

Rezervat buxhetore të **Qeverisë së Kosovës**



Rezervat buxhetore të Qeverisë së Kosovës

Dhjetor 2022

— Përmbajtja

Qëllimi	3
Shpenzimet e paparashikuara	4
Rezerva rrjedhëse	6
Kontigjencat	6
Rezerva emergjente për likuiditet	8
Përfundim	9

Deklaratë mohimi:

Ky publikim është përgaditur me kërkesë të UNDP-së, përmes projektit Mbështetje në Përpjekjet Kundër-Korrupsionit në Kosovë (SAEK) III, me mbështetjen financiare të Agjencisë Zvicerane për Zhvillim dhe Bashkëpunim (SDC) dhe Agjencisë Suedeze për Zhvillim dhe Bashkëpunim Ndërkombëtar (SIDA), për të promovuar transparencën institucionale dhe buxhetore dhe llogaridhënien. Përmbajtja e këtij publikimi është përgjegjësi e vetme e Institutit GAP dhe nuk pasqyron domosdoshmërisht pikëpamjet e UNDP-së në Kosovë, SDC dhe SIDA.

Mbështetur nga:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Cooperation Office Kosovo



Sweden
Sverige

Qëllimi

Përmes kësaj memo, Instituti GAP synon të ofrojë më shumë qartësi për llojet e rezervave të përfshira në buxhetin vjetor të Kosovës, trendin e përdorimit të tyre ndër vite, bazën ligjore dhe përparësitë apo mangësitë e tyre. Marrë parasysh se buxheti vjetor duhet të përmbajë planifikim të hershëm dhe të duhur të shpenzimeve, ku kërkohet dokumentim për nevojën dhe arsyet e shpenzimeve, Qeverisë i mbetet pak hapësirë për të prezantuar politika të reja gjatë vitit. Për këtë shkak, ndër vite, disa qeveri i kanë parë këto linja si mundësi për të bërë ndarje buxhetore edhe për çështje që nuk janë të natyrës emergjente.

Nisur nga legjislacioni në fuqi dhe praktika ndër vite, në Kosovë përdoren këto linja buxhetore të rezervave: shpenzimet e paparashikuara, rezerva rrjedhëse, kontigjencat dhe rezerva emergjente për likuiditet. **Shpenzimet e paparashikuara** si kategori i targetojnë shpenzimet emergjente, **rezerva rrjedhëse** përdoret për të mbuluar vendimet nga autoritetet përmbartimore, **kontigjencat** synohet të përdoren për shpenzime më të mëdha të paparashikueshme apo për mbulimin e kostos së ndonjë ligji të ri; si dhe, **rezerva emergjente për likuiditet** është fond i Qeverisë në Bankën Qendrore të Kosovës për ruajtjen e likuiditetit të sistemit financiar. Në vitin 2023, nga të gjitha linjat e rezervave parashihen të ndahen rreth 279 milionë euro apo 8.7% e të gjitha shpenzimeve buxhetore për atë vit.

Përkundër se për situata sikurse me pandeminë COVID-19 dhe inflacionin rekomandohet të ketë amortizues financiar, literatura sugjeron që fondet e tilla të rezervave apo kontigjencave të mos jenë më të larta se 3% e shpenzimeve të gjithëmbarshme buxhetore.¹ Ngjashëm, bashkë me ndarjen e rezervës sugjerohet të ketë përshkrim mbi destinimin dhe transparencë mbi shpenzimin e mjeteve.

¹ Banka Botërore. Performance-Based Budgeting and Medium-Term Expenditure Frameworks in Emerging Europe. Burimi: <https://bit.ly/3Wwx0Rk>

Shpenzimet e paparashikuara

Shpenzimet e paparashikuara janë kategori e shpenzimeve të cilat ndahen nga Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve (MFPT) për nevoja që konsiderohen urgjente apo të paparashikuara të organizatave buxhetore. Alokimi i këtyre mjeteve rregullohet sipas Ligjit nr. 03/L-048 për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë (LMFPP)², neni 29, përmes së cilit përcaktohet mënyra e aplikimit të organizatave buxhetore për to. Sipas këtij Ligji, në rastet kur organizatat buxhetore kanë nevojë për fonde shtesë të cilat nuk kanë mundur të parashikohen, ato duhet të aplikojnë pranë MFPT duke shpjeguar shkaktarët e nevojës për fonde shtesë, arsyet përse këto shpenzime nuk kanë mundur të parashikohen, të shpjegojnë se si këto shfrytëzime i kontribuojnë përmbushjes së qëllimeve të tyre, dhe të identifikojnë se cilat ndarje buxhetore të tjera mund të reduktohen me qëllim të përmbushjes së kërkesës për këto fonde. Këto shpenzime mund të autorizohen nga Ministri i MFPT pas marrjes së aprovimit paraprak nga Qeveria.³

Shpenzimet e paparashikuara parashihihen çdo vit në kuadër të nën-programit "Shpenzimet e Paparashikuara" në Ligjin për Ndarjet Buxhetore, dhe ato ndahen vetëm në përputhje me nenin 29 të LMFPP. Këto shpenzime ndahen në dy kategori ekonomike: rezervat dhe shpenzimet kapitale. Bazuar në kërkesat e organizatave buxhetore gjatë vitit, bëhet shpërndarja e mjeteve nga këto fonde me vendime të Qeverisë. Ministri i MFPT është i autorizuar të aprovojë transferet nga ky nën-program në ndonjë nën-program tjetër sipas kërkesave për shumat deri në 40,000 Euro, dhe me kusht që shuma kumulative vjetore nuk mund të kalojë 20% të shumës së ndarë vjetore të këtij nën-programi.⁴

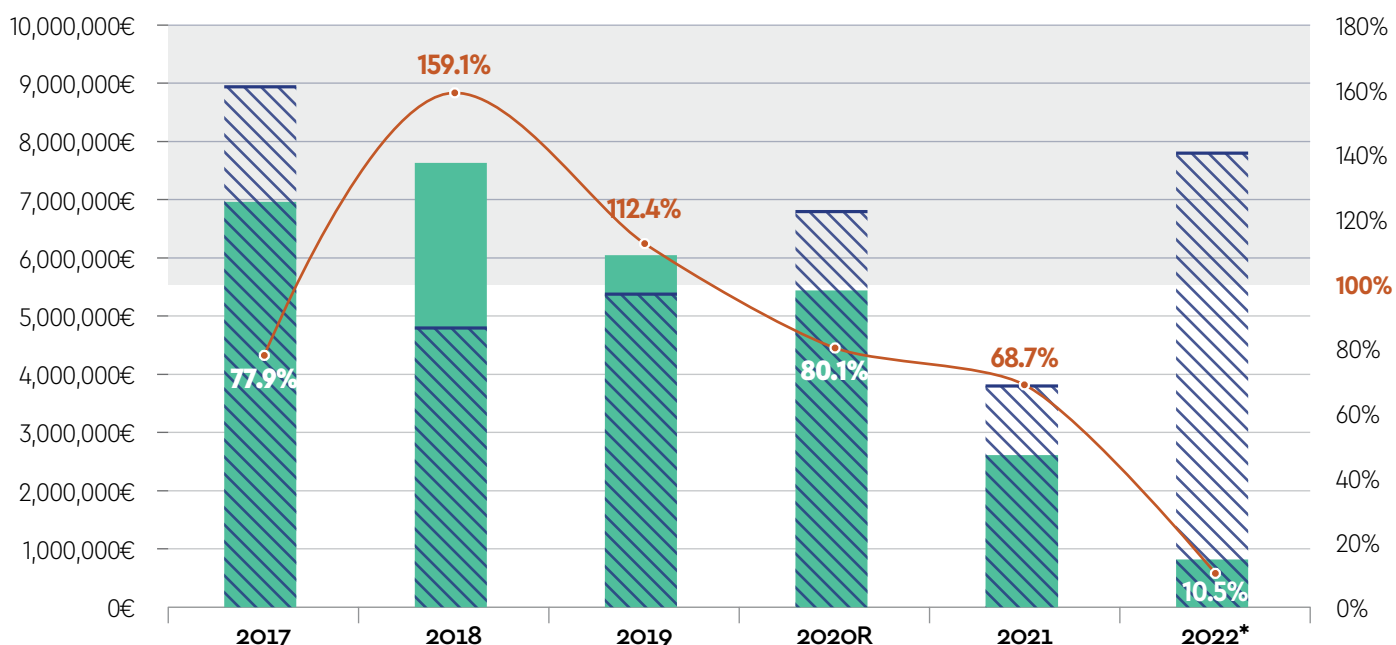
Shpenzimet e
paparashikuara

Planifikim

Realizim

Realizimi (%)

Figura 1. Shpenzimet e paparashikuara të Qeverisë (2017–2022*)



Burimi: Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve – Raportet Financiare Vjetore 2017–2022 dhe Ligji për ndarjet buxhetore 2017–2022

*Në vitin 2022, të dhënat janë deri në muajin shtator 2022.

² Gazeta Zyrtare e Kosovës. Ligji për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë. Neni 29.

Burimi: <https://bit.ly/3UymGaN>

³ Ibid.

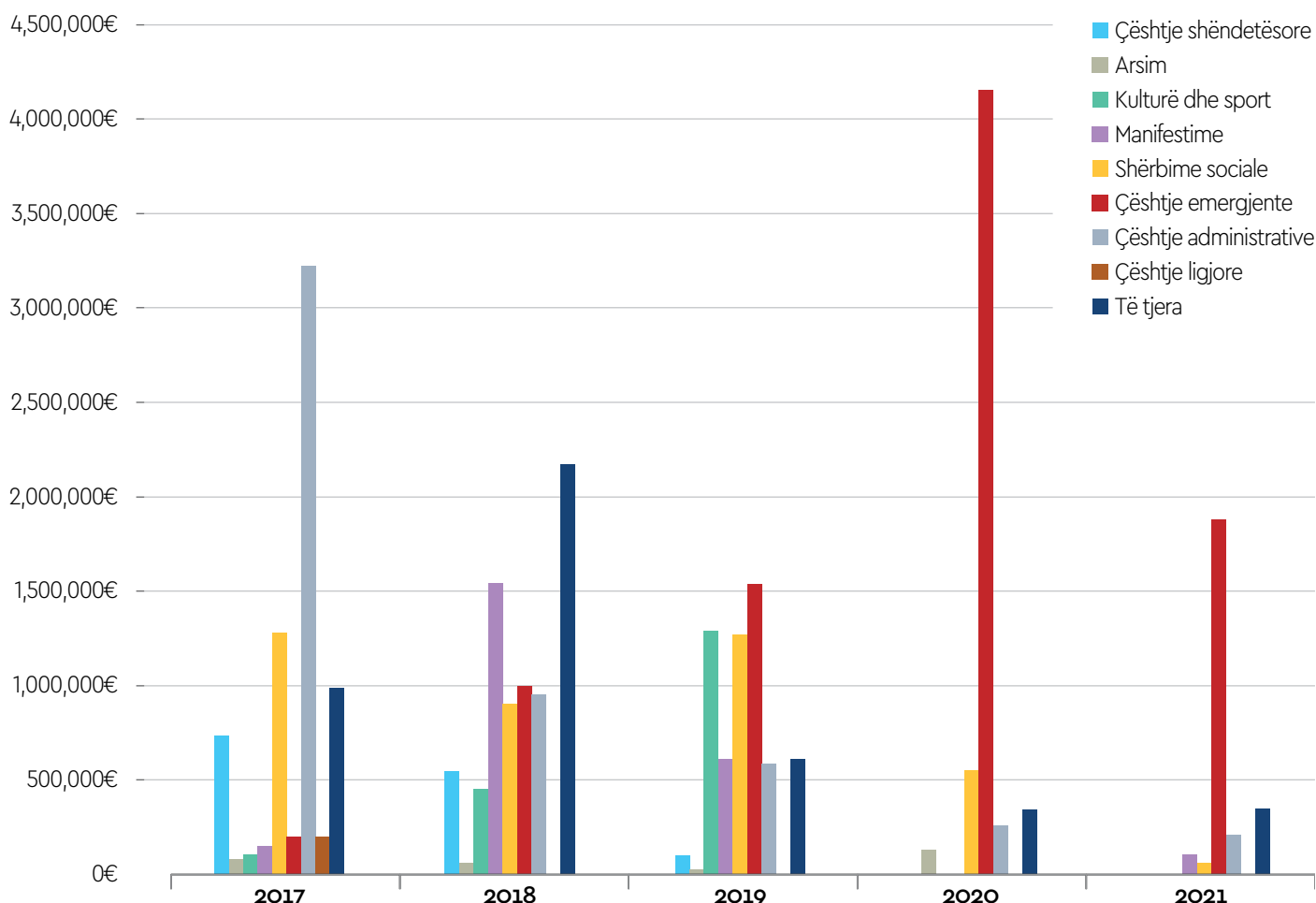
⁴ Ligji mbi Ndarjet Buxhetore për Buxhetin e Republikës së Kosovës për vitin 2023. Neni 14.

Burimi: <https://bit.ly/3YrXZIJ>

Gjatë periudhës 2017–2022, mesatarja vjetore e buxhetuar për shpenzimet e paparashikuara ishte rreth 6.3 milionë euro. Vlera më e lartë e planifikuar ishte në vitin 2017, me 8.9 milionë euro, dhe ajo më e ulëta në vitin 2021, me 3.8 milionë euro. Për këtë periudhë mesatarisht 71% e kësaj kategorie të shpenzimeve është ndarë për kategorinë e rezervave, ndërsa pjesa tjetër për shpenzime kapitale. Në aspekt të realizimit, vlera më e lartë e shpenzimeve të paparashikuara ishte në vitin 2018, në vlerë prej 7.6 milionë euro (apo 159.1% e vlerës së buxhetuar). Ky tejkalim i shpenzimeve të realizuara në këtë kategori, u mundësua nga rialokimet e fondeve gjatë vitit dhe përmes vendimeve të Qeverisë. Në buxhetin e planifikuar për vitin 2023, në këtë kategori janë ndarë rreth 6.7 milionë euro.

Përkundër natyrës së kësaj kategorie të shpenzimeve dhe përkufizimit ligjor të saj, përgjatë viteve ka pasur raste të shumta kur këto mjete janë ndarë për arsye jo-emergjente ose raste që kanë mundur të planifikohen më herët. Disa nga kategoritë e shpenzimeve në të cilat është shpenzuar ky fond gjatë kësaj periudhe, përveç atyre emergjente, ishin: çështjet administrative, shërbimet sociale, kulturë dhe sport, manifestime dhe arsye shëndetësore. Për shembull, aktivitete të mbështetura nga ky fond ishin edhe aktivitetet vjetore të manifestimeve të pavarësisë, si dhe manifestimeve të tjera kulturore, projektet filmike, federatat sportive, ngritja e monumenteve, e të tjera. Një ndër arsyet që kjo ka mundur të ndodhë është edhe mungesa e kriterëve të qarta në legjislacion për shfrytëzimin e këtyre fondeve. Megjithatë, kjo nuk e arsyeton shfrytëzimin e këtyre mjeteve për raste të cilat kanë mundur lehtësisht të planifikohen në buxhet.

Figura 2. Shpenzimet e paparashikuara sipas katogorive (2017–2021)



Burimi: Kalkulimet e Institutit GAP bazuar në Raportet Financiare Vjetore të Ministrisë së Financave dhe vendimet e Qeverisë

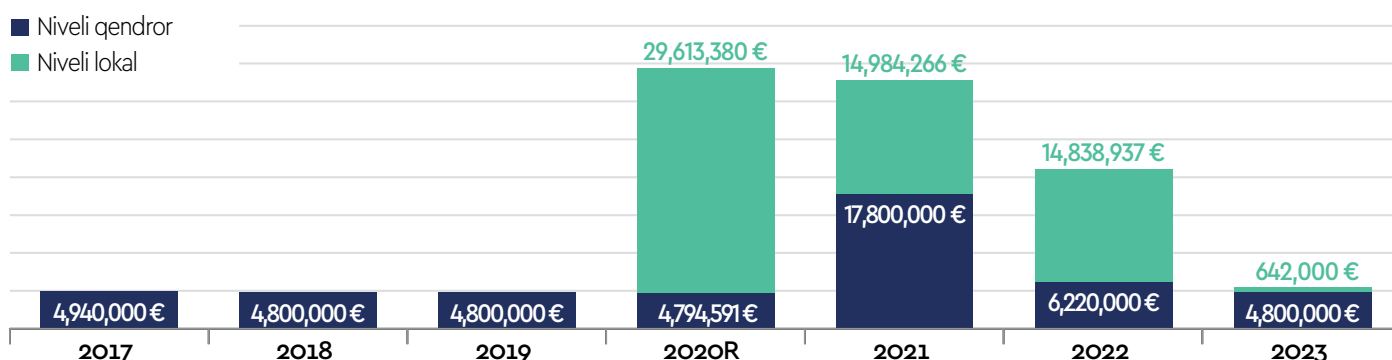
Rezerva rrjedhëse

Rezerva rrjedhëse është kategori e shpenzimeve rrjedhëse të Qeverisë që ndahet në bazë vjetore për secilën organizatë buxhetore të nivelit qendror dhe lokal. Kjo kategori e shpenzimeve mund të bartet nga organizata buxhetore në kategori tjera të shpenzimeve në rastet kur nevojiten mjetet për zbatimin e një vendimi nga autoritetet përmbarimore.⁵

Mjetet nga kjo kategori mund të ndahen edhe në kategorinë e shpenzimeve kapitale, pasi që organizata buxhetore të arsyetojë propozim projektin kapital. Sipas Ligjit për ndarjet buxhetore vjetore⁶ këto mjete mund të barten me aprovim të Zyrtarit Kryesor Administrativ dhe Zyrtarit Kryesor Financiar të organizatës kërkuuese, dhe në rastet e komunave, pas aprovimit nga kuvendi komunal. Këto lëvizje të mjeteve nga kjo kategori buxhetore nuk janë subjekt i kufizimeve sipas nenit 30 të LMFPF dhe neneve 15 dhe 16 të Ligjit për Ndarjet Buxhetore Vjetore.

Gjatë periudhës 2017–2023, mesatarja vjetore e ndarë për kategorinë e rezervës rrjedhëse ishte 15.4 milionë euro. Nga kjo kategori, mesatarisht rreth 55% është ndarë për nivelin lokal, ndërsa 45% për nivelin qendror. Vlerat më të larta të ndara në këtë kategori ishin në periudhën 2020–2022, ku vlera më e lartë prej 34.4 milionë euro ishte në vitin 2020. Në vitin 2023, në këtë kategori të shpenzimeve janë buxhetuar vetëm 5.4 milionë euro.

Figura 3. Rezerva rrjedhëse – nivel qendror dhe lokal (2017–2023)



Burimi: Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve –Ligji për ndarjet buxhetore 2017–2023

Kontigjencat

Kontigjencat janë një kategori tjetër e shpenzimeve buxhetore që paraqiten si nën-program në Ligjin për Ndarjet Buxhetore, dhe janë fonde të cilat Qeveria i mbanë në formë të një 'rezerve' apo për ndonjë 'shpenzim të mundshëm të paparashikueshëm' që mund të rrjedhë nga faktorë të ndryshëm. Kjo kategori e shpenzimeve rregullohet çdo vit përmes Ligjit për Ndarjet Buxhetore, ku ato paraqiten në kuadër të nën-programit "Kontigjencat në Ministrinë e Financave, Punës dhe Transfereve" dhe në disa raste, në nën-programe të veçanta. Sipas nenit 15 të këtij ligji, Ministri i MFPT mund të bëjë ndarjen e mjeteve nga nën-programi "Kontigjencat në MFPT" në të gjitha kategoritë tjera buxhetore, pas aprovimit nga Qeveria. Këto mjete mbahen edhe për rastet kur duhet të mbulohet ndikimi financiar i ligjeve të reja të aprovuara.⁷

⁵ Ligji mbi Ndarjet Buxhetore për Buxhetin e Republikës së Kosovës për vitin 2023. Neni 15. Burimi: <https://bit.ly/3YrXZIJ>

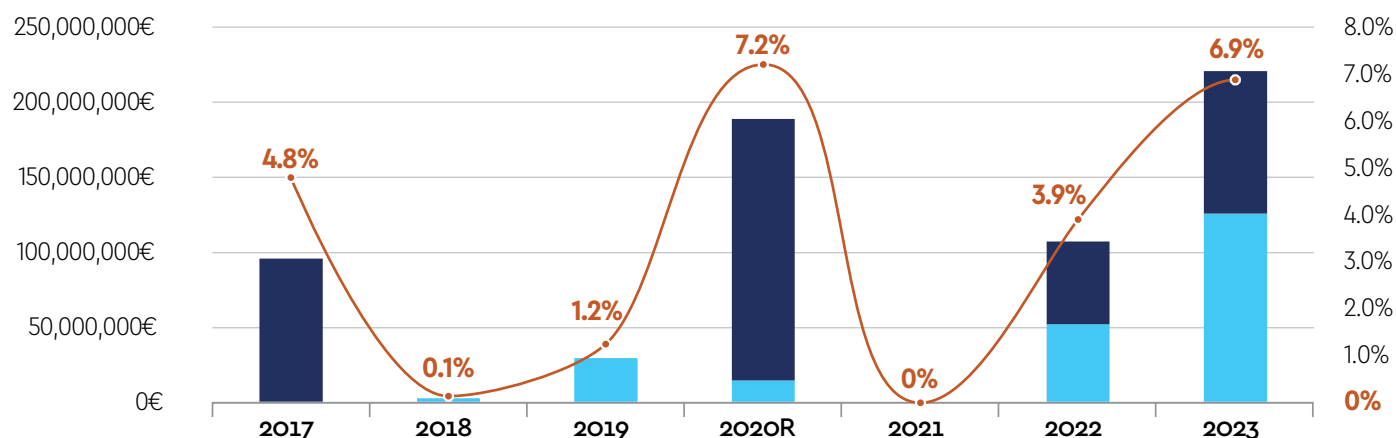
⁶ Ibid.

⁷ Ligji mbi Ndarjet Buxhetore për Buxhetin e Republikës së Kosovës për vitin 2023. Neni 15. Burimi: <https://bit.ly/3YrXZIJ>

Gjatë periudhës 2017–2023, vërehet se ka pasur luhatje në vlerat e buxhetuara për kategorinë e kontigjencave. Viteve të fundit, vërehen shuma të mëdha të buxhetuara në këtë kategori, me një mesatare prej 130 milionë eurove në vit. Për vitin 2023, janë planifikuar gjithsej 220.7 milionë euro për kontigjenca apo rreth 6.9% e shpenzimeve buxhetore, ku vetëm në kategorinë 'Kontigjenca në MFPT' janë ndarë 125.7 milionë euro. Zakonisht kontigjencat parashihet të kenë pjesëmarrje në buxhetin vjetor me rreth 2–3%.⁸ Nga këto, rreth 65 milionë janë për paga dhe shtesa, e që janë paraparë për mbulimin e ndikimit financiar të ligjit të ri të pagave. Tutje, rreth 40 milionë euro janë ndarë për subvencione dhe transfere, si dhe 20 milionë euro për shpenzime kapitale. Një kategori tjetër e kontigjencave për të cilën janë planifikuar mjete për vitin 2023 është ajo për energji, ku janë ndarë 75 milionë euro. Këto mjete janë ndarë marrë parasysh pasigurinë dhe krizën energjetike aktuale, si dhe pritjet për vazhdim të saj gjatë vitit të ardhshëm.

Ngjashëm, edhe në vitet 2022 dhe 2020, ishin ndarë shuma të mëdha në këtë kategori të shpenzimeve; 107 milionë euro, respektivisht 188.7 milionë euro. Në vitin 2022, rreth 52 milionë euro ishin kontigjenca në MFPT, dhe rreth 55 milionë euro kontigjenca për investime kapitale në AKP dhe për klauzolë të investimeve. Ndërsa në vitin 2020, rreth 74 milionë euro ishin ndarë si kontigjenca nga subvencionet dhe rreth 100 milionë euro si kontigjenca për investimet kapitale. Vlera e lartë e ndarë për subvencione, kishte të bëjë me situatën aktuale të pandemisë në atë periudhë dhe me pasigurinë e krijuar. Mangësi më të mëdha në transparencë lidhur me qëllimet e ndarjeve buxhetore përmes kontigjencave mbetet tek kategoria e investimeve kapitale, ku nuk jepen sqarime për arsyet e ndarjeve të tilla, projektet më gjasa më të larta që të përfitojnë nga ndarjet përmes kësaj linjeje, etj.

Figura 4. Kontigjencat në Ministrinë e Financave dhe kontigjencat e tjera (2017–2023)



Burimi: Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve –Ligji për ndarjet buxhetore 2017–2023

Përkundër rasteve kur kontigjencat janë arsyetuar për situata konkrete (p.sh. pandemia, kriza energjetike), megjithatë, rritja e tyre në rreth 7% të gjithsej buxhetit viteve të fundit i ka disa mangësi. Fillimisht, një buxhetim i lartë në këtë kategori të shpenzimeve lë hapësirë për projekte ad-hoc të Qeverisë, meqenëse shpenzimi i këtyre mjeteve është në diskrecion të tyre dhe mund të ndodhë që ato mjete të shpenzohen edhe për synime partiake. Për më shumë, tregon që nuk ka planifikim adekuat meqenëse mjetet janë të bllokuara, dhe mund të mos shpenzohen fare, dhe në këtë mënyrë kosto oportune është e lartë.

8 Banka Botërore. Performance-Based Budgeting and Medium-Term Expenditure Frameworks in Emerging Europe. Burimi: <https://bit.ly/3Wwx0Rk>

Rezerva emergjente për likuiditet

Rezerva emergjente për likuiditetet është një fond i Qeverisë që mbahet në Bankën Qendrore të Kosovës, bazuar në një Memorandum të Mirëkuptimit për Asistencë Emergjente në mes të Guvernatorit të Bankës Qendrore të Kosovës, Ministrit të Financave, Punës dhe Transfereve dhe Kryesuesit të Komisionit për Buxhet, Punë dhe Transfere të Kuvendit. Ky fond mbahet si rezervë në rastet emergjente për të ruajtur likuiditetin e sistemit financiar dhe parashihet çdo vit në Ligjin për Ndarjet Buxhetore. Shuma e mbajtur në këtë fond përgjatë viteve ka qenë e njëjtë, në vlerë prej 46 milionë euro, dhe nuk është shpenzuar ndonjëherë.⁹

Shpenzimi i Fondeve të ndara për këtë qëllim është i rregulluar edhe përmes nenit 14 të Ligjit për Bankën Qendrore të Kosovës, ku parashihet që Banka Qendrore në rrethana të jashtëzakonshme, sipas gjykimit të saj dhe kriterëve të përcaktuara nga Bordi i Bankës Qendrore, të veprojë si kreditor i instancës së fundit për një bankë komerciale vendore, duke i dhënë mbështetje financiare në raste emergjente. Megjithatë, kjo mbështetje nuk mund të kalojë shumën totale të rezervave të përcaktuara me Ligjin për Ndarjet Buxhetore, të përmendur më lartë.¹⁰

Shpenzimi i mjeteve të ndara për rezervat buxhetore të Qeverisë raportohet në baza vjetore në Raportin Financiar Vjetor¹¹ të Ministrisë së Financave, Punës dhe Transfereve. Realizimi i shpenzimeve të paparashikuara (rezervave dhe shpenzimeve kapitale) paraqitet qartë dhe në mënyrë të detajuar në një tabelë (ku ceken organizata buxhetore, vendimi dhe qëllimi për ndarjen e këtyre fondeve, dhe shuma) në këtë raport. Ndërsa tek kategoritë e kontigjencave, realizimi i tyre nuk raportohet si kategori e ndarë në Raportin Vjetor Financiar, mirëpo në kuadër të secilës organizatë buxhetore dhe kategorisë ekonomike.

⁹ Ligji mbi Ndarjet Buxhetore për Buxhetin e Republikës së Kosovës për vitin 2023. Neni 15. Burimi: <https://bit.ly/3YrXZiJ>

¹⁰ Ligji për Bankën Qendrore të Kosovës. Neni 14. Burimi: <https://bit.ly/3Yscp2h>

¹¹ Raportet Financiare Vjetore. Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve. <https://bit.ly/3hLgsGs>

Përfundim

Rezervat buxhetore që mbahen nga Qeveria janë pjesë e rendësishme e buxhetit, meqenëse qëllimi i tyre është të funksionojnë si amortizues financiar në raste të krizave të ndryshme si p.sh. pandemia, inflacioni, katastrofat natyrore, e të tjera. Megjithatë, alokimi i tyre nga Qeveria duhet të jetë më i detajuar dhe të sqarojë arsyen e ndarjes së tyre, si dhe në rastet e projekteve kapitale, projektet specifike për të cilat janë paraparë ato mjete. Kjo vlen më shumë për kategorinë e kontigjencave, për të cilën viteve të fundit është vërejtur një rritje në shumat e ndara për to. Siç u përmend edhe më lart, sipas organizatave ndërkombëtare financiare, kontigjencat preferohet të jenë në nivel prej 3% të gjithsej shpenzimeve buxhetore.

Megjithatë, viteve të fundit kontigjencat e ndara nga Qeveria kanë qenë në nivel më të lartë, duke filluar nga 7.2% e buxhetit në 2020, 3.9% e buxhetit në 2022 dhe 6.9% e buxhetit në 2023. Nëse analizohen të gjitha kategoritë e rezervave/kontigjencave, shohim se në vitin 2023 ato përbëjnë rreth 8.7% të gjithsej shpenzimeve buxhetore. Një pjesë e kësaj shume, e ndarë për raste emergjente (kriza energjetike këtë vit) është e arsyetushme, mirëpo megjithatë, konsiderohet që shumat e ndara për kategoritë tjera të kontigjencave janë të larta, dhe kjo ka disa mangësi. Në një formë, kjo tregon se nuk ka planifikim adekuat meqenëse mjetet janë të bllokuara dhe nëse nuk shpenzohen, ka kosto oportune të lartë meqenëse shumë projekte mund të mbesin pa u realizuar në mungesë të fondeve. Për më shumë, meqenëse shpenzimi i këtyre mjeteve është në diskrecion të Qeverisë, një buxhetim i lartë në këto kategori, lë hapësirë edhe për shpenzim të tyre për qëllime partiake.

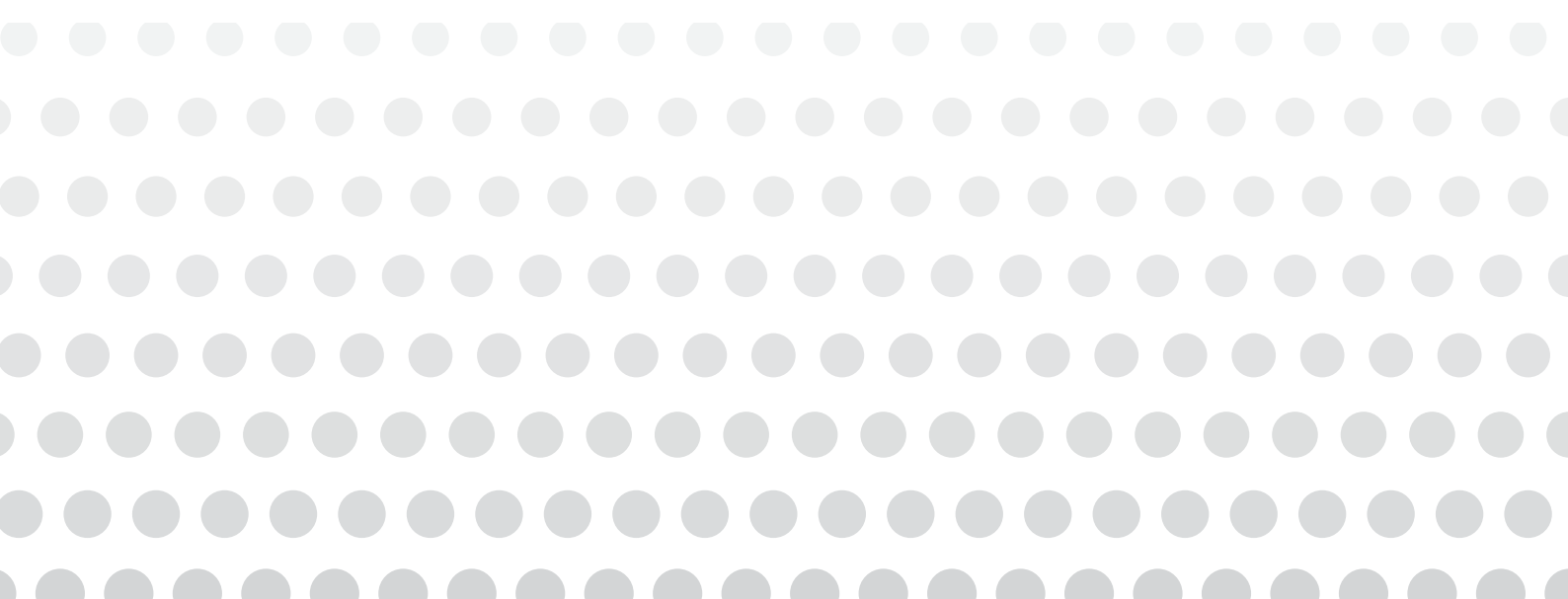
Instituti GAP është think-tank i themeluar në vitin 2007 në Kosovë. Qëllimi kryesor i GAP-it është të tërheqë profesionistë për të krijuar një ambient të zhvillimit dhe hulumtimit profesional, që haset në institucione të ngjashme në shtetet perëndimore. Kjo gjithashtu u ofron mundësi kosovarëve për hulumtimin, zhvillimin dhe implementim e projekteve me qëllim të avancimit të shoqërisë kosovare. Prioritet për këtë Institut është mobilizimi i profesionistëve në adresimin e sfidave ekonomike, politike dhe sociale të vendit. Qëllimet kryesore të GAP-it janë të plotësojë zbrazëtitë mes qeverisë dhe qytetarëve, si dhe të plotësojë zbrazëtitë në mes të problemeve dhe zgjidhjeve.

www.institutigap.org

Rr. Sejdi Kryeziu, Blloku 4, Nr.4,
10000 Prishtine

+383 38 609 339

info@institutigap.org



Instituti GAP mbështetet nga:



Rockefeller
Brothers Fund

Philanthropy for an Interdependent World

Ky projekt është mbështetur nga



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Cooperation Office Kosovo



Sweden
Sverige

