

Ligj i Buxhetit apo Ligj i Vendosjes së Rregullave për Shpenzimin e Parasë Publike?

-
Nëntor 2025



GROUP FOR LEGAL
AND POLITICAL
STUDIES



GROUP FOR LEGAL
AND POLITICAL
STUDIES

Grupi për Studime Juridike dhe Politike

LIGJ I BUXHETIT APO LIGJ I VENDOSJES SË RREGULLAVE PËR SHPENZIMIN E PARASË PUBLIKE?

Grupi për Studime Juridike dhe Politike

Kohëve të fundit temë mjaft e diskutueshme u bë buxheti i shtetit, si për nga procedura e miratimit, përmbajtjes, ndarjeve buxhetore dhe raporti nivel qendror-lokal. Fillimisht duhet sqaruar se në kuptimin ligjor me buxhet nënkuptohet “shuma e lejuar me ligj e cila vihet në dispozicion për shpenzim nga Fondi i Kosovës për një nën program, qëllim specifik, ose aty ku nuk është identifikuar qëllimi specifik, për një kategori të shpenzimeve të një organizate buxhetore, siç është e paraparë me ligj”. Ky definim ka disa parakushte ligjore që duhet të plotësohen për të kuptuar buxhetin e shtetit ose paranë publike në zhargonin e zakonshëm. Si parakusht i parë është përcaktimi/ndarja e buxhetit me ligj, që nënkupton se akti i ndarjes së buxhetit është ligji i cili duhet të miratohet në Kuvend në bazë të një procedure të parashikuar në Ligjin për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësisive (LMFPP). Parakushti dytë është mundësia e shpenzimit të buxhetit për një nën program, qëllim specifik, kategorie të shpenzimeve (paga dhe shtesa, investime kapitale, mallra dhe shërbime, grante dhe subvencione dhe shpenzime komunale) dhe për këtë duhet të ekzistoj autorizimi i shprehur nga ligji (klauzola: siç është paraparë me ligj). Ky definim është i nevojshëm për të dal tek një dilemë tjetër ligjore e cila ka filluar të bëhet si fenomen në Kosovë ku ligji i buxhetit përveç që parashikon rregulla për ndarjen e buxhetit nën përcaktimin e fjalës “buxhet”, parashikon edhe rregulla për shpenzimin e tij e që nuk do duhej të ishte rasti. Kjo sepse ka disa ligje horizontale që rregullojnë shpenzimin e parasë publike, pra buxhetin e shtetit.

A duhet që ligji për ndarjet buxhetore të përcaktoj vetëm ndarjet buxhetore apo duhet të përmbaj edhe rregulla për shpenzimin e tij?

Ligji për Ndarjet Buxhetore (LNB) nga vet qëllimi i tij kuptohet si akti juridik që bën përcaktimin e ndarjeve të buxhetit të Republikës së Kosovës për një vit fiskal. Sipas qëllimit, në kuptimin strikt, ligji duhet të fokusohet vetëm në ndarjet buxhetore për secilën organizatë buxhetore sipas kategorive të shpenzimeve që përcaktohen në LMFPP dhe jo edhe rregulla tjera të shpenzimin e parasë publike. Kjo për faktin se ligji për ndarjet buxhetore është pothuajse ligji i vetëm që ka vlefshmëri 1 vjeçare dhe se qëllimi i vetëm është ndarja buxhetore. Pra fillon së zbatuari me 1 janar dhe si rregull përfundon me 31 dhjetor i cili quhet edhe si vit fiskal.

Përkundër sqarimeve më lartë, ka disa vite që LNB tejkalon qëllimin e vet, pra nuk përcakton vetëm ndarjet buxhetore por përcakton rregulla specifike për shpenzimin e buxhetit duke lëkundur në thelb menaxhimin financiar.

Këto rregulla janë vendosur në pjesën narrative dhe kryesisht kanë të bëjnë me të hyrat (vetanake dhe të dedikuara), ndarja buxhetore të tjera (me e diskutueshmja ndarjet buxhetore për marrëveshje me trupa të OKB-së), paradhënie, shpenzimet e paparashikuara, ekzekutimin e buxhetit, programin e ringjalljes ekonomike, rregulla për paga dhe shtesa, rregulla për tatimin në pronën e paluajtshme, benificionet për kategoritë e luftës, etj.

Kjo qasje krijon një by-pass (anashkalim) të rrezikshëm ligjor duke e bërë të përshtatshme sidomos për politikën ditore që krahas ndarjes së buxhetit të përcaktojë edhe dispozita ligjore për shpenzimin e tyre me qëllimin e vetëm shmangien e ndryshimeve ligjore tek ligjet horizontale.

Sistemi i menaxhimit financiar të Kosovës është i dizajnuar në atë mënyrë që për secilën kategori të shpenzimeve ka rregulla sistematike dhe shteruese në ligjet tjera që për nga natyra janë ligje horizontale dhe që kanë për qëllim vendosjen e stabilitetit financiar dhe menaxhimin e parasë publike në mënyrë të përgjegjshme. Ligjet kryesore që rregullojnë shpenzimin e parave publike janë Ligji për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë (LMFPP), Ligji për Prokurimin Publik (LPP), Ligji për Pagat në Sektorin Publik (LPSP) si dhe ligjet tjera që krijojnë bazën ligjore për shpenzimin e parasë publike.

Raporti i Ligjit për Ndarjet Buxhetore me ligjet tjera të cilat i përcaktojnë rregullat e shpenzimit të parasë publike

Ligji kryesor horizontal që rregullon menaxhimin e financave publike është LMFPP. Shpeshherë merret e mirëqenë dhe kuptohet gabimisht ndarja buxhetore edhe nga vet profesionistët duke e konsideruar si mundësi që buxheti i përcaktuar të shpenzohet pas asnjë kufizim me justifikimin se për këtë mjafton që të ekzistoj buxheti. Një pohim i tillë është i pasaktë dhe ligjërish i gabueshëm sepse përkundër ekzistimit të buxhetit i njëjti duhet të shpenzohen fillimisht në pajtim me rregullat dhe procedurat e LMFPP dhe sipas rastit në pajtim me rregullat e ligjeve tjera horizontale të miratuara posaçërisht për këtë qëllim varësisht nga kategoria e shpenzimeve. Si shembull, për të lidhur një kontratë për furnizim apo kryerjen e punëve nga kategoria e investimeve kapitale apo mallrave dhe shërbimeve duhet të zbatohen rregullat përkatëse të ligjit të prokurimit publik.

Kur është rasti tek pagat dhe shtesat, është shumë normale dhe e pranueshme që vlera e koeficientit të caktohet me LNB sepse varet nga zhvillimi ekonomik i vendit. Disa zgjidhje të pazakonta ligjore janë propozuar në Ligjin aktual që është fuqi (2025) dhe projektligjin për ndarjet buxhetore për vitin 2026. Në ligjin për ndarjet buxhetore të vitit 2025 vendoset një rregull që bënë rritjen e njësisë së koeficientit të pagave. Rregulli bënë rritjen për (1) njësi për të gjitha klasat e pozitive sipas Shtojcave 1 – 15 të LPSP. Kjo zgjidhje “ligjore” është shumë e pazakontë sepse ndryshimet është dashtë të bëhen tek ligji bazik pra tek LPSP i cili përmban listën e koeficienteve dhe vlerën e tyre. Edhe më e pazakonshme është që rritja për një (1) njësi nuk është automatike në fillim të vitit por bëhet në dy në dy faza, me rritje prej zero pikë pesë (0.5) njësi të koeficientit duke filluar nga muaji janar 2025, ndërsa rritja tjetër prej zero pikë pesë njësi (0.5) aplikohet nga muaji korrik 2025 e cila është e përkohshme dhe në fakt skadon me 31 dhjetor 2025. Mbetet të shihet se a do të përsëritet kjo rregull tek ligji i ri i buxhetit dhe si, sepse pas 31 dhjetor nuk prodhon asnjë efekt juridik.

Një zgjidhje e pazakontë u bë edhe në projektligjin e buxhetit për vitin 2026 kur për të punësuarit në sektorin publik është parashikuar paga e 13 e cila nuk rregullohet me LPSP.

Derogimi i disa çështjeve që duhet të rregullohen me ligj për rregullim me vendime

Për aq sa u tha më lartë, LNB përveç që përcakton disa rregulla të cilat anashkalojnë dispozitat dhe parimet e ligjeve horizontale, i njëjti përmban një numër të madh të derogimeve që disa çështje të rregullohen me vendime të Qeverisë apo ministrit përgjegjës të financave. Nuk është i ndalueshëm por përkundrazi i rekomandueshëm që të bëhet derogimi sepse nuk është e mundshme por as e përshtatshme që të gjitha detajet të rregullohen me ligj prandaj disa çështje është e nevojshme të rregullohen nga ana e ekzekutivit me akte nënligjore pra me fuqi më të ulëta se ligji. Por për të ndodh kjo duhet të plotësohet disa kushte në mënyre komulative: fillimisht ekzistimi i autorizimit kushtetues se kush ka të drejtë të rregullojë çështje me akte nënligjore (sipas Kushtetutës këtë autorizim e ka vetëm Qeveria, shih paragrafin 4 të nenit 93) dhe autorizimin e shprehur të ligjit por edhe limitet e qarta se çka duhet të rregullohet me akt nënligjor.

Rasti më i çuditshëm dhe problematik është ai i përcaktuar në paragrafin 12 të nenit 11 të LNB. Në këtë paragraf vendoset mundësia që mjetet financiare, të ndara në Ministrinë e Financave, Punës dhe Transfereve në nënprogramin Marrëveshjet me trupat e Organizatës së Kombeve të Bashkuara me kod 34100, në kategorinë e shpenzimeve Subvencione dhe Transfere, me vendim të Qeverisë të mund të transferohen në OB. Këto fonde, përmes marrëveshjeve me trupat e Organizatës së Kombeve të Bashkuara, synojnë realizimin e projekteve apo programeve (komisione, fonde dhe programe, agjenci të specializuara dhe entitete të tjera) drejt përbushjes së Qëllimeve të Zhvillimit të Qëndrueshëm Ky rregullim ka disa probleme në vetvete. Fillimisht kufizimi bëhet vetëm në marrëveshjet me trupat OKB por ky rregullim nuk jep asnjë zgjidhje se me cilën prej tyre mund të lidhen këto lloj marrëveshje dhe cila është procedura duke mos vendosur asnjë kufizim se deri ku mund të shkoj me rregullim vendimi. Tjetër problem shumë madhor është situata kur me vendim të Qeverisë autorizohet bartja e një pjese të buxhetit tek trupat e OKB duke u abstraktuar nevoja e ekzistimit të marrëveshjes ndërkombëtare e cila është kërkesë eksplicite e paragrafit 4 e nenit 18 Kushtetutës.

Rasti i kundërt me shembullin më lartë është rregullimi që ka të bëjë me financimin e Radio Televizionit të Kosovës (RTK) ku regjimi juridik është shumë i ngurtë dhe ka shkaktuar mjaft probleme sidomos në këtë vit shkaku i mungesës së Kuvendit. LNB edhe pse bën ndarjen buxhetore për RTK me kodin organizativ nr.248 përmes një rregullimi (në paragrafin 11 të nenit 11) kushtëzon që alokimi i këtyre mjeteve nga Thesari mund të bëhet vetëm pas miratimit nga Komisionit për Buxhet, Punë dhe Transfere. Një rregullim i tillë pastaj ka prodhuar një situatë ku punëtorët por edhe gjithë veprimtaria e RTK është rrezikuar dhe vazhdon të jetë në rrezik shkaku i mos formimit të Komisionit të lartë cekur edhe pse e njëjta është themeluar me ligj nga vet Kuvendi. Zgjidhjet alternative që janë “shpikje” pastaj në proces përmes huadhënies janë zgjidhje të përkohshme, të rrezikshme, duke lënë pasoja në funksionimin e RTK.

Si përfundim, një analizë gjithëpërfshirëse e kornizës ligjore është e domosdoshme për të vendosur rregulla që garantojnë menaxhim të përgjegjshëm financiar por edhe kufizojnë diskrecionin politik në planifikimin dhe shpenzimin e buxhetit.



GROUP FOR LEGAL
AND POLITICAL
STUDIES

legalpoliticalstudies.org