



Republika e Kosovës
Republika Kosova - Republic of Kosovo
Qeveria - Vlada - Government
Ministria e Financave - Ministarstvo za Finansije – Ministry of Finance

KONCEPT DOKUMENTI PËR BORXHIN SHETETËROR

Kapitulli 1: Hyrje

Koncept Dokumenti për Borxhin Shtetëror është përgatitur në përputhje me Udhëzimin për përgatitjen e Koncept Dokumenteve dhe Memorandumit Shpjegues nr. 074/2012 të datës 19 mars 2012 dhe në përputhje me Rregullat dhe procedurat e Qeverisë. Koncept dokumenti është përgatitur nga Ministria e Financave me mbështetjen nga ekspertët e Bankës Botërore. Hartimi i Koncept Dokumentit për Borxhin Shtetëror është pjesë përbërëse e Planit Vjetor të Punës së Qeverisë, pjesa e Ministrisë së Financave (MF) për vitin 2018 si dhe është pjesë përbërëse e Listës së Koncept Dokumenteve të Qeverisë për vitin 2018.

Borxhi Publik në Kosovë është relativisht i ulët në raport me vendet e rajonit, mirëpo nevojitet që kuadri ligjor të përmirësohet dhe forcohet që të ruhet stabiliteti makro fiskal. Programi i Qeverisë së Republikës së Kosovës 2017-2021 në njërin nga objektivat kryesore të Ministrisë së Financave ka forcimin dhe ruajtjen e stabilitetit makro-fiskal në funksion të rritjes së qëndrueshme ekonomike. Për më shumë, ruajtja e nivelit të ulët të Borxhit Publik trajtohet edhe në kuadër të procesit integruar të vendit tonë në Bashkimin Evropian. Borxhi Publik është i përfshirë edhe në Programin e Reformave Ekonomike si dhe është pjesë e përmbushjes së obligimeve në kriteret ekonomike të Marrëveshjes së Stabilizim Asociimit (MSA). Në këtë kuadër, vendi ynë përmes zbatimit të Programit të Reformave Ekonomike (PRE 2018-2020) përkushtohet se do të ndjekë strategji konservative në politikën makroekonomike, duke synuar nivele të ulëta të deficitit buxhetor që sigurojnë rezerva të mjaftueshme buxhetore dhe shmangin akumulimin e tepruar të

borxhit publik. Qëllimi i gjithmbarshëm i Qeverisë është që të ruaj një mjedis të qëndrueshëm makro-fiskal që favorizon rritjen ekonomike të nxitur nga sektori privat.

Çështja e avancimit të menaxhimit të borxhit shtetëror është e një rëndësie të veçantë, pasi që aktualisht ligji në fuqi është i mangët dhe jo gjithëpërfshirës për zhvillimet aktuale të borxhit. Rregullimi i kësaj fushe ndihmon në krijimin e infrastrukturës së përgjithshme për ndërtimin e shtetit të së drejtës dhe njëkohësisht mundëson plotësimin e obligimit të shtetit për avancimin e infrastrukturës ligjore që rregullon borxhin shtetëror, procedurat, institucionet përgjegjëse dhe qartëson saktësisht institucionet të cilat mund të hyjnë në raporte kontraktuese me efekt të tillë të detyrimit. Rregullimi i borxhit shtetëror me ligjin e ri do të ndihmon përfshirjen më të lehtë të palëve që ju adresohet në procesin e përfitimit nga kreditë dhe pjesëmarrjen dhe po ashtu siguron procedurë nën përkujdesjen dhe mbështetjen e Ministrisë së Financave. Si rrjedhojë, rregullimi i kësaj fushe do të adresojë edhe përgjegjësitë në menaxhimin e procedurave që lidhen me borxhin shtetëror meqë procedura aktuale e menaxhimit të borxhit është e pa saktësuar dhe si e tillë sjellë vështirësi në zbatim të ligjit. Momentalisht kur kjo procedurë si e tillë zbatohet nga institucionet përgjegjëse të cilat po ashtu sipas ligjit në fuqi për borxhin publik janë të pa përcaktuara me saktësi, ligjin aktual e bëjnë thuajse të pa zbatueshëm. Ligji aktual po ashtu nuk ka përcaktuar kriteret dhe procedurat për përzgjedhjen e projekteve për financim me huamarrje. Po ashtu, me kornizën ligjore aktuale nuk është përcaktuar procedura për raportimin e borxhit shtetëror, e që të gjitha këto paraqesin pengesa në zbatimin e ligjit aktual.

Ndikimi negativ i ligjit në fuqi me mangësitë që ka, ka qenë i njohur tashmë përfshirë edhe në debatet ndër institucionale qendrore dhe lokale në lidhje me autoritetin ligjor të tyre se kush është përgjegjës për çka lidhur me borxhin Për më shumë, ndikimi negativ i ligjit aktual është se i njejtë ka defekte substanciale duke filluar nga vet emërtimi i ligjit “Ligji për Borxhet Publike”, e që aty flitet vetëm për Borxhet Shtetëror, Garancitë Shtetërore, Borxhet Komunale, dhe Garancitë Komunale. Ndërsa tërësia e Borxheve Shtetërore dhe Komunale quhet Borxh i Përgjithshëm gjë që kuptohet se askund nuk kemi referim ndaj asaj se çka quhet Borxh Publik, madje as në përkufizime të vet ligjit. Ligji nuk vendos procedurë të qeverisshme por në mungesë të saktësisë ligjore qeveria ka miratuar akte nënligjore për të mbuluar zbrazëtirat ligjore. Ligji aktual nuk ka

procedurë të vendosur edhe për procedurat për emetimin e borxheve të secilës formë dhe kjo mungesë e procedurës është identifikuar si problemi kryesor me këtë ligj.

Mungesa e procedurave të sanksionuara me ligj gjithashtu vështirëson edhe zbatimin e projekteve në rastet kur ato financohen me borxh. Rasti më i shpeshtë është kur kontrata për financim negociohet dhe nënshkruhet, pa qenë e sigurtë se organizata buxhetore zbatuese do të ketë hapësirë për përfshirjen e projektit brenda kufijve të vetë buxhetor. Kjo situatë më vonë shkakton vonesa në zbatim, gjë që bartë edhe kosto financiare.

Ligji ekzistues është i mangët sa i përket definimit të përgjegjësive konkrete në lidhje me mirëmbajtje të kontakteve dhe koordinimit me kreditorë, negociimit të kushteve financiare në emër të Republikës së Kosovës, trajtimin e kërkesave të entiteve publike për të marrë borxh nga Qeveria, si dhe menaxhimin e shërbimin e borxhit.

Ministria e Financave është e përkushtuar që përmes ligjit të ri për borxhin shtetëror të përcaktohen qartë procedurat, institucionet dhe autorizimet e institucioneve përgjegjëse, ndarja e përgjegjësive në mes institucioneve dhe roli i nivelit qendror si institucioni që siguron kontrollin e cilësisë dhe menaxhimin e nevojshëm të borxhit shtetëror përmes ekspertizës që disponon. Gjithashtu, Ministria e Financave është e përkushtuar që përmbajtja e ligjit për Borxhin Shtetëror të jetë në përputhje me standardet e Bashkimit Evropian dhe ato ndërkombëtare, duke qenë se kjo çështje është njëherit edhe kërkesë që del nga përmbushja e kriterëve dhe obligimeve të përcaktuara në Marrëveshjen e Stabilizim Asociimit mes Kosovës dhe Bashkimit Evropian.

Kapitulli 2: Përshkrimi dhe definimi i çështjes/problemit kryesor

Shpjegim

Kosova ka nevojë për një ligj gjithëpërfshirës, i përcaktuar qartë, me procedurë të vendosur saktë, me definicione të sakta dhe që përcakton saktësisht përgjegjësitë e institucioneve që menaxhojnë borxhin shtetëror.

Borxhi shtetëror në ligjin aktual nuk definohet saktësisht, mirëpo nga përmbajtja e ligjit kuptohet se ligji në fuqi mbi borxhin publik trajton borxhin shtetëror dhe se shumë institucione publike (Kompanitë publike, Banka Qendrore, Trusti Pensional, Fondi Kosovar për Garanci Kreditore, Fondi për Sigurimin e Depozitave dhe institucione tjera publike) kanë mbetur jashtë rregullimit aktual me ligjin në fuqi. Si pasojë e gjitha kjo ka shkaktuar vështirësi në zbatim. Ligji në fuqi për borxhin publik ka pamundësuar avancimin e nevojshëm, që nga mos përcaktimi i saktë i fushëveprimit, definimi i borxhit publik, procedurat për emetimin e borxhit shtetëror, përcaktimi i saktë i institucioneve përgjegjëse, etj.

Në Kosovë ligji për borxhin publik ka hyrë në fuqi nga viti 2010, përveç ligjit, Ministria ka shpallur edhe një numër të akteve nënligjore. Mirëpo, institucionet kanë hasur në pengesa ligjore gjatë zbatimit të vet këtij ligji dhe se pengesat në zbatim të ligjit aktual nuk është e mundur të evitohen përmes akteve nënligjore.

Po ashtu, është i nevojshëm edhe përcaktimi i saktë i përgjegjësive të çdo entiteti publik i cili do të jetë subjekt i një raporti juridik që lidhet me borxhin shtetëror, të drejtat dhe përgjegjësitë e tyre në proces. Sipas ligjit të ri që pritet të aprovohet gjatë vitit 2018, edhe huamarrja nga institucionet financiare të licencuara në Republikën e Kosovës pritet të jetë e mundur.

Problemet kryesore në ligjin ekzistues janë identifikuar si në vijim dhe të njejtat janë lënë jashtë rregullimit ligjor dhe paraqesin nevojë të menjëhershme për normim:

Emërtimi i Ligjit dhe Përkufizimi i Borxhit– Ka paqartësi sa i përket fushëveprimit të ligjit. Përderisa emri i Ligjit është Ligji për Borxhet Publike, pjesa e borxhit publik e cila emetohet nga entitete publike jo organizata buxhetore të nivelit qendror dhe komunal nuk trajtohet fare me këtë ligj. Është e nevojshme që ligji të ketë qartësi sa i përket fushëveprimit, por edhe institucioneve që i nënshtrohen dhe zbatojnë atë.

Qartësimi i Rolit të Ministrisë së Financave si Kreditor – Me Ligjin ekzistues, Ministria e Financave mund të bëjë nën-huazimin e mjeteve tek entitetet tjera publike, mirëpo edhe kjo pjesë ka mungesë të procedurave të qarta si dhe kritereve që duhen plotësuar për të siguruar objektivitetin e nevojshëm në proces. Andaj, është e nevojshme që të përcaktohen më në detaje

kjo pjesë e përgjegjësive së Ministrisë së Financave përmes strukturës së Thesarit, përfshirë aspektin operacional, procedural, por edhe koston e fondeve që jepen hua (nën-huazohen).

Procedurat e komplikuar për kontraktimin e borxhit – Ligji ekzistues nuk ka ndonjë procedurë të specifikuar se si duhet të arrihet deri tek negocimi dhe nënshkrimi i një marrëveshjeje financiare vendore apo ndërkombëtare. Në mungesë të procedurave të qarta të emetimit të borxhit shtetëror, Qeveria ose ka improvizuar me legjislacion sekondar, ose ka rregulluar tërthorazi pjesë të procedurave me anë ligjeve të fushëveprimeve tjera, siç është rasti me Ligjin për Marrëveshje Ndërkombëtare, i cili i jep kompetenca mbizotëruese Ministrisë së Punëve të Jashtme edhe kur bëhet fjalë për negocim dhe nënshkrim të marrëveshjeve puro financiare. Projekt ligji i ri do të përfshij dispozita të cilat mundësojnë procedurë të autorizuar të qeverisë kur bëhet fjalë për kredi me element të huaj për të evituar procedurat e stërzgjatura duke ju referuar dispozitave të këtij ligji me saktësi në dispozitat e reja të ligjit për borxhin shtetëror por duke mos ndërhyrë në kompetencat dhe përgjegjësitë e institucioneve të cilat këto përgjegjësi i kanë të përcaktuara me Kushtetutën e Republikës së Kosovës. Një procedurë e autorizimit të qeverisë nga kuvendi mund të gjendet në legjislacionin kroat.

Përcaktimi i një procedure ligjore të qartë për emetimin e borxhit eviton hamendësimet sa i përket kësaj çështjeje, por edhe zvogëlon vonesat në zbatimin e projekteve, që kryesisht vijnë si pasojë e kësaj mungese.

Vendosja e Kritereve për Financimin e Projekteve me Huamarrje – me ligjin ekzistues, nuk ka kritere të qarta sa i përket përzgjedhjes se cilat projekte financohen me huamarrje. Kjo gjë ndikon që shpesh herë kapaciteti huamarrës i Qeverisë të absorbohet me financim të projekteve që nuk janë prioritete të saj.

Qartësimi i rolit të Thesarit, përkatësisht Divizionit për Menaxhimin e Borxheve - Ligji ekzistues është i mangët sa i përket definimit të përgjegjësive konkrete në lidhje me mirëmbajtje të kontakteve dhe koordinimit me kreditorë, negocimit të kushteve financiare në emër të Republikës së Kosovës, trajtimin e kërkesave të entiteteve publike për të marrë borxh nga Qeveria,

menaxhimin e portofolit dhe shërbimin e borxhit. Andaj, duhet të specifikohet roli dhe detyrat e Thesarit dhe strukturave tjera të Ministrisë së Financave, si dhe ministrive të linjës, komunave dhe entiteteve tjera publike në procesin e menaxhimit të borxhit shtetëror.

Garancitë Shtetërore, procedurat dhe tarifat – Ligji ekzistues nuk parasheh procedura të qarta sa i përket lëshimit të një Garancie Shtetërore, por edhe nuk përcakton momentin se kur një Garanci Shtetërore mund të llogaritet si pjesë e Borxhit Shtetëror, në raport me kufizimin e përcaktuar për limitet e Borxhit Shtetëror. Gjithashtu, ligji ekzistues i referohet caktimit të tarifës për lëshimin e Garancive ndaj huamarrësit si diçka që duhet të përlllogaritet për secilën Garanci veç e veç, gjë që krijon subjektivitet meqë llogaritja e tillë siç parashihet është pothuajse e pamundur marrë parasysh që portofoli i Garancive ekzistuese është i kufizuar dhe nuk ka historik të gjatë. Për të evituar këtë, duhet definuar saktë mënyra e përcaktimit të tarifës për Garanci Shtetërore, për të siguruar subjektivitetin në këtë çështje.

Huamarrja Komunale – Në ligjin ekzistues, komunat kanë kompetenca të barabarta me nivelin qendror sa i përket qasjes në burime të huamarrjes. Në këtë kuadër, problemi ekziston tek fakti që Ligji ekzistues nuk merr për bazë mungesën e theksuar të kapaciteteve profesionale nëpër komuna sa i përket negocimit dhe parakushteve që duhen plotësuar, por edhe procesit të menaxhimit të borxhit. Këto përcaktime të ligjit kanë rezultuar që asnjë komunë deri tani nuk ka arritur të kontraktoj ndonjë kredi ndërkombëtare. Për më shumë, kjo qasje mund të ekspozojë vendin ndaj rrezikut për kushte më të pafavorshme të huadhënies dhe si pasojë edhe ndikim në reputacionin kreditor (“*credit rating*”) në rast të dështimit të kthimit të borxhit me kohë. Andaj, fuqizimi i një mekanizmi ku negociimi bëhet nga Ministria e Financave ku ekziston kompetenca profesionale mbi menaxhimin e procesit të borxhit shtetëror është zgjidhja e duhur dhe e njëjta krijon siguri juridike dhe financiare. Në këtë rast, komunat do të jene të kyçura në proces përmes Ministrisë së Financave, duke pasur së paku një anëtar në ekipin negociues.

Huamarrja e Ndërmarrjeve Publike - Duke marrë parasysh që ndërmarrjet publike eventualisht mund të bëhen barrë e buxhetit të shtetit, për një qasje më konservative, është e nevojshme që ky ligj të përmbajë edhe një kapitull që vendos një kontroll, përkatësisht obligon këto ndërmarrje që para se të hyjnë në marrëveshje për financim eventuale, paraprakisht të marrin pëlqimin e Qeverisë

ose Ministrin të Financave. Për këtë qëllim, do të përcaktohen kritere dhe procedura të qarta që garantojnë transparencë të plotë dhe trajtim objektiv të procesit dhe kërkesave që lidhen me hyrjen në marrëveshje për financim eventual.

Emetimi i Letrave me Vlerë në Tregje Ndërkombëtare – me ligjin aktual nuk është e rregulluar çështja e emetimit të letrave me vlerë të borxhit në tregje ndërkombëtare dhe si pasojë, Qeveria nuk ka qasje të plotë në të gjitha mekanizmat e huamarrjes, gjë që ndikon në koston e huamarrjes së tillë. Si rrjedhojë, nevojitet një rregullim i kësaj fushe që përcakton kushtet e lejueshme të huamarrjeve të tilla për të evituar problemet e mundshme.

Politika aktuale

Legjislacioni në fushën e borxhit publik është legjislacion themelor, mirëpo siç u tha më lartë, ligji mëton të rregulloj borxhet publike, por versioni i ligjit në fuqi nuk mbulon ligjërisht gjithë qëllimin e ligjit dhe ka defekte substanciale që nga definicioni e deri të mungesa e procedurave dhe mekanizmave institucional që duhet të ngarkoheshin me përgjegjësi të definuara saktë dhe pa ndërhyrje. Ligji aktual nuk ka siguruar qasje të nevojshme fleksibile andaj çështja e borxhit shtetëror është tej rregulluar ashtu që ka vendosur kufizime të mëdha por nuk ka rregulluar edhe një pjesë të aspekteve të rëndësishme. Ligji aktual nuk ka definuar kufirin, proceset dhe huamarrjen e cila do të duhet të menaxhohet në mënyrë të centralizuar nga Thesari në Ministrinë e Financave. Thesarit do t'i ruhet autonomia e saj substanciale dhe profesionale e pa ndikuar nga niveli politik siç përcaktohet në Ligjin për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë (LMFPP), standard ky që nuk mund të cenohet as me shpalljen e ligjit të ri.

Në vijim paraqesim institucionet të cilat janë përgjegjëse në mënyrë direkte apo indirekte.

- 1- Ministria e Financave (MF);
- 2-Njësitë e vetëqeverisjes lokale (Komunat).
- 3- Banka Qendrore (BQK)

Kështu, Ministria e Financave e ka zhvilluar një aktivitet dinamik lidhur me rregullimin e borxhit publik duke e nxjerrë Ligjin nr. Ligji Nr. 03/L – 175 për Borxhet Publike, si dhe në nxjerrjen e akteve nënligjore të veçanta. Ministria e Financave duhet të normoj ligjin e ri për borxhet publike ashtu që të evitohet paqartësitë ligjore, po ashtu të evitohet konflikti e mundshëm ligjor dhe institucional meqë në fuqi po ashtu është edhe Ligji për Marrëveshje Ndërkombëtare i sponsorizuar dhe i zbatuar nga Ministria e Punëve të Jashtme të Kosovës.

Ligjet dhe aktet nënligjore

Në këtë pjesë do të paraqesim disa karakteristika themelore të ligjeve të veçanta të cilat rregullojnë direkt ose indirekt edhe disa çështje të borxhit publik.

Ligji Nr. 03/L - 175 Ligji për borxhet publike

Ky ligj ka hyrë në fuqi me datë 08.01.2010, siç u tha më lartë ka mundësuar që Republikës së Kosovës t'i jap të drejtën 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 të saja Shtetërore. Veç kësaj, ligji në fuqi i ka dhënë Ministrit të Financave të drejtën dhe përgjegjësinë, për t'u kujdesur për tërë menaxhimin dhe administrimin e Borxheve dhe të programeve të autorizuar 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/MF. Ky koncept dokument i referohet ndryshimeve të nevojshme të këtij ligji në mangësitë e theksuara si më lartë e të cilat do të trajtohet në projekt ligjin e ri për borxhin shtetëror.

LIGJI Nr. 04/L-052 PËR MARRËVESHJET NDËRKOMBËTARE

Ky ligj përcakton procedurën e lidhjes, nënshkrimit, ratifikimit, rezervave dhe deklaratave, ndryshimit dhe plotësimit, tërheqjes nga marrëveshja, si dhe zbatimin e marrëveshjeve ndërkombëtare të Republikës së Kosovës.

Ndërlidhja e këtij ligji me projektligjin për borxhet shtetërore ka të bëjë me faktin se hyrja në një marrëdhënie me element të huaj kur Republika e Kosovës do të marrë kredi financiare nga ndonjë organizatë e huaj definohet sipas këtij ligji si marrëveshje ndërkombëtare meqë përkufizimi i marrëveshjes ndërkombëtare është shumë i gjërë. Ligji ka përcaktuar procedurë të detajuar për negociim të marrëveshjes ndërkombëtare dhe se sipas këtij ligji autoritetet kryesore mbeten Ministri i Punëve të Jashtme, Kuvendi dhe Presidenti i Republikës së Kosovës. Mirëpo, kjo procedurë e vendosur në këtë ligj përveç që nuk ofron hapësirë për përfshirjen e institucionit përgjegjës për borxhin shtetëror po ashtu stërzgjatë vet arritjen e qëllimit që ka qeveria për procedura të shpejta dhe të saktësuar që rregullojnë borxhin shtetëror. Me ligjin e ri do të propozohet që për borxhet shtetërore të ketë delegim të përgjegjësive ligjore dhe procedurave tek Ministria e Financave në emër të Qeverisë, për hyrje në marrëdhënie ndërkombëtare për marrëveshje financiare për kredi sipas procedurës që do të vendoset sipas ligjit për borxhin shtetëror, gjithnjë në përputhje me Kushtetutën sa i përket ratifikimit në Kuvend të marrëveshjeve ndërkombëtare. Kjo do të evitonte ndonjë konflikt të mundshëm ligjor dhe ndër-institucional si dhe do të bënte procesin shumë më efikas në kuptimin e procedurave paraprake.

RREGULLORE MF-BQK NR. 01/2014 PËR TREGUN PRIMAR DHE SEKONDAR TË LETRAVE ME VLERË TË QEVERISË SË REPUBLIKËS SË KOSOVËS

Rregullorja Nr. 01/2014 për Tregun Primar dhe Sekondar të letrave me vlerë është dokument i hartuar nga Ministria e Financave dhe Banka Qendrore e Republikës së Kosovës. Këto dy institucione të cilat janë bartëse të procesit të organizimit dhe administrimit të shitblerjes së letrave me vlerë janë përgjegjëse për zbatimin e saj. Rregullorja në fjalë definojnë funksionimin e tregut të brendshëm/Letrave me Vlerë të Qeverisë së Republikës së Kosovës. Po ashtu, në të janë përcaktuar llojet e letrave me vlerë dhe rregullat për tregtimin e tyre. Projekt ligji për borxhin shtetëror do të rregullojë themelin ligjor mbi bazën e të cilit pastaj aktet nënligjore do të bazohen. Konsiderojmë se në mungesë të saktësisë ligjore në ligjin aktual mbi borxhin publik, institucionet kanë improvizuar me nxjerrjen e akteve nënligjore për të mbuluar zbatimin ligjor.

RREGULLORE (QRK) NR. 12/2017 PËR SHITJEN ME PAKICË TË OBLIGACIONEVE TË QEVERISË SË REPUBLIKËS SË KOSOVËS

Me anë të kësaj Rregulloreje rregullohet procesi i emetimit të obligacioneve të Qeverisë së Republikës së Kosovës që shiten me pakicë tek investitorët që janë persona fizik. Dispozitat e kësaj Rregulloreje janë të detyrueshme për Ministrinë e Financave, për akterët primar dhe investitorët që marrin pjesë në procesin për shitjen me pakicë të obligacioneve të Qeverisë së Republikës së Kosovës. Ndërlidhja e këtij akti me projekt ligjin për borxhin shtetëror ka të bëjë me faktin se më ligjin e ri do të ndryshoj baza ligjore dhe po ashtu referimi në procedurën në fjalë do të normohet me ligjin e ri.

RREGULLORE MF-NR. 05/2017 PËR PLOTËSIMIN DHE NDRYSHIMIN E RREGULLORES MF-NR. 01/2016 DHE RREGULLORE MF-NR. 01/2016 PËR ADMINISTRIMIN E FONDEVE TË HUAMARRJES

Kjo Rregullore ka për qëllim që të përcaktojë rregullat për administrimin e fondeve të huamarrjes të nënshkuara sipas Ligjit Nr. 03/L - 175 për Borxhet Publike (në tekstin e mëtejme Ligji për Borxhet Publike). Të gjitha organizatat buxhetore (në tekstin e mëtejme OB) dhe ndërmarrjet publike, të cilat zbatojnë projekte të financuara përmes huamarrjes së emetuar sipas Ligjit për Borxhet Publike, janë të obliguara që të zbatojnë dispozitat e përcaktuara me këtë Rregullore. Ndërlidhje e këtij akti nënligjor me projekt ligjin e ri ka të bëjë me faktin se projekt ligji i ri do të rregulloj këtë procedurë në përgjithësi ndërsa akti nënligjor do të detajoj atë. Rregullorja në fjalë është shpallur si improvizim i institucionit në mungesë të një procedure ligjore të vendosur me ligj.

RREGULLORE (QRK) - NR. 33/2013 MBI PROCEDURAT PËR EMETIMIN DHE MENAXHIMIN E BORXHEVE SHETËRORE, GARANCIVE SHETËRORE DHE BORXHEVE KOMUNALE

Qëllimi i kësaj Rregulloreje është që të rregullojë procesin për hyrje në borxhe shtetërore për projekte investuese, hyrjen në borxhe shtetërore për mbulimin e deficitit buxhetor, nën-huazimin e kredive shtetërore, emetimin e garancive shtetërore, miratimin e borxheve komunale, disbursimin dhe shërbimin e borxheve shtetërore, si dhe regjistrimin e raportimin e statistikave për Borxhin Publik. Kjo rregullore dhe projekt ligji i ri për borxhin shtetëror ndërlidhen për faktin se projekt ligji i ri do të rregulloj borxhin shtetëror të definuar saktësisht dhe që ndryshon nga borxhi publik dhe po ashtu, procedura e miratimit të borxheve shtetërore, përfshirë borxhin komunal do të vendoset me ligjin e ri ndërsa akti nënligjor do të jetë komplementar me përmbajtjen e vet ligjin e ri për borxhin shtetëror.

Programi aktual

Aktualisht nuk ka ndonjë program specifik që merret me këtë çështje, por është vlerësuar nevoja nga Ministria e Financave për të bërë analizat paraprake lidhur me ligjin për borxhet publike, për çka është kërkuar përkrahja nga Banka Botërore për t'u mbështetur me ekspertizë për përgatitjen e analizës dhe koncept dokumentit.

Ministria e Financave, me mbështetjen e Bankës Botërore në Kosovë, ka marrë rolin udhëheqës në përgatitjen e analizës dhe koncept dokumentit, e më vonë edhe të hartimit të vet ligjit dhe akteve nënligjore që rregullojnë borxhin shtetëror.

Shpenzimet aktuale

Përdorni këtë tabelë për të shpjeguar se sa është duke shpenzuar Ministria ose organizatat tjera në lidhje me këtë çështje. Nëse ministria është duke e financuar një agjenci ose organizatë për zbatimin e programit, shënoni shpenzimet e agjencisë.

Koncept Dokument për Borxhin Shtetëror

Kategoria e shpenzimeve	Shpenzimet faktike në vitin paraprak	Buxheti në këtë vit	KASH për vitin ardhshëm e
Buxheti i Ministrisë: (shëno secilin lloj të shpenzimit)			
Buxhetet tjera: (shëno secilin lloj të shpenzimit)			
Financimi nga donatorët			
Shpenzimet e drejtpërdrejta nga Ministria e Financave			

(ju lutem i referoheni opinionit të vlerësimit të ndikimit buxhetor të datës 06.06.2018)

Përvoja në shtetet tjera

Republika e Kroacisë

Sipas Aktit për buxhet në Kroaci, qëllimi themelor i huamarrjes dhe menaxhimit të borxhit konsiston në përmbushjen e kërkesave financiare të buxhetit të shtetit duke arritur koston e financimit afatmesëm dhe afatgjatë së bashku me marrjen e shkallës së arsyeshme të rrezikut.

Krahas Aktit të Buxhetit në Kroaci i cili përshkruan kufizimet e huamarrjes afatshkurtër dhe afatgjatë për njësitë e vetëqeverisjes lokale dhe rajonale, ekziston edhe Akti i Ekzekutimit të Buxhetit të Shtetit i cili rregullon kompetencat e Qeverisë gjatë miratimit të vendimit për dhënien e pëlqimit për huazimin afatgjatë të njësive të vetëqeverisjes lokale dhe rajonale. Pra, Republika e Kroacisë ka dy akte të cilat mbulojnë këtë fushë, aktin për buxhet dhe aktin e ekzekutimit të buxhetit të shtetit i cili rregullon kompetencat e qeverisë në miratimin dhe dhënien e pëlqimit për huazim.

Sipas legjislacionit kroat, huamarrja kryhet me qëllim të financimit të deficitit buxhetor, projekteve të investimeve dhe programeve të veçanta (sipas miratimit të Parlamentit Kroat), shlyerjes së borxheve të qeverisë, shlyerjen e pagesave të duhura në lidhje me garancitë shtetërore, menaxhimin e likuiditetit të buxhetit dhe me qëllim të mbulimit të nevojave të Bankës Kombëtare Kroate për rezerva ndërkombëtare.

Roli i organit përfaqësues në menaxhimin e borxhit ndryshon nga vendi në vend dhe varet nga delegimi i autoritetit të huamarrjes tek qeveria / ministria e financave pa detyrim raportues dhe në praktikën në të cilën organi përfaqësues e miraton çdo transaksion huamarrës.

Praktika më e mirë e shteteve anëtare të Bashkimit Evropian është e pranishme në Republikën e Kroacisë dhe atë në rastet kur e drejta e huazimit i delegohet qeverisë / ministrisë së financave me qëllimet e menaxhimit të borxhit që përcaktohen gjatë kohës së raportimit vjetor për huamarrjen dhe menaxhimin e borxhit. Sipas legjislacionit kroat, qeveria / ministria e financave është ajo e cila vendos mbi strategjinë, bazuar në shqyrtimin e kostove dhe rreziqeve të pritura.

Parlamenti Kroat, nga Akti i Ekzekutimit të Buxhetit të Shtetit i cili miratohet çdo vit së bashku me buxhetin e shtetit, përcakton shumën totale të borxhit të ri të qeverisë dhe të garancive shtetërore të cilat mund të merren ose të lëshohen gjatë vitit buxhetor.

Parlamenti kroat merr raporte dy herë në vit, në formën e një raporti gjysmë vjetor dhe vjetor mbi ekzekutimin e buxhetit të shtetit, mbi huamarrjen në tregjet e huaja dhe të kapitalit vendas dhe të huaj, si dhe në garancitë dhe shpenzimet shtetërore të dhëna me garanci shtetërore. Njësisia e vetëqeverisjes lokale dhe rajonale mund të huazojë për një afat të gjatë vetëm për investimin që financohet nga buxheti i tij me konfirmimin e organit të tij përfaqësues, me pëlqimin paraprak të Qeverisë dhe me propozimin e Ministrisë së Financave. Legjislacioni kroat po ashtu përcakton se huamarrja e njësisive të vetëqeverisjes lokale dhe rajonale mbahet brenda kuadrit fiskal të përcaktuar paraprakisht.

Republika e Malit të Zi -

Borxhi publik rregullohet përmes **Ligjit për Buxhet dhe Përgjegjësi Fiskale**. Ligje dhe politika të tjera relevante në këtë fushë janë **Ligji mbi Kontrollin e Ndihmës Shtetërore dhe Kuadrin Strategjik për Menaxhimin e Borxhit**.

Ligji për Buxhet dhe Përgjegjësi Fiskale përcakton që borxhi publik është borxhi i qeverisë së përgjithshme i cili përfshin qeverinë kombëtare dhe qeveritë e të gjitha 23 bashkive malazeze. Ligji gjithashtu njih "borxhin shtetëror", i cili është vetëm borxhi i qeverisë kombëtare. Ky definim është i ndryshëm nga definimi që do të ketë borxhi në Kosovë meqë ligji i ri do të rregulloj saktësisht borxhin shtetëror për dallim nga ligji aktual që rregullon borxhin shtetëror mirëpo vet ligji mendohet të rregulloj borxhin publik.

Ligji përcakton që Shteti mund të marrë huazime gjatë vitit fiskal deri në nivelin e përcaktuar nga **Ligji vjetor i Buxhetit të Shtetit**. Huamarrja në këtë kuptim i referohet marrjes së detyrimeve financiare në lidhje me marrëveshjet e huasë, lëshimin e letrave me vlerë të borxhit dhe lëshimin e garancive. Huamarrja përcaktohet si afatshkurtër ose afatgjatë varësisht nëse periudha e ripagimit është nën ose mbi 12 muaj. Ligji gjithashtu njih mundësitë e marrjes së borxheve nga subjekte të tjera, por shteti mund ta bëjë këtë vetëm duke miratuar një ligj të veçantë ose duke e përshkruar atë në Ligjin Vjetor të Buxhetit.

Shteti mund të marrë hua fonde në mënyrë që të financojë shpenzimet e Buxhetit të Shtetit në përputhje me Ligjin Vjetor të Buxhetit, të paguajë dhe ri-financojë borxhin shtetëror, të ruajë likuiditetin e buxhetit, të mbrohet ndaj rreziqeve duke hyrë në kontratat e këmbimit dhe kontratat e blerjes së derivative, të financojë nevoja të tjera në përputhje me ligjin.

Sipas këtij ligji, për të vendosur administrimin e borxhit, qeveria me pëlqimin e Bankës Qendrore miraton Strategjinë e Menaxhimit të Borxhit e cila përcakton program të huamarrjes për një periudhë trevjeçare, udhëzimet për vlerësimin e rrezikut për marrjen e huave , udhëzimet për menaxhimin e borxhit, paratë, garancitë dhe huazimet, si dhe çështje të tjera të rëndësishme për menaxhimin e borxhit. Megjithatë, inputet nga Banka Qendrore nuk janë të detyrueshme.

Ministria e Financave mban të dhënat e borxhit publik, menaxhon dhe mban të dhëna për borxhin shtetëror, ndërsa komunat e informojnë atë mbi borxhin e tyre në baza tremujore. Të gjitha janë të detyruar të publikojnë regjistrime tremujore në faqet e tyre. Ministria e Financave siguron një regjistër të borxheve të brendshme dhe të jashtme dhe është përgjegjëse për menaxhimin e borxhit. Drejtori i Përgjithshëm i Thesarit të Shtetit është përgjegjës për mbajtjen e shënimeve të borxhit të Shtetit. Ligji për Kontrollin e Ndhmës Shtetërore përcakton format në të cilat mund të jepet ndihma shtetërore dhe arsyet e dhënies së kësaj të fundit.

Republika e Bullgarisë:

Sipas ligjit bullgar për strukturën buxhetore përcakton se janë dy nivele të organizimit dhe menaxhimit buxhetor dhe atë buxheti shtetëror dhe buxheti komunal. Po ashtu, Republika e Bullgarisë ka shpallur **dy ligje të veçanta**, atë për **Borxhin Shtetëror dhe Ligjin për Borxhin Komunal**. Një nga autorizimet më të fuqishme të parlamentit të Bullgarisë ka të bëjë me autorizimin për të miratuar çdo marrëveshje ndërkombëtare që ka element financiar dhe ndikim në buxhet.

Kontrolli i borxhit publik ushtrohet nga parlamenti përmes aprovimit vjetor të aktit për buxhetin shtetëror.

Në Republikën e Bullgarisë, Ministri i Financave është përgjegjës për nënshkrimin e një marrëveshje ndërkombëtare të kredisë pas vendimit të marrë nga qeveria në përputhje me Aktin për Marrëveshje Ndërkombëtare. Ministri i Financave po ashtu është përgjegjës për emetimin e obligacioneve të qeverisë.

Disa nga pikësynimet për ligjin e ri të Republikës së Kosovës në kuptim të fushëveprimit dhe procedurës, në veçanti të rolit të ministrit të financave dhe thesarit, qeverisë dhe parlamentit në ndarje të përgjegjësisë për kreditë e marra nga institucione të huaja do të merren si shembull legjislacioni kroat dhe ai bullgar ndërsa shumë aspekte tjera procedurale dhe të instituteve ligjore të cilat nuk mbulohen me ligjin në fuqi do të përshtaten realitetit ligjor dhe institucional në Kosovë dhe do të rregullohen përshtatshmërisht me kushtet dhe kapacitetin institucional që ka Republika e Kosovës.

Kapitulli 3: Synimet dhe objektivat

Synimi

Synimi i përgjithshëm i këtij dokumenti është hartimi i ligjit për borxhin shtetëror të zbatueshëm dhe të qartë, vendosja e procedurave efektive dhe të qeverisshme, evitimi i konfliktit ligjor mes ligjeve të aplikueshme siç është evitimi i konfliktit ligjor me ligjin për marrëveshjet ndërkombëtare (nenet 4-8, neni 10 & 18) dhe në veçanti akteve nënligjore të listuara si më lartë të cilat janë shpallur paraprakisht meqë ndryshimi i ligjit mbi të cilin bazohen ato dikton nevojën e amandamentimit edhe të gjithë infrastrukturës nën ligjore që shoqëron ligjin aktual për borxhin publik, krijimi i bazës ligjore të zbatueshme për garancitë shtetërore, qartësimi i rolit të Thesarit, strukturave tjera të Ministrisë së Financave, ministrive të linjës, komunave dhe entiteteve publike. Për më shumë, rregullimi efektiv i procesit të huamarrjes komunale në negocim, huamarrja e entiteteve publike dhe ndërveprimi me institucionin kompetent qendror në kuadër të MF-së, procedurat dhe kufizimet e huamarrjes do të përcaktohen me këtë ligj.

Qëllimi është që përmes një ligji për borxhin shtetëror të adresohen problemet e identifikuara si më lartë dhe që procedura, kompetencat dhe përgjegjësitë në lidhje me borxhin publik të jetë të rregulluar në mënyrë të harmonizuar dhe në interesin publik.

Në kuadër të Planit Vjetor të Punës së Qeverisë, respektivisht të Ministrisë së Financave parashikohet që ky objektivi të mund të arrihet brenda vitit 2018.

Objektivat specifike në hartimin e Ligjit për Borxhin Shtetëror janë si vijon:

1. Qartësimi i përkufizimit të borxhit publik, borxhit shtetëror, borxhit komunal, borxhit të kompanive publike dhe entiteteve tjera publike si dhe raporteve të ndërsjella që këto procese kanë me njëra tjetrën.
2. Krijimi i procedurave efikase që sigurojnë zbatim të projekteve në kohë, por pa rrezikuar cilësinë dhe qasjen konservative të menaxhimit të borxhit shtetëror.

3. Ruajtja e kapacitetit huamarrës, duke vënë si kërkesë kritere të qarta për miratimin e projekteve që financohen me huamarrje.
4. Mundësimi i emetimit të bonove në tregje ndërkombëtare, të ashtuquajtura “eurobonds”, gjë që ngritë reputacionin e vendit si dhe ka potencial të ulë koston e huamarrjes.
5. Të sigurohet një ambient i sigurt ligjor që eviton ekspozimin ndaj rreziqeve të humbjeve financiare si rezultat i mungesës së kapaciteteve nëpër komuna dhe në kompani publike.
6. Eliminimi i subjektivitetit aty ku është e mundur, me qëllim të trajtimit objektiv të të gjitha kërkesave për Huamarrje dhe Garanci Shtetërore.
7. Të arrihet menaxhimi efektiv i borxhit shtetëror, duke siguruar koston më të ulët, me ekspozim minimal ndaj rrezikut kreditor.

Kapitulli 4: Opsionet

Opsioni 1: Opsioni status quo (asnjë ndryshim)

Opsioni i parë është që çështja e borxhit publik do të mbetet e rregulluar por paqartë siç është, i pa zbatueshëm dhe jo funksional sa duhet.

Opsioni 2: Ndryshimi i ligjit

Të amandamentohen Ligji aktual i cili do të merret në konsideratë dhe do të rregullonte problemet e paraqitura në Kapitullin 2 të këtij dokumenti si dhe të ndryshohet emri i ligjit në Ligji për Borxhin Shtetëror (ligj i ri), dhe ligji të ketë fushëveprim të ngjashëm me ligjin ekzistues me plotësimet e nevojshme siç u trajtuan më lartë. Ky propozim do të ndryshonte disa dispozita të ligjit për marrëveshjet ndërkombëtare, saktësisht do të përcaktonte përjashtim nga këto dispozita apo

plotësim të tyre në dispozita tranzitore duke përfshirë rolin kryesor të institucioneve përgjegjëse të fushës financiare në Kosovë kur kemi të bëjmë me marrëveshjet e fushës së borxhit shtetëror. Po ashtu do të ketë ndikim në aktet nënligjore të cilat janë shpallur mbi bazën e ligjit aktual për borxhin publik e që me ligjin e ri mendohet të rregullohen me ligjin për borxhin shtetëror duke qenë se shumë nga procedurat të cilat nuk janë theksuar fare në ligjin aktual për borxhin publik janë improvizuar me akte nënligjore pa pasur ndonjë themel ligjor të qartë në ligj.

Opsioni 3: Ndryshimi i politikës ekzistuese

Plotësim ndryshimi i ligjit përmes ndryshimit të politikës zbatuese nuk është i mjaftueshëm për të evituar mangësitë e ligjit dhe zbrazëtitat ligjore, konfliktin ligjor po ashtu. Nuk është i mjaftueshëm as shkrimi e dispozitave të cilat shkaktojnë konflikt ligjor mes Ministrisë së Financave dhe Ministrisë së Punëve të Jashtme në raport me borxhin shtetëror dhe huamarrjen meqë vet ligji për borxhin publik aktualisht nuk përcakton procedurën e nevojshme dhe nuk mbulon vështirësitë e theksuara si më lartë.

Kapitulli 5: Përmbledhje e opsioneve

Përgatitni një tabelë që i përmbledh opsionet duke përdorur formën më poshtë. Kjo përmbledhje do t'iu ndihmojë të identifikoni informatat që mund të mungojnë, ose informatat të cilat do ta bëjnë secilin opsion shumë të qartë për vendimmarrësit.

Përmbledhje e Opsioneve			
Karakteristikat kryesore	Opsioni 1	Opsioni 2	Opsioni 3
Karakteristikat kryesore të opsionit	Status Quo	Ligji i ri i veçantë	Ndryshimi i qasjes ekzistuese
Segmenti i popullsisë/ sektori/ rajoni i shënjestruar	Institucionet publike	Institucionet publike	Institucionet publike

Karakteristikat e zbatimit – kush është përgjegjës – një resor i Qeverisë (cili), sektori privat, qytetarët	Qeveria	Qeveria	Qeveria
Administrimi ose zbatimi i programit ose shërbimit	Nuk është paraparë	Nuk është paraparë	Nuk është paraparë
Ligjet, aktet nënligjore, ndryshimet dhe plotësimet e ligjeve ekzistuese si dhe zbatimi dhe dënimet	Ligji ekzistues	Ligji i ri me akte përcjellëse nënligjore	Plotësimi i ligjit
Stimulimet ose mos-stimulimet ekonomike – subvencionet ose taksat	Nuk ka ndryshim	Mund të ketë ndryshim	Mund të ketë ndryshim
Fushatat e edukimit dhe komunikimit	Nuk ka ndryshim	Nuk janë paraparë	Nuk janë paraparë
Udhëzimet dhe kodet	Nuk është paraparë	Nuk është paraparë	Nuk është paraparë
Afatet kohore – kur hyn në fuqi opsioni	Ligji në fuqi	2018	2018

Kapitulli 6: Analiza e opsioneve

Përfitimet

1. Përfitimet e opsionit 1 (*status quo*).

Edhe përkundër mangësive të nxjerra nga analiza ligjore, legjislacioni i aplikueshëm e mbulon pjesërisht fushën e borxhit publik, por bazuar në analizën e ekspertëve të kësaj fushe është konstatuar se nuk do këtë ndonjë përfitim eventual nga ky opsion pasi gjendja aktuale nuk është e rregulluar si duhet dhe ligji është i pa zbatueshëm dhe me shumë pengesa.

2. Përfitimet e opsionit 2.

Përfitimet e këtij opsioni janë: krijimi i bazës së saktë ligjore filluar nga përkufizimet e deri te procedura, kufizimet institucionale, menaxhimi efektiv dhe evitimi i konfliktit ligjor dhe institucional, përcaktimi i procedurave, vendosja e mekanizmave institucional dhe evitimi i konfliktit të përgjegjësive mes institucioneve, etj.

3. Përfitimet nga opsioni 3

Përkundër mundësisë për të sanuar disa pjesë të ligjit aktual, përmbajtja e tij duhet të pësoj ndryshime substanciale të cilat nuk mund të zëvendësohen vetëm me ndryshimin e politikave ekzistuese dhe qasjes andaj përfitimet nga ky opsion mund të jenë të vogla apo pa efektin e duhur.

Pasojat negative

Opsioni 1 dhe opsioni 3 - Nuk janë opsione të favorshme sepse çështja e borxhit publik do të mbetet e parregulluar dhe e paqartë ndërsa nevoja për rregullim është ajo e borxhit shtetëror me saktësi dhe në mënyrë të qartë. Do të mungonte përkufizimi i qartë terminologjik, gjë që do të shkaktonte konfuzion në përdorimin e këtij termi. Përveç kësaj, do të mbeteshin shumë zbrazëtira ligjore, konflikte ligjore dhe institucionale, pa mundësi e zbatimit në praktikë dhe tentime për të plotësuar mangësitë me akte nënligjore. Një praktikë e tillë nuk ofron siguri juridike dhe institucionale në vend, duke qenë se aktet të tilla shpallen në nivel ekzekutiv, ndërsa fushëveprimi i ligjit të ri mëton të përfshijë rregullimin e interesit më të gjërë dhe ndaj gjitha entiteteve publike në vendin tonë.

Kosto

Hartimi i ligjit të ri nuk ka ndikim relevant buxhetor, duke qenë se mbështetet nga ekspertët e Bankës Botërore.

Kapitulli 7: Konsultimi

Konsultimi me ekspertë (jashtë Qeverisë, në universitete ose agjenci)

Për rregullimin e fushës së lartpërmendur konsultimet kanë filluar më herët dhe si rezultat i konsultimeve ka dalë konkluzioni se është e nevojshme që kjo fushë të rregullohet me hartimin e Ligjit të ri, i cili do të mbulojë këtë fushë.

Konsultimet janë zhvilluar konform Nenit 7 (3) të Rregullores së Punës së Qeverisë dhe në përputhje me Rregulloren për standardet minimale të konsultimit, deri më tani jemi konsultuar me ekspertët e kontraktuar nga Banka Botërore, projekt ky që ka ofruar mbështetje Ministrisë së Financave për hartimin e analizës së legjislacionit dhe koncept dokumentit në të cilën janë dhënë rekomandime dhe janë nxjerrë konkluzione që kanë të bëjnë me këtë çështje. Po ashtu është përgatitur një analizë gjithëpërfshirëse e cila do të shërbejë për hartimin e dispozitave të ligjit të ri mbi borxhin shtetëror.

Kapitulli 8: Krahasimi i opsioneve (vlerëso pasojat e secilit opsion)

Opsioni 1, *status quo* (asnjë ndryshim) sipas vlerësimit do të vazhdonte edhe më tej mos definimin e saktë të borxhit publik (shtetëror), procedurës, administrimit dhe përgjegjësive institucionale. Me këtë rast do të shkaktohen probleme administrative dhe paqartësi juridike që sjell pas vetes rrezikun për menaxhim jo adekuat të borxhit publik.

Opsioni 2, miratimi i Ligjit të ri që do të rregullonte këtë fushë, do të mundësonte krijimin e një ambienti ligjor të sigurt dhe efikasitet në menaxhimin e borxhit shtetëror. Po ashtu, do të mundësonte definimin e saktë të përgjegjësive të institucioneve qendrore dhe atyre lokale, vendosjen e procedurave efektive dhe adekuate në menaxhim cilësor të borxhit shtetëror.

Opsioni 3, ndryshimi i qasjes ekzistuese pa ndryshimin e ligjit në fuqi sjell pasojat të cilat mund të ndikojnë në mos zbatimin e ligjit dhe krijimin e një ambienti të pa sigurt ligjor, mos përcaktimin e përgjegjësive institucionale dhe nuk mundëson vendosjen e procedurës për marrjen e huasë sipas praktikave më të mira ndërkombëtare.

Kapitulli 9: Rekomandimi

Opsioni 2 është opsioni i rekomanduar i Ministrisë së Financave, përkatësisht hartimi i ligjit të ri, dhe rekomandimi është që Qeveria e Republikës së Kosovës të miratojë Koncept Dokumentin për Ligjin për Borxhin shtetëror me qëllim që sa më parë të evitohen vështirësitë dhe mangësitë që janë paraqitur gjatë zbatimit në praktikë të disa ligjeve të veçanta që rregullojnë fushën në fjalë. Në rast të miratimit të këtij Koncept Dokumenti, Ministria e Financave do të filloj hartimin e ligjit të ri për borxhin shtetëror të cilin do ta dërgoj në Qeveri për procedim të mëtejshëm.

Kapitulli 10: Komunikimi

Ministria e Financave do të jetë e përqendruar në ofrimin e informacioneve lidhur me detajet e procesit të hartimit të Projektligjit, ku do të merren parasysh konsultimet me ekspertët në fushën e caktuar, si dhe konsultimi me shoqërinë civile të cilët mund të jenë të interesuar në këtë fushë të rregullimit ligjor.

Me rastin e shqyrtimit dhe aprovimit në Qeveri të koncept dokumentit për borxhin shtetëror, Ministria e Financave do të paraqes dhe shpalos aspekte të rëndësishme të koncept dokumentit, duke përfshirë qëllimin, situatën aktuale dhe propozimin përkatës për opsionin e rekomanduar.

Format e komunikimit bëhen në mënyra të ndryshme, duke filluar nga takimet, grupet punuese dhe publikimet në ueb faqen zyrtare të Ministrisë së Financave. Komunikimi do të jetë aktiv, i drejtpërdrejtë dhe konstruktiv. Do të përfshihen akterët kryesor në përgatitjen e draft ligjit si dhe do të konsultohen palët që kanë interes në rregullimin ligjor në fjalë.



Republika e Kosovës
Republika Kosova - Republic of Kosovo
Qeveria - Vlada - Government
Ministria e Financave - Ministarstvo za finansije – Ministry of Finance

KONCEPT DOKUMENT O DRŽAVNOM DUGU

Poglavlje 1: Uvod

Koncept dokumenta o državnom dugu je pripremljen u skladu sa Uputstvom za pripremu koncepta dokumenta i Memoranduma objašnjenja br. 074/2012 od 19. marta 2012. god. i u skladu sa propisima i procedurama Vlade. Koncept dokumenat je pripremljen od strane Ministarstva finansija uz podršku stručnjaka Svetske banke. Izrada koncept dokumenta o državnom dugu je sastavni deo Godišnjeg plana Vlade, deo Ministarstva finansija (MF) za 2018. god. kao i sastavni je deo Liste Koncept dokumenata Vlade za 2018. god.

Javni dug na Kosovu je relativno nizak u odnosu sa drugim zemljama u regionu, ali potrebno je da pravni okvir bude poboljšan i ojačan, kako bi se održala makro-fiskalna stabilnost. Program Vlade Republike Kosova 2017-2021 u jednom od glavnih ciljeva Ministarstva finansija ima jačanje i očuvanje makro-fiskalne stabilnosti u pogledu održivog ekonomskog rasta. Što više, održavanje niskog nivoa javnog duga se tretira i u okviru procesa integracije naše zemlje u Evropsku uniju. Javni dug je takođe uključen i u Program ekonomskih reformi i deo je ispunjavanja obaveza u ekonomskim kriterijumima iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). U tom okviru, naša zemlja kroz realizaciju Programa ekonomskih reformi (PER 2018-2020) obavezuje se da prati konzervativnu strategiju u makroekonomsku politiku, ciljajući niske nivoe budžetskih deficita koji obezbeđuju dovoljne budžetske rezerve i izbegavanje preterane akumulacije javnog duga.

Koncept dokumenat o državnom dugu

Opšti cilj vlade je da održava stabilno makro-fiskalno okruženje koje favorizuje ekonomski rast vođen privatnim sektorom.

Pitanje unapređenja upravljanja državnim dugom je od posebnog značaja, jer trenutno važeći zakon je nepotpun i ne sveobuhvatan za aktuelna dešavanja duga. Regulisanje ove oblasti pomaže u izgradnji opšte infrastrukture za izgradnju vladavine prava i omogućava ispunjenje obaveza države da unapredi pravnu infrastrukturu i reguliše državni dug, procedure, odgovorne institucije i razjašnjava tačno koje institucije mogu ući u ugovorne odnose sa takvim efektom obaveza. Regulisanje javnog duga sa novim zakonom će pomoći u lakšem uključivanju stranaka koja se adresiraju u korist procesa dobiti od kredita i učešća i takođe obezbeđuje procedure pod nadzorom i uz podršku Ministarstva finansija.

Shodno tome, regulacija ove oblasti će adresirati i odgovornosti u upravljanju procedura vezanih za državni dug, jer trenutne procedure upravljanja dugom su nisu precizirane i kao takve dovodi do teškoća u sprovođenju zakona. Trenutno, kada se ova procedura sprovodi od nadležnih institucija koje takođe, na osnovu zakona na snazi o javnom dugu, nisu definisane precizno, trenutni zakon čini gotovo nemogućim. Važeći zakon takođe nije definisao kriterijume i procedure za izbor projekata za finansiranje zaduživanjem. Isto tako, trenutnim pravnim okvirom nije utvrđena procedura za izveštavanje državnog duga, a sve ovo predstavljaju prepreke za sprovođenje važećeg zakona.

Negativan uticaj važećeg zakona sa nedostacima koje ima, bio je već poznat, uključujući i u centralnim i lokalnim institucionalnim debatama u vezi sa pravnim autoritetom ko je odgovoran i za šta u vezi sa dugom. Osim toga, negativan uticaj važećeg zakona je da se isti ima značajne nedostatke, počevši od naziva zakona "Zakon o javnom dugu," i u kome se govori samo o državnom dugu, državnim garancijama, opštinskom dugu i opštinskim garancijama. Dok, ukupnost državnog i opštinskog duga naziva Opšti dug, što podrazumeva da pokazuje o tome šta je javni dug, čak i u samoj definiciji zakona. Zakon ne postavlja upravni postupak, ali u nedostatku zakonske preciznosti Vlada je usvojila podzakonske akte kako bi pokrila zakonske praznine.

Važeći zakon nema postavljeno i za postupke za izdavanje duga svakog oblika i ovaj nedostatak postupka je identifikovan kao glavni problem u ovom zakonu.

Nedostatak postupka sankcionisanim zakonom, takođe otežava i sprovođenje projekta kada se oni finansiraju sa dugom. Najčešći slučaj je kada ugovor za finansiranje pregovara i potpisuje, ne bivajući sigurnim da sprovedna budžetska organizacija će imati prostora za uključivanje projekta u okviru svojih budžetskih ograničenja. Ova situacija kasnije dovodi do kašnjenja u sprovođenju, koja snose i finansijske troškove.

Postojeći zakon ima nedostataka u smislu definisanja konkretnih odgovornosti u vezi sa održavanjem kontakata i koordinacije sa kreditorima, pregovora finansijskih uslova u ime Republike Kosova, tretmanu zahteva javnih entiteta za uzimanje duga od Vlade, kao i upravljanje servisiranja duga.

Ministarstvo finansija je posvećeno da putem novog zakona o državnom dugu jasno definiše postupke, institucija i ovlašćenja odgovornih institucija, podelu nadležnosti između institucija i ulogu centralnog nivoa kao institucije koja obezbeđuje kontrolu kvaliteta i potrebno upravljanje državnog duga kroz ekspertizu na raspolaganju. Takođe, Ministarstvo finansija je posvećeno da sadržaj Zakona o državnom dugu u skladu sa standardima Evropske unije i međunarodnim standardima, s obzirom da ovo pitanje je i zahtev koji proističe iz ispunjavanja kriterijuma i obaveza utvrđenih u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju između Kosova i Evropske unije.

Poglavlje 2: Opis i definicija glavnog pitanja / problema

Objašnjenje

Kosovo ima potreba za sveobuhvatnim zakonom, jasno definisanim, sa preciznim postavljenim postupkom, sa preciznim definicijama i koje precizno utvrđuje odgovornosti institucija koje upravljaju javnim dugom.

Državni dug u važećem zakonu nije definisan precizno, ali iz sadržine zakona podrazumeva se da važeći Zakon o javnom dugu tretira državni dug i da mnoge javne institucije (javne kompanije, Centralna banka, Penzioni fond, Kosovski fond za kreditne garancije, Fond za osiguranje depozita i druge javne institucije) su izostavljene iz aktuelne regulacije sa važećim zakonom. Kao rezultat svega ovoga, prouzrokovalo je teškoće u sprovođenju. Važeći zakon o javnom dugu je onemogućio potrebno napredovanje, da precizne definicije delokruga, definisanja javnog duga, procedura za izdavanje državnog duga, precizno određivanje odgovornih institucija, itd.

Na Kosovu, Zakon o državnom dugu stupio na snagu 2010. godine, osim zakona, Ministarstvo je proglasilo i veliki broj podzakonskih akata. Ali, institucije su naišli na pravne prepreke tokom sprovođenja ovog zakona i prepreke u sprovođenju važećeg zakona nije moguće da se izbegnu podzakonskim aktima.

Takođe, neophodno je precizno definisati odgovornosti svakog javnog entiteta koji će biti predmet pravnog odnosa koji se odnosi na državni dug, njihova prava i obaveze u procesu. Prema novom zakonu, koji se očekuje da će se usvojiti tokom 2018. godine, i zaduživanja od finansijskih institucija koje su licencirane u Republici Kosovo očekuje se da će biti moguće.

Glavni problemi u postojećem zakonu su identifikovani kao što sledi, i isti su ostali van zakonske regulative i predstavljaju neposrednu potrebu da se ocene:

Imenovanje zakona i definisanje duga- postoji neizvesnost u pogledu delokruga zakona. Dok naziv zakona je Zakon o javnom dugu, deo javnog duga koji se emituje od javnih entiteta nebudžetskih organizacija na centralnom i opštinskom nivou ne tretiraju se uopšte u ovom zakonu. Potrebno je da zakon bude jasan u pogledu delokruga, ali i institucija koje podležu i sprovode ga.

Pojašnjenje uloge Ministarstva finansija kao kreditora – postojećim zakonom, Ministarstvo finansija može da pod-pozajmljuje sredstva kod drugih javnih entiteta, ali i ovaj deo ima nedostatak o jasnim procedurama i kriterijumima koje treba ispuniti kako bi se osiguralo neophodna objektivnost u procesu. Stoga, neophodno je definisati detaljnije deo odgovornosti

Ministarstva finansija kroz strukturu odgovornosti Trezora, uključujući i operativne, proceduralne aspekte, ali i troškove sredstava koja se pozajmljuju (pod-pozajmljivanje).

Komplikovane procedure za ugovaranje duga – važeći zakon nema neki specifikovani postupak kako treba doći do pregovora i potpisivanja nacionalnog ili međunarodnog finansijskog sporazuma. U nedostatku jasnih procedura za izdavanje državnog duga, vlade ili je improvizovala sekundarnim zakonodavstvom, ili regulisalo posredno delove postupka od strane drugih zakona, kao što je Zakon o međunarodnim sporazumima, koji daje važeća ovlašćenja Ministarstvu spoljnih poslova i kada su u pitanju pregovori i potpisivanja puro finansijskih sporazuma.

Novi nacrt zakona će uključiti odredbe koje omogućavaju ovlašćeni postupak Vlade kada se radi o kreditima sa stranim elementima kako bi se izbegli dugi postupci, pozivajući se na odredbe ovog zakona preciznije u novim odredbama Zakona o državnom dugu, ali bez mešanja u ovlašćenja i odgovornosti institucija koje ove odgovornosti imaju utvrđenim u Ustavu Republike Kosovo. Postupak ovlašćenja Vladi od strane Skupštine može se naći u hrvatskom zakonodavstvu.

Utvrđivanje jasnog pravnog postupka za izdavanje duga izbegava spekulacije u vezi sa ovim pitanjem, ali i smanjuje kašnjenja u realizaciji projekata, koji uglavnom dolaze kao rezultat ovog nedostatka.

Postavljanje kriterijuma za finansiranje projekata sa zaduživanjem – važećim zakonom, ne postoje jasni kriterijumi u vezi sa izborom da koji projekti se finansiraju zaduživanjem. Ovo često utiče da kapacitet zaduživanja Vlade apsorbuju finansiranjem projekata koji nisu njen prioritet.

Objašnjenje o ulozi Trezora, odnosno Divizije za upravljanje dugom – Važeći zakon je manjkav u smislu definisanja konkretnih odgovornosti u vezi sa održavanjem kontakata i koordinacije sa kreditorima, pregovaranja finansijskih uslova u ime Republike Kosova, tretiranje zahteva javnih entiteta da pozajme dug od Vlade, upravljanje portfolija i servisiranja duga. Prema

tome, treba specificirati ulogu i obaveze Trezora i drugim strukturama Ministarstva finansija i resornih ministarstava, opština i drugih javnih entiteta u upravljanju javnim dugom.

Državne garancije, procedure i tarife – Važeći zakon ne predviđa jasne postupke u vezi sa izdavanjem državne garancije, ali i ne definiše trenutak kada državna garancija se može izračunati kao deo državnog duga u odnosu na ograničenja navedene granice državnog duga. Isto tako, važeći zakon se odnosi na utvrđivanje tarife za izdavanje garancije za zajmoprimca kao nešto što treba da se izračuna za svaku garanciju posebno, što stvara subjektivnost pošto ovakav obračun kao što je predviđeno gotovo je nemoguć s obzirom da portfolio postojećih garancija je ograničen i nema dugu istoriju. Da bi se to izbeglo, treba definisati tačan način određivanja tarife za državne garancije, kako bi se osiguralo subjektivnost po ovom pitanju.

Opštinsko zaduživanje – U važećem zakonu, opštine imaju jednaka ovlašćenja sa centralnim nivoom u pogledu pristupa izvorima zaduživanja. U tom kontekstu, problem postoji u tome da važeći zakon ne uzima u obzir izražen nedostatak profesionalnih kapaciteta u opštinama u pogledu pregovora i preduslova koje treba ispunjavati, već i procesu upravljanja dugom. Ove definicije zakona su dovele da nijedna opština do sada nije uspela da ugovori međunarodno zaduživanje. Što više, ovaj pristup može izložiti zemlju na rizik za nepovoljne uslove zaduživanja i samim tim i na kreditni ugled ("*credit rating*") u slučaju nemogućnosti blagovremenog vraćanja duga. Prema tome, jačanje mehanizama gde pregovaranje obavlja od strane Ministarstva finansija gde da postoji profesionalna kompetencija za upravljanje procesom državnog duga je pravo rešenje i ista stvara pravnu i finansijsku sigurnost. U tom slučaju, opštine će biti uključene i u proces preko Ministarstva finansija, imajući najmanje jednog člana u pregovarački tim.

Zaduživanje javnog preduzeća - Imajući u vidu da javna preduzeća eventualno mogu postati teret državnog budžeta, za konzervativniji pristup, neophodno je da ovaj zakon sadrži i poglavlje koji postavlja kontrolu, odnosno obavezuje ova preduzeća da pre nego sklope sporazume za eventualno finansiranje, prethodno dobiju saglasnost Vlade ili ministra finansija. Za ovu svrhu,

Koncept dokumenat o državnom dugu

utvrdiće se jasni kriterijumi i procedure koje garantuju punu transparentnost i objektivno tretiranje procesa i zahteva vezanim za sklapanje sporazuma za eventualno finansiranje.

Izdavanje hartija od vrednosti na međunarodnim tržištima - sa važećim zakonom nije regulisano pitanje hartija od vrednosti duga na međunarodnim tržištima i kao rezultat, vlada nema potpuni pristup svim mehanizmima zaduživanja, što utiče na troškove takvog zaduživanja. Shodno tome, prilagođavanje je potrebno u ovoj oblasti koja definiše dozvoljene uslove takvog zaduživanja kao bi se izbegli mogući problemi.

Trenutna politika

Zakonodavstvo u oblasti javnog duga je osnovni zakon, ali kao što je gore navedeno, zakon nastoji da reguliše javni dug, ali verzija važećeg zakona ne pokriva zakonski celu svrhu zakona i ima značajne nedostatke od definicije do nedostatka postupaka i institucionalnih mehanizama koji treba da snose precizno definisane odgovornosti i bez intervencija. Važeći zakon nije obezbedilo neophodan fleksibilan pristup, tako da pitanje državnog duga dodatno uređen tako da su postavljena velika ograničenja, ali nije regulisalo i jedan deo važnih aspekata. Važeći zakon nije definisalo ograničenja, postupke i zaduživanje na centralizovan način od Trezora u Ministarstvu finansija. Trezor će zadržati svoju suštinsku i profesionalnu autonomiju, bez uticaja na politički nivo kao što je definisano u Zakonu o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti (ZUJFO), standard koji ne može biti narušen i sa objavom novog zakona.

Sledeće predstavljamo institucije koje su odgovorne na neposredan ili posredan način:

- 1- Ministarstvo finansija (MF);
- 2-Jedinica lokalne samouprave (opštine);
- 3- Centralna banka (CBK);

Koncept dokumenat o državnom dugu

Tako da, Ministarstvo finansija je razvio dinamičnu aktivnost u vezi sa regulacijom javnog duga izdavanjem Zakona br. 03 / L - 175 o javnom dugu, kao i izdavanjem posebnih podzakonskih akata . Ministarstvo finansija treba oceniti novi zakon o javnom dugu kako bi izbegli pravne nesigurnosti, kao i da se izbegne potencijalni pravni i institucionalni sukob, pošto je n snazi i Zakon o međunarodnim sporazumima sponzorisan i sproveden od Ministarstva spoljnih poslova Kosova.

Zakoni i podzakonski akti

U ovom delu predstavljamo neke osnovne karakteristike pojedinih zakona koji neposredno ili posredno regulišu neka pitanja javnog duga.

Zakon br. 03/L – 175 o javnom dugu

Ovaj zakon je stupio na snagu 08.01.2010, kao što je gore navedeno i omogućio da Republici Kosova daje pravo da pozajmljuje novac, da daje garancije za zaduživanje, da plati troškove za uzimanje duga i da plati glavnicu i kamatu svojeg državnog duga. Pored toga, važeći je dao ministru finansija pravo i odgovornost da se brine o celom upravljanju i administraciji duga i ovlašćenih programa za garancije zaduživanja Republike Kosova, uključujući ograničenja, razvoj Programa za upravljanje dugom, preko Divizije za upravljanje dugom u Trezoru/ MF. Ovaj koncept dokumenat se odnosi na neophodne izmene ovog zakona u gore navedenim nedostacima i koji će biti tretirani u novom Nacrtu zakona o državnom dugu.

ZAKON BR. 04/L-052 O MEĐUNARODNIM SPORAZUMIMA

Ovim zakonom utvrđuje se postupak povezivanja, potpisivanja, ratifikacije, rezervi i deklaracija, izmena i dopuna, povlačenje iz sporazuma, i sprovođenje međunarodnih sporazuma Republike Kosovo.

Koncept dokumenat o državnom dugu

Povezivanje ovog zakona sa Nacrtom zakona o državnim dugovima ima veze sa činjenicom da ulazak u odnos sa stranim elementom kada Republika Kosovo će uzimati finansijski kredit od neke strane organizacije, na osnovu ovog zakona definiše se međunarodni ugovor, jer definicija međunarodnog sporazuma veoma prostrana. Zakon je uspostavio detaljne procedure za pregovore međunarodnog sporazuma i da u skladu sa ovim zakonom, glavni organ ostaje ministar spoljnih poslova, Skupština i predsednik Republike Kosovo. Međutim, ova procedura postavljena u ovom zakonu, osim što ne daje prostora za uključivanje odgovorne institucije za državni dug, takođe duži ostvarenje cilja koje ima vlada za brze i tačne procedure za javni dug. Novim zakonom predlaže se da za državne dugove delegiranju zakonske odgovornosti i procedure u Ministarstvo za finansije u ime Vlade, za ulazak u međunarodne odnose za finansijske sporazume za kredite, u skladu sa postupkom koji će biti uspostavljen na osnovu Zakona o državnom dugu, uvek u skladu sa Ustavom u pogledu ratifikacije međunarodnih sporazuma u Skupštini. To bi izbeglo svaki mogući pravni i međuinstitucionalni sukob i učinio proces efikasnijim u pogledu prethodnih postupaka.

PRAVILNIK MF-CBK BR. 01/2014 O PRIMARNOM I SEKUNDARNOM TRŽIŠTU HARTIJA OD VREDNOSTI VLADE REPUBLIKE KOSOVO

Pravilnik br. 01/2014 o primarnom i sekundarnom tržištu hartija od vrednosti je dokument koji je izradilo Ministarstvo finansija i Centralna banka Republike Kosova. Ove dve institucije koje su nosioci procesa organizacije i administracije kupoprodaje hartija od vrednosti su odgovorne za njegovo sprovođenje. Pravilnik u pitanju definiše funkcionisanje unutrašnjeg tržišta / hartija od vrednosti Republike Kosovo. Takođe, definisane su vrste hartija od vrednosti i pravila za njihovo trgovanje. Nacrt zakona o državnom dugu će regulisati pravnu osnovu na osnovu koje će biti zasnovani podzakonski akti. Smatramo da u nedostatku pravne preciznosti u važećem zakonu o javnom dugu, institucije su improvizovale donošenje podzakonskih akata za pokrivanje pravnih praznina.

**PRAVILNIK (VRK) BR. 12/2017 O PRODAJI NA VELIKO I MALO OBVEZNICA
VLADE REPUBLIKE KOSOVA**

Ovim Pravilnikom reguliše se proces izdavanja obveznica Vlade Republike Kosovo koje se prodaju na malo privatnim investitorima koji su fizička lica. Odredbe ovog Pravilnika su obavezujuće za Ministarstvo finansija, za primarne aktere i investitore koji učestvuju u procesu za maloprodaju obveznica Republike Kosovo. Povezivanje ovog akta sa Nacrtom zakona o državnom dugu ima veze sa činjenicom da će novim zakonom izmeniti pravni osnov i takođe odnosi na postupak o kome je reč će biti procenjen u skladu sa novim zakonom.

**PRAVILNIK MF-BR. 05/2017 O IZMENAMA I DOPUNAMA PRAVILNIKA MF-BR.
01/2016 I PRAVILNIKA MF-BR. 01/2016 O UPRAVLJANJU SREDSTAVA ZA
ZADUŽIVANJE**

Ovaj Pravilnik ima za cilj da uspostavi pravila za administraciju sredstava zaduživanja, potpisanim na osnovu Zakona br. 03 / L - 175 o javnom dugu(u daljem tekstu Zakon o javnom dugu). Sve budžetske organizacije (u daljem tekstu: BO) i javna preduzeća, koje sprovode finansirane projekte koje zaduživanje izdata u skladu sa Zakonom o javnom dugu, dužne su da sprovede odredbe iz ovog Pravilnika. Povezivanje ovog podzakonskog akta sa novim Nacrtom zakona ima veze sa činjenicom da će novi Nacrt zakona regulisati postupak u celini, a podzakonski akt će ga detaljirati. Navedeni Pravilnik je objavljen kao improvizacija institucije u odsustvu pravnog postupka utvrđenim zakonom.

PRAVILNIK (VRK) - BR. 33/2013 O POSTUPCIMA IZDAVANJA I UPRAVLJANJA DRŽAVNIM DUGOM, DRŽAVNIH GARANCIJA I OPŠTINSKIH DUGOVA

Cilj ovog Pravilnika je da reguliše proces za ulazak u državni dug za investicione projekte, ulazak u državni dug za pokrivanje budžetskog deficita pod-zaduživanje državnih kredita, izdavanje državnih garancija, odobrenje opštinskog duga, isplate i servisiranje državnog duga i registraciju i izveštavanje o statističkim podacima o javnom dugu. Ovaj Pravilnik i novi Nacrt zakona o državnom dugu povezuju činjenicom da će novi Nacrt zakona regulisati državni dug tačno i koji je različit od javnog duga, a takođe i odobrenje procedura državnog duga, uključujući i opštinski dug će biti postavljeni u novi zakon, a podzakonski akt će biti kompletiran sa sadržajem novog zakona o državnom dugu.

Trenutni program

Trenutno ne postoji konkretan program koji se bavi ovim pitanjem, ali Ministarstva finansija je procenilo o potrebi da se izvrše prethodne analize u vezi sa Zakonom o javnom dugu, za koje je tražena i podrška od Svetske banke za podršku u ekspertizi u pripremi analiza i koncept dokumenta.

Ministarstvo finansija, uz podršku Svetske banke na Kosovu, je preuzela vodeću ulogu u pripremi analiza i koncept dokumenta, a kasnije i na izradi samog zakona i podzakonskih akata koji regulišu državni dug.

Trenutni troškovi

Koristite ovu tabelu da objasnite koliko troši Ministarstvo ili druge organizacije u vezi sa ovim pitanjem. Ako ministarstvo finansira agenciju ili organizaciju za sprovođenje programa, upišite troškove agencije.

Koncept dokumenat o državnom dugu

Kategorija troškova	Faktički troškovi u prethodnoj godini	Budžet ove godine	SOR za narednu godinu
Budžet Ministarstva : (upišite svaku vrstu troškova)			
Ostali budžeti: (upišite svaku vrstu troškova)			
Finansiranje od donatora			
Neposredni troškovi iz Ministarstva finansija			

Iskustvo u drugim zemljama

Republika Hrvatska

Prema Aktu o budžetu u Hrvatskoj, osnovna svrha zaduživanja i upravljanja dugom se sastoji u ispunjavanju finansijskih zahteva iz državnog budžeta dostigavši trošak srednjoročnog i dugoročnog finansiranja uz uzimanje razumnog nivoa rizika.

Osim Akta o budžetu u Hrvatskoj koji opisuje ograničenja kratkoročnog i dugoročnog zaduživanja za jedinice lokalne i regionalne samouprave, postoji i **Akt izvršenja državnog budžeta** koji reguliše ovlašćenja vlade u donošenju odluke o dodeli odobrenje za dugoročno zaduživanje lokalne i regionalne vlasti. Dakle, Republika Hrvatska ima dva akta koji pokrivaju ovu oblast, akt o budžetu i akt o izvršenja državnog budžeta, koji reguliše ovlašćenja vlade u odobrenju i davanju saglasnosti za zaduživanje.

Koncept dokumenat o državnom dugu

Prema hrvatskom zakonu, zaduživanje se vrši u cilju finansiranja budžetskog deficita, konkretnih investicionih projekata i programa (koji su odobreni od strane Hrvatskog parlamenta), otplatu državnog duga, plaćanje odgovarajućih troškova u vezi sa državnim garancijama, upravljanje likvidnošću budžeta i u cilju pokrivanja potrebe Narodne banke Hrvatske za međunarodne rezerve.

Uloga predstavničkog tela u upravljanje dugom varira od mesta do mesta i zavisi od delegiranja autoriteta zaduživanja kod vlade / Ministarstva finansija, bez obaveze izveštavanja i praksi u kojoj predstavničko telo odobrava svaku transakciju zaduživanja.

Najbolje prakse zemalja članica Evropske unije su prisutne u Republici Hrvatskoj i kada pravo kredita se delegira vladi / Ministarstvu finansija sa ciljevima upravljanja dugom utvrđenim tokom godišnjeg izveštaja o zaduživanju i upravljanju duga. Prema hrvatskom zakonu, Vlada / Ministarstvo finansija je ona koji odlučuje o strategiji, na osnovu razmatranja troškova i očekivanih rizika.

Hrvatski parlament, iz Akta o izvršenju državnog budžeta koji se usvaja svake godine zajedno sa državnim budžetom, utvrđuje ukupan iznos novog duga vlade i državnih garancija koje se mogu uzeti ili izdati u toku budžetske godine.

Hrvatski parlament prima izveštaje dva puta godišnje, u obliku polugodišnjeg i godišnjeg izveštaja o izvršenju državnog , o zaduživanju na stranim tržištima i domaćeg i stranog kapitala, kao i državnih garancija i troškova datim državnim garancijom. Jedinice lokalne i regionalne samouprave mogu da pozajme na duži rok samo za investiciju koja se finansira sa svog budžeta sa potvrdom svojeg predstavničkog tela, uz prethodnu saglasnost Vlade i predlog ministra finansija. Hrvatski zakon takođe predviđa da zaduživanje jedinica lokalne i regionalne samouprave održavaju u prethodno definisanom fiskalnom okviru.

Republika Crna Gora

Javni dug je regulisan **Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti**. Zakoni i druge relevantne politike u ovoj oblasti su **Zakon o kontroli državne pomoći i strateški okvir za upravljanje dugom**.

Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti utvrđuje da javni dug je dug opšte vlade, koji uključuje nacionalnu vladu i vlade svih 23 crnogorskih opština. Zakon takođe priznaje „državni dug“ koji je samo nacionalni državni dug. Ova definicija se razlikuje od definicije koju će imati dug na Kosovu, jer će novi zakon regulisati precizno državni dug za razliku od važećeg zakona kojim se uređuje javni dug, ali sam zakon ima za cilj da reguliše javni dug.

Zakon utvrđuje da država se može zaduživati u toku fiskalne godine do nivoa koji je utvrđen u **godišnjem Zakonu o budžetu države**. Zaduzivanje u tom smislu se odnosi na dobijanje finansijske obaveze u vezi sa sporazumima o zaduzivanju, izdavanja hartija od vrednosti duga i izdavanje garancija. Zaduzivanje se definiše kao kratkoročnim ili dugoročnim u zavisnosti od toga da li je period ponovnog plaćanja iznad ili ispod 12 meseci. Zakon takođe priznaje i mogućnosti zaduzivanja od drugih subjekata, ali država može da to učiniti samo donošenjem posebnog zakona ili opisujući ga u godišnjem Zakonu o budžetu.

Država se može zadužiti sredstvima kako bi finansiralo troškove državnog budžeta u skladu sa godišnjim Zakonom o budžetu, plati i ponovo finansira državni dug, održava likvidnost budžeta, zaštiti od rizika ulaskom u ugovore razmene i ugovore za kupovinu derivata, finansira druge potrebe u skladu sa zakonom.

Prema ovom zakonu, da bi uspostavili upravljanje dugom, vlada uz odobrenje Centralne banke usvaja Strategiju za upravljanje dugom koja određuje program zaduzivanja za period od tri godine, smernice za procenu rizika za zaduzivanje, smernice za upravljanje dugom, novca, garancije i zaduzivanja, kao i druga pitanja od značaja za upravljanje dugom. Međutim, inputi iz Centralne banke nisu obavezujući.

Koncept dokumenat o državnom dugu

Ministarstvo finansija održava podatke javnog duga, upravlja i održava podatke o državnom dugu, dok opštine obaveštavaju o njihovom dugu na kvartalnoj osnovi. Svi su dužni da objave kvartalne evidencije u svojim sajtovima. Ministarstvo finansija obezbeđuje spisak unutrašnjeg i spoljnog duga i odgovorno je za upravljanje dugom. Generalni direktor državnog trezora je odgovoran za vođenje evidencije o državnom dugu. Zakon o kontroli državne pomoći određuje oblike u kojima se može dodeliti državna pomoć i razloge za dodeljivanje državne pomoći.

Republika Bugarske:

Prema bugarskom zakonu za budžetske strukture utvrđuje se da postoje dva nivoa organizacije i upravljanja budžetom i to državnog budžeta i opštinskog budžeta. Isto tako, Republika Bugarska je izdala **dva posebna zakona, Zakon o državnom dugu i Zakon o opštinskom dugu**. Jedan od najmoćnijih ovlašćenja bugarskog parlamenta ima veze sa ovlašćenjem da odobri svaki međunarodni sporazum koji ima finansijski elemenat i uticaj na budžet.

Kontrola javnog duga vrši parlament kroz godišnje usvajanje Zakona o državnom budžetu .

U Republici Bugarskoj, ministar finansija je odgovoran za potpisivanje međunarodnog sporazuma o kreditu nakon odluke donete od strane vlade u skladu sa Međunarodnim aktom o sporazumima. Ministar finansija je takođe odgovoran za izdavanje državnih obveznica.

Neki od ciljeva novog zakona Republike Kosovo u smislu delokruga i procedura, posebno ulozi ministra finansija i Trezora, Vlade i Parlamenta o podeli odgovornosti za uzete kredite od stranih institucija će se uzeti kao primer zakona Hrvatske i , a mnogi drugi proceduralni aspekti i pravnih institucija koje nisu obuhvaćene važećim zakonom, biće prilagođeni institucionalne i pravne realnost na Kosovu i shodno tome će biti prilagođen uslovima i institucionalnim kapaciteta koje ima Republika Kosova.

Poglavlje 3: Svrha i ciljevi

Svrha

Opšti cilj ovog dokumenta je izrada Nacrta zakona o državnom dugu, sprovodljivim i jasnim, uspostavljanje efikasnih i upravnih procedura, izbegavanje pravnog sukoba između važećih zakona kao što je izbegavanje pravnih sukoba sa Zakonom o međunarodnim sporazumima (član 4- 8, član 10 &18) i posebno gore navedenih podzakonskih akata koji su ranije izdati , jer izmena zakona na koje se oni zasnivaju diktira potrebu za izmenu i cele zakonske infrastrukture koja prati trenutni zakon o javnom dugu , stvaranje pravnog osnova, sprovodnim za državne garancije, razjašnjavanje uloge Trezora, drugih struktura Ministarstva finansija, resornih ministarstva, opština i javnih entiteta. Osim toga, efektivno regulisanje postupka opštinskog zaduživanja u pregovaranju, zaduživanje javnih subjekata i interakcija sa nadležnom centralnom institucijom u okviru Ministarstva finansija, postupci i ograničavanje zaduživanja će biti utvrđeni ovim zakonom.

Cilj je da se kroz zakon o državnom dugu adresiraju identifikovani problemi, kao gore navedeno, i postupci , nadležnosti i odgovornosti u vezi sa javnim dugom budu regulisani na usklađen način i u javnom interesu.

U okviru Godišnjeg plana rada Vlade, odnosno Ministarstvo finansija, predviđa se da se ovaj cilj može postići tokom 2018. godine.

Specifični ciljevi u izradi Zakona o državnom dugu su:

1. Razjasniti definiciju javnog duga, državnog duga, opštinskog duga, duga javnih kompanija i drugih javnih entiteta, kao i međusobnih odnosa koji ovi procesi imaju jedni sa drugima.
2. Stvaranje efikasnih procedura koje obezbeđuju blagovremenu realizaciju projekata, ali bez ugrožavanja kvaliteta i konzervativnog pristupa upravljanju državnim dugom.

3. Održavanje kapaciteta za zaduživanje, stavljajući kao uslov jasne kriterijume za odobravanje projekata koji će se finansirati zaduživanjem.
4. Omogućavanje izdavanja obveznica na međunarodnom tržištu, tzv "evrobonds", koja podižu ugled zemlje i ima potencijal da smanji troškove zaduživanja.
5. Obezbediti bezbedno zakonsko okruženje koje izbegava izloženost riziku finansijskog gubitka kao rezultat nedostatka kapaciteta u opštinama i javnim preduzećima.
6. Eliminisanje subjektivnosti tamo gde je moguće , u cilju objektivnog tretiranja svih zahteva za zaduživanje i državne garancije.
7. Da bi se postigao efikasno upravljanje javnog duga, pružajući najnižu cenu, sa minimalnom izloženosti kreditnom riziku.

Poglavlje 4: Opcije

Opcija 1: Opcija status quo (nijedna izmena)

Prva opcija je da pitanje javnog duga će ostati i dalje regulisano, ali nejasno kako je, ne-sprovodljivim i nedovoljno funkcionalnim.

Opcija 2: Izmena zakona

Izmeniti važeći zakon, koji će biti uzet u obzir i regulisati probleme koji su predstavljeni u poglavlju 2. ovog dokumenta, kao i da se i promeni naziv zakona u Zakon o državnom dugu (novi zakon) i zakon ima slični delokrug sa postojećim zakonom sa neophodnim izmenama kao što je gore navedeno. Ovaj predlog bi izmenio neke odredbe zakona o međunarodnim sporazumima, tačnije bi utvrdio izuzeće od ovih odredbi ili njihovu dopunu u prelaznim odredbama uključujući

Koncept dokumenat o državnom dugu

ključnu ulogu nadležnih institucija u finansijskoj oblasti na Kosovu, kada se radi o sporazuma u oblasti državnog duga. Takođe će imati uticaj na podzakonske akte koji su proglašeni na osnovu važećeg zakona o javnom dugu a koji novim zakonom bi trebalo da bude regulisano zakonom o državnom dugu imajući u vidu da mnoge od procedura koje nisu navedene u važećem zakonu o javnom dugu improvizovane su bez jasnog pravnog osnova u zakonu.

Opcija 3: Izmena postojeće politike

Izmena i dopuna zakona kroz izmene sprovedne politike nije dovoljna da se izbegnu pravne praznine i nedostaci zakona, kao i pravni sukob. Nije dovoljno rastvaranje odredbi koje izazivaju pravni sukob između Ministarstva finansija i Ministarstva spoljnih poslova u vezi sa državnim dugom i zaduživanjem, jer sam zakon o javnom dugu trenutno ne definiše neophodne procedure i ne pokriva značajne poteškoće koje su gore navedene.

Poglavlje 5: Rezime opcija

Pripremite tabelu koji sumira opcije koristeći donju tabelu. Ovaj rezime će pomoći da se identifikuju informacije koje mogu nedostajati, ili informacije koje bi bile vrlo jasne opcije za donosiocje odluka.

Rezime opcija			
Glavne karakteristike	Opcija 1	Opcija 2	Opcija 3
Glavne karakteristike opcija	Status Quo	Posebni novi zakona	Izmena postojećeg pristupa
Segment stanovništva/sektora/ciljani region	Javne institucije	Javne institucije	Javne institucije
Karakteristike sprovođenja – ko je odgovoran – resor	Vlada	Vlada	Vlada

Koncept dokumenat o državnom dugu

Vlade (koji), privatni sektor, građani			
Administracija i sprovođenje programa ili usluga	Nije predviđeno	Nije predviđeno	Nije predviđeno
Zakoni, podzakonski akti, izmene i dopune postojećih zakona, kao i sprovođenje i kazne	Postojeći zakon	Novi zakon sa pratećim podzakonskim aktima	Dopuna zakona
Podsticaji ili ne-ekonomski podsticaji - subvencije ili takse	Nema izmena	Može biti izmena	Može biti izmena
Oblasti komunikacije i obrazovanja	Nema izmena	Nisu predviđena	Nisu predviđena
Uputstva i kodovi	Nisu predviđena	Nisu predviđena	Nisu predviđena
Vremenski rokovi – kada stupi na snagu opcija	Zakon na snazi	2018	2018

Poglavlje 6: Analiza opcija

Prednosti

1. Prednosti opcije 1 (*status quo*).

Uprkos nedostacima koji proizilaze iz pravne analize, važeći zakon delimično pokriva oblast javnog duga, ali na osnovu analize stručnjaka iz ove oblasti određeno je da neće imati moguće koristi od ove opcije, jer trenutna situacija nije pravilno regulisana i zakon nije sprovodljiv i sa mnogim preprekama.

2. Prednosti opcije 2.

Prednosti ove opcije su: uspostavljanje preciznog pravnog osnova, počevši od definicija i do procedura, institucionalnih ograničenja, efikasnog upravljanja i izbegavanje pravnog i institucionalnog sukoba, utvrđivanje procedura, uspostavljanje institucionalnih mehanizama i izbegavanje sukoba između institucija, itd.

3. Prednosti opcije 3

Uprkos mogućnošću da se poprave neki delovi važećeg zakona, njegov sadržaj treba da ima značajne izmene koje se ne mogu zameniti samo izmenom postojećih politika i pristupa, stoga prednosti ove opcije mogu biti male ili bez željenog efekta.

Negativne posledice

Opcija 1 i opcija 3. -Nisu povoljne opcije jer pitanje javnog duga će ostati neregulisano i nejasno, dok potreba za regulaciju državnog duga treba da bude precizno i jasno. Nedostajalo bi jasno terminološko definisanje, što bi izazvalo konfuziju u korišćenju ovog termina. Osim toga, ostale bi mnoge zakonske praznine, pravni i institucionalni sukobi, bez mogućnosti primene u praksi i pokušaja za popunjavanjem nedostataka sa podzakonskim aktima. Takva praksa ne pruža pravnu i institucionalnu sigurnost u zemlji, s obzirom da su takvi akti objavljuju na izvršnom nivou, dok delokrug novog zakona ima za cilj da uključi regulisanje šireg interesa i svim javnim entitetima u našoj zemlji.

Trošak

Izrada novog zakona ne stvara relevantni budžetski uticaj, jer se podržava od strane stručnjaka Svetske banke.

Poglavlje 7: Konsultacije

Konsultacije sa ekspertima (izvan Vlade, univerziteta ili agencije)

Za regulisanje gore navedene oblasti konsultacije su počele ranije i kao rezultat konsultacija je bio zaključak da je neophodno da ova oblast bude regulisana u izradi novog zakona, koji će pokriti ovu oblast.

Konsultacije su sprovedene u skladu sa članom 7 (3) Poslovnika o radu Vlade i u skladu sa Pravilnikom o minimalnim standardima za konsultacije, do sada konsultovali smo se sa angažovanim ekspertima iz Svetske banke, projekat koji je dalo podršku Ministarstvu finansija za razvoj analiza zakonodavstva i koncept dokumenta na kojem su date preporuke i dati su zaključci koji su u vezi sa ovim pitanjem. Takođe pripremljena je sveobuhvatna analiza koja će poslužiti za izradu odredbi novog zakona o državnom dugu.

Poglavlje 8: Poređenje opcija (procenite posledice svake opcije)

Opcija 1, *status quo* (bez izmena) prema proceni nastavilo bi se i dalje netačnim definisanjem javnog duga (državnog), postupaka, institucionalnog upravljanja i odgovornosti. Ovo bi izazvalo administrativne probleme i pravne nejasnoće koje nose rizik za neadekvatno upravljanja javnim dugom.

Opcija 2. Usvajanje novog zakona koji bi regulisao ovu oblast, će omogućiti stvaranje sigurnog pravnog ambijenta i efikasnosti u upravljanju javnim dugom. Takođe, omogućiće tačno definisanje odgovornosti centralnih i lokalnih institucija, uspostavljanje efikasnih i adekvatnih postupaka u upravljanju kvaliteta državnog duga.

Opcija 3, izmena postojećeg pristupa bez izmene važećeg zakona donosi posledice koje mogu uticati na ne-primenjivanje zakona i stvaranje nesigurnog pravnog ambijenta, ne definisanje institucionalnih odgovornosti i ne dozvoljava uspostavljanje procedura za dobijanje zaduživanja u skladu sa najboljim međunarodnim praksama.

Poglavlje 9: Preporuka

Opcija 2 je preporučena opcija Ministarstva finansija, odnosno izrada novog zakona, i preporuka je da Vlada Republike Kosova usvoji Koncept dokumenat o Zakonu o državnom duga kako bi se što brže izbegle poteškoće i nedostaci koji su nastali tokom sprovođenja u praksi određenih zakona koji regulišu oblast u pitanju. U slučaju usvajanja Koncept dokumenta, Ministarstvo finansija će početi izradu novog zakona o državnom dugu koji će biti poslat Vladi na dalji postupak.

Poglavlje 10: Komunikacije

Ministarstvo finansija će biti usmereno na pružanje informacija u vezi detalja o procesu izrade Nacrta zakona, gde će se uzeti u obzir konsultacije sa stručnjacima u određenoj oblasti, kao i konsultacija sa civilnim društvom koji mogu biti zainteresovani za ovo polje zakonske regulative.

Prilikom razmatranja i odobravanja koncept dokumenta državnog duga, Ministarstvo za Finansije će predstaviti i objaviti važne aspekte koncept dokumenta, uključujući svrhu, trenutnu situaciju i relevantni prijedlog za preporučenu opciju.

Oblici komunikacije vrše se na različite načine, počevši od sastanaka, radnih grupa i publikacija na zvaničnom sajtu Ministarstva finansija. Komunikacija će biti aktivna, direktna i konstruktivna. Obuhvatiće se ključni akteri u pripremi nacrta zakona i konsultovati zainteresovane strane u pravnom regulisanju u pitanju.



Republika e Kosovës
Republika Kosova - Republic of Kosovo
Qeveria - Vlada - Government
Ministria e Financave - Ministarstvo za Finansije – Ministry of Finance

CONCEPT DOCUMENT ON STATE DEBT

Chapter 1: Introduction

The Concept Document on State Debt has been prepared in accordance with the Guidelines for the Preparation of Concept Documents and Explanatory Notes No. 074/2012 dated 19 March 2012 and in accordance with the Government's Rules of Procedure. The Concept Document was elaborated by the Ministry of Finance with the support of World Bank experts. The drafting of the Concept Document on State Debt is provided for under Government Annual Work Plan, the section for Ministry of Finance (MF) for 2018, and it is provided for under the Government List of Concept Documents for 2018.

Public Debt in Kosovo is relatively low compared to the countries of the region, but the legal framework needs to be improved and strengthened in order to maintain the macro-fiscal stability. The Program of the Government of the Republic of Kosovo 2017-2021, in one of the main objectives for the Ministry of Finance, envisages strengthening and maintaining of macro-fiscal stability in view of sustainable economic growth. Moreover, maintaining the low level of Public Debt is also addressed in the framework of the process of integration of our country into the European Union. Public Debt is also included in the Economic Reform Program and is part of the fulfilment of obligations under the Economic Criteria of the Stabilization and Association Agreement (SAA). In this context, our country, through the implementation of the Economic Reform Programme (ERP 2018-2020), is committed to pursue conservative strategies in macroeconomic policy, aiming for low budget deficit levels that provide sufficient budget reserves

and avoid excessive accumulation of public debt. The overall goal of the Government is to maintain a sustainable macro-fiscal environment that favours the private sector-driven economic growth.

The issue of upgrading state debt management is of particular importance since the applicable law is currently deficient and non-inclusive as regards the current debt developments. Regulating this field helps in establishing a general infrastructure for ensuring the rule of law and at the same time enables the fulfilment of the state's obligation to advance the legal infrastructure governing the state debt, procedures, and responsible institutions, and precisely clarifies the institutions that can enter into contractual relations with such liability effect. Regulating the state debt with the new law will help towards achieving an easier involvement of intended parties in the process of benefiting from loans and participation and also provides a procedure under the care and support of the Ministry of Finance. As a result, regulating this field will also address the responsibilities in managing procedures related to the state debt since the current debt management procedure is unclear and as such leads to difficulties in implementing the law. Currently, with this procedure being implemented as such by the responsible institutions which are also not precisely defined under the applicable law on public debt, the current law is hardly applicable. The current law has also not set criteria and procedures for selecting projects to be funded through borrowing. The current legal framework has not yet defined a procedure for reporting the state debt, thus, all of the above represent obstacles to the current law applicability.

The negative impact of the applicable law with its shortcomings has already been recognized in inter-institutional, central and local debates regarding their legal authority over who is responsible for what in relation to the debt. Moreover, the negative impact of the current law is that the same has substantial defects starting from the denomination of the law "Law on Public Debt", although it only mentions State Debts, State Guarantees, Municipal Debts, and Municipal Guarantees. The total of State and Municipal Debt is called General Debt, which implies that there is no reference to what is called Public Debt, not even in the definitions provided for by the law. The law does not establish a governing procedure, but, due to the lack of legal accuracy, the government has adopted by-laws to close the legal gaps. The current law defines no procedure for all-types debt issuance

procedures, thus the lack of such procedures has been identified as the key problem to the current law.

Lack of procedures sanctioned by law also makes it difficult to implement projects funded through debt. The most common case is when the financing contract is negotiated and signed without being ensured that the implementing budget organization will have space for inclusion of the project within its budget limits. This situation later causes delays in implementation, which also entails financial costs.

The existing law is deficient in defining concrete responsibilities regarding the maintenance of contacts and coordination with creditors, negotiating financial terms on behalf of the Republic of Kosovo, addressing the requests of public entities to borrow from the Government, and debt management and service.

The Ministry of Finance, through the new law on state debt, is committed to clearly define the procedures, the institutions and authorizations of the responsible institutions, the division of responsibilities between the institutions and the role of the central level as the institution ensuring quality control and the necessary state debt management through its expertise. The Ministry of Finance is also committed to aligning the content of the Law on State Debt with the EU and international standards, considering that this issue also derives from the fulfilment of criteria and obligations set forth in the Stabilization Association Agreement between Kosovo and the European Union.

Chapter 2: Description and definition of the main issue/problem

Explanation

Kosovo needs an inclusive and clearly defined law, with a well-established procedure, with precise definitions, precisely defining the responsibilities of institutions managing the state debt.

State debt in the current law is not precisely defined, but from the content of the law it is understood that the applicable law on public debt addresses state debt and that many public institutions (public enterprises, Central Bank, Pension Trust, Kosovo Credit Guarantee Fund, Deposit Insurance Fund of Kosovo and other public institutions) have not been included in the current regulation with the applicable law. As a result, all this has caused difficulties in applicability. The applicable law on public debt hampered the necessary advancement, starting from the failure to properly define the scope, the public debt, the procedures for issuing state debt, the responsible institutions, etc.

In Kosovo, the Law on Public Debt has entered into force in 2010. In addition to the law, the Ministry has also promulgated a number of by-laws. However, the institutions encountered legal obstacles during the implementation of this law and the obstacles to the implementation of the current law cannot be avoided through by-laws.

Also, it is necessary to correctly determine the responsibilities of any public entities that will be subject to a legal relationship in connection with the state debt, their rights and responsibilities in the process. Under the new law expected to be approved during 2018, borrowing from the financial institutions licenced in the Republic of Kosovo is also expected to be allowed.

The main problems in the existing law have been identified as follows, and they are left out of legal regulation and present an immediate need for regulation:

Name of the Law and Definition of Debt – There is uncertainty regarding the scope of the law. While the name of the law is “Law on Public Debt”, the share of public debt issued by public entities, not central and municipal level budget organizations, is not dealt with in this law. It is necessary for the law to have clarity in terms of scope and institutions subject to it and implementing it.

Clarifying the Role of the Ministry of Finance as a Creditor – Under the existing law, the Ministry of Finance can sub-borrow funds to other public entities, but even this part lacks clear procedures and criteria to be met in order to ensure the necessary objectivity in the process. Therefore, it is necessary to define in more detail this part on the responsibilities of the Ministry

of Finance through the Treasury structure, including the operational and procedural aspect, but also the cost of borrowed (sub-borrowed) funds.

Complicated procedures for debt contracting – The existing law provides no specified procedures on how to negotiate and sign a local or international financial agreement. In the absence of clear government debt issuance procedures, the Government either improvised by secondary legislation or indirectly regulated part of the procedures through other applicable laws, as is the case with the Law on International Agreements, which gives dominant powers to the Ministry of Foreign Affairs even when it comes to negotiating and signing purely financial agreements. The new draft law will introduce provisions allowing for a government-authorized procedure when it comes to loans with a foreign element to avoid prolonged procedures by accurately referring to the provisions of this law at the new provisions of the Law on State Debt without interfering with institutions' powers and responsibilities given by the Constitution of the Republic of Kosovo. A procedure of authorization of the government by the Assembly can be found in Croatian legislation.

Determining a clear legal procedure on debt issuance avoids the confusions regarding this issue but also reduces the project implementation delays that mainly occur due to the lack of such a procedure.

Establishing criteria for Funding Projects through Borrowing –the existing law provides no clear criteria as to which projects are funded through borrowing. This often leads to absorption of the government's borrowing capacity by funding projects that are not its priorities.

Clarifying the role of the Treasury, respectively the role of the Debt Management Division – The existing law is deficient in defining concrete responsibilities regarding the maintenance of contacts and coordination with creditors, negotiating financial conditions on behalf of the Republic of Kosovo, addressing the requests of public entities to borrow from the Government, portfolio management and debt service. Therefore, the role and duties of the Treasury and other structures

of the Ministry of Finance, and the role and duties of line ministries, municipalities and other public entities in the process of managing the state debt shall be specified.

State Guarantees, the procedures and fees – The existing law does not provide clear procedures regarding the issuance of a State Guarantee and neither specifies the moment when a State Guarantee can be counted as a share of State Debt in relation to the limitation set for State Debt limits. Also, the existing law refers to the setting of the fee for issuing the Guarantees to the Borrower as something to be calculated for each Guarantee individually, which creates subjectivity since such calculation, as provided, is almost impossible considering that the existing Guarantee portfolio is limited and has no long history. To avoid this, the manner of setting the State Guarantee fee should be properly defined to ensure subjectivity in this matter.

Municipal Borrowing – In the existing law, municipalities have competences equal to the central level in terms of access to borrowing resources. In this context, the problem lies in the fact that the existing law does not take into account the prominent lack of professional capacities in municipalities regarding the negotiation and the preconditions to be fulfilled, but also the debt management process. Such law definitions have resulted in no municipality managing to contract any international loans. Moreover, this approach may expose the country to risk for more unfavourable lending terms and consequently affect the credit rating in the event of a failure to repay debt on time. Therefore, the empowerment of a mechanism where negotiation is made by the Ministry of Finance, where there is professional competence over the state debt management process, is the right solution and the same creates legal and financial security. In this case, municipalities will be involved in the process through the Ministry of Finance, having at least one member represented in the negotiation team.

Borrowing of Publicly Owned Enterprises - Considering that public enterprises may potentially become a burden to the state budget, for a more conservative approach, it is necessary that this law also contains a chapter that establishes a control, respectively, obliges these enterprises to obtain the consent of the Government or the Minister of Finance prior to entering into an agreement for possible funding. For this purpose, clear criteria and procedures will be established, guaranteeing

full transparency and objective addressing of the process and requirements related to entering into an agreement for possible funding.

Issuance of Securities in International Markets – the current law does not regulate the issue of issuance of debt securities in international markets, and consequently, the Government does not have full access to all borrowing mechanisms, which affects the cost of such borrowing. Consequently, it is necessary to regulate this field which lays down the permissible terms of such borrowing in order to avoid potential problems.

Current policy

Legislation in the field of public debt is a basic legislation, but as stated above, the law intends to regulate public debts, however, the version of the applicable law does not legally cover the entire purpose of the law and has substantial defects ranging from the definitions to the lack of procedures and institutional mechanisms to be vested with clear and interference-free defined responsibilities. The current law has not provided for necessary flexible access, that is why the issue of state debt is overregulated as it has imposed major restrictions but has not regulated parts of important aspects. The current law has not defined the limit, processes and borrowing which will need to be managed in a centralized manner by the Treasury at the Ministry of Finance. The Treasury will maintain its substantive and professional autonomy without being influenced by the political level, as defined in the Law on Public Financial Management and Accountability (LPFMA), a standard that cannot be undermined by the promulgation of the new law.

The institutions that are directly or indirectly responsible are listed below.

- 1 - Ministry of Finance (MF);
- 2 - Local Self-Government Units (Municipalities).
- 3 - Central Bank (CBK)

Thus, the Ministry of Finance has conducted a dynamic activity regarding the regulation of public debt by issuing the Law no. 03/L-175 on Public Debt, as well as the issuance of special by-laws. The Ministry of Finance should regulate the new law on public debts in order to avoid legal uncertainties, and to avoid possible legal and institutional conflict since the Law on International Agreements sponsored and implemented by the Ministry of Foreign Affairs of Kosovo is also in force.

Laws and secondary legislation

This section will deal with some basic features of special laws that directly or indirectly regulate some issues of public debt.

Law No. 03/L-175 on Public Debt

This law entered into force on 08.01.2010 and, as stated above, has provided the Republic of Kosovo with the authority to borrow money; to make loan guarantees, to pay expenses for debt issuance and to pay the principal and interest on its State Debt. In addition, the applicable law has given the Minister of Finance the authority and the responsibility to take care of the overall management and administration of the Debts and of the programs authorized to guarantee the loans of the Republic of Kosovo, including limitations, development of a Debt Management Program through the Treasury/MoF Debt Management Division. This concept document refers to the necessary changes to this law in abovementioned shortcomings and which will be addressed in the new draft law on state debt.

LAW NO. 04/L-052 ON INTERNATIONAL AGREEMENTS

This law establishes the procedure on conclusion, endorsement, ratification, reserves and declarations, amendments and supplementations, withdrawal from the agreement and implementation of international agreements of the Republic of Kosovo.

The relation of this law with the draft law on state debts is that the entry into a relationship with a foreign element in cases when the Republic of Kosovo will receive financial loans from a foreign organization is defined by this law as an international agreement since the definition of the international agreement is very broad. The law has established a detailed procedure for negotiating an international agreement and, according to this law, the main authorities are the Minister of Foreign Affairs, the Assembly, and the President of the Republic of Kosovo. However, this procedure set out in this law, apart from not providing space for the involvement of the institution responsible for the state debt, it also prolongs the achievement of the Government's objective for quick and accurate procedures regulating the state debt. With the new law, it will be proposed to be delegated the legal responsibilities and procedures to the Ministry of Finance on behalf of the Government for entering into international relations for financial agreements on loans according to the procedure that will be decided under the law on state debt, always in accordance with the Constitution in regards to ratification in the Parliament of international agreements. This would avoid any possible legal and inter-institutional conflict and will enable the efficiency of the process and procedures.

REGULATION MoF-CBK No. 01/2014 FOR THE PRIMARY AND SECONDARY MARKET OF GOVERNMENT SECURITIES OF THE REPUBLIC OF KOSOVA

Regulation No. 01/2014 for the Primary and Secondary Market of Government Securities of the Republic of Kosova is a document drafted by the Ministry of Finance and the Central Bank of the Republic of Kosovo. These two institutions that are in charge of the process of organizing and administering the sale of securities shall be responsible for its implementation. The regulation in question defines the functioning of the internal market/Securities of the Government of the Republic of Kosovo. The types of securities and the rules for trading them are also defined in this regulation. The draft law on state debt will regulate the legal foundation where the by-laws will be based. We believe that, in the absence of legal accuracy in the current law on public debt, institutions have improvised by issuing by-laws to close the legal gaps.

REGULATION (GRK) No. 12/2017 ON RETAIL SALE OF GOVERNMENT BONDS OF THE REPUBLIC OF KOSOVO

This regulation regulates the process of issuing bonds of the Government of the Republic of Kosovo sold to retail investors who are natural persons. The provisions of this regulation are mandatory for the Ministry of Finance, for the primary stakeholders and investors participating in the process of the retail sale of bonds of the Government of the Republic of Kosovo. The relation of this act with the draft law on state debt is that the new law will change the legal basis and also the referral to the procedure in question will be governed by the new law.

REGULATION MF-No. 05/2017 ON THE AMENDMENTS OF REGULATION MF- No. 01/2016 ON THE MANAGEMENT OF BORROWING FUNDS

This Regulation aims to establish rules for the management of borrowing funds signed under Law no. 03/L-175 on Public Debt (hereinafter referred to as the Law on Public Debt). All budget organizations (hereinafter referred to as BOs) and state-owned enterprises implementing projects funded through borrowing issued under the Law on Public Debt are obliged to implement the provisions set forth in this regulation. The relation of this by-law with the new draft law lies in the fact that the new draft law will regulate this procedure in general while the by-law will detail it. The regulation in question was proclaimed as an improvisation of the institution in the absence of a legal procedure established by law.

REGULATION (GRK) - No. 33/2013 ON PROCEDURES FOR ISSUANCE AND MANAGEMENT OF STATE DEBTS, STATE GUARANTEES AND MUNICIPAL DEBTS

The purpose of this Regulation is to regulate the process of entering into national debts for investment projects, entering into national debts for covering the budget deficits, sub-orrowing

Concept Document on State Debt

state loans, issuance of state guarantees, approval of municipal debts, disbursement and servicing of state debts as well as registration of and reporting on Public Debt statistics. This regulation and the new draft law on state debt are related to the fact that the new draft law will regulate the precisely-defined state debt that differs from public debt and also, the procedure for approving state debts, including municipal debt, will be included in the new law, while the by-law with its content will be complementary to the new law on state debt.

Current programme

There is currently no specific program dealing with this issue, but the Ministry of Finance has considered it necessary to carry out preliminary analyses regarding the law on public debts, for which the World Bank has been asked to support with its expertise in preparing the analysis and the concept document.

The Ministry of Finance, supported by the World Bank in Kosovo, has taken the leading role in preparing the analysis and concept document, and later in drafting the law and by-laws that regulate state debt.

Current expenditure

Use the following table to explain how much the Ministry or other organizations are spending on this issue. If the Ministry is funding an agency or organization to implement the program, indicate the agency's expenditure.

Expenditure category	Previous year actual expenditure	Budget this year	MTEF for the next year
Budget of the Ministry: (indicate each type of expenditure)			
Other budgets:			

(indicate each type of expenditure)			
Donor funding			
Ministry of Finance direct expenditure			

Experiences in other countries

Republic of Croatia

According to the **Budget Act in Croatia**, the basic objective of borrowing and debt management consists in meeting the financial demand of the state budget by attaining the medium- and long-term financing costs along with assuming a reasonable degree of risk.

In addition to the Budget Act in Croatia, which describes the limitations of short-term and long-term borrowing for local and regional self-government units, there is also the **Act on Execution of State Budget**, which regulates the powers of the Government while approving the decision on granting the consent to local and regional self-government units for the long-term borrowing. Thus, the Republic of Croatia has two acts covering this area, the Budget Act and the Act on Execution of State Budget, which regulates the government's powers in approving and granting the consent for borrowing.

Under Croatian legislation, borrowing is utilized to finance the budget deficit, investment projects and special programs (subject to Croatian Parliament's approval), to repay government debts, to repay payments due in respect of state guarantees, to manage the budget liquidity and to meet the needs of the Croatian National Bank for international reserves.

The role of the representative body in debt management differs from country to country and depends on the delegation of the borrowing authority to the government/ministry of finance without reporting obligation and on the practice in which the representative body approves every borrowing transaction.

The best practice of the European Union member states is present in the Republic of Croatia, even in cases where the lending right is delegated to the government/ministry of finance with the purpose of debt management set at the time of annual reporting on borrowing and debt management. Under the Croatian legislation, the government/ministry of finance decides on the strategy by considering the expected costs and risks.

The Croatian Parliament, based on the Act on Execution of State Budget which is approved each year along with the state budget, determines the total amount of new government debt and state guarantees that can be taken or issued during the fiscal year.

The Croatian Parliament receives twice a year reports in the form of a bi-annual and annual reports on the execution of the state budget, on borrowing in foreign markets and domestic and foreign capital, as well as on state guarantees and expenditures given with state guarantees. A Local and Regional Self-Government Unit can borrow for a long-term only for the investment funded by its budget with the confirmation of its representative body, with the prior consent of the Government and with the proposal of the Minister of Finance. Croatian legislation also stipulates that the borrowing of local and regional self-government units is kept within the predefined fiscal framework.

Republic of Montenegro -

Public debt is regulated with the **Law on Budget and Fiscal Responsibility**. Other relevant laws and policies in this area include the **Law on State Aid Control and the Strategic Framework for Debt Management**.

The Law on Budget and Fiscal Responsibility stipulates that public debt is the debt of the general government which includes the national government and the governments of all 23 Montenegrin municipalities. The law also recognizes "state debt", which is only the debt of the national government. This definition is different from what will be the definition of the debt in Kosovo as the new law will precisely regulate the state debt unlike the current law which regulates the state debt but the law itself is intended to regulate public debt.

The law stipulates that the State may borrow during the fiscal year to the extent specified by the **Annual State Budget Law**. Borrowing in this context refers to undertaking financial obligations with respect to loan agreements, issuing debt securities and issuing guarantees. Borrowing is defined as short-term or long-term depending on whether the repayment period is under or over 12 months. The law also recognizes the possibilities of undertaking debts from other entities, but the state can only do so by adopting a specific law or by describing it in the Annual Budget Law.

The State may borrow funds in order to fund the expenditure of the State Budget in accordance with the Annual Budget Law, to pay off and refinance the state debt, to maintain budget liquidity, to protect against risks by entering into swap contracts and derivative purchase contracts, to fund other needs in accordance with the law.

According to this law, in order to establish the debt management, the Government should, with the consent of the Central Bank, approve the Debt Management Strategy which defines the borrowing program for a three-year period, the guidelines for assessing the risk of borrowing, the guidelines for debt management, money, guarantees and borrowings as well as other important issues on debt management. However, the inputs from the Central Bank are not mandatory.

The Ministry of Finance keeps the public debt data and manages and keeps the state debt data, while municipalities provide information on their debt on a quarterly basis. They are all required to publish quarterly registers on their websites. The Ministry of Finance provides a register of internal and external debts and is responsible for debt management. The General Director of the State Treasury is responsible for keeping the State debt records. The Law on State Aid Control defines the forms in which state aid can be granted and the reasons for granting it.

The Republic of Bulgaria:

According to the Bulgarian law on budget structure, there are two levels of budget organization and management, the state budget and the municipal budget. The Republic of Bulgaria has also promulgated **two special laws**, namely the **Law on State Debt** and the **Law on Municipal Debt**. One of the most powerful authorizations of Bulgaria's parliament is related to the authorization to approve any international agreement that has a financial element and impact on the budget.

Public debt control is exercised by parliament through the annual approval of the State Budget Act.

In the Republic of Bulgaria, the Minister of Finance is responsible for signing an international loan agreement following a decision taken by the government in accordance with the Act on International Agreements. The Minister of Finance is also responsible for issuing government bonds.

Some of the objectives for the new law of the Republic of Kosovo in terms of scope and procedure, in particular with regard to the role of the Minister of Finance, Treasury, Government and Assembly in the division of responsibilities for loans received from foreign institutions, is to take the example of Croatian and Bulgarian legislation, while many other procedural aspects and aspects of legal institutes that are not covered by the applicable law will be adapted to the legal and institutional reality in Kosovo and will be regulated in accordance with the conditions and institutional capacity of the Republic of Kosovo.

Chapter 3: Goals and objectives

Aim

The overall goal of this document is to draft a clear and applicable law on state debt, establish effective and manageable procedures, avoid legal conflict between applicable laws such as avoidance of legal conflict with the Law on International Agreements (Articles 4-8, Articles 10 &

18), and in particular the by-laws listed above which have been issued before, since the amendment of the law on which they are based dictates the necessity of amending all the legal infrastructure accompanying the current law on public debt, create the legal basis applicable on state guarantees, clarify the role of the Treasury, other structures of the Ministry of Finance, line ministries, municipalities and public entities. In addition, this law will also effectively regulate the process of municipal borrowing in negotiation, borrowing of public entities and interaction with the central competent institution within MoF, procedures and restrictions on borrowing.

The goal is to address, through a law on state debt, the identified problems mentioned above and that the procedure, competences and responsibilities related to public debt be harmonized and be for the public interest.

In the framework of the Government's Annual Work Plan, respectively of the Ministry of Finance, this objective is foreseen to be achieved by 2018.

The specific objectives in drafting the Law on State Debt are as follows:

1. Clarifying the definition of public debt, state debt, municipal debt, debt of public companies and of other public entities as well as the common relationships of these processes with each other.
2. Establishing efficient procedures that ensure timely implementation of projects, but without jeopardizing the quality and conservative approach of state debt management.
3. Maintaining the borrowing capacity by setting clear criteria for approving projects funded through borrowing.
4. Enabling the issuance of bonds in international markets, the so-called "Eurobonds", which increases country's rating and has the potential to lower the cost of borrowing.
5. Providing a secure legal environment that avoids exposure to financial loss risks as a result of lack of capacity in municipalities and public companies.

6. Eliminating subjectivity wherever possible, with the purpose to objectively handle all requests for Borrowing and State Guarantees.
7. Achieving effective state debt management by ensuring lower cost, with minimum exposure to credit risk.

Chapter 4: Options

Option 1: The Status quo option (no change)

The first option is that the issue of public debt would remain regulated, but unclear as it is, inapplicable and ineffective.

Option 2: Amending the law

Amending the existing Law, which would take into account and regulate the problems presented in Chapter 2 of this document, and changing the name of the law into the Law on State Debt (new law), and this law should have a similar scope to the existing law with the necessary supplementations as discussed above. This proposal would change some of the provisions of the law on international agreements, it would explicitly provide for an exemption from these provisions or complementing them into transitional provisions, including the main role of responsible institutions in the financial area in Kosovo when it comes to the area of state debt agreements. It will also have an impact on the by-laws promulgated pursuant to the current law on public debt and that in the new law is thought to be regulated by the law on state debt, having in mind that procedures that are not mentioned at all in the current law for public debt are improvised by by-laws without any clear legal foundation in the law.

Option 3: Changing the existing policy

Amending and supplementing the law by changing the implementation policy does not suffice to avoid the shortcomings of the law and legal gaps, including legal conflict. Merging of provisions that cause legal conflict between the Ministry of Finance and the Ministry of Foreign Affairs in relation to the state debt and borrowing is not sufficient either, since the existing law on public debt does not determine the necessary procedure and does not cover the difficulties mentioned above.

Chapter 5: Summary of the Options

Prepare a table summarizing the options using the form below. This summary will help you identify the missing information or the information that will make each option very clear to decision-makers.

Summary of Options			
Key characteristics	Option 1	Option 2	Option 3
Key characteristics of the option	Status Quo	New law	Change of the existing approach
Segment of targeted population/sector/region	Public institutions	Public institutions	Public institutions
Implementation characteristics – who is responsible – a Government department (which one), private sector, citizens	Government	Government	Government
Administration or implementation of the programme or service	Not provided	Not provided	Not provided
Laws, by-laws, amendments and supplements to the	Existing law	New law with supporting by-laws	Supplementing the law

existing laws as well as implementation and penalties			
Economic incentives or disincentives – subsidies and taxes	No changes	There can be changes	There can be changes
Awareness and communication campaigns	No change	Not provided	Not provided
Guidelines and codes	Not provided	Not provided	Not provided
Timetables – when does the option enter into force	The applicable law	2018	2018

Chapter 6

Benefits

1. Benefits from Option 1 (*status quo*).

Despite the shortcomings deriving from the legal analysis, the applicable legislation partially covers the area of the public debt, but based on the analysis of experts of this area, it has been found that there won't be any benefit from this option as the current situation is not properly regulated and the law is inapplicable and with many obstacles.

2. Benefits from Option 2

The benefits of this option are: establishment of an accurate legal basis ranging from definitions to procedures, institutional constraints, effective management and avoidance of legal and institutional conflict, definition of procedures, establishment of institutional mechanisms and avoidance of conflict of responsibilities between institutions, etc.

3. Benefits from Option 3

Despite the possibility of improving some parts of the current law, its content should undergo substantive changes that cannot be replaced only by changing existing policies and approach, therefore, the benefits of this option may be low or lacking the right effect.

Negative consequences

Option 1 and Option 3 - These are not favourable options because the issue of public debt would remain unregulated and unclear, whereas the state debt should be regulated accurately and clearly. There would be no clear terminological definition, which would cause confusion in the use of this term. In addition, numerous legal gaps, legal and institutional conflicts, inabilities to have practical applicability and attempts to close gaps through by-laws would remain. Such a practice does not provide legal and institutional security in the country, since such acts are promulgated at the executive level, while the scope of the new law seeks to include regulation of a broader interest and towards all public entities in our country.

Cost

The drafting of the new law has no relevant budgetary impact since it is supported by World Bank experts.

Chapter 7: Consultation

Consultation with experts (outside the Government; at universities or agencies)

Consultations concerning the regulation of the aforementioned field have started earlier and upon their completion it has been concluded that it is necessary to regulate this area through the drafting of the new Law, which will cover this field.

Consultations have been conducted in accordance with Article 7 (3) of the Government's Rules of Procedure and in accordance with the Regulation on Minimum Standards for Consultation. Up to

now, we have consulted with the experts contracted by the World Bank, a project that has provided support to the Ministry of Finance for drafting the analysis of the legislation and the Concept Document in which recommendations related to this issue have been made and conclusions have been drawn. A comprehensive analysis has also been prepared, which will serve to draft the provisions of the new law on state debt.

Chapter 8: Comparison of options (assess the consequences of each option)

Option 1, *status quo* (no change), according to the assessment, would further continue to lack the definition of the public (state) debt, procedure, administration and institutional responsibilities. In this case, administrative problems and legal uncertainties will arise, which will cause the risk of inadequate public debt management.

Option 2, the adoption of the new law that would regulate this area, would enable the establishment of a secure legal environment and efficiency in the management of state debt. It would also enable accurate definition of the responsibilities of central and local institutions, establishment of effective and adequate procedures for quality management of state debt.

Option 3, changing the existing approach without changing the applicable law would result in consequences that may affect the inapplicability of the law and the creation of an insecure legal environment, failure to determine institutional responsibilities and prevent the establishment of a borrowing procedure according to best international practices.

Chapter 9: Recommendation

Option 2 is the recommended option of the Ministry of Finance, respectively the drafting of the new law, and, according to it, the Government of the Republic of Kosovo is recommended to approve the Concept Document on the Law on State Debt in order to earlier avoid the difficulties and shortcomings that have emerged during the implementation of some special laws regulating the field in question. In case of adoption of this Concept Document, the Ministry of Finance will start drafting the new law on state debt which will be sent to the Government for further proceeding.

Chapter 10: Communication

The Ministry of Finance will be focused on providing information regarding the details of the process of drafting the draft law, which will take into account consultations with experts in the given field, as well as consultations with civil society who may be interested in this field of legal regulation.

During the review and approval in the government meeting of concept document of the state debt, the Ministry of Finance will present and disclose important aspects of the concept document, including the purpose, current situation and the relevant proposal for the recommended option.

Communication forms are conducted in different ways, ranging from meetings, working groups and publications on the official website of the Ministry of Finance. Communication will be active, straightforward and constructive. Main stakeholders will be involved in drafting the draft law while the parties interested in the legal regulation in question will be consulted.



Republika e Kosovës
Republika Kosova - Republic of Kosovo
Qeveria - Vlada - Government

MINISTRIA E FINANCAVE
MINISTARSTVO ZA FINANCIJE / MINISTRY OF FINANCE

Raporti Final i Konsultimeve
për Koncept Dokumentin e Borxhit Shtetëror

Prishtinë, Qershor 2018

Pas finalizimit të procesit të konsultimit publik, komentet e pranuar janë shqyrtuar me grupin punues përgjegjës për hartimin e Koncept Dokumentit për Borxhin Shtetëror. Në vazhdim janë paraqitur të dhëna të detajuara lidhur me procesin e konsultimit, palët e konsultuara, komentet që kemi pranuar nga palët e konsultuara. Në raport gjithashtu janë paraqitur informatat për secilin koment që është marr parasysh me sqarimet dhe arsyetimet përkatëse për secilin koment që nuk është marrë parasysh.

Grupi punues është përkujdesur që koncepti dokumenti të dërgohet për konsultimin paraprak dhe publik. Si rrjedhojë, koncepti dokumenti së pari është dërguar për konsultim paraprak te palët relevante në Qeveri për t'u komentuar në afat prej 15 ditësh pune. Gjatë kësaj kohe kemi pranuar komente lidhur me konceptin dokumentin për borxhin shtetëror nga Sekretariati Koordinues i Qeverisë (SKQ) dhe Zyra Ligjore e Zyrës së Kryeministrit (ZKM). Komentet e pranuar nga SKQ ishin të orientuara rreth strukturës dhe përmbajtjes së konceptit dokumentit, si dhe kërkesa që koncepti dokumenti të përshkruhet qartë në mënyrë që të kuptohet lehtë edhe nga personat që nuk i përkasin fushës përkatëse. Nga ana tjetër, komentet e pranuar nga Zyra Ligjore e ZKM-së ishin të orientuara në përmbajtjen e konceptit dokumentit, duke kërkuar që përmbajtja e tij të jetë më specifike dhe të ofroj zgjidhje të problemeve të cilat kanë sjellë nevojën për ndryshim të ligjit. Komentet nga ZKM janë pranuar dhe janë përfshurë në Koncept Dokument nga grupi punues para dërgimit të tij për konsultim publik.

Gjithashtu, grupi punues është përkujdesur që dokumentet e nevojshme për konsultim publik të dërgohen përmes postës elektronike si dhe platformës elektronike të konsultimit. Dokumentet e dërguara për konsultim përmes dy metodave janë:

- a) Dokument Konsultimi për Koncept Dokumentin për Borxhin Shtetëror
- b) Koncept Dokumenti për Borxhin Shtetëror

Përmes postës elektronike dokumentet janë dërguar në adresat elektronike të partnerëve zhvillimor, odave ekonomike, shoqatave, asociacioneve dhe organizatave të shoqërisë civile që gjenden në listën zyrtare për konsultime të pranuar nga Zyra Ligjore e Ministrisë së Financave. Më saktësisht e-maili u është dërguar partnerëve si në vijim:

1. Asociacioni i Komunave të Kosovës
2. Shoqata e Bankave të Kosovës
3. Oda Ekonomike e Kosovës (OEK)
4. Aleanca Kosovare e Biznesit (AKB)
5. Oda Ekonomike Amerikane (OEA)
6. Oda Ekonomike Gjermano-Kosovare (OEGJK)

7. Zyra ndërlidhëse e Komisionit Evropian
8. Avokati i Popullit
9. OSBE-Departamenti për të Drejtat e Njeriut dhe Komunitet të OSBE-së
10. EULEX Zyra Ligjore
11. Instituti GAP
12. Instituti Riinvest
13. Instituti KIPRED
14. USAID
15. EIC
16. BSCK
17. Banka Botërore
18. Fondi Monetar Ndërkombëtar.

Komentet rreth koncept dokumentit për borxhin shtetëror mund të dorëzoheshin përmes platformës elektronike www.konsultimet.rks-gov.net apo në adresën elektronike lujeta.muqolli@rks-gov.net. Koha në dispozicion për palët e konsultuara në konsultim publik për të dhënë kontributin me shkrim dhe komentet eventuale ishte 15 ditë pune.

Palët të cilat kontribuan me komente ishin USAID – përkatësisht Projekti ‘Partneritetet për Zhvillim’ dhe Fondi Monetar Ndërkombëtar. Komentet e tyre ishin specifike dhe të orientuara në drejtim të ligjit për borxhin shtetëror. Duke pasur parasysh se jemi në fazën e konsultimeve publike për koncept dokumentin, i cili ka përmbajtje të përgjithshme të çështjeve që do të rregullohen me ligj, grupi punues përgjigjës për hartimin e Koncept Dokumentit për Borxhin Shtetëror është dakorduar që këto komente të mos përfshihen në koncept dokument, por të merren në konsideratë gjatë hartimit të ligjit dhe akteve nënligjore.

Si rezultat i punës së shqyrtimit të komenteve dhe rekomandimeve të konsultimit, Grupi Punues ka hartuar draftin e përmirësuar final të Koncept Dokumentit.

Në shtojcën 1 të këtij dokumenti janë paraqitur komentet e pranuar nga dy palët e konsultuara të përmendura më lartë si dhe komentet e pranuar nga Sekretariati Koordinues i Qeverisë (SKQ) dhe Zyra Ligjore e Zyrës së Kryeministrit (ZKM).

Shtojca 1 – tabela e detajuar me informatat për kontribuesit, arsyetimet për komentet e pranuar dhe të refuzuara

RAPORTI FINAL I KONSULTIMEVE PËR KONCEPT DOKUMENTIN E BORXHIT SHITËTËROR			
KOMENTET E PRANUARA DHE TË SHQYRTUARA NGA GRUPI PUNUES NË FAZËN E KONSULTIMEVE			
Nr.	Komentuesi	Komentet e dhëna	Statusi i Komenteve - Pranohet - Pranohet pjesërisht, - Nuk pranohet Pranohet
1	Zyra Ligjore e ZKM-së	<p>Në Hyrje të koncept dokumentit, ofrohet sqarimi se ligji aktual në fuqi është i mangët dhe jo gjithëpërfshirës i cili pastaj synon të ofroj shpjegimet në përshkrimin dhe definimin e çështjes (shih faqe 2,3,4 dhe 5) por që formulimi në versionin aktual mbetet shumë i përgjithësuar duke mos saktësuar se cilat janë pengesat konkrete në zbatimin e ligjit aktual në fuqi.</p> <p>Prandaj Zyra Ligjore konsideron që të përshkrimi i problemit të ofrohen të dhëna konkrete të vëzhtrësive. Si shembull mund të marrim atë që është theksuar në faqen 3 të koncept dokumentit respektivisht të "Procedurat e komplikuara për kontraktimin e borxhit". Në këtë rast ofrohet sqarimi se ligji aktual nuk parasheh ndonjë dispozitë se si duhet të arrihet deri tek negociimi dhe nënshkrimi i një marrëveshje financiare vendore apo ndërkombëtare përderisa më poshtë bëhet referencë në ligjin për marrëveshje ndërkombëtare. Nëse propozohet që me këtë koncept dokument që të parashihen procedura të tilla në ligjin për borxhin shitëtor, në këtë rast është e nevojshme të ofrohet sqarimi se si do të sigurohet shmangia e kolizionit ligjor me ligjin aktual në fuqi për marrëveshjet ndërkombëtare.</p>	<p>Komente (komentimi për pranimin pjesërisht dhe mos pranimin e komenteve është i detyrueshëm)</p>
2	Zyra Ligjore e ZKM-së	<p>Për sa i përket pjesës së legjislacionit, Zyra konsideron që duhet të ndiqen hapat që përshkruhen në Udhësin për hartimin e koncept dokumenteve i cili kërkon që të listohet legjislacioni përkatës që ndërfidhet me çështjen që trajton koncept dokumenti, por që në këtë rast përveç përshkrimit të qëllimit të ligjeve dhe</p>	Pranohet

		akteve nëligjore (i cili është ofruar) do duhej të shpjegohet gjithashtu se si ky legjislacion ndërlikohet dhe ndikohet me koncept dokumentin që është duke u trajtuar.		
3	Zyra Ligjore e ZKM-së	Te Kapitulli 3 synimet dhe objektivat është thënë që MF përmes kësaj politike synon të eliminoj konfliktin ligjor mes ligjeve të aplikueshme përderisa në koncept dokument nuk janë evidentuar rastet e konfliktit të dispozitave ligjore në mes të ligjeve në fuqi. Në këtë kontekst, konsiderojmë që organi propozues duhet t'i paraqes dispozitat kundërtë në koncept dokument në mënyrë që pastaj gjatë hartimit të ligjit të ri, të njëjtat të merren në konsideratë.	Pranohet	
4	Zyra Ligjore e ZKM-së	Opsioni 2 i rekomanduar propozon hartimin e një ligji të ri për borxhin shtetëror por që nuk ofrohet ndonjë sqarim se hartimi i ligjit të ri a kërkon ndonjë ndryshim tjetër të kornizës ligjore në fuqi me qëllim që të arrihet synimi i koncept dokumentit që të kemi një ligj i cili krijon një bazë të saktë ligjore i cili rregullon të gjitha aspektet që kanë të bëjnë me borxhin shtetëror deri tek aspektet e negociimit dhe marrjes përsipër të obligimeve financiare. Nëse po, cilat ligje dhe akte tjera nëligjore duhet të inicohen për ndryshim dhe plotësim.	Pranohet pjesërisht	Ligjet tjera nuk kërkohet të ndryshohen. Aktet nën-ligjore në fuqi do të rishikohen sipas ligjit të ri.
5	Zyra Ligjore e ZKM-së	Duke marrë parasysh që Koncept Dokumenti ofron praktikat e vendeve tjera për sa i përket borxhit shtetëror, do të ishte me shumë rëndësi të shikohet pikërisht aspekti se cili është fushëveprimi i ligjit për borxhin shtetëror në ato vende dhe nëse vendet tjera e kanë të rregulluar të gjithë procesin në një ligj të veçantë sikurse aspektet e incimit, negociimit dhe nënshkrimit të një marrëveshjeje për huamarrje deri te aspektet tjera të strukture institucionale dhe fushëveprimin të secilit mekanizëm në zbatimin e ligjit.	Pranohet	
6	Sekretariati Koordinues i Qeverisë Zyra e Kyeministrit	Koncept Dokumenti për Borxhin Shtetëror i hartuar nga Ministria e Financave është një propozim politikë e cila duhet të përshkruhet qartë në mënyrë që të kuptohet lehtë nga jo profesionistët e fushës përkatëse	Pranohet	

7	Sekretariati Koordinues i Qeverisë Zyra e Kryeministrit	Tek <u>Pjesa 1 Hyrja</u> e Koncept Dokumentit për Borxhin Shtetëror të korrigojen referencat përkatëse me dokumentet strategjike të Qeverisë ku është i përfshirë Borxhi Publik si dhe lidhja me fushën e Integrimit Evropian.	Pranohet	
8	Sekretariati Koordinues i Qeverisë Zyra e Kryeministrit	Tek <u>Pjesa 2</u> Definimi i <u>çështjes/ problemit kryesor</u> . Në këtë kapitull çështjet më problematike janë cekur se kanë të bëjnë me atë se Borxhi Shtetëror në ligjin aktual nuk definohet saktësisht, mirëpo nga përmbajtja e ligjit kuptohet se ligji në fuqi mbi borxhin publik trajton borxhin shtetëror dhe se shumë institucione publike kanë mbetur jashtë rregullimit aktual me ligjin në fuqi. Këtu duhet të cekën se cilat institucione kanë mbetur jashtë rregullimit aktual. Politika aktuale:	Pranohet	
9	Sekretariati Koordinues i Qeverisë Zyra e Kryeministrit	Tek <u>Politika aktuale</u> : Në pjesën ku flitet për Ligjet dhe aktet nenligjore, më konkretisht tek Ligji Nr. 03/L-175 Ligji për borxhet publike, Ministria e Financave është e obliguar të hartojë Programin për Menaxhimin e Borxheve dhe Strategjinë për Menaxhimin e Borxheve, përmes Divizionit për Menaxhimin e Borxheve në Thesar/MF. Pyetja jonë është se a ekzistojnë këto dokumente dhe sa kanë kontribuar mangësitë ligjore të identifikuar në realizimin e objektivave përkatëse dhe çështje tjera që ndërliqhen?	Pranohet	
11	Sekretariati Koordinues i Qeverisë Zyra e Kryeministrit	Tek <u>Kapitulli 4: Opsionet</u> . Në kuadër të këtij kapitulli duhet që të jepen në detaje veprime më konkrete se si do të bëhet adresimi i problemeve të definuara për tu kuptuar më mire edhe mundësia e realizimit të objektivave të përcaktuara.	Pranohet	
12	Sekretariati Koordinues i Qeverisë Zyra e Kryeministrit	Tek <u>Kapitulli 7. Konsultimi</u> : Përveç palëve të prezantuara, kontributet e të cilëve janë të përshirë në hartimin e kësaj politike, propozojmë që: - Procesi i konsultimeve të zhvillohet sipas rregullores nr. 09/2011 për Punën e Qeverisë dhe Rregullores për Standardet Minimale të Konsultimit. - Gjithashtu, rezultatet e konsultimit qoftë në platformen online (Standardet minimale të konsultimit) apo formave tjera si tryeza, konferenca etj. duhet të prezantohen në formë Raporti duke saktësuar emrin e organizatës që ka dhënë komente, komentim, përgjigjen nga ministria se ne çfarë shkalle është pranuar komentit	Pranohet	

		<p>(kommentet e pranuarat qoftë edhe ato pjesërisht duhet të perfshihen në tekstin e koncept dokumentit) dhe sqarimin e ministrise në raste kur nuk pranohet koment.</p>		
13	<p>Sekretariati Kordinues i Qeverisë Zyra e Kryeministrit</p>	<p>Tek Kapitulli 10. Komunikimi Karakteret i paraqites së informatave në këtë kapitull përkon me qëllimet apo mënyrën e procesit të komunikimit të politikës për projektligjin e synuar, andaj, shqyrtojeni dhe analizojeni përmbajtjen e këtij kapitulli të dhënë në Udhëzuesin për Hartimin e Koncept dokumenteve dhe Memorandumeve shpjeguese nr.074/2012 dhe veproni sipas komentit në vijim: - Mendojmë se për këtë politikë duhet të zhvillohet dhe përgatitet një plan komunikimi edhe në këtë faze të zhvillimit/hartimit të saj. - Te identifikohen dhe përdoren mjetet e komunikimit, siç janë: publikimi në ueb faqe dhe shfrytëzimi i mediave për komunikim të politikës së re për publikun. në veçanti kjo duhet të bëhet me rastin e miratimit të këtij koncept dokumenti nga Qeveria.</p>	Pranohet	
14	<p>Projekti i USAID 'Partnëritet për Zhvillim'</p>	<p>Çështja e parë: Gjithë-përfshirja në negociimin e marrëveshjeve. A duhet të përfshihen në negociim institucione tjera përveç MF-së dhe përfituesit? Kommenti: Në rastet kur përfitues është një organizatë jo-buxhetore (ndërmarrje publike), atëherë Ligji për Borxhin Publik duhet të kërkojë edhe pjesëmarrjen e përgjegjës të saj financiar, dhe jo vetëm organizatës buxhetore që mbulon fushëveprimin e ndërmarrjes publike (p.sh. Ministrisë së Zhvillimit Ekonomik). Për më tepër, Ligji duhet të ofrojë mundësinë që, në rast nevojë, Ministria e Financave mund të angazhojë ekspert/kompani ligjore për të ndihmuar Ministrinë në përcaktimin e përputhshmërisë ligjore të draft-marrëveshjeve . Për këtë qëllim, Ministria e Financave duhet të ndan njëjete buxhetore adekuat.</p>	Pranohet pjesërisht	<p>Duke marrë parasysh se koncept dokumentet adresojnë çështje të përgjithshuara, grupi punues nuk e përfshinë komentin në koncept dokument, megjithatë do ta marre ne konsiderate giate draftimit të ligjit për borxhin shtetëror, si koment te rëndësishëm.</p>
15		<p>Çështja e dytë: Përcaktimi ligjor i procedurave të negociimit. A mendoni se përcaktimi i një procedure për negociim dhe nënshkrim të marrëveshjeve puto financiare eviton vështirësitë e deri tanishme dhe krijon siguri juridike?</p>	Pranohet pjesërisht	<p>Duke marrë parasysh se komenti ka te bëjë me aktet nen-ligjore, grupi punues do ta marre ne konsiderate</p>

<p>Komenti: Procedurat specifike të negocimit dhe kontraktimit të borxhit duhet të rregullohen me akte nënligjore të cilat duhet të rishikohen në baza vjetore. Megjithatë, ligji duhet të përcaktojë parimet themelore të procedurës, në pajtim edhe me Ligjin për Marrëveshjet Ndërkombëtare, që pastaj shfajellohen përmes akteve nën-ligjore.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ligji i ri duhet të përmbajë provizione të qarta rreth kompetencave institucionale për nxjerrjen e akteve nën-ligjore për procedurën e negocimit dhe kontraktimit të borxhit, afatin e rishikimit të procedurave, procedurave që duhet ndjekur në rast të përjashtimeve të mundshme, dhe procedurave që duhet ndjekur në rast të konflikteve me ligje të tjera që mund të vijnë në të ardhmen. - Përcaktimi i detalizuar i procesit përmes akteve nënligjore e bën ligjin (për borxhin publik) më relevant, duke ofruar fleksibilitet për përshatje ndaj rrethanave që ndryshojnë (p.sh. organizimin e brendshëm të institucioneve; ndryshimet në ambientin kreditor Kosovar dhe atë ndërkombëtar efj). - Kjo çasje do të siguronte hapësirën e nevojshme ligjore për të ndërmarrë hapa pro-aktiv dhe të menjëhershëm për sigurimin e stabilitetit makro-fiskal. 	<p>gjate draftimit të ligjit si dhe akteve-nenligjore.</p>
<p>16</p> <p>Çështja e tretë: Roli i MF-së për huamarrjen e organizatave jo-buxhetore.</p> <p>Komenti: Në parim, ne mendojmë se të gjitha obligimet kreditore (shlyerja e të cilave mund ti ngarkohet Republikës së Kosovës si pasojë e paaftësisë së ndonjë institucioni për të shërbyer kredinë) duhet të marrë pëlqimin e institucioneve vendimmarrëse qeveritare për të ruajtur stabilitetin makro-fiskal.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Megjithatë, kjo nevojë duhet të balancohet ndaj kostos së analizës dhe dhënies së pëlqimit për huamarrje. Si rezultat, ne mendojmë se ligji i ri duhet të përfshijë provizione të cilat caktojnë llojin e huamarrjes nga institucione të ndryshme për të cilin nevojitet pëlqimi i Ministrisë së Financave. - Në minimum, huamarrja e cila kërkon peng (kolateral), humbja e të cilit do të bënte të pamundur vazhdimin e operimeve të institucionit huamarrës, duhet të marrë pëlqimin e Ministrisë së Financave. Kjo do të siguronte që Qeveria e Kosovës të jetë në dijeni për rreziqet e mos-performancës së institucioneve, mos- 	<p>Pranohet pjesërisht</p> <p>Komenti është i adresuar ne mënyrë të përgjithësuar ne koncept dokument, duke përfshirë rolin e MF si dhënëse e pëlqimit paraprak për të gjitha huamarrjet edhe nga ndërmarrjet publike, megjithatë ne menyre specifike do të definohen me rastin e hartimit të draft-ligjit për borxhin shtetëror.</p> <p>Per kete qellim, ne kohen e duhur, do te aranzhohen</p>

17	Zyra e Fonitit Monetar Ndërkombëtar	<p>funkcionimi i të cilave mund të ndikojnë në stabilitetin makro-fiskal.</p> <p>- Gjithashtu, ky pëlqim do t'i mundësojë Ministrisë së Financave parashikimin më të kujdesshëm të strategjisë dhe nivelit të borxhit, duke marrë parasysh rrezikshmërinë e borxheve terciare.</p> <p>- Sidoqoftë, huamarrjet e Ndërmarrjeve Publike për sipëzime operative afat-shkurtra (deri në një vlerë të parapërcaktuar), të cilat nuk përbëjnë rrezik substancial ndaj institucionit kredimarrës mund të procedohen pa pëlqim të Ministrisë së Financave</p> <p><i>Çështja e parë: Zhvendosja e autorizimit për huamarrje ndërkombëtare nga parlamenti në qeveri.</i></p> <p>Përdërisa përgjegjësia për negocimin e borxhit të jashtëm duhet të zhvendoset nga MPJ në MF, dispozita që kërkon miratimin parlamentar me shumicë të përbërë nga parlamenti ka qenë një mbrojtje solide për të siguruar transparencë dhe konsensus. Në rekomandojmë ruajtjen e masave të tilla për emetimin e obligacioneve ndërkombëtare dhe huamarrjen ndërkombëtare nga donatorët bilateralë. Në lidhje me huamarrjen ndërkombëtare nga IFN-të, autorizimi mund të sigurohet në ligjin vijtor të buxhetit.</p>	Pranohet pjesërisht	Përmes koncept dokumentit nuk është propozuar zhvendosja e procesit të aprovimit nga Kuvendi në Qeveri. Por rishikimi i rolit të MPJ në procesin e huamarrjes, si koment është i adresar në koncept dokument.	konsultime të veçanta me USAID për ekspertize në këtë drejtim.
18		<p><i>Çështja e dytë: Garancitë Shtetërore</i></p> <p>Trajtimi i garancive (eksplicite dhe implicite) mund të jetë më gjithëpërfshirës. Në veçanti, ligji i ri mund të mbulojë aspektet e mëposhtme:</p> <p>- Borxhi i garantuar aktualisht regjistrohet si një detyrim, në vend të një detyrimi të mundshëm. Ndërsa ekzistojnë qasjet të ndryshme për vlerësimin dhe regjistrimin kontabël të garancive, ne rekomandojmë zbatimin e një qasje konservative të sigurimit të plotë dhe llogaritjes së borxhit të garantuar si një detyrim, për të lejuar mbulesë të mjaftueshme të financave publike. Në secilin rast, borxhi i garantuar duhet të vazhdojë të llogaritet kundrejt kufirit të borxhit publik prej 40 për qind të BPV-së dhe kundrejt kufirit të borxhit prej 30 për qind të BPV-së sipas klauzolës së investimeve të rregullës fiskale.</p>	Pranohet pjesërisht	Duke marrë parasysh se koncepti dokumenti adreson çështje të përgjithshme, grupi punues nuk e përfshinë komentimin në koncept dokument, megjithatë do ta marrë në konsideratë gjate draftimit të ligjit për borxhin shtetëror, si koment të rëndësishëm, dhe që do të ketë hapësire të veçante brenda ligjit. Per kete qellim, ne kohen e duhur, do te aranzhohen	

	<p>- Ligji i ri gjithashtu mund të përcaktojë kufijtë për borxhin e garantuar, ose si kufijtë të përcaktuara me kohë ose si kufijtë absolut që duhet të respektohen në çdo kohë. Këto kufizime duhet të marrin në konsideratë nivelin e borxhit publik në mungesë të realizimit të garancive dhe perspektivës së qëndrueshmërisë, si dhe perspektivat afatmesme fiskale dhe kontributin në rritjen e operacioneve të garantuara.</p> <p>- Ligji i ri gjithashtu duhet të shtrëngojë kërkesat për dhënien e garancive për (i) sektorin privat duke i kufizuar ato vetëm në projekte me prioritet ekonomikisht të qëndrueshme dhe (ii) subjektet e sektorit publik duke futur kritere për aftësinë solvente që kanë dhe likuiditetin e tyre. Subjektiviteti i përmendur në konceptin dokumentin mund të zbutet nëse MF zhvillon një metodologji të bazuar në informatat financiare të audituara për të identifikuar problemet potenciale të likuiditetit ose solventitetit. Ka një literaturë të gjerë rreth kufijve kritikë për treguesit financiar që mund të merren parasysh në hartimin e kësaj metodologjie, që mund të rregullohet në aktet nënligjore.</p> <p>- Në të njëjtën mënyrë, llogaritja e tarifës duhet të mbështetet gjithashtu në metodologjinë e njëjtë të vlerësimit të rrezikut, pasi që tarifa është çmimi i rrezikut që qeveria merr, plus kostot administrative dhe pagesat e tjera. Sidoqoftë, sa më pak informata të disponueshme për të përcaktuar një tarifë aktuariale të drejtë, aq më bindëse arsyet për të përfshirë në ligjin e ri një kërkesë për kolateral për të parandaluar një rënie në vlerën neto, duhet materializoj garancinë. Së fundmi, menaxhimi i tarifave nga Thesari (duke përfshirë krijimin e mundshëm të një fondi) gjithashtu duhet të rregullohet me ligj, duke siguruar përputhshmërinë e tij me legjislacionin e menaxhimit të parësë së gatshme.</p> <p>- Nën-huazimet duhet të nënshtrohen trajtimi të ngjashëm si garancitë, sa i përket kërkesave për vlerësimin e rrezikut. Legjislacioni sekondar gjithashtu duhet të sigurojë një trajtim të tyre adekuat në kontabilitetit, ku operacionet jepen njëkohësisht rritje të një aseti dhe detyrimi financiar për qeverinë qendrore, dhe tarifat gjithashtu mund të konsiderohen si çmimi për rrezikun diferencial të marrë nga qeveria.</p>	<p>konsultime të veçanta me FMN për ekspertize në këto drejtim.</p>
--	--	---

19	<p>Çështja e tretë: Huamarrjet e ndërmarrjeve shtetërore dhe huamarrjet e komunave</p> <p>-Mbështesim që huamarrja e ndërmarrjeve shtetërore/komunave të jetë subjekt i miratimit nga Ministria e Financave. Ligji mund të përfshijë kufijtë për borxhin e tyre dhe kriteret për të vlerësuar solventitetin dhe likuiditetin e entitetit.</p> <p>-Megjithatë, kjo kërkesë nuk mund të konsiderohet si e veçuar dhe duhet të jetë pjesë e një sistemi të tërë monitorimi të performancës dhe rreziqeve të ndërmarrjeve shoqërore/komunave. Qeveria duhet të sigurojë që legjislacioni plotësues mbi mbikëqyrjen e NSH-ve/komunës të amandamentohet, kështu që procedurat e monitorimit të ofrojnë të dhëna të nevojshme mbi autorizimet e huamarrjes. Ligji i ri gjithashtu mund t'i referohet legjislacionit sekondar për përkufizimin e kriterëve të sakta për të informuar autorizimin e huamarrjes, siç është niveli i rrezikut të shprehur ose të nënkuptuar nga qeveria dhe i lidhur me secilën NSH/komunë, si dhe konsiderimin për qëndrueshmërinë e borxhit.</p>	<p>Pranohet pjesërisht</p>	<p>Komenti është i adresuar në mënyrë të përgjithshme në koncept dokument, duke përfshirë rolin e MF si dhënëse e pëlqimit paraprak për të gjitha huamarrjet edhe per nivelin komunal, megjithatë mekanizmi dhe procesi i brendshëm brenda MF sipas komentit do të definohen me rastin e hartimit të draft-ligjit për borxhin shtetëror.</p>
----	--	-----------------------------------	--

Me date: 28.06.2018

Kryesuesi i Grupit Punues: Ahmet Ismaili



Republika e Kosovës

Republika Kosova - Republic of Kosovo

Qeveria - Vlada - Government

MINISTRIA E FINANCAVE

MINISTARSTVO FINANCIJE / MINISTRY OF FINANCE

The Final Report of Concept Document on State Debt

June 2018

Upon finalizing the public consultation process, the comments received, were reviewed by the working group who is responsible for drafting the Concept Document on State Debt. Based on the result of reviewing the comments and recommendations of the consultation, the final draft of the Concept Document was drafted. Below we have presented the detailed information regarding the consultation process, the parties consulted, and comments that we have received from the consulted parties. The report also provides information on each comment that has been considered as well as explanations and reasoning for each comment that has not been taken into account.

The working group made sure that the concept document is sent for prior and public consultation. Consequently, the concept document was initially sent for prior consultation to relevant parties in the Government in order to provide comments within 15 working days. During this time we have received comments on the concept document on state debt by the Government Coordination Secretariat (GCS) and the Legal Office of the Prime Minister (OPM). The comments received by the GCS were general around the structure and content of the concept document, as well as the requirement that the concept document be clearly described so that it can be easily understood also by the persons who do not belong to the relevant field. On the other hand, the comments received by the Legal Office OPM were general at the content of the concept document, requiring for the content to be more specific and provide solutions towards problems that have brought the need for changing the law. The comments from Office of Prime Minister were received and incorporated by the Working Group in the Concept Document prior to submission for public consultation.

Likewise, the working group has ensured the submission of necessary public consultation documents via electronic mail as well as the electronic consultation platform. The documents submitted for consultation through the two methods are:

- a) Consultation Document for the Concept Document on State Debt

b) Concept Document on State Debt

The documents were submitted via electronic e-mail to the electronic addresses of development partners, chambers of commerce, associations and organizations of civil society organizations, found on the official list for consultations received from the legal office of the Ministry of Finance. More specifically, e-mail has been sent to the following partners;

1. Association of Kosovo Municipalities
2. Kosovo Banking Association
3. Kosovo Chamber of Commerce (KCC)
4. Kosovo Business Alliance (KBA)
5. American Chamber of Commerce (ACC)
6. The German-Kosovar Chamber of Commerce (GKCC)
7. European Commission Liaison Office
8. Ombudsman
9. OSCE Department of Human Rights and Communities of OSCE
10. EULEX Legal Office
11. GAP Institute
12. Riinvest Institute
13. KIPRED Institute
14. USAID
15. EIC
16. BSCK

17. World Bank

18. International Monetary Fund.

The comments on the concept document of state debt can be submitted via the electronic platform www.konsultimet.rks-gov.net or at luljeta.muqolli@rks-gov.net. The time available for the consulted parties to make the written contribution and eventual comments was 15 working days. The parties that contributed with their comments were USAID - respectively from the Project 'Partnerships for Development' and the International Monetary Fund. Their comments were specific and oriented towards the law on state debt. Given that we are at the stage of public consultation on the concept document which has general content of matters that will be regulated by law, the working group responsible for drafting the Concept Document on State Debt has agreed that these comments should not be included in the concept document, but to be taken into account when drafting the law and sub-legal acts. The following table presents the comments received from the two consultative parties mentioned above.

As a result of the work of reviewing the comments and recommendations of the consultation, the Working Group has drafted the final draft of the Concept Paper.

Annex 1 of this document presents the comments received from the two consultants mentioned above as well as the comments received from the Government Coordination Secretariat (SCC) and the Legal Office of the Prime Minister's Office (OPM). **Annex 1 - detailed table with contributor information, explanations for comments received**

The final report of consultations on Concept Document for State Debt			
THE RECEIVED AND REVIEWED COMMENTS BY THE WORKING GROUP AT PHASES OF CONSULTATIONS			
N o.	The person providing comment	Provided comments	Status of the comments: - Accepted - Partially Accepted - Not Accepted
1	Legal Office of OPM	In the introduction part of the concept paper, an explanation is provided and clarified that the current applicable law is non-comprehensive and incomplete which intends to provide explanations in the description and definition of the case (see pages 2,3,4 and 5) but that the wording in the current version remains very general without specifying what are the concrete obstacles in the implementation of the current applicable law. Therefore, the Legal Office considers that at description of the problem, it shall provide concrete evidence of the difficulties. As an example we can take what is emphasized on page 3 of the concept document, respectively in "Complicated procedures for debt contracting". In this case, the clarification is provided that the current law does not foresee any provision on how to negotiate and sign a domestic or international financial agreement, while referring to the international agreements law. If it is proposed that with this concept document to foresee such procedures in the law on state debt, than in this case it is necessary to provide clarification on how to ensure the avoidance of legal collision with the current applicable law applicable on international agreements.	Accepted
2	Legal Office of OPM	Regarding the part of the legislation, the Office considers that the steps described in the Concept Paper Handbook should be followed which requires to list relevant legislation that is related to the issue dealt with in the concept paper, but in this case other than the description of the purpose of the laws and sub-legal acts (which was offered) should also be explained how this legislation is related and influenced by the concept document being dealt with.	Accepted
			Justification Comments (comments for not accepted and partially accepted is obligatory)

3	Legal Office of OPM	In Chapter 3 goals and objectives, it is stated that the MoF through this policy aims to eliminate the legal conflict between the applicable laws while in the concept document are not evidenced cases of conflict of legal provisions between the laws in force. In this context, we consider that the proposing body should submit the contradictory provisions in the concept document so that during drafting the new law, the same ones will be taken into consideration.	Accepted	
4	Legal Office of OPM	The recommended Option 2 proposes the drafting of a new law on state debt, but no explanation is given whether the drafting of the new law requires any other change to the legal framework in force in order to achieve the aim of the concept document conceptual in order to have a law which establishes a precise legal basis that regulates all aspects related to the state debt to the aspects of negotiating and taking over the financial obligations. If so, which laws and other sub legal acts should be initiated for amendment and supplementation.	Partially Accepted	For other laws it is not required to be amended. The sub-legal acts in force will be reviewed according to the new law.
5	Legal Office of OPM	Considering that the Concept Document provides the practices of other countries in terms of state debt, it would be very important to look precisely at the scope of the law on state debt in those countries and if other countries have regulated all the process in a particular law such as the aspects of initiating, negotiating and signing a borrowing agreement to other aspects of the institutional structure and the scope of each law enforcement mechanism.	Accepted	
6	Government Coordinatination Secretariat - OPM	The Concept Document on State Debt drafted by the Ministry of Finance is a policy proposal that needs to be clearly described in a way that is easily understood by non-professionals of the relevant field.	Accepted	
7	Government Coordinatination Secretariat - OPM	Part 1 introduction of concept document on State Debt respective references to be corrected with strategic documents of Government which includes Public debt as well as connection with field of European Integration.	Accepted	
8	Government Coordinatination Secretariat - OPM	Part 2 Definition of issue / main problem. This chapter emphasized most problematic issues related to that State Debt in current law isn't accurately defined, but the content of Law gives understanding that law into force on Public Debt reviews State	Accepted	

		Debt and that many public institutions are left out of current regulation with law into force. It has to be mentioned at this point, which institutions have been left out of current regulation.		
9	Government Coordination Secretariat - OPM	At current policy: the part which speaks about laws and bylaws, respectively Law no. 03/L-175 Law on Public Debts, Ministry of Finance is obliged to draft Program on Debts Management and Strategy on Debts Management, through Division on Debts Management at Treasury/MF. Our question is whether these documents exist, and what the contribution was of identified legal deficiencies on realizing respective targets and other related issues?	Accepted	
11	Government Coordination Secretariat - OPM	At chapter 4: Options. In frame of this chapter more concrete actions should be given in details on how defined problems will be addressed in order to be better understand the opportunity of realizing defined objectives.	Accepted	
12	Government Coordination Secretariat - OPM	Chapter 7. Consulting: Apart presented parties, whose contributions are included in drafting this policy, we propose that: - Consulting process should take place according to regulation no. 09/2011 on Rules and Procedures of Government and Regulation on Minimal Standards of Consulting. - Also, consulting results either in online platform, (Minimal Consulting Standards) or other forms as roundabouts, conferences, etc., should be presented in a form of report stressing the name of organization which provide comments, comment or reply by Ministry that in which scale the comment has been accepted, (accepted comments even those partly accepted should be included in text of concept document) and clarification of Ministry in cases when comment isn't accepted.	Accepted	
13	Government Coordination Secretariat - OPM	At chapter 10. Communication Character of presenting information in this chapter aims purposes or the way of communication process of politics about aimed draft law, thus, review and analyze the content of this chapter given in manual on drafting concept documents and explanatory memorandums no. 074/2012 and act pursuant to following concept	Accepted	

	<p>- We are of opinion that for this policy should be developed and drafted a communication plan even at this stage of development/ its drafting.</p> <p>- To identify and use means of communication as: publishing at web site, and use of media for communicating new policy for public, especially this should be done when this concept document will be approved by Government.</p>	
14	<p>"USAID project " Partnerships for Development"</p> <p>First issue: <i>The overall inclusion in agreements negotiation. Should other institutions be involved in negotiations other than MoF and beneficiaries?</i></p> <p>Comment: In cases where a beneficiary is a non-budgetary organization (public enterprise), then the Law on Public Debt should also require the participation of its financial officer, and not just the budget organization that covers the scope of the public enterprise (eg Ministry of Economic Development).</p> <p>Moreover, the Law should provide the possibility that, if necessary, the Ministry of Finance may engage legal experts / companies in order to assist the Ministry in determining the legal compliance of draft agreements. For this purpose, the Ministry of Finance should allocate adequate budgetary resources.</p>	<p>Partially accepted</p> <p>Given that the concept papers address general issues, the working group does not include the comment in the concept paper, but will be taken into account when drafting the law on state debt as an important comment.</p>
15	<p>Second issue: <i>Legal determination of Negotiation Procedures. Do you think that the designation of a procedure for negotiating and signing a purely finance agreement avoids the current difficulties and creates legal certainty?</i></p> <p>Comment: Specific negotiation and debt contracting procedures should be regulated by sub-legal acts that need to be revised annually. However, the law should set out the basic principles of the procedure, in accordance with the Law on International Agreements, which are then elaborated through sub-legal acts.</p>	<p>Partially accepted</p> <p>Given that the comment is related to sub legal acts, the working group will consider it when drafting the law and sub legal acts.</p>

16		<p>-The new law should contain clear provisions on institutional competencies for issuing sub-legal acts for the negotiation and contracting of debt procedures, timeline procedures for revision, procedures to be followed in case of possible exemptions, and procedures to be followed in case of conflicts with other laws that may come in the future.</p> <p>- Detailed determination of the process through sub-legal acts makes the law (on public debt) more relevant, providing flexibility for adapting to changing circumstances (eg internal organization of institutions, changes in the Kosovo and international credit environment etc.)</p> <p>- This approach would provide the necessary legal ability to take proactive and immediate steps towards ensuring macro-fiscal stability.</p> <p>Third issue: <i>The role of MoF on borrowing from non-budget organizations.</i></p> <p>Comment: in principle, we believe that all borrowing obligations (for which settlement the Republic of Kosovo may be burdened as a result of the inability of any institution to serve the borrowing) must obtain the consent of governmental decision-making institutions in order to preserve macro-fiscal stability.</p> <p>- However, this needs to be balanced against the cost of analysing and giving consent to borrowing. As a result, we think that the new law should include provisions that determine the type of borrowing from different institutions for which the consent of the Ministry of Finance is needed.</p> <p>- At a minimum, the borrowing that requires collateral, the loss of which would make it impossible to continue with the operations of the borrowing institution, must obtain the consent of the Ministry of Finance. This would ensure that the Kosovo Government is aware of the dangers of non-performance of the</p>	Partially accepted	
				<p>The comment is addressed generally in the concept paper, including the role of the MoF as a provider of prior consent to all borrowings by public enterprises, but will be specifically defined in the drafting of the draft Law on State Debt.</p> <p>For this purpose, timely consultation will be arranged with USAID for expertise in this regard.</p>

		<p>institutions, the non-functioning of which may affect macro-fiscal stability.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Likewise, this consent would enable the Ministry of Finance towards the most detailed forecast strategy and the debt level, given the risk of tertiary debits. - However, Public Enterprise borrowings for short-term operating expenses (up to a predetermined value) that does not pose a substantial risk to the borrowing institution may be processed without the consent of the Ministry of Finance. 		
17	<p><i>International Monetary Fund, Office in Prishtina</i></p>	<p>First issue: <i>Moving the authorization for foreign borrowing from parliament to the government.</i> While the responsibility for negotiating external debt should be moved from MFA to MoF, the provision requiring parliamentary approval with supermajority by parliament has been a solid safeguard to ensure transparency and consensus. We recommend maintaining such safeguards for external bond placements and external borrowing from bilateral donors. With respect to external borrowing from IFIs, authorization could be provided in the annual budget law.</p>	Partially accepted	<p>The concept paper does not propose to shift the process of approval from the Assembly to the Government but to review the role of the MFA in the borrowing process. As a comment it is addressed in the concept paper.</p>
18		<p>Second issue : <i>On state Guarantees</i> The treatment of (explicit and implicit) guarantees could be more comprehensive. In particular, the new law could cover the following aspects:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Guaranteed debt is currently recorded as a liability, instead of a contingent liability. While different approaches to valuing and accounting for guarantees exist , we recommend applying a conservative approach of full provisioning and counting guaranteed debt as a liability to allow for sufficient public finance buffers. In any case, guaranteed debt should continue to be counted against the public debt ceiling of 40 percent of GDP, and 	Partially accepted	<p>Given that the concept paper addresses general issues, the working group does not include the comment in the concept paper, but it will be taken into account when drafting the law on state debt as an important comment, and it will have a special space within the law. For this purpose, timely consultation will be arranged</p>

	<p>against the 30 percent of GDP debt ceiling under the investment clause of the fiscal rule.</p> <ul style="list-style-type: none"> - The new law could also set limits for guaranteed debt, either time-bound or as absolute ceilings that must be respected at any time. These limits should take into consideration the level of public debt in the absence of guarantee realization and sustainability prospects, as well as the medium-term fiscal prospects and the contribution to growth of the guaranteed operations. - The new law should also tighten the requirements for guarantees extended to (i) the private sector by restricting them to economically viable priority projects only, and (ii) public sector entities by introducing criteria for their solvency and liquidity. The subjectivity alluded to in the concept note can be mitigated if MoF develops a methodology based on audited financial information to identify potential liquidity or solvency problems. There is a wide literature about critical thresholds for financial ratios that can be considered in drafting this methodology that could be anchored in by-laws. - By the same token, the calculation of the fee should also rely on the same risk assessment methodology, since the fee is the price of risk that the government assumes, plus administrative costs and other charges. In any case, the less information available to set an actuarially fair fee, the more compelling the reasons to include in the new law a requirement of collateral to preempt a decline in net worth should the guarantee materialize. Lastly, the fee management by the Treasury (including the eventual creation of a fund) should also be regulated by the law, ensuring its consistency with cash-management legislation. - On-lending should be subject to a similar treatment as guarantees, in terms of its risk assessment requirements. 	<p>with the IMF for expertise in this regard.</p>
--	---	---

19		<p>Secondary legislation should also ensure an adequate accounting treatment, whereby the operation gives simultaneously rise to a financial asset and liability for central government, and fees could also be contemplated as the price of the differential risk assumed by the government.</p> <p>Third issue : On state-owned enterprise (SOE) and municipality borrowing</p> <ul style="list-style-type: none"> - We support that SOE/municipality borrowing be subject to approval by the Ministry of Finance. The law could include ceilings on their debts, and criteria to assess the solvency and liquidity of the entity. - However, this requirement cannot be considered in isolation and should be part of a whole monitoring system on SOE/municipality performance and risks. The government should ensure that complementary legislation on SOE/municipality oversight is also amended, so that monitoring procedures provide the necessary inputs to borrowing authorizations. The new law may also refer to secondary legislation the definition of precise criteria informing the borrowing authorization, such as the level of explicit or implicit risk borne by the government and associated to each SOE/municipality, as well as debt sustainability considerations. 	Partially accepted	The comment is addressed generally in the concept paper, including the role of MoF as a provider of prior consent to all borrowings for the municipal level, however the internal mechanism and process within MoF according to the comment will be defined when drafting the draft law on state debt.
----	--	--	--------------------	--

On 28.06.2018

Head of the Working Group: Ahmet Ismaili



Republika e Kosovës
Republika Kosova - Republic of Kosovo
Qeveria - Vlada - Government

MINISTRIA E FINANCAVE
MINISTARSTVO ZA FINANSIJE / MINISTRY OF FINANCE

Završni izveštaj o konsultacijama

Koncept dokumenta o državnom dugu

Priština, jun 2018

Nakon završetka procesa konsultacija sa javnošću, primljeni komentari su pregledani sa radnom grupom odgovornom za izradu Koncept dokumenta o državnom dugu. U nastavku su predstavljene detaljne informacije o procesu konsultacija, o konsultovanim stranama, o komentarima koje smo dobili od konsultovanih strana. Izveštaj takođe daje informacije o svakom komentaru koji je razmotren i objašnjenja i obrazloženja za svaki komentar koji nije uzet u obzir.

Radna grupa se pobrinula da se Koncept dokumentat podnese na prethodne i javne konsultacije. Shodno tome, Koncept dokumentat je dostavljen za prethodne konsultacije sa relevantnim stranama u Vladi da komentariše u roku od 15 radnih dana. Tokom ovog vremena smo dobili komentare u vezi sa Koncept dokumentom o državnom dugu od Koordinacionog saveta Vlade (KSV) i Kancelarije premijera. Primljeni komentar od KSV su fokusirani na strukturi i sadržaju koncepta, i zahtev da koncept dokumentat bude jasno opisan kako bi bio lakše razumljiv i od osoba koje ne pripadaju relevantne oblasti. S druge strane, komentari primljeni od Pravne kancelarije KP su fokusirani na sadržaj Koncept dokumenta , tražeći da njegov sadržaj bude precizniji i pruži rešenje za probleme koji su doveli do potrebe da se promeni zakon. Komentari o KP su prihvaćeni i uključeni u Koncept dokumentu radne grupe pre dostavljanja na javnu konsultaciju.

Takođe, radna grupa se pobrinula da se neophodni dokumenti za javne konsultacije šalju putem elektronske pošte, kao i elektronske platforme za konsultacije. Dokumenti koji se šalju na konsultacije, kroz dve metode, su:

- a) Konsultativni dokument za Koncept dokument o državnom dugu
- b) Koncept dokument o državnom dugu

Dokumenti su šaljeni elektronskom poštom na elektronske adrese razvojnih partnera, privrednih komora, udruženja, asocijacija i organizacija civilnog društva koji se nalaze na zvaničnoj listi za konsultacije dobijene od pravne kancelarije Ministarstva finansija. Preciznije, e-mail je poslan sledećim partnerima:

- 1. Asocijacija kosovskih opština
- 2. Kosovsko udruženje banaka
- 3. Privredna komora Kosova (PKK)
- 4. Kosovska biznis alijansa (KBA)

5. Američka privredna komora (APK)
6. Nemačko-kosovska privredna komora (N-KPK)
7. Kancelarija za vezu Evropske komisije
8. Narodni advokat
9. Odejenje za ljudska prava OEBS-a i zajednica OEBS
10. Pravni ured EULEKS-a
11. GAP Institut
12. Riinvest Institut
13. KIPRED Institut
14. USAID
15. EIC
16. BSCK
17. Svetska banka
18. Međunarodni monetarni fond.

Komentari oko Koncept dokumenta za državni dug, mogu se dostaviti putem elektronske platforme www.konsultimet.rks.gov.net ili na elektronsku adresu lujeta.mugolli@rks-gov.net. Vreme koje je konsultantima pruženo za pisani doprinos i eventualne komentare je 15 radnih dana.

Strane koje su doprinele ovim komentarima su USAID - odnosno projekat "Partnerstva za razvoj" i Međunarodni monetarni fond. Njihovi komentari bili su specifični i orijentisani prema zakonu o državnom dugu. S obzirom da smo u fazi javne konsultacije o koncept dokumentu, koji ima opšti sadržaj pitanja koja će biti regulisana zakonom, radna grupa odgovorna za izradu Koncept dokumenta o državnom dugu složila se, da se ovi komentari ne trebaju uključiti u Koncept dokument, nego da se uzmu u obzir pri izradi zakona i podzakonskih akata.

Kao rezultat rada razmatranja komentara i preporuka konsultacija, radna grupa je razvila **poboljšani konačni nacrt Koncept dokumenta**. U Prilogu 1. ovog dokumenta prikazani su primljeni komentari od obe gore navedene konsultovane strane i primljene komentare od Koordinacionog saveta Vlade (KSV) i Pravne kancelarije Kancelarije premijera (KP).

Prilog 1 - tabela sa detaljnim informacijama o doprinosiocu, obrazloženja za primljene i odbijene komentare

IZVEŠTAJ KONSULTACIA O KONCEPT DOKUMENTU O DRŽAVNOM DUGU			
PRIMLJENI I RAZMATRANI KOMENTARI OD RADNE GRUPE U TOKU KONSULTACIJA			
Br.	Komentator	Dati komentari	Status komentara - Prihvaća se - Delimično se prihvata, - Ne prihvata se
1	Pravna kancelarija KP-a	<p>Dati komentari</p> <p>U uvodu koncept dokumenta, nudi se objašnjenje da sadašnji zakon na snazi je nepotpun i nije sveobuhvatan koji onda ima za cilj da pruži objašnjenja u opisu i definisanju pitanja (vidi strane 2,3,4 i 5), ali da formulacija u trenutnoj verziji ostaje više generalizovana bez navođenja šta su konkretne prepreke u primeni postojećeg zakona.</p> <p>Stoga, Pravna kancelarija smatra da kod opisa problema daju konkretni dokazi o poteškoćama. Kao primer možemo uzeti ono što je navedeno na strani 3. ovog Koncept dokumenta, odnosno „Komplikovane procedure za ugovaranje duga.“ U ovom slučaju daje se objašnjenje da sadašnji zakon ne predviđa bilo koje odredbe o tome kako doći do pregovora i potpisivanja nacionalnih i međunarodnih finansijskih sporazuma, a ispod upućuje na zakon o međunarodnim sporazumima. Ako se predloži da se u ovom koncept dokumentu predvide takvi postupci u Zakonu o javnom dugu, u ovom slučaju potrebno je da se pruži objašnjenje o tome kako da se obezbedi izbegavanje zakonskih suprotnosti sa trenutnim zakonom o međunarodnim sporazumima.</p>	<p>Komentari (komentar o delimičnom prihvatanju i neprihvatanje komentara je obavezno)</p> <p>Prihvaća se</p>
2	Pravna Kancelarija KP-a	Što se tiče ostataka zakona, Kancelarija smatra da treba pratiti korake koji su opisani u Uputstvu za izradu Koncept dokumenta koji zahteva da bude naveden u relevantno zakonodavstvo koje se odnosi na pitanje koji tretira koncept dokumenta, ali u ovom	Prihvaća se

		slučaju, pored opisa ciljeva zakona i podzakonskih akata (koji je ponuđen), takođe bi trebalo objasniti kako ovo zakonodavstvo odnosi i utiče na Koncept dokument koji se tretira.		
3	Pravna Kancelarija KP-a	Poglavlje 3, svrhe i ciljeve, je rečeno da MF kroz ovu politiku ima za cilj da eliminiše pravni sukob između važećih zakona, dok u koncept dokumentu nisu evidentirani slučajevi sukoba između određaba važećih zakona. U tom kontekstu, smatramo da predlagačko telo treba da podnese kontradiktorne odredbe u koncept dokumentu, tako da prilikom izrade novog zakona, iste uzmu u obzir.	Prihvaća se	
4	Pravna Kancelarija KP-a	Preporučena opcija 2 predlaže izradu novog zakona o državnom dugu, ali ne nudi bilo kakvo objašnjenje da izrada novog zakona dali zahteva bilo kakvu izmenu u važećem pravnom okviru, u cilju da se postigne cilj koncept dokumenta tako da imamo precizni pravni osnov koji reguliše sve aspekte koji se odnose na državni dug, do aspekta pregovora i uzimanja finansijskih obaveza. Ako je da, onda koji zakoni i drugi pravni podzakonski akti trebaju se inicirati za izmene i dopune.	Delimično se prihvata	Ostali zakoni se ne traži da se menjaju. Podzakonski akti na snazi će biti pregledani u skladu sa novim zakonom.
5	Pravna Kancelarija KP-a	S obzirom da Koncept dokument nudi prakse drugih zemalja u pogledu javnog duga, bilo bi veoma važno da se pregledaju upravo aspekti koji je delokrug zakona o državnom dugu u tim zemljama i da li druge zemlje imaju regulisan ceo proces u jedan poseban zakon, kao aspekti iniciranja, ugovaranja i potpisivanja sporazuma o zaduživanju do drugih aspekata institucionalne strukture i delokruga svakog mehanizma u sprovođenju zakona.	Prihvaća se	
6	Koordinacioni sekretarijat Vlade Kancelarija premijera	Koncept dokument o državnom dugu koji je izradilo Ministarstvo finansija je predlog politika koja bi trebala biti jasno opisana kako bi se lakše razumelo od onih koji nisu stručnjaci u relevantnoj oblasti.	Prihvaća se	

7	Koordinacioni sekretarijat Vlade Kancelarija premijera	Kod prvog dela -Uvod- Koncept dokumenta o državnom dugu isprave relevantne reference sa strateskim dokumentima Vlade, gde je uključen javni dug i veza sa oblasti evropskih integracija.	Prihvaca se	
8	Koordinacioni sekretarijat Vlade Kancelarija premijera	Deo II Definisane pitanja/ glavnog problema. U ovom poglavlju najproblematicnija pitanja navedena su da se odnose na to da državni dug u vazecem zakonu nije precizno definisan, ali od sadržaja zakona podrazumeva da zakon na snazi o državnom dugu tretira javni dug i da mnoge javne institucije su izostavljene iz trenutne regulacije sa zakonom na snazi. Ovdje treba napomenuti da koje javne institucije su ostale izvan sadašnje regulacije. Trenutna politika:	Prihvaca se	
9	Koordinacioni sekretarijat Vlade Kancelarija premijera	Trenutna politika: u delu u kome se govori o zakonima i podzakonskim aktima, posebno u Zakonu br. 03 / L-175 Zakon o javnom dugu, Ministarstvo finansija je dužno da izradi program o upravljanja dugom i strategije za upravljanje dugom, preko Divizije za upravljanje dugom u Trezor/ MF. Naše pitanje je da li postoje ovi dokumenti i koliko su doprineli pravni nedostaci koji su identifikovani u ostvarivanju relevantnih ciljeva i drugim povezanim relevantnim pitanjima?	Prihvaca se	
11	Koordinacioni sekretarijat Vlade Kancelarija premijera	U Poglavlje 4: Opcije. U okviru ovog poglavlja treba se dati u detalje konkretnije akcije kako ce se adresirati definisani problemi kako bi razumeli mogućnost ostvarivanja postavijenih ciljeva.	Prihvaca se	
12	Koordinacioni sekretarijat Vlade Kancelarija premijera	U poglavlju 7, Konsultacije: Pored predstavljenih stranaka doprinosi koji su obuhvaćeni u izradi ove politike, predlažemo da: - Proces konsultacija odvija u skladu sa Pravilnikom br. 09/2011 o radu Vlade i Pravilnikom o minimalnim standardima za konsultacije. - Takođe, rezultati konsultacija bilo u online platformi (minimalni standardi konsultacija) ili drugih oblika, kao što su okrugli stolovi, konferencije, itd. treba da budu predstavljeni u obliku izveštaja, navodeći ime organizacije koja je dala komentare, komentar,	Prihvaca se	

13	Koordinacioni sekretarijat Vlade Kancelarija premijera	<p>odgovor od Ministarstva u kojoj meri komentar je prihvaćen (ako komentari su primljeni ili delimično primljeni treba uključiti u tekstu koncept dokumenta) i pojašnjenje ministarstva u slučajevima kada se ne prihvataju komentari.</p> <p><u>Poglavlje 10. Komunikacija</u></p> <p>Karakter prezentacije informacija u ovom poglavlju odgovara ciljevima i načinu komunikacija na proces komuniciranja politika za namenjeni zakon, dakle, ispitati i analizirati sadržaj ovog poglavlja koji je dat u Uputstvu za izradu koncepta dokumenta i memoranduma objašnjenja br. 074 / 2012 i delovati po sledećem komentaru:</p> <p>- Verujemo da za ovu politiku treba da razviti i pripremiti plan komunikacija i u ovoj fazi razvoja / njegove izrade. -</p> <p>-Utvrditi i koristiti sredstva komunikacije, kao što je objavljivanje na sajtu i korišćenje medija za komuniciranje nove politike za javnost. Posebno treba da se uradi uz odobrenje koncepta dokumenta od strane Vlade.</p>	Prihvaća se	
14	Projekat USAID-a "Razvojna partnerstva"	<p>Prvo pitanje: sveobuhvatno uključivanje u pregovaranje sporazuma. Da li bi trebalo uključiti u pregovaranja druge institucije osim MF i korisnika?</p> <p>Komentar: U slučajevima kada korisnik ne-budžetske organizacije (javno preduzeće), onda bi Zakon o javnom dugu trebao zahtevati i učešće svog finansijskog službenika, a ne samo budžetske organizacije koja obuhvata obim javnog preduzeća (npr. Ministarstvo za ekonomski razvoj).</p> <p>Štaviše, Zakon treba da pruži mogućnost da, ukoliko je potrebno, Ministarstvo finansija može angažovati pravne kompanije/ stručnjake da pomognu Ministarstvu u utvrđivanju zakonske usklađenosti nacрта sporazuma. U tom cilju, Ministarstvo finansija treba da izdvoji adekvatne budžetske resurse.</p>	Delimično prihvaćen	S obzirom da koncept dokumenti adresiraju opšta pitanja, radna grupa ne obuhvata komentar na koncept dokument, međutim, će uzeti u obzir prilikom izrade zakona o državnom dugu, kao važan komentar

15	<p>Drugo pitanje: <i>Pravno određivanje pregovaračkih procedura. Da li mislite da određivanje procedure za pregovaranje i potpisivanje sporazuma o finansiranju izbegava trenutne poteškoće i stvara pravnu sigurnost?</i></p> <p>Komentar: Posebne procedure pregovaranja i ugovaranja duga treba regulisati podzakonskim aktima koji se moraju revidirati godišnje. Međutim, zakon treba da sadrži osnovne principe postupka, u skladu sa Zakonom o međunarodnim sporazumima, koji se zatim razrađuju podzakonskim aktima.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Novi zakon treba da sadrži jasne odredbe o institucionalnim nadležnostima za izdavanje podzakonskih akata za procedure pregovaranja i ugovaranja dugova, procedure za reviziju, procedure koje treba poštovati u slučaju mogućih izuzetaka i procedure koje treba poštovati u slučaju sukoba sa drugim zakonima koji mogu doći u budućnosti. - Detaljno određivanje procesa kroz podzakonske akte, čini zakon (za javni dug) postaje relevantniji, omogućavajući fleksibilnost za prilagođavanje promenljivim okolnostima (npr. unutrašnja organizacija institucija, promene u kosovskom i međunarodnom kreditnom okruženju itd.). - Ovakav pristup će obezbediti neophodan pravni prostor za preduzimanje proaktivnih i hitnih koraka, kako bi se osigurala makrofiskalna stabilnost. 	<p>Delimično prihvaćen</p>	<p>Imajući u vidu taj komentar ima veze sa podzakonskim aktima, radna grupa će uzeti u obzir prilikom izrade zakona i podzakonskim aktima.</p>
16	<p>Treće pitanje: <i>Uloga MF-se za zaduživanje ne-budžetskih organizacija.</i></p> <p>Komentar: U načelu verujemo da sve kreditne obaveze (čije se poravnanje može naplaćivati Republici Kosovo kao rezultat nemogućnosti bilo koje institucije da služe zajmu) moraju dobiti saglasnost vladinih institucija za donošenje odluka da održe makrofiskalnu stabilnost.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Međutim, ova potreba mora biti uravnotežena prema troškovima analize i davanja saglasnosti za zaduživanje. Kao 	<p>Delimično prihvaćen</p>	<p>Komentar je upućen u opštim način u koncept dokumentat, uključujući i ulogu Ministarstva finansija pružalaca prethodne saglasnosti za sve zaduživanja javnih preduzeća, međutim, posebno će se definisati prilikom izrade zakona o</p>

		<p>rezultat toga, mislimo da novi zakon treba da sadrži odredbe koje određuju vrstu zaduživanja od različitih institucija za koje je potrebna saglasnost Ministarstva finansija.</p> <p>- Minimalno, zaduživanje koje zahteva garanciju (kolateral), čiji gubitak onemogućava nastavak poslovanja institucije zaduživanja, mora dobiti saglasnost Ministarstva finansija. To bi osiguralo da je Vlada Kosova svesna opasnosti neizvršavanja institucija, čije ne funkcionisanje može uticati na makro fiskalnu stabilnost.</p> <p>- Takođe, ova saglasnost bi omogućila Ministarstvu finansija da napravi pažljiviju prognozu strategije i nivoa duga, uzimajući u obzir rizik od tercijarnih dugova.</p> <p>- Međutim, zaduživanje javnog preduzeća za kratkoročne operativne troškove (do predodređene vrednosti) koje ne predstavljaju značajan rizik za instituciju zaduživanja mogu se obrađivati bez saglasnosti Ministarstva finansija.</p>		<p>državnog duga. Za tu svrhu, u dogledno vreme, oni će biti raspoređeni odvojene konsultacije sa stručnošću USAID-a u tom pogledu.</p>
17	Kancelarija Međunarodnog monetarnog fonda	<p><i>Prvo pitanje: Premeštanje ovlašćenja za međunarodno zaduživanje od parlamenta do vlade.</i></p> <p>Iako je odgovornost za pregovore o spoljnjem dugu potrebno preusmeriti sa MSP na MF, odredba koja zahteva parlamentarno većinsko glasanje bila je solidna odbrana kako bi se osigurala transparentnost i konsenzus. Preporučujemo održavanje takvih mera za izdavanje međunarodnih obveznica i međunarodno zaduživanje bilateralnih donatora. Što se tiče međunarodnog zaduživanja od strane međunarodnih finansijskih institucija, ovlašćenje se može dati u godišnjem zakonu o budžetu.</p> <p><i>Drugo pitanje: Državne garancije</i></p>	Delimično prihvaćen	Kroz koncept dokumenta nije predložen za proces odobravanja od Skupštine, u Vladi. Ali pregled uloge MIP-a u procesu zaduživanja, kao komentar je upućen u koncept dokument.
18			Delimično prihvaćen	S obzirom da je koncept dokument bavi opštim izdavanjem, radna grupa ne uključuje komentare na koncept dokument.

	<p>Rukovanje garancijama (eksplicitno i implicitno) može biti sveobuhvatnije. Konkretno, novi zakon može obuhvatiti sledeće aspekte:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Garantovani dug se trenutno evidentira kao obaveza, umesto eventualne obaveze. Iako postoje različiti pristupi za procenu i računovodstvenu registraciju garancije, preporučujemo implementaciju konzervativnog sveobuhvatnog pristupa osiguranja i izračunavanje garantovanog duga kao obaveza, da bi omogućili dovoljno pokriće javnih finansija. U svakom slučaju, garantovani dug treba nastaviti da se računa prema granici javnog duga od 40 procenata BDP-a i prema ograničenju duga od 30 procenata BDP-a prema klauzuli o fiskalnom pravilu. - Novi zakon takođe može postaviti ograničenja garantovanog duga, bilo kao pravovremena ograničenja ili kao apsolutna ograničenja koja se moraju poštovati u svakom trenutku. Ova ograničenja treba da uzmu u obzir nivo javnog duga u odsustvu garancija i perspektive održivosti, kao i srednjoročne fiskalne perspektive i doprinos povećanom zagaranovanom poslovanju. - Novi zakon takođe treba da poostri uslove za davanje garancija za (i) privatni sektor ograničavajući ih samo na ekonomski održive prioritetne projekte i (ii) subjekte u javnom sektoru uvođenjem kriterijuma za svoju solventnost i likvidnost. Subjektivnost koja se pominje u Koncept dokumentu može se ublažiti ako MF razvije metodologiju zasnovanu na revidiranim finansijskim informacijama za identifikaciju potencijalnih problema likvidnosti ili solventnosti. Postoji obimna literatura o kritičnim granicama za finansijske indikatore koji se mogu uzeti u obzir prilikom izrade ove metodologije, koja se može regulisati podzakonskim aktima. - Isto tako, obračun naknade takođe treba da se zasniva na istoj metodologiji procene rizika, pošto je tarifa cena rizika koji vlada prima, plus administrativne troškove i druga plaćanja. Međutim, što manje informacija koje su na raspolaganju za utvrđivanje fer aktuarske naknade, to su ubedljiviji razlozi za uključivanje novog zahteva za kolateral kako bi se sprečilo smanjenje neto vrednosti, 	<p>međutim, će biti uzete u obzir prilikom izrade zakona o državnom dugu, kao važan komentar, i da će biti prostora da se odvoje u skladu sa zakonom. Za tu svrhu, u dogledno vreme, oni će biti raspoređeni odvojene konsultacije sa MMF-om na ekspertizu u ovoj oblasti. Komentar je upućen u opštim način u koncept dokumentat, uključujući uloge MF pružalaca prethodne saglasnosti za sve kredite i opštinskom nivou, ali je mehanizam i unutrašnji procesi u okviru MF prema komentarima će biti definisan na nacrt-zakon izrade za državni dug.</p>
--	---	--

		<p>mora se materijalizovati garancija. Konačno, upravljanje troškovima od Trezora (uključujući mogućnost stvaranja fonda) takođe treba regulisati zakonom, obezbeđujući poštovanje zakona o upravljanju gotovinom</p> <p>- Pod-zajmove treba podvrgnuti sličnom tretmanu kao garancije u pogledu zahteva procene rizika. Sekundarno zakonodavstvo takođe treba da obezbedi njihov odgovarajući računovodstveni tretman, pri čemu operacije istovremeno povećavaju imovinu i finansijsku odgovornost prema centralnoj vladi, a tarife se takođe mogu smatrati kao cena za diferencijalni rizik uzet od vlade .</p>		
19		<p>Treće pitanje: zaduživanje državnih preduzeća i zaduživanje opština</p> <p>- Podržavamo zaduživanje društvenih preduzeća / opština bude subjekat odobrenja od strane Ministarstva finansija. Zakon može uključivati ograničenja za svoj dug i kriterijume za procenu solventnosti i likvidnosti subjekta.</p> <p>- Međutim, ovaj zahtev ne može se smatrati zasebnim i trebao biti deo čitavog sistema praćenja učinka i rizika društvenih preduzeća / opština. Vlada treba da obezbedi da se dopunsko zakonodavstvo o nadgledanju javnih preduzeća / opština izmeri tako da procedure nadgledanja pružaju potrebne podatke o ovlašćenjima za zaduživanje. Novi zakon se takođe može odnositi na podzakonske akte za utvrđivanje tačnih kriterijuma za informisanje ovlašćenja za zaduživanje, kao što je nivo rizika koji je iskazan ili implicitan od strane vlade i koji je povezan sa svakim DP / opštinom, i razmatranje održivosti duga.</p>	Delimično prihvaćen	Komentar je upućen u opštim načina u koncept dokumentat, uključujući uloge MF pružalaca prethodne saglasnosti za sve kredite i opštinskom nivou, ali je mehanizam i unutrašnji procesi u okviru MF prema komentarima će biti definisan na nacrt-zakon izrade za državni dug.

Dana: 28.06.2018.

Predsedavajući Radne grupe : Ahmet Ismaili