dhe Projektligjin vjetor për Ndarjet Buxhetore, ku përmes Buxhetit të Kosovës i vlerëson edhe kërkesat për ndryshimin e ndarjeve buxhetore dhe ndikimin financiar të politikave qeveritare dhe legjislacionin. Në funksion të këtyre detyrave dhe përgjegjësive, Departamenti ofron këshilla dhe mbështet profesionalisht, strukturat relevante të Ministrisë, organizatat buxhetore, si dhe Komisionin përkatës për Buxhet dhe Financa të Kuvendit të Republikës së Kosovës. Kjo njësi, në bashkëpunim me Departamentin Ligjor të Ministrisë, paraqitet si sponsorizues i vendimeve ministrore dhe qeveritare lidhur me lëvizjet buxhetore.

**Thesari**

Thesari funksionon pothuajse si agjenci ekzekutive në kuadër të Ministrisë së Financave[[4]](#footnote-4), meqë LMFPP-ja përcakton se kjo njësi ka autonomi substanciale[[5]](#footnote-5), detyrat dhe përgjegjësitë e së cilës konsistojnë në menaxhimin e Buxhetit të Republikës së Kosovës dhe Fondit të Konsoliduar përmes Llogarisë së Vetme të Thesarit. Këto funksione kryesore i ushtron, ndër të tjera, duke arkëtuar paratë publike në emër të agjencive mbledhëse të nivelit qendror dhe komunal, duke menaxhuar dhe ekzekutuar rrjedhën e parasë publike në harmoni me Ligjin vjetor për Ndarjet Buxhetore si dhe me Sistemin Informativ për Menaxhimin e Financave të Kosovës (këtu e tutje SIMFK) dhe procedurat përkatëse të këtij sistemi.

Për shtjellim të mëtejmë, Thesari i Kosovës siguron likuiditetin e mjaftueshëm për kryerjen e pagesave dhe detyrimeve të Buxhetit të Kosovës, menaxhon borxhin publik, si dhe investon paranë publike, duke u mbështetur në parimin e sigurisë dhe efikasitetit të mjeteve. Rol të rëndësishëm luan edhe në përcaktimin dhe mirëmbajtjen e Planit Kontabël të Buxhetit të Republikës së Kosovës, i cili është i zbatueshëm në fazat e ciklit buxhetor. Në këtë linjë, Thesari kujdeset edhe për mirëmbajtjen e regjistrave kontabël, si dhe për monitorimin ‘ex post’ të rregullave financiare dhe legjislacionit në fuqi për Planin Kontabël.

**Departamenti Qendror Harmonizues**

Ministria përmes Departamentit Qendror Harmonizues, siguron zhvillimin dhe zbatimin e politikave dhe dokumenteve strategjike në fushën e menaxhimit financiar dhe kontrollit dhe auditimit të brendshëm, në përputhje me standardet e pranuara ndërkombëtarisht dhe me praktikat e mira të BE-së. Për më tepër, Departamenti mbetet përgjegjës edhe për hartimin dhe administrimin e politikave kombëtare për trajnimin, certifikimin dhe për zhvillimin e vazhdueshëm profesional të auditorëve të brendshëm, sipas praktikave ndërkombëtare në fushën e auditimit të brendshëm; si dhe për organizimin e trajnimeve. Në kuadër të kësaj, Departamenti ofron edhe konsultime për menaxherët dhe auditorët e brendshëm të subjekteve të sektorit publik në fushën e menaxhimit financiar e kontrollit dhe auditimin e brendshëm. Rrjedhimisht, në zbatim të funksioneve të mësipërme, Departamenti kujdeset për monitorimin dhe vlerësimin e sistemeve të menaxhimit financiar dhe të kontrollit, me qëllim të mbledhjes së informatave për të përmirësuar kornizën ligjore dhe metodologjinë.

**1.1.2 Zyra e Kryeministrit**

**Zyra për Planifikim Strategjik në ZKM**

Zyra për Planifikim Strategjik[[6]](#footnote-6) në ZKM, ndër të tjera ka për mandat të përfaqësojë Zyrën e Kryeministrit në proceset kryesore planifikuese të Qeverisë, dhe në veçanti siguron që prioritetet qeveritare të pasqyrohen në dokumente planifikuese afatshkurtra e afatmesme dhe në planifikimin buxhetor të Qeverisë. Në këtë drejtim, Zyra për Planifikim Strategjik në koordinim të ngushtë me Ministrinë, përgatit Deklaratën e Prioriteteve të KASH-it dhe i asiston Ministrisë që ta përgatitë Programin për Reforma Ekonomike. Krahas kësaj, Zyra për Planifikim Strategjik kujdeset që dokumentet strategjike dhe planifikuese të zhvilluara nga Qeveria të jenë në pajtim me prioritete e përgjithshme të Qeverisë, përfshirë edhe obligimet që dalin nga procesi i integrimit evropian dhe obligimet e tjera ndërkombëtare, si dhe siguron konsistencën mes tyre.

* + 1. **Organizatat Buxhetore**

Aktualisht në Republikën e Kosovës ekzistojnë 90 organizata buxhetore, përfshirë ato të nivelit qendror dhe komunat.[[7]](#footnote-7) Organizatat buxhetore kanë detyra dhe përgjegjësi në të gjithë ciklin e menaxhimit të financave publike. LMFPP-ja ka përcaktuar detyrat për organizatat buxhetore, por në të njëjtën kohë edhe detyrat dhe përgjegjësitë për funksionet përkatëse në kuadër të organizatave buxhetore, sa i përket menaxhimit të financave publike. Në të njëjtën kohë, edhe me ligjet specifike në kuadër të kësaj fushe, duke përfshirë Ligjin për Kontrollin e Brendshëm dhe Ligjin për Prokurimin Publik, janë përcaktuar detyrat dhe përgjegjësitë e organizatave buxhetore në nivel qendror dhe lokal për zbatim të kërkesave të tilla ligjore.

**1.1.3 Zyra Kombëtare e Auditimit**

Auditori i Përgjithshëm i Republikës së Kosovës është institucioni më i lartë i kontrollit ekonomik e financiar në Republikën e Kosovës, ndërsa Zyra Kombëtare e Auditimit është institucion i pavarur i cili e ndihmon Auditorin e  Përgjithshëm në kryerjen e detyrave të tij. Bazuar në Ligjin Nr. 05/L-055 për Auditorin e Përgjithshëm dhe Zyrën Kombëtare të Auditimit të Republikës së Kosovës, Auditori i Përgjithshëm i raporton Kuvendit të Republikës së Kosovës dhe ka të drejtë të kontrollojë të gjitha aktivitetet, programet dhe projektet financiare, administrative dhe të tjera të menaxhuara nga institucionet publike, duke përfshirë procesin dhe të ardhurat nga shitja e aseteve, privatizimet dhe koncesionet. Përmes auditimit të jashtëm nga Zyra Kombëtare e Auditimit, promovohet drejtpërsëdrejti llogaridhënia në çdo organizate buxhetore. LMFPP-ja vetëm parasheh auditimin e jashtëm nga Auditori i Përgjithshëm. si një proces në ciklin e menaxhimit të financave publike, dhe i mundëson Ministrit përkatës për Financa, të njoftojë dhe të ftojë në veprim atë, në rast të identifikimit të shkeljeve, ndërsa Ligji Nr. 05/L-055 për Auditorin e Përgjithshëm e rregullon rolin dhe fushëveprimin e ZKA-së në detaje.[[8]](#footnote-8)

**1.1.5. Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik**

Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik ka filluar funksionimin në shkurt të vitit 2005 në cilësinë e një agjencie të pavarur rregullative dhe është përgjegjëse për zhvillimin, funksionimin dhe mbikëqyrjen e sistemit të prokurimit publik. Në bazë të Ligjit të Prokurimit Publik, ky Komision është përgjegjës për përgatitjen dhe publikimin e legjislacionit sekondar, duke përfshirë edhe rregullat e prokurimit, doracakët, udhëzimet, formularët standardë, modelet e kontratave, rekomandimet për përmirësim të LPP-së dhe sistemit të përgjithshëm të prokurimit publik për Qeverinë dhe Kuvendin. Për më tepër, Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik është përgjegjës për zhvillimin, funksionimin dhe mbikëqyrjen e përgjithshme të sistemit të prokurimit publik në Kosovë.

**1.1.6 Dokumentet kryesore në fushën e menaxhimit të financave publike**

*Figura 2:* ***Lista e dokumenteve të identifikuara relevante me fushën e menaxhimit të financave publike***

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Dokument i politikave, ligj ose akti nënligjor** | **Lidhja me politikën apo dokumentin planifikues përmes internetit ose me aktet ligjore në Gazetën Zyrtare** | **Institucioni(-et) shtetëror (e) përgjegjës(e) për zbatim** | **Roli dhe detyrat e Institucionit(-eve)** |
| Kushtetuta e Republikës së Kosovës (2008), me theks të veçantë në nenin 120. | <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702> | Të gjitha institucionet e Republikës së Kosovës. | Zbatim. |
| Ligji Nr. 03/L-048 për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë, i ndryshuar dhe plotësuar nga Ligji 03/L-221, Ligji 04/L-116; Ligji 04/L-194; Ligji 05/L-063; Ligji 05/L-007. | <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2524>  <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2838>  <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2693>  <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=8856>  <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=12387> | Ministria;  Të gjitha organizatat buxhetore. | Ministria është përgjegjëse për menaxhimin e përgjithshëm të financave publike.  OB-të janë përgjegjëse për zbatim. |
| Ligji për Financat e Pushtetit Lokal. | <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2525> | Ministria;  Komunat. | Zbatim. |
| Ligji për Kontrollin e Brendshëm. | <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=16267> | Ministria;  Të gjitha organizatat buxhetore. | Zbatim. |
| Ligji për Borxhet Publike. | <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2663> | Ministria;  Organizatat buxhetore;  Entitetet publike; | Zbatim; |
| Ligjet vjetore të Buxhetit të Republikës së Kosovës (2018, 2019, 2020, 2021). | (2021) <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=36153>  (2020) <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=27690>  (2019) <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18554>  ([2018) https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=15834](file:///C:\Users\HP\AppData\Roaming\Microsoft\Word\2018)%20https:\gzk.rks-gov.net\ActDetail.aspx%3fActID=15834) | Ministria;  Të gjitha organizatat buxhetore. | Planifikim; zbatim; raportim. |
| Plani Kalimtar i Veprimit 2021, i Strategjisë për Menaxhimin e Financave Publike. | <https://mf.rksgov.net/desk/inc/media/FF8DA146-CB8B-4BFD-8DF5-38A1A6162E35.pdf> | Ministria;  Zyra Kombëtare e Auditimit;  Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik. | Zbatim. |
| Strategjia Kombëtare për Prokurim Publik 2017-2021. | <https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/2019/08/Strategjia-per-Prokurimin-Publik.pdf> | Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik;  Agjencia Qendrore e Prokurimit;  Organi Shqyrtues i Prokurimit. | Zbatim. |
| Ligji i Prokurimit Publik. | <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>  <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=9425>  <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=11332>  <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=12172> | Rregullativ i Prokurimit Publik;  Agjencia Qendrore e Prokurimit;  Organi Shqyrtues i Prokurimit;  Organizatat buxhetore;  Autoritetet e tjera kontraktuese. | Zbatim. |
| Raporti Monitorues: Parimet e Administratës Publike, Kosovë, nëntor 2017, 2020, SIGMA. | <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Kosovo.pdf> | Të gjitha institucionet relevante. | N/A. |
| Raporti i zbatimit të Reformës së Administratës Publike për 2019.  Strategjia e Reformës së Menaxhimit të Financave Publike 2016-2020. | <https://mf.rks-gov.net/desk/inc/media/A0A99DF4-104E-480A-8619-EFDC87A452AE.pdf> | Të gjitha institucionet relevante. | N/A. |
| Raporti i zbatimit të Reformës së Administratës Publike për 2020:  Strategjia e Reformës së Menaxhimit të Financave Publike 2016-2020. | [DF8EC2E8-8D6F-4BB7-AD64-BAEAB07D6C2E.pdf (rks-gov.net)](https://mf.rks-gov.net/desk/inc/media/DF8EC2E8-8D6F-4BB7-AD64-BAEAB07D6C2E.pdf) | Të gjitha institucionet relevante. | N/A. |
| Ligji Nr. 06/L-113 për Organizimin dhe Funksionimin e Administratës Shtetërore dhe të Agjencive të Pavarura. | <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18684> | Të gjitha institucionet. | Zbatim. |
| Raporti i Komisionit Evropian për Kosovën, 2020 (për vendin). | <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2020-10/kosovo_report_2020.pdf> | Të gjitha institucionet. | N/A. |
| Raporti i Komisionit Evropian për Kosovën, 2021 (për vendin). | <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/document/download/ec34a067-8477-4adc-a123-054b7d62abc4_en> | Të gjitha institucionet. | N/A. |
| OECD Best Practices for Performance Budgeting (2018). | <https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO(2018)7/en/pdf> | N/A. | N/A. |
| OECD Good Practices for Performance Budgeting (2019). | <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-good-practices-for-performance-budgeting_c90b0305-en#page1> | N/A. | N/A. |
| Ligji Nr. 03/l-087 për Ndërmarrjet Publike, i plotësuar dhe ndryshuar. | <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2547>  <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2822>  <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=10822> | Ministria e Ekonomisë;  Ndërmarrjet Publike;  Institucionet e tjera përkatëse. | Zbatim. |
| Ligji Nr. 04/L-094 për Shërbimet e Shoqërisë Informatike. | <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2811> | Ministria e Punëve të Brendshme;  Institucionet tjera përkatëse të administratës publike. |  |
| Projektligji për Identifikimin Elektronik dhe Shërbimet e Besuara në Transaksionet Elektronike. | <https://konsultimet.rks-gov.net/Storage/Consultations/40687-FinalAl.docx> | Ministria e Punëve të Brendshme;  Institucionet e tjera përkatëse të administratës publike. | Zbatim. |
| Ligji për Partneritet Publiko-Privat. | <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2784> | Ministria;  Institucionet përkatëse. | Zbatim. |
| OECD-SIGMA, The Principles of Public Administration (2017). | <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Overview%202017_ENG.pdf> | N/A. | N/A. |
| Programi PEFA 2016;  Programi PEFA 2021. | (2016) <https://www.pefa.org/sites/pefa/files/assessments/reports/KCB-Jan16-PFMPR-Public-with-PEFA-Check.pdf>  (2021) ende nuk është publikuar. | N/A. | N/A. |
| Analizë e zbatimit të SRMFP-së dhe raporte të zbatimit të Strategjisë. | <https://mf.rks-gov.net/page.aspx?id=1,110&s=SRMFP> <https://mf.rks-gov.net/desk/inc/media/8DF788CD-01AA-47A1-8E0E-2B2C56222D14.pdf>  <https://mf.rks-gov.net/desk/inc/media/3E79C1CE-32A4-4291-9999-9B90AC6D9691.pdf> | N/A. | N/A. |
| Marrëveshja e Stabilizim- Asociimit | <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=11239> | Të gjitha institucionet. | Zbatim. |
| Plani Kombëtar për Zbatimin e Marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit 2021-2025. | <https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/2021/10/1-PKZMSA-2021-2025-miratuar-nga-Kuvendi.pdf> | Të gjitha institucionet. | Zbatim. |
| Programi i Reformave Evropiane II, 2021-2023. | <https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/2021/10/1-PV-ERA-II-miratuar-nga-Kuvendi.pdf> |  | Zbatim. |
| Programi i Reformave Evropiane 2021-2023. | <https://mf.rks-gov.net/desk/inc/media/06B63BCF-DEA0-4DE7-98D1-C99E0912272C.pdf> | MFPT, ZKM, institucionet e tjera. | Zbatim. |
| Programi i Qeverisë 2021 – 2025. | <https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/2021/05/Programi-i-Qeverise-se-Kosoves-2021-2025.pdf> | Të gjitha institucionet. | Zbatim. |
| Plani Strategjik Operacional 2021-2023. | <https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/2021/07/Plani-Strategjik-dhe-Operacional.pdf> | Të gjitha institucionet. | Zbatim. |

**1.2. Problemi kryesor**

Mbi bazën e analizës së fushës së menaxhimit të financave publike, duke përfshirë analizën e gjendjes ekzistuese që ka bërë Grupi Punues për hartimin e Koncept Dokumentit në fushën e Menaxhimit të Financave Publike, në pjesën në vijim është e paraqitur trungu i problemit që përmban problemin kryesor dhe disa nga shkaqet dhe efektet kryesore. Gjithashtu, të njëjtat janë analizuar në pjesën narrative të dokumentit, e cila për qëllime praktike është paraqitur në formë tabelore.

*Figura 3: Trungu i problemit, që paraqet problemin kryesor, shkaqet e tij dhe efektet*

|  |  |
| --- | --- |
| **EFEKTET** | * Konfuzion në fazën e zbatimit të dispozitave të LMFP-së, për shkak të paqartësisë së tyre; * Vështirësi në planifikim, ekzekutim, raportim dhe kontroll të financave publike; * Paqartësi sa i përket mandatit dhe funksionimit të Thesarit; * Vështirësi në zbatim të dispozitave të LMFP-së në mungesës të parimeve të menaxhimit të financave publike. |
| **PROBLEMI KRYESOR** | Rregullimi ligjor në fushën e menaxhimit të financave publike, nuk është adekuat dhe nuk përshtatet me standardet ndërkombëtare dhe përvojat më të mira të menaxhimit të financave publike. |
| **SHKAQET** | * Rregulla të vjetërsuara në kuadër të LMFPP-së dhe jo në harmoni me nevojat aktuale në fushën e menaxhimit të financave publike. * Dispozita kundërthënëse ndërmjet LMFPP-së dhe ligjeve tjera që mbulojnë fushën e menaxhimit të financave publike. Krahas kësaj, ekzistojnë norma që rregullojnë proceset buxhetore në kuadër të disa ligjeve, dhe si të tilla nuk janë të konsoliduara. * Definimi joadekuat ligjor i mandatit të Thesarit dhe funksioneve të ZKF-ve. Mosharmonizimi me kërkesat e Ligjit për Funksionimin e Administratës Shtetërore dhe Agjencive të Pavarura.   Mungesë e parimeve bazë të menaxhimit të financave publike të bazuara në praktikat ndërkombëtare në LMFPP.   * Mungesa e parakushteve për funksionalizim të shërbimeve digjitale në fushën e MFP-së. |

Në pjesën në vijim është paraqitur në mënyrë të detajuar analiza e gjendjes ekzistuese/problemit duke përfshirë edhe shkaqet dhe efektet. Secila analizë e mëposhtme është adresuar nga grupi punues duke përfshirë edhe rekomandimet e veçanta në Kapitullin 3.

**1.2.1 Analiza e trungut të problemit**

**1.2.1.1 Vështrim i përgjithshëm për problemin kryesor të identifikuar**

Grupi punues për Koncept Dokumentin e Menaxhimit të Financave Publike, ka analizuar fushën e menaxhimit të financave publike sa i përket aspektit rregullues ligjor, por edhe problemeve praktike gjatë zbatimit të kornizës ligjore. Gjatë identifikimit të problemit është analizuar korniza ligjore në fuqi, janë zhvilluar takime me zyrtarët publikë, duke përfshirë strukturat kyçe në Ministri. Në këtë kontekst është analizuar korniza ligjore që mbulon fushën e menaxhimit të financave publike në Republikën e Kosovës, duke përfshirë ndër të tjera:

* Kushtetutën e Republikës së Kosovës, e cila vendos parimet bazë të menaxhimit të financave publike në Republikën e Kosovës;[[9]](#footnote-9)
* LMFPP-në[[10]](#footnote-10), duke përfshirë edhe të gjitha plotësimet dhe ndryshimet;
* Ligjin për Financat e Pushtetit Lokal[[11]](#footnote-11), duke përfshirë edhe plotësim ndryshimet dhe Projektligjin për Financat e Pushtetit Lokal, i cili veçse ka kaluar në procesin e konsultimit publik (datat e konsultimit publik 07.09.2021 – 27.09.2021)[[12]](#footnote-12);
* Ligjin për Kontrollin e Brendshëm (2018) [[13]](#footnote-13);
* Ligjet mbi Ndarjet Buxhetore për Buxhetin e Republikës së Kosovës: 2021[[14]](#footnote-14), 2020, 2019; 2018, 2017, 2016, 2015;
* Ligjin për Prokurimin Publik në Republikën e Kosovës[[15]](#footnote-15), duke përfshirë plotësimet dhe ndryshimet;
* Ligjin për Borxhet Publike[[16]](#footnote-16);
* Ligjin Nr. 06/L -113 për Organizimin dhe Funksionimin e Administratës Shtetërore dhe të Agjencive të Pavarura[[17]](#footnote-17);
* Rreth 35 aktet nënligjore[[18]](#footnote-18) që kanë bazën në LMFPP (Këtu nuk janë përfshirë aktet nënligjore që janë nxjerrë nga komunat dhe institucionet e tjera, kryesisht lidhur me subvencionet, e të cilat nuk kanë bazë të qartë ligjore, megjithëse janë bazuar në LMFPP). Në vijim është paraqitur një listë e akteve nënligjore që kanë bazën në LMFPP:

1. Rregullore (MFPT) - Nr. 01/2022 për alokimin e fondeve dhe menaxhimin e rrjedhës së parasë;
2. [Udhëzim Administrativ MF - NR. 06/2019 për kriteret përzgjedhëse dhe prioritizimin e projekteve kapitale](https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=21946&langid=1);
3. [Udhëzim Administrativ MF - NR. 05/2019 për procedurat e transferit dhe rialokimit të ndarjeve buxhetore](https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=21932&langid=1);
4. [Udhëzim Administrativ MF - NR.04/2019 për definimin e projekteve kapitale dhe klasifikimin e shpenzimeve të projekteve kapitale](https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=21930&langid=1);
5. [Rregullore MF - NR. 02/2018 për përdorim të kartelës kreditore për udhëtime zyrtare](https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18348&langid=1);
6. [Rregullore MF-NR. 01/2018 për përfundimin e vitit fiskal](https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18071&langid=1);
7. [Rregullore MF - NR - 04/2017 mbi kriteret, standardet dhe procedurat e financimit publik të OJQ-ve](https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=14831&langid=1);
8. [Rregullore MF - NR. 02/2017 për alokimin e fondeve](https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=13379);
9. [Rregullore MF - NR. 01/2017 për raportim vjetor financiar nga organizatat buxhetore](https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=13258);
10. [Udhëzim Administrativ (QRK) nr. 03/2015 për vlerësim të ndikimit buxhetor për nismat e reja qeveritare](https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=10867);
11. [Rregullore MF – NR. 02/2013 për menaxhimin e pasurisë jo financiare në organizatat buxhetore](https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=10159);
12. [Rregulla Financiare Nr.02/2013/MF për raportimin e obligimeve të papaguara të organizatave buxhetore](https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=10223);
13. [Rregulla Financiare Nr.01/2013/MF – shpenzimi i parave publike](https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=10203);
14. [Rregullore Financiare Nr. 10/2012 MF për përfundimin e vitit fiskal](https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=10031&langid=1);
15. [Rregulla Financiare Nr. 09/2012 për menaxhimin e fondeve në mirëbesim – depozitat e të burgosurve](https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=8357&langid=1);
16. [Rregulla Financiare Nr. 08/2011 për fillimin e vitit financiar](https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=8345&langid=1);
17. [Udhëzimi Administrativ Nr. 11/2011 për përfundimin e vitit fiskal 201](https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=8066)1;
18. [Rregulla Financiare Nr. 05/2011 për raportimin vjetor të organizatave buxhetore](https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=8324&langid=1);
19. [Rregulla Financiare Nr. 04/2011 për raportimin e obligimeve të papaguara të organizatave buxhetore](https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=8313&langid=1);
20. [Udhëzimi Administrativ Nr. 17/2010 për fillimin e vitit financiar 2011](https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=7959&langid=1);
21. [Udhëzimi Administrativ Nr. 16/2010 për raportimin vjetor të organizatave buxhetore](https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=7958&langid=1);
22. Rregulla Financiare Nr. 03/2010 për të hyrat vetanake;
23. [Udhëzimi Administrativ Nr. 03/2010 për përcaktimin dhe mënyrën e dorëzim- pranimit të dokumentacionit financiar](https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=7835&langid=1);
24. [Udhëzimi Administrativ Nr. 08/2009 për ekzekutimin dhe pagesën e vendimeve përmbaruese të gjykatave](https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=7733&langid=1);
25. [Udhëzimi Administrativ Nr. 05 / 2009 për procedurat e pagesës dhe shërbimet bankare për misionet diplomatike dhe konsullore të Republikës së Kosovës](https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=7721&langid=1);
26. [Udhëzimi Administrativ Nr. 02/2009 për delegimin e shpenzimeve të organizatave buxhetore](https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=7697&langid=1);
27. [Udhëzimi Administrativ Nr. 04/2007 për llogaritë bankare të komunave](https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=7467&langid=1);
28. [Udhëzimi Administrativ Nr. 06/2007 standardi i unifikuar për numra referent për grumbullimin e të hyrave publike](https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=7498&langid=1);
29. [Udhëzimi Administrativ Nr. 09/2006 mbi administrimin e ndarjes së drejtë nëpër komuna](https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=7404&langid=1);
30. [Rregulla Financiare mbi pasuritë qeveritare 2006/MF](https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=10079&langid=1);
31. [Rregulla Financiare mbi pasuritë qeveritare](https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=8229&langid=1);
32. [Udhëzimi Administrativ Nr. 03/2006 për pagesat mujore për shpenzimet e telefonisë (PTK) dhe energjisë](https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=7359&langid=1);
33. [Udhëzimi administrativ Nr. 16/2005 pagesat mujore për shpenzimet e shërbimeve publike komunale duke përfshirë edhe pagesat e telefonisë (PTK) dhe energjisë elektrike (KEK](https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=7338&langid=1));
34. Udhëzimi Administrativ Nr. 05/2008 për Klasifikimin Ekonomik të Shpenzimeve.

LMFPP[[19]](#footnote-19) është miratuar në vitin 2008 dhe është ligji bazë që rregullon përgjegjësitë e institucioneve publike sa i përket menaxhimit të financave publike, përfshirë detyrat dhe përgjegjësitë e Ministrisë, Thesarit dhe autoriteteve tjera publike rreth menaxhimit të financave publike, dhe në të njëjtën kohë edhe rregullimin e ciklit buxhetor.

Nga analiza e dispozitave të LMFPP-së, vërehet se në masë të madhe përmban rregullime ligjore që kanë ekzistuar në Ligjin Nr.2003/2,[[20]](#footnote-20) që ishte miratuar gjatë administrimit të UNMIK-ut. Si rrjedhojë, shumë nga rregullimet ligjore që përmban Ligji, kanë pësuar ndryshime si rezultat i miratimit të ligjeve tjera që kanë rregulluar funksionimin e administratës publike në Republikën e Kosovës. Ministria, në vazhdimësi ka sponsorizuar amendamente për të siguruar një koherencë të dispozitave të këtij Ligji me nevojat e kohës, megjithatë, struktura aktuale e ligjit, mënyra e rregullimit, dhe ndryshmet e vazhdueshme që kanë ndodhur në dispozitat e këtij Ligji, pamundësojnë qartësim dhe harmonizim të normave të tij përmes amendamenteve të mëtejme.

LMFPP-ja është përcjellë me plotësim ndryshime të vazhdueshme përgjatë 13 viteve pas miratimit të tij. Deri tani janë bërë pesë (5) amendamente që nga viti 2008.[[21]](#footnote-21) Në të njëjtën kohë, disa nga ndryshimet permanente kanë ndodhur edhe me Ligjin për Kontrollin e Brendshëm[[22]](#footnote-22), ndërsa Ligji 07/L-016 për Rimëkëmbjen Ekonomike COVID 19,[[23]](#footnote-23) ka bërë ndërhyrje të përkohshme në rregullat financiare të këtij Ligji. Vetë fakti që ekzistojnë një numër kaq i madh i amendamenteve dhe mungesa e një version zyrtar të konsoliduar[[24]](#footnote-24) të LMFPP-së, e bën të vështirë zbatimin e dispozitave të këtij Ligji. Ndonëse Ministria ka përgatitur versione të konsoliduara për përdorim të brendshëm të Ministrisë, të njëjtat janë jozyrtare dhe nuk janë të qasshme për të gjithë zbatuesit. LMFPP-ja përmban rregullime të detajuara për gjithë ciklin buxhetor, duke përfshirë edhe kontabilitetin dhe raportimin.

LMFPP-ja e vitit 2008, është i strukturuar si në vijim:

* Pjesa I – Dispozitat e përgjithshme;
* Pjesa II – Zyrtarët dhe institucionet për menaxhimin e financave publike;
* Pjesa III – Mbledhja dhe ruajtja e parave publike;
* Pjesa IV- Përgatitja dhe përmbajtja e propozim–buxhetit vjetor të Republikës së Kosovës;
* Pjesa V - Ligjet e rishqyrtuara dhe të plotësuara të ndarjeve buxhetore dhe buxhetet;
* Pjesa VI – Rregullat për ndarjet buxhetore;
* Pjesa VII - Zotimet, fondet e alokuara, fondet e zotuara, fondet e obliguara dhe shpenzimet;
* Pjesa VIII - Raportimi, kontabiliteti dhe auditimi;
* Pjesa IX - Kufizimet në huamarrje, garantime, huadhënie, kapitalizim, grante, donacione dhe subvencione;
* Pjesa X - Përgjegjësia e Ndërmarrjeve Autonome Publike;
* Pjesa XI – Komunat;
* Pjesa XII - Agjencitë e Pavarura;
* Pjesa XIII - Procedurat Gjyqësore dhe të Arbitrazhit që përfshijnë një autoritet publike;
* Pjesa XIV - Dispozitat penale dhe çështjet përfundimtare.

Ndonëse për kohën kur është miratuar (fillimisht në vitin 2003 dhe më pastaj në vitin 2008), përmbajtja e këtij Ligji ka qenë tejet gjithëpërfshirëse në kuptimin e rregullimit e deri diku edhe strukturës së tij, por në kontekstin aktual mënyra e strukturimit të këtij ligji nuk është e qartë. Përtej kësaj ekzistojnë shumë dispozita të tejkaluara, ose të panevojshme, si dhe mënyra e të shkruarit e dispozitave të Ligjit është ndryshe nga çfarë kërkojnë standardet aktuale të hartimit të legjislacionit në Republikën e Kosovës. Krahas kësaj, vërehet mungesa e parimeve bazë të menaxhimit të financave publike, rregullim jo i duhur i funksioneve të zyrtarëve publikë financiarë dhe i mandatit të Thesarit në Ministri. Disa nga rregullimet ligjore në kuadër të këtij Ligji nuk ofrojnë zgjidhje adekuate për situatat komplekse, sikur rastet e mungesës së një Ligji të miratuar vjetor për Ndarjet Buxhetore.[[25]](#footnote-25)

Në kontekstin aktual, kur Kosova ka nxjerrë një numër të konsiderueshëm të ligjeve që mbulojnë fushën e menaxhimit të financave publike nga aspekte të ndryshme, si funksionimin e ndërmarrjeve publike, financat e pushtetit lokal, kontrollin e brendshëm të financave publike, borxhet publike, auditimin e jashtëm, prokurimin publik dhe të ngjashme, por edhe ligje tjera specifike që rregullojnë funksionimin e administratës shtetërore, dispozitat e LMFPP-së kërkojnë domosdoshmërish avancim dhe përshtatje me rrethanat e kohës. Kjo përfshin edhe nevojën për adresim të praktikave dhe shembujve të mirë të vendeve të rajonit dhe praktikave të vendeve anëtare të BE-së.

Disa nga efektet kryesore që sjell ky rregullim joadekuat mund përfshijnë:

* Konfuzion në fazën e zbatimit të dispozitave të LMFP-së, për shkak të paqartësisë së dispozitave të LMFPP-së dhe kolizionit mes dispozitave të LMFPP-së dhe ligjeve tjera në fuqi;
* Vështirësi në planifikim, ekzekutim, raportim dhe kontroll të financave publike;
* Paqartësi sa i përket mandatit dhe funksionimit të Thesarit;
* Vështirësi në zbatim të dispozitave të LMFP-së në mungesën e parimeve të menaxhimit të financave publike;

Në vijim, disa nga problemet/sfidat kryesore të identifikuara si në aspektin ligjor ashtu edhe atë praktik, janë paraqitur të grupuara në disa fusha duke përfshirë:

* Çështjet horizontale (kryesisht që ndërlidhen me kornizën ligjore);
* Planifikimin buxhetor (cikli buxhetor);
* Ekzekutimin e buxhetit dhe raportimin financiar;
* Kornizën institucionale.

**1.2.1.2 Çështje horizontale që ndërlidhen me LMFPP-në dhe legjislacionin që mbulon menaxhimin e financave publike**

Në kuadër të kësaj pjese janë përfshirë çështjet sfiduese dhe/apo problemet aktuale, që ndërlidhin dispozitat e LMFPP-së apo ligjeve tjera në fuqi. Në shumicën nga çështjet e identifikuara në kuadër të kësaj fushe, kemi të bëjmë kryesisht me çështje që kërkojnë specifikim të mëtejmë apo rregullim ligjor adekuat në kuadër të LMFPP-së. Megjithatë, disa nga problemet në vijim jo domosdoshmërish kërkojnë rregullim specifik ligjor.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Nr.** | **Problemet e identifikuara** | **Përshkrim i problemit** |
| 1. | Shumë dispozita të LMFPP-së janë të vjetërsuara, ndërsa të tjera të vështira për t’u zbatuar. | * Mënyra e shkrimit të LMFPP-së nuk përkon me standardet e hartimit të legjislacionit në Republikën e Kosovës. Vërehen dispozita shumë të gjata dhe shpjeguese, që nuk janë në linjë me standardet e hartimit të legjislacionit të aplikueshme në Republikën e Kosovës. * LMFPP-ja është amendamentuar disa herë, dhe ndryshimet e tilla në mungesë të një teksti zyrtar të konsoliduar, e bën këtë Ligj të vështirë për t’u kuptuar dhe zbatuar. * Mungojnë shumë definicione në LMFPP, ose definicionet ekzistuese janë të paqarta. * Ekzistojnë probleme në definimin e organizatave buxhetore. P.sh nuk është e qartë nëse RTK-ja është organizatë buxhetore. * Përkthimet e Ligjit për Menaxhimin e Financave Publike në gjuhën serbe dhe angleze nuk janë konsistente me gjuhën shqipe, duke përfshirë këtu edhe titullin e tij. * Shumë çështje që rregullon LMFPP-ja nuk janë çështje për rregullim në nivel të ligjit, por do të duhej të rregulloheshin me akte nënligjore. Ndërsa mungon rregullimi ligjor për shumë çështje të rëndësishme në procesin e menaxhimit të financave publike. * Ekzistojnë definime të ndryshme të funksioneve të zyrtarëve financiarë në LMFP, krahasuar me legjislacionin tjetër në fuqi që rregullon administratën shtetërore dhe kontrollin e brendshëm të financave publike. Nevoja për rregullimin adekuat të funksioneve të zyrtarëve financiarë, duke pasur parasysh që shumë ligje që rregullojnë funksionimin e administratës shtetërore janë nxjerrë pas miratimit të LMFPP-së. * Ekzistojnë dispozita të panevojshme lidhur me përfaqësimin gjyqësor dhe arbitrazhin. Të njëjtat janë çështje e rregullimit në ligjet e tjera. * Dispozitat e LMFP-së që bëjnë rregullimin e partneritetit publiko-privat, dhe ato që ndërlidhen me ndërmarrjeve publike, nuk janë në harmoni me njëra-tjetrën, siç është çështja e pasqyrave financiare të audituara. * Afatet e dorëzimit të pasqyrave financiare të audituara të ndërmarrjeve publike në LMFPP, nuk janë të harmonizuara me ato të Ligjit për Kontabilitet, Auditim dhe Raportim Financiar. * Mungon rregullimi adekuat i tarifës së garancisë në LMFPP dhe nuk janë përcaktuar rregullat për përcaktimin e rrezikut. * Nuk ekzistojnë zgjidhje adekuate për rastet kur nuk miratohet buxheti komunal apo miratohet me vonesë. * Ekzistojnë sfida në mbrojtjen e rasteve gjyqësore në procedurat gjyqësore. |
| 2 | Mungesë e parimeve të MFP-së në LMFPP | Kushtetuta e Republikës së Kosovës në nenin 120 “Financat publike”, ka përcaktuar disa parime bazë sa i përket menaxhimit të financave publike, si në vijim:  1. Shpenzimet publike dhe mbledhja e të hyrave publike duhet të bazohen në parimet e llogaridhënies, efektshmërisë, efikasitetit dhe transparencës.  2. Administrimi i politikës fiskale në të gjitha nivelet e qeverisë do të jetë në pajtim me kushtet për inflacion të ulët dhe zhvillim të qëndrueshëm ekonomik dhe për krijimin e vendeve të punës.  3. Huat publike rregullohen me ligj dhe duhet të jenë në pajtim më stabilitetin ekonomik dhe qëndrueshmërinë fiskale*.*  Megjithatë, parimet e menaxhimit të financave publike nuk janë të rregulluara shprehimisht në kuadër të LMFPP-së, ndonëse nga përmbajtja e dispozitave të LMFPP-së, të njëjtat mund të jenë të përfshira në kuadër të rregullimeve përkatëse të menaxhimit të financave publike.  Në mungesë të parimeve të tilla, Ministria përmes qarkoreve buxhetore ka vënë theksin në parime bazë që kryesisht kanë të bëjnë me procesin e buxhetimit dhe shpenzimit të parasë publike. Ndonëse pa ndonjë fuqi ligjore, një listë e parimeve të tilla është publikuar edhe në faqen e Ministrisë, e që duhet vlerësuar si një praktikë e mirë.[[26]](#footnote-26) Në mungesë të parimeve të tilla, shpesh vjen deri te mungesa e zgjidhjeve në rast të nevojës për interpretim të dispozitave të LMFP-së. |
| 3 | Mungesë e kritereve për pagesë të shpenzimeve për ngjarje të paparashikuara. | Dispozitat e LMFPP-së në nenin 29 përmbajnë disa rregullime shumë të përgjithshme sa i përket shpenzimeve të paparashikuara.  Në mungesë të rregullimeve të tilla, ndarjet buxhetore në kuadër të rezervave shtetërore për shpenzime të paparashikuara, jo çdoherë janë përdorur për shpenzime vërtetë të paparashikuara. Rrjedhimisht, më tepër janë parë si një mundësi financimi të projekteve/aktiviteteve, të cilat për nga natyra e tyre janë të parashikuara. Këtë e ka konfirmuar edhe Raporti i Auditimit të Zyrës Kombëtare të Auditimit në Ministrinë e Financave më 2019.[[27]](#footnote-27)  Zakonisht, rezervat shtetërore përdoren për të financuar shpenzimet që kanë dalë gjatë fatkeqësive natyrore si përmbytjet, tërmetet, uraganet, breshëri, acari, thatësira, epidemitë, sëmundjet bimore, fatkeqësive tjera natyrore dhe ekologjike apo ngjarje tjera të paparashikueshme.  Praktikat ndërkombëtare tregojnë se fondi i rezervave shtetërore duhet të parashihet në buxhet dhe shuma e rezervave shtetërore për këtë qëllim zakonisht është e përcaktuar në ligjet organike buxhetore. Në Kroaci kjo shumë është 0.5% e të ardhurave të planifikuara[[28]](#footnote-28). Po ashtu edhe në Slloveni[[29]](#footnote-29). Fondet e rezervës buxhetore përdoren për qëllime të paparashikuara, për të cilat mjetet nuk janë siguruar në buxhet ose kur është konstatuar gjatë vitit që ndarja buxhetore ka qenë e pamjaftueshme dhe ka qenë e pamundur që kjo gjë të parashikohet gjatë planifikimit të buxhetit. |
| 4 | Ekziston qasje e fragmentuar e rregullimit të Menaxhimit të Financave Publike përmes disa ligjeve. | Ndonëse LMFPP-ja fillimisht rregullonte në mënyrë gjithëpërfshirëse menaxhimin e financave publike, me miratimin e ligjeve specifike, shumë aspekte të menaxhimit të financave publike janë rregulluar me ligje të veçanta.  **Ligji për Kontrollin e Brendshëm**  Kosova në vitin 2018 ka miratuar Ligjin për Kontrollin e Brendshëm. Rrjedhimisht është një Ligj relativisht i ri. I njëjti ka shfuqizuar Ligjin Nr. 03/L-128 për Auditimin e Brendshëm (2009), dhe disa dispozita të LMFPP-së (Neni 6, paragrafi 2 dhe neni 10, paragrafi 2 (a)). Sistemi i kontrollit të brendshëm dhe i auditimit të brendshëm në përgjithësi është vlerësuar si adekuat, dhe tani për tani nuk është bërë ndonjë analizë konkrete që kërkon intervenim. Megjithatë, Raporti i Komisionit Evropian për Kosovën për vitin 2021, thekson nevojën për harmonizim të ligjeve specifike me dispozitat e Ligjit për Organizimin dhe Funksionimin e Administratës Shtetërore dhe Agjencive të Pavarura, në kontekstin e linjave të raportimit. Në anën tjetër, mund të nevojitet harmonizim i mëtejmë me Acquis të BE-së.  Ligji ka gjithsej 36 nene, i organizuar në këto kapituj:   * Dispozitat e përgjithshme; * Menaxhimi financiar dhe kontrolli; * Auditimi i brendshëm; * Bashkërendimi dhe harmonizimi i kontrollit të brendshëm të financave publike; * Raportimi për parregullsitë; dhe * Dispozitat kalimtare.   Ndër të tjera Ligji përmban:   * Definime të përditësuara për udhëheqësit e subjekteve publike; * Rregullon llogaridhënien menaxheriale për menaxhimin dhe kontrollin financiar; * Në mënyrë të detajuar veprimet menaxheriale të Zyrtarit Kryesor Administrativ për të siguruar llogaridhënie financiare; * Përcakton detyrat për të siguruar llogaridhënien e zyrtarëve drejtues të niveleve menaxheriale; * Përcakton detyrat e zyrtarëve kryesorë financiarë të subjekteve të sektorit publik për të siguruar llogaridhënien.   Menaxhimi financiar dhe kontrolli implementohet përmes një kornize të komponentëve të brendshëm të kontrolleve që përfshin:   * Mjedisin e kontrollit të brendshëm; * Vendosjen e objektivave; * Menaxhimin e rrezikut; * Aktivitetet e kontrollit; * Informacionin dhe komunikimin; dhe * Monitorimin;   Sa i përket auditimit të brendshëm, ky Ligj përcakton këto parime:   * Ligjshmërinë; * Paanshmërinë dhe integritetin; * Pavarësinë dhe objektivitetin; * Profesionalizmin dhe kujdesin e duhur profesional; dhe * Kompetencën dhe konfidencialitetit;   Ky Ligj përcakton përgjegjësi për:     * Ministrin e MFPT-së; * Këshillin e Kontrollit të Brendshëm të Financave Publike (Këshilli i KBFP-së); * Njësinë Qendrore Harmonizuese për Menaxhimin Financiar dhe Kontroll, si dhe Auditim të Brendshëm; * Bashkëpunimin në mes të NJQH-së me ZKA-në.   Sa i përket kontrollit të brendshëm dhe menaxhimit financiar, Kosova ka ndjekur qasjen e ngjashme me shumicën e vendeve të rajonit, ku kjo çështje rregullohet me ligj të veçantë.   * Kosova - Ligji për Kontrollin e Brendshëm; * Shqipëria - Ligji për Menaxhimin Financiar dhe Kontrollin; * Maqedonia e Veriut - Ligji për Kontrollin e Brendshëm Financiar Publik; * Serbia - Ligji Sistemor Buxhetor; * Mali i Zi - Ligji i veçantë për Menaxhimin Financiar dhe Kontrollin;   Bazuar në dispozitat e Marrëveshjes së Stabilizim- Asociimit ( këtu e tutje MSA), Kosova është e obliguar të sigurojë pavarësi funksionale për Njësinë e Kontrollit të Brendshëm të Financave Publike.  **Ligji për Financat e Pushtetit Lokal**  Ligji për Financat e Pushtetit Lokal ka hyrë në fuqi në vitin 2008.[[30]](#footnote-30) I njëjti është plotësuar dhe ndryshuar me Ligjin Nr. 05/L-108.[[31]](#footnote-31) Ministria ka vlerësuar të nevojshme që ky Ligj të plotësohet dhe ndryshohet më tej, për të adresuar shumë paqartësi, dhe për të rregulluar më tej grante specifike për komunat në kuadër të këtij Ligji. Duhet cekur që një pjesë e normave të ligjit në fuqi janë të paaplikueshme si rezultat i nxjerrjes së disa ligjeve pas vitit 2008. Për këtë qëllim Ministria ka adresuar këto çështje përmes Koncept Dokumentit për Financa të Pushtetit Lokal, i cili është miratuar nga Qeveria[[32]](#footnote-32), dhe në të njëjtën kohë ka avancuar më tej me procesin e hartimit të Projektligjit të ri për Financat e Pushtetit Lokal, i cili është në proces të përfundimit.  Bazuar në Koncept Dokumentin e miratuar në vitin 2018, Ministria përgjegjëse për Financa ka përgatitur një Projektligj të ri për Financat e Pushtetit Lokal, i cili ka kryer procedurat e konsultimit publik;  Çështjet që adreson projektligji krahasuar me ligjin në fuqi janë si në vijim*:*   * Burimet e financimit, ka ndryshuar mënyra e llogaritjes së grantit nga 10% e të hyrave të përgjithshme, në 9%. Janë shtuar grante të reja specifike, si granti për projekte kapitale dhe granti për shërbime sociale, krahas grantit për arsim dhe shëndetësi që kanë qenë pjesë e ligjit; * Nuk kanë ndryshuar kriteret e granteve specifike; * Ka ndryshuar struktura, krahasuar me ligjin në fuqi, dhe secili grant është rregulluar në mënyrë të veçantë; * Janë përfshirë kriteret specifike për grantet e reja të veçanta; * Pjesa e të hyrave vetiake të komunës është ristrukturuar, dhe janë larguar dispozitat e pazbatueshme; * Pjesa që ka të bëjë me huamarrjen e komunave është larguar. * Është rregulluar adresimi i bartjes së buxhetit në rast të bartjes së kompetencave nga niveli qendror në atë lokal dhe anasjelltas; * Është rregulluar në nivel të përgjithshëm kompetenca komunale për të përcaktuar taksa komunale.   **Ligji për Borxhet Publike**  Ky Ligj ka hyrë në fuqi më datë 08.01.2010, duke rregulluar fushën e borxhit publik në Republikën e Kosovës. Dispozitat e këtij Ligji rregullojnë çështjet për të huazuar para, për të dhënë garanci për hua, për të paguar shpenzimet për marrjen e borxhit dhe për të paguar kryegjënë dhe interesin e borxheve shtetërore. Veç kësaj, ligji në fuqi i ka dhënë Ministrit të Ministrisë të drejtën dhe përgjegjësinë, për t’u kujdesur për tërë menaxhimin dhe administrimin e borxheve dhe të programeve të autorizuara për garancinë e huave të Republikës së Kosovës, duke përfshirë kufizimet, zhvillimin e një programi për menaxhimin e borxheve, përmes Divizionit për Menaxhimin e Borxheve në Thesar.  Pas zbatimit të tij tetëvjeçar, Ministria ka iniciuar një dokument analitik për të parë problemet e zbatimit të këtij Ligji. Kështu, Koncept Dokumenti për Borxhin Shtetëror është hartuar dhe miratuar në vitin 2018, ndërsa Projektligji për Borxhin dhe Garancitë Shtetërore është aprovuar nga Qeveria e Republikës së Kosovës më dhjetor 2021, pas përfundimit të të gjitha procedurave të nevojshme.  Çështjet që adreson Projektligji janë, si në vijim:   * + Kufiri i borxhit shtetëror (rregulla fiskale) ka mbetur e pandryshuar në 40%, sa ka ekzistuar në legjislacionin paraprak, deri në rregullimin e ri sipas Ligjit të ri për Menaxhimin e Financave Publike;   + Është bërë klasifikimi i qartë i borxhit shtetëror, që ndahet në borxh qeveritar dhe borxh komunal;   + Është bërë klasifikimi i qartë i efektit të juridiksionit që vlen mbi borxhin, duke e klasifikuar atë në borxh të brendshëm dhe të jashtëm;   + Janë specifikuar më tej procedurat e huamarrjes, duke u detajuar mënyra e kontraktimit të borxhit shtetërore sipas klasifikimeve;   + Është specifikuar/ detajuar Programi i Borxhit Shtetëror;   + Është themeluar një situatë përjashtuese nga Ligji për Marrëveshjet Ndërkombëtare, lidhur me proceset e nismave për marrëveshjet financiare; |
| 5 | Mungesë e unifikimit të rregullave fiskale, dhe mungesë e parimeve fiskale. | Aktualisht, ekzistojnë të paktën katër rregulla fiskale në kuadër të LMFP-së dhe Ligjit për Borxhet Publike. Si rezultat i këtij fragmentimi, është e vështirë të kuptohet se cilat janë rregullat fiskale në fuqi.  Gjithashtu, mungojnë rregulla të qarta, që përcaktojnë mënyrën dhe afatet e kthimit në gjendjen paraprake, rastet kur kemi tejkalim të rregullave fiskale (Neni 22A, 22B, 22C i LMFPP-së). |
| 6 | Rregullime të ndryshme në LMFPP, Ligjin e Buxhetit dhe aktet nënligjore të klasifikimit sipas kategorive ekonomike dhe funksionale. | LMFPP-ja nuk ka definicion të plotë të kategorive ekonomike dhe trajtimi është i pjesshëm (shpenzimet rrjedhëse dhe shpenzimet kapitale). Në anën tjetër, aktet nënligjore për zbatimin e tij kanë dhënë definicione të ndryshme lidhur me kategoritë ekonomike.  Për ilustrim, Udhëzim Administrativ MF - Nr.04/2019 për Definimin e Projekteve Kapitale dhe Klasifikimin e Shpenzimeve të Projekteve Kapitale, projektin kapital e përkufizon si “një investim afatgjatë që përdoret për të ndërtuar, rritur ose përmirësuar asetet, sipas kritereve të përcaktuara në këtë Udhëzim Administrativ. Për më tepër, ky Udhëzim Administrativ përcakton rregulla shtesë për shpenzimet kapitale dhe rrjedhëse të projekteve, si dhe për asetet dhe kapitalizimin e tyre. Në anë tjetër, Udhëzimi Administrativ Nr. 05/2008 për Klasifikimin Ekonomik të Shpenzimeve, trajton shpenzimet kapitale ku këto pagesa definohen si pagesa për përvetësimin e pasurive kapitale fikse, stoqeve, tokës apo pasurive të paprekshme. Po ashtu, sipas këtij akti nënligjor, definicioni i kapitalit përfshin pagesat e njëanshme për qëllim të mundësimit që pranuesi t’i përvetësojë ato pasuri.  Definimi i tillë i ndryshëm shkakton probleme në klasifikimin e shpenzimeve. Klasifikimi duhet t’u referohet standardeve ndërkombëtare të kontabilitetit për sektorin publik. |
| 7. | Paqartësia e nenit 80 të LMFPP-së sa i përket kompensimit të zyrtarëve publikë. | Dispozitat e nenit 80 të LMFPP-së kanë shërbyer si një bazë për të ndaluar kompensimet shtesë të zyrtarëve publikë gjatë ushtrimit të detyrave të tyre të punës. Sidoqoftë, gjatë viteve të fundit janë paraqitur shumë raste të kërkesave për opinione ligjore, duke pasur parasysh gjuhën që përdoret në nenin 80 të LMFP-së. Ministria përmes opinioneve të vazhdueshme ligjore ka dhënë sqarime përkitazi me këtë nen, sidoqoftë, opinionet ligjore nuk janë dokumente obliguese. Përmbajtja e këtyre dispozitave ka sjellë në zbatim të ndryshëm të dispozitave të LMFPP-së në kontekstin e nenit 80, dhe një pasiguri tek organizatat buxhetore se si të aplikojnë këto dispozita në praktikë. Për të evituar këto paqartësi kërkohet që kjo çështje të rregullohet me Ligjin për Pagat. |
| 8. | Mungesa e qartësisë së pagesës së shërbimeve ndërmjet organizatave buxhetore | Dispozitat e LMFPP-së (Neni 32) janë përdorur nga Agjencia Kadastrale e Kosovës dhe disa institucione tjera që të mos japin qasje pa pagesë në regjistrat e tyre elektronik, të cilët janë regjistra publik dhe me të dhëna publike. Këto dispozita janë kontradiktore me ligje tjera në fuqi dhe me kërkesat e legjislacionit që rregullon interoperabilitetin e regjistrave publikë. Edhe pse ka pasur përpjekje që kjo situatë të tejkalohet me opinione ligjore, kjo nuk ka qenë e mundur për shkak të natyrës joobliguese të opinioneve. Kështu që, shumë institucioneve publike, iu është pamundësuar realizimi i funksioneve të tyre ligjore, si rezultat i këtyre dispozitave të paqarta dhe të cilat janë interpretuar në mënyrë të ngurtë. Në anën tjetër, kjo ka krijuar kosto shtesë për shumë kategori të shoqërisë, për shkak se në mungesë të qasjes në këto regjistra, institucionet përkatëse kanë kërkuar nga palët që të dorëzojnë dokumente të lëshuara nga këto institucione. P.sh me rastin e aplikimit për skema sociale dhe të ngjashme. |

* + - 1. **Çështjet lidhur me planifikimin e buxhetit**

Në kuadër të pjesës së planifikimit, janë përfshirë çështjet sfiduese dhe/apo problemet aktuale që ndërlidhen me ciklin buxhetor, duke përfshirë procesin dhe përgatitjen e KASH-it dhe Projektligjin vjetor për Ndarjet Buxhetore, e të cilat Grupi Punues dhe institucionet përgjegjëse i kanë identifikuar si sfiduese. Në shumicën nga çështjet e identifikuara në kuadër të kësaj fushe, kryesisht kemi të bëjmë me çështje që kërkojnë specifikim të mëtejmë apo rregullim ligjor adekuat në kuadër të LMFPP-së. Megjithatë, disa nga problemet në vijim jo domosdoshmërish kërkojnë rregullim specifik ligjor.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Nr.** | **Problemet e identifikuara** | **Përshkrim i problemit** |
| 1 | 1.1 Mungesë e regjistrimit/evidentimit të obligimeve shumëvjeçare në sistemet për planifikimin buxhetor dhe SIMFK për projektet shumëvjeçare (në veçanti për projektet kapitale). | Aktualisht mungon regjistrimi i zotimeve shumëvjeçare, përkundër faktit që janë krijuar kushtet për zbatim të tyre. Kjo është tejet e rëndësishme në rastet e projekteve kapitale shumëvjeçare përmes të cilave ndërmerren obligime në emër të institucioneve publike. Lidhur me këtë, ekzistojnë edhe rekomandime në Raportin e Asistencës Teknike të FMN-së (FAD) të vitit 2020.  Nenit 19 i LMFPP-së që ka të bëjë me përgatitjen e KASH-it dhe nenit 20 që rregullon përgatitjen dhe rishqyrtimin e propozim-buxheteve dhe kërkesave për ndarje buxhetore, nuk e adresojnë në mënyrën e duhur këtë çështje. Parashikimet për dy vitet pasuese të buxhetit nuk janë të detyrueshme. |
| 2 | 2.1 Nuk ka afat të përcaktuar për Ministrinë për dërgim të Projektligjit vjetor për Ndarjet Buxhetore në Qeveri, si rrjedhojë Ministria e dorëzon pothuajse në fund të afatit propozim-buxhetin në Qeveri. | LMFPP-ja ka përcaktuar si afat kohor datën 31 tetor, si afat të fundit kur Qeveria e dorëzon propozimin e Buxhetit të Republikës të Kosovës dhe Projektligjin vjetor për Ndarje Buxhetore në Kuvend. Ndonëse afati i 31 tetorit respektohet nga Qeveria për miratimin e Ligjit të propozuar për Ndarje Buxhetore në Qeveri, në shumicën e viteve të fundit është bërë praktikë që Projektligji të miratohet pikërisht në fund të këtij afati. |
|  | 2.2 Nuk ekziston detyrim në kuadër të LMFPP-së sa i përket seancave të dëgjimeve buxhetore në proces të përgatitjes së propozim-buxhetit. | Ministria ka krijuar praktika të seancave të dëgjimeve buxhetore me organizatat buxhetore me rastin e përgatitjes së propozim-buxhetit, dhe kjo mund të vlerësohet si një praktikë e mirë. |
|  | 2.3 Mungon konsultimi publik i organizatave buxhetore të nivelit qendror për politikat publike që propozohen të jenë pjesë e buxhetimit. | Nuk është bërë praktike që planifikimi i buxhetit të kalojë nëpër procedura të konsultimit të brendshëm dhe konsultimit publik. Kjo në veçanti nuk aplikohet për buxhetin e nivelit qendror. Ligji vjetor për Ndarjet Buxhetore është një ligj me rëndësi, dhe organizatat buxhetore të nivelit qendror do të duhej të kishin një detyrim për të konsultuar politikat për të cilat propozojnë t’i financojnë në Ligjin për Buxhet. |
| 3. | Nuk është përcaktuar fuqia juridike e KASH-it. Mungon ndërlidhja në mes të Deklaratës së Prioriteteve Afatmesme dhe KASH-it. | LMFPP-ja ka përcaktuar kriteret dhe afatet bazë sa i përket përgatitjes së KASH-it, por nuk është përcaktuar fuqia juridike (karakteri ligjor) i KASH-it.  KASH-i është një dokument afatmesëm strategjik, dhe dokumenti kryesor për përgatitjen e buxhetit, i cili është i strukturuar në disa pjesë kryesore:   * Deklarata Afatmesme e Prioriteteve; * Projeksionet Makro-Fiskale; dhe * Parashikimet Fiskale.   Në të njëjtën kohë, LMFPP-ja nuk e rregullon çështjen e miratimit të deklaratës së prioriteteve të KASH-t, e cila sipas praktikës aktuale miratohet paraprakisht në Qeveri, dhe i paraprin hartimit dhe miratimit të KASH-it. Vetë specifikimi i procesit të miratimit të deklaratës së prioriteteve do të ndikonte në fuqizimin e KASH-it, si një dokument i rëndësishëm strategjik. Përveç kësaj, dispozitat aktuale të LMFPP-së si një ligj bazë në fushën e menaxhimit të financave publike, nuk janë mjaft të qarta sa i përket procesit të planifikimit strategjik në përgjithësi. |
| 4. | Pas muajit të dytë, përkatësisht të tretë të mosmiratimit të buxhetit, nuk mund të ekzekutohet asnjë pagesë përveç borxhit publik. | LMFPP-ja nuk parasheh zgjidhje në rast të mosmiratimit të Ligjit vjetor për Ndarjet Buxhetore. Aktualisht, dispozitat e LMFPP-së mundësojnë vazhdimin e ndarjeve buxhetore vetëm për tre muaj në rast të mosmiratimit të buxhetit. Sipas dispozitave të LMFPP-së, nëse ka pasur zgjedhje të përgjithshme 4 muaj para fillimit të vitit fiskal, ligji i mëparshëm do të përdoret për t’i mbuluar 2 muajt e parë të vitit të ri fiskal. Nëse nuk ka pasur zgjedhje, ligji siguron buxhet vetëm për muajin e parë. Sidoqoftë, në rastet e tjera, Kuvendi me anë të një vendimi mund të autorizojë zgjatjen e ligjit të vitit kaluar, por në asnjë mënyrë nuk mund të zgjatet më shumë se 3 muaj të vitit të ardhshëm fiskal. Mungesa, pas këtij afati, organizatat buxhetore nuk mund të bëjë asnjë shpenzim, përveç shlyerjes së detyrimeve (borxheve). Vlen të theksohet se ky është kuptimi që nxirret nga dispozitat e LMFPP-së në gjuhën shqipe, ndërsa nëse merren parasysh versionet në gjuhën serbe dhe angleze, këto dispozita mund të kuptohen edhe ndryshe. Kjo paraqet një problematikë më vete, meqë ky Ligj në fazën e draftimit është shkruar në gjuhën angleze nga ekspertët ndërkombëtarë të angazhuar në Ministri.  Ndonëse një qasje e tillë mund të jetë me efekte pozitive në shtytjen e Kuvendit që të miratojë Buxhetin e Republikës së Kosovës brenda kësaj periudhe kohore, mungesa e një mekanizmi pamundëson vazhdimin e financimit të funksioneve kyçe qeveritare, siç mund të jenë pagat në sektorin publik, furnizimet për forcat e sigurisë, policisë dhe të ngjashme, nëse buxheti nuk miratohet. Kjo krijon pasiguri në realizimin e funksioneve kyçe shtetërore në rastet e mosmiratimit të Ligjit vjetor për Ndarjet Buxhetore në kohë.  Lidhur me këtë ekzistojnë shembuj të vendeve tjera, duke përfshirë ato të rajonit. Në vijim janë dhënë disa shembuj se si është rregulluar kjo çështje në vendet e rajonit dhe disa vende të BE-së.  Në Shqipëri, nëse Kuvendi nuk miraton Buxhetin deri në fillim të vitit buxhetor, Këshilli i Ministrave autorizon zbatimin e buxhetit të përkohshëm për një periudhë, që fillon nga dita e parë e vitit buxhetor deri në fund të muajit të tretë të tij. Sidoqoftë, shpenzimet buxhetore, nuk mund të tejkalojnë 1/12 e shpenzimeve faktike të programit të financuar nga buxheti në vitin buxhetor paraardhës.  Në Maqedoninë e Veriut, në rast se Buxheti nuk miratohet deri në fund të vitit fiskal, Ministria e Financave do të miratojë shfrytëzimin mujor të burimeve deri në një të tretën e shpenzimeve të përgjithshme të realizuara në tremujorin e parë të periudhës së mëparshme fiskale deri më 31 mars. Por, nëse i referohemi Draftit të ligjit Organik Buxhetor të Maqedonisë së Veriut (2021), vërehet se aty është përfshirë një kapitull për financimin e përkohshëm, dhe nuk parasheh ndonjë afat kohor deri kur do të zgjasë ky financim. Kjo qasje do të mund të shërbejë si opsion i duhur edhe për rastin e Kosovës.  Në Serbi, nëse Asambleja Kombëtare nuk e miraton Buxhetin brenda afateve kohore të përcaktuara në kalendarin buxhetor, financimi i përkohshëm kryhet gjatë periudhës maksimale të tre muajve të parë të vitit fiskal. Qeveria miraton vendimin për financimin e përkohshëm. Nëse as pas 3 muajve nuk miratohet Buxheti, periudha e përkohshme e financimit mund të zgjatet për tre muaj të tjerë, kështu që periudha e përgjithshme e kohëzgjatjes së saj është gjashtë muaj.  Sipas Ligjit të Buxhetit dhe Përgjegjësitë Fiskale të Malit të Zi, nëse buxheti nuk miratohet deri më 31 dhjetor, Ministria e Financave në baza mujore miraton fondet shpenzuese deri në shuma prej 1/12 (një e dymbëdhjetë) e shpenzimeve aktuale të vitit të mëparshëm fiskal.  Në Kroaci, financimi i përkohshëm kryhet në përpjesëtim me të ardhurat e realizuara në të njëjtën periudhë sipas buxhetit për vitin paraprak dhe deri në 1/4 e të ardhurave totale të realizuara, duke përjashtuar arkëtimet. Financimi i përkohshëm kryhet vetëm për tre muajt e parë të vitit buxhetor. Gjatë kësaj periudhe nuk mund të rritet numri i stafit dhe nuk mund të merren obligime të reja.  Në Slloveni, periudha e financimit të përkohshëm mund të caktohet vetëm për tre muaj. Nëse as pas kësaj nuk miratohet buxheti i ri, atëherë periudha e përkohshme mund të zgjatet vetëm me një vendim të veçantë të Asamblesë Kombëtare (Kuvendit të Sllovenisë). Në rast të mosmiratimit të buxhetit, financimi i përkohshëm do të vazhdojë në bazë të buxhetit për vitin paraprak dhe të zbatohet për të njëjtat programe si në vitin paraprak. Nuk lejohet rritja e numrit të punëtorëve dhe fondet mund të përdoren në përpjesëtim me nivelin e fondeve të shpenzuara në të njëjtën periudhë të vitit paraardhës.  Në Bullgari, nëse buxheti i shtetit nuk miratohet nga Asambleja Kombëtare, shpenzimet bëhen në shumat jo më të mëdha sesa shumat të shpenzimeve për të njëjtën periudhë të vitit të mëparshëm. Nëse të ardhurat nuk i mbulojnë shpenzimet, Këshilli i Ministrave mund të përdorë një kredi mujore shtetërore, duke përfshirë emetimin e bonove të thesarit shtetëror, që nuk përbën më shumë se gjysmën e shumës së saj mujore mesatare për vitin paraprak. Periudha e përkohshme e financimit zgjatë 3 muaj dhe nëse as pas këtij afati Buxheti nuk miratohet, Kuvendi Popullor cakton një afat të ri duke përcaktuar edhe bërjen e shpenzimeve. |
| 5 | Nuk ekzistojnë rregulla në kuadër të LMFPP-së të cilat përcaktojnë kriteret sa i përket ndryshimit të propozim-buxhetit gjatë procedurës së shqyrtimit dhe miratimit në Kuvend. | Ndryshimi i tabelave të buxhetit gjatë procedurës së shqyrtimit në Kuvend është bërë praktikë e zakonshme. Sipas të dhënave të Ministrisë, shumica e projekteve që përfshihen gjatë kohës së shqyrtimit të propozim-buxhetit në Kuvend mbesin të pazbatuara, për shkak të mungesës së vlerësimeve paraprake dhe në shumë raste të projekteve të mirëfillta.  Ndonëse Kuvendi i Republikës së Kosovës e ka të drejtën që të ndërhyjë në Ligjin e propozuar për Ndarje Buxhetore dhe kjo paraqitet si një e drejtë sovrane, vendosja e disa kritereve për të përcaktuar se çfarë lloj ndryshimesh mund të bëhen, në çfarë kushte dhe deri në çfarë niveli, do të ndihmonte vetë Kuvendin në procesin e miratimit të Buxhetit. Në të njëjtën kohë, kjo do të siguronte që ndryshimet e propozim-buxhetit / projektet e propozuara t’i plotësojnë disa kritere bazë të përcaktuara në LMFP. Në këtë drejtim ekzistojnë praktika të vendeve të rajonit dhe të BE-së sa i përket procedurës dhe përmasave të ndryshimit të propozim-buxhetit gjatë kohës së shqyrtimit në Kuvend. |
| 6. | Mungesë e unifikimit të tabelave buxhetore në nivel të programeve dhe strukturave organizative | Aktualisht nuk ekziston harmonizim i nivelit të paraqitjes të programeve dhe nënprogrameve në tabelat buxhetore. |
| 7. | Sistemi buxhetor i Kosovës nuk lejon që komunat të marrin grante shtesë të paspecifikuara nga donatorët. | Ministria kërkon që për secilin projekt të ketë një kontratë në mes të komunës fituese dhe donatorit për qëllimin e shfrytëzimit të mjeteve. Ekzistojnë grane që bazohet në merita, dhe si të tilla, do duhej të jenë grante shtesë të paspecifikuara në kuptimin e qëllimit dhe të trajtohen ngjashëm me mbështetjen buxhetore, ku fondi shkon në Buxhetin e Komunës për t'u përdorur për nevojat që ata i konsiderojnë të rëndësishme. Kjo do të duhej të vlente në rastet kur donatori nuk kërkon specifikim të shpenzimit, por i mbetet komunës të vendosë që të shpenzojë mjetet për qëllime që ndërlidhen me kompetencat e veta. |

* + - 1. **Çështjet që ndërlidhen me ekzekutimin e buxhetit**

Në kuadër të pjesës së ekzekutimit, janë përfshirë çështjet sfiduese dhe/apo problemet aktuale që ndërlidhen me ekzekutimin e buxhetit/ndarjet buxhetore, por edhe në proceset raportuese, të cilat Grupi Punues dhe institucionet përgjegjëse i kanë identifikuar si sfiduese dhe me nevojën për adresim. Në shumicën nga çështjet e identifikuara në kuadër të kësaj fushe, kryesisht kemi të bëjmë me çështje që kërkojnë specifikim të mëtejmë apo rregullim ligjor adekuat në kuadër të LMFPP-së. Megjithatë, disa nga problemet në vijim jo domosdoshmërish kërkojnë rregullim specifik ligjor.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Nr.** | **Problemet e identifikuara** | **Përshkrim i problemit** |
| 1. | Nuk ekziston bazë e qartë ligjore në LMFPP sa i përket delegimit të shpenzimeve tek organizatat buxhetore. | Ministria ka bërë delegimin e shpenzimeve tek organizatat buxhetore, përmes akteve nënligjore[[33]](#footnote-33). Disa nga proceset janë rregulluar përmes akteve nënligjore të nxjerra nga Ministria, bazuar në dispozitat e LMFPP-së. |
| 2 | Nuk janë krijuar parakushte për ofrim të shërbimeve digjitale | Edhe pse dispozitat e LMFPP-së nuk krijojnë pengesa në përdorimin e teknologjisë informative me rastin e ofrimit të shërbimeve, ekzistojnë parakushte të tjera që pengojnë funksionalizimin e plotë të ofrimit të shërbimeve në mënyrë digjitale. Kjo në veçanti do t’i mundësonte Thesarit që të kryejë më lehtë dhe më shpejtë, detyrat e veta në pjesën e ekzekutimit të shpenzimeve publike. Nevoja për digjitalizim të shërbimeve, është e ndërlidhur edhe me legjislacion tjetër që nuk ka të bëjë drejtpërdrejtë me financat publike, në veçanti. |
| 3 | Mungesë e qartësisë së zbatimit të standardeve të kontabilitetit në kategorizim të shpenzimeve. | Dispozitat e LMFPP-së përcaktojnë zbatimin e standardeve ndërkombëtare të kontabilitetit dhe raportimit financiar. Sidoqoftë, duhet pasur parasysh që aplikimi i standardeve të tilla, në mënyrë të drejtpërdrejtë mund të jetë sfiduese.  Ekzistojnë dy metoda themelore të kontabilitetit të përdorura për të përcaktuar se kur dhe si të raportohen të ardhurat dhe shpenzimet në libra: Metoda e parave të gatshme (Cash-it); dhe Metoda akruale (e përllogaritjes). Aktualisht Kosova vazhdon të përdorë sistemin tradicional të CASH-it, prandaj, propozohet që të ndiqen praktikat e vendeve të zhvilluara dhe gradualisht të bëhet kalimi në metodën akruale[[34]](#footnote-34). |
| 4 | Përqindja (%) e madhe e transfereve, e cila ndikon negativisht në planifikim të mirëfilltë buxhetor. | LMFPP-ja në nenin 30 ka përfshirë dispozita lidhur me rregullimin e ndarjeve buxhetore të organizatave buxhetore, respektivisht transferi (rialokimi) i ndarjeve buxhetore brenda të njëjtës organizatë buxhetore dhe të njëjtit vit fiskal. Sipas kësaj dispozite, një organizatë buxhetore mund të transferojë deri në 5% të ndarjeve buxhetore pa lejen e Ministrit të Financave, përveç kategorisë së paga dhe mëditje. Ndërsa me lejen e Ministrit, një organizatë buxhetore mundet të transferojë nga 5% deri në 15% të ndarjes buxhetore. Nëse transferi është më i mardh se 15% e deri në 25% të ndarjes buxhetore, një transfer i tillë bëhet me lejen paraprake të Qeverisë. Transferet prej 25% e më shumë të ndarjes buxhetore, mund të bëhen vetëm me miratimin me shkrim nga Kuvendi i Republikës së Kosovës.  Edhe nëse kjo me të vërtetë nuk do të ndodhte në praktikë, një qasje e tillë krijon përshtypjen e një fleksibiliteti të tepruar, duke ndikuar negativisht në planifikimin e mirëfilltë buxhetor nga ana e organizatave buxhetore, duke e ditur se rregullimet, apo rialokime të tilla janë të mundura.  Në praktikë, ndryshimet më të mëdha në kuptimin e rialokimeve buxhetore janë në pjesën 5%-15%, që përfshin lëvizjet me vendim të organizatës buxhetore dhe ato me vendim të Ministrit. Megjithatë, ekzistojnë rregulla/kufizime të cilat sigurojnë që rialokimet nuk behën pa arsyeshmëri. Edhe brenda të njëjtës kategori janë aplikuar kufizime. Shkaqet kryesore për rialokime përfshijnë: ndryshimet e prioriteteve pas miratimit të Buxhetit Vjetor moskonsultimet e duhura brenda organizatave buxhetore, mosplanifikim i duhur i projekteve kapitale, miratimi i projekteve të cilat nuk janë të qarta, duke përfshirë situatat e miratimit të projekteve të reja me vendim të Komisioneve të Kuvendit, të cilat në shumicën e rasteve sfidohen në procesin e zbatimit apo mbeten të pazbatuara.    Shtetet e rajonit kanë një fleksibilitet në rialokime, megjithatë shumë më pak se sa në dispozitat e LMFPP-së. Në Shqipëri mund të rialokohet vetëm 10% e totalit të programit të miratuar dhe duhet të miratohen nga Qeveria. Në Mal të Zi deri në 10% brenda të njëjtës linjë shpenzuese, kurse për linja të ndryshme shpenzuese duhet miratimi i Qeverisë. Në Slloveni, Qeveria do t'i raportojë Asamblesë Kombëtare për rialokimet buxhetore çdo gjashtë muaj.  Propozohet që këto dispozita të specifikohen, duke treguar që transferet vlejnë deri në nivel të nënprogrameve, dhe gjithashtu, nuk ka një mbivendosje në % e transfereve të lejuara. |
| 5 | Nuk janë të rregulluara në mënyrë adekuate çështjet lidhur me kuotat dhe anëtarësimet në institucionet financiare ndërkombëtare. | Aktualisht, dispozitat e LMFPP-së nuk përmbajnë zgjidhje specifike sa i përket të drejtave dhe detyrimeve që ndërlidhen me kuotat e anëtarësimit të Republikës së Kosovës në Institucionet Financiare Ndërkombëtare. Pjesa e kuotave në institucionet ndërkombëtare financiare nuk raportohet dhe nuk mbahen evidenca kontabël. Në mungesë të kësaj, në rastet kur kërkohej rritja e këtyre kuotave, kjo realizohej nëpërmjet Ligjit vjetor për ndarjet buxhetore dhe kjo konsumonte shumë kohë. |
| 6. | Inicimi i aktiviteteve të prokurimit në mungesë të zotimeve dhe mungesa e adresimit të llogaridhënies lidhur me këtë çështje. | Ndonëse Ligji i Prokurimit Publik dhe LMFPP-së kërkojnë që mjetet të jenë në dispozicion të autoriteteve në momentin e inicimit të procedurave të prokurimit, në praktikë ekzistojnë shumë probleme. Në praktikë ka ndodhur shpesh që kërkesat të jenë bërë në mënyrë formale, dhe pa pasur mbulueshmëri financiare. Kjo praktikë në veçanti është shprehur në nivel komunal. Ndër sfidat kryesore të identifikuara, janë: inicimi i procedurave të prokurimit pa zotime apo me zotime të pjesshme; anulimi i procedurave të prokurimit për shkak se gjatë procesit, autoriteti kontraktues ka lëvizur mjetet në një projekt tjetër, prandaj, në mungesë të mjeteve AK-të e arsyetojnë anulimin e procedurës. |

**1.2.1.5 Çështje që ndërlidhen me mekanizmat institucionalë**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Nr.** | **Problemet e identifikuara** | **Përshkrim i problemit** |
| 1. | Statusi ligjor i Thesarit nuk është i harmonizuar me legjislacionin përkatës në fuqi. | Aktualisht LMFPP-ja nuk e përcakton qartë mandatin ligjor të Thesarit, përveç që i referohet se ka autonomi substanciale. Nevoja për rregullim është më tepër si nevojë ligjore se sa faktike, pasi edhe aktualisht Thesari funksionon ngjashëm si një agjenci ekzekutive. Por, mungon një harmonizim me kërkesat e Ligji Nr. 06/L -113 për Organizimin dhe Funksionimin e Administratës Shtetërore dhe të Agjencive të Pavarura.  Në kontekstin e mandatit të Thesarit, në kuadër të dispozitave të Ligjit Nr. 06/L -113 për Organizimin dhe Funksionimin e Administratës Shtetërore dhe të Agjencive të Pavarura, trajtohet si Agjenci Ekzekutive (shih shtojca 1, Nr. 38)[[35]](#footnote-35) |
| 2 | Mungesa e qasjes së integruar në ngritjen e kapaciteteve në fushën e MFP-së. | Aktualisht, Ministria përmes mekanizmave të saj të brendshëm, duke përfshirë Thesarin, por edhe departamentet e tjera, ofron trajnime të vazhdueshme për zyrtarët e institucioneve publike, e që ndërlidhen me menaxhimin e financave publike. Në anën tjetër, IKAP-i ofron trajnime për të gjithë zyrtarët publikë. Megjithatë, deri më tani nuk ka ekzistuar një qasje e integruar në ngritjen e kapaciteteve në fushën e menaxhimit të financave publike, meqë koordinimi dhe bashkëpunimi i këtyre dy institucioneve në fushën e ngritjes së kapaciteteve të menaxhimit të financave publike ka qenë e pamjaftueshme. |
| 3 | Mungesë e mbrojtjes adekuate për Zyrtarët Certifikues dhe Zyrtarët Kryesore Financiarë. | Nuk ekzistojnë dispozita konkrete, në kuadër LMFPP-së që garantojnë mbrojtje ligjore adekuate për zyrtarët certifikues dhe zyrtarët kryesorë financiarë. Dispozita të tilla do të mbronin zyrtarët certifikues nga ndikimi i menaxhmentit në ushtrimin e funksionit të tyre. |
| 4 | Ligji nuk duhet të përmbajë rregullime për strukturat e brendshme organizative. | LMFPP-ja aktualisht përmban dispozita që rregullojnë fushëveprimin e disa strukturave të Ministrisë. Kështu, Departamenti i Buxhetit, Departamenti i Politikave Ekonomike, Njësia Qendrore Harmonizuese dhe Njësia Qendrore për Partneritetin Publiko-Privat, kanë rregullim të tillë. Në anën tjetër, nuk është e nevojshme të përcaktohen me Ligj, detyrat dhe përgjegjësitë e njësive. Kjo për faktin se përshkrimi i detyrave dhe përgjegjësive të departamenteve përkatëse, është çështje e rregullimit me akte nënligjore për organizmin e brendshëm të institucioneve përkatëse. |
| 5 | Probleme me mungesën e kapaciteteve në ofrimin me kohë të shërbimeve të teknologjisë informative në Ministri dhe sfidat në ofrimin e sigurisë së sistemeve të TI-së. | Ministria e Financave ka pasur probleme të shpeshta me sistemet e teknologjisë informative. Njëra nga arsyet e këtyre problemeve janë shërbimet e centralizuara nga ASHI-ja dhe vonesat në ofrimin e shërbimeve. Ekziston nevoja për avancim të sistemeve të teknologjisë informative, duke përfshirë interoperabilitetin, dhe mundësia e krijimit të mekanizmave shtesë në kuadër të MFPT-së. |
| 6 | Mungesë e raportimeve të harmonizuara. | Raportimi nuk bëhet i konsoliduar edhe në nivelin e agjencive, në kuadër të organizatave buxhetore. |
| 7 | Mungesë e qartësisë sa i përket përgatitjes dhe publikimit të planit kontabël. | Përgatitja dhe publikimi i Planit Kontabël, nuk parashihet në kuadër të dispozitave të LMFP-së. |

**1.2.1.6 Analiza e transpozimit të Aquis të BE-së në fushën e menaxhimit të financave publike**

MSA-ja[[36]](#footnote-36) si dokument kryesor kontraktual midis Republikës së Kosovës dhe BE-së me synim anëtarësimin në BE, vendos kornizën e përgjithshme të përafrimit të legjislacionit të Kosovës me atë të BE-së. Kosova ka hartuar Programin Kombëtar për Zbatimin e MSA-së (PKZMSA) 2021-2025, e cila përfshin menaxhimin e financave publike si një ndër tri shtyllat e kornizës strategjike për reformën në administratë publike. Një pjesë e dispozitave të MSA-së i referohet çështjeve të ndërlidhura me menaxhimin e financave publike, duke përfshirë pjesën e kontrollit të brendshëm të financave publike dhe auditimit të jashtëm[[37]](#footnote-37), çështjet që ndërlidhen me avancimin e sistemit tatimor, si dhe çështjet që ndërlidhen me prokurimin publik. Megjithatë, duke pasur parasysh se çështjet e ndërlidhura me prokurimin publik, janë të rregulluara me Ligjin për Prokurimin Publik, nuk do të elaborohen në detaje në këtë pjesë të analizës, me përjashtim të tabelës ku do të paraqiten kërkesa e *Acquis* në fushën e Menaxhimit të Financave Publike.

***Figura 1-Lista e Acquis[[38]](#footnote-38) & Legjislacioni Kombëtar për Menaxhimin e Financave Publike***

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Nr.** | **Dispozitat e Traktatit / Rregulloret / Direktivat / Legjislacioni dytësor** | **Përmbajtja dhe qëllimi** | **Legjislacioni vendor që transpozon *acquis* të BE-së dhe niveli i përputhshmërisë** |
|  | *Korniza e përgjithshme buxhetore* | | |
|  | Traktati për Funksionimin e BE-së, nenet 120-126, neni 136, dhe protokolli 12 për procedurën e deficitit të lartë.[[39]](#footnote-39) | Definohen objektivat e përbashkëta të politikave ekonomike, koordinimi i politikave ekonomike, mekanizmat multilateral të mbikëqyrjes, ndalimi i financimit direkt të institucioneve publike [overdrafti], procedura e deficitit të lartë [deficiti buxhetor 3% dhe borxhi 60%], dhe udhëzimet specifike të politikave ekonomike për vendet e eurozonës. | Ky legjislacion kryesisht transpozohet me LMFPP-në, Ligjin për Borxhin Publik dhe aktet e tjera juridike përkatëse.  Niveli i përputhshmërisë është i pjesshëm. |
|  | Traktati mbi Funksionimin e BE-së, nenet 313-316 dhe 320-324. | Përmbahen vetëm rregullat lidhur me hartimin dhe miratimin e buxhetit vjetor të Bashkimit Evropian, por nuk parashikohen rregulla lidhur me hartimin dhe miratimin e buxhetit të Shteteve Anëtare të BE-së. Për pasojë, hartimi dhe miratimi i buxhetit nga Shtetet Anëtare të BE-së, është kompetence ekskluzive e Shteteve Anëtare, të cilat kanë të drejtë ekskluzive në miratimin e akteve ligjore që ato i gjykojnë të nevojshme në këtë fushë. | Nuk është e aplikueshme. |
|  | Rregullorja 2018/1046 mbi rregullat financiare të zbatueshme për buxhetin e përgjithshëm të BE-së, nenet 6-38. | Kjo Rregullore përcakton rregullat për krijimin dhe zbatimin e buxhetit të përgjithshëm të BE-së, Bashkimit dhe Komunitetit Evropian të Energjisë Atomike si dhe prezantimin dhe auditimin e llogarisë së tyre.  Pra, ndonëse nuk përcaktohen rregulla të aplikueshme për menaxhimin e financave publike kombëtare të Shteteve Anëtare të BE-së (nuk përbën akt që është i transpozueshëm për nevoja të Kosovës), për qëllime të këtij Koncept Dokumenti mund të nxirren parimet për menaxhimin e financave publike në nivel të BE-së. Rrjedhimisht, buxheti i BE-së i bindet nëntë rregullave (parimeve) të përgjithshme të cilat janë:   * Uniteti; * Saktësia buxhetore; * Zgjatja e vitit përkatës fiskal; * Proporcionaliteti; * Njësia Valutore (euro); * Universaliteti; * Specifikimi (çdo ndarje ndahet për një lloj të veçantë shpenzimi); * Menaxhimi i qëndrueshëm financiar; dhe * Transparenca*.*   Në LMFPP, nuk precizohen parimet dhe/apo rregullat e buxhetit, ose parimet dhe/apo rregullat e përgjithshme të financave publike.  Në kuptim të kësaj, është i nevojshëm inkorporimi i parimeve të qartësuara me nenin 120 të Kushtetutës së Republikës së Kosovës në legjislacionin relevant të menaxhimit të financave publike, duke marrë në konsideratë edhe parimet e mësipërme, aty ku ato paraqiten relevante. | Në aspektin e parimeve, kjo është e transpozuar pjesërisht me Kushtetutën e Republikës së Kosovës, LMFPP-në dhe aktet e tjetra përkatëse.  Niveli i përputhshmërisë është i pjesshëm. |
|  | Direktiva e Këshillit 2011/85/BE,  e datës 8 nëntor 2011 mbi kërkesat për kornizat buxhetore të Shteteve Anëtare. | Direktiva vendos rregullat për kornizat buxhetore për të siguruar që Shtetet Anëtare respektojnë Unionin Ekonomik dhe Monetar dhe nuk futen në deficit të thellë. Këtu përfshihen: rregullat fiskale; detyrimi për të vendosur një mekanizëm efektiv të kornizës afatmesme buxhetore; obligimi që planifikimi fiskal të bazohet në parashikime reale makro-ekonomike dhe buxhetore; vendosja e sistemit të kontabilitetit publik që përfshin të gjitha shpenzimet; të hyrat dhe publikimi i të dhënave fiskale. | Ky legjislacion kryesisht transpozohet me Ligjin vjetor për Ndarjet Buxhetore.  Transpozimi është i pjesshëm. |
|  | Rregullorja Nr. 1467/97 për përshpejtimin dhe qartësimin e implementimit të procedurës së deficitit të lartë [Krahu korrektues]. | Pakti i Stabilitetit dhe Rritjes (SGP) është gurëthemeli i disiplinës buxhetore të BE-së. Krahu korrektues i paktit rregullon procedurën e deficitit të lartë,[[40]](#footnote-40) i cili mbështet korrigjimin e menjëhershëm të deficiteve publike tepër të larta, ose të borxhit publik tepër të lartë.  Rregullorja kërkon të qartësojë dhe përshpejtojë procedurën e deficitit të tepruar sipas nenit 126 të Traktatit mbi Funksionimin e Bashkimit Evropian (TFBE). Kur një vend i BE-së nuk respekton disiplinën buxhetore të kërkuar nga SGP-ja, ai mund të bëhet objekt i procedurës së deficitit të lartë që përfshin disa hapa.  Pra, për nevoja të këtij Koncept Dokumenti, ndonëse nuk duhet të transpozohet e gjithë rregullorja, pasi që nuk ka mekanizëm për ta implementuar procedurën e deficitit të tepruar pa qenë Shtet Anëtar i BE-së, në thelb është e rëndësishme që të respektohen: kriteri i deficitit, që nënkupton shmangien e shkeljes ose rrezikut të kapërcimit të pragut të deficitit prej 3 % të Bruto Produktit Vendor; ose kriteri i borxhit, që nënkupton shkeljen e rregullit të borxhit, kur ai është mbi 60% të Bruto Produktit Vendor dhe objektivi i uljes së borxhit me 1/20 në vit nuk është arritur gjatë 3 viteve të mëparshme. Në rast se këto kritere nuk respektohen, atëherë Komisioni Evropian mund të nisë procedurën e deficitit të lartë kundër një vendi të BE-së që nuk respekton Paktin e Stabilitetit dhe Rritjes (SGP), një grup rregullash që rregullon koordinimin e politikave fiskale të vendeve të BE-së. | Ky legjislacion kryesisht transpozohet me LMFPP dhe Ligjin për Borxhin Publik.  Transpozimit është i pjesshëm. |
|  | Rregullorja [EU] 473/2013 për provizionet e përbashkëta për monitorimin dhe vlerësimin e draftplaneve buxhetore dhe korrektimin e deficitit të tepërt të vendeve anëtare të eurozonës. | Kjo Rregullore përcakton dispozitat për monitorim të zgjeruar të politikave buxhetore në zonën e euros dhe për të siguruar se buxhetet kombëtare janë në përputhje me politikën ekonomike, udhëzimet e nxjerra në kontekstin e Planit të Stabilitetit dhe Rritjes, dhe atë të semestrit evropian për koordinimin e politikave ekonomike. Rregullorja përfshin një sërë rregullash të krijuara për të sjellë deficitin nën objektivin prej 3% të produktit të brendshëm bruto, të përcaktuar në nenin 126 të Traktatit për Funksionimin e Bashkimit Evropian dhe në kontekstin e paktit të stabilitetit dhe rritjes. Po ashtu, ajo vendos afate të përbashkëta për hartimin e buxhetit, kërkesat për raportim dhe kërkon nga vendet anëtare që të krijojnë trupa të pavarura për të monitoruar zbatueshmërinë e rregullave fiskale dhe për të miratuar parashikimet makro-ekonomike, mbi bazën e të cilave bëhen planifikimet buxhetore dhe fiskale afatmesme.  Meqenëse kjo Rregullore është e targetuar për Shtetet Anëtare të BE-së në kuadër të eurozonës, vetëm pjesë të caktuara mund të transpozohen në legjislacionin e Kosovës (përkatësisht neni 4 lidhur me afatet kohore të buxhetit dhe neni 5 lidhur me krijimin e trupave të pavarura që monitorojnë pajtueshmërinë me rregullat fiskale). | Ky legjislacion kryesisht transpozohet me LMFPP, Ligjin për Borxhin Publik dhe ligjet vjetore për ndarjet buxhetore.    Transpozimi është i pjesshëm. |
|  | Rekomandimi i Këshillit (BE) 2015/1184, i datës 14 korrik 2015 mbi udhëzimet e gjera për politikat ekonomike të Shteteve Anëtare dhe të Bashkimit Evropian | Relevante për këtë Koncept Dokument është “guideline 4”, i cili thekson se financat publike bëhen më të qëndrueshme dhe më miqësore me rritje duke:  1. Përpiluar politika fiskale që janë në përputhje me Paktin e Stabilitetit dhe Rritjes (d.m.th. kontrollimi i deficitit dhe borxhit në nivele të qëndrueshme), në mënyrë që të gjenerojë efekte të dobishme për rritjen ekonomike nëpërmjet veprimeve më të koordinuara. Kjo duhet t'u mundësojë Shtete Anëtare të BE-së që nuk kanë hapësirë ​​fiskale (d.m.th. hapësirë ​​për manovrim me financat e tyre publike), ta rifitojnë atë, ndërsa ato që e kanë, të përdorin mundësinë për të inkurajuar kërkesën e brendshme, me theks të veçantë në investime;  2. Duke prioritizuar fusha të shpenzimeve që stimulojnë rritjen (p.sh. arsimi, aftësitë, kërkimi dhe zhvillimi, inovacioni dhe investimi në rrjete me ndikime pozitive në produktivitet);  3. Duke lëvizur drejt një taksimi më miqësor ndaj rritjes dhe duke përmirësuar efikasitetin e sistemit tatimor nëpërmjet zgjerimit të bazës tatimore, si dhe duke forcuar administratën tatimore, duke thjeshtuar sistemin tatimor dhe duke luftuar kundër mashtrimit tatimor dhe planifikimit agresiv tatimor. | Ky legjislacion kryesisht transpozohet me LMFPP.    Transpozimi është i pjesshëm. |
| 2 | *Kontrolli i brendshëm i financave publike* | | |
|  | Kapitulli 32 i Acquis.  Standardet kryesore ndërkombëtare për Kontrollin e Brendshëm Financiar Publik janë: INTOSAI, Udhëzime për Kontrollin e Brendshëm në Sektorin Publik[[41]](#footnote-41)  dhe kornizat, standardet dhe udhëzimet e COSO (Committee of the Sponsoring Organisations of Treadway Commission) dhe IPPF (International Professional Practices Framework), për auditim të brendshëm. | Shtetet kandidate duhet të zbatojnë kontroll dhe auditim të brendshëm, bazuar në praktikat e mira të BE-së dhe praktikën e auditimit të brendshëm të IPPF-së. Kjo kornizë kërkon planifikim operacional, menaxhim të riskut, sistem adekuat të menaxhimit financiar dhe kontrollit të brendshëm, auditim të brendshëm me pavarësi funksionale, sistem monitorimi dhe raportimi dhe sistem komunikimi. | Ky legjislacion është transpozuar me Ligjin Nr. 06/L-021 për Kontrollin e Brendshëm të Financave Publike dhe legjislacionin sekondar.  Transpozimi është i pjesshëm, por në nivel të lartë. |
| 5 | *Auditimi i jashtëm* | | |
|  | Në mënyrë të përgjithshme përcaktohen parimet e auditimit nga neni 287 i Traktatit për Funksionimin e BE-së.  Standardet Ndërkombëtare të Institucioneve Supreme të Auditimit [ISSI} -Korniza e Rregullave të INTOSAI-t [Organizata Ndërkombëtare e Institucioneve Supreme të Auditimit]  Deklarata e Limas / Deklarata e Meksikës, është pjesë e këtyre standardeve. | Përcaktohen parimet e përgjithshme të “Court of Auditors”, si dhe bashkëpunimi me organet e auditimit të Shteteve Anëtare, duke ruajtur pavarësinë e tyre.  Vendosin standarde dhe kritere për autoritetet publike të Auditimit të jashtëm, duke përfshirë bazën kushtetuese të Autoritetit të Auditimit Jashtëm Publik, pavarësinë financiare, funksionale dhe organizative, dhe autorizimin për mbulueshmërinë e plotë të auditimeve ligjore, të rregullsisë dhe të performancës. | Ky legjislacion është transpozuar me Ligjin për Auditorin e Përgjithshëm dhe Udhëzuesit e ZKA-së. Relevante është edhe neni 47 i LMFPP-së  Transpozimi është i pjesshëm, por në nivel të lartë. |
| 7 | *Prokurimi publik* | | |
|  | Parimet e përgjithshme në Traktatin mbi Funksionimin e BE-së, nenet 18, 28, 49 dhe 56. | Ndryshe nga çështjet që trajtojnë ndihmën shtetërore ose konkurrencën, në legjislacionin primar të BE-së nuk ka dispozita specifike me anë të së cilave trajtohet prokurimi publik. Struktura dhe/apo parimet e përgjithshme të prokurimit publik derivojnë nga dispozitat e përgjithshme të këtij Traktati, e të cilat janë të reflektuara, si në vijim:  Liria e themelimit, neni 49 TFEU;   * Liria për të ofruar shërbime, neni 56 TFEU; * Liria e lëvizjes së mallrave, neni 28 TFEU; dhe * Ndalimi i diskriminimit, Art. 18 TFEU.   Të aplikueshme janë edhe parimet e përgjithshme që derivojnë nga rastet gjyqësore (për ilustrim: Rasti C-324/98 Tele Austria), e që për shtjellim të mëtejmë, janë të precizuara si në vijim:   * Parimi i transparencës; * Trajtimi i barabartë; * Proporcinaliteti; dhe * Njohja reciproke*.* | Këto dispozita parimore janë të transpozuara në një korpus më të gjere të ligjeve në Republikën e Kosovës, siç janë: Ligji kundër Diskriminimit; Ligji për Tregtinë e Jashtme; Ligji për Shoqëritë Tregtare dhe të ngjashme.  Niveli i transpozimit është i pjesshëm. |
|  | Direktiva 2014/24/EU për Prokurim Publik. | Direktiva vendos rregullat e përdorimit të kontratave publike për ofrimin e punëve, shërbimeve dhe furnizimeve nga kompanitë ose individët dhe përjashtimet që mund të zbatohen. Këto rregulla zbatohen përmbi limitet e definuara në Direktivë. | Ky legjislacion është transpozuar me Ligjin për Prokurim Publik dhe legjislacionin sekondar.  Transpozimi është i pjesshëm. |
|  | Direktiva 2014/25/EU për prokurimin e entiteteve që operojnë në sektorët e ujit, energjisë, transportit dhe shërbimeve postare. | Direktiva vendos rregullat e përdorimit të kontratave publike për ofrimin e punëve, shërbimeve dhe furnizimeve nga kompanitë ose individët për këta sektorë. Rregullat dhe parimet bazë të Direktivës 2014/24/EU, vlejnë edhe për këta sektorë, por kjo Direktivë merr në konsideratë karakteristikat specifike të këtyre sektorëve dhe rolin që luajnë në plotësimin e nevojave të shoqërisë. | Ky legjislacion është transpozuar me Ligjin për Prokurim Publik dhe legjislacionin sekondar.  Transpozimi është i pjesshëm, në nivel të ulët. |
|  | Direktiva 2014/23/EU për dhënien e kontratave koncesionare. | Kjo Direktivë përcakton rregullat e Bashkimit Evropian për prokurimin nga autoritetet kontraktuese të sektorit publik dhe nga subjektet kontraktuese në sektorin e shërbimeve komunale me anë të dhënies me koncesion. | Ky legjislacion është transpozuar me Ligjin për Partneritetin Publiko – Privat.  Transpozimi është i pjesshëm. |
|  | Direktiva 89/665/EEC për procedurat e shqyrtimit për dhënien e kontratave publike | Kjo Direktivë kërkon nga vendet e BE-së, të sigurojnë që vendimet për dhënien e kontratave publike dhe koncesioneve, si dhe vendimet procedurale paraprake në atë kontekst, mund të rishikohen shpejt dhe në mënyrë efektive me arsyetimin se ato vendime kanë shkelur Ligjin e BE-së për Prokurimin Publik. | Ky legjislacion është transpozuar me Ligjin për Prokurim Publik dhe legjislacionin sekondar.  Transpozimi është i pjesshëm. |
|  | Direktiva 92/13/EEC për koordinimin e ligjeve, rregulloreve dhe provizioneve administrative lidhur me zbatimin e rregullave të komunitetit të prokurimit për entitetet që operojnë në sektorët e ujit, energjisë, transportit dhe telekomunikacionit. | Kjo Direktivë kërkon nga vendet e BE-së, të sigurojnë që vendimet për dhënien e kontratave publike dhe koncesioneve në sektorin e shërbimeve, si dhe vendimet procedurale paraprake në atë kontekst, mund të rishikohen shpejt dhe në mënyrë efektive me arsyetimin se ato vendime kanë shkelur Ligjin e BE-së për Prokurimin Publik. | Ky legjislacion është transpozuar me Ligjin për Prokurim Publik dhe legjislacionin sekondar.  Transpozimi është i pjesshëm, në nivel të ulët. |
|  | Direktiva 2009/81/EC për koordinimin e procedurave për dhënien e kontratave nga autoritetet kontraktuese në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë. | Kjo Direktivë vendos rregullat e prokurimit të përshtatura për specifikat e sektorëve të mbrojtjes dhe sigurisë. | Ky legjislacion është transpozuar me Ligjin për Prokurim Publik dhe Rregulloren 03/2019 për Prokurimin, për qëllime të mbrojtjes dhe të sigurisë.  Transpozimi është i pjesshëm. |
|  | Direktiva 2014/55/EU e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit, e datës 16 prill 2014 mbi faturimin elektronik në prokurimin publik. | Kjo Direktivë rregullon përdorimin e faturimit elektronik brenda fushëveprimit të direktivave të prokurimit publik, përveç për prokurimin sipas direktivës për fushën e mbrojtjes dhe sigurisë. | Ky legjislacion është transpozuar me Ligjin për Prokurim Publik, neni 129 dhe  Vendimin e Qeverisë së Republikës së Kosovës Nr. 12/79 për Prokurimin Elektronik.  Transpozimi është i pjesshëm. |

**Kapitulli 2: OBJEKTIVAT**

**2.1 Ndërlidhja me dokumente relevante**

Dokumenti kryesor strategjik në Fushën e Menaxhimit të Financave Publike është Strategjia e Reformës së Menaxhimit të Financave Publike, e cila ka skaduar në vitin 2020. Duke marrë parasysh vonesat në përgatitjen e strategjisë së re, falë ndikimit të pandemisë COVID-19, Ministria ka shfrytëzuar vitin 2021 dhe pjesën e parë të vitit 2022 për realizimin e aktiviteteve të parealizuara, nëpërmjet planeve kalimtare. Sidoqoftë, Ministria është në proces të përgatitjes së Strategjisë së re të Menaxhimit të Financave Publike. Në këtë drejtim, mbetet orientim strategjik i Republikës së Kosovës avancimi i mëtejmë i menaxhimit të financave publike, duke përfshirë edhe kornizën ligjore që rregullon këtë fushë.

Kosova mbetet e përkushtuar të zbatojë obligimet që dalin nga procesi i integrimit evropian, në veçanti detyrimet që rrjedhin nga MSA-ja dhe PZMSA-ja. Prandaj, në linjë me këto obligime dhe prioritete strategjike të kësaj fushe, Ministria synon rritje të përgjegjësisë, integritetit, llogaridhënies, kontrollit për zbatimin e politikave dhe legjislacionit në financa publike. Në të njëjtën kohë, do të sigurojë përputhshmërinë e vazhdueshme me kornizën ligjore të BE-së dhe standardet ndërkombëtare në fushën e menaxhimit të financave publike.

**2.2 Fokusi kryesor i politikës së propozuar**

Përmes politikës së propozuar (Projektligjit të ri për Menaxhim të Financave Publike), synohet të adresohen një sërë sfidash dhe problemesh dhe synohet një rregullim ligjor adekuat në fushën e rregullimit të financave publike. Politika e propozuar ndër të tjera fokusohet në:

* Konsolidimin dhe përditësimin e dispozitave të LMFP-së, konform nevojave aktuale të Republikës së Kosovës;
* Vendosjen e parimeve bazë për menaxhimin e financave publike;
* Rregullimin adekuat ligjor të statusit të Thesarit, si një agjenci ekzekutive në kuadër të Ministrisë;
* Harmonizimin e dispozitave të LMFP-së me ligjet e tjera në fuqi që rregullojnë funksionimin e administratës shtetërore dhe funksioneve përkatëse;
* Evitimin e normave kundërthënëse në kuadër të LMFPP-së, duke përfshirë qartësimin e normave ekzistuese me qëllim të zbatimit të tyre të drejtë;
* Evitimin e depozitave të panevojshme dhe të tejkaluara në kuadër të LMFPP-së;
* Rregullimin e unifikuar të rregullave fiskale;
* Qartësimin e mëtejmë të ciklit buxhetor, duke përfshirë përgatitjen e KASH-it dhe Buxhetit Vjetor;
* Rregullimin e ndarjeve buxhetore në mungesë të një Ligji vjetor për Ndarjet Buxhetore;
* Rishikim i përqindjes (%) së rialokimeve me vendim të organizatës buxhetore, Ministrisë, Qeverisë dhe Kuvendit;
* Krijim i bazës ligjore për buxhetim programor dhe të bazuar në performancë si synim afatgjatë planifikues.

**2.3 Objektivat relevante të Qeverisë**

|  |  |
| --- | --- |
| **Objektivi relevant:** | Emri i dokumentit përkatës të planifikimit (burimi) |
| **Objektivi strategjik:** Menaxhim i financave publike duke u bazuar në parimet e llogaridhënies, efektshmërisë, efikasitetit dhe transparencës. | *Kushtetuta e Republikës së Kosovës, MSA, PKZMSA, SRMFP, PEFA.* |
| **Objektivi specifik I:** Rregullat ligjore për menaxhimin e financave publike, në harmoni me nevojat aktuale në fushën e menaxhimit të financave publike. | *MSA, PKZMSA, Raporti i Progresit për Kosovën 2020[[42]](#footnote-42) SRMFP, PEFA.* |
| **Objektivi specifik: II.** Cikli buxhetor i avancuar. | *SRMFP, PEFA.* |
| **Objektivi specifik III:** Mandati i mekanizmave institucionalë i qartë dhe në harmoni me kërkesat e legjislacionit, për organizimin dhe funksionimin e administratës publike. | *MSA, PKZMSA, Raporti i Progresit për Kosovën 2020, SRMFP,* *PEFA* |
| **Objektivi specifik IV:** Harmonizimi i kornizës ligjore në fushën e menaxhimit të financave publike, duke përfshirë Ligjin për Financat e Pushtetit Lokal, Ligjin për Kontrollin e Brendshëm, Ligjin për Borxhin Publik, Ligjin për Administratën Shtetërore dhe Agjencitë e Pavarura, etj. | *Analiza të Ministrisë së Financave;*  *SRMFP, PEFA.* |

# KAPITULLI 3: OPSIONET

Grupi Punues për hartimin e Koncept Dokumentit për Menaxhimin e Financave Publike, ka shqyrtuar katër opsione të mundshme që kanë të bëjnë me adresimin e vështirësive të cilat janë identifikuar në këtë Koncept Dokument, si në vijim:

***OPSIONI 1:*** Mbetja në fuqi e LMFPP-së, pa ndryshuar as çështjet lidhur me zbatimin e tij;

***OPSIONI 2:*** Përmirësimi i zbatimit pa ndryshuar LMFPP-në;

***OPSIONI 3:*** Përgatitja e një Projektligji të ri për Menaxhimin e Financave Publike, si dhe rishikimi i gjithë pakos së ligjeve, duke përfshirë Ligjin për Financat e Pushtetit Lokal, Ligjin për Kontrollin e Brendshëm, Ligjin për Borxhin Publik dhe legjislacionin tjetër përkatës, që rregullon lëmin e menaxhimit t financave publike, duke adresuar çështjet e identifikuara në kuadër të këtij koncept dokumenti dhe duke harmonizuar gjithë këtë pako të ligjeve, me qëllim të eliminimit të të gjitha kolizioneve ligjore dhe rregullimeve të ndryshme.

***OPSIONI 4:*** Përgatitja e një Projektligji për Menaxhimin e Financave Publike, i cili do të përfshinte dhe rregullonte të gjithë fushën e menaxhimit të financave publike, e që nënkupton rishkrimin e përgjithshëm të LMFPP-së si dhe konsolidim dhe përfshirje brenda këtij Ligji të fushës që rregullohet me Ligjin për Financat e Pushtetit Lokal, Ligjin për Kontrollin e Brendshëm, Ligjit për Borxhin Publik, dispozitat e ligjeve vjetore për ndarjet buxhetore dhe legjislacionin tjetër përkatës, që rregullon lëmin e menaxhimit të financave publike.

Këto opsione të këtij Koncept Dokumenti, për fushën e Menaxhimit të Financave Publike do të elaborohen në vazhdim, duke i krahasuar avantazhet dhe sfidat që do të ketë secili nga opsionet për avancimin e sistemit të Menaxhimit të Financave Publike në Kosovë.

**OPSIONI 1: Opsioni pa ndryshime**

Grupi punues ka analizuar dispozitat e LMFPP-së duke përfshirë edhe ndryshimet që i janë bërë, e në të njëjtën kohë ka analizuar edhe kornizën tjetër ligjore që ndërlidhet me fushën e menaxhimit të financave publike, dhe ka ardhur në përfundim se rregullimi i duhur ligjor i kësaj fushe është i domosdoshëm. Prandaj, ky opsion nuk do të ishte i preferuar për grupin punues pasi nuk do të ketë ndryshim në fushën e menaxhimit të financave publike në Kosovë, duke u vazhduar një situatë “status quo”, pa asnjë ndryshim. Rrjedhimisht, nuk do të mund të evitohen shumë nga problemet që paraqiten në praktikë pa një ndryshim të bazës ligjore.

Konkretisht, nëpërmjet këtij opsioni:

1. Në aspektin institucional, nuk mund të adresohet problemi i statusit të Thesarit dhe të njësive tjera dhe nuk mund të sigurohet përputhshmëria me Ligjin e Administratës Shtetërore. Për më tepër, nuk mund të rregullohen më mirë raportet e Ministrisë me institucionet përkatëse, siç janë: IKAP-i, ASHI-ja dhe të ngjashme;

2. Në aspektin e kornizës së përgjithshme dhe procedurave buxhetore, nuk mund të inkorporohen në sistemin juridik të Republikës së Kosovës parimet e përgjithshme juridike lidhur me menaxhimin e financave publike, nuk mund të rregullohet në mënyrë unike çështja e rregullave fiskale, nuk mund të sigurohen përmirësime, rritje të transparencës dhe efikasitetit të procesit të hartimit të buxhetit dhe të lëvizjeve buxhetore, nuk mund të sigurohet një rregull më e përshtatshme për rastet e mungesë së ndarjes buxhetore dhe nuk mund të sigurohet buxhetimi programor dhe i bazuar në performancë; dhe

3. Në aspektin e konsolidimit, nuk mund të sigurohet funksionimi unik i gjithë sistemit të menaxhimit të financave publike dhe nuk mund të përditësohen dispozitat e vjetërsuara të LMFPP-së.

Duke marrë parasysh kufizimet që prodhon ky opsion, Grupi Punues ndan mendimin se ky opsion do të jetë pengesë serioze në rrugën e reformave në fushën e menaxhimit të financave publike.

**OPSIONI 2: Përmirësimi i zbatimit dhe ekzekutimit**

Ky opsion do të mundësonte një progres të kufizuar për shkak se numri më i madh i sfidave, janë të lidhura me dispozitat ligjore. Prandaj, ky opsion nuk do t’i adresonte mjaftueshëm problemet e identifikuara, si dhe do ta bënte të pamundur reformën në fushën e menaxhimit të financave publike.

Ky opsion mund të adresohet në dy mënyra kryesore: nëpërmjet hartimit të akteve të reja nënligjore, dhe nëpërmjet ndryshimit të praktikave të zbatimit të LMFPP-së.

1. Neni 80B i LMFPP-së autorizon Ministrin e Financave, Punës dhe Transfereve që të nxjerrë akte nënligjore që mund të jenë të nevojshme për zbatimin e këtij Ligji. Në këtë kontekst, vlen të theksohet se standardi bashkëkohor i nxjerrjes së akteve nënligjore kërkon bazë specifike ligjore për një veprim konkret specifik, dhe dispozitat e tilla që japin një autorizim të gjerë nuk janë të preferueshme. Megjithatë, edhe për një kohë ky standard mund të mos respektohet dhe Ministri mund të nxjerrë akte nënligjore për të përcaktuar apo përmirësuar disa çështje që kanë të bëjnë me zbatimin e LMFPP-së. Por, duke marrë parasysh që mundësia e rregullimit të çështjeve me akt nënligjor është shumë e kufizuar (çështjet që kanë të bëjnë me themelimin, bashkimin apo shuarjen e institucioneve, çështjet që kanë të bëjnë me të drejtat themelore të njeriut, si dhe çështjet që kanë të bëjnë me përcaktimin e dispozitave ndëshkimore, si parim, nuk mund të rregullohen me akt nënligjor), kjo mundësi nuk mund të adresojë shumë të gjetura të këtij Koncept Dokumenti, siç janë: statusi i Thesarit, parimet e përgjithshme juridike të menaxhimit të financave publike, çështjet e procedurave buxhetore, rregullat fiskale dhe të ngjashme. Andaj, kjo mënyrë mund të ofrojë veprime shumë të kufizuara.

2. Disa praktika lidhur me zbatimin e LMFPP-së janë themeluar në Ministri dhe zbatohen si të tilla, siç janë: dëgjimet buxhetore në procesin e hartimit të buxhetit, konsultimi i gjerë me organizatat buxhetore para lëvizjeve buxhetore, dhe të ngjashme. Mbështetur në këto praktika, duke marrë parasysh edhe legjislacionin përkatës në fuqi dhe parimin e qeverisjes së mirë, Ministria mund të përmirësojë disa praktika. Por, këto praktika do të mund të ofrojnë vetëm disa përparime në forcimin e transparencës, por jo edhe adresimin e çështjeve të tjera të identifikuara me këtë Koncept Dokument.

Prandaj, edhe ky opsion nuk është opsion i preferuar i Grupit Punues, meqë ofron shumë pak mundësi për adresimin e çështjeve tjera të identifikuara me këtë Koncept Dokument.

**OPSIONI 3: Hartimi i Projektligjit për Menaxhimin e Financave Publike, duke ruajtur ekzistencën e ligjeve të veçanta**

Ky opsion parasheh hartimin e Projektligjit për Menaxhimin e Financave Publike ku në substancë të këtij Projektligji nuk përfshihen materiet lidhur me financat lokale, kontrollin e brendshëm të financave publike, borxhit publik dhe ligjeve e tjera të veçanta që ndërlidhen me menaxhimin e financave publike. Por, në rastet e identifikuara me këtë Koncept Dokument, kërkohet të bëhet harmonizimi i këtyre ligjeve me Ligjin bazë për Menaxhimin e Financave Publike.

Ky opsion do të mundësonte përgatitjen e një Projektligji komplet të ri të Menaxhimit të Financave Publike dhe në masë të madhe do të mundësonte që fusha e menaxhimit të financave publike të rregullohej me një ligj që adreson nevojat aktuale në fushën e menaxhimit të financave publike. Ky opsion do të adresojë shumicën e sfidave të identifikuara në kuadër të këtij Koncept Dokumenti, me përjashtim të konsolidimit të dispozitave të ligjeve specifike në kuadër të LMFP-së.

Një numër i konsiderueshëm i dispozitave të LMFPP-së, janë të nevojshme të ndryshohen dhe të rishkruhen. Gjatë këtij procesi janë të nevojshme norma të reja të cilat aktualisht mungojnë, për të rregulluar çështje në fushën e menaxhimit të financave publike. Përmes intervenimit ligjor do të krijohej një qartësi më e madhe dhe do të evitoheshin problemet ekzistuese në gjithë ciklin buxhetor.

**Grupi punues për hartimin e Koncept Dokumentit për Menaxhimin e Financave Publike, i propozon Qeverisë së Kosovës që ta marrë në konsideratë Opsionin 3.**

Në vijim janë paraqitur çështjet kryesore të cilat rekomandohen në kuadër të këtij opsioni.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Nr.** | **Referenca në problemin e identifikuar** | **Rekomandimi për adresim në kuadër të këtij opsioni** |
| **Çështje horizontale që ndërlidhen me LMFPP-në dhe legjislacionin që mbulon MFP-në.** | | |
| 1 | Shumë dispozita të LMFPP-së janë të vjetërsuara, ndërsa shumë të tjera janë të vështira për t’u zbatuar. | * Të rishkruhen të gjitha dispozitat e LMFP-së, dhe në këtë kontekst edhe konsolidimi dhe ristrukturimi i tyre, bazuar në standardet e hartimit të legjislacionit në Kosovë; * Të përfshihen definicionet që mungojnë, dhe të qartësohen definicionet ekzistuese (definim i qartë i kategorive ekonomike, i kuptimit të organizatës buxhetore, i ZKF-së dhe të ngjashme); * Dispozitat ligjore që nuk janë të nivelit ligjor të lihen për rregullim me akte nënligjore dhe e kundërta, çështje që tashmë janë rregulluar me akte nënligjore të rregullohen në nivel të LMFP-së; * Në kuadër të dispozitave të LMFPP-së, për të gjitha rastet kur nevojitet rregullim me akte nënligjore, të përcaktohet shprehimisht nxjerrja e akteve nënligjore; * Të rregullohen konform legjislacionit në fuqi (Ligji për Kontrollin e Brendshëm dhe Ligji për Administratën Shtetërore), funksionet e zyrtarëve financiarë, duke përfshirë pozitën e ZKF-së; * Dispozitat që kanë të bëjnë me përfaqësimin gjyqësor të reduktohen në masë të madhe, dhe pothuajse të fshihen në tërësi, dhe vetëm ato bazike të mbeten në këtë Ligj; * Të përfshihen dispozita në LMFPP që rregullojnë raportimin vjetor të Avokaturës Shtetërore, lidhur me rastet e kontesteve në procedura gjyqësore dhe ato të arbitrazhit; * Të harmonizohen dispozitat e LMFPP-së me dispozitat e ligjeve në fuqi (Ligji për Ndërmarrjet Publike), që kanë të bëjnë me ndërmarrjet publike, duke përfshirë edhe definimin e saktë të ndërmarrjeve/entiteteve publike; * Të përcaktohet obligimi për publikimin e listës së organizatave buxhetore dhe entiteteve publike, i cili do të bëhet publik në faqe të internetit dhe të përditësohet në vazhdimësi; * Të përcaktohet detyrimi për publikimin e raporteve vjetore financiare; * Të përcaktohet raportimi financiar i ndërmarrjeve publike për qëllime makro- fiskale; * Të bëhet harmonizimi me ligjet e tjera në fuqi që rregullojnë Administratën Shtetërore, Ndërmarrjet Publike, Ligjin për Partneritet Publiko-Privat, Ligjin për Auditorin e Përgjithshëm dhe legjislacionin tjetër përkatës; * Të rregullohen çështjet lidhur me tarifat e garancisë, në veçanti të përfshihen dispozita lidhur me përcaktimin e rrezikut; * Të hiqet detyrimi për auditim të rregullsisë në baza vjetore në çdo organizatë buxhetore nga Zyra Kombëtare e Auditimit; * Të qartësohen dhe rregullohen në mënyrë specifike çështjeve që ndërlidhen me ekzekutimin e vendimeve gjyqësore dhe ato përmbarimore. Të kërkohet fillimisht që vendimet e formës së prerë gjyqësore dhe urdhrat përmbarimore të ekzekutohen nga organizatat buxhetore, dhe nëse brenda afatit kohor nuk kryhet nga organizata buxhetore, të ekzekutohen nga Thesari; * Pjesa që ka të bëjë me pagesën a faturave të papaguara të organizatave buxhetore, të largohet nga dispozitat e Ligjit; * Të sigurohet përputhshmëria me Ligjin për Kundërvajtjet, në rast se Projektligji synon të përmbajë dispozita të tilla. |
| 2 | Mungesë e parimeve të MFP-së në LMFPP | * Të vendosen parimet e menaxhimit të financave publike, të cilat do të ndikojnë në avancimin e mëtejmë të kontrollit, llogaridhënies dhe transparencës në menaxhimin e financave publike; * Parimet e menaxhimit të financave publike rekomandohet të rregullohen në pjesën hyrëse të ligjit, por në pjesët e tjera të ligjit të mund të përfshihen parime specifike, siç është rasti me parimet e rregullave fiskale. Këto parime duhet të bazohen në parimet e njohura të menaxhimit të financave publike në Kushtetutën e Republikës së Kosovës, në parimet e njohura me legjislacionin e BE-së dhe në kuadër të praktikave të mira të vendeve të rajonit; * Ekzistojnë modele të rregullimit të parimeve të menaxhimit të financave publike, duke përfshirë edhe vendet e rajonit. OECD SIGMA ka publikuar parimet e administratës publike, ku ndër të tjera janë të përfshira edhe parimet e menaxhimit të financave publike për vendet kandidate dhe ato që janë kandidate potenciale.[[43]](#footnote-43) Në të njëjtën kohë, ekzistojnë zgjidhje edhe brenda kornizës ligjore të BE-së, sa i përket parimeve buxhetore. Kështu, Rregullorja 2018/1046 mbi rregullat financiare të zbatueshme për buxhetin e përgjithshëm të BE-së, në nenet 6-38, përcakton se buxheti i BE-së i nënshtrohet nëntë rregullave (parimeve) të përgjithshme, të cilat janë: * Uniteti; * Saktësia buxhetore; * Zgjatja e vitit përkatës fiskal; * Proporcionaliteti; * Njësisë valutore (euro); * Universaliteti; * Specifikimi (çdo ndarje ndahet për një lloj të veçantë shpenzimi); * Menaxhimi i qëndrueshëm financiar; dhe * Transparenca.   Janë disa parime bazë që hasen në ligjet strukturore buxhetore të vendeve të rajonit dhe që rekomandohen si të rëndësishme për t’u përfshirë në ciklin buxhetor. Është parimi i:   * përgjegjësisë fiskale; * ekonomisë, efikasitetit dhe efektivitetit; * gjithanshmërisë së buxhetit; * universalitetit; * bazës së parasë së gatshme; * një buxheti të balancuar; * transparencës; * menaxhimit të shëndoshë financiar; dhe * i barazisë gjinore. |
| 3 | Mungesë e kritereve për pagesë të shpenzimeve për ngjarje të paparashikuara. | * Të bëhet rregullim më i qartë në kategorinë e shpenzimeve të paparashikuara në kuadër të Projektligjit. Kjo do të nënkuptonte vendosjen e kritereve shtesë për pagesë nga fondet e paparashikuara, duke mos lënë në autoritetin e institucioneve të vendosin ad hoc për shpenzime të tilla të pa parashikuara; * Të vendosen kriteret për shpenzimet e paparashikueshme dhe të përcaktohet se ato mund të përdoren për të financuar shpenzimet që kanë dalë gjatë fatkeqësive natyrore, si: përmbytjet, tërmetet, uraganet, breshëri, acari, thatësira, epidemitë, sëmundjet bimore, fatkeqësive tjera natyrore dhe ekologjike, apo ngjarje tjera të paparashikueshme; * Të përfshihen në Projektligj dispozitat për autorizimin e Ministrit të Financave, Punës dhe Transfereve përkatësisht Qeverisë, për shpenzimet nga fondet e paparashikuara. Aktualisht këto dispozita ekzistojnë në kuadër të ligjeve vjetore të buxhetit; |
| 4 | Ekziston qasje e fragmentuar e rregullimit të Menaxhimit të Financave Publike, përmes disa ligjeve. | * Në këtë opsion rekomandohet që Projektligji në njërën anë dhe, në rast nevoje Ligji për Kontrollin e Brendshëm, Ligji për Financat e Pushtetit Lokal, Ligji për Borxhet Shtetërore dhe ligjet e tjera që rregullojnë fushën e menaxhimit të financave publike, të hartohen si pako e ligjeve dhe të adresohen kolizionet në mes tyre, duke marrë për bazë çështjet e identifikuara në këtë Koncept Dokument por edhe në koncept dokumentet përkatëse dhe draftet e ligjeve që janë në proces të rishikimit. |
| 5 | Mungesë e unifikimit të rregullave fiskale, dhe mungesë e parimeve fiskale. | * Rregullat fiskale të jenë pjesë e Projektligjit në një kapitull/pjesë të veçantë, në të cilën fillimisht do të përfshiheshin edhe parimet fiskale. E njëjta duhet të përfshijë edhe përjashtimet, si dhe në rastet kur kemi tejkalim të rregullave fiskale duhet të përfshihen rregullime të qarta për mënyrën dhe afatet e kthimit në gjendjen paraprake; * Të përcaktohen kritere dhe afate kohore për kthimin në gjendjen paraprake në rastet kur veç ka ndodhur një tejkalim i rregullave fiskale; * Rekomandohet që të përcaktohen kritere dhe afate kohore për kthimin në gjendjen paraprake në rastet kur veç ka ndodhur një tejkalim i rregullave fiskale; |
| 6 | Rregullime të ndryshme në LMFPP-së, Ligjit të Buxhetit dhe akteve nënligjore të klasifikuara sipas kategorive ekonomike dhe funksionale. | * Klasifikimi duhet t’u referohet standardeve ndërkombëtare të kontabilitetit për sektorin publik. Në kuadër të Projektligjit duhet të krijohet baza që të zbatohen standardet ndërkombëtare, përmes një adaptimi të tyre me akt të Qeverisë; |
| 7 | Paqartësia e nenit 80 të LMFPP-së sa i përket kompensimit të zyrtarëve publikë. | * Rekomandohet që dispozitat e Projektligjit të përmbajnë një normë që për detyrat e përcaktuara në kuadër të vendit të punës nuk lejohen kompensime shtesë, deri në rregullim të saktë të kësaj çështjeje në Ligjin për Pagat. |
| 8 | Mungesa e qartësisë së pagesës së shërbimeve ndërmjet organizatave buxhetore (neni 32 i LMFPP-së). | * Propozohet qartësim i dispozitave që kanë të bëjnë me shkëmbimin elektronik të të dhënave, duke mundësuar shkëmbimin e tyre pa pagesë si pjesë e regjistrave publikë, përmes platformave shtetërore. |
| **Çështjet lidhur me planifikimin e buxhetit** | | |
| 1 | Mungesë e regjistrimit/evidentimit të obligimeve shumëvjeçare në sistemet për planifikimin buxhetor dhe SIMFK për projektet shumëvjeçare (në veçanti për projektet kapitale). (Nenet aktuale 19 dhe 20 të LMFPP-së). | * Projektligji duhet të përmbajë një dispozitë detyruese që përcakton regjistrimin e ndarjeve buxhetore, obligimeve dhe mundëson zotimet shumëvjeçare në sistemet buxhetore; * Kjo do të krijojë një siguri shtesë që organizatat buxhetore të planifikojnë me kohë dhe në mënyrë adekuate obligimet kontraktuese shumëvjeçare, duke shmangur rritjen e detyrimeve. |
| 2. | Nuk ka afat të përcaktuar për Ministrinë për dërgim të buxhetit në Qeveri, si rrjedhojë Ministria e dorëzon pothuajse në fund të afatit propozim- buxhetin në Qeveri. | * Procesi i përgatitjes së buxhetit do të avancohej më tej nëse Projektligji do të përcaktonte një afat kohor edhe për Ministrinë e Financave për dorëzim të propozim-buxhetit për miratim në Qeveri, p.sh. jo më vonë se data 20 tetor, sepse do të mundësonte një shqyrtim dhe diskutim më thelbësor në nivel të Qeverisë së Republikës së Kosovës. |
|  | Nuk ekziston detyrim në kuadër të LMFPP-së sa i përket seancave të dëgjimeve buxhetore në procesin e përgatitjes së propozim-buxhetit. | * Një rregullim adekuat në nivel të dispozitave të Projektligjit është i domosdoshëm për të krijuar një detyrim të përhershëm, dhe për t’i dhënë rëndësi juridike procesit të dëgjimeve buxhetore. Prandaj, procesi do të duhej të rregullohej më tej, duke përfshirë planifikimin dhe konsultimin. |
|  | Mungon konsultimi publik i organizatave buxhetore të nivelit qendror, për politikat publike që propozohen të jenë pjesë e buxhetimit. | * Rekomandohet që të parashihen dispozita specifike sa i përket konsultimit publik të politikave sektoriale, në procesin e përgatitjes së buxhetit. Një proces i tillë do të rriste transparencën, si një prej parimeve bazë të menaxhimit të financave publike. |
| 3 | Nuk është përcaktuar fuqia juridike e KASH-it. Mungon ndërlidhja në mes të Deklaratës së Prioriteteve Afatmesme dhe KASH-it. | * Të përcaktohet fuqia juridike e KASH-it, si bazë për planifikime buxhetore në përputhje me prioritetet strategjike të Qeverisë; * Të përcaktohet ndërlidhja e qartë në mes të Deklaratës së Prioriteteve dhe KASH-it, duke përfshirë edhe afatet kohore të miratimit të Deklaratës së Prioriteteve të KASH-it. Të përcaktohet më tutje ndërlidhja me buxhetin vjetor; * Dispozitat e Projektligjit, duhet të përfshijnë dhe rregullojnë më tej procesin e planifikimit strategjik, që përveç të tjerash do ishte një parakusht për të avancuar drejt një buxhetimi të ardhshëm programor dhe të performancës. |
| 4 | Pas muajit të dytë, përkatësisht të tretë të mosmiratimit të buxhetit, nuk mund të ekzekutohet asnjë pagesë përveç borxhit publik. | * Dispozitat aktuale të nenit 24 të LMFPP-së ofrojnë zgjidhje për 2, përkatësisht 3 muajt e parë të vitit fiskal. Sidoqoftë duhet të bëhet një rishkrim dhe qartësim i këtyre normave. * Krahas zgjidhjeve aktuale, rekomandohet që të përcaktohen kritere dhe procedura për shpenzimet e lejuara në rastet e mos miratimit të buxhetit në kohë, përtej afateve aktualisht të përcaktuara me LMFPP. * Ndër funksionet dhe shpenzimet që duhet të financohen duhet të jenë:      * + Borxhi publik;   + Vendimet gjyqësore;   + Projektet e financuara nga donatorët;   + Financimi i pagave në sektorin publik, me përjashtim të pagave të deputetëve, Ministrave, dhe këshilltarëve politik;   + Skemat sociale dhe pensionale;   + Financimi i misioneve diplomatike.      * Ndër funksionet dhe shpenzimet që nuk duhet të financohen, janë si në vijim:   + Nuk lejohen financime të projekteve të reja;   + Nuk lejohen punësime të reja pas datës 31 dhjetor të vitit paraprak fiskal;   + Nuk lejohet hyrje në borxh të ri publik, përveç për financimin e shpenzimeve të lejuara në këtë periudhë;   + shpenzimi mujor i përkohshëm, nuk mund të tejkalojë 90% të shpenzimit buxhetor për muajin përkatës të vitit paraprak në kuadër të programit përkatës, me përjashtim të ripagesës së borxhit publik dhe shpenzimeve të paparashikueshme që ndërlidhen me sigurinë nacionale dhe jetën e qytetarëve.   Për lejimin e shpenzimit të përkohshëm vendos Kuvendi i Republikës së Kosovës, në baza mujore.   * Në rast të mungesës së një Kuvendi funksional, vendimin për të lejuar shpenzimin e përkohshëm e merr Qeveria; * Shpenzimi i përkohshëm nuk mund të zgjatet përtej muajit qershor. |
| 5 | Nuk ekzistojnë rregulla në kuadër të LMFPP-së, të cilat përcaktojnë kritere sa i përket ndryshimit të propozim-buxhetit, gjatë procedurës së shqyrtimit dhe Miratimit në Kuvend. | * Në kuadër të Projektligjit, të përfshihen dispozita të cilat përcaktojnë që gjatë propozimit të amendamenteve të propozim-buxhetit, Kuvendi të marrë parasysh këto çështje:   + Respektimin e kufijve të përgjithshme makro-fiskal;   + Burimin e financimit për projektet e reja, duke përfshirë edhe korrektimin e tabelave buxhetore, në pjesën ku propozohet reduktimi;   + Projektet kapitale duhet të jenë të specifikuara, të vlerësuara dhe të kostuara, bazuar në standardet për projektet kapitale. |
| 6 | Mungesë e unifikimit të tabelave buxhetore në nivel të programeve dhe strukturave organizative. | * Propozohet të harmonizohet niveli i paraqitjes së programeve dhe nënprogrameve në tabelat buxhetore. |
| 7 | Sistemi buxhetor i Kosovës nuk lejon që komunat të marrin grante shtesë të paspecifikuara nga donatorët. | * Të ofrohen zgjidhje në Projektligj që për grantet e paspecifikuara të donatorëve, të mundësohet që komuna të vendosë si t’i shpenzojë fondet për qëllime që ndërlidhen me kompetencat e veta. |
| **Çështjet që ndërlidhen me ekzekutimin e buxhetit** | | |
| 1 | Nuk ekziston bazë e qartë ligjore në LMFPP, sa i përket delegimit të shpenzimeve tek organizatat buxhetore. | * Është e domosdoshme që Projektligji të parashohë në mënyrë të qartë sa i përket procesit të delegimit të shpenzimeve tek organizatat buxhetore dhe masave për tërheqje të delegimit, në rastet kur organizatat buxhetore dështojnë të përmbushin obligimet e përcaktuara me dispozitat ligjore. |
| 2 | Nuk janë krijuar parakushte për ofrim të shërbimeve digjitale. | * Në kuadër të Projektligjit të parashihen dispozita që lejojnë Ministrinë dhe organizatat buxhetore të kalojnë në procese të plota të digjitalizimit, duke përfshirë edhe nënshkrimet elektronike dhe aplikimin e tyre në praktikë. |
| 3 | Mungesë e qartësisë së zbatimit të standardeve të kontabilitetit në kategorizimin e shpenzimeve. | * Ekziston nevoja për kalimin gradual në sistemin e raportimit akrual. Rrjedhimisht, dispozitat e Projektligjit duhet të parashohin një qasje të tillë, duke iu referuar standardeve ndërkombëtare të kontabilitetit. Edhe nëse një standard i tillë i raportimit nuk bëhet i detyrueshëm menjëherë, meqë duhen marrë për bazë kapacitetet institucionale për të përmbushur një detyrim të tillë, megjithatë, është e domosdoshme që e njëjta të parashihet me dispozitat e Projektligjit. |
| 4 | Mungesa e rregullimit ligjor për pagesën e kuotave në institucionet ndërkombëtare financiare. | * Ekziston nevoja për një specifikim të mëtejmë të dispozitave të Projektligjit, sa i përket kuotave dhe të drejtave të Republikës së Kosovës në institucionet financiare ndërkombëtare. Kjo nënkupton edhe krijimin e bazës ligjore për rritjen e kuotës në këto institucione. |
| 5 | Inicimi i aktiviteteve të prokurimit në mungesë të zotimeve dhe mungesa e adresimit të llogaridhënies lidhur me këtë çështje. | * Ky problem nuk paraqet drejtpërdrejtë çështje ligjore, por të llogaridhënies nga zyrtarët e autoriteteve kontraktuese, sa i përket zbatimit të kërkesave të LMFPP-së, duke përfshirë çështjen e inicimit të procedurave pa mbulesë financiare. Disa nga këto sfida do të mund të adresoheshin përmes avancimit të mëtejmë të sistemeve të teknologjisë informative në kuadër Thesarit, të cilat do të reflektonin detyrimet e organizatave buxhetore në momentin e inicimit të procedurave të prokurimit. |
| **Çështje që ndërlidhen me mekanizmat institucionalë** | | |
| 1 | Statusi ligjor i Thesarit nuk është i harmonizuar me legjislacionin tjetër në fuqi. | * Harmonizimi me Ligjin për Administratën Shtetërore, sa i përket mandatit të Thesarit si dhe të funksioneve të zyrtarëve tjerë financiar. * Thesarit duhet të definohen detyrat dhe përgjegjësitë. Aktualisht, ndonëse, në praktikë ushtron veprimtarinë si një agjenci ekzekutive, nuk ka një rregullim ligjor në kuadër të LMFPP-së që e definon, parashihet shprehimisht si një agjenci ekzekutive në kuadër të Ministrisë, dhe të qartë fushën e veprimtarisë si agjenci ekzekutive. * Propozohet që Thesari të jetë agjenci ekzekutive në kuadër të Ministrisë, konform mandatit që e ushtron edhe aktualisht. * Të përcaktohen kriteret për pozitën e drejtorit të Thesarit dhe procedurat e emërimit dhe të shkarkimit të ndërlidhen me legjislacionin në fuqi për zyrtarët publikë. * Të përcaktohet detyrimi për të kërkuar verifikim të sigurisë për zyrtarët e Thesarit. |
| 2 | Mungesa e qasjes së integruar në ngritjen e kapaciteteve në fushën e MFP-së. | * Të shqyrtohen mundësitë e forcimit të kapaciteteve në fushën e menaxhimit të financave publike, në bashkëpunim me IKAP-in. |
| 3 | Mungesë e mbrojtjes adekuate për zyrtarët certifikues dhe ZKF-së. | * Rekomandohen dispozita ligjore në Projektligj, të cilat ofrojnë garancione shtesë për zyrtarët certifikues, që ndërlidhen me kryerjen e detyrave të tyre të punës. |
| 4 | Ligji nuk duhet të përmbajë rregullime për strukturat e brendshme organizative. | * Ekziston nevoja e largimit të dispozitave që rregullojnë departamentet, pasi kjo çështje është çështje e rregulloreve të organizimit të brendshëm. Ministria duhet të definohet si Ministria përgjegjëse për Financa. |
| 5 | Probleme me mungesën e kapaciteteve në ofrimin me kohë të shërbimeve të IT-së në Ministrinë e Financave, dhe sfida në ofrimin e sigurisë së sistemeve të TI-së. | * Nevoja për avancimin e sistemeve të teknologjisë informative, duke përfshirë interoperabilitetin, dhe mundësinë e krijimit të mekanizmave shtesë në kuadër të Projektligjit. Jo domosdoshmërish kërkohen ndryshime në nivel ligjor. |
| 6 | Mungesë e raportimeve të harmonizuara. | * Raportimi duhet të konsolidohet edhe në nivel të agjencive në kuadër të organizatave buxhetore. |
| 7 | Mungesë e qartësisë sa i përket përgatitjes dhe publikimit të planit kontabël. | * Përgatitja dhe publikimi i Planit Kontabël duhet të parashihet në kuadër të dispozitave të Projektligjit. |

**OPSIONI 4: Hartimi i Projektligjit për Menaxhimin e Financave Publike, duke përfshirë edhe materien e rregulluar me ligjet e veçanta**

Ky opsion parasheh përgatitjen e një Projektligji të ri për Menaxhimin e Financave Publike, që do të përfshijë dhe rregullojë të gjithë fushën e menaxhimit të financave publike. Këtu do të përfshihen fushat të cilat i rregullon aktualisht LMFPP-ja, si dhe materia e rregullimit nga financat e pushtetit lokal, kontrollin e brendshëm të financave publike, borxhin publik dhe ligjet e tjera të veçanta në fushëveprimin e menaxhimit të financave publike.

Ky opsion, do të mundësojë përgatitjen e një Projektligji të Menaxhimit të Financave Publike në formë holistike, dhe do të mundësojë që fusha e menaxhimit të financave publike, të rregullohet me një ligj që adreson nevojat aktuale në fushën e menaxhimit të financave publike. Ky opsion do të adresojë shumicën e sfidave të identifikuara në kuadër të këtij Koncept Dokumenti, duke përfshirë edhe konsolidimin brenda këtij Projektligji të normave që rregullohen me Ligjin për Financat e Pushtetit Lokal, Ligjin për Borxhet Publike, Ligjit për Kontrollin e Brendshëm dhe eventualisht në legjislacionin tjetër.

Një numër i konsiderueshëm i dispozitave të LMFPP-së janë të nevojshme të ndryshohen dhe rishkruhen. Gjatë këtij procesi janë të nevojshme norma të reja të cilat mungojnë aktualisht, për të rregulluar çështje në fushën e menaxhimit të financave publike. Përmes intervenimit ligjor do të krijohet një qartësi më e madhe dhe do të evitohen problemet ekzistuese në të gjithë ciklin buxhetor. Në të njëjtën kohë ky opsion do të mundësojë që fushat të cilat rregullohen me Ligjin për Financat e Pushtetit Lokal, Ligjin për Borxhet Publike dhe Ligjin për Kontrollin e Brendshëm. të konsolidoheshin brenda një Projektligji të ri për Menaxhimin e Financave Publike. Aktualisht janë përgatitur projektligje të reja për Financat e Pushtetit Lokal dhe Borxhin Shtetëror, të cilat adresojnë gjetjet nga koncept dokumentet e miratuara në këto dy fusha.

Në vijim janë paraqitur çështjet kryesore të cilat rekomandohen në kuadër të këtij opsioni.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Nr.** | **Referenca në problemin e identifikuar** | **Rekomandimi për adresim në kuadër të këtij opsioni** |
| **Çështje horizontale që ndërlidhen me LMFPP-në dhe legjislacionin që mbulon MFP-në** | | |
| 1 | Shumë dispozita të LMFPP-së janë të vjetërsuara, ndërsa të tjera të vështira për t’u zbatuar. | * Të rishkruhen të gjithë dispozitat e LMFPP-së, dhe në këtë kontekst edhe konsolidimi dhe ristrukturimi i tyre, bazuar në standardet e hartimit të legjislacionit në Kosovë. * Të përfshihen definicionet që mungojnë, dhe qartësimi i definicioneve ekzistuese (definim i qartë i kategorive ekonomike, i kuptimit të organizatës buxhetore, i ZKF-së dhe të ngjashme). * Dispozitat ligjore të cilat nuk janë të nivelit ligjor, të lihen për rregullim me akte nënligjore dhe e kundërta, çështje që tashmë janë rregulluar me akte nënligjore të rregullohen në nivel të LMFP-së. * Në kuadër të dispozitave të Projektligjit, për të gjitha rastet kur nevojitet rregullim me akte nënligjore, të përcaktohet shprehimisht nxjerrja e akteve nënligjore. * Të rregullohen konform legjislacionit në fuqi (Ligji për Kontrollin e Brendshëm dhe Ligji për Administratën Shtetërore), funksionet e zyrtarëve financiarë, duke përfshirë ZKF-së. * Dispozitat që kanë të bëjnë me përfaqësimin gjyqësor të reduktohen në masë të madhe, dhe pothuajse të fshihen në tërësi, dhe vetëm ato bazike të mbeten në këtë ligj. * Të përfshihen dispozita në Projektligj që rregullojnë raportimin vjetor të avokaturës shtetërore, lidhur me rastet e kontesteve në procedura gjyqësore dhe ato të arbitrazhit. * Të harmonizohen dispozitat e Projektligjit me dispozitat e ligjeve në fuqi (Ligji për Ndërmarrjet Publike), që kanë të bëjnë me ndërmarrjet publike, duke përfshirë edhe definimin e saktë të ndërmarrjeve/entiteteve publike. * Të përcaktohet obligimi për publikimin e listës së organizatave buxhetore dhe entiteteve publike, i cili do të bëhet publik në faqen e internetit dhe të përditësohet në vazhdimësi. * Të përcaktohet detyrimi për publikimin e raporteve vjetore financiare. * Të përcaktohet raportimi financiar i ndërmarrjeve publike për qëllime makro- fiskale. * Të bëhet harmonizimi me ligjet e tjera në fuqi që rregullojnë administratën shtetërore, ndërmarrjet publike, Ligjin për Partneritet Publiko-Privat, Ligjin për Auditorin e Përgjithshëm. * Të rregullohen çështjet që kanë të bëjnë me tarifat e garancisë, në veçanti të përfshihen dispozita lidhur me përcaktimin e rrezikut. * Të hiqet detyrimi për auditim të rregullsisë në baza vjetore, në çdo organizatë buxhetore nga Zyra Kombëtare e Auditimit. * Të qartësohen dhe rregullohen në mënyrë specifike çështjeve që ndërlidhen me ekzekutimin e vendimet gjyqësore dhe ato përmbarimore. Fillimisht, të kërkohet që vendimet e formës së prerë gjyqësore dhe urdhrat përmbarimore të ekzekutohen nga organizatat buxhetore, dhe nëse brenda afatit kohor nuk kryhet nga organizata buxhetore, të ekzekutohet nga Thesari. * Pjesa që ka të bëjë me pagesën a faturave të papaguara të organizatave buxhetore, të largohet nga dispozitat e Projektligjit. * Të sigurohet përputhshmëria me Ligjin për Kundërvajtje, në rast se Projektligji synon të përmbajë dispozita të tilla. |
| 2 | Mungesë e parimeve të menaxhimit të financave publike në LMFPP. | * Të vendosen parimet e menaxhimit të financave publike, të cilat do të ndikojnë në avancimin e mëtejmë të kontrollit, llogaridhënies dhe transparencës në menaxhimin e financave publike. Parimet e menaxhimit të financave publike rekomandohet të rregullohen në pjesën hyrëse të Projektligjit, por në pjesët e tjera të Projektligjit mund të përfshihen parime specifike, siç është rasti me parimet e rregullave fiskale. Këto parime duhet të bazohen në parimet e njohura të menaxhimit të financave publike në Kushtetutën e Republikës së Kosovës, në parimet e njohura me legjislacionin e BE-së dhe në kuadër të praktikave të mira të vendeve të rajonit. * Ekzistojnë modele të rregullimit të parimeve të menaxhimit të financave publike, duke përfshirë edhe vendet e rajonit. OECD SIGMA ka publikuar parimet e administratës publike, ku ndër të tjera janë të përfshira edhe parimet e menaxhimit të financave publike për vendet kandidate dhe ato që janë kandidate potenciale.[[44]](#footnote-44) Në të njëjtën kohë, ekzistojnë zgjidhje edhe brenda kornizës ligjore të BE-së, sa i përket parimeve buxhetore. Kështu, Rregullorja 2018/1046 mbi rregullat financiare të zbatueshme për buxhetin e përgjithshëm të BE-së, në nenet 6-38, përcakton se buxheti i BE-së i bindet nëntë rregullave (parimeve) të përgjithshme, të cilat janë: * Uniteti; * Saktësia buxhetore; * Zgjatja e vitit përkatës fiskal; * Proporcionaliteti; * Njësisë valutore (euro); * Universaliteti; * Specifikimi (çdo ndarje ndahet për një lloj të veçantë shpenzimi); * Menaxhimi i qëndrueshëm financiar; dhe * Transparenca.   Janë disa parime bazë që hasen në ligjet strukturore buxhetore të vendeve të rajonit dhe që rekomandohen si të rëndësishme për t’u përfshirë në ciklin buxhetor. Është parimi i:   * përgjegjësisë fiskale; * ekonomisë, efikasitetit dhe efektivitetit; * gjithanshmërisë së buxhetit; * universalitetit; * bazës së parasë së gatshme; * një buxheti të balancuar; * transparencës; * menaxhimit të shëndoshë financiar; dhe * i barazisë gjinore. |
| 3 | Mungesë e kritereve për pagesë të shpenzimeve për ngjarje të paparashikuara. | * Të bëhet rregullim më i qartë në kategorinë e shpenzimeve të paparashikuara në kuadër të Projektligjit. Kjo do të nënkuptonte vendosjen e kritereve shtesë për pagesë nga fondet e paparashikuara, duke mos lënë në autoritetin e institucioneve të vendosin ad hoc për shpenzime të tilla të paparashikuara. * Të vendosen kriteret për shpenzimet e paparashikueshme dhe të përcaktohet se ato mund të përdoren për të financuar shpenzimet që kanë dalë gjatë fatkeqësive natyrore, si: përmbytjet, tërmetet, uraganet, breshëri, acari, thatësira, epidemitë, sëmundjet bimore, fatkeqësive tjera natyrore dhe ekologjike, apo ngjarje tjera të paparashikueshme. * Të përfshihen në Projektligj dispozitat për autorizimin e Ministrit të Financave, Punës dhe Transfereve, përkatësisht Qeverisë, për shpenzimet nga fondet e paparashikuara. Aktualisht këto dispozita ekzistojnë në kuadër të ligjeve vjetore të buxhetit. |
| 4 | Ekziston qasje e fragmentuar e rregullimit të menaxhimit të financave publike përmes disa ligjeve. | Dispozitat e Ligjit për Kontrollin e Brendshëm të jenë pjesë e LMFP-së, për këto arsye:   * E gjithë fusha e menaxhimit të brendshëm të financave publike, është kompetencë në kuadër të Ministrisë; * Do të evitohej kolizioni ligjor, raporti dhe përgjegjësitë në mes të Zyrtarit Kryesor Administrativ dhe Udhëheqësit të Subjektit të Sektorit Publik; * Konsolidimi i kësaj fushe do të ndihmonte në zbatim më të mirë të menaxhimit financiar dhe kontrollit, duke pasur parasysh që menaxhimi financiar dhe kontrolli është i aplikueshëm në çdo fazë të ciklit buxhetor; * Përfshirja e kësaj fushe në kuadër të Projektligjit si një ligj organik, do rriste fuqinë e normave të kësaj fushe; * Në çdo rrethanë, do të ruhet pavarësia funksionale e njësive përkatëse të kontrollit të brendshëm, në pajtim me praktikat më të mira të BE-së dhe standardet ndërkombëtare të kësaj fushe; * Rekomandohet që në procesin e hartimit të Projektligjit të adresohen çështjet e identifikuara në Raportin e Komisionit Evropian për Kosovën për vitin 2021, me të cilin kërkohet harmonizimi i ligjeve specifike me dispozitat e Ligjit për Administratën Shtetërore; * Kontrolli i Brendshëm Financiar, të përfshihet si një kapitull i veçantë në kuadër të LMFP-së.   Dispozitat e Projektligjit për Financat e Pushtetit Lokal i cili është hartuar gjatë vitit 2021, të bëhen pjesë e LMFP-së në një kapitull të veçantë që rregullon financat lokale. Ky rekomandim vjen duke pasur parasysh që:   * Ligji për Financat e Pushtetit Lokal rregullon të njëjtën materie sikurse LMFPP-ja, duke përfshirë proceset buxhetore, dhe kategoritë e të hyrave; * Aktualisht ekzistojnë kundërthënie në disa pjesë në mes të dispozitave të LMFPP-së, p.sh. çështja e bartjes së kompetencave nga niveli qendror në atë lokal dhe anasjelltas; * Kjo fushë e rregullimit është pjesë e ciklit buxhetor dhe ka një lidhje logjike në mes të LMFPP-së dhe Ligjit për Financat e Pushtetit Lokal; * Aktualisht LMFPP-ja (p.sh. nenet 57-62) por edhe dispozita e tjera, rregullojnë çështjet që lidhen me financat e pushtetit lokal; * Për çdo çështje që ka të bëjë me ciklin buxhetor dhe menaxhimin e financave publike, Ministria ka përgjegjësitë kryesore në procesin e hartimit të akteve normative.   Projektligji është përgatitur duke u bazuar në Koncept Dokumentin për financat e pushtetit lokal në vitin 2018, i cili është miratuar nga Qeveria.[[45]](#footnote-45) Që nga viti 2019 është duke u punuar në draftin e Projektligjit për Financat e Pushtetit Lokal. Bazuar në Koncept Dokumentin e miratuar në vitin 2018, Ministria përgjegjëse për Financa, ka përgatitur një Projektligj të ri për Financat e Pushtetit Lokal, i cili ka kryer procedurat e konsultimit publik.  Dispozitat e Projektligjit për Borxhin Publik, të përfshihen në kuadër Projektligjit, për shkak se:   * E gjithë materia e rregulluar me këtë Ligj ka të bëjë me fushën e menaxhimit të financave publike; * Borxhi publik është pjesë e procesit buxhetor; * Rregullat fiskale janë pjesë e ciklit buxhetor; * Është praktikë e vendeve të rajonit që kjo fushë të rregullohet si pjesë e ligjeve që rregullojnë menaxhimin e financave publike; * Ministri i Financave, Ministria e Financave dhe Thesari janë përgjegjëse për pjesën e borxhit publik/shtetëror dhe ekziston një lidhje logjike e huamarrjes në procesin e përgatitjes dhe ekzekutimit të buxhetit dhe raportimeve, si në nivel qendror edhe atë lokal; * Dispozitat e Projektligjit për Borxhin Shtetëror, të përfshihen si pjesë e Projektligjit në një kapitull të veçantë, duke i reduktuar dhe lënë për akte nënligjore pjesën procedurale të tyre. |
| 5 | Mungesë e unifikimit të rregullave fiskale, dhe mungesë e parimeve fiskale. | * Rregullat fiskale të jenë pjesë e Projektligjit në një kapitull/pjesë të veçantë, në të cilën fillimisht do të përfshiheshin edhe parimet fiskale. E njëjta duhet të përfshijë edhe përjashtimet, si dhe në rastet kur kemi tejkalim të rregullave fiskale duhet të përfshihen rregullime të qarta për mënyrën dhe afatet e kthimit në gjendjen paraprake. * Të përcaktohen kritere dhe afate kohore për kthimin në gjendjen paraprake në rastet kur veç ka ndodhur një tejkalim i rregullave fiskale. * Rekomandohet që të përcaktohen kritere dhe afate kohore për kthimin në gjendjen paraprake në rastet kur veç ka ndodhur një tejkalim i rregullave fiskale. |
| 6 | Rregullime të ndryshme në LMFPP, Ligjin e Buxhetit dhe aktet nënligjore, të klasifikuar sipas kategorive ekonomike dhe funksionale. | * Klasifikimi duhet t’u referohet standardeve ndërkombëtare të kontabilitetit për sektorin publik. Në kuadër të Projektligjit duhet të krijohet baza që të zbatohen standardet ndërkombëtare përmes një adaptimi të tyre me akt të Qeverisë. |
| 7 | Paqartësia e nenit 80 të LMFPP-së, sa i përket kompensimit të zyrtarëve publikë. | * Rekomandohet që dispozitat e Projektligjit të përmbajnë një normë që për detyrat e përcaktuara në kuadër të vendit të punës nuk lejohen kompensime shtesë, deri në rregullimin e saktë të kësaj çështjeje në Ligjin për Pagat. |
| 8 | Mungesa e qartësisë së pagesës së shërbimeve ndërmjet organizatave buxhetore (neni 32 i LMFPP-së). | * Propozohet qartësim i dispozitave që kanë të bëjnë me shkëmbimin elektronik të të dhënave, duke mundësuar shkëmbimin e tyre pa pagesë si pjesë e regjistrave publikë përmes platformave shtetërore. |
| **Çështjet lidhur me planifikimin e buxhetit** | | |
| 1 | Mungesë e regjistrimit/evidentimit të obligimeve shumëvjeçare në sistemet për planifikimin buxhetor dhe SIMFK për projektet shumëvjeçare (në veçanti për projektet kapitale). (Nenet aktuale 19 dhe 20 të LMFPP-së). | * Projektligji duhet të përmbajë një dispozitë detyruese që përcakton regjistrimin e ndarjeve buxhetore, obligimeve dhe mundësimin e zotimeve shumëvjeçare në sistemet buxhetore.   Kjo do të krijojë një siguri shtesë që organizatat buxhetore të planifikojnë me kohë dhe në mënyrë adekuate obligimet kontraktuese shumëvjeçare, duke shmangur rritjen e detyrimeve. |
| 2. | Nuk ka afat të përcaktuar për dërgim të buxhetit në Qeveri, si rrjedhojë Ministria dorëzon pothuajse në fund të afatit propozim-buxhetin në Qeveri. | * Procesi i përgatitjes së buxhetit do të avancohej më tej nëse Projektligji do të përcaktonte një afat kohor edhe për Ministrinë për dorëzim të propozim-buxhetit për miratim në Qeveri, p.sh. jo më vonë se 20 tetor, që do të mundësonte një shqyrtim dhe diskutim më thelbësor në nivel të Qeverisë së Republikës së Kosovës. |
|  | Nuk ekziston detyrim në kuadër të LMFPP-së, sa i përket seancave të dëgjimeve buxhetore në proces të përgatitjes së propozim-buxhetit. | * Një rregullim adekuat në nivel të dispozitave të Projektligjit, është i domosdoshëm për të krijuar një detyrim të përhershëm dhe për t’i dhënë rëndësi juridike procesit të dëgjimeve buxhetore. Prandaj, procesi duhet të rregullohet më tej duke përfshirë planifikimin dhe konsultimin. |
|  | Mungon konsultimi publik i organizatave buxhetore të nivelit Qendror për politikat publike që propozohen të jenë pjesë e buxhetimit. | * Rekomandohet që të parashihen dispozita specifike sa i përket konsultimit publik të politikave sektoriale në procesin e përgatitjes së buxhetit. Një proces i tillë do të rriste transparencën, si një prej parimeve bazë të menaxhimit të financave publike. |
| 3 | Nuk është përcaktuar fuqia juridike e KASH-it. Mungon ndërlidhja në mes të Deklaratës së Prioriteteve Afatmesme dhe KASH-it. | * Të përcaktohet fuqia juridike e KASH-it, si bazë për planifikime buxhetore në përputhje me prioritetet strategjike të Qeverisë. * Të përcaktohet ndërlidhja e qartë në mes të Deklaratës së Prioriteteve dhe KASH-it, duke përfshirë edhe afatet kohore të miratimit të Deklaratës së Prioriteteve të KASH. Të përcaktohet më tutje ndërlidhja me buxhetin vjetor. * Dispozitat e Projektligjit duhet të përfshijnë dhe të rregullojnë më tej procesin e planifikimit strategjik, që përveç të tjerash do ishte një parakusht për të avancuar drejtë një buxhetim të ardhshëm programor dhe të performancës. |
| 4 | Pas muajit të dytë, përkatësisht të tretë të mosmiratimit të buxhetit, nuk mund të ekzekutohet asnjë pagesë përveç borxhit publik. | * Dispozitat aktuale të nenit 24 të LMFPP-së ofrojnë zgjidhje për 2, përkatësisht 3 muajt e pare të vitit fiskal. Sidoqoftë duhet të bëhet një rishkrim dhe qartësim i këtyre normave. * Krahas zgjidhjeve aktuale, rekomandohet që të përcaktohen kritere dhe procedura për shpenzimet e lejuara në rastet e mosmiratimit të buxhetit në kohë, përtej afateve aktualisht të përcaktuara me LMFPP. * Ndër funksionet dhe shpenzimet që duhet të financohen, duhet të jenë:   + Borxhi publik;   + Vendimet gjyqësore;   + Projektet e financuara nga donatorët;   + Financimi i pagave në sektorin publik, me përjashtim të pagave të deputetëve, ministrave, dhe këshilltarëve politik;   + Skemat sociale dhe pensionale;   + Financimi i misioneve diplomatike. * Ndër funksionet dhe shpenzimet që nuk duhet të financohen, duhet të jenë si në vijim:   + Nuk lejohen financime të projekteve të reja;   + Nuk lejohen punësime të reja pas datës 31 dhjetor të vitit paraprak fiskal;   + Nuk lejohet hyrje në borxh të ri publik, përveç për financimin e shpenzimeve të lejuara në këtë periudhë;   + Shpenzimi mujor i përkohshëm, nuk mund të tejkalojë 90% të shpenzimit buxhetor për muajin përkatës të vitit paraprak në kuadër të programit përkatës, me përjashtim të ripagesës së borxhit publik dhe shpenzimeve të paparashikueshme që ndërlidhen me sigurinë nacionale dhe jetën e qytetarëve.   Për lejimin e shpenzimit të përkohshëm vendos Kuvendi i Republikës së Kosovës, në baza mujore.   * Në rast të mungesës së një Kuvendi funksional, vendimin për të lejuar shpenzimin e përkohshëm e merr Qeveria. * Shpenzimi i përkohshëm nuk mund të zgjatet përtej muajit qershor. |
| 5 | Nuk ekzistojnë rregulla në kuadër të LMFPP-së, të cilat përcaktojnë kritere sa i përket ndryshimit të propozim-buxhetit gjatë procedurës së shqyrtimit dhe miratimit në Kuvend. | * Në kuadër të Projektligjit të përfshihen dispozita të cilat përcaktojnë që gjatë propozimit të amendamenteve të propozim-buxhetit, Kuvendi të marrë parasysh këto çështje:   + Respektimin e kufijve të përgjithshëm makro-fiskal;   + Burimin e financimit për projektet e reja, duke përfshirë edhe korrektimin e tabelave buxhetore, në pjesën ku propozohet reduktimi;   + Projektet kapitale duhet të jenë të specifikuara, të vlerësuara dhe të kostuara bazuar në standardet për projektet kapitale. |
| 6 | Mungesë e unifikimit të tabelave buxhetore në nivel të programeve dhe strukturave organizative. | * Propozohet të harmonizohet niveli i paraqitjes e programeve dhe nënprogrameve në tabelat buxhetore. |
| 7 | Sistemi buxhetor i Kosovës nuk lejon që komunat të marrin grante shtesë të paspecifikuara nga donatorët. | * Të ofrohen zgjidhje në Projektligj që për grantet e paspecifikuara të donatorëve, të mundësohet që komuna të vendoste se si t’i shpenzojë fondet për qëllime që ndërlidhen me kompetencat e veta. |
| **Çështjet që ndërlidhen me ekzekutimin e buxhetit** | | |
| 1 | Nuk ekziston bazë e qartë ligjore në LMFPP sa i përket delegimit të shpenzimeve tek organizatat buxhetore. | * Është e domosdoshme që Projektligji të përcaktojë në mënyrë të qartë procesin e delegimit të shpenzimeve tek organizatat buxhetore dhe masat për tërheqjen e delegimit, në rastet kur organizatat buxhetore dështojnë të përmbushin obligimet e përcaktuara me dispozitat e Projektligjit. |
| 2 | Nuk janë krijuar parakushte për ofrimin e shërbimeve digjitale. | * Në kuadër të Projektligjit të parashihen dispozita që lejojnë Ministrinë dhe organizatat buxhetore të kalojnë në procese të plota të digjitalizimit, duke përfshirë edhe nënshkrimet elektronike dhe aplikimin e tyre në praktikë. |
| 3 | Mungesë e qartësisë së zbatimit të standardeve të kontabilitetit në kategorizim të shpenzimeve. | * Ekziston nevoja për kalim gradual në sistemin e raportimit akrual. Rrjedhimisht, dispozitat e Projektligjit duhet të parashohin një qasje të tillë, duke iu referuar standardeve ndërkombëtare të kontabilitetit. Edhe nëse një standard i tillë i raportimit nuk bëhet i detyrueshëm menjëherë, meqë duhen marrë për bazë kapacitetet institucionale për të përmbushur një detyrim të tillë, megjithatë, është e domosdoshme që e njëjta të parashihet me dispozitat e Projektligjit. |
| 4 | Përqindja (%) e madhe e transfereve, e cila ndikon negativisht në planifikim të mirëfilltë buxhetor. | * Ekziston nevoja për një specifikim të mëtejmë të dispozitave të Projektligjit sa i përket kuotave dhe të drejtave të Republikës së Kosovës në institucionet ndërkombëtare financiare. Kjo nënkupton edhe krijimin e bazës ligjore për rritjen e kuotës në këto institucione. |
| 5 | Inicimi i aktiviteteve të prokurimit në mungesë të zotimeve dhe mungesa e adresimit të llogaridhënies lidhur me këtë çështje. | * Këto probleme nuk janë drejtpërdrejtë çështje ligjore, por të llogaridhënies nga zyrtarët e autoriteteve kontraktuese sa i përket zbatimit të kërkesave të LMFPP-së, duke përfshirë çështjen e inicimit të procedurave pa mbulesë financiare. Disa nga këto sfida do të mund të adresoheshin përmes avancimit të mëtejmë të sistemeve të teknologjisë informative së në kuadër të Thesarit, të cilat do të reflektonin detyrimet e organizatave buxhetore në momentin e inicimit të procedurave të prokurimit. |
| **Çështje që ndërlidhen me mekanizmat institucionalë** | | |
| 1 | Statusi ligjor i Thesarit nuk është i harmonizuar me legjislacionin tjetër në fuqi. | * Harmonizimi me Ligjin për Administratën Shtetërore, sa i përket mandatit të Thesarit si dhe të funksioneve të zyrtarëve të tjerë financiarë të rregulluara në Projektligj. * Thesari duhet të parashihet shprehimisht si një agjenci ekzekutive në kuadër të Ministrisë dhe t’i definohen detyrat dhe përgjegjësitë. Ndonëse aktualisht në praktikë ushtron veprimtarinë e një agjencie ekzekutive, nuk ka një rregullim ligjor në kuadër të LMFPP-së që e definon qartë fushën e veprimtarisë si agjenci ekzekutive. * Të përcaktohen kriteret për pozitën e drejtorit të Thesarit dhe procedurat e emërimit dhe të shkarkimit të ndërlidhen me legjislacionin në fuqi për zyrtarët publikë. * Të përcaktohet detyrimi për të kërkuar verifikim të sigurisë për zyrtarët e Thesarit. |
| 2 | Mungesa e qasjes së integruar në ngritjen e kapaciteteve në fushën e menaxhimit të financave publike. | * Të shqyrtohen mundësitë e forcimit të kapaciteteve në fushën e menaxhimit të financave publike, në bashkëpunim me IKAP. |
| 3 | Mungesë e mbrojtjes adekuate për zyrtarët certifikues dhe ZKF-të. | * Rekomandohen dispozita ligjore në Projektligj që ofrojnë garancione shtesë për zyrtarët certifikues, që ndërlidhen me kryerjen e detyrave të tyre të punës. |
| 4 | Ligji nuk duhet të përmbajë rregullime për strukturat e brendshme organizative. | * Ekziston nevoja e largimit të dispozitave që rregullojnë departamentet, pasi kjo çështje është çështje e rregulloreve të organizimit të brendshëm. Ministria duhet të definohet si Ministria përgjegjëse për Financa. |
| 5 | Probleme me mungesën e kapaciteteve në ofrimin me kohë të shërbimeve të IT-së në Ministrinë e Financave, dhe sfida në ofrimin e sigurisë së sistemeve të TI-së. | * Nevoja për avancim të sistemeve të teknologjisë informative, duke përfshirë interoperabilitetin, dhe mundësia e krijimit të mekanizmave shtesë në kuadër të Ministrisë. Jo domosdoshmërish kërkohen ndryshime në nivel ligjor. |
| 6 | Mungesë e raportimeve të harmonizuara. | * Raportimi duhet të konsolidohet edhe në nivel të agjencive në kuadër të organizatave buxhetore. |
| 7 | Mungesë e qartësisë sa i përket përgatitjes dhe publikimit të planit kontabël. | * Përgatitja dhe publikimi i planit kontabël duhet të parashihet në kuadër të dispozitave të Projektligjit. |

# KAPITULLI IV: IDENTIFIKIMI DHE VLERËSIMI I NDIKIMEVE TË ARDHSHME

*Figura 7: Ndikimet më të rëndësishme të identifikuara për kategorinë e ndikimit*

|  |  |
| --- | --- |
| **Kategoritë e ndikimeve** | **Ndikimet përkatëse të identifikuara** |
| Ndikimet ekonomike | Ndikimi ekonomik i paraqitur në këtë Koncept Dokument, është i vlefshëm vetëm nëse procedohet me opsionin numër 3 ose 4. |
| Ndikimet shoqërore | Ndikimi shoqëror i paraqitur në këtë Koncept Dokument është i vlefshëm vetëm nëse procedohet me opsionin numër 3 ose 4. |
| Ndikimet mjedisore | Opsionet e propozuara nuk do të kenë ndikim në këtë fushë. |
| Ndikimet në të drejtat themelore | Opsionet e propozuara nuk do të kenë ndikim në këtë fushë. |
| Ndikimi gjinor | Opsionet e propozuara nuk do të kenë ndikim në këtë fushë. |
| Ndikimet e barazisë sociale | Opsionet e propozuara nuk do të kenë ndikim në këtë fushë. |
| Ndikimet te të rinjtë. | Opsionet e propozuara nuk do të kenë ndikim në këtë fushë. |
| Ngarkesa administrative. | Opsionet numër 3 dhe 4 të propozuara me këtë Koncept Dokument, synojnë të krijojnë bazën juridike për digjitalizimin e disa proceseve lidhur me menaxhimin e financave publike, që tërthorazi do të ulin edhe ngarkesën administrative. |
| Ndikimi i NMV-ve | Opsionet e propozuara nuk do të kenë ndikim në këtë fushë. |

**Kapitulli IV.1: Sfidat me mbledhjen e të dhënave**

Grupi Punues ka pasur në përbërjen e tij përfaqësim të duhur për sigurimin e informatave të nevojshme për hartimin e këtij Koncept Dokumenti. Puna është udhëhequr nga Ministria dhe është ndihmuar nga të gjitha institucionet pjesëmarrëse, si në identifikimin e problemeve, ashtu edhe në adresimin e tyre. Në anën tjetër, analizat specifike për Koncept Dokumentin janë siguruar nga të gjithë anëtarët e Grupit Punues. Prandaj, nuk ka pasur probleme dhe sfida në mbledhjen e këtyre informatave.

# KAPITULLI V: KOMUNIKIMI DHE KONSULTIMI

Duhet të plotësohet në fund të procesit të konsultimit

# KAPITULLI VI: KRAHASIMI I OPSIONEVE

6.1: Planet e zbatimit për opsionet e ndryshme

Në vijim do të paraqiten planet për zbatimin e opsioneve 3 dhe 4, meqë zbatimi i opsioneve 1 dhe 2 nuk kërkonin ndonjë planifikim të thellë dhe mund të realizohen për një kohë shumë të shkurtër dhe me pak veprime.

**Plani i zbatimit për Opsionin 3**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Qëllimi i  Politikës | **Hartimi i Projektligjit për Menaxhimin e Financave Publike, duke ruajtur ekzistencën e ligjeve të veçanta.** | | | | | | | | Shifra e pritshme e kostos |
| Objektivi strategjik | **Përmirësimi dhe modernizimi i mëtutjeshëm i rregullativës ligjore të menaxhimit të financave publike.** | | | | | | | |
|  | Outputi, aktivitetet, viti dhe organizata/departamenti përgjegjës. | | | | | | | |
| Objektivi strategjik 1.1:  Deri në fund të vitit 2022, Ligji për plotësimin dhe ndryshimin e LMFPP-së është draftuar/miratuar.  Objektivi strategjik 1.2: Brenda 6 muajve nga miratimi i ligjit, duhet përditësuar legjislacioni dytësor sipas Ligjit | Outputi 1.1 | Ligji i plotësuar ndryshuar | | | | | | |  |
|  | Viti 1 | Viti 2 | Viti 3 | Viti 4 | Viti 5 | Institucioni /departamenti përgjegjës |  |
| Aktiviteti 1.1.1  Përgatitja e Projektligjit | K2 |  |  |  |  | MFPT | Kosto administrative |
| Aktiviteti 1.1.2  Konsultimet paraprake dhe publike | K3 |  |  |  |  | MFPT | Kosto administrative |
| Aktiviteti 1.1.3  Dërgimi i Projektligjit për miratim në Qeveri bashkë me dokumentet | K4 | K1 |  |  |  | Qeveria e Republikës së Kosovës  MFPT | Kosto administrative |
| Aktivitet 1.1.4 Informimi i palëve të interesit |  | K1 |  |  |  | MFPT | Kosto administrative |
| Aktiviteti 1.1.5 Miratimi nga Kuvendi |  | K2-K3 |  |  |  | Kuvendi | Kosto administrative |
| Outputi 1.2 |  | | | | | | |  |
|  | Viti 1 | Viti 2 | Viti 3 | Viti 4 | Viti 5 | Institucioni /departamenti përgjegjës |  |
| Aktiviteti 1.2.1  Rishikimi i akteve nënligjore |  | K1-K2 |  |  |  | MFPT | Kosto administrative |
| Aktiviteti 1.2.2 Miratimi i akteve  nënligjore |  | K3-K4 |  |  |  | Qeveria e Republikës së Kosovës  MFPT | Kosto administrative |
| Objektivi strategjik 2: | Outputi 2.1 |  | | | | | | |  |
|  | Aktiviteti 2.1.1. Përgatitja e projektligjeve të veçanta |  |  | K1  K2 |  |  |  |  |
|  | Aktiviteti 2.1.2 Miratimi i Projektligjeve të veçanta |  |  | K3  K4 |  |  |  |  |

**Figura 9: Plani i zbatimit për Opsionin 4**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Qëllimi i  Politikës | **Hartimi i Projektligjit për Menaxhimin e Financave Publike, duke përfshirë edhe materien e rregulluar me ligjet e veçanta.** | | | | | | | | Shifra e pritshme e kostos |
| Objektivi strategjik | **Përmirësimi dhe modernizimi i mëtutjeshëm i rregullativës ligjore të menaxhimit të financave publike.** | | | | | | | |
|  | Outputi, aktivitetet, viti dhe organizata/departamenti përgjegjës | | | | | | | |
| Objektivi strategjik 1.1:  Deri në fund të vitit 2022, Ligji për plotësimin dhe ndryshimin e LMFPP-së është draftuar/miratuar.  Objektivi strategjik 1.2: Brenda 6 muajve nga miratimi i ligjit, duhet të përditësohet legjislacioni dytësor sipas Ligjit. | Outputi 1.1 | Ligji i plotësuar ndryshuar | | | | | | |  |
|  | Viti 1 | Viti 2 | Viti 3 | Viti 4 | Viti 5 | Institucioni /departamenti përgjegjës |  |
| Aktiviteti 1.1.1  Përgatitja e Projektligjit | K2 |  |  |  |  | MFPT | Kosto administrative |
| Aktiviteti 1.1.2  Konsultimet paraprake dhe publike | K3 |  |  |  |  | MFPT | Kosto administrative |
| Aktiviteti 1.1.3  Dërgimi i Projektligjit për miratim në Qeveri bashkë me dokumentet | K4 | K1 |  |  |  | Qeveria e Republikës së Kosovës  MFPT | Kosto administrative |
| Aktivitet 1.1.4 Informimi i palëve të interesit |  | K1 |  |  |  | MFPT | Kosto administrative |
| Aktiviteti 1.1.5 Miratimi nga Kuvendi |  | K2-K3 |  |  |  | Kuvendi | Kosto administrative |
| Outputi 1.2 |  | | | | | | |  |
|  | Viti 1 | Viti 2 | Viti 3 | Viti 4 | Viti 5 | Institucioni /departamenti përgjegjës |  |
| Aktiviteti 1.2.1  Rishikimi i akteve nënligjore |  | K1-K2 |  |  |  | MFPT | Kosto administrative |
| Aktiviteti 1.2.2 Miratimi i akteve  nënligjore |  | K3-K4 |  |  |  | Qeveria e Republikës së Kosovës  MFPT | Kosto administrative |
| Objektivi strategjik 2: | Outputi 2.1 |  | | | | | | |  |
|  | Aktiviteti 2.1.1 |  |  |  |  |  |  |  |
|  | Aktiviteti 2.1.2 |  |  |  |  |  |  |  |

Krahasimi i opsioneve duhet plotësuar

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Mjeti i krahasimit: | | | | | | | | | |
| Ndikimet relevante pozitive | Opsioni 1:  Asnjë ndryshim | | | Opsioni 2:  Ndryshimi i qasjes së zbatimit | | | Opsioni 3 dhe 4:  Hartimi i Projektligjit të ri | | |
| Ndikimet relevante negative | Mbetja e “status quos” dhe mungesa e reformave në fushën e menaxhimit të financave publike. | | | Progres i limituar në reformë në menaxhimin e financave publike. | | | Nuk ka ndonjë ndikim negativ | | |
| Kostot relevante |  | | |  | | |  | | |
| Vlerësimi i ndikimit të pritshëm buxhetor | Viti 1 | Viti 2 | Viti 3 | Viti 1 | Viti 2 | Viti 3 | Viti 1 | Viti 2 | Viti 3 |
| Nuk ka | Nuk ka | Nuk ka | Nuk ka | Nuk ka | Nuk ka | Nuk ka | Nuk ka | Nuk ka |
| Përfundimi |  | | |  | | |  | | |

Figura e mësipërme është një përmbledhje e katër opsioneve të disponueshme që prezanton ky Koncept Dokument, në lidhje me problemin e identifikuar në fushën e menaxhimit të financave publike në Republikën e Kosovës. Rekomandimet kanë rrjedhur nga analizat që ka bërë Grupi Punues dhe për çdo rekomandim është dhënë vlerësimi i ndikimit të pritshëm buxhetor, duke u bazuar në planin e zbatimit të secilit opsion. Bazuar në këto të dhëna është ardhur në përfundimin se Opsioni i tretë (3) për hartimin e Ligjit të ri për MFP-në është opsioni i rekomanduar, pasi duke qëndruar brenda planifikimeve buxhetore, ky opsion kontribuon në rritjen e efikasitetit, rrit vlerën për paranë dhe nuk krijon ndonjë ndikim negativ. Ndërsa, Opsioni i dytë (2) i cili ruan “status quon”, është vlerësuar se nuk do të ketë ndikim pozitiv pasi nuk adreson në asnjë nivel problemin e identifikuar nga ky Koncept Dokument. Po ashtu, edhe opsioni i parë (1) nuk krijon asnjë ndikim buxhetor.

**KAPITULLI IX: KONKLUZIONET DHE HAPAT E ARDHSHËM**

Sipas të gjitha analizave të bëra nga ky Koncept Dokument, i vetmi opsion që garanton adresimin e problemeve të identifikuara në fushën e Menaxhimit të Financave Publike është hartimi i një ligji të ri. Shkaqet kryesore që na kanë drejtuar në identifikimin e problemit kryesor, janë efektet të cilat krijohen nga dispozita ligjore të vjetërsuara dhe nevoja për kompletim të mëtejmë të bazës ligjore në fushën e menaxhimit të financave publike dhe harmonizimin me ligjet e tjera të aplikueshme në Kosovë.

*Figura 8: Plani i zbatimit të opsionit të preferuar*

|  |  |
| --- | --- |
| **Veprimi** | **Afati kohor** |
| 1. Hartimi i Projektligjit për Menaxhimin e Financave Publike | K2 – K4 2022 |
| 1. Aprovimi i Projektligjit në Qeverinë e Republikës së Kosovës | K4 2022 – K1 2023 |
| 1. Aprovimi i Projektligjit në Kuvendin e Republikës së Kosovës | K3 2023 |
| 1. Hyrja në fuqi e Projektligjit për MFP-në | 01.01.2024 |
| 1. Hartimi i akteve nënligjore për zbatimin e Projektligjit për Menaxhimin e Financave Publike | K4 2022 – K2 2023 |
| 1. Hyrja në fuqi e akteve nënligjore për zbatimin e Projektligjit për Menaxhimin e Financave Publike | K1 2024 |
| 1. Zbatimi efektiv i Projektligjit për Menaxhimin e Financave Publike | K1 2024 |

**Kapitulli IX.7.1: Dispozitat për monitorimin dhe vlerësimin.**

Plani i veprimit për zbatimin e opsionit të rekomanduar të këtij Koncept Dokumenti do të reflektohet në Planin e Punës së MFPT-së, dhe të gjitha institucioneve që janë të lidhura direkt apo indirekt me LMFPP-në. Zbatim i planit të veprimit do të monitorohet nga Zyra Ligjore e MFPT-së.

Shtojca 1: Forma e vlerësimit për ndikimin ekonomik

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Kategoria e ndikimeve ekonomike | Ndikimi kryesor | A pritet të ndodhë ky ndikim? | Numri i organizatave, kompanive dhe/ose individëve të prekur | | Përfitimi i pritshëm ose kostoja e ndikimit | Niveli i preferuar i analizës |
| Po | Jo | I lartë/i ulët | I lartë/i ulët |  |
| Vendet e punës[[46]](#footnote-46) | A do të rritet numri aktual i vendeve të punës? |  | Jo |  |  |  |
| A do të zvogëlohet numri aktual i vendeve të punës? |  | Jo |  |  |  |
| A do të ndikojë në nivelin e pagesës? |  | Jo |  |  |  |
| A do të ndikojë në lehtësimin e gjetjes së një vendi të punës? |  | Jo |  |  |  |
| Bërja e biznesit | A do të ndikojë në qasjen në financa për biznes? |  | Jo |  |  |  |
| A do të largohen nga tregu produkte të caktuara? |  | Jo |  |  |  |
| A do të lejohen në treg produkte të caktuara? |  | Jo |  |  |  |
| A do të detyrohen bizneset të mbyllen? |  | Jo |  |  |  |
| A do të krijohen biznese të reja? |  | Jo |  |  |  |
| Ngarkesa administrative | A do të detyrohen bizneset t’i përmbushin detyrimet e dhënies së informatave të reja? |  | Jo |  |  |  |
| A janë thjeshtuar detyrimet e dhënies së informatave për bizneset? |  | Jo |  |  |  |
| Tregtia | A pritet të ndryshojnë flukset aktuale të importit? |  | Jo |  |  |  |
| A pritet të ndryshojnë flukset aktuale të eksportit? |  | Jo |  |  |  |
| Transporti | A do të ketë efekt në mënyrën e transportit të pasagjerëve dhe/ose mallrave? |  | Jo |  |  |  |
| A do të ketë ndonjë ndryshim në kohën e nevojshme për të transportuar pasagjerë dhe/ose mallra? |  | Jo |  |  |  |
| Investimet | A pritet që kompanitë të investojnë në veprimtari të reja? |  | Jo |  |  |  |
| A pritet që kompanitë t'i anulojnë ose shtyjnë për më vonë investimet? |  | Jo |  |  |  |
| A do të rriten investimet nga diaspora? |  | Jo |  |  |  |
| A do të zvogëlohen investimet nga diaspora? |  | Jo |  |  |  |
| A do të rriten investimet e huaja direkte? |  | Jo |  |  |  |
| A do të zvogëlohen investimet e huaja direkte? |  | Jo |  |  |  |
| Konkurrueshmëria | A do të rritet çmimi i biznesit të produkteve, siç është energjia elektrike? |  | Jo |  |  |  |
| A do të ulet çmimi i inputeve të bizneseve, siç është energjia elektrike? |  | Jo |  |  |  |
| A ka gjasa që të promovohen inovacioni dhe hulumtimi? |  | Jo |  |  |  |
| A ka gjasa që inovacioni dhe hulumtimi të pengohen? |  | Jo |  |  |  |
| Ndikimi në NVM | A janë kompanitë e prekura kryesisht NVM-të? |  | Jo |  |  |  |
| Çmimet dhe konkurrenca | A do të rritet numri i mallrave dhe shërbimeve në dispozicion për biznesin apo konsumatorët? |  | Jo |  |  |  |
| A do të zvogëlohet numri i mallrave dhe shërbimeve në dispozicion për biznesin apo konsumatorët? |  | Jo |  |  |  |
| A do të rriten çmimet e mallrave dhe shërbimeve ekzistuese? |  | Jo |  |  |  |
| A do të ulen çmimet e mallrave dhe shërbimeve ekzistuese? |  | Jo |  |  |  |
| Ndikimet ekonomike rajonale | A do të ndikohet ndonjë sektor i veçantë i biznesit? |  | Jo |  |  |  |
| A është ky sektor i koncentruar në një rajon të caktuar? |  | Jo |  |  |  |
| Zhvillimi i përgjithshëm ekonomik | A do të ndikohet rritja e ardhshme ekonomike? | Po |  | Shumë i ulët | Shumë i ulët |  |
| A mund të ketë ndonjë efekt në normën e inflacionit? |  | Jo |  |  |  |

Shtojca 2: Forma e vlerësimit për ndikimet shoqërore

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Kategoria e ndikimeve shoqërore | Ndikimi kryesor | A pritet të ndodhë ky ndikim? | | Numri i organizatave, kompanive dhe/ose individëve të prekur | Përfitimi i pritshëm ose kostoja e ndikimit | Niveli i preferuar i analizës |
| Po | Jo | I lartë/i ulët | I lartë/i ulët |  |
| Vendet e punës [[47]](#footnote-47) | A do të rritet numri aktual i vendeve të punës? |  | Jo |  |  |  |
| A do të zvogëlohet numri aktual i vendeve të punës? |  | Jo |  |  |  |
| A ndikohen vendet e punës në një sektor të caktuar të biznesit? |  | Jo |  |  |  |
| A do të ketë ndonjë ndikim në nivelin e pagesës? |  | Jo |  |  |  |
| A do të ketë ndikim në lehtësimin e gjetjes së një vendi të punës? |  | Jo |  |  |  |
| Ndikimet shoqërore rajonale | A janë ndikimet shoqërore të përqendruara në një rajon apo qytete të veçanta? |  | Jo |  |  |  |
| Kushtet e punës | A ndikohen të drejtat e punëtorëve? |  | Jo |  |  |  |
| A parashihen apo shfuqizohen standardet për punën në kushte të rrezikshme? |  | Jo |  |  |  |
| A do të ketë ndikim mbi mënyrën e zhvillimit të dialogut social ndërmjet punonjësve dhe punëdhënësve? |  | Jo |  |  |  |
| Përfshirja sociale | A do të ketë ndikim mbi varfërinë? |  | Jo |  |  |  |
| A ndikohet qasja në skemat e mbrojtjes sociale? |  | Jo |  |  |  |
| A do të ndryshojë çmimi i mallrave dhe shërbimeve themelore? |  | Jo |  |  |  |
| A do të ketë ndikim në financimin apo organizimin e skemave të mbrojtjes sociale? |  | Jo |  |  |  |
| Arsimi | A do të ketë ndikim në arsimin fillor? |  | Jo |  |  |  |
| A do të ketë ndikim në arsimin e mesëm? |  | Jo |  |  |  |
| A do të ketë ndikim në arsimin e lartë? |  | Jo |  |  |  |
| A do të ketë ndikim në aftësimin profesional? |  | Jo |  |  |  |
| A do të ketë ndikim në arsimimin e punëtorëve dhe të mësuarit gjatë gjithë jetës? |  | Jo |  |  |  |
| A do të ketë ndikim në organizimin apo strukturën e sistemit arsimor? |  | Jo |  |  |  |
| A do të ketë ndikim në lirinë akademike dhe vetëqeverisjen? |  | Jo |  |  |  |
| Kultura | A ndikon opsioni në diversitetin kulturor? |  | Jo |  |  |  |
| A ndikon opsioni në financimin e organizatave kulturore? |  | Jo |  |  |  |
| A ndikon opsioni në mundësitë për personat që të përfitojnë nga aktivitetet kulturore ose të marrin pjesë në to? |  | Jo |  |  |  |
| A ndikon opsioni në ruajtjen e trashëgimisë kulturore? |  | Jo |  |  |  |
| Qeverisja | A ndikon opsioni në aftësitë e qytetarëve që të marrin pjesë në procesin demokratik? |  | Jo |  |  |  |
| A trajtohet çdo person në mënyrë të barabartë? |  | Jo |  |  |  |
| A do të informohet më mirë publiku në lidhje me çështje të caktuara? |  | Jo |  |  |  |
| A ndikon opsioni në mënyrën se si funksionojnë partitë politike? |  | Jo |  |  |  |
| A do të ketë ndonjë ndikim në shoqërinë civile? |  | Jo |  |  |  |
| Shëndeti dhe siguria publike[[48]](#footnote-48) | A do të ketë ndonjë ndikim në jetën e njerëzve, siç është jetëgjatësia apo shkalla e vdekshmërisë? |  | Jo |  |  |  |
| A do të ketë ndikim në cilësinë e ushqimit? |  | Jo |  |  |  |
| A do të rritet apo zvogëlohet rreziku shëndetësor për shkak të substancave të dëmshme? |  | Jo |  |  |  |
| A do të ketë efekte shëndetësore për shkak të ndryshimeve në nivelet e zhurmës apo cilësinë e ajrit, ujit dhe/ose tokës? |  | Jo |  |  |  |
| A do të ketë efekte shëndetësore për shkak të ndryshimeve në përdorimin e energjisë? |  | Jo |  |  |  |
| A do të ketë efekte shëndetësore për shkak të ndryshimeve në deponimin e mbeturinave? |  | Jo |  |  |  |
| A do të ketë ndikim në mënyrën e jetesës së njerëzve, siç janë nivelet e interesimit për sport, ndryshimet në ushqyeshmëri, ose ndryshimet në përdorimin e duhanit ose alkoolit? |  | Jo |  |  |  |
| A ka grupe të veçanta që përballen me rreziqe shumë më të larta se të tjerat (të përcaktuar sipas faktorëve, të tillë si: mosha, gjinia, aftësia e kufizuar, grup shoqëror apo rajoni)? |  | Jo |  |  |  |
| Krimi dhe siguria | A ndikohen gjasat që të kapen kriminelët? |  | Jo |  |  |  |
| A ndikohet fitimi i mundshëm nga krimi? |  | Jo |  |  |  |
| A ndikon në nivelet e korrupsionit? |  | Jo |  |  |  |
| A ndikohet kapaciteti i zbatimit të ligjit? |  | Jo |  |  |  |
| A ka ndonjë efekt në të drejtat dhe sigurinë e viktimave të krimit? |  | Jo |  |  |  |

Shtojca 3: Forma e vlerësimit për ndikimet mjedisore

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Kategoria e ndikimeve mjedisore | Ndikimi kryesor | A pritet të ndodhë ky ndikim? | Numri i organizatave, kompanive dhe/ose individëve të prekur | | Përfitimi i pritshëm ose kostoja e ndikimit | Niveli i preferuar i analizës |
| Po | Jo | I lartë/i ulët | I lartë/i ulët |  |
| Klima dhe mjedisi i qëndrueshëm | A do të ketë ndikim në emetimin e gazrave serë (dioksid karboni, metani, etj.)? |  | Jo |  |  |  |
| A do të ndikohet konsumi i karburanteve? |  | Jo |  |  |  |
| A do të ndryshojë shumëllojshmëria e burimeve që përdoren për prodhimin e energjisë? |  | Jo |  |  |  |
| A do të ketë ndonjë ndryshim në çmim për produktet miqësore ndaj mjedisit? |  | Jo |  |  |  |
| A do të bëhen më pak ndotëse disa aktivitete të caktuara? |  | Jo |  |  |  |
| Cilësia e ajrit | A do të ketë ndikim në emetimin e ndotësve të ajrit? |  | Jo |  |  |  |
| Cilësia e ujit | A ndikon opsioni në cilësinë e ujërave të ëmbla? |  | Jo |  |  |  |
| A ndikon opsioni në cilësinë e ujërave nëntokësore? |  | Jo |  |  |  |
| A ndikon opsioni në burimet e ujit të pijshëm? |  | Jo |  |  |  |
| Cilësia e tokës dhe shfrytëzimi i tokës | A do të ketë ndikim në cilësinë e tokës (në lidhje me acidifikimin, ndotjen, përdorimin e pesticideve apo herbicideve)? |  | Jo |  |  |  |
| A do të ketë ndikim në erozionin e tokës? |  | Jo |  |  |  |
| A do të humbet tokë (përmes ndërtimit, etj.)? |  | Jo |  |  |  |
| A do të fitohet tokë (përmes dekontaminitit, etj.)? |  | Jo |  |  |  |
| A do të ketë ndonjë ndryshim në shfrytëzimin e tokës (p.sh. nga shfrytëzimi pyjor në shfrytëzim bujqësor apo urban)? |  | Jo |  |  |  |
| Mbeturinat dhe riciklimi | A do të ndryshojë sasia e mbeturinave të gjeneruara? |  | Jo |  |  |  |
| A do të ndryshojnë mënyrat në të cilat trajtohen mbeturinat? |  | Jo |  |  |  |
| A do të ketë ndikim në mundësitë për riciklimin e mbeturinave? |  |  |  |  |  |
| Përdorimi i burimeve | A ndikon opsioni në përdorimin e burimeve të ripërtëritshme (rezervave të peshkut, hidrocentraleve, energjisë diellore, etj.)? |  | Jo |  |  |  |
| A ndikon opsioni në përdorimin e burimeve të cilat nuk janë të ripërtëritshme (ujërat nëntokësorë, mineralet, qymyri, etj.)? |  | Jo |  |  |  |
| Shkalla e rreziqeve mjedisore | A do të ketë ndonjë efekt në gjasat për rreziqe të tilla si zjarret, shpërthimet apo aksidentet? |  | Jo |  |  |  |
| A do të ndikojë në gatishmërinë në rast të fatkeqësive natyrore? |  | Jo |  |  |  |
| A ndikohet mbrojtja e shoqërisë nga fatkeqësitë natyrore? |  | Jo |  |  |  |
| Biodiversiteti, flora dhe fauna | A do të ketë ndikim në speciet e mbrojtura dha ato të rrezikuara, apo në zonat ku ato jetojnë? |  | Jo |  |  |  |
| A do të preket madhësia apo lidhjet midis zonave të natyrës? |  | Jo |  |  |  |
| A do të ketë ndonjë efekt në numrin e specieve në një zonë të caktuar? |  | Jo |  |  |  |
| Mirëqenia e kafshëve | A do të ndikohet trajtimi i kafshëve? |  | Jo |  |  |  |
| A do të ndikohet shëndeti i kafshëve? |  | Jo |  |  |  |
| A do të ndikohet cilësia dhe siguria e ushqimit të kafshëve? |  | Jo |  |  |  |

Shtojca 4: Forma e vlerësimit për ndikimin e të drejtave themelore

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Kategoria e ndikimit në të drejtat themelore | Ndikimi kryesor | A pritet të ndodhë ky ndikim? | | Numri i organizatave, kompanive dhe/ose individëve të prekur | Përfitimi i pritshëm ose kostoja e ndikimit | Niveli i preferuar i analizës |
| Po | Jo | I lartë/i ulët | I lartë/i ulët |  |
| Dinjiteti | A ndikon opsioni në dinjitetin e njerëzve, në të drejtën e tyre për jetë apo në integritetin e një personi? |  | Jo |  |  |  |
| Liria | A ndikon opsioni në të drejtën e lirisë së individëve? |  | Jo |  |  |  |
| A ndikon opsioni në të drejtën e një personi për privatësi? |  | Jo |  |  |  |
| A ndikon opsioni në të drejtën për t’u martuar apo krijuar familje? |  | Jo |  |  |  |
| A ndikon opsioni në mbrojtjen ligjore, ekonomike ose shoqërore të individëve apo familjes? |  | Jo |  |  |  |
| A ndikon opsioni në lirinë e mendimit, ndërgjegjes apo fesë? |  | Jo |  |  |  |
| A ndikon opsioni në lirinë e shprehjes? |  | Jo |  |  |  |
| A ndikon opsioni në lirinë e tubimit ose asociimit? |  | Jo |  |  |  |
| Të dhënat personale | A përfshin opsioni përpunimin e të dhënave personale? |  | Jo |  |  |  |
| A janë të garantuara të drejtat e individit për qasje, korrigjim dhe kundërshtim? |  | Jo |  |  |  |
| A është e qartë dhe e mbrojtur mirë, mënyra në të cilën përpunohen të dhënat personale? |  | Jo |  |  |  |
| Azili | A ndikon ky opsioni në të drejtën për azil? |  | Jo |  |  |  |
| Të drejtat pronësore | A do të ndikohen të drejtat e pronësisë? |  | Jo |  |  |  |
| A ndikon opsioni në lirinë për të bërë biznes? |  | Jo |  |  |  |
| Trajtimi i barabartë [[49]](#footnote-49) | A e mbron opsioni parimin e barazisë para ligjit? |  | Jo |  |  |  |
|  | A ka gjasa që grupe të caktuara do të dëmtohen në mënyrë direkte apo indirekte nga diskriminimi (p.sh. ndonjë diskriminim në bazë gjinore, racore, ngjyre, etnie, opinioni politik ose tjetër, moshe ose orientimi seksual)? |  | Jo |  |  |  |
|  | A ndikon opsioni në të drejtat e personave me aftësi të kufizuara? |  | Jo |  |  |  |
| Të drejtat e fëmijëve | A ndikon opsioni në të drejtat e fëmijëve? |  | Jo |  |  |  |
| Administrimi i mirë | A do të bëhen procedurat administrative më të komplikuara? |  | Jo |  |  |  |
|  | A ndikohet mënyra në të cilën administrata merr vendime (transparenca, afati procedural, e drejta për qasje në një dosje, etj.)? |  | Jo |  |  |  |
|  | Për të drejtën penale dhe ndëshkimet e parashikuara: a ndikohen të drejtat e të paditurit? |  | Jo |  |  |  |
|  | A ndikohet qasja në drejtësi? |  |  |  |  |  |

**Shtojca 5: Takimi publik me palët e interesit**

1. Ligji Nr. 03/L-048 për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë, shih: Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2524> [↑](#footnote-ref-1)
2. Ky Ligj ishte miratuar përmes Rregullores së UNMIK-ut 2003/17, shih: Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2468> [↑](#footnote-ref-2)
3. Rregullorja (QRK) – Nr. 02/2021 për Fushat e Përgjegjësisë Administrative të Zyrës së Kryeministrit dhe Ministrive është miratuar në mbledhjen e 2të të Qeverisë së Kosovës, me Vendimin Nr. 01/02, datë 26.03.2021. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ndonëse LMFPP, nuk e përmend shprehimisht Thesarin si agjenci, mënyra e funksionimit të tij, dhe mandati i tij janë të rregulluara në formën e një agjencie ekzekutive. Sidoqoftë, Ligji Nr. 06/L -113 për Organizimin dhe Funksionimin e Administratës Shtetërore dhe të Agjencive të Pavarura, Thesarit i referohet si një agjenci ekzekutive. [↑](#footnote-ref-4)
5. Shih LMFPP, neni 4.2. [↑](#footnote-ref-5)
6. <https://kryeministri.rks-gov.net/zyra-e-kryeministrit/zyrat/zyra-per-planifikim-strategjik-zps/> [↑](#footnote-ref-6)
7. <https://mf.rks-gov.net/desk/inc/media/5F8BF1DC-3580-4C1F-8978-057E49B43B13.docx> [↑](#footnote-ref-7)
8. Ligjin Nr. 05/L-055, shih: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=12517>. [↑](#footnote-ref-8)
9. Kushtetuta e Republikës së Kosovës (2008), shih: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702>. [↑](#footnote-ref-9)
10. Ligji Nr. 03/L-048 për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë, shih: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2524>. [↑](#footnote-ref-10)
11. Ligji Nr. 03/l-049, shih: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2525>. [↑](#footnote-ref-11)
12. Projektligji për Financat e Pushtetit Lokal, Shih: <https://konsultimet.rks-gov.net/Storage/Consultations/14-33-49-06092021/Projektligji-per-Financat-e-Pushtetit-Lokal_01092021.docx>. [↑](#footnote-ref-12)
13. Ligji Nr. 06/l-021, Shih: https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=36153. [↑](#footnote-ref-13)
14. Ligji për Ndarjet Buxhetore (2021), shih: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2772>. [↑](#footnote-ref-14)
15. Ligjin Nr. 04/L-042, shih: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>. [↑](#footnote-ref-15)
16. Ligji Nr. 03/L–175, shih: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18684>. [↑](#footnote-ref-16)
17. Ligji Nr. 06/L -113 , shih: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=18684>. [↑](#footnote-ref-17)
18. Një pjesë e këtyre akte nënligjore janë shfuqizuar nëpërmjet Vendimit Nr. 02/50 të Qeverisë së Republikës së Kosovës, nëpërmjet aprovimit të aprovimit të Analizës juridike për vlerësimin e bazës ligjore të akteve nënligjore të nxjerra nga Ministrat. [↑](#footnote-ref-18)
19. Ligji Nr. 03/L-048 për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë, shih: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2524>. [↑](#footnote-ref-19)
20. Ligji Nr. 2003/2 për Menaxhimin e Financave Publike Dhe Përgjegjësitë, shih: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2468>. [↑](#footnote-ref-20)
21. Ligji Nr. 03/L-048 për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë, është plotësuar dhe ndryshuar përmes këtyre ligjeve: Ligji Nr. 03/L-221; Ligji Nr. 04/L-116; Ligji Nr. 04/L-194; Ligjin Nr.05/L-063; Ligji Nr. 05/L-007. Për më tepër shih: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2524> [↑](#footnote-ref-21)
22. Me dispozitat e këtij ligji janë shfuqizuar disa nga dispozitat e LMFPP-së që kanë të bëjnë me Njësinë Qendrore Harmonizuese (Neni 6, 6.2) dhe kontrollin e brendshëm të financave publike (Neni 10, 10.2, a). Për më tepër shih Nenin 34 të Ligjit Nr. 06/l-021. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=16267>. [↑](#footnote-ref-22)
23. Shih nenin 8 të Ligjit <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=35478> [↑](#footnote-ref-23)
24. Deri më tani Kosova nuk ka krijuar një sistem funksional të përgatitjes dhe publikimit të versioneve të konsoliduara të ligjeve të Miratuara nga Kuvendi i Republikës së Kosovës. Në mungesë të një qasje të tillë, shumica e institucioneve sponsorizuese të ligjeve, zgjedhin qasjen e propozimit të ligjeve të reja, për të mundësuar një zbatim më të lehtë të tyre në vend të amendamentimit të tyre. [↑](#footnote-ref-24)
25. LMFPP, Neni 24. [↑](#footnote-ref-25)
26. Shih: https://mf.rks-gov.net/desk/inc/media/A8B0869D-CFAD-4C6D-BCDC-BA2EB3D6CB82.docx [↑](#footnote-ref-26)
27. Shih [Raporti-i-audtimit-MF-2019-Shqip.pdf (zka-rks.org)](https://www.zka-rks.org/wp-content/uploads/2020/07/Raporti-i-audtimit-MF-2019-Shqip.pdf) [↑](#footnote-ref-27)
28. [Budget Act](http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Budget%20Act%20-%20consolidated%20text.pdf), Article 56, – “The budgetary reserve funds referred to in sections 2 and 3 of this Article may not exceed 0.50 % of the planned budget revenues (excluding receipts).” [↑](#footnote-ref-28)
29. [Public Finance Act](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN015731.pdf), Article 42, - “The funds of the general budget reserve shall not exceed 0.5% of revenues from the revenues and expenditures accounts”. [↑](#footnote-ref-29)
30. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2525> [↑](#footnote-ref-30)
31. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=12761> [↑](#footnote-ref-31)
32. <https://konsultimet.rks-gov.net/Storage/Consultations/15-52-14-23082018/Koncept%20Dokumenti%20p%C3%ABr%20Financat%20e%20Pushtetit%20Lokal.docx> [↑](#footnote-ref-32)
33. Udhëzimi Administrit Nr. 02/2009 për Delegimin e Shpenzimeve të Organizatave Buxhetore, e qasshme në https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=7697 [↑](#footnote-ref-33)
34. Sipas International Public Sector Financial Accountability Index, deri në vitin 2023, 65% e qeverive do të raportojnë në metodën akruale. Shih në: <https://www.ifac.org/knowledge-gateway/supporting-international-standards/discussion/international-public-sector-financial-accountability-index> [↑](#footnote-ref-34)
35. Ligjit Nr. 06/L -113 për Organizimin dhe Funksionimin e Administratës Shtetërore dhe të Agjencive të Pavarura, shih: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18684> [↑](#footnote-ref-35)
36. MSA Kosovë-BE, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10728-2015-REV-1/en/pdf> [↑](#footnote-ref-36)
37. MSA në mes të Kosovës dhe BE-së, Neni 97. MSA, thekson si në vijim:

    *“Bashkëpunimi mes Palëve përqendrohet në fushat prioritare që lidhen me acquis të BE-së në fushën e kontrollit të brendshëm financiar publik. Në veçanti Palët do të bashkëpunojnë me qëllim të zhvillimit të mëtejshëm të zbatimit të kontrollit efikas të brendshëm dhe sistemit funksionalisht të pavarur të auditimit të brendshëm në sektorin publik në Kosovë, në përputhje me kornizën e pranuar ndërkombëtarisht dhe praktikat e mira të BE-së.*

    *Në mënyrë që të jetë në gjendje të përmbushë koordinimin dhe harmonizimin e përgjegjësive që rrjedhin nga kërkesat e mësipërme, bashkëpunimi duhet gjithashtu të përqendrohet në krijimin dhe forcimin e njësive qendrore harmonizuese për menaxhim financiar dhe kontroll.*

    *Në fushën e auditimit të jashtëm, Palët do të bashkëpunojnë veçanërisht, me qëllim të zhvillimit të mëtejshëm të auditimit të jashtëm të pavarur funksional në Kosovë, në përputhje me standardet e pranuara ndërkombëtare dhe praktikat e mira të BE-së. Bashkëpunimi gjithashtu do të fokusohet në ngritjen e kapaciteteve të Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm.”* [↑](#footnote-ref-37)
38. *Legjislacioni parësor (Nenet 313-316 dhe 320-324 të TFBE-së) dhe dytësor i BE-së (Rregullorja (BE), Nr.2018/1046), përmban vetëm rregullat lidhur me hartimin dhe miratimin e buxhetit vjetor të Bashkimit Europian, por nuk parashikon rregulla lidhur me hartimin dhe miratimin e buxhetit të Shteteve Anëtare të BE-së. Për pasojë, hartimi dhe miratimin i buxhetit nga Shtetet Anëtare të BE-së është kompetence ekskluzive e këtyre shteteve, të cilat kanë diskrecion dhe pavarësi të plotë në miratimin e akteve ligjore që ato i gjykojnë të nevojshme në këtë fushë* [↑](#footnote-ref-38)
39. *Termi ne gjuhen angleze është excessive deficit.* [↑](#footnote-ref-39)
40. https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/excessive\_deficit\_procedure.html [↑](#footnote-ref-40)
41. https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/intosai\_gov\_9100\_e.pdf [↑](#footnote-ref-41)
42. EU Kosovo 2020 Raport, P.14-15. Avaliable at: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2020-10/kosovo\_report\_2020.pdf [↑](#footnote-ref-42)
43. OECD, SIGMA, Priniciples of Public Administration, 2017, shih në: <http://sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-edition-2017-ALB.pdf> [↑](#footnote-ref-43)
44. OECD, SIGMA, Priniciples of Public Administration, 2017, shih në: <http://sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-edition-2017-ALB.pdf> [↑](#footnote-ref-44)
45. <https://konsultimet.rks-gov.net/Storage/Consultations/15-52-14-23082018/Koncept%20Dokumenti%20p%C3%ABr%20Financat%20e%20Pushtetit%20Lokal.docx> [↑](#footnote-ref-45)
46. Kur ndikon në vendet e punës, gjithashtu do të ketë edhe ndikime shoqërore. [↑](#footnote-ref-46)
47. Kur ndikon në vendet e punës, gjithashtu do të ketë edhe ndikime ekonomike. [↑](#footnote-ref-47)
48. Kur ka ndikim në shëndet publik dhe siguri, atëherë rregullisht ka ndikime mjedisore. [↑](#footnote-ref-48)
49. Barazia gjinore trajtohet në *Vlerësimin e Ndikimit Gjinor* [↑](#footnote-ref-49)