



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

Nr.

Datum .10.2022

U prilogu člana 92 stav 4 i člana 93 stav 4 Ustava Republike Kosovo, na osnovu člana 4 stav 2 tačka 2.2 i člana 8 stav 1 tačka 1.3 i 1.4 Uredbe Br. 02/2021 izmenjen Uredbom Br. 04/2021 i Uredbom Br. 03/2022 o radu Vlade Republike Kosovo za Oblasti Administrativne Odgovornosti Kabineta Premijera, u prilogu člana 19 Uredbe Br. 09/2011 o radu Vlade Republike Kosovo, Vlada Republike Kosovo, na sednici održanoj .09.2022.:

P R E D L O G - O D L U K A

1. Usvaja se predlog odluke za Koncept dokumenta za oblast upravljanja javnim finansijama.
2. Ministarstvo Finansija, Rada i Transfera je dužno da u potpunosti sprovede ovu odluku.
3. Odluka stupa na snagu danom objavljivanja u Službenom listu Republike Kosovo..

Albin Kurti

Premijer Republike Kosovo

Poslat:

- sva ministarstva (ministrima)
- Generalnom Sekretaru KP
- Državnoj arhivi



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

*Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve - Ministarstvo finansija, rada i transfera -
Ministry of Finance, Labour and Transfers*

**KONCEPT DOKUMENT O OBLASTI UPRAVLJANJA JAVNIM
FINANSIJAMA**

Pripremljen od:

MINISTARSTVA FINANSIJA, RADA I TRANSFERA

Priština
Oktobar, 2022

Sadržaj

UVOD	8
POGLAVLJE 1: DEFINICIJA PROBLEMA	11
1.1 Institucionalni mehanizmi	11
1.2. Glavni dokumenti iz oblasti upravljanja javnim finansijama.....	11
1.3. Glavni problem.....	20
1.4. Analiza stabla problema.....	21
1.4.1. Pregled glavnog identifikovanog problema.....	21
1.4.2. Horizontalna pitanja vezana za ZUJFO i zakonodavstvo koje pokriva upravljanje javnim finansijama.....	26
1.4.3. Pitanja vezana za planiranje budžeta.....	35
1.4.4. Pitanja vezana za izvršenjem budžeta	40
1.4.5. Analiza transpozicije Aquis EU oblasti upravljanja javnim finansijama.....	45
POGLAVLJE II. CILJEVI	53
2.1. Povezivanje sa relevantnim dokumentima.....	53
2.2. Glavni fokus predložene politike.	53
2.3. Relevantni ciljevi Vlade.....	54
POGLAVLJE III: OPCIJE.....	55
OPCIJA 1. Opcija bez promena.....	55
OPCIJA 2. Pобољшanje implementacije i izvršenja.....	56
OPCIJA 3. Izrada Nacrta zakona o upravljanju javnim finansijama, uz održavanje postojanja posebnih zakona.....	57
OPCIJA 4. Izrada Nacrta zakona o upravljanju javnim finansijama, uključujući materiju regulisanu posebnim zakonima.....	66
POGLAVLJE IV. IDENTIFIKACIJA I PROCENA BUDUĆIH UTICAJA.....	67
POGLAVLJE IV. IZAZOVI U PRIKUPLJENJU PODATAKA.....	67
POGLAVLJE V. KOMUNIKACIJA I KONSULTACIJA.....	68
POGLAVLJE VI. POREĐENJE OPCIJA.....	68
6.1. Poređenje svih razmatranih opcija.....	68
6.2. Planovi implementacije za različite opcije.....	69
6.2.1. Plan implementacije za opciju 3	69

6.2.2. Plan implementacije za Opciju 4.....	71
POGLAVLJE IX. ZAKLJUČCI I NAREĐNI KORACI.....	74
POGLAVLJE IX: ODREDBE O PRAĆENJU I PROCENI	74
Aneks 1: Obrazac procene za ekonomski uticaj.....	78
Aneks 2: Obrazac za procenu društvenih uticaja	78
Aneks 3. Obrazac za procenu uticaja na životnu sredinu.....	82
Aneks 4: Obrazac za procenu uticaja osnovnih prava.....	85

Tabele u Koncept dokumentu

Tabela 1- Opšte informacije o Koncept dokumentu	Error! Bookmark not defined.
Tabela 2- Spisak identifikovanih dokumenata relevantnih za oblast upravljanja javnim finansijama.....	Error! Bookmark not defined.
Tabela 3 – Stablo problema, koji predstavlja glavni problem, njegove uzroke i posledice	Error! Bookmark not defined.
Tabela 4 Aquis i nacionalno zakonodavstvo o upravljanju javnim finansijama	Error! Bookmark not defined.
Tabela 5- Najznačajniji uticaji identifikovani za kategoriju uticaja	Error! Bookmark not defined.
Tabela 6 - Plan implementacije Opcije 3.....	Error! Bookmark not defined.
Tabela 7 – Plan implementacije Opcije 4	71
Tabela 8 - Poređivanje opcija	Error! Bookmark not defined.
Tabela 9 - Plan implementacije željene opcije	Error! Bookmark not defined.
Tabela 10 - Procena ekonomskog uticaja	Error! Bookmark not defined.
Tabela 11- Procena društvenog uticaja	Error! Bookmark not defined.
Tabela 12- Procena uticaja na životnu sredinu	Error! Bookmark not defined.

OPŠTE INFORMACIJE	
Naslov	Koncept dokument o upravljanju javnim finansijama
Odgovorno ministarstvo	Ministarstvo finansija, rada i transfera
Kontakt osoba	Rexhep Vasolli, <i>Direktor Odeljenja za evropske integracije i koordinaciju politika / Predsedavajući Radne grupe</i> rexhep.vasolli@rks-gov.net
AGWP	
Strateški prioritet	Vladin program; Strategija reforme upravljanja javnim finansijama; PEFA

ODLUKA	
Ključno pitanje	Funkcionalni i zakonodavni pregled oblasti UJF: – <i>Potreba za konsolidovanim normama upravljanja javnim finansijama, na osnovu trenutnih potreba Republike Kosovo u oblasti upravljanja javnim finansijama;</i> – <i>Uspostavljanje osnovnih principa upravljanja javnim finansijama;</i> – <i>Aдекватna zakonska regulativa statusa Trezora u okviru Ministarstva finansija, rada i transfera (u daljem tekstu Ministarstvo). Ovo uključuje usklađivanje sa drugim važećim zakonima koji uređuju funkcionisanje državne uprave i povezane funkcije;</i> – <i>Izbegavanje konfliktih normi u okviru važeće zakonske regulative u Zakonu o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti, sa relevantnim dopunama i izmenama (u daljem tekstu ZUJFO), uključujući pojašnjenje postojećih normi u cilju njihove pravilne primene;</i> – <i>Izbegavanje nepotrebnih i zastarelih odredbi u okviru važeće zakonske regulative u ZUJFO;</i> – <i>Jedinstvena regulativa fiskalnih pravila;</i> – <i>Dalje. pojašnjenje budžetskog ciklusa, uključujući pripremu Srednjoročnog okvira rashoda (SRPB) i godišnjeg budžetskog izdvajanja;</i> – <i>Regulisanje budžetskih izdvajanja u nedostatku godišnjeg zakona o budžetskim izdvajanjima;</i> – <i>Razmatranje odredbi u vezi sa budžetskim transferima, utvrđivanje i postavljanje jasnih kriterijuma za transfere unutar budžetske organizacije, Ministarstva, Vlade Republike Kosovo i Skupštine Republike Kosovo;</i>

	– Stvaranje pravne osnove za budžetiranje zasnovano na programima i učinku kao dugoročni cilj planiranja; – Stvaranje pravne osnove koja unapređuje odnos između strateških politika i planiranja budžeta.
Sažetak konsultacija	Poseban fokus Ministarstva finansija, rada i transfera bio je proces preliminarne konsultacija (sa budžetskim organizacijama) i javnih konsultacija (sa domaćim i međunarodnim akterima). Dakle, Ministarstvo je poštovalo sve standarde javnih konsultacija, mimo onih minimalnih. Ministarstvo finansija, rada i transfera je sprovelo preliminarne i javne konsultacije u skladu sa zahtevima zakona na snazi u Republici Kosovo. Tokom preliminarne konsultacija, komentari su dobijeni samo od KSV-KP. Tokom faze javnih konsultacija, koncept dokument je prosleđen mejlom nevladinim organizacijama i zainteresovanim stranama i istovremeno je objavljen na platformi za javne konsultacije u skladu sa zakonskim kriterijumima i rokovima definisanim zakonskim aktima na snazi. Tokom procesa konsultacija, dobijeni su komentari od nekoliko institucija i drugih aktera kao što su: iz Kancelarije premijera; (Koordinacioni sekretarijat Vlade, Pravna kancelarija premijera, Agencija za ravnopravnost polova); Kancelarija Evropske unije na Kosovu, (koja je prosledila komentare i mišljenje koje su rezimirali stručnjaci Kancelarije EU, EK, EULEX-a, SIGMA i EU, kao deo „Mehanizma za reviziju zakonodavstva (LRM)); i Mreža žena Kosova. Radna grupa je analizirala i adresirala komentare dobijene tokom konsultacija. Primljeni komentari su odraženi u ovom koncept dokumentu. Pripremljen je konsultativni izveštaj, sa svim pristiglim komentarima i njihovim adresiranjem, koji će se dalje obraditi zajedno sa ovim koncept dokumentom.
Predložena opcija	Izrada Nacrta zakona o upravljanju javnim finansijama

KLJUČNI OČEKIVANI UTICAJI	
Budžetski uticaji	Novi zakon o upravljanju javnim finansijama neće stvoriti dodatne budžetske troškove u njegovoj implementaciji. Naprotiv, ova nova zakonska regulativa će olakšati neke budžetske procedure koje će pomoći da se javni novac troši efikasnije.
Ekonomski uticaji	Novi Zakon o upravljanju javnim finansijama ima za cilj dalje unapređenje sistema budžetskih pravila, kroz poboljšanje njihovog planiranja, izvršenja, nadgledanja i izveštavanja. Snažan sistem upravljanja javnim finansijama ima sveukupni uticaj na razvoj, pri čemu transparentno i uz bolje i pravično planiranje

	utiče na bolje okruženje za efikasno poslovanje i javne usluge, kao i osigurava ravnopravnost svih građana iz međusektorijske perspektive. Poboljšanjem pravila planiranja, budžetska dokumentacija će biti jasnija privatnom sektoru i to će povećati interes ovog sektora za učešće u postupcima nabavki. Izbegavajući probleme postojećeg zakonodavstva koji se odnose na trošenje javnog novca, novi Zakon o upravljanju javnim finansijama će uticati u povećanju efikasnosti i efektivnosti trošenja javnog novca, a to će posledično imati i ekonomski uticaj.
Društveni uticaji	Novi Zakon o upravljanju javnim finansijama planira povećanje transparentnosti, odgovornosti efektivnosti i efikasnosti u upravljanju javnim finansijama. Povećanjem kvaliteta izveštavanja stvoriće se više mogućnosti za odgovornost, a to će povećati kredibilitet institucija Republike Kosovo. Osim toga, stvoriće se mogućnost vršenja kontrole/nadgledanja od strane spoljnih institucija (civilnog društva i drugih organizacija).
Uticaji na životnu sredinu	Preporučena opcija neće imati direktan uticaj na životnu sredinu.
Međusektorski uticaji	Izrada novog Zakona o upravljanju javnim finansijama će omogućiti stvaranje sistema pravila upravljanja javnim finansijama prilagođenih trenutnim potrebama Republike Kosovo tokom ciklusa upravljanja javnim finansijama. Ovo uključuje uspostavljanje principa upravljanja javnim finansijama, usklađivanje važećeg zakonskog okvira, kao i pojašnjavanje dužnosti i odgovornosti svih institucija koje imaju nadležnosti u oblasti upravljanja javnim finansijama. Novi zakon o upravljanju javnim finansijama i dalje će služiti kao osnova u oblasti upravljanja javnim finansijama za sve sektore.
Administrativne naknade za kompanije	Preporučena opcija neće imati direktan uticaj na kompanije, u smislu stvaranja administrativnih opterećenja za njih.
MSP testovi	Preporučena opcija neće imati direktan uticaj na MSP.

SLEDEĆI KORACI	
Kratkoročno	Planirano je da Koncept dokument o upravljanju javnim finansijama bude završen u poslenjem delu trećeg tromesečja (K3) 2022. godine i proslediti na usvajanje Vladi Republike Kosovo, nakon završetka svih relevantnih procedura.
Srednjoročno	Usvajanjem Koncept dokumenta o oblasti upravljanja javnim finansijama, Ministarstvo planira da izradi novi Nacrt zakona o upravljanju javnim finansijama i da ga provizorno pošalje na usvajanje Vladi Republike Kosovo u K3 2023.god.Dakle, nakon usvajanja Koncept dokumenta, Ministarstvo će formirati novi tim i u saradnji sa svim zainteresovanim stranama započeti rad na implementaciji preporučene opcije ovog koncept dokumenta. Prema ovom planiranju, očekuje se da će procedure u Skupštini Republike Kosovo za usvajanje ovog Nacrta zakona biti završene u trećem delu 2023. godine i da ovaj Nacrt zakona stupi na snagu 2024.god. Paralelno, MFRT će 2023. godine izvršiti neophodne pripreme za donošenje i usvajanje celokupne infrastrukture podzakonskih akata koji proizilaze iz novog zakona.

UVOD

U periodu posle 1999. godine, Kosovo je izgradilo funkcionalan sistem upravljanja javnim finansijama. To je uključivalo i uspostavljanje institucionalnih mehanizama za njegovu implementaciju. U tom kontekstu, Zakon iz 2008. godine br. 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti - ZUJFO je usvojen¹, (dopunjen i izmenjen više puta tokom godina), koji je i dalje na snazi. Ova oblast je bila regulisana prethodnim zakonom o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti usvojenim 2003. godine.² Vredi napomenuti da je 2008. godine usvojen Ustav Republike Kosovo, koji u članu 120 definiše principe trošenja i prikupljanja javnog novca, javnog duga i upravljanja fiskalnim politikama.

Ako analiziramo odredbe ZUJFO, uočavamo da su one u velikoj meri slične sadržaju prethodnog zakona iz 2003. godine. Normalno, kroz izmene koje su napravljene tokom narednih godina, dodaju se tehnički aspekti implementacije u nove okolnosti nakon proglašenja nezavisnosti Republike Kosovo; međutim, njegova struktura, pravni jezik i u velikoj meri njegov sadržaj ostali su isti.

Upravljanje javnim finansijama koje reguliše ZUJFO uključuje i reguliše osnovu elemenata budžetskog ciklusa, koji se fokusira na pripremu budžeta, izvršenje budžeta, računovodstvo i izveštavanje, kao i u principu reguliše internu kontrolu i reviziju javnih finansija i eksternu reviziju. Međutim, neka od pitanja, uključujući reviziju i internu kontrolu, kao i eksternu reviziju, regulisana su samo površno, jer su detaljno uređena posebnim zakonima. U periodu kada je ZUJFO usvojen, to je bio sveobuhvatan zakon koji je u potpunosti regulisao pitanja u vezi sa upravljanjem javnim finansijama i odgovornostima u Republici Kosovo.

Od dana donošenja ZUJFO do sada, usvojen je znatan broj drugih zakona koji su delimično i posebno regulisali pitanja u vezi sa upravljanjem javnim finansijama. Ovo uključuje Zakon br. 03/L-049 o finansijama lokalne samouprave sa dopunama i izmenama; (u daljem tekstu Zakon o finansijama lokalne samouprave) Zakon br. 06/L-021 o internoj kontroli javnih finansija (u daljem tekstu Zakon o internoj kontroli); Zakon br. 05/L-055 o Generalnom revizoru i Nacionalnoj kancelariji za reviziju (u daljem tekstu Zakon o generalnom revizoru) Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama sa dopunama i izmenama; (u daljem tekstu Zakon o javnim nabavkama) Zakon br. 03/L-175 o javnom dugu (u daljem tekstu Zakon o javnom dugu), Zakon br. 04/L-045 o javno-privatnom partnerstvu (u daljem tekstu Zakon o javno-privatnom partnerstvu i drugi zakoni koji pokrivaju oblast upravljanja javnim finansijama, ali i drugi zakoni koji uređuju druge javne fondove. Međutim, ZUJFO je ostao osnovni zakon koji reguliše javne finansije, a njen značaj nikada nije doveden u pitanje.

¹Zakon br. 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti, pogledajte: Službeni list Republike Kosovo, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2524>

²Ovaj zakon je usvojen kroz UNMIK Uredbu 2003/17, pogledajte: Službeni list Republike Kosovo, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2468>

Nakon analize važećeg zakonskog okvira koji reguliše upravljanje javnim finansijama, sa posebnim osvrtom na zakonsku regulativu koja reguliše budžetski ciklus i budžetske procese, Ministarstvo je smatralo neophodnim da pripremi koncept dokumenat koji bi analizirao važeću zakonsku regulativu u oblasti upravljanja javnim finansijama, sa osvrtom na ZUJFO, sa ciljem daljeg unapređenja sistema pravila upravljanja javnim finansijama u Republici Kosovo.

Stoga, ovaj koncept dokument analizira zakonske propise u oblasti upravljanja javnim finansijama, i identifikuje pitanja koja su izazovna i koja zahtevaju adresiranje i sa pravne i institucionalne tačke gledišta kako bi se dalje unapredilo upravljanje javnim finansijama u Republici Kosovo.

Neka od pitanja koje ovaj koncept identifikuje uključuju:

- Potreba za konsolidovanim normama upravljanja javnim finansijama, na osnovu trenutnih potreba Republike Kosovo u oblasti upravljanja javnim finansijama;
- Uspostavljanje osnovnih principa upravljanja javnim finansijama;
- Adekvatnu zakonsku regulativu statusa Trezora u okviru Ministarstva, uključujući usklađivanje sa drugim važećim zakonima koji uređuju funkcionisanje državne uprave i srodnih funkcija;
- Izbegavanje konfliktih normi unutar ZUJFO, uključujući pojašnjenje postojećih normi u cilju njihove pravilne implementacije;
- Izbegavanje nepotrebnih i zastarelih odredbi u ZUJFO;
- Jedinstvena regulativa fiskalnih pravila;
- Dalje pojašnjenje budžetskog ciklusa, uključujući pripremu SRPB-a i godišnjeg budžeta;
- Regulisanje budžetskih izdvajanja u nedostatku godišnjeg zakona o budžetskim izdvajanjima;
- Razmatranje odredbi u vezi sa budžetskim transferima, utvrđivanje i postavljanje jasnih kriterijuma za transfere unutar budžetske organizacije, Ministarstva, Vlade Republike Kosovo i Skupštine Republike Kosovo;
- Stvaranje pravne osnove za budžetiranje zasnovano na programima i učinku kao dugoročni cilj planiranja;
- Stvaranje pravne osnove koja unapređuje odnos između strateških politika i planiranja budžeta.

Stoga, na osnovu odredbi Pravilnika br. 09/2011 Vlade Republike Kosovo, a na osnovu standarda za izradu koncept dokumenta, kako je navedeno u Uputstvu i Priručniku za izradu koncept dokumenta, Radna grupa koju je osnovao generalni sekretar Ministarstva finansija, rada i transfera su pripremili ovaj koncept dokument koji uključuje opciju koju je preporučila grupa na osnovu analize u vezi sa važećim zakonodavstvom koje reguliše upravljanje javnim finansijama.

Ispod je prikazana slika 1, sa opštim informacijama o koncept dokumentu.

Naslov	Koncept dokument o upravljanju javnim finansijama
Odgovorno ministarstvo	Ministarstvo finansija, rada i transfera
Kontakt osoba	Rexhep Vasolli , Direktor Odeljenja za evropske integracije i koordinaciju politika / Predsedavajući Radne grupe rexhep.vasolli@rks-gov.net
AGWP	
Strateški prioritet	Program Vlade 2021-2025; Strategija reforme upravljanja javnim finansijama; PEFA,
Radna grupa	1. Rexhep Vasolli, predsedavajući, DEIPC, MFRT; 2. Elmedina Bajgora, zamenik predsedavajućeg, LD, MFRT; 3. Milaim Aliu, član, DB, MFRT; 4. Antigona Bekaj, član, DB, MFRT; 5. Nystret Koca, član, Trezor Kosova, MFRT; 6. Astrit Hasani, član, DEIPC, MFRT; 7. Valdet Haziri, član, CHU, MFRT; 8. Bardh Kukaj, član, DMIKJF, MFRT; 9. Blerta Kika, članica, DMIKJF, MFRT; 10. Lendita Haradini, član, ASK, MFRT; 11. Drinas Zeqiraj, član, DBNF, MFRT; 12. Mrika Hoxha, član, DBNF, MFRT; 13. Leonora Selmani, član, AGE, KP; 14. Shkurte Krasniqi, član, GCS, KP; 15. Adnan Ahmeti, član, SPO, KP; 16. Flurije Morina, član, LO, KP; 17. Jeton Karačica, član, ZKETB, KP; 18. Vlora Kuqi, član, RKJN; 19. Ramadan Gashi, član, DPS, NAO; 20. Agron Feti, član NAO; 21. Fetije Begoli, član, MALS; 22. Shqipe Arifaj, član, Asocijacija opština; 23. Sadri Rrmoku, član, KLGJ Institut; 24. Pilar Ormijana, članica, OECD/SIGMA; 25. Edon Kalludra, član, predstavnik EU; 26. Endrit Rrustemi, konsultant u kancelariji sekretara MFRT; i 27. Qerkin Berisha, ekspert EU PFM projekta.
Dodatne informacije	Nema dodatnih informacija

Slika1: Tabela s opštim informacijama o koncept dokumentu

POGLAVLJE 1: DEFINICIJA PROBLEMA

ZUIFO i podzakonski akti koji su na snazi ovog zakona, s jedne strane, i drugi sektorski zakoni koji se odnose na upravljanje javnim finansijama, s druge strane, ne stvaraju adekvatna rešenja za probleme upravljanja javnim finansijama poslednjih godina. Štaviše, pojedine odredbe ovog zakona imaju različitu regulativu i stvaraju pravnu koliziju.

Stoga je glavni problem koji se postavlja i analizira u ovom koncept dokumentu neusklađenost odredbi upravljanja javnim finansijama sa potrebama vremena.

1.1 Institucionalni mehanizmi

Ministarstvo nadležno za finansije

Na osnovu ZUIFO i Uredbe (VRK) br. 02/2021 o oblastima administrativne odgovornosti Kancelarije premijera i ministarstava, dopunjena i izmenjena Uredbom br. 04/2021³, i Uredbom br. 03.2022 Ministarstvo je nadležno za izradu pravnih akata, izradu i odobravanje podzakonskih akata, kao i utvrđivanje obaveznih standarda u oblasti upravljanja javnim finansijama, interne kontrole i revizije javnog sektora, standarda računovodstva i finansijskog izveštavanja za privatni sektor i javna preduzeća, javnog duga, javnih nabavki, makroekonomske i fiskalne politike, poreza na imovinu, državne pomoći. Ministarstvo je nadležno za sprovođenje javnih politika i zakonodavstva u svim gore navedenim oblastima upravljanja javnim finansijama.

Ministarstvo sprovodi svoj mandat u oblasti upravljanja javnim finansijama kroz svoje institucionalne mehanizme uključujući ali ne ograničavajući: Carinu Kosova, Poresku upravu Kosova, Trezor, Kosovsku agenciju za statistiku, Odeljenje za budžet, Odeljenje za ekonomske, javne politike i međunarodnu finansijsku saradnju, Odeljenje za porez na imovinu, Odeljenje za državnu pomoć; Odeljenje interne revizije i Centralno odeljenje za harmonizaciju i mnoge druge jedinice i agencije. Sledeći odeljak pokriva odgovornosti nekih ključnih jedinica odgovornih za budžetski ciklus. Nedavno, spajanjem bivšeg Ministarstva finansija sa bivšim Ministarstvom rada i socijalne zaštite, strukture u oblasti rada i socijalne zaštite, uključujući Zavod za zapošljavanje Republike Kosovo i Inspektorat rada, spojene su u ovu strukturu,

Odeljenje za ekonomske i javne politike

Ministarstvo je, preko Odeljenja za ekonomske i javne politike, odgovorno za kontinuirano održavanje i unapređenje kosovskog makroekonomskog modela, koji omogućava generisanje pouzdanih projekcija za niz dokumenata kao što su SOR, ERP i budžet. Istovremeno, ova jedinica vrši analizu određenih fiskalnih rizika, kao i implementaciju fiskalnih pravila. Preko

³Uredba (VRK) - br. 02/2021 o oblastima administrativne odgovornosti Kancelarije premijera i ministarstava usvojena je na 2. sednici Vlade Kosova, na osnovu Odluke br. 01/02, od 26.03.2021.

ove jedinice, Ministarstvo održava i razvija stalne odnose sa Međunarodnim monetarnim fondom i drugim međunarodnim finansijskim institucijama, kao i donatorima koji žele da dobiju fiskalne podatke i razumeju pokretače i fiskalne i makroekonomske trendove na Kosovu. Osim toga, kroz ovu jedinicu razvija se važan deo procesa zaduživanja i primanja grantova.

Odeljenje za budžet

Ministarstvo, preko Odeljenja za budžet, unapređuje i koordinira formulisanje budžetskih politika kako bi se obezbedila bolja povezanost politika i raspodele sredstava, povećala efikasnost javne potrošnje, fiskalna disciplina i veća transparentnost u procesu izrade i izvišenja budžeta. U tom smislu, Odeljenje za budžet priprema SOR i godišnji Nacrt zakona o budžetskim izdvajanjima, i kroz budžet Kosova ocenjuje zahteve za promenu budžetskih izdvajanja i finansijski uticaj vladinih politika i zakona. S obzirom na ove zadatke i odgovornosti, Odeljenje pruža savete i stručnu podršku relevantnim strukturama Ministarstva, budžetskim organizacijama, kao i relevantnoj komisiji za budžet i finansije Skupštine Republike Kosovo. Ova jedinica, u saradnji sa Pravnim odeljenjem Ministarstva, pokrovitelj je ministarskih i vladinih odluka u vezi sa kretanjem budžeta.

Trezor

Trezor funkcioniše gotovo kao izvršna agencija u okviru Ministarstva finansija⁴, budući da ZUJFO predviđa da ova jedinica ima značajnu autonomiju⁵, čije zadatke i odgovornosti se sastoje od upravljanja Budžetom Republike Kosovo i Konsolidovanog fonda preko Jedinstvenog računa trezora. Obavlja ove glavne funkcije, između ostalog, prikupljanjem javnog novca u ime centralnih i opštinskih agencija za naplatu, upravljanjem i izvršavanjem tokova javnog novca u skladu sa godišnjim zakonom o budžetskim izdvajanjima, kao i Informacionim sistemom za upravljanje finansijama Kosova (u daljem tekstu KFMIS) i relevantne procedure ovog sistema.

Za dalju razradu, Trezor Kosova obezbeđuje dovoljnu likvidnost za izvršavanje plaćanja i obaveza budžeta Kosova, upravlja javnim dugom i ulaže javni novac, na osnovu principa sigurnosti i efikasnosti sredstava. Takođe igra važnu ulogu u utvrđivanju i održavanju plana budžetskog računovodstva Republike Kosovo, koji se primenjuje u fazama budžetskog ciklusa.

Centralno odeljenje za harmonizaciju

Ministarstvo kroz Centralno odeljenje za harmonizaciju obezbeđuje izradu i implementaciju politika i strateških dokumenata iz oblasti upravljanja finansijama i kontrole i interne revizije,

⁴Iako ZUJFO izričito ne pominje Trezor kao agenciju, njegov način rada i mandat su regulisani u obliku izvršne agencije. Ipak, Zakon br. 06/L-113 o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija, pominje Trezor kao izvršnu agenciju.

⁵Vidi ZUJFO, član 4.2.

u skladu sa međunarodno prihvaćenim standardima i dobrom praksom EU. Pored toga, Odeljenje ostaje odgovorno za izradu i administriranje nacionalnih politika za obuku, certifikaciju i kontinuirani profesionalni razvoj internih revizora, u skladu sa međunarodnom praksom u oblasti interne revizije, kao i za organizovanje obuka. U tom kontekstu, Odeljenje pruža i konsultacije rukovodiocima i internim revizorima subjekata javnog sektora u oblasti upravljanja finansijama, kontrole i interne revizije. Shodno tome, u realizaciji navedenih funkcija, Odeljenje se stara o nadgledanju i evaluaciji sistema upravljanja finansijama i kontrole u cilju prikupljanja informacija za unapređenje zakonskog okvira i metodologije.

Kancelarija za strateško planiranje u KP

Kancelarija za strateško planiranje⁶ u KP-u, između ostalih, ima mandat da predstavlja Kancelariju premijera u glavnim procesima planiranja u Vladi, a posebno osigurava da se vladini prioriteti odražavaju u kratkoročnim i srednjoročnim planskim dokumentima i u planiranju budžeta Vlade. U tom smislu, Kancelarija za strateško planiranje u bliskoj saradnji sa Ministarstvom priprema Izjavu o prioritetima SRPB-a i pomaže Ministarstvu da pripremi Program ekonomskih reformi. Osim toga, Kancelarija za strateško planiranje obezbeđuje da strateški i planski dokumenti koje izradi Vlada budu u skladu sa opštim prioritetima Vlade, uključujući obaveze koje proizilaze iz procesa evropskih integracija i druge međunarodne obaveze, kao i obezbeđuje njihovu konzistentnost.

Budžetske organizacije

Trenutno u Republici Kosovo postoji 90 budžetskih organizacija, uključujući i one na centralnom nivou i opštinama.⁷ Budžetske organizacije imaju dužnosti i odgovornosti tokom ciklusa upravljanja javnim finansijama. ZUIFO je definisala zadatke za budžetske organizacije, ali u isto vreme i zadatke i odgovornosti za odgovarajuće funkcije unutar budžetskih organizacija u pogledu upravljanja javnim finansijama. Istovremeno, posebni zakoni u ovoj oblasti, uključujući Zakon o internoj kontroli i Zakon o javnim nabavkama, definišu obaveze i odgovornosti budžetskih organizacija na centralnom i lokalnom nivou za sprovođenje ovih zakonskih uslova.

Nacionalna kancelarija za reviziju

Generalni Revizor Republike Kosovo je najviša institucija ekonomske i finansijske kontrole u Republici Kosovo i Nacionalna kancelarija za reviziju je nezavisna institucija koja pomaže Generalnom revizoru u obavljanju njegovih/njenih dužnosti. Na osnovu Zakona o Generalnom Revizoru, Glavni Revizor izveštava Skupštinu Republike Kosovo i ima pravo da kontroliše sve

⁶ <https://kryeministri.rks-gov.net/zyra-e-kryeministrit/zyrat/zyra-per-planifikim-strategjik-zps/>

⁷ <https://mf.rks-gov.net/desk/inc/media/5F8BF1DC-3580-4C1F-8978-057E49B43B13.docx>

finansijske, administrativne i druge aktivnosti, programe i projekte kojima upravljaju javne institucije, uključujući procese i prihode od javnih institucija, prodaju imovine, privatizacije i koncesije. Kroz eksternu reviziju od strane Državne kancelarije za reviziju, odgovornost se direktno promovira u svakoj budžetskoj organizaciji. ZUJFO predviđa samo eksternu reviziju od strane Generalnog Revizora kao proces u ciklusu upravljanja javnim finansijama, i omogućava nadležnom ministru finansija da ga obavesti i pozove na akciju, u slučaju identifikacije prekršaja, dok Zakon o Generalnom Revizoru detaljno reguliše ulogu i delokrug DKR,⁸

Regulatorna komisija za javne nabavke

Regulatorna komisija za javne nabavke osnovana je u februaru 2005. godine kao nezavisna regulatorna agencija i odgovorna je za razvoj, rad i nadzor sistema javnih nabavki. U skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, ova komisija je odgovorna za pripremu i objavljivanje podzakonskih akata, uključujući pravila o nabavkama, priručnike, uputstva, standardne obrasce, modele ugovora, preporuke za unapređenje ZJN i opšteg sistema javnih nabavki za Vladu i Skupštinu. Štaviše, Regulatorna komisija za javne nabavke je odgovorna za razvoj, rad i opšti nadzor sistema javnih nabavki na Kosovu.

1.2. Ključni dokumenti iz oblasti upravljanja javnim finansijama

Dokument politike, zakon ili podzakonski akt	Link na politiku ili planski dokument putem interneta ili zakonskih akata u Službenim novinama	Državna(e) institucija(e) odgovorna(e) za implementaciju	Uloga i zadaci Institucije (i)
Ustav Republike Kosovo (2008), sa posebnim naglaskom na član 120	https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702	Sve institucije Republike Kosovo;	Implementacija
Zakon br. 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti, izmenjen Zakonom 03/L-221, Zakonom 04/L-116; Zakon 04/L-194; Zakon 05/L-063; Zakon 05/L-007.	https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2524 https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2838	Ministarstvo; Sve budžetske organizacije;	Ministarstvo je nadležno za celokupno upravljanje javnim finansijama.

⁸Zakon br. 05/L-055, pogledajte: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=12517>.

	https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2693 https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=8856 https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=12387		BO su odgovorne za implementaciju.
Zakon o finansijama lokalne samouprave	https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2525	Ministarstvo; opštine;	Implementacija;
Zakon o internoj kontroli	https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=16267	Ministarstvo; Sve budžetske organizacije;	Implementacija;
Zakon o javnim dugovima	https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2663	Ministarstvo; Budžetske organizacije; Javni subjekti;	Implementacija;
Godišnji zakoni o budžetu Republike Kosovo (2018, 2019, 2020, 2021, 2022)	(2022) https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=51763 (2021) https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=36153 (2020) https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=27690 (2019) https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18554 (2018) https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=15834	Ministarstvo Sve budžetske organizacije;	Planiranje, implementacija; izveštavanje;

Prelazni akcioni plan 2021 u Strategiji upravljanja javnim finansijama	https://mf.rksgov.net/desk/inc/media/F8DA146-CB8B-4BFD-8DF5-38A1A6162E35.pdf	Ministarstvo; Nacionalna kancelarija za reviziju; Regulatorna komisija za javne nabavke;	Implementacija
Nacionalna strategija javnih nabavki 2017-2021	https://kryeministri.rks.gov.net/wp-content/uploads/2019/08/Strategija-per-Prokurimin-Publik.pdf	Regulatorna komisija za javne nabavke; Centralna Agencija za nabavke; Telo za razmatranje nabavki;	Implementacija;
Zakon o javnim nabavkama	https://gzk.rks.gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772 https://gzk.rks.gov.net/ActDetail.aspx?ActID=9425 https://gzk.rks.gov.net/ActDetail.aspx?ActID=11332 https://gzk.rks.gov.net/ActDetail.aspx?ActID=12172	Regulatorna komisija za javne nabavke; Centralna Agencija za nabavke; Telo za razmatranje nabavki; Budžetske organizacije; Drugi ugovorni organi;	Implementacija
Izveštaj o nadgledanju: Principi javne uprave, Kosovo, novembar 2017, 2020, SIGMA	http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Kosovo.pdf	Sve relevantne institucije;	N / A

Izveštaj o implementaciji reforme javne uprave za 2019. godinu; Upravljanje javnim finansijama reformaska strategija 2016-2020;	https://mf.rks-gov.net/desk/inc/media/A0A99DF4-104E-480A-8619-EFDC87A452AE.pdf	Sve relevantne institucije;	N / A
Izveštaj o implementaciji reforme javne uprave za 2020. godinu; Strategija reforme Upravljanja javnim finansijama 2016-2020	DF8EC2E8-8D6F-4BB7-AD64-BAEAB07D6C2E.pdf (rks-gov.net)	Sve relevantne institucije	N / A
Zakon br. 06/L-113 o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija	https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18684	Sve institucije;	Implementacija
Izveštaj Evropske komisije o Kosovu, 2020 (Izveštaj o zemlji);	https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2020-10/kosovo_report_2020.pdf	Sve institucije	N / A
Izveštaj Evropske komisije o Kosovu, 2021 (Izveštaj o zemlji);	https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/document/download/ec34a067-8477-4adc-a123-054b7d62abc4_en	Sve institucije	N / A
OECD Best Practices for Performance Budgeting (2018).	https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO(2018)7/en/pdf	N / A	N / A
OECD Good Practices for Performance Budgeting (2019).	https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-good-practices-for-performance-budgeting_c90b0305-en#page1	N / A	N / A
Zakon br. 03/L-087 o javnim preduzećima, dopunjen i izmenjen	https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2547	Ministarstvo ekonomije;	Implementacija

	https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2822 https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=10822	Preduzeća u javnom vlasništvu; Druge relevantne institucije	
Zakon br. 04 / L-094 o uslugama informacionog društva	https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2811	Ministarstvo unutrašnjih poslova; Druge relevantne institucije javne uprave;	Implementacija
Nacrt zakona o elektronskoj identifikaciji i pouzdanim uslugama u elektronskim transakcijama	https://konsultimet.rks-gov.net/Storage/Consultations/40687-FinalAI.docx	Ministarstvo unutrašnjih poslova Druge relevantne institucije javne uprave;	Implementacija
Zakon o javno-privatnom partnerstvu	https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2784	Ministarstvo; Relevantne institucije	Implementacija
OECD-SIGMA, The Principles of Public Administration (2017).	http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-Overview%202017-ENG.pdf	N / A	N / A
Monitoring Report: Principles of Public Administration: Kosovo, 2021	https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Kosovo.pdf	N / A	N / A
PEFA program 2016; PEFA program 2021	(2016) https://www.pefa.org/sites/pefa/files/assessments/reports/KCB-Jan16-PFMPR-Public-with-PEFA-Check.pdf (2021) još nije objavljen	N / A	N / A

Analiza implementacije SRUJF-a i izveštaji o implementaciji strategije	https://mf.rks-gov.net/page.aspx?id=1.110&s=SRMFP https://mf.rks-gov.net/desk/inc/media/8DF788CD-01AA-47A1-8E0E-2B2C56222D14.pdf https://mf.rks-gov.net/desk/inc/media/3E79C1CE-32A4-4291-9999-9B90AC6D9691.pdf	N / A	N / A
Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju	https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=11239	Sve institucije	Implementacija
Nacionalni plan za implementaciju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 2021-2025.	https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/2021/10/1-PKZMSA-2021-2025-miratuar-nga-Kuvendi.pdf	Sve institucije	Implementacija
Agenda evropskih reformi II, 2021-2023	https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/2021/10/1-PV-ERA-II-miratuar-nga-Kuvendi.pdf		Implementacija
Program ekonomskih reformi 2022-2024	https://mf.rks-gov.net/desk/inc/media/06B63BCF-DEA0-4DE7-98D1-C99E0912272C.pdf	MFRT, KP, druge institucije;	Implementacija
Program Vlade 2021-2025	https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/2021/05/Programi-i-Qeverise-se-Kosoves-2021-2025.pdf	Sve institucije	Implementacija

Strateški operativni plan 2021-2023	https://kryeministri.rks.gov.net/wp-content/uploads/2021/07/Plani-Strategjik-dhe-Operacional.pdf	Sve institucije	Implementacija
-------------------------------------	---	-----------------	----------------

Slika 2 - Spisak identifikovanih dokumenata relevantnih za oblast upravljanja javnim finansijama

1.3. Ključni problem

Na osnovu analize oblasti upravljanja javnim finansijama, uključujući analizu postojećeg stanja koju je sproveda Radna grupa za izradu koncept dokumenta iz oblasti upravljanja javnim finansijama, u nastavku je predstavljeno stablo problema koje sadrži ključni problem, neki od glavnih uzroka i posledica. Analiziraju se i u narativnom delu dokumenta, koji je u praktične svrhe predstavljen u tabelarnom obliku.

EFEKTI	– Konfuzija u fazi implementacije odredbi ZUJFO, zbog njihove nejasnoće; – Poteškoće u planiranju, izvršenju, izveštavanju i kontroli javnih finansija; – Neizvesnost u pogledu mandata i funkcionisanja Trezora; – Poteškoće u implementaciji odredbi ZUJFO u odsustvu principa upravljanja javnim finansijama;
KLJUČNI PROBLEM	Pravna regulativa u oblasti upravljanja javnim finansijama nije adekvatna i nije u skladu sa međunarodnim standardima i najboljom praksom upravljanja javnim finansijama
UZROCI	– Zastarela pravila u okviru ZUJFO nisu u skladu sa trenutnim potrebama u oblasti upravljanja javnim finansijama; – Kontradiktorne odredbe između ZUJFO i drugih zakona koji pokrivaju oblast upravljanja javnim finansijama. Osim toga, postoje norme koje regulišu budžetske procese u okviru nekih zakona i kao takve nisu konsolidovane. – Neadekvatna zakonska definicija mandata Trezora i funkcija finansijskih direktora. Nepoštovanje uslova iz Zakona o radu državne uprave i nezavisnih agencija.

	- Nedostatak osnovnih principa upravljanja javnim finansijama zasnovanih na međunarodnoj praksi u ZUJFO. - Nedostatak preduslova za funkcionisanje digitalnih usluga u oblasti upravljanja javnim finansijama;
--	---

Sledeći odeljak predstavlja detaljnu analizu postojeće situacije/problema, uključujući uzroke i posledice. Radna grupa bavi se svakom analizom u nastavku, uključujući posebne preporuke u Poglavlju 3.

1.4. Analiza stabla problema

1.4.1. Pregled ključnog identifikovanog problema

Radna grupa za izradu koncept dokumenta o upravljanju javnim finansijama analizirala je oblast upravljanja javnim finansijama u pravno regulatornom aspektu, ali i praktične probleme tokom implementacije zakonskog okvira. Prilikom identifikacije problema analiziran je važeći pravni okvir, održani su sastanci sa javnim službenicima, uključujući ključne strukture u Ministarstvu. U tom kontekstu, analiziran je pravni okvir koji pokriva oblast upravljanja javnim finansijama u Republici Kosovo, uključujući:

- Ustav Republike Kosovo, koji utvrđuje osnovne principe upravljanja javnim finansijama u Republici Kosovo⁹
- ZUJFO¹⁰, uključujući sve izmene/dopune;
- Zakon o finansijama lokalne samouprave¹¹, uključujući izmene i Nacrt zakona o finansijama lokalne samouprave, koji je već prošao proces javnih konsultacija (datumi javnih konsultacija 07.09.2021. - 27.09.2021.)¹²;
- Zakon o unutrašnjoj kontroli (2018)¹³;
- Zakoni o budžetskim izdvajanjima za budžet Republike Kosovo: 2021¹⁴, 2020, 2019; 2018, 2017, 2016, 2015;
- Zakon o javnim nabavkama u Republici Kosovo¹⁵, uključujući izmene/dopune;

⁹Ustav Republike Kosovo (2008), pogledajte: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702>

¹⁰Zakon br. 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti, pogledajte: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2524>.

¹¹Zakon br. 03/L-049, pogledajte: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2525>

¹²Nacrt zakona o finansiranju lokalne samouprave, pogledajte: https://konsultimet.rks-gov.net/Storage/Consultations/14-33-49-06092021/Projektligji-per-Financat-e-Pushtit-Lokal_01092021.docx

¹³ Zakon br. 06/L-021, pogledajte <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=36153>.

¹⁴Zakon br. 06/L-021, pogledajte: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=36153>

¹⁵Zakon o budžetskim izdvajanjima (2021), pogledajte: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2772>

- Zakon o javnim dugovima¹⁶,
- Zakon br. 06/L-113, o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija¹⁷
- Približno 35 podzakonskih akata¹⁸ koji su zasnovani na ZUJFO (ovo ne uključuje podzakonske akte izdate od strane opština i drugih institucija, uglavnom u vezi sa subvencijama, koji nemaju jasan pravni osnov, iako su zasnovani na ZUJFO). Spisak podzakonskih akata na osnovu ZUJFO je predstavljen u nastavku:

- 1) Uredba (MFRT) - br. 01/2022 o raspodeli sredstava i upravljanju novčanim tokovima;
- 2) Administrativno uputstvo MF - BR.06/2019 o kriterijumima za izbor i prioritizaciji kapitalnih projekata;
- 3) Administrativno uputstvo MF - BR.05/2019 o procedurama za transfer i preraspodelu budžetskih izdvajanja;
- 4) Administrativno uputstvo MF - br. 04/2019 o definisanju kapitalnih projekata i klasifikaciji troškova kapitalnih projekata;
- 5) Uredba MF - br.02/2018 o korišćenju kreditne kartice za službena putovanja;
- 6) Uredba MF - br.01/2018 o kraju fiskalne godine;
- 7) Uredba MF - br. 04/2017 o kriterijumima, standardima i procedurama za javno finansiranje NVO;
- 8) Uredba MF - br.02/2017 o izdvajanju sredstava;
- 9) Uredba MF - br.01/2017 o godišnjem finansijskom izveštavanju budžetskih organizacija;
- 10) Administrativno uputstvo (GRK) br.03/2015 o proceni uticaja na budžet za nove vladine inicijative;
- 11) Uredba MF - br.02/2013 o upravljanju nefinansijskom imovinom u budžetskim organizacijama;

¹⁶Zakon br. 04/L-042, pogledajte: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2663>

¹⁷Zakon br. 03/L-175, pogledajte: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18684>

¹⁸Neki od ovih podzakonskih akata su stavljeni van snage Odlukom br. 02/50 Vlade Republike Kosovo, kroz usvajanje pravne analize za procenu pravnog osnova podzakonskih akata donetih od ministara.

- 12) Finansijsko pravilo br.02/2013/MF o prijavljivanju neizmirenih obaveza budžetskih organizacija;
- 13) Finansijsko pravilo br.01/2013/MF - potrošnja javnog novca;
- 14) Finansijska uredba br.10/2012 MF o kraju fiskalne godine;
- 15) Finansijsko pravilo br.09/2012 o bona fide upravljanju novčanim sredstvima – depozitima osuđenika;
- 16) Finansijsko pravilo br.08/2011 o početku finansijske godine;
- 17) Administrativno uputstvo br.11/2011 o kraju fiskalne godine 2011;
- 18) Finansijsko pravilo br.05/2011 o godišnjem izveštavanju budžetskih organizacija;
- 19) Finansijsko pravilo br.04/2011 o izveštavanju o neizmirenim obavezama budžetskih organizacija;
- 20) Administrativno uputstvo br.17/2010 o početku finansijske godine 2011;
- 21) Administrativno uputstvo br.16/2010 o godišnjem izveštavanju budžetskih organizacija;
- 22) Finansijsko pravilo br. 03/2010 o sopstvenim prihodima;
- 23) Administrativno uputstvo br.03/2010 o utvrđivanju i načinu predaje finansijske dokumentacije;
- 24) Administrativno uputstvo br.08/2009 o izvršenju i isplati sudskih odluka o izvršenju;
- 25) Administrativno uputstvo br.05/2009 o procedurama plaćanja i bankarskim uslugama za diplomatska i konzularna predstavništva Republike Kosovo;
- 26) Administrativno uputstvo br.02/2009 o delegiranju troškova budžetskih organizacija;
- 27) Administrativno uputstvo br.04/2007 o bankovnim računima opština;
- 28) Administrativno uputstvo br.06/2007 jedinstveni standard za referentne brojeve za naplatu javnih prihoda;
- 29) Administrativno uputstvo br.09/2006 o upravljanju pravednom raspodelom u opštinama
- 30) Finansijska pravila o državnoj imovini 2006 / MF;
- 31) Finansijska pravila o državnoj imovini;

- 32) Administrativno uputstvo br.03/2006 o mesečnim plaćanjima za telefoniju (PTK) i troškove energije;
- 33) Administrativno uputstvo br.16/2005 o mesečnim plaćanjima za komunalne račune uključujući telefoniju (PTK) i električnu energiju (KEK))
- 34) Administrativno uputstvo br. 05/2008 o ekonomskoj klasifikaciji troškova

ZUJFO¹⁹ usvojen je 2008. godine i predstavlja osnovni zakon kojim se uređuju odgovornosti javnih institucija u pogledu upravljanja javnim finansijama, uključujući dužnosti i odgovornosti Ministarstva, trezora i drugih javnih organa u pogledu upravljanja javnim finansijama.

Iz analize odredbi ZUJFO primećuje se da ona u velikoj meri sadrži zakonske propise koji su postojali u Zakonu br. 2003/2.²⁰ koji je odobren za vreme administracije UNMIK-a. Kao rezultat toga, mnogi pravni propisi sadržani u zakonu su pretrpeli izmene kao rezultat usvajanja drugih zakona koji su regulisali funkcionisanje javne uprave u Republici Kosovo. Ministarstvo je u kontinuitetu sponzoriralo izmene i dopune kako bi se osigurala usklađenost odredaba ovog zakona sa potrebama vremena, međutim, postojeća struktura zakona, način regulisanja i tekuće izmene koje su se dešavale u odredbama ovog zakona, onemogućava pojašnjenje i usklađivanje njegovih normi kroz dalje izmene i dopune.

ZUJFO je prolazio kroz kontinuirane promene tokom 13 godina nakon usvajanja. Do sada je napravljeno pet (5) izmena i dopuna od 2008. godine.²¹ U međuvremenu su se desile neke od trajnih izmena Zakona o internoj kontroli²², dok Zakon 07/L-016 o ekonomskom oporavku COVID 19²³ je izvršio privremene intervencije u finansijskim pravilima ovog zakona. Sama činjenica da postoji toliki broj amandmana i nedostatak konsolidovane zvanične verzije²⁴ ZUJFO, otežavalo sprovođenje odredaba ovog zakona. Iako je Ministarstvo pripremilo konsolidovane verzije za internu upotrebu Ministarstva, one su nezvanične i nisu dostupne

¹⁹Zakon br. 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti, pogledajte: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2524>.

²⁰Zakon br. 2003/2 o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti, pogledajte: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2468>.

²¹Zakon br. 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti, dopunjen i izmenjen sledećim zakonima. Zakon br. 03/L-221; Zakon br. 04/L-116; Zakon br. 04/L-194; Zakon br.05/L-063; Zakon br. 05/L-007. Za više pogledajte: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2524>

²²Odredbama ovog zakona ukinute su neke odredbe ZUJFO koje se odnose na Centralnu jedinicu za harmonizaciju (član 6, 6.2) i internu kontrolu javnih finansija (član 10, 10.2, a). Za više vidi član 34 Zakona br. 06/L-021. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=16267>.

²³Vidi član 8 Zakona <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=35478>

²⁴Kosovo do danas nije uspostavilo funkcionalan sistem za pripremu i objavljivanje konsolidovanih verzija zakona usvojenih od strane Skupštine Republike Kosovo. U nedostatku takvog pristupa, većina institucija sponzora zakona bira pristup za predlog novog zakona, kako bi se omogućila njihova lakša implementacija, a ne izmene i dopune.

svim implementatorima. ZUJFO sadrži detaljne aranžmane za ceo budžetski ciklus, uključujući računovodstvo i izveštavanje.

ZUJFO 2008 je strukturiran na sledeći način:

- Deo I - Opšte odredbe;
- Deo II - Službenici i institucije za upravljanje javnim finansijama;
- Deo III - Prikupljanje i štednja javnog novca;
- Deo IV – Priprema i sadržaj predloženog budžeta – Godišnji budžet Republike Kosovo;
- Deo V - Revidirani i dopunjeni zakoni o raspodeli budžeta i budžetima;
- Deo VI - Pravila o budžetskim apropijacijama;
- Deo VII - Obaveze, dodeljena sredstva, opredeljena sredstva, obavezna sredstva i rashodi;
- Deo VIII - Izveštavanje, računovodstvo i revizija;
- Deo IX - Ograničenja zaduživanja, garancija, pozajmljivanja, kapitalizacije, grantova, donacija i subvencija;
- Deo X - Odgovornost autonomnih javnih preduzeća;
- Deo XI - Opštine;
- Deo XII - Nezavisne agencije;
- Deo XIII - Sudski i arbitražni postupci koji uključuju javni organ;
- Deo XIV - Kaznene odredbe i završna pitanja.

Iako je u vreme kada je prvi put usvojen 2003. godine, a potom i 2008. godine, sadržaj ovog zakona bio veoma sveobuhvatan u pogledu regulative i donekle njegove strukture, u sadašnjem kontekstu način na koji je ovaj zakon struktuiran nije jasan. Osim toga, postoje mnoge zastarele ili nepotrebne odredbe, a način na koji su odredbe zakona napisane se razlikuje od onoga što zahtevaju trenutni standardi izrade zakona u Republici Kosovo. Pored toga, postoji nedostatak osnovnih principa upravljanja javnim finansijama, nepravilno uređenje funkcija službenika javnih finansija i mandata Trezora u Ministarstvu. Neki od zakonskih propisa u okviru ovog zakona ne pružaju adekvatna rešenja za složene situacije, kao što je nepostojanje odobrenog godišnjeg zakona o budžetskim izdvajanjima.²⁵

²⁵ZUJFO, član 24.

U sadašnjem kontekstu, kada je Kosovo usvojilo značajan broj zakona koji pokrivaju oblast upravljanja javnim finansijama sa različitih aspekata, kao što su rad javnih preduzeća, finansije lokalne samouprave, interna kontrola javnih finansija, javni dugovi, eksterna revizija, javne nabavke i sl., ali i drugih specifičnih zakona koji regulišu funkcionisanje državne uprave, odredbe ZUJFO nužno zahtevaju unapređenje i prilagođavanje prilikama vremena. Ovo uključuje potrebu da se pozabave dobrim praksama i primerima zemalja u regionu i praksi zemalja članica EU.

Neki od glavnih efekata ovog neadekvatnog aranžmana mogu uključivati:

- Konfuzija u fazi implementacije odredaba ZUJFO, zbog nejasnoća odredbi ZUJFO i kolizije između odredbi ZUJFO i drugih važećih zakona;
- Poteškoće u planiranju, izvršenju, izveštavanju i kontroli javnih finansija;
- Neizvesnost u pogledu mandata i funkcionisanja Trezora;
- Poteškoće u implementaciji odredbi ZUJFO u odsustvu principa upravljanja javnim finansijama;

U nastavku su predstavljeni neki od glavnih problema/izazova identifikovanih kako u pravnom smislu tako i u praksi i grupisani su u nekoliko oblasti, uključujući:

- Horizontalna pitanja (uglavnom u vezi sa pravnim okvirom)
- Planiranje budžeta (budžetski ciklus);
- Izvršenje budžeta i finansijsko izveštavanje;
- Institucionalni okvir;

1.4.2. Horizontalna pitanja u vezi sa ZUJFO i zakonodavstvom koje pokriva upravljanje javnim finansijama

Ovaj odeljak pokriva izazovna pitanja i/ili aktuelna pitanja u vezi sa odredbama ZUJFO ili drugih važećih zakona. U većini identifikovanih pitanja u ovoj oblasti mi se uglavnom bavimo pitanjima koja zahtevaju dalju specifikaciju ili adekvatnu zakonsku regulativu u okviru ZUJFO. Međutim, neki od sledećih problema ne zahtevaju nužno posebnu zakonsku regulativu.

Br.	Utvrđeni problemi	Opis problema
1.	Mnoge odredbe ZUJFO su zastarele,	– Način na koji je ZUJFO napisan ne odgovara standardima izrade zakona u Republici Kosovo. Postoje veoma

	dok je druge teško implementirati	dugačke odredbe sa objašnjenjima, koje nisu u skladu sa standardima izrade zakona koji se primenjuju u Republici Kosovo; – ZUJFO je nekoliko puta izmenjen i dopunjen, a takve izmene u nedostatku konsolidovanog zvaničnog teksta čine ovaj zakon teškim za razumevanje i sprovođenje; – Mnoge definicije nedostaju u ZUJFO ili su postojeće definicije nejasne; – Postoje problemi u definisanju budžetskih organizacija. Na primer, nije jasno da li je RTK budžetska organizacija; – Prevodi Zakona o upravljanju javnim finansijama na srpski i engleski nisu u skladu sa albanskim jezikom, uključujući njegov naslov; – Mnoga pitanja koja reguliše ZUJFO nisu pitanja za regulisanje na nivou zakona, ali treba da budu regulisana podzakonskim aktima. Postoji nedostatak zakonske regulative za mnoga važna pitanja u procesu upravljanja javnim finansijama; – Postoje različite definicije funkcija finansijskih službenika u ZUJFO u poređenju sa drugim zakonima na snazi koji regulišu državnu upravu i unutrašnju kontrolu javnih finansija. Postoji potreba za adekvatnim regulisanjem funkcija finansijskih službenika, s obzirom da su mnogi zakoni koji uređuju funkcionisanje državne uprave usvojeni nakon donošenja ZUJFO; – Postoje nepotrebne odredbe koje se odnose na sudsko zastupanje i arbitražu. Ista su pitanja koja će se regulisati drugim zakonima; – Odredbe ZUJFO koje regulišu javno-privatna partnerstva i one koje se odnose na javna preduzeća nisu u skladu jedna sa drugom, kao što je pitanje revidiranih finansijskih izveštaja; – Rokovi za dostavljanje revidiranih finansijskih izveštaja javnih preduzeća predviđeni u ZUJFO nisu usklađeni sa rokovima iz Zakona o računovodstvu, reviziji i finansijskom izveštavanju; – Nedostaje adekvatna regulacija naknade za garanciju u ZUJFO i nisu definisana pravila za utvrđivanje rizika; – Ne postoje adekvatna rešenja za slučajeve kada opštinski budžet nije odobren ili je kasno odobren; – Postoje izazovi u odbrani sudskih predmeta u sudskim postupcima.
2	Nedostatak principa upravljanja javnim finansijama u ZUJFO	Ustav Republike Kosovo u članu 120 "Javne finansije", definisao je neke osnovne principe u pogledu upravljanja javnim finansijama, i to:

		1. Javna potrošnja i naplata javnih prihoda treba da se zasnivaju na principima odgovornosti, efektivnosti, efikasnosti i transparentnosti. 2. Administracija fiskalne politike na svim nivoima vlasti biće usklađena sa uslovima za nisku inflaciju i održiv ekonomski razvoj i otvaranje radnih mesta. 3. Javni zajmovi su regulisani zakonom i moraju biti u skladu sa ekonomskom stabilnošću i fiskalnom održivošću. Međutim, principi upravljanja javnim finansijama nisu eksplicitno regulisani u ZUJFO, iako su, iz sadržaja odredbi ZUJFO, uključeni u relevantne propise o upravljanju javnim finansijama. U nedostatku ovakvih principa, Ministarstvo je putem budžetskih cirkulara isticalo osnovne principe koji se uglavnom odnose na proces budžetiranja i trošenja javnog novca. Iako bez ikakve pravne snage, na web stranici Ministarstva objavljena je i lista takvih principa, što bi trebalo smatrati dobrom praksom.²⁶ U nedostatku ovakvih principa, često nedostaje rešenja u slučaju potrebe za tumačenjem odredaba ZUJFO.
3	Nedostatak kriterijuma za plaćanje troškova za nepredviđene događaje	Odredbe ZUJFO u članu 29 sadrže neke vrlo opšte aranžmane u vezi sa nepredviđenim situacijama. U nedostatku takvih aranžmana, budžetska izdvajanja u okviru državnih rezervi za nepredviđene rashode ne koriste se uvek za zaista nepredviđene rashode. Shodno tome, oni se više doživljavaju kao prilika za finansiranje projekata/aktivnosti koje su po svojoj prirodi predviđene. To je potvrđeno i Revizorskim izveštajem Državne službe za reviziju u Ministarstvu finansija za 2019. godinu.²⁷ Državne rezerve se obično koriste za finansiranje troškova nastalih tokom prirodnih katastrofa kao što su poplave, zemljotresi, uragani, grad, mraz, suša, epidemije, biljne bolesti, druge prirodne i ekološke katastrofe ili drugi nepredvidivi događaji. Međunarodna praksa pokazuje da fond državne rezerve treba obezbediti u budžetu, a visina državnih rezervi za ovu namenu se obično definiše organskim zakonima o budžetu.

²⁶Pogledajte: <https://mf.rks.gov.net/desk/inc/media/A8B0869D-CFAD-4C6D-BCDC-BA2EB3D6CB82.docx>

²⁷Pogledajte: [Raport-i-auditimit-MF-2019-Shqip.pdf \(zka-rks.org\)](#)

		U Hrvatskoj taj iznos iznosi 0,5% planiranog prihoda ²⁸ . Isti slučaj je i u Sloveniji ²⁹ . Sredstva budžetske rezerve se koriste nepredviđeno, za koje sredstva nisu obezbeđena u budžetu ili kada je u toku godine utvrđeno da je budžetska izdvajanja nedovoljno, a to je bilo nemoguće predvideti tokom planiranja budžeta.
4	Postoji fragmentiran pristup regulisanju upravljanja javnim finansijama kroz nekoliko zakona	Iako je ZUJFO prvobitno regulisalo upravljanje javnim finansijama na sveobuhvatan način, usvajanjem posebnih zakona, mnogi aspekti upravljanja javnim finansijama su regulisani posebnim zakonima. Zakon o internoj kontroli Kosovo je usvojilo Zakon o internoj kontroli 2018. godine. Shodno tome, radi se o relativno novom zakonu. Ovim zakonom je ukinut Zakon br. 03/L-128 o unutrašnjoj reviziji (2009), i neke odredbe ZUJFO (član 6, stav 2 i član 10, stav 2 (a)). Sistem interne kontrole i interne revizije generalno je ocenjen kao adekvatan i do sada nije napravljena konkretna analiza koja bi zahtevala intervenciju. Međutim, Izveštaj Evropske komisije o Kosovu za 2021. godinu, naglašava potrebu usklađivanja pojedinih zakona sa odredbama Zakona o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija, u kontekstu linija izveštavanja. S druge strane, možda će biti potrebno dalje usklađivanje sa pravnim tekovinama EU. Zakon ima ukupno 36 članova, organizovanih u ova poglavlja: • Opšte odredbe; • Finansijsko upravljanje i kontrola; • Interne revizije; • Koordinacija i harmonizacija interne kontrole javnih finansija; • Izveštavanje o nepravilnostima; i • Prelazne odredbe. Između ostalog, zakon sadrži:

²⁸ Zakon o budžetu, član 56, – „Sredstva budžetske rezerve iz st. 2. i 3. ovog člana ne mogu biti veća od 0,50 % planiranih prihoda budžeta (bez primitaka).“

²⁹ Zakon o javnim finansijama, član 42, – „Sredstva opšte budžetske rezerve ne prelaze 0,5% prihoda sa računa prihoda i rashoda“.

		• ažurirane definicije za rukovodioce javnih subjekata; • Reguliše upravljačku odgovornost za upravljanje i kontrolu finansija; • Uređuje detaljno rukovodeće radnje glavnog administrativnog službenika radi osiguranja finansijske odgovornosti; • Definiše zadatke za osiguranje odgovornosti nivoa upravljanja; • Definiše dužnosti glavnih finansijskih službenika subjekata javnog sektora za osiguranje odgovornosti. Finansijsko upravljanje i kontrola se sprovodi kroz okvir komponenti interne kontrole koji uključuje: • okruženje interne kontrole; • postavljanje ciljeva; • upravljanje rizikom; • kontrolne aktivnosti; • informacije i komunikacije; i • nadgledanje; Što se tiče interne revizije, ovaj zakon utvrđuje sledeća načela: • zakonitost; • nepristrasnost i integritet; • nezavisnost i objektivnost; • profesionalnost i razumna profesionalna briga; i • kompetentnost i poverljivost; Ovim zakonom definisana je odgovornost za: • Ministarstvo finansija; • Savet za internu kontrolu javnih finansija (Savet IKJF-a); • Centralna jedinica za harmonizaciju za finansijsko upravljanje i kontrolu kao i internu reviziju; • Saradnja između CJH i NKR.
--	--	--

		U pogledu unutrašnje kontrole i finansijskog upravljanja, Kosovo je sledilo sličan pristup većini zemalja u regionu, gde je ovo pitanje regulisano posebnim zakonom. • Kosovo - Zakon o internoj kontroli; • Albanija - Zakon o upravljanju i kontroli finansija; • Severna Makedonija - Zakon o kontroli javnih unutrašnjih finansija; • Srbija - Zakon o sistemskom budžetu; • Crna Gora - Poseban zakon o upravljanju i kontroli finansija; Na osnovu odredbi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (u daljem tekstu SSP), Kosovo je dužno da obezbedi funkcionalnu nezavisnost jedinice unutrašnje kontrole javnih finansija. Zakon o finansijama lokalne samouprave Zakon o finansiranju lokalne samouprave stupio je na snagu 2008. godine.³⁰ Dopunjen je i izmenjen Zakonom br. 05/L-108.³¹ Ministarstvo je smatralo da je neophodno dodatno dopuniti i izmijeniti ovaj zakon, kako bi se rešile mnoge nejasnoće i dalje regulisale specifične grantove opštinama prema ovom zakonu. Treba napomenuti da neke od normi zakona na snazi nisu primenjive kao rezultat usvajanja nekih zakona nakon 2008. godine. U tu svrhu Ministarstvo je rešavalo ova pitanja kroz Koncept dokumenat o finansijama lokalne samouprave, koji je odobrila Vlada³², a istovremeno je dalje odmakla u procesu izrade novog Nacrta zakona o finansijama lokalne samouprave, koji je u procesu dovršavanja. Na osnovu Koncept dokumenta odobrenog 2018. godine, Ministarstvo nadležno za finansije pripremilo je novi nacrt zakona o finansijama lokalne samouprave, koji je prošao proceduru javnih konsultacija; Pitanja koja se bave nacrtom zakona u poređenju sa važećim zakonom su sledeća:
--	--	---

³⁰ <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2525>

³¹ <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=12761>

³² <https://konsultimet.rks-gov.net/Storage/Consultations/15-52-14-23082018/Koncept%20Dokumenti%20p%C3%ABr%20Financat%20e%20Pushtetit%20Lokal.docx>

		– Izvori finansiranja, način obračuna granta je promenjen sa 10% ukupnih prihoda na 9%; Dodati su novi specifični grantovi, kao što su grant za kapitalne projekte i grant za socijalne usluge, pored granta za obrazovanje i zdravstvo, koji su bili deo zakona. – Specifični kriterijumi granta se nisu promenili; – Struktura je promenjena, u odnosu na zakon na snazi, a svaki grant je posebno regulisan; – Uključeni su specifični kriterijumi za nove specijalne grantove; – Deo opštinskih sopstvenih prihoda je restrukturiran, a neprimenljive odredbe su uklonjene; – Deo koji se odnosi na zaduživanje opština je uklonjen. – Regulisano je adresiranje transfera budžeta u slučaju prenosa nadležnosti sa centralnog na lokalni nivo i obrnuto; – Opštinske nadležnosti za utvrđivanje opštinskih poreza su generalno regulisane Zakon o javnim dugovima Ovaj zakon je stupio na snagu 08.01.2010 i reguliše oblast javnog duga u Republici Kosovo. Odredbama ovog zakona uređuju se pitanja pozajmljivanja novca, davanja garancija za kredite, plaćanja troškova zaduživanja, plaćanja glavnice i kamate na državni dug. Pored toga, zakon na snazi je ministru Ministarstva dao pravo i odgovornost da se brine o celokupnom upravljanju i administraciji dugova i ovlašćenih programa garancija za kredite Republike Kosovo, uključujući ograničenja, razvoj programa upravljanja dugom, preko Odeljenja za upravljanje dugom u Trezoru. Nakon osam godina njegove primene, Ministarstvo je pokrenulo analitički dokument kojim se sagledavaju problemi primene ovog zakona. Tako je Koncept papir o državnom dugu izrađen i usvojen 2018. godine, dok je Nacrt zakona o državnom dugu i garancijama usvojen od strane Vlade Republike Kosovo u decembru 2021. godine, nakon završetka svih potrebnih procedura. Pitanja koja se bave nacrtom zakona su sledeća:
--	--	--

		• Limit državnog duga (fiskalna pravila) ostao je nepromenjen na 40%, koliko je postojao u prethodnom zakonodavstvu, do nove regulative prema novom zakonu o upravljanju javnim finansijama; • Napravljena je jasna klasifikacija državnog duga, koji se deli na državni dug i dug opština; • Urađena je jasna klasifikacija efekata nadležnosti koja se odnosi na dug, razvrstavajući ga na unutrašnji i spoljni dug; • Detaljnije su precizirane procedure zaduživanja, detaljno razrađujući način ugovaranja državnog duga prema klasifikacijama; • Program državnog duga je preciziran/detaljan; • Izuzetna situacija je uspostavljena Zakonom o međunarodnim ugovorima, u pogledu procesa inicijativa za finansijske ugovore;
5	Nedostatak unifikacije fiskalnih pravila i nedostatak fiskalnih principa,	Trenutno postoje najmanje četiri fiskalna pravila prema ZUJFO i Zakonu o javnom dugu. Kao rezultat ove fragmentacije, teško je razumeti koja su fiskalna pravila na snazi. Osim toga, ne postoje jasna pravila koja određuju način i rokove vraćanja u pređašnje stanje u slučajevima kada postoji ekscses u fiskalnim pravilima. (članovi 22A, 22B, 22C ZUJFO)
6	Različiti propisi u ZUJFO, Zakon o budžetu i podzakonski akti o klasifikaciji po ekonomskim i funkcionalnim kategorijama	ZUJFO nema potpunu definiciju ekonomskih kategorija i tretman je delimičan (tekući troškovi i kapitalni izdaci). S druge strane, podzakonski akti za njegovu primenu dali su različite definicije koje se odnose na ekonomske kategorije. Ilustracije radi, Administrativno uputstvo MF - br. 04 / 2019 o definiciji kapitalnih projekata i klasifikaciji troškova kapitalnih projekata, definiše kapitalni projekat kao „dugoročnu investiciju koja se koristi za izgradnju, povećanje ili poboljšanje imovine, prema utvrđenim kriterijumima u ovom Administrativnom uputstvu. Štaviše, ovo Administrativno uputstvo postavlja dodatna pravila za kapitalne i tekuće troškove projekata, kao i za njihovu

		imovinu i kapitalizaciju. S druge strane, Administrativno uputstvo br. 05/2008 o ekonomskoj klasifikaciji rashoda, bavi se kapitalnim izdacima gde su ove isplate definisane kao isplate za nabavku osnovnih sredstava, zaliha, zemljišta ili nematerijalne imovine. Pored toga, prema ovom pravilniku, Ovakva drugačija definicija uzrokuje probleme u klasifikaciji rashoda. Klasifikacija treba da se odnosi na međunarodne računovodstvene standarde za javni sektor.
7.	Dvosmislenost člana 80. ZUJFO u vezi naknade javnih službenika	Odredbe člana 80. ZUJFO poslužile su kao osnov za zabranu dodatnih naknada javnim službenicima u višenju njihovih dužnosti. Međutim, poslednjih godina bilo je mnogo slučajeva zahteva za pravna mišljenja, uzimajući u obzir jezik koji se koristi u članu 80. ZUJFO. Ministarstvo je putem tekućih pravnih mišljenja dalo pojašnjenja u vezi sa ovim članom; međutim, pravna mišljenja nisu obavezujući dokumenti. Sadržaj ovih odredbi je doveo do različite primene odredaba ZUJFO u kontekstu člana 80. i neizvesnosti među budžetskim organizacijama o tome kako ove odredbe primeniti u praksi. Da bi se izbegle ove nejasnoće potrebno je da se ovo pitanje reguliše zakonom o platama.
8.	Nedostatak jasnoće plaćanja usluga između budžetskih organizacija	Odredbe ZUJFO (član 32) koristile su Katastarska agencija Kosova i neke druge institucije da ne obezbede slobodan pristup svojim elektronskim registrima, koji su javni registri sa javnim podacima. Ove odredbe su u suprotnosti sa drugim zakonima na snazi i zahtevima zakona koji regulišu interoperabilnost javnih registara. Iako je bilo pokušaja da se ova situacija prevaziđe pravnim mišljenjima, to nije bilo moguće zbog neobavezujuće prirode mišljenja. Dakle, mnoge javne institucije nisu bile u mogućnosti da obavljaju svoje zakonske funkcije kao rezultat ovih nejasnih odredbi, koje su strogo tumačene. S druge strane, to je stvorilo dodatne troškove za mnoge kategorije društva, jer u nedostatku pristupa ovim registrima, relevantne institucije su tražile od stranaka da dostave dokumente koje su izdale ove institucije. Npr. pri podnošenju zahteva za socijalne programe i slično.

1.4.3. Pitanja vezana za planiranje budžeta

Deo planiranja uključuje izazovna pitanja i/ili aktuelne probleme u vezi sa budžetskim ciklusom, uključujući proces i pripremu SRPB-a i godišnjeg Nacrta zakona o budžetskim izdvajanjima, koje su Radna grupa i odgovorne institucije identifikovale kao izazovne. U većini identifikovanih pitanja u ovoj oblasti mi se uglavnom bavimo pitanjima koja zahtevaju dalju specifikaciju ili adekvatnu zakonsku regulativu u okviru ZUJFO. Međutim, neki od sledećih problema ne zahtevaju nužno posebnu zakonsku regulativu.

Br.	Utvrđeni problemi	Opis problema
1	1.1 Nedostatak registracije/snimanja višegodišnjih obaveza u sistemima planiranja budžeta i ISUFK za višegodišnje projekte (posebno za kapitalne projekte);	Trenutno nedostaje registracija višegodišnjih obaveza, uprkos činjenici da su stvoreni uslovi za njihovu realizaciju. Ovo je izuzetno važno u slučaju višegodišnjih kapitalnih projekata kroz koje se preuzimaju obaveze u ime javnih institucija. S tim u vezi, postoje i preporuke u Izveštaju o tehničkoj pomoći MMF-a (FAD) 2020. Član 19 ZUJFO, koji se bavi pripremom SRPB-a, i član 20, koji reguliše pripremu i razmatranje predloga budžeta i zahteva za budžetsko izdvajanje, ne tretiraju na odgovarajući način ovo pitanje. Prognoze za naredne dve godine budžeta nisu obavezujuće.
2	2.1 Ne postoji rok za Ministarstvo da dostavi godišnji Nacrt zakona o budžetskim izdvajanjima Vladi; kao rezultat toga Ministarstvo dostavlja Vladi predlog budžeta skoro na kraju roka.	ZUJFO je odredio 31. oktobar kao rok kada Vlada podnosi predlog budžeta Republike Kosovo i godišnji nacrt zakona o izdvajanju budžeta Skupštini. Iako Vlada poštuje rok do 31. oktobra za usvajanje Nacrta zakona o raspodeli budžeta u Vladi, poslednjih godina postala je praksa da se nacrt zakona usvaja upravo na kraju ovog roka.
	2.2 Ne postoji obaveza prema ZUJFO u vezi sa budžetskim saslušanjima u procesu pripreme predloga budžeta.	Ministarstvo je uspostavilo praksu održavanja budžetskih rasprava sa budžetskim organizacijama prilikom pripreme predloga budžeta i to se može smatrati dobrom praksom.
	2.3 Nedostaju javne konsultacije budžetskih	Nije postala praksa da planiranje budžeta prolazi kroz procedure internih konsultacija i javnih

	organizacija na centralnom nivou o javnim politikama koje su predložene da budu deo budžeta	konsultacija. Ovo se posebno ne odnosi na budžet centralnog nivoa. Godišnji zakon o budžetskim izdvajanjima je važan zakon, a budžetske organizacije na centralnom nivou treba da imaju obavezu da konsultuju politike koje predlažu da finansiraju u zakonu o budžetu.
3.	Pravna snaga SOR-a nije utvrđena. Veza između srednjoročne izjave o prioritetima i SOR-a nedostaje.	ZUJFO je definisala osnovne kriterijume i rokove za pripremu SRPB-a, ali nije definisana pravna snaga (pravni karakter) SOR-a. SOR je srednjoročni strateški dokument i glavni dokument za pripremu budžeta, koji je strukturiran u nekoliko glavnih dijelova: – Srednjoročna izjava o prioritetima; – Makro fiskalne projekcije; i – Fiskalne prognoze Istovremeno, ZUJFO ne reguliše pitanje davanja saglasnosti na Izjavu o prioritetu SRPB-a, koji prema dosadašnjoj praksi prethodno usvaja Vlada, a prethodi izradi i usvajanju SRPB-a. Sama specifikacija procesa usvajanja izjave o prioritetima uticala bi na jačanje SRPB-a kao važnog strateškog dokumenta. Pored toga, postojeće odredbe ZUJFO kao osnovnog zakona u oblasti upravljanja javnim finansijama nisu dovoljno jasne u pogledu procesa strateškog planiranja uopšte.
4.	Nakon drugog, odnosno trećeg meseca neusvajanja budžeta, ne može se izvršiti nijedna isplata osim javnog duga.	ZUJFO ne predviđa rešenja u slučaju neusvajanja godišnjeg Zakona o budžetskim izdvajanjima. Trenutno, odredbe ZUJFO dozvoljavaju produženje budžetskih izdvajanja za samo tri meseca u slučaju neusvajanja budžeta. Prema odredbama ZUJFO ako su opšti izbori održani 4 meseca prije početka fiskalne godine, prethodni zakon će se koristiti za prva 2 meseca nove fiskalne godine. Ako nije bilo izbora, zakon predviđa budžet samo za prvi mesec. Međutim, u drugim slučajevima, Skupština odlukom može odobriti produženje prošlogodišnjeg zakona, ali ni u kom slučaju ne može biti produženo za više od 3 meseca naredne fiskalne godine. Nakon ovog roka budžetske organizacije ne mogu vršiti nikakve rashode, osim izmirenja obaveza

	(dugova). Vredi napomenuti da je ovo značenje koje proizilazi iz odredbi ZUJFO na albanskom jeziku, dok ako se uzmu u obzir verzija na srpskom i engleskom jeziku, ove odredbe se mogu različito razumeti. To je samo po sebi problem, jer su ovaj zakon u fazi izrade pisali na engleskom jeziku međunarodni stručnjaci angažovani u Ministarstvu. Iako takav pristup može imati pozitivne efekte na podsticanje Skupštine da usvoji budžet Republike Kosovo u ovom vremenskom periodu, nedostatak mehanizma onemogućava nastavak finansiranja ključnih vladinih funkcija kao što su plate u javnom sektoru, snabdevanje za bezbednost snage, policije i slično, ako budžet ne bude odobren. Ovo stvara neizvesnost u implementaciji ključnih državnih funkcija u slučajevima kada se godišnji zakon o izdvajanjima iz budžeta ne usvoji na vreme. Postoje primeri drugih zemalja u tom pogledu, uključujući i one u regionu. Evo nekoliko primera kako je ovo pitanje uređeno u zemljama regiona i nekim zemljama EU. U Albaniji, ako Skupština ne usvoji budžet do početka budžetske godine, Savet ministara ovlašćuje provedbu privremenog budžeta za period koji počinje od prvog dana budžetske godine do kraja njenog trećeg meseca. Budžetski rashodi, međutim, ne smiju prelaziti 1/12 stvarnih rashoda programa koji se finansira iz budžeta u prethodnoj budžetskoj godini. U Severnoj Makedoniji, u slučaju da budžet ne bude usvojen do kraja fiskalne godine, Ministarstvo finansija će odobriti mesečno korišćenje sredstava do jedne trećine ukupnih rashoda nastalih u prvom kvartalu prethodnog fiskalnog perioda do marta. 31st. Međutim, ako se osvrnemo na Nacrt zakona o organskom budžetu Sjeverne Makedonije (2021) možemo vidjeti da on uključuje poglavlje o privremenom finansiranju, a ne daje nikakav vremenski okvir koliko će ovo finansiranje trajati. Ovaj pristup bi mogao poslužiti kao odgovarajuća opcija u slučaju Kosova.
--	---

	U Srbiji, ako Narodna skupština ne usvoji budžet u rokovima utvrđenim budžetskim kalendarom, privremeno finansiranje se vrši u periodu maksimalno od prva tri meseca fiskalne godine. Vlada daje odluku o privremenom finansiranju. Ukoliko se budžet ne odobri ni nakon 3 meseca, period privremenog finansiranja može se produžiti za još tri meseca, tako da je ukupno trajanje šest meseci. Prema Zakonu o budžetu i fiskalnoj odgovornosti Crne Gore, ukoliko budžet ne bude usvojen do 31. decembra, Ministarstvo finansija mesečno odobrava sredstva rashoda do 1/12 (jedna dvanaestina) tekućih rashoda prethodnog fiskalnog godine. U Hrvatskoj se privremeno financiranje provodi srazmerno prihodima ostvarenim u istom razdoblju prema proračunu za prethodnu godinu i do 1/4 ukupno ostvarenih prihoda, isključujući primitke. Privremeno finansiranje obezbeđuje se samo za prva tri meseca budžetske godine. U ovom periodu broj zaposlenih se ne može povećavati niti preuzimati nove obaveze. U Sloveniji se privremeni period finansiranja može odrediti samo na tri meseca. Ako ni nakon tog roka novi budžet ne bude usvojen, onda se prelazni period može produžiti samo posebnom odlukom Narodne skupštine (Skupštine Slovenije). U slučaju neusvajanja budžeta, privremeno finansiranje će se nastaviti na osnovu budžeta za prethodnu godinu i odnosiće se na iste programe kao i prethodne godine. Nije dozvoljeno povećanje broja zaposlenih i sredstva se mogu koristiti srazmerno visini utrošenih sredstava u istom periodu prethodne godine. U Bugarskoj, ako državni budžet ne odobri Narodna skupština, rashodi se vrše u iznosima koji nisu veći od rashoda za isti period prethodne godine. Ukoliko prihodi ne pokrivaju rashode, Savet ministara može koristiti mesečni državni kredit, uključujući i izdavanje državnih trezorskih zapisa, koji ne čini više od polovine njegovog prosječnog mesečnog iznosa za prethodnu godinu. Privremeni period finansiranja traje 3 meseca i ako ni nakon tog roka budžet ne bude usvojen,
--	--

		Narodna skupština utvrđuje novi rok utvrđivanjem rashoda.
5	Ne postoje pravila unutar ZUJFO koja određuju kriterijume u vezi sa izmenom predloga budžeta tokom postupka razmatranja i usvajanja u Skupštini.	Promena budžetskih tabela tokom procedure razmatranja Skupštine postala je uobičajena praksa. Prema podacima Ministarstva, većina projekata koji su obuhvaćeni tokom razmatranja predloga budžeta u Skupštini ostaju nerealizovani, zbog nedostatka preliminarne procene, uključujući i mnoge slučajeve pravih projekata. Iako Skupština Republike Kosovo ima pravo da interveniše u nacrtu zakona o izdvajanju budžeta i to je predstavljeno kao suvereno pravo, uspostavljanje određenih kriterijuma za utvrđivanje koje se promene mogu izvršiti, pod kojim uslovima i na šta stepena, pomoglo bi samoj Skupštini u procesu usvajanja budžeta. U isto vreme, ovo bi osiguralo da predložene izmene budžeta/projekti ispunjavaju neke od osnovnih kriterijuma postavljenih u ZUJFO. S tim u vezi, postoje prakse zemalja regiona i EU u pogledu procedure i dimenzija izmene predloga budžeta u vreme njegovog razmatranja u Skupštini.
6.	Nedostatak unifikacije budžetskih tabela na nivou programa i organizacionih struktura	Trenutno ne postoji usaglašenost nivoa prezentacije programa i potprograma u budžetskim tabelama.
7.	Budžetski sistem Kosova ne dozvoljava opštinama da primaju dodatne grantove koje donatori nisu naveli.	Ministarstvo zahteva da za svaki projekat postoji ugovor između pobjedničke opštine i donatora u svrhu korišćenja sredstava. Postoje grantovi koji su zasnovani na zaslugama, i kao takvi, treba da postoje dodatni grantovi koji nisu precizirani u smislu svrhe i tretirani slično kao budžetska podrška, gde bi fond išao u opštinski budžet i koristio se za potrebe koje smatraju važnim. Ovo bi trebalo da se primenjuje u slučajevima kada donator ne zahteva specifikaciju rashoda, ali je na opštini da odluči da potroši sredstva u svrhe koje se odnose na njene nadležnosti.

1.4.4. Pitanja vezana za izvršenje budžeta

Deo izvršenja uključuje izazovna pitanja i/ili trenutne probleme vezane za izvršenje budžeta/budžetske aprocijacije, ali i u procesima izveštavanja, koje su Radna grupa i odgovorne institucije identifikovale kao izazovne i kojima je potrebno rešavanje. U većini identifikovanih pitanja u ovoj oblasti mi se uglavnom bavimo pitanjima koja zahtevaju dalju

specifikaciju ili adekvatnu zakonsku regulativu u okviru ZUJFO. Međutim, neki od sledećih problema ne zahtevaju nužno posebnu zakonsku regulativu.

Br.	Utvrđeni problemi	Opis problema
1.	Ne postoji jasan pravni osnov u ZUJFO u vezi sa delegiranjem troškova budžetskim organizacijama.	Ministarstvo je podzakonskim aktima delegiralo rashode na budžetske organizacije ³³ . Neki od procesa su regulisani podzakonskim aktima koje donosi Ministarstvo na osnovu odredbi ZUJFO.
2	Nisu stvoreni preduslovi za pružanje digitalnih usluga	Iako odredbe ZUJFO ne stvaraju prepreke za korišćenje informacionih tehnologija prilikom pružanja usluga, postoje i drugi preduslovi koji onemogućavaju puno funkcionisanje pružanja digitalnih usluga. Ovo bi posebno omogućilo Trezoru da lakše i brže obavlja svoje zadatke u izvršenju javnih rashoda. Potreba za digitalizacijom usluga vezana je i za druge zakone koji nisu posebno i direktno povezani sa javnim finansijama.
3	Nedostatak jasnoće u primeni računovodstvenih standarda u kategorizaciji rashoda.	Odredbe ZUJFO određuju primenu međunarodnih standarda računovodstva i finansijskog izveštavanja. Međutim, treba imati na umu da direktna primena takvih standarda može biti izazovna. Postoje dve osnovne računovodstvene metode koje se koriste za određivanje kada i kako se prihodi i rashodi iskazuju u knjigama: gotovinski metod i metod obračuna. Trenutno Kosovo nastavlja da koristi tradicionalni gotovinski sistem, stoga se predlaže da se prati praksa razvijenih zemalja i da se postepeno pređe na obračunski metod.³⁴
4	Veliki procenat (%) transfera, koji negativno utiču na pravilno planiranje budžeta	Član 30 ZUJFO je uključio odredbe koje se odnose na regulisanje budžetskih izdvajanja budžetskih organizacija, odnosno transfera (preraspodele) budžetskih izdvajanja unutar iste budžetske organizacije i iste fiskalne godine. Prema ovoj odredbi, budžetska organizacija može prenijeti do 5%

³³Administrativno uputstvo br. 02/2009 o delegiranju troškova budžetskih organizacija, dostupno na <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=7697>

³⁴Prema Međunarodnom indeksu finansijske odgovornosti u javnom sektoru, do 2023. godine 65% vlada će izveštavati na obračunskoj osnovi. pogledajte na: <https://www.ifac.org/knowledge-gateway/supporting-international-standards/discussion/international-public-sector-financial-accountability-index>

		budžetskih aroprijacija bez dozvole ministra finansija, osim kategorije plata i dnevnica, dok uz dozvolu ministra budžetska organizacija može prenijeti od 5. % do 15 % budžetske aroprijacije. Ako je transfer veći od 15% do 25% budžetskih izdvajanja, takav transfer se vrši uz prethodnu dozvolu Vlade. Transferi od 25% ili više budžetskih izdvajanja mogu se izvršiti samo uz pismeno odobrenje Skupštine Kosova. Čak i da se to u praksi zaista ne bi dogodilo, takav pristup stvara utisak prevelike fleksibilnosti, negativno utiče na pravilno planiranje budžeta od strane budžetskih organizacija, znajući da su takva prilagođavanja, preraspodele moguća. U praksi, najveće promene u pogledu preraspodele budžeta su u delu od 5% -15%, koji uključuje preraspodele odlukom budžetske organizacije i one po odluci ministra. Međutim, postoje pravila/ograničenja koja osiguravaju da se preraspodele ne vrše nerazumno. Ograničenja su također primijenjena unutar iste kategorije. Glavni razlozi za preraspodelu uključuju: promene prioriteta nakon usvajanja godišnjeg budžeta, nedostatak odgovarajućih konsultacija unutar budžetskih organizacija, nedostatak pravilnog planiranja kapitalnih projekata, odobravanje projekata koji nisu jasni, uključujući situacije odobravanja novih projekata sa odluke skupštinskih komisija, koje se u većini slučajeva osporavaju u procesu implementacije ili ostaju nesprovedene. Zemlje u regionu imaju fleksibilnost u preraspodelama, ali mnogo manju nego u odredbama ZUIFO. U Albaniji samo 10% od ukupno odobrenog programa može se preraspodeliti i mora ga odobriti Vlada. U Crnoj Gori do 10% u okviru iste linije potrošnje; za različite linije potrošnje potrebno je odobrenje Vlade. U Sloveniji će Vlada svakih šest meseci izveštavati Narodnu skupštinu o relokaciji budžeta. Predlaže se da se ove odredbe preciziraju, naznačujući da transferi važe do nivoa potprograma, te da nema preklapanja u % dozvoljenih transfera.
5	Pitanja vezana za kvote i članstvo u međunarodnim	Trenutno, odredbe ZUIFO ne sadrže konkretna rešenja u vezi sa pravima i obavezama u vezi sa kvotama za članstvo Republike Kosovo u međunarodnim

	finansijskim institucijama nisu adekvatno regulisana	finansijskim institucijama. Ne prijavljuje se udio kvota u međunarodnim finansijskim institucijama i ne vodi se računovodstvena evidencija. U nedostatku toga, u slučajevima kada je bilo potrebno povećanje ovih kvota, to je urađeno kroz godišnji Zakon o budžetskim izdvajanjima i to je oduzimalo dosta vremena.
6.	Pokretanje aktivnosti nabavke u nedostatku obaveza i nedostatku adresiranja odgovornosti u vezi sa ovim pitanjem.	Iako Zakon o javnim nabavkama i ZUJFO zahtevaju da sredstva budu dostupna nadležnima u trenutku pokretanja postupka nabavke, u praksi postoji mnogo problema. U praksi se često dešavalo da se zahtevi upućuju formalno, a bez finansijskog pokrića. Ova praksa je posebno izražena na opštinskom nivou. Među glavnim identifikovanim izazovima su: pokretanje postupaka nabavke bez obaveza ili sa delimičnim obavezama; poništenje postupaka nabavke jer je u toku procesa naručilac premestio sredstva na drugi projekat; stoga, u nedostatku sredstava Naručioci opravdavaju poništenje postupka.

1.4.5 Pitanja vezana za institucionalne mehanizme

U odeljku ispod, Radna grupa je identifikovala pitanja koja se odnose na institucije. To su uglavnom pitanja normativne regulative koja su nastala kao rezultat neažuriranja zakonodavstva, kao i pitanja izgradnje kapaciteta u institucijama.

Br.	Utvrđeni problemi	Opis problema
1.	Pravni status Trezora nije usklađen sa relevantnim zakonodavstvom na snazi	Trenutno ZUJFO ne definiše jasno pravni mandat Trezora, osim što se odnosi na posedovanje suštinske autonomije. Potreba za regulacijom je više pravna potreba, a ne činjenična, budući da Trezor trenutno funkcioniše na sličan način kao izvršna agencija. Međutim, postoji nedostatak usklađenosti sa zahtevima Zakona br. 06/L-113 o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija. U kontekstu mandata Trezora, u skladu sa odredbama Zakona br. 06/L-113 o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija, smatra se izvršnom agencijom (vidi aneks 1, br. 38) ³⁵
2	Nedostatak integrisanog pristupa izgradnji kapaciteta u	Trenutno Ministarstvo, kroz interne mehanizme, uključujući Trezor, ali i druge resore, obezbeđuje

³⁵Zakon br. 06/L-113 o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija, pogledajte: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18684>

	oblasti upravljanja javnim finansijama	stalnu obuku službenika javnih institucija, u vezi sa upravljanjem javnim finansijama. S druge strane, IKJA obezbeđuje obuku za sve javne službenike. Međutim, do sada nije postojao integrisani pristup izgradnji kapaciteta u oblasti upravljanja javnim finansijama, jer je koordinacija i saradnja ove dve institucije u oblasti izgradnje kapaciteta za upravljanje javnim finansijama nedovoljna.
3	Nedostatak adekvatne zaštite za službenike za sertifikaciju i glavne finansijske službenike;	Ne postoje konkretne odredbe unutar ZUJFO koje garantuju adekvatnu pravnu zaštitu službenicima za sertifikaciju i glavnim finansijskim službenicima. Takve odredbe bi zaštitile službenike za sertifikaciju od uticaja menadžmenta u vršenju njihove funkcije.
4	Zakon ne treba da sadrži aranžmane za unutrašnje organizacione strukture;	ZUJFO trenutno sadrži odredbe koje regulišu delokrug pojedinih struktura Ministarstva. Dakle, takav aranžman imaju Odeljenje za budžet, Odeljenje za ekonomsku politiku, Centralna jedinica za harmonizaciju i Centralna jedinica za javno-privatno partnerstvo. S druge strane, nije potrebno zakonom definirati dužnosti i odgovornosti jedinica. Ovo je zbog činjenice da bi opis dužnosti i odgovornosti dotičnih odeljenja bio regulisan podzakonskim aktima za unutrašnju organizaciju dotičnih institucija.
5	Problemi sa nedostatkom kapaciteta u pružanju blagovremenih usluga informacionih tehnologija Ministarstvu i izazovi u obezbeđivanju sigurnosti IT sistema;	Ministarstvo finansija je imalo česte probleme sa sistemima informacionih tehnologija. Jedan od razloga za ove probleme su centralizovane usluge od strane AID-a i kašnjenja u pružanju usluga. Postoji potreba za unapređenjem sistema informacionih tehnologija u okviru ministarstva, uključujući interoperabilnost, i mogućnost uspostavljanja dodatnih mehanizama u okviru MFRT-a. Među glavnim problemima: • <i>Značajan nedostatak IT osoblja sa profesionalnim veštinama u MFRT,</i> • <i>Neracionalni troškovi u oblasti IT,</i> • <i>Izazovi u obezbeđivanju bezbednosti IT sistema,</i> • <i>Nestabilnost u upravljanju i unapređenju ITK usluga,</i> • <i>Neadekvatna organizaciona i strukturna struktura; i</i> • <i>Nedostatak koordinacije i saradnje kako unutar MFRT tako i sa AID.</i>

6	Nedostatak usklađenog izveštavanja	Izveštavanje nije konsolidirano čak ni na nivou agencija u okviru budžetskih organizacija;
7	Nedostatak jasnoće u vezi sa pripremom i objavljivanjem računovodstvenog plana	Priprema i objavljivanje računovodstvenog plana nije predviđeno odredbama ZUJFO;

1.5. Analiza transpozicije pravnih tekovina EU u oblasti upravljanja javnim finansijama

SSP³⁶ kao glavni ugovorni dokument između Republike Kosovo i EU koji ima za cilj članstvo u EU, uspostavlja opšti okvir za usklađivanje kosovskog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU. Kosovo je izradilo Nacionalni program za implementaciju SSP-a (NPISAA) 2021-2025, koji uključuje upravljanje javnim finansijama kao jedan od tri stuba strateškog okvira za reformu javne uprave. Deo odredbi SSP-a odnosi se na pitanja koja se odnose na upravljanje javnim finansijama, uključujući deo unutrašnje kontrole javnih finansija i eksternu reviziju³⁷, pitanja koja se odnose na unapređenje poreskog sistema, kao i pitanja koja se odnose na javne nabavke. Međutim, s obzirom da su pitanja koja se odnose na javne nabavke regulisana Zakonom o javnim nabavkama, ona neće biti detaljnije razrađena u ovom delu analize, izuzev tabele u kojoj će se podnositi zahtev *acquis*-a iz oblasti Upravljanje javnim finansijama.

Tabela u nastavku predstavlja listu *Acquis*³⁸ i nacionalnog zakonodavstva o upravljanju javnim finansijama.

Br	Odredbe ugovora / Uredbe / Direktive / Sekundarni zakoni	Sadržaj i svrha	Domaće zakonodavstvo koje transponuje <i>acquis</i> EU i nivo usklađenosti
----	--	-----------------	--

³⁶SSP Kosovo-EU, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10728-2015-REV-1/en/pdf>

³⁷SSP između Kosova i EU, član 97. SSP navodi sledeće:

„Saradnja između strana će se fokusirati na prioritetne oblasti koje se odnose na pravnu tekovinu EU u oblastima javne interne finansijske kontrole. Strane će, posebno, sarađivati u cilju daljeg razvoja implementacije efikasne unutrašnje kontrole i funkcionalno nezavisnih sistema interne revizije u javnom sektoru na Kosovu, u skladu sa međunarodno prihvaćenim okvirom i dobrom praksom EU.

Kako bi se mogle ispuniti obaveze koordinacije i usklađivanja koje proizilaze iz gore navedenih zahteva, saradnja će se takođe fokusirati na uspostavljanje i jačanje centralnih jedinica za harmonizaciju za finansijsko upravljanje i kontrolu.

U oblasti spoljne revizije, Strane će posebno sarađivati u cilju daljeg razvoja nezavisne funkcije spoljne revizije na Kosovu u skladu sa međunarodno prihvaćenim standardima i dobrom praksom EU. Saradnja će se takođe fokusirati na izgradnju kapaciteta Kancelarije glavnog revizora.”

³⁸Primarno zakonodavstvo (članovi 313-316 i 320-324 UFEU) i sekundarno EU (Uredba (EU), br. 2018/1046), sadrže samo pravila koja se odnose na izradu i usvajanje godišnjeg budžeta Evropske unije, ali ne predviđa pravila u vezi sa izradom i usvajanjem budžeta država članica EU. Kao rezultat toga, izrada i usvajanje budžeta od strane država članica EU je isključiva nadležnost ovih država, koje imaju potpunu diskreciju i punu nezavisnost u usvajanju pravnih akata koje smatraju neophodnim u ovoj oblasti.

<i>Opšti okvir budžeta</i>			
1.	Ugovor o funkcionisanju EU, članovi 120-126, član 136 i Protokol 12 o proceduri prekomernog deficita ³⁹	Definisani su zajednički ciljevi ekonomske politike, koordinacija ekonomske politike, mehanizmi multilateralnog nadzora, zabrana direktnog finansiranja javnih institucija [prekoračivanje], procedura visokog deficita [budžetski deficit 3% i dug 60%], te specifične smernice ekonomske politike za zemlje eurozone.	Ovo zakonodavstvo je uglavnom transponovano ZUJFO, Zakonom o javnom dugu i drugim relevantnim pravnim aktima. Nivo usklađenosti je delimičan.
2.	Ugovor o funkcionisanju EU, članovi 313-316 i 320-324	Sadržana su samo pravila koja se odnose na izradu i odobravanje godišnjeg budžeta Evropske unije, ali ne postoje pravila u vezi sa sastavljanjem i odobravanjem budžeta država članica EU. Shodno tome, izrada i odobravanje budžeta od strane država članica EU je isključiva nadležnost država članica, koje imaju diskreciono pravo u donošenju pravnih akata koje smatraju neophodnim u ovoj oblasti.	Nije primenjivo.
	3.Uredba 2018/1046 o finansijskim pravilima koja se primenjuju na opšti budžet EU, članovi 6-38	Ova uredba utvrđuje pravila za utvrđivanje i sprovođenje opšteg budžeta EU i Evropske zajednice za atomsku energiju, kao i prezentaciju i reviziju njihovog računa. Dakle, iako nisu postavljena nikakva primenljiva pravila za upravljanje nacionalnim javnim finansijama država članica EU (to nije akt koji je prenosiv za potrebe Kosova) , za potrebe ovog koncept papira, mogu se izvesti principi upravljanja javnim finansijama na nivou EU. Shodno tome, budžet EU je u skladu s devet opštih pravila (principa): - Jedinstvo; - Tačnost budžeta;	Što se tiče principa, ovo je delimično transponovano Ustavom Republike Kosovo, ZUJFO i drugim relevantnim aktima. Nivo usklađenosti je delimičan.

³⁹Izraz na engleskom je *excessive deficit*.

		- Produženje dotične fiskalne godine; - Proporcionalnost; - Novčana jedinica (Euro); - Univerzalnost; - Specifikacija (svaki odeljak se dodeljuje za određenu vrstu rashoda); - Održivo finansijsko upravljanje; i - Transparentnost. ZUJFO ne precizira principe i/ili pravila budžeta ili opšta načela i/ili pravila javnih finansija. U tom smislu, neophodna je inkorporacija principa razjašnjenih u članu 120. Ustava Republike Kosovo u relevantno zakonodavstvo o upravljanju javnim finansijama, uzimajući u obzir gore navedene principe, gde je to relevantno.	
4.	Direktiva Saveta 2011/85 / EU od 8. novembra 2011. godine o zahtevima za budžetske okvire država članica	Direktiva postavlja pravila za budžetske okvire kako bi se osiguralo da se države članice pridržavaju Ekonomske i monetarne unije i da nemaju duboke deficite. To uključuje fiskalna pravila, obavezu uspostavljanja efikasnog srednjoročnog okvirnog mehanizma budžeta, obavezu da fiskalno planiranje bude zasnovano na realnim makroekonomskim i budžetskim prognozama, uspostavljanje sistema javnog računovodstva koji uključuje sve rashode i prihode i objavljivanje fiskalnih podataka.	Ovo zakonodavstvo je uglavnom transponovano godišnjim zakonima o budžetskim izdvajanjima. Transpozicija je delimična
5.	Uredba br. 1467/97 o ubrzavanju i pojašnjenju	Pakt za stabilnost i rast (SGP) je kamen temeljac budžetske discipline EU. Korektivni deo pakta reguliše	Ovo zakonodavstvo je uglavnom transponovano

	provođenja postupka prekomernog deficita [Korektivna ruka]	proceduru prekomernog deficita,⁴⁰ koji podržava trenutnu korekciju previsokih javnih deficita ili preterano visokog javnog duga. Uredbom se želi pojasniti i ubrzati postupak prekomernog deficita prema članu 126. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (TFEU). Kada zemlja EU ne poštuje budžetsku disciplinu koju zahteva SGP, može postati predmet procedure visokog deficita koja uključuje nekoliko koraka. Dakle, u osnovi za potrebe koncept papira, iako ne treba transponovati cijelu uredbu jer ne postoji mehanizam za implementaciju procedure prekomernog deficita a da niste država članica EU, važno je poštovati: kriterijum deficita , što znači Izbegavanje kršenja ili rizika od prekoračenja praga deficita od 3% bruto domaćeg proizvoda; ili kriterijum duga, što znači kršenje pravila duga, kada je on preko 60% bruto domaćeg proizvoda, a cilj smanjenja duga od 1/20 godišnje nije postignut u prethodne 3 godine. Ako ovi kriteriji nisu ispunjeni, onda bi Evropska komisija mogla pokrenuti postupak prekomernog deficita protiv zemlje EU koja nije u skladu sa Paktom za stabilnost i rast (SGP),	ZUJFO i Zakonom o javnom dugu Transpozicija je delimična.
--	---	---	---

⁴⁰https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/excessive_deficit_procedure.html

6.	Uredba [EU] 473/2013 o zajedničkim odredbama za praćenje i ocenu nacrtu budžetskih planova i osiguravanje korekcije prekomernog deficita država članica u eurozoni.	Ova uredba postavlja odredbe za prošireno praćenje budžetskih politika u eurozoni i za osiguranje usklađenosti nacionalnih budžeta sa ekonomskom politikom. smernice izdate u kontekstu Plana stabilnosti i rasta i Evropskog semestra za koordinaciju ekonomske politike. Uredba uključuje set pravila osmišljenih da se deficit svede ispod cilja od 3% bruto domaćeg proizvoda utvrđenog članom 126. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije iu kontekstu Pakta za stabilnost i rast. Takođe postavlja zajedničke rokove za budžetiranje, zahteve za izveštavanje i zahteva od država članica da uspostave nezavisna tijela koja će pratiti primenu fiskalnih pravila i proizvoditi [ili odobravati] makroekonomske prognoze na osnovu kojih se vrši srednjoročni budžet i fiskalno planiranje. Pošto je ova uredba usmerena na države članice EU u evrozoni, samo određeni delovi se mogu transponovati u kosovsko zakonodavstvo (odnosno član 4 u vezi sa budžetskim rokovima i član 5 u vezi sa osnivanjem nezavisnih tela) koja nadgledaju poštovanje fiskalnih pravila.	Ovo zakonodavstvo je uglavnom transponovano ZUJFO, Zakonom o javnom dugu i godišnjim zakonima o budžetskim izdvajanjima. Transpozicija je delimična.
----	--	--	--

7.	Preporuka Saveta (EU) 2015/1184 od 14. srpnja 2015. o širokim smernicama za ekonomske politike država članica i Europske unije	Relevantna za koncept papira je smernica 4, koja naglašava da javne finansije postaju održivije i pogodnije za rast: 1. Razvijanje fiskalnih politika koje su u skladu sa Paktom o stabilnosti i rastu (tj. kontrola deficita i duga na održivim nivoima) kako bi se kroz koordinisanije delovanje generirali korisni efekti na ekonomski rast. To bi trebalo omogućiti onim državama članicama EU koje nemaju fiskalni prostor (tj. prostortomanevrisati svojim javnim finansijama) da ga povrate i oni koji ga imaju da iskoriste priliku da podstaknu domaću potražnju, s posebnim naglaskom na ulaganja; 2. Određivanje prioriteta u oblastima potrošnje koje povećavaju rast (npr. obrazovanje, vještine, istraživanje i razvoj, inovacije i ulaganja u mreže sa pozitivnim uticajem na produktivnost); 3. Kretanje ka rastu koji je pogodniji za poreze i poboljšanje efikasnosti poreskog sistema kroz proširenje poreske osnovice, kao i jačanje poreske administracije, pojednostavljenje poreskog sistema i borbu protiv poreskih prevara i agresivnog poreskog planiranja.	Ovo zakonodavstvo je uglavnom transponovano od strane ZUJFO. Transpozicija je delimična.
<i>Interna kontrola javnih finansija</i>			
1	Poglavlje 32 acquis-a Glavni međunarodni standardi za internu	Zemlje kandidati treba da implementiraju internu kontrolu i reviziju zasnovanu na dobroj praksi EU i praksi interne revizije IPPF-a.	Ovaj zakon je transponovan Zakonom br. 06/L-021 o internoj

	kontrolu javnih finansija su INTOSAI, Smernice za internu kontrolu u javnom sektoru ⁴¹ i COSO (Komitet sponzorskih organizacija Treadway komisije) i IPPF (International Professional Practices Framework) okviri, standardi i smernice za internu reviziju	Ovaj okvir zahteva operativno planiranje, upravljanje rizicima, adekvatno finansijsko upravljanje i sistem internih kontrola, internu reviziju sa funkcionalnom nezavisnošću, sistem praćenja i izveštavanja i sistem komunikacije.	kontrolu javnih finansija i podzakonskim aktima. Transpozicija je delimična, ali na visokom nivou.
<i>Eksterna revizija</i>			
1.	Principi revizije su generalno izloženi u članu 287. Ugovora o funkcionisanju EU. Međunarodni standardi o vrhovnim revizorskim institucijama [ISSI] - INTOSAI Pravila procedure [Međunarodna organizacija vrhovnih revizorskih institucija] Deklaracija iz Lime/Meksička deklaracija deo je ovih standarda.	Definisani su opšti principi Revizorskog suda, kao i saradnja sa revizorskim tijelima država članica, uz očuvanje njihove nezavisnosti. Oni uspostavljaju standarde i kriterijume za javne organe eksterne revizije, uključujući ustavnu osnovu Javnog tela za spoljnu reviziju, finansijsku, funkcionalnu i organizacionu nezavisnost i ovlašćenje za potpunu pokrivenost statutarnih, regularnih i revizija učinka.	Ovaj zakon je transponovan Zakonom o generalnom revizoru i Smernicama NAO. Član 47. ZUJFO je takode relevantan. Transpozicija je delimična, ali na visokom nivou.
<i>Javne nabavke</i>			
1.	Opšti principi u Ugovoru o funkcionisanju EU, članovi 18, 28, 49 i 56	Za razliku od pitanja koja se odnose na državnu pomoć ili konkurenciju, u primarnom zakonodavstvu EU ne postoji posebna odredba koja se bavi javnim nabavkama. Nacrti i/ili opšti principi javnih nabavki proizilaze iz opštih odredbi ovog Ugovora, koje se ogledaju u sledećem: Sloboda osnivanja, član 49 UFEU;	Ove principijelne odredbe su transponovane u širi korpus zakona u Republici Kosovo, kao što su Zakon protiv diskriminacije, Zakon o spoljnoj trgovini, Zakon o privrednim društvima i sl.

⁴¹https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/intosai_gov_9100_e.pdf

		- Sloboda pružanja usluga, član 56 UFEU-a; - Sloboda kretanja robe, član 28 UFEU-a; i - Zabrana diskriminacije, čl. 18 TFEU. Primenjivi su i opšti principi koji proizilaze iz sudskih predmeta (za ilustraciju: Slučaj C-324/98 Tele Austria), koji su za dalju razradu navedeni kako slijedi: - Princip transparentnosti; - Jednak tretman; - Proporcionalnost; i - Uzajamno prepoznavanje.	Nivo transpozicije je delimičan
2.	Direktiva 2014/24/EU o javnim nabavkama	Direktiva utvrđuje pravila za korišćenje javnih ugovora za pružanje radova, usluga i nabavke od strane kompanija ili pojedinaca i izuzeća koja se mogu primijeniti. Ova pravila se primenjuju izvan granica definisanih u direktivi	Ovaj zakon je transponovan Zakonom o javnim nabavkama i podzakonskim aktima. Transpozicija je delimična.
3.	Direktiva 2014/25 / EU o nabavci subjekata koji posluju u sektoru vode, energije, transporta i poštanskih usluga	Direktiva utvrđuje pravila za korišćenje javnih ugovora za pružanje radova, usluga i nabavke od strane kompanija ili pojedinaca za ove sektore. Osnovna pravila i principi Direktive 2014/24/EU također se primenjuju na ove sektore, ali ova direktiva uzima u obzir specifične karakteristike ovih sektora i ulogu koju imaju u zadovoljavanju potreba društva.	Ovaj zakon je transponovan Zakonom o javnim nabavkama i podzakonskim aktima. Transpozicija je delimična i na niskom nivou.
3	4.Direktiva 2014/23 / EU o dodeli ugovora o koncesiji	Ovom Direktivom se utvrđuju pravila Evropske unije za nabavku od strane naručilaca javnog sektora i naručilaca u komunalnom sektoru putem koncesije.	Ovaj zakon je transponovan Zakonom o javno-privatnom partnerstvu. Transpozicija je delimična.

4	Direktiva 89/665 / EEC o postupcima revizije za dodelu javnih ugovora	Ova Direktiva zahteva od zemalja EU da osiguraju da se odluke o dodeli javnih ugovora i koncesija, kao i preliminarne proceduralne odluke u tom kontekstu, mogu brzo i efikasno revidirati na osnovu toga što su te odluke prekršile zakon EU o javnim nabavkama.	Ovaj zakon je transponovan Zakonom o javnim nabavkama i podzakonskim aktima. Transpozicija je delimična.
5	Direktiva 92/13 / EEZ o koordinaciji zakona, propisa i administrativnih odredbi koje se odnose na primenu pravila o nabavkama Zajednice na subjekte koji posluju u sektoru vode, energije, transporta i telekomunikacija	Ova Direktiva zahteva od zemalja EU da osiguraju da se odluke o dodeli javnih ugovora i koncesija, kao i preliminarne proceduralne odluke u tom kontekstu, mogu brzo i efikasno revidirati na osnovu toga što su te odluke prekršile zakon EU o javnim nabavkama.	Ovaj zakon je transponovan Zakonom o javnim nabavkama i podzakonskim aktima. Transpozicija je delimična i na niskom nivou.
6	Direktiva 2009/81/EC o koordinaciji procedura za dodelu ugovora od strane ugovornih tijela u oblasti odbrane i sigurnosti	Ova Direktiva propisuje pravila nabavke prilagođena specifičnostima sektora odbrane i sigurnosti.	Ovaj zakon je transponovan Zakonom o javnim nabavkama i Uredbom 03/2019 o nabavkama za potrebe odbrane i bezbednosti. Transpozicija je delimična.
7.	Direktiva 2014/55 / EU Evropskog parlamenta i Saveta od 16. aprila 2014. o elektronskom naplati u javnim nabavkama	Ova Direktiva reguliše korišćenje elektronskog naplate u okviru direktiva o javnim nabavkama, osim za nabavke u skladu sa Direktivom o zaštiti i bezbednosti.	Ovaj zakon je transponovan Zakonom o javnim nabavkama, član 129 i Odluka Vlade Republike Kosovo br. 12/79 o elektronskim nabavkama Transpozicija je delimična.

Tabela 4 Aquis i nacionalno zakonodavstvo o upravljanju javnim finansijama

POGLAVLJE II: CILJEVI

2.1 Odnos sa relevantnim dokumentima

Glavni strateški dokument u oblasti upravljanja javnim finansijama je Strategija reforme upravljanja javnim finansijama, koja je istekla 2020. godine. S obzirom na zastoje u pripremi nove strategije zbog uticaja pandemije COVID-19, Ministarstvo je iskoristilo 2021. i prvi deo 2022. godine za završetak nezavršenih aktivnosti, kroz prelazne planove. Međutim, Ministarstvo je u procesu pripreme nove strategije upravljanja javnim finansijama. U tom smislu, strateška orijentacija Republike Kosovo ostaje dalje unapređenje upravljanja javnim finansijama, uključujući i pravni okvir koji reguliše ovu oblast.

Kosovo ostaje posvećeno sprovođenju obaveza koje proizilaze iz procesa evropskih integracija, posebno obaveza koje proizilaze iz SSP-a i ESAP-a. Stoga, u skladu sa ovim obavezama i strateškim prioritetima u ovoj oblasti, Ministarstvo ima za cilj povećanje odgovornosti, integriteta, odgovornosti, kontrole nad sprovođenjem politika i zakonodavstva u oblasti javnih finansija. Istovremeno će se osigurati kontinuirana usklađenost sa pravnim okvirom EU i međunarodnim standardima u oblasti upravljanja javnim finansijama.

2.2 Glavni fokus predložene politike:

Kroz predloženu politiku (novi nacrt zakona o upravljanju javnim finansijama) ima za cilj rešavanje niza izazova i problema i adekvatnu zakonsku regulativu u oblasti regulisanja javnih finansija. Predložena politika se fokusira na:

- Konsolidacija i ažuriranje odredbi ZUJFO u skladu sa trenutnim potrebama Republike Kosovo;
- Uspostavljanje osnovnih principa upravljanja javnim finansijama;
- Adekvatna zakonska regulativa statusa Trezora kao izvršne agencije u okviru Ministarstva;
- Usklađivanje odredaba ZUJFO sa drugim važećim zakonima koji uređuju funkcionisanje državne uprave i relevantne funkcije;
- Izbegavanje konfliktnih normi unutar ZUJFO, uključujući pojašnjenje postojećih normi u cilju njihove pravilne implementacije;
- Izbegavanje nepotrebnih i zastarelih odredbi u ZUJFO;
- Jedinstvena regulativa fiskalnih pravila;
- Dalje pojašnjenje budžetskog ciklusa, uključujući pripremu SRPB-a i godišnjeg budžeta;

- Regulisanje budžetskih izdvajanja u nedostatku godišnjeg zakona o budžetskim apropijacijama;
- Razmatranje procenta preraspodele odlukom budžetske organizacije, Ministarstva, Vlade i Skupštine;
- Stvaranje pravne osnove za budžetiranje zasnovano na programima i učinku kao dugoročni cilj planiranja;

2.3 Relevantni ciljevi vlade

Relevantni cilj:	Naziv relevantnog planskog dokumenta (izvor)
Strateški cilj: Upravljanje javnim finansijama zasnovano na principima odgovornosti, efikasnosti, efektivnosti i transparentnosti	<i>Ustav Republike Kosovo, SSP, NPISAA, PFMRS, PEFA</i>
<u>Specifični cilj I:</u> Pravna pravila za upravljanje javnim finansijama u skladu sa aktuelnim potrebama u oblasti upravljanja javnim finansijama	<i>SSP, NPISAA, Izveštaj o napretku za Kosovo 2020⁴² PFMRS, PEFA</i>
<u>Specifični cilj II:</u> Napredni budžetski ciklus	<i>PFMRS, PEFA</i>
<u>Specifični cilj III:</u> Mandat institucionalnih mehanizama jasan i u skladu sa zahtevima zakonodavstva za organizaciju i funkcionisanje javne uprave	<i>SSP, NPISAA, Izveštaj o napretku za Kosovo 2020 PFMRS, PEFA</i>
<u>Specifični cilj IV:</u> Usklađivanje pravnog okvira u oblasti upravljanja javnim finansijama, uključujući Zakon o finansijama lokalne samouprave, Zakon o internoj kontroli, Zakon o javnom dugu, Zakon o državnoj upravi i nezavisnim agencijama, itd.	<i>Analiza Ministarstva finansija; PFMRS, PEFA</i>

⁴²Izveštaj EU Kosovo 2020, str.14-15. Dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2020-10/kosovo_report_2020.pdf

POGLAVLJE III: OPCIJE

Radna grupa za izradu Koncept papira o upravljanju javnim finansijama razmotrila je četiri moguće opcije u vezi sa rešavanjem poteškoća identifikovanih u ovom konceptu, i to:

OPCIJA 1: Održavanje ZUJFO na snazi, bez promene pitanja u vezi sa njegovom primenom;

OPCIJA 2: Poboljšajte implementaciju bez promene ZUJFO;

OPCIJA 3: Priprema novog Nacrta zakona o upravljanju javnim finansijama, kao i revizija čitavog paketa zakona, uključujući Zakon o finansijama lokalne samouprave, Zakon o internoj kontroli, Zakon o javnom dugu i druge relevantne zakone koji regulišu oblast upravljanje javnim finansijama, rešavanje problema identifikovanih u okviru ovog koncepta i usklađivanje cijelog ovog paketa zakona, kako bi se otklonile sve pravne kolizije i različiti propisi.

OPCIJA 4: Izrada nacrta zakona o upravljanju javnim finansijama koji bi obuhvatio i regulisao celokupnu oblast upravljanja javnim finansijama, što podrazumeva generalno prepisivanje ZUJFO kao i konsolidaciju i uključivanje u ovaj zakon oblasti regulisanih Zakonom o finansijama lokalne samouprave, Zakon o internoj kontroli, Zakon o javnom dugu, odredbe godišnjih zakona o budžetskim izdvajanjima i druge relevantne propise, kojima se uređuje oblast upravljanja javnim finansijama.

Ove opcije ovog koncept papira u oblasti upravljanja javnim finansijama će biti razrađene u nastavku, upoređujući prednosti i izazove koje će svaka od opcija imati za unapređenje sistema upravljanja javnim finansijama na Kosovu.

OPCIJA 1: Opcija bez izmena

Radna grupa je analizirala odredbe ZUJFO uključujući i izmene koje su učinjene, a istovremeno je analizirala i ostali pravni okvir koji se odnosi na oblast upravljanja javnim finansijama, te je zaključila da je odgovarajuća zakonska regulativa ove oblasti neizostavan. Stoga se ova opcija ne bi preporučila radnoj grupi jer neće biti promena u oblasti upravljanja javnim finansijama na Kosovu, zadržavajući status quo, bez ikakvih promena. Shodno tome, mnogi problemi koji se javljaju u praksi neće se izbjeći bez promene zakonske osnove.

Konkretno, kroz ovu opciju:

1. Institucionalno se nije moglo rešiti problem statusa Trezora i drugih subjekata i nije se moglo obezbediti poštovanje Zakona o državnoj upravi. Štaviše odnosi Ministarstva sa relevantnim institucijama kao što su IKJA, AIS i sl. nisu mogli biti bolje regulisani;

2. U pogledu opšteg okvira i budžetskih procedura, opšti pravni principi koji se odnose na upravljanje javnim finansijama nisu mogli biti ugrađeni u pravni sistem Republike Kosovo, pitanje fiskalnih pravila nije moglo biti jedinstveno regulisano, poboljšanja, povećanje u transparentnosti i efikasnosti procesa izrade budžeta i kretanja budžeta, nije moglo da se obezbedi prikladnije pravilo za slučajeve nedostatka budžetske alokacije i nije moglo da se obezbedi budžetiranje zasnovano na programu i učinku; i

3. U smislu konsolidacije, nije moglo da se obezbedi jedinstveno funkcionisanje celokupnog sistema upravljanja javnim finansijama, zastarele odredbe ZUJFO nisu mogle da se ažuriraju.

S obzirom na ograničenja ove opcije, Radna grupa deli stav da će ova opcija biti ozbiljna prepreka na putu reformi u oblasti upravljanja javnim finansijama.

OPCIJA 2: Poboljšanje implementacije i izvršenja

Ova opcija bi omogućila ograničen napredak jer se većina izazova odnosi na zakonske odredbe. Stoga ova opcija ne bi u dovoljnoj meri rešila identifikovane probleme i onemogućila bi reformu u oblasti upravljanja javnim finansijama.

Ova opcija bi se mogla rešiti na dva glavna načina, kroz izradu novih podzakonskih akata i promenom praksi implementacije ZUJFO.

1. Član 80B ZUJFO ovlašćuje ministra finansija, rada i transfera da usvoji podzakonske akte koji mogu biti potrebni za sprovođenje ovog zakona. U tom kontekstu, valja napomenuti da savremeni standard donošenja podzakonskih akata zahteva posebnu pravnu osnovu za konkretnu konkretnu radnju, a takve odredbe koje daju široka ovlašćenja nisu poželjne. Međutim, čak i neko vreme ovaj standard se možda neće poštovati i ministar može usvojiti podzakonske akte da definiše ili unapredi neka pitanja u vezi sa sprovođenjem ZUJFO. Međutim, s obzirom na to da je mogućnost regulisanja pitanja podzakonskim aktima veoma ograničena (pitanja vezana za osnivanje, spajanje ili raspuštanje institucija, pitanja koja se odnose na osnovna ljudska prava i pitanja koja se odnose na definisanje kaznenih odredbi, kao principa, ne može se regulisati podzakonskim aktom), ova mogućnost ne može da se bavi mnogim nalazima ovog koncept papira, kao što su status Trezora, opšti pravni principi upravljanja javnim finansijama, pitanja budžetskih procedura, fiskalna pravila i sl. Stoga ovaj način rada može ponuditi vrlo ograničene radnje.

2. Neke prakse koje se odnose na sprovođenje ZUJFO su uspostavljene u Ministarstvu i kao takve se sprovode, kao što su budžetska saslušanja u procesu izrade budžeta, opsežne konsultacije sa budžetskim organizacijama pre cirkulacije budžeta i sl. Na osnovu ove prakse, uzimajući u obzir relevantno zakonodavstvo na snazi i princip dobrog upravljanja, Ministarstvo može unaprediti neke prakse. Međutim, ove prakse mogle bi samo osigurati određeni napredak u jačanju transparentnosti, ali ne i rešavanje drugih pitanja identifikovanih u ovom konceptu.

Stoga, čak ni ova opcija nije poželjna opcija Radne grupe, jer nudi vrlo malo mogućnosti za rešavanje drugih pitanja identifikovanih u ovom konceptu.

OPCIJA 3: Izrada zakona o upravljanju javnim finansijama, uz zadržavanje posebnih zakona

Ovom mogućnošću je predviđena izrada Nacrta zakona o upravljanju javnim finansijama pri čemu suština ovog Nacrta zakona ne obuhvata pitanja koja se odnose na lokalne finansije, unutrašnju kontrolu javnih finansija, javni dug i druge posebne zakone koji se odnose na upravljanje javnim finansijama. Međutim, u slučajevima identifikovanim ovim konceptom, zahtev je da se ovi zakoni usklade sa osnovnim zakonom o upravljanju javnim finansijama.

Ova opcija bi omogućila pripremu potpuno novog Nacrta zakona o upravljanju javnim finansijama i u velikoj meri omogućila regulisanje oblasti upravljanja javnim finansijama zakonom koji se bavi aktuelnim potrebama u oblasti upravljanja javnim finansijama. Ova opcija će se pozabaviti većinom izazova identifikovanih u okviru ovog koncepta, sa izuzetkom konsolidacije odredbi posebnih zakona unutar ZUJFO.

Značajan broj odredbi ZUJFO treba da se izmene i prepisu.. Tokom ovog procesa potrebne su nove norme koje trenutno nedostaju i koje bi regulisale pitanja u oblasti upravljanja javnim finansijama. Kroz pravnu intervenciju stvorila bi se veća jasnoća i Izbegli postojeći problemi tokom budžetskog ciklusa. Prilikom adresiranja preporuka u ovoj opciji, uzeće se u obzir nalazi i preporuke iz Izveštaja Evropske komisije o Kosovu⁴³, PEFA 2021, Izveštaja o nadgledanju Principi javne uprave: Kosovo, OECD/SIGMA⁴⁴ i drugih relevantnih dokumenata iz oblasti koje je izradila Vlada Republike Kosovo i međunarodni akteri.

Radna grupa za izradu Koncept papira o upravljanju javnim finansijama predlaže Vladi Kosova da razmotri opciju 3.

U nastavku su glavni problemi koji se preporučuju u okviru ove opcije.

Br.	Upućivanje na identificirani problem	Preporuka koju treba adresirati u okviru ove opcije
Horizontalna pitanja u vezi sa ZUJFO i zakonodavstvom koje pokriva PFMP		
1	Mnoge odredbe ZUJFO su zastarele, dok je druge teško implementirati	– Sve odredbe ZUJFO treba da budu prepisane, iu tom kontekstu treba da budu konsolidovane i restrukturisane na osnovu standarda izrade zakona na Kosovu; – Treba uključiti definicije koje nedostaju, a postojeće definicije treba pojasniti (jasna definicija ekonomskih kategorija, značenje budžetske organizacije, finansijski direktor, itd.); – Zakonske odredbe koje nisu na zakonskom nivou treba da budu regulisane podzakonskim aktima, i obrnuto, pitanja koja su već regulisana podzakonskim aktima treba da se regulišu na nivou ZUJFO; – U okviru odredbi ZUJFO, za sve slučajeve kada je potrebno regulisanje podzakonskim aktima, donošenje podzakonskih akata treba izričito odrediti; – Funkcije finansijskih službenika, uključujući poziciju finansijskog direktora, treba regulisati u skladu sa zakonima na snazi (Zakon o internoj kontroli i Zakon o državnoj upravi); – Odredbe koje se odnose na sudsko zastupanje treba uveliko smanjiti, i skoro u potpunosti izbrisati, a da se u ovom zakonu ostave samo osnovne;

⁴³ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/kosovo-report-2021_en

⁴⁴ <https://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Kosovo.pdf>

		– Treba uključiti odredbe ZUJFO koje regulišu godišnje izveštavanje Državnog advokata o slučajevima sporova u sudskim postupcima i arbitraži; – Odredbe ZUJFO treba da budu usklađene sa odredbama važećih zakona (Zakon o preduzećima u javnom vlasništvu) koji se odnose na preduzeća u javnom vlasništvu, uključujući preciznu definiciju preduzeća/preduzeća u javnom vlasništvu; – Utvrditi obavezu objavljivanja liste budžetskih organizacija i javnih subjekata, koja će se objavljivati na internet stranici i kontinuirano ažurirati; – Treba utvrditi obavezu objavljivanja godišnjih finansijskih izveštaja; – Trebalo bi utvrditi finansijsko izveštavanje javnih preduzeća za makro-fiskalne svrhe; – Usklađivanje sa ostalim važećim zakonima koji uređuju državnu upravu, javna preduzeća, Zakon o javno-privatnom partnerstvu, Zakon o glavnom revizoru i druge relevantne propise; – Treba regulisati pitanja u vezi sa naknadama za garanciju, posebno treba uključiti odredbe koje se odnose na utvrđivanje rizika; – Treba ukinuti obavezu godišnje revizije regularnosti u svakoj budžetskoj organizaciji od strane Nacionalne revizorske službe; – Pitanja koja se odnose na izvršenje sudskih i izvršnih odluka treba pojasniti i posebno urediti, kako bi se zahtevalo da prvobitno pravosnažne sudske odluke i izvršne naloge izvršavaju budžetske organizacije, a ako ih budžetska organizacija ne izvrši u roku, da se izvrše od strane Trezora; – Iz odredbi zakona treba izbaciti deo koji se odnosi na plaćanje neplaćenih računa budžetskih organizacija; – Potrebno je obezbediti usklađenost sa Zakonom o prekršajima, u slučaju da Nacrt zakona namerava da sadrži takve odredbe.
2	Nedostatak principa upravljanja javnim finansijama u ZUJFO	– Treba uspostaviti principe upravljanja javnim finansijama, koji će uticati na dalje unapređenje kontrole, odgovornosti i transparentnosti u upravljanju javnim finansijama; – Preporuka je da se načela upravljanja javnim finansijama regulišu u uvodnom delu zakona, ali drugi dijelovi zakona mogu sadržavati posebne principe, kao što je slučaj sa principima fiskalnih pravila. Ovi principi treba da se zasnivaju na

		priznatim principima upravljanja javnim finansijama u Ustavu Republike Kosovo, na principima priznatim u zakonodavstvu EU i na dobrim praksama zemalja regiona; – Postoje modeli za regulisanje principa upravljanja javnim finansijama, uključujući i zemlje regiona. • OECD SIGMA je objavila principe javne uprave, koji uključuju, između ostalog, principe upravljanja javnim finansijama za zemlje kandidate i potencijalne kandidate.⁴⁵ Istovremeno, postoje rešenja u pravnom okviru EU, u smislu budžetskih principa. Tako Uredba 2018/1046 o finansijskim pravilima koja se primenjuju na opšti budžet EU, u članovima 6-38, propisuje da budžet EU podliježe devet opštih pravila (principa) kao što su: – Jedinstvo; – Tačnost budžeta; – Produženje dotične fiskalne godine; – Proporcionalnost; – Novčana jedinica (Euro); – univerzalnost; – Specifikacija (svaki odeljak se dodeljuje za određenu vrstu rashoda); – Održivo finansijsko upravljanje; i – Transparentnost. Neki od osnovnih principa koji se susreću u zakonima o strukturnom budžetu zemalja regiona i koji se preporučuju da budu uključeni kao važni principi za budžetski ciklus su sledeći: – Načelo fiskalne odgovornosti; – Princip ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti; – Princip svestranosti budžeta; – Princip univerzalnosti; – Princip zasnovan na gotovini; – Princip uravnoteženog budžeta; – Princip transparentnosti; – Princip dobrog finansijskog upravljanja; i – Načelo rodne ravnopravnosti;
--	--	--

⁴⁵OECD, SIGMA, Principi javne uprave, 2017, vidi na: <http://sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-edition-2017-ALB.pdf>

3	Nedostatak kriterijuma za plaćanje troškova za nepredviđene događaje	– Trebalo bi izvršiti jasnije prilagođavanje kategorije nepredviđenih troškova u okviru Nacrta zakona. To bi značilo postavljanje dodatnih kriterijuma za isplatu iz nepredviđenih sredstava, čime bi se ne ostavljao prostor za nadležnost institucija da ad hoc odlučuju o takvim nepredviđenim troškovima; – Trebalo bi utvrditi kriterije za nepredvidive troškove i predvideti da se oni mogu koristiti za financiranje troškova nastalih tijekom prirodnih katastrofa kao što su poplave, potresi, uragani, grad, mraz, suše, epidemije, bolesti biljaka, druge prirodne i ekološke katastrofe ili dr. nepredvidivi događaji; – U Nacrt zakona treba uneti odredbe o ovlašćivanju ministra finansija, rada i transfera, odnosno Vlade, za izdatke iz nepredviđenih sredstava. Trenutno ove odredbe postoje u okviru zakona o godišnjem budžetu;
4	Postoji fragmentiran pristup regulisanju upravljanja javnim finansijama kroz nekoliko zakona	– U ovoj opciji, preporučuje se da se Nacrt zakona s jedne strane i po potrebi Zakon o internoj kontroli, Zakon o finansijama lokalne samouprave, Zakon o državnom dugu i drugi zakoni koji uređuju oblast upravljanja javnim finansijama, biti izrađeni kao paket zakona i da se pozabave kolizije između njih, uzimajući u obzir pitanja identifikovana u ovom konceptu, ali i u relevantnim koncept papirima i nacrtima zakona koji su u procesu revizije.
5	Nedostatak unifikacije fiskalnih pravila i nedostatak fiskalnih principa	– Fiskalna pravila treba da budu deo Nacrta zakona u posebnom poglavlju/odeljku, koji bi u početku uključivao fiskalne principe. Trebalo bi uključiti izuzetke, au slučajevima prekoračenja u fiskalnim pravilima treba uključiti jasne propise o načinu i rokovima vraćanja u prethodno stanje; – Trebalo bi odrediti kriterijume i rokove za vraćanje u prethodno stanje u slučajevima kada je već došlo do prekoračenja fiskalnih pravila; – Određivanje kriterijuma i rokova za vraćanje na pređašnje stanje preporučuje se u slučajevima kada je već došlo do prekoračenja fiskalnih pravila;
6	Različiti propisi u ZUJFO, Zakon o budžetu i podzakonski akti o klasifikaciji po	– Klasifikacija treba da se odnosi na međunarodne računovodstvene standarde za javni sektor. Nacrtom zakona treba stvoriti osnovu za

	ekonomskim i funkcionalnim kategorijama	primenu međunarodnih standarda kroz njihovo prilagođavanje aktom Vlade;
7	Dvosmislenost člana 80. ZUJFO u vezi naknade javnih službenika	- Preporučuje se da odredbe Nacrta zakona sadrže normu da za poslove definisane u okviru radnog mesta nije dozvoljena dodatna naknada, dok se ovo pitanje ne reguliše zakonom o platama;
8	Nedostatak jasnoće u pogledu plaćanja usluga između budžetskih organizacija (član 32 ZUJFO)	- Predlaže se pojašnjenje odredbi koje se odnose na elektronsku razmenu podataka, omogućavajući njihovu slobodnu razmenu u okviru javnih registara putem državnih platformi;
Pitanja vezana za planiranje budžeta		
1	Nedostatak registracije/evidentiranja višegodišnjih obaveza u sistemima planiranja budžeta i ISUFK za višegodišnje projekte (posebno za kapitalne projekte) (sadašnji članovi 19 i 20 ZUJFO);	- Nacrt zakona treba da sadrži obavezujuću odredbu koja definiše registraciju budžetskih izdvajanja, obaveza i omogućava višegodišnje obaveze u budžetskim sistemima; - Ovo će stvoriti dodatnu sigurnost da budžetske organizacije planiraju blagovremeno i adekvatno višegodišnje ugovorne obaveze, izbegavajući povećane obaveze.
2.	Nije određen rok za Ministarstvo da uputi budžet Vladi; kao rezultat toga Ministarstvo dostavlja Vladi predlog budžeta skoro na kraju roka.	- Proces pripreme budžeta dodatno bi se unapredio ukoliko bi Nacrtom zakona bio određen rok da Ministarstvo finansija dostavi Vladi predlog budžeta na usvajanje, npr. najkasnije do 20. oktobra, što bi omogućilo sadržajni pregled i raspravu na sjednici nivo Vlade Republike Kosovo.
3	Ne postoji obaveza prema ZUJFO u vezi sa budžetskim saslušanjima u procesu pripreme predloga budžeta.	- Adekvatna regulativa na nivou odredaba Nacrta zakona neophodna je da bi se stvorila trajna obaveza, te da bi se proces budžetske rasprave dao pravni značaj. Stoga proces treba dalje regulisati uključujući planiranje i konsultacije;
4	Nedostaju javne konsultacije budžetskih organizacija na centralnom nivou o javnim politikama koje su predložene da budu deo budžeta	- Preporučuje se da se u procesu pripreme budžeta daju posebne odredbe u vezi sa ovom javnom konsultacijom o sektorskim politikama. Takav proces bi povećao transparentnost, kao jedan od osnovnih principa upravljanja javnim finansijama;

5	Pravna snaga SRPB-a nije utvrđena. Veza između srednjoročne izjave o prioritetima i SRPB-a nedostaje.	– Pravna moć SRPB-a treba da bude uspostavljena kao osnova za planiranje budžeta u skladu sa strateškim prioritetima Vlade; – Treba uspostaviti jasnu vezu između izjave o prioritetima i SRPB-a, uključujući i rokove za usvajanje izjave o prioritetima SRPB-a. Odnos sa godišnjim budžetom treba dalje utvrditi; – Odredbe Nacrta zakona treba dalje da obuhvate i regulišu proces strateškog planiranja, koji bi, između ostalog, bio preduslov za napredovanje ka budućem budžetiranju zasnovanom na programima i učinku.
6	Nakon drugog, odnosno trećeg meseca neusvajanja budžeta, ne može se izvršiti nijedna isplata osim javnog duga.	– Važeće odredbe člana 24. ZUJFO daju rešenja za prva 2, odnosno prva 3 meseca fiskalne godine. Međutim, potrebno je prepisati i razjasniti ove norme. – Pored postojećih rešenja, preporučuje se definisanje kriterijuma i procedura za dozvoljene rashode u slučajevima neblagovremenog usvajanja budžeta, mimo rokova koji su trenutno postavljeni od strane ZUJFO. – Među funkcijama i troškovima koje treba finansirati treba da budu: ○ Javni dug; ○ Sudske odluke; ○ Projekti finansirani od strane donatora; ○ Finansiranje plata u javnom sektoru, isključujući plate poslanika, ministara i političkih savetnika; ○ Socijalni i penzioni planovi; ○ Finansiranje diplomatskih misija; – Među funkcijama i troškovima koje ne bi trebalo finansirati su sledeće: ○ nije dozvoljeno finansiranje novih projekata; ○ nova zapošljavanja nisu dozvoljena nakon 31. decembra prethodne fiskalne godine;

		- o nije dozvoljen novi javni dug, osim za finansiranje troškova dozvoljenih u ovom periodu; - o Privremeni mesečni izdaci ne mogu biti veći od 90% izdataka budžeta za odgovarajući mesec prethodne godine po odgovarajućem programu, izuzev novih otplata javnog duga i nepredvidivih izdataka vezanih za nacionalnu sigurnost i živote građana. Skupština Republike Kosovo odlučuje o obezbeđenju privremenih troškova, na mesečnom nivou. - U nedostatku funkcionisanja Skupštine, odluku o dozvoli privremene potrošnje donosi Vlada; - Privremeni rashodi se ne mogu produžiti nakon juna;
7	Ne postoje pravila unutar ZUJFO koja određuju kriterijume u vezi sa izmenom predloga budžeta tokom postupka razmatranja i usvajanja u Skupštini.	- Nacrt zakona treba da sadrži odredbe koje predviđaju da Skupština uzme u obzir sledeća pitanja prilikom predlaganja amandmana na nacrt budžeta: - o Usklađenost sa opštim makro-fiskalnim ograničenjima; - o Izvor finansiranja za nove projekte, uključujući korekciju budžetskih tabela, u delu gde se predlaže smanjenje; - o Kapitalni projekti moraju biti specificirani, procenjeni i obračunati troškovi, na osnovu standarda kapitalnih projekata.
8	Nedostatak unifikacije budžetskih tabela na nivou programa i organizacionih struktura	- Predlaže se usaglašavanje nivoa prikaza programa i potprograma u budžetskim tabelama.
9	Kosovski budžetski sistem ne dozvoljava opštinama da primaju dodatne neodređene grantove od donatora.	- U Nacrtu zakona ponuditi rešenje da se za neodređene grantove od donatora, omogući opštini da odluči kako će trošiti sredstva za namene iz svoje nadležnosti.
Pitanja vezana za izvršenje budžeta		
1	Ne postoji jasan pravni osnov u ZUJFO u vezi sa delegiranjem troškova budžetskim organizacijama.	- Neophodno je da se Nacrtom zakona jasno predvidi proces delegiranja rashoda na budžetske organizacije i mere za povlačenje delegiranja, u slučajevima kada budžetske organizacije ne ispune obaveze propisane zakonskim odredbama.

2	Nisu stvoreni preduslovi za pružanje digitalnih usluga	– U Nacrtu zakona treba predvideti odredbe koje omogućavaju Ministarstvu i budžetskim organizacijama da prođu kroz pune procese digitalizacije, uključujući elektronske potpise i njihovu primenu u praksi;
3	Nedostatak jasnoće u primeni računovodstvenih standarda u kategorizaciji rashoda.	– Postoji potreba za postepenim prelaskom na obračunski sistem izveštavanja. Shodno tome, odredbe Nacrta zakona treba da predvide takav pristup, pozivajući se na međunarodne računovodstvene standarde. Čak i ako takav standard izveštavanja ne postane obavezan odmah, budući da se mora uzeti u obzir institucionalni kapacitet da bi se ispunila takva obaveza, imperativ je da to bude predviđeno odredbama Nacrta zakona.
4	Nedostatak zakonske regulative za plaćanje kvota u međunarodnim finansijskim institucijama	– Postoji potreba za daljom specifikacijom odredbi Nacrta zakona u vezi sa kvotama i pravima Republike Kosovo u međunarodnim finansijskim institucijama. To znači i stvaranje pravne osnove za povećanje kvote u ovim institucijama;
5	Pokretanje aktivnosti nabavke u nedostatku obaveza i nedostatku adresiranja odgovornosti u vezi sa ovim pitanjem.	– Ovaj problem ne predstavlja direktno pravno pitanje, već pitanje odgovornosti za službenike ugovornih organa u vezi sa sprovođenjem zahteva ZUJFO, uključujući i pitanje pokretanja postupaka bez finansijskog pokrića. Neki od ovih izazova bi se mogli rešiti kroz dalje unapređenje sistema informacionih tehnologija u okviru Trezora, što bi odražavalo obaveze budžetskih organizacija u trenutku pokretanja procedura nabavke.
Pitanja vezana za institucionalne mehanizme		
1	Pravni status Trezora nije uskladen sa ostalim zakonima na snazi	– Usklađivanje sa Zakonom o državnoj upravi, u pogledu mandata Trezora kao i funkcija drugih finansijskih službenika; – Trebalo bi definisati dužnosti i odgovornosti Trezora. Trenutno, iako u praksi funkcioniše kao izvršna agencija, ne postoji zakonska regulativa u okviru ZUJFO koja je eksplicitno definiše kao izvršnu agenciju u okviru Ministarstva, a ne pojašnjava delokrug rada kao izvršne agencije. – Predloženo je da Trezor bude izvršna agencija u sastavu Ministarstva, u skladu sa mandatom koji trenutno obavlja. – Trebalo bi definisati kriterijume za poziciju direktora Trezora, a procedure imenovanja i

		razrešenja treba da budu povezane sa zakonima koji su na snazi za javne službenike; - Trebalo bi utvrditi obavezu sigurnosne provere za službenike Trezora.
2	Nedostatak integrisanog pristupa izgradnji kapaciteta u oblasti upravljanja javnim finansijama	- Mogućnosti izgradnje kapaciteta u oblasti upravljanja javnim finansijama treba da se ispituju u saradnji sa IKJA.
3	Nedostatak adekvatne zaštite za službenike za sertifikaciju i finansijske direktore;	- U Nacrtu zakona su preporučene zakonske odredbe koje daju dodatne garancije službenicima za sertifikaciju u vezi sa obavljanjem njihovih dužnosti.
4	Zakon ne treba da sadrži aranžmane za unutrašnje organizacione strukture;	- Postoji potreba da se uklone odredbe koje uređuju odele, jer je ovo pitanje unutrašnje organizacione regulative. Ministarstvo treba definisati kao ministarstvo nadležno za finansije;
5	Problemi sa nedostatkom kapaciteta u pružanju blagovremenih usluga informacione tehnologije Ministarstvu finansija i izazovi u obezbeđivanju sigurnosti IT sistema;	- Potreba za unapređenjem sistema informacionih tehnologija, uključujući interoperabilnost i mogućnost stvaranja dodatnih mehanizama u okviru Ministarstva. To znači restrukturiranje upravljanja svim uslugama informacionih tehnologija kroz uspostavljanje namenske Agencije za informacione tehnologije u okviru MFRT sa posebnim mandatom za podršku Upravljanju javnim finansijama. Pristup transformaciji organizacione strukture za upravljanje oblasti informacionih tehnologija u okviru MFRT kroz formiranje posebne Agencije zahteva preduzimanje potrebnih pravnih radnji. Shodno tome, osnivanje takve Agencije trebalo bi da bude urađeno posebnim zakonom.
6	Nedostatak usklađenog izveštavanja	- Izveštavanje takođe treba konsolidovati na nivou agencija u okviru budžetskih organizacija;
7	Nedostatak jasnoće u vezi sa pripremom i objavljivanjem računovodstvenog plana	- Priprema i objavljivanje Računovodstvenog plana treba da se predvidi u odredbama ZUJFO;

OPCIJA 4: Izrada Nacrta zakona o upravljanju javnim finansijama, uključujući materiju regulisanu posebnim zakonima

Ova opcija predviđa pripremu novog Nacrta zakona o upravljanju javnim finansijama koji bi obuhvatio i regulisao celokupnu oblast upravljanja javnim finansijama, uključujući oblasti koje trenutno reguliše ZUJFO, kao i materiju regulisanja finansija lokalne samouprave, javnih

finansija, interna kontrola, javni dug i drugi posebni zakoni iz oblasti upravljanja javnim finansijama.

Ova opcija bi omogućila izradu Nacrta zakona o upravljanju javnim finansijama u opštem obliku i omogućila bi da se oblast upravljanja javnim finansijama reguliše zakonom koji se bavi tekućim potrebama u oblasti upravljanja javnim finansijama. Ova opcija će odgovoriti na većinu izazova identifikovanih u okviru ovog koncept papira, uključujući i konsolidaciju u okviru ovog Nacrta zakona normi regulisanih Zakonom o finansijama lokalne samouprave, Zakonom o javnom dugu, Zakonom o internoj kontroli i potencijalno drugim zakonodavstvo.

Identifikovani problemi u ovoj opciji ostaju oni predstavljeni u Opciji 3, samo se menja pristup rešavanju glavnog problema. Ovde se predlaže da se izmene izvrše sa jednim sveobuhvatnim zakonom.

Nedostatak ovog predloga je što bi materija regulisana sveobuhvatnim zakonom izazvala izazove u sprovođenju. Prednosti i nedostaci ove opcije biće detaljnije objašnjeni u poglavlju o poređenju opcija.

POGLAVLJE IV: IDENTIFIKACIJA I PROCENA BUDUĆIH UTICAJA

Kategorije uticaja	Identifikovani relevantni uticaji
Ekonomski uticaji	Ekonomski uticaj predstavljen u ovom konceptu je validan samo ako se nastavi sa opcijama broj 3 i 4.
Društveni uticaji	Društveni uticaj predstavljen u ovom konceptu je validan samo ako se nastavi sa opcijama broj 3 i 4.
Uticaji na životnu sredinu	Predložene opcije neće imati uticaja u ovoj oblasti
Uticaji na osnovna prava	Predložene opcije neće imati uticaja u ovoj oblasti
Rodni uticaj	Predložene opcije neće imati uticaja u ovoj oblasti
Uticaj na društvenu jednakost	Predložene opcije neće imati uticaja u ovoj oblasti
Uticaj na mlade ljude	Predložene opcije neće imati uticaja u ovoj oblasti
Administrativni teret	Opcije 3 i 4 predložene u ovom konceptu imaju za cilj stvaranje pravne osnove za digitalizaciju nekih procesa koji se odnose na upravljanje javnim finansijama, što će indirektno smanjiti administrativno opterećenje.
Uticaj malih i srednjih preduzeća	Predložene opcije neće imati uticaja u ovoj oblasti

Slika 5: Najznačajniji uticaji identifikovani prema kategoriji uticaja

POGLAVLJE IV.1: IZAZOVI PRIKUPLJANJA PODATAKA

Radna grupa je u svom sastavu imala odgovarajuću zastupljenost kako bi pružila potrebne informacije za izradu ovog koncept papira. Radom rukovodi Ministarstvo, kojem pomažu sve institucije koje učestvuju, kako u identifikovanju problema, tako i u njihovom rešavanju. S druge strane, konkretne analize za Koncept papir dali su svi članovi Radne grupe. Stoga nije bilo problema i izazova u prikupljanju ovih informacija.

POGLAVLJE V: KOMUNIKACIJA I KONSULTACIJE

Koncept dokument je prošao fazu preliminarne i javne konsultacija. Ministarstvo finansija, rada i transfera je sprovelo preliminarne konsultacije (21.04.2022. god. do 22.05.2022.god.) i javne konsultacije (25.05.2022.god do 24.06.2022. godine) u skladu sa zahtevima zakona na snazi u Republici Kosovo. Tokom preliminarne konsultacija primljeni su komentari samo od KSV-KP. Tokom faze javne konsultacija, koncept dokument je prosleđen mejlom nevladinim organizacijama i zainteresovanim stranama i istovremeno je objavljen na platformi za javne konsultacije u skladu sa utvrđenim zakonskim kriterijumima i rokovi sa zakonskim aktima na snazi. Tokom procesa konsultacija, dobijeni su komentari od nekoliko institucija i drugih aktera kao što su: iz Kancelarija premijera; (Koordinacioni sekretarijat Vlade, Pravna kancelarija premijera, Agencija za rodnu ravnopravnost); Kancelarija Evropske unije na Kosovu, (koja je prosledila komentare i mišljenje koje su sumirali stručnjaci Kancelarije EU, EK, EULEKS-a, SIGMA-e i stručnjaci projekta EU, kao deo „Mehanizma za reviziju zakonodavstava (LRM)); i Mreža žena Kosova. Radna grupa je analizirala i razmotrila komentare dobijene tokom konsultacija. Primljeni komentari su sadržani u ovom konceptu. Pripremljen je izveštaj konsultacija, sa svim pristiglim komentarima i njihovim adresiranjem, koji će se dalje procedirati sa ovim koncept dokumentom.

POGLAVLJE VI: POREĐENJE OPCIJA

6.1: Poređenje svih razmatranih opcija

Za adresiranje problema analiziranih u ovom dokumentu, predložene su četiri konkretne opcije, od kojih neke predviđaju različite modalitete u sebi. U ovom odeljku one će se međusobno uporediti, naglašavajući identifikovane prednosti i nedostatke svake opcije.

Prva opcija - opcija bez promena, predviđa nastavak situacije bez ikakvih promena i to bi izazvalo nastavak postojeće situacije. Ova opcija nije baš povoljna jer bi takvo stanje dodatno odražavalo postojanje svih identifikovanih problema.

Druga opcija – Unapređenje implementacije i izvršenja omogućilo bi ograničen napredak jer se najveći broj izazova odnosi na zakonske odredbe. Ova opcija se može uzeti u obzir, ali ne pruža odgovarajuće i održivo rešenje glavnog problema.

Treća opcija: Izrada Nacrta zakona o upravljanju javnim finansijama, uz očuvanje postojanja posebnih zakona je opcija koju je preporučila Radna grupa. Izrada novog Nacrta zakona o upravljanju javnim finansijama je neophodnost vremena i ključni deo reforme javnih finansija. Zakon br. 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima, osnovni (organski) zakon koji je trenutno na snazi, usvojen je 2008. godine i skoro je sličan Zakonu br. 2003/2, usvojenom u vreme UNMIK-a. 2003. godine

Ovaj zakon više liči na opšti propis nego na organski zakon koji definiše glavnu osnovu upravljanja javnim finansijama. Ako načelno analiziramo kako su javne finansije uređene ovim zakonom, vidimo da postoji neusklađivanje između pitanja koja se regulišu i upotrebe pravnih instrumenata. Pravni sistem javnih finansija je nakon usvajanja ovog Zakona ušao u tu formu usvajanjem posebnih zakona, kao što su, ali ne ograničavajući se na Zakon o javnim nabavkama, Zakon o finansijama lokalne samouprave, Zakon o unutrašnjoj kontroli.

Opcija da se donese novi zakon o upravljanju javnim finansijama, uz očuvanje postojanja posebnih zakona je najpogodnija opcija, jer većina ovih zakona su zakoni koji su već regulisali relevantne oblasti i nema potrebe da se oni vraćaju u jedan zakon. Ova opcija predviđa novo usvajanje zakona o upravljanju javnim finansijama, koji bi u osnovi imao budžetski proces, ali bi adresirao i druge probleme koji su prikazani u tabeli u trećoj opciji. Treća opcija je opcija koju je preporučila Radna grupa.

Četvrta opcija: Izrada Nacrta zakona o upravljanju javnim finansijama, uključujući materiju regulisanu posebnim zakonima, u osnovi je adresiranje problema iz treće opcije, ali je pristup rešavanju glavnog problema drugačiji. Četvrta opcija preporučuje usvajanje sveobuhvatnog zakona o upravljanju javnim finansijama, koji bi uključio sve zakone u jedan zakon.

Prednosti ove opcije su što se istovremeno menjaju svi zakoni koji su na snazi i što je lakši vid rešavanja glavnog problema. Nedostaci ove opcije su stvaranje veoma obimnog zakona koji bi izazvao probleme u primeni, potreba za mnogim podzakonskim aktima, dopunama i izmenama bi bila znatno otežana itd.

6.2. Planovi implementacije za različite opcije

U nastavku će biti predstavljeni planovi za implementaciju opcija 3 i 4, budući da implementacija opcija 1 i 2 nije zahtevala duboko planiranje i može se realizovati u veoma kratkom roku i uz malo radnji.

6.2.1. Plan implementacije za opciju 3

Svrha politika	Izrada zakona o upravljanju javnim finansijama, uz zadržavanje posebnih zakona							Očekivan i iznos troškova
Strateški cilj	Dalje unapređenje i modernizacija zakonodavstva o upravljanju javnim finansijama							
	Rezultat, aktivnosti, godina i odgovorna organizacija / odel							
Strateški cilj 1.1: Do kraja 2023. godine izrađen je/odobren Zakon o dopuni i izmenama ZUJFO	Rezultat 1.1	Izmenjen/dopunjen zakon						
			Go din a 1	Godina 2	Go din a 3	G o di n a 4	G o di na 5	Odgovorn a institucija /odel
	Aktivnost 1.1.1 Priprema Nacrta zakona	K2					MFRT	Administ rativni troškovi

		Aktivnost 1.1.2 Preliminarn e i javne konsultacij e	K3					MFRT	Administ rativni troškovi
		Aktivnost 1.1.3 Slanje Nacrta zakona zajedno sa dokumenti ma na usvajanje Vladi	K4	K1				Vlada Republik e Kosovo MFRT	Administ rativni troškovi
		Aktivnost 1.1.4 Informisanj e zainteresov anih strana		K1				MFRT	Administ rativni troškovi
		Aktivnost 1.1.5 Odobrenje od strane Skupštine		K2-K3				Skupština	Administ rativni troškovi
	Rezultat 1.2								
			Go din a 1	Godina 2	Go din a 3	G o di n a 4	G o di na 5	Odgovorn a institucija /odel	
		Aktivnost 1.2.1 Pregled podzakons kih akata		K1-K2				MFRT	Administ rativni troškovi
		Aktivnost 1.2.2 Odobrenje od strane- zakoni		K3-K4				Vlada Republik e Kosovo MFRT	Administ rativni troškovi
	Strateški cilj 2:	Rezultat 2.1							
		Aktivnost 2.1.1.			K1 K2				

		Priprema posebnih nacrtu zakona							
		Aktivnost 2.1.2 Usvajanje posebnih nacrtu zakona			K3 K4				

Tabela 6 - Plan implementacije Opcije 3

6.2.2 : Plan implementacije za opciju 4

Svrha politika	Izrada Nacrta zakona o upravljanju javnim finansijama, uključujući materiju regulisanu posebnim zakonima							Očekivan i iznos troškova	
Strateški cilj	Dalje unapređenje i modernizacija zakonodavstva o upravljanju javnim finansijama								
	Rezultat, aktivnosti, godina i odgovorna organizacija / odel								
Strateški cilj 1.1: Do kraja 2022. godine izrađen je/odobren Zakon o dopuni i izmenama ZUJFO Strateški cilj 1.2: U roku od 6 meseci od usvajanja zakona, podzakonski akti moraju biti ažurirani u skladu sa Zakonom	Rezultat 1.1	Izmenjen/dopunjen zakon							
			Godina 1	Godina 2	Godina 3	Godina 4	Godina 5	Odgovorna institucija /odel	
		Aktivnost 1.1.1 Priprema Nacrta zakona	K2					MFRT	Administrativni troškovi
		Aktivnost 1.1.2 Preliminarne i javne konsultacije	K3					MFRT	Administrativni troškovi
		Aktivnost 1.1.3 Slanje Nacrta zakona zajedno sa dokumenti	K4	K1				Vlada Republike Kosovo MFRT	Administrativni troškovi

		ma na usvajanje Vladi							
		Aktivnost 1.1.4 Informisanj e zainteresov anih strana		K1				MFRT	Administ rativni troškovi
		Aktivnost 1.1.5 Odobrenje od strane Skupštine		K2-K3				Skupština	Administ rativni troškovi
	Rezult at 1.2								
			Go din a 1	Godina 2	G o di n a 3	Go din a 4	G o di na 5	Odgovorn a institucija /odel	
		Aktivnost 1.2.1 Pregled podzakons kih akata		K1-K2				MFRT	Administ rativni troškovi
Strateški cilj 2: Podizanje kapaciteta finansijskih službenika u vezi sa izmenama ZUJFO	Rezult at 2.1	Aktivnost 1.2.2 Odobrenje od strane- zakoni		K3-K4				Vlada Republik e Kosovo MFRT	Administ rativni troškovi
		Aktivnost 2.1.1		K3-K4	K 1- 4- 3			MFRT/1 KAP	Administ rativni troškovi
		Aktivnost 2.1.2							

Slika 1 – Plan implementacije opcije 4

Alat za poređenje:

Relevantni pozitivni uticaji	Opcija 1: Bez promene			Opcija 2: Promena pristupa implementacije			Opcija 3 i 4: Izrada novog Nacrta zakona		
Relevantni negativni uticaji	Zadržavanje statusa quo i nedostatak reformi u oblasti upravljanja javnim finansijama			Ograničeni napredak u reformi upravljanja javnim finansijama			Nema negativnog uticaja		
Relevantni troškovi									
Procena očekivanog uticaja na budžet	Godina 1	Godina 2	Godina 3	Godina 1	Godina 2	Godina 3	Godina 1	Godina 2	Godina 3
	Nema	Nema	Nema	Nema	Nema	Nema	Nema	Nema	Nema
Zaključak									

Slika 8 - Poređenje opcija

Slika iznad je rezime četiri dostupne opcije predstavljene u ovom konceptu u vezi sa identifikovanim problemom u oblasti upravljanja javnim finansijama u Republici Kosovo. Preporuke su izvedene iz analize koju je napravila Radna grupa i za svaku preporuku se daje procena očekivanog uticaja na budžet na osnovu plana implementacije svake opcije. Na osnovu ovih podataka zaključeno je da je treća opcija (3) za izradu novog Zakona o UJF preporučljiva opcija, jer zadržavanjem u planiranju budžeta ova opcija doprinosi povećanju efikasnosti i povećava vrijednost za novac, a ne stvoriti bilo kakav negativan uticaj. Dok se smatra da druga opcija (2) koja održava "status quo", neće imati pozitivan uticaj jer se ni na jednom nivou ne bavi problemom identifikovanim ovim konceptom. Osim toga, prva opcija ne stvara nikakav uticaj na budžet.

POGLAVLJE IX: ZAKLJUČCI I BUDUĆI KORACI

Prema svim analizama urađenim u ovom konceptu papiru, jedina opcija koja garantuje rešavanje identifikovanih problema u oblasti upravljanja javnim finansijama je izrada novog zakona. Glavni razlozi koji su nas naveli da identifikujemo glavni problem su efekti koje stvaraju zastarele zakonske odredbe i potreba za daljim kompletiranjem pravnog osnova u oblasti upravljanja javnim finansijama, usklađivanjem sa drugim važećim zakonima na Kosovu.

Akcija	Vremenska linija
1. Izrada Nacrta zakona o upravljanju javnim finansijama	K4 2022-K3 2023
2. Usvajanje Nacrta zakona u Vladi Republike Kosovo	K3- 2023-K4 2023
3. Usvajanje Nacrta zakona u Skupštini Republike Kosovo	K1 – 2024
4. Stupanje na snagu Nacrta zakona o UJF	2024
5. Izrada podzakonskih akata za sprovođenje Nacrta zakona o upravljanju javnim finansijama	K4 2022 – K4 2023
6. Stupanje na snagu podzakonskih akata za sprovođenje Nacrta zakona o upravljanju javnim finansijama	2024

7. Efikasno sprovođenje Nacrta zakona o upravljanju javnim finansijama	2024
--	------

Slika 9 – Plan implementacije željene opcije

POGLAVLJE IX.7.1: ODREDBE ZA PRAĆENJE I PROCENU

Akcionni plan za implementaciju preporučene opcije ovog Koncept papira će se odraziti u Planu rada PFMT, i svim institucijama koje su direktno ili indirektno povezane sa ZUJFO. Sprovođenje akcionog plana će pratiti Pravna kancelarija MFRT.

U nastavku su predstavljeni dodaci uticaja treće opcije na ekonomska, socijalna, ekološka i osnovna prava, koja je preporučena opcija ovog Koncept dokumenta.

Aneks 1: Obrazac procene ekonomskog uticaja

Kategorija ekonomskih uticaja	Glavni uticaj	Da li se očekuje da će doći do ovog uticaja?	Broj pogođenih organizacija, kompanija i/ili pojedinaca		Očekivana korist ili trošak uticaja	Željeni nivo analize
		Da	Ne	Visoka/niska	Visoka/niska	
Poslovi ⁴⁶	Hoće li se sadašnji broj radnih mesta povećati?		Ne			
	Hoće li se sadašnji broj radnih mesta smanjiti?		Ne			
	Hoće li to uticati na		Ne			

⁴⁶Kada to utiče na radna mesta, biće i socijalnih uticaja.

	nivo plaćanja?					
	Hoće li to uticati na lakoću pronalaženja posla?		Ne			
Poslovanje	Hoće li to uticati na pristup finansijama za poslovanje?		Ne			
	Hoće li određeni proizvodi napustiti tržište?		Ne			
	Hoće li određeni proizvodi biti dozvoljeni na tržištu?		Ne			
	Hoće li preduzeća biti prisiljena da se zatvore?		Ne			
	Hoće li se otvoriti nova preduzeća?		Ne			
Administrativni teret	Hoće li preduzeća biti primorana da ispunjavaju obaveze pružanja novih informacija?		Ne			
	Da li su obaveze pružanja informacija preduzećima pojednostavljene?		Ne			
Trgovina	Očekuje li se promena trenutnih		Ne			

	tokova uvoza?					
	Očekuje li se promena trenutnih izvoznih tokova?		Ne			
Trans port	Da li će to uticati na način prevoza putnika i/ili robe?		Ne			
	Hoće li biti promene u vremenu potrebnom za prijevoz putnika i/ili robe?		Ne			
Investi cije	Da li se od kompanija očekuje da investiraju u nove aktivnosti?		Ne			
	Očekuje li se da će kompanije otkazati ili odgoditi ulaganja?		Ne			
	Hoće li se povećati ulaganja iz dijaspore?		Ne			
	Hoće li se smanjiti ulaganja iz dijaspore?		Ne			
	Hoće li se direktne strane investicije povećati?		Ne			
	Hoće li se direktne strane investicije smanjiti?		Ne			

Konkurentnost	Hoće li poslovna cena proizvoda, poput struje, porasti?		Ne			
	Hoće li se smanjiti cena poslovnih inputa, poput električne energije?		Ne			
	Da li je verovatno da će inovacije i istraživanja biti promovirani?		Ne			
	Da li je verovatno da će inovacije i istraživanja biti sputani?		Ne			
Uticaj na MSP	Da li su pogođena preduzeća uglavnom MSP?		Ne			
Cene i konkurencija	Hoće li se povećati broj roba i usluga dostupnih poduzeću ili potrošačima?		Ne			
	Hoće li se smanjiti broj roba i usluga dostupnih poduzeću ili potrošačima?		Ne			
	Hoće li se cene postojećih roba i usluga povećati?		Ne			
	Hoće li se cene postojećih roba i usluga smanjiti?		Ne			

Regio nalni ekono mski uticaji	Da li će neki određeni poslovni sektor biti pogođen?		Ne			
	Da li je ovaj sektor koncentrisan u određenom regionu?		Ne			
Opšti ekono mski razvoj	Hoće li to uticati na budući ekonomski rast?	Da		Vrlo nisko	Vrlo nisko	
	Može li to uticati na stopu inflacije?		Ne			

Prilog 2: Obrazac procene ekonomskog uticaja

Kategorija društvenih uticaja	Glavni uticaj	Da li se očekuje da će doći do ovog uticaja?		Broj pogođeni h organizac ija, kompanij a i/ili pojedīnac a	Očekivana korist ili trošak uticaja	Željeni nivo analize
		Da	Ne			
Radna mesta ⁴⁷	Hoće li se sadašnji broj radnih mesta povećati?		Ne			
	Hoće li se sadašnji broj radnih mesta smanjiti?		Ne			
	Jesu li pogođena radna mesta u određenom poslovnom sektoru?		Ne			

⁴⁷Kada to utiče na radna mesta, biće i ekonomskih uticaja.

	Hoće li biti Uticaj na nivo plaćanja?		N e			
	Hoće li to uticati na lakše pronalaženje posla?		N e			
Regionalni društveni uticaji	Da li su društveni uticaji koncentrisani u određenom regionu ili gradu?		N e			
Uslovi rada	Da li su ugrožena radnička prava?		N e			
	Da li su standardi za rad u opasnim uslovima predviđeni ili ukinuti?		N e			
	Hoće li to uticati na to kako se razvija socijalni dijalog između zaposlenih i poslodavaca?		N e			
Socijalna inkluzija	Hoće li to uticati na siromaštvo?		N e			
	Je li pogodan pristup programima socijalne zaštite?		N e			
	Hoće li se promeniti cene osnovnih roba i usluga?		N e			
	Hoće li to uticati na finansiranje ili organizaciju programa socijalne zaštite?		N e			
Obrazovanje	Hoće li to uticati na osnovno obrazovanje?		N e			
	Hoće li to uticati na srednje obrazovanje?		N e			
	Hoće li to uticati na visoko obrazovanje?		N e			

	Hoće li to uticati na stručno osposobljavanje?		N e			
	Hoće li to imati uticaj na obrazovanje radnika i celoživotno učenje?		N e			
	Hoće li to uticati na organizaciju ili strukturu obrazovnog sistema?		N e			
	Hoće li to uticati na akademske slobode i samoupravu?		N e			
Kultura	Da li opcija utiče na kulturnu raznolikost?		N e			
	Da li opcija utiče na finansiranje kulturnih organizacija?		N e			
	Da li opcija utiče na mogućnosti ljudi da imaju koristi od kulturnih aktivnosti ili učestvuju u njima?		N e			
	Da li opcija utiče na očuvanje kulturne baštine?		N e			
Upravljanje	Da li opcija utiče na sposobnost građana da učestvuju u demokratskom procesu?		N e			
	Da li se svaka osoba tretira jednako?		N e			
	Hoće li javnost biti bolje informisana o određenim pitanjima?		N e			

	Da li opcija utiče na način funkcionisanja političkih partija?		N e			
	Hoće li to uticati na civilno društvo?		N e			
Javno zdravlje i sigurnost ⁴⁸	Hoće li to imati bilo kakav uticaj na živote ljudi, kao što je očekivani životni vek ili stopa smrtnosti?		N e			
	Hoće li to uticati na kvalitet hrane?		N e			
	Hoće li se zdravstveni rizik povećati ili smanjiti zbog štetnih supstanci?		N e			
	Hoće li biti posledica po zdravlje zbog promena nivoa buke ili kvaliteta zraka, vode i/ili tla?		N e			
	Hoće li biti posledica po zdravlje zbog promena u korišćenju energije?		N e			
	Hoće li biti posledica po zdravlje zbog promena u odlaganju otpada?		N e			
	Hoće li to imati uticaj na stil života ljudi, kao što su nivoi interesovanja za		N e			

⁴⁸Kada ima uticaj na javno zdravlje i bezbednost, onda redovno utiče na životnu sredinu.

		sport, promene u ishrani ili promene u upotrebi duhana ili alkohola?				
		Da li postoje određene grupe koje se suočavaju sa mnogo većim rizicima od drugih (određene faktorima, kao što su starost, pol, invaliditet, društvena grupa ili region)?		N e		
Kriminal	i	Jesu li pogođene šanse za hvatanje kriminalaca?		N e		
sigurnost		Da li se utiče na potencijalnu dobit od kriminala?		N e		
		Hoće li to uticati na nivo korupcije?		N e		
		Da li je pogođen kapacitet za provođenje zakona?		N e		
		Ima li uticaja na prava i sigurnost žrtava zločina?		N e		

Slika 11- Procena društvenog uticaja

Aneks 3: Obrazac procene uticaja na životnu sredinu

Kategorija uticaja na životnu sredinu	Glavni uticaj	Da li se očekuje da će doći do ovog uticaja?	Broj pogođenih organizacija, kompanija i/ili pojedinaca		Očekivana korist ili trošak uticaja	Željeni nivo analize
		Da	Ne	Visoka/niska	Visoka/niska	
Stabilna klima i	Hoće li imati uticaj na emisije stakleničkih		Ne			

okruženje	plinova (ugljični dioksid, metan, itd.)?				
	Hoće li to uticati na potrošnju goriva?		Ne		
	Hoće li se promeniti raznovrsnost resursa koji se koriste za proizvodnju energije?		Ne		
	Hoće li biti promena cena ekološki prihvatljivih proizvoda?		Ne		
	Hoće li određene aktivnosti postati manje zagađujuće?		Ne		
Kvalitet zraka	Hoće li to uticati na emisiju zagađivača zraka?		Ne		
Kvalitet vode	Hoće li opcija uticati na kvalitet slatke vode?		Ne		
	Hoće li opcija uticati na kvalitet podzemne vode?		Ne		
	Da li opcija utiče na izvore pitke vode?		Ne		
Kvalitet zemljišta i korišćenje zemljišta	Hoće li to uticati na kvalitet tla (u vezi sa zakiseljavanjem, zagađenjem, upotrebom pesticida ili herbicida)?		Ne		
	Hoće li to uticati na eroziju zemljišta?		Ne		

	Hoće li zemljište biti izgubljeno (gradnjom, itd.)?		Ne			
	Hoće li se zemljište nabaviti (dekontaminacijom, itd.)?		Ne			
	Hoće li doći do bilo kakve promene u korišćenju zemljišta (npr. od korišćenja šuma u poljoprivrednu ili urbanu upotrebu)?		Ne			
Otpad i reciklaža	Hoće li se promeniti količina nastalog otpada?		Ne			
	Hoće li se promeniti načini na koje se tretira otpad?		Ne			
	Hoće li to uticati na mogućnosti reciklaže otpada?					
Upotreba resursa	Hoće li opcija uticati na korišćenje obnovljivih izvora (riblji fond, hidroenergija, solarna energija, itd.)?		Ne			
	Da li opcija utiče na korišćenje neobnovljivih resursa (podzemne vode, minerali, uglj, itd.)?		Ne			

Stepen ekoloških rizika	Hoće li biti bilo kakvog Uticaja na verovatnoću opasnosti kao što su požari, eksplozije ili nesreće?		Ne			
	Hoće li to uticati na spremnost u slučaju prirodnih katastrofa?		Ne			
	Da li je ugrožena zaštita društva od prirodnih katastrofa?		Ne			
Biodiverzitet, flora i fauna	Hoće li imati uticaj na zaštićene ili ugrožene vrste ili područja u kojima žive?		Ne			
	Hoće li uticati na veličinu ili veze između prirodnih područja?		Ne			
	Hoće li biti Uticaj na broj vrsta u datom području?		Ne			
Dobrobit životinja	Hoće li to uticati na tretman životinja?		Ne			
	Hoće li to uticati na zdravlje životinja?		Ne			
	Hoće li to uticati na kvalitet i sigurnost stočne hrane?		Ne			

Slika 12- Procena uticaja na životnu sredinu

Aneks 4: Obrazac za procenu uticaja na osnovna prava

Kategorija uticaja na osnovna prava	Glavni uticaj	Da li se očekuje da će doći do ovog uticaja?		Broj pogođenih organizacija, kompanija i/ili pojedinaca	Očekivana korist ili trošak uticaja	Željeni nivo analize
		Da	Ne	Visoka/niska	Visoka/niska	
Dostojanstvo	Da li opcija utiče na dostojanstvo ljudi, njihovo pravo na život ili integritet osobe?		Ne			
Sloboda	Da li opcija utiče na pravo na slobodu pojedinaca?		Ne			
	Da li opcija utiče na pravo osobe na privatnost?		Ne			
	Da li opcija utiče na pravo na sklapanje braka ili zasnivanje porodice?		Ne			
	Da li opcija utiče na pravnu, ekonomsku ili socijalnu zaštitu pojedinaca ili porodice?		Ne			
	Da li opcija utiče na slobodu mišljenja, savjesti ili vere?		Ne			
	Da li opcija utiče na slobodu izražavanja?		Ne			
	Da li opcija utiče na slobodu okupljanja ili udruživanja?		Ne			
Lični podaci	Da li opcija uključuje obradu ličnih podataka?		Ne			
	Da li su prava pojedinca na pristup, obeštećenje i prigovor zagarantovana?		Ne			
	Da li je način na koji se lični podaci obrađuju jasan i dobro zaštićen?		Ne			
Azil	Da li ova opcija utiče na pravo na azil?		Ne			
Imovinska prava	Hoće li biti pogođena imovinska prava?		Ne			

	Da li opcija utiče na slobodu poslovanja?		Ne			
Jednak tretman ⁴⁹	Da li opcija štiti princip jednakosti pred zakonom?		Ne			
	Da li je verovatno da će određene grupe biti oštećene direktno ili indirektno diskriminacijom (npr. diskriminacija na osnovu spola, rase, boje kože, etničke pripadnosti, političkog ili drugog mišljenja, starosti ili seksualne orijentacije)?		Ne			
	Da li opcija utiče na prava osoba sa invaliditetom?		Ne			
Dečija prava	Da li opcija utiče na prava djece?		Ne			
Dobra administracija	Hoće li administrativne procedure postati komplikovanije?		Ne			
	Da li postoji uticaj na način na koji administracija donosi odluke (transparentnost, proceduralni rok, pravo na pristup dosijeu, itd.)?		Ne			
	O krivičnom pravu i predviđenim kaznama: da li su ugrožena prava optuženog?		Ne			
	Je li ugrožen pristup pravdi?					

⁴⁹Rodna ravnopravnost je obrađena u Proceni rodnog uticaja



Republika e Kosovës
Republika Kosova - Republic of Kosovo
Qeveria - Vlada - Government
Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve - Ministarstvo Finansija, Rada i
Transfera - Ministry of Finance, Labour and Transfers

IZVEŠTAJ KONSULTACIJA
o Nacrtu koncept dokumenta u oblasti upravljanja javnim finansijama

Septembar, 2022

Uvod

Ministarstvo finansija, rada i transfera, u svojstvu organa predlagagača za izradu Idejnog dokumenta u oblasti upravljanja javnim finansijama, predložilo je izradu ovog koncept dokumenta koji će omogućiti unapređenje upravljanja javnim finansijama.

Kroz izradu Koncept dokumenta, adresirana su pitanja i izazovi u vezi sa budžetskim procesom, principima trošenja javnog novca, statusom Trezora Kosova, nepredviđenim troškovima, preraspodelom budžeta itd.

Idejni dokument je prošao fazu preliminarne i javne konsultacija. Ministarstvo finansija, rada i transfera je sprovelo preliminarne konsultacije (21.04.2022 do 22.05.2022) i javne konsultacije (25.05.2022 do 24.06.2022) u skladu sa zahtevima zakona na snazi u Republici Kosovo. Tokom preliminarne konsultacija, komentari su dobijeni samo od KSK-KP. Tokom faze javne konsultacija, koncept dokument je e-mailom prosleđen nevladinim organizacijama i zainteresovanim stranama i istovremeno je objavljen na platformi za javne konsultacije u skladu sa zakonskim kriterijumima i rokovima definisanim zakonskim aktima na snazi.

Tok razvoja procesa konsultacija

Metode konsultacija	Datumi/trajanje	Broj učesnika/saradnika
1. Konsultacije pismeno / elektronski;	15 radnih dana	Saradnici - 4
2. Objava na veb stranici/elektronskoj platformi	20 radnih dana	Saradnici - 1

Sažetak doprinosa primljenih tokom procesa konsultacija

Tokom procesa konsultacija, dobijeni su komentari od nekoliko institucija i drugih aktera kao što su: iz kabineta premijera; (Koordinacioni sekretarijat Vlade, Pravna kancelarija premijera, Agencija za rodnu ravnopravnost); Kancelarija Evropske unije na Kosovu, (koja je prosledila komentare i mišljenje koje su rezimirali stručnjaci Kancelarije EU, EK, EULEX-a, SIGMA i EU, kao deo „Mehanizma za preispitivanje zakonodavstva (MPZ); i Mreža žena Kosova. Radna grupa je analizirala i adresirala komentare dobijene tokom konsultacija. Primljeni komentari su sadržani u ovom konceptu. Izveštaj o konsultacijama je pripremljen, sa svim primljenim komentarima i njihovim adresiranjem, koji će se dalje obraditi zajedno sa ovim koncept dokumentom.

Ostala pitanja

Nije bilo.

Sledeći koraci

Planirano je da koncept dokument za upravljanje javnim finansijama bude završen u poslednjem delu trećeg kvartala (K3) 2022. godine i da se pošalje na odobrenje Vladi Republike Kosovo, nakon završetka svih relevantnih postupaka.

Dodatak – Detaljna tabela sa podacima o saradnicima, obrazloženjima za prihvaćene i odbijene odgovore.

Koncept dokument za oblast upravljanja javnim finansijama				
Teme konsultacija	Komentari	Koje dao komentare	Status komentara	Komentari (Pojasnjavanja su obavezna za odbijene i delimično prihvaćene komentare)
Ciljevi	Cilj koncept dokumenta, koji čini procenu uticaja u ovoj oblasti, je ambiciozan, bavi se i formalnim zakonodavnim pitanjima i pitanjima koja se odnose na sprovođenje finansijskog upravljanja i kontrole. Dok većina pitanja u KD zahteva zakonsku regulativu, druga ne (npr. pitanje nedostatka integrisanog pristupa izgradnji kapaciteta u oblasti UJF, odeljak 1.2.1.5.). Metodološki, nije jasno da li i ovi pripadaju KD-u? Ako je tako, mogu se pojaviti mnoga druga pitanja.	KEU, GK, EULEX, SIGMA i drugi eksperti EU projekta Mehanizma za preispitivanje zakonodavstva (MPZ).	Prihvaćen Delimično prihvaćen Odbijeno	Ovaj koncept dokument se bavi pitanjima u oblasti UJF-a sa posebnim naglaskom na pravni okvir. Saglasni smo da postoje i druga specifična pitanja, koja će biti realizovana prilikom razmatranja opcije koju odabere Vlada (preispitivanje zakonodavnog okvira, strategija i planova za njihovu implementaciju).
Opšti komentari	Ohrabruje se da su mnoge slabosti identifikovane u poslednjoj SIGMA proceni u oblasti upravljanja javnim finansijama adresirane u Koncept dokumentu. Međutim, jasnija referenca u KD-u bi se mogla dati na neke	KEU, GK, EULEX, SIGMA i drugi eksperti EU projekta Mehanizma za preispitivanje zakonodavstva (MPZ).	Prihvaćen	Istina je da koncept dokument je adresirao nalaze poslednje SIGMA procene, iako je KD sastavljen pre nego što su rezultati SIGMA procene objavljeni. U

	specifične probleme koji su takođe identifikovani u proceni SIGMA-e, kao što su funkcionisanje internih kontrola, rizici u vezi sa javnim preduzećima i slabosti u odgovornosti menadžmenta.			konačnoj verziji, u delu gde se obrađuju pitanja o rizicima u javnim preduzećima i delu unutrašnje kontrole, koriste se referenca iz nalaza SIGMA procene. U nacrtu koncept dokumenta, posebno se poziva na evaluacije OECD-SIGMA, koje će se uzeti kao osnova prilikom razmatranja preporučene opcije.
Analiza problema	Što se tiče javnih preduzeća i fiskalnih rizika, kao i investicionih odluka, oni treba da budu pravilno procenjeni, uključeni u planiranje budžeta i uključeni u ukupnu strategiju ulaganja. Procena, fiskalnog rizika javnih preduzeća uključena je u SOR 2022-2024, a zatim u revidirani zakon o budžetu za 2021. i 2022. godinu i PER. Ova procena rizika treba da bude ugrađena u zakonodavstvo i da postane standardna praksa.	KEU, GK, EULEX, SIGMA i drugi eksperti EU projekta Mehanizma za preispitivanje zakonodavstva (MPZ)	Prihvaćen o	Slažemo se da su fiskalni rizici vezani za javna preduzeća obrađeni u SOR i godišnjim zakonima o budžetskim izdvajanjima i PER-u. Koncept papir je analizirao i obradio predmetno pitanje u preporučenoj opciji.
Analiza problema	Objavljivanje tromesečnih finansijskih izveštaja javnih preduzeća je obustavljeno, nakon objavljivanja finansijskih izveštaja za četvrti kvartal 2020.godine. Ova praksa treba da se unese u zakonsku regulativu i postane standardna praksa.	KEU, GK, EULEX, SIGMA i drugi eksperti EU projekta Mehanizma za preispitivanje zakonodavstva (MPZ)	Prihvaćen o	Iako se tromesečni izveštaji redovno objavljuju, detaljna regulativa je predviđena u odeljku „horizontalna pitanja vezana za ZUJFO“
Opcije	Glavni cilj KD-a treba da bude	KEU, GK, EULEX,	Delimično	Na osnovu metodologije

	eliminisanje neefikasnosti i prepreka, sa efektom poboljšanja upravljanja i sprovođenja javnih rashoda, što dovodi do povećanja transparentnosti i boljeg upravljanja. Kao takav, KD se odnosi na četiri opcije; dva od njih predlažu novi zakon o ZUJFO, ili obuhvatajući sva pitanja koja su trenutno regulisana posebnim zakonima, ili zadržavajući važeće posebne zakone (opcija 3, što je opcija koju je predložila Radna grupa nadležna za analizu stanja i kreiranje KD-a). Nije jasno zašto se čini da se četiri opcije međusobno isključuju u KD-u. U svakom slučaju, treba podvući da opcija 2, „Unapređenje implementacije i izvršenja“ u svakom slučaju treba da prati svaku opciju koja se izabere, jer pored neophodnih zakonskih izmena, implementaciju treba unaprediti.	SIGMA i drugi eksperti EU projekta Mehanizma za preispitivanje zakonodavstva (MPZ)	prihvaćen o,	izrade Koncept dokumenata, Radna grupa je postavila na osnovu priručnika. Opcija za poboljšanje implementacije je odvojena i ne bi imalo smisla biti deo svake opcije. Preporučena opcija predviđa preispitivanje ZUJFO, međutim, do stupanja na snagu preispitanog zakona, MFRT će preduzeti sve mere i aktivnosti na unapređenju primene postojećeg zakona.
Ukoliko se konačno izabere opcija 3, biće potrebno istovremeno raditi na izradi posebnih zakonskih i podzakonskih akata, kako bi se osigurala koherentnost, koordinacija i konsolidacija. Pošto ovo nije standardna praksa na Kosovu, bilo bi dobro znati kako će RG u praksi nastaviti sa revizijom podzakonskih akata uporedo sa izradom novog	KEU, GK, EULEX, SIGMA i drugi eksperti EU projekta Mehanizma za preispitivanje zakonodavstva (MPZ)	Prihvaćen o	Nakon usvajanja Koncept dokumenta od strane Vlade Republike Kosovo, relevantne institucije će se pozabaviti preporučenom opcijom. MFRT će imenovati odgovorne službenike i radne grupe za sve zakone i podzakonske akte koji će biti revidirani. Da bi se osigurala	

	ZUJFO.			konzistentnost između ovih zakona i podzakonskih akata, postojeće redovna koordinacija između radnih grupa.
Opције	U KD-u se dalje govori o mogućnosti izrade ZUJFO kao paketu sa drugim posebnim zakonima (Zakon o unutrašnjoj kontroli, Zakon o finansijama lokalne samouprave, Zakon o državnom dugu i drugi zakoni koji regulišu oblast upravljanja javne finansije), kako bi se odgovorilo na potrebe za koordinacijom između njih. Ovo se čini kao dobar pristup, ali je nejasno da li će MFRT i njegovo pravno odeljenje imati kapacitet za tako obimni posao. U svakom slučaju, rad sa ovim zakonima u paketu bi rešio pitanje moguće neusaglašenosti između njih.	KEU, GK, EULEX, SIGMA i drugi eksperti EU projekta Mehanizma za preispitivanje zakonodavstva (MPZ)	Delimično prihvaćen o	Nakon odobrenja Koncept dokumenta od strane Vlade Republike Kosovo, relevantne institucije će se pozabaviti preporučenom opcijom. MFRT će imenovati odgovorne službenike i radne grupe za sve zakone i podzakonske akte koji će biti revidirani. Da bi se osigurala konzistentnost između ovih zakona i podzakonskih akata, postojeće redovna koordinacija između radnih grupa. Iako pravna kancelarija ima kapacitete, za izradu zakona biće zadužene radne grupe, u koje će biti uključene sve jedinice MFRT, i tehnička podrška donatora koja postoji u MFRT.
Opције	Rad na preispitivanju ZUJFO-a kako je preporučeno u KD-u, kao i potreba za ažuriranjem i izmenama relevantnih zakona i podzakonskih akata biće važan napor u godinama koje dolaze.	KEU, GK, EULEX, SIGMA i drugi eksperti EU projekta Mehanizma za preispitivanje zakonodavstva (MPZ)	Prihvaćen o	Koncept dokument koji je izradila Radna grupa i daje preporučenu opciju, koju Vlada ne mora nužno odobriti. Koncept dokument

	Stoga je iznenađujuće da se u prvom nacrtu strategije UJF 2022-2026 ne pominje preispitivanje ZUJFO-a koji smo videli. Da li to znači da se planirani vremenski okvir odobrava nakon 2026. godine? Ovo bi predstavljalo veliku zabrinutost, s obzirom na broj i značaj slabosti i nedostataka istaknutih u nacrtu dokumenta.			je dat u preporučenoj opciji za izradu nacrtu zakona o ZUJFO tokom 2022. i 2023.godine. Strategija, sa druge strane, takođe analizira UJF na Kosovu i odnosi se na ovaj koncept dokument. Iz gore navedenog, bez odobrenja koncept dokumenta i preporučene opcije, ne može se predvideti izrada nacrtu zakona koji obuhvataju koncept dokument. Mora se reći da nacrt strategije još nije završen.
Analiza problema/planiranje budžeta	Koncept Dokument ne dovodi u pitanje model budžeta Kosova. Međutim, on priznaje potrebu da se uvede više elemenata budžeta zasnovanih na učinku (koji zapravo već postoje, ali se ne koriste pravilno). Glavno pitanje je da budžetiranje nije orijentisan ka politikama, nego ka porastu i stoga gubi strateško oruđe u rukama vlade za postizanje ciljeva svoje politike. U tom smislu, vrijeme isporuke KD nije idealno: ako nove strategije RJU-a i UJF-a u svojim dijelovima planiranja politike i budžeta imaju za cilj da se detaljnije pozabave modelom	KEU, GK, EULEX, SIGMA i drugi eksperti EU projekta Mehanizma za preispitivanje zakonodavstva (MPZ)	Delimično prihvaćen o.	Istina je da Konceptni dokument ne dovodi u pitanje model budžeta. Novi Zakon o upravljanju javnim finansijama ima za cilj dalje unapređenje budžetiranja zasnovanog na učinku, uključujući stvaranje jasnije pravne osnove za takvo budžetiranje. U međuvremenu, pitanje programskog budžetiranja obrađeno je u Nacrtu strategije UJF-a kao niz analiza i aktivnosti na srednji

	budžetiranja, možda će biti potrebno i potpuno preispitati ZUJFO. Tada će možda biti potrebne dodatne procene uticaja, kao što je ažuriranje KD, kako bi se uzeo u obzir uticaj ovih promena na ZUJFO. (Kao takav, ovaj pristup takođe treba da se odrazi u odeljku Opcije).			rok.
Analiza problema/planiranje/izvršenje budžeta/horizontalna pitanja	Glavno pitanje koje nije obrađeno na sveobuhvatan način (iako su neki njegovi aspekti obrađeni pojedinačno) u KD-u odnosi se na fiskalnu disciplinu. Aspekti fiskalne discipline uključuju: nizak kvalitet budžetskih zahteva budžetskih organizacija koji se mogu menjati tokom fiskalne godine zbog prevelikih pravila fleksibilnosti, ulazak na javne tendere bez obezbeđenja sredstava u budžetu, loša disciplina u izveštavanju o realizaciji kapitalnih projekata ili prekomerno pravo poslanika da dodaju projekte obzirnosti u godišnjem zakonu o budžetskim izdvajanjima bez odgovornosti da objasne odakle će doći sredstva ili da li su projekti uopšte izvodljivi (tj. šta bi trebalo povući kao rezultat njihovog dodavanja u predlog budžeta)	KEU, GK, EULEX, SIGMA i drugi eksperti EU projekta Mehanizma za preispitivanje zakonodavstva (MPZ)	Odbijeno	Pitanja koja su pokrenuta u ovom komentaru obrađena su u Koncept dokumentu, uključujući fiskalna pravila, javni dug, stupanje u obaveze bez budžetskih izdvajanja, utvrđivanje dodatnih pravila u vezi sa kompletiranjem predloga zakona o budžetu u skupštinskim procedurama, izdvajanje budžeta iz nepredviđenih troškova itd. sve ovo je izričito obrađeno u preporučenoj opciji.
Institucije odgovorne u oblasti UJF-a	Da li je Nacionalna kancelarija revizije dobila mandat da osim davanja	KEU, GK, EULEX, SIGMA i drugi eksperti	Odbijeno	Takvo pitanje nije podneto od NKR-a kao problem. Sve

	mišljenja o reviziji finansijskih izveštaja da izvrši takođe i reviziju poštovanja zakona od strane budžetskih organizacija za javne nabavke, korišćenje javne imovine itd.	EU projekta Mehanizma za preispitivanje zakonodavstva (MPZ)	vrste revizija regulisani su Zakonom br. 05/1-055 o Generalnom revizoru i Nacionalnoj kancelariji revizije Republike Kosovo.
Planiranje/izvršenje budžeta	Vlada takođe treba da ima obavezu da objavi izveštaj o učinku u odnosu na ciljeve politike objavljene u SOR i/ili u konsolidovanom budžetu (član 22 h) na isti način na koji objavljuje godišnji finansijski izveštaj. Ovo bi zahtevalo da se po zakonu zahteva klasifikacija budžeta zasnovana na programima (trenutno opcionala; nema izveštavanja programima), kao i da programi budu pravilno predstavljeni.	KEU, GK, EULEX, SIGMA i drugi eksperti EU projekta Mehanizma za preispitivanje zakonodavstva (MPZ)	Novi Zakon o upravljanju javnim finansijama ima za cilj dalje unapređenje programskog i budžetiranja zasnovanog na učinku, uključujući stvaranje jasnije pravne osnove za takvo budžetiranje. Pitanje programskog budžetiranja je takođe obrađeno u Nacrtu strategije MFP-a za srednjoročno rešavanje.
Institucionalni mehanizmi	Budžetske organizacije u okviru ministarstva ne treba da izveštavaju direktno Trezoru, već ministarstvu koje sastavlja konsolidovani finansijski izveštaj. Na ovaj način, ministarstvo bi bilo u nadležnosti ministarstva da izvrši finansijsku kontrolu nad svojim podređenim agencijama i obezbedi da njihov nefinansijski učinak ispunji očekivanja do kraja godine. Ovo bi na neki način moglo da smanji problem sa preterano velikim brojem budžetskih organizacija koje postoje na Kosovu.	KEU, GK, EULEX, SIGMA i drugi eksperti EU projekta Mehanizma za preispitivanje zakonodavstva (MPZ)	Sve budžetske organizacije, koje posluju u okviru ministarstva, svoje finansijske izvještaje dostavljaju preko ministarstva u čijem sastavu posluju, a konsolidovane se dostavljaju trezoru.
		Odbijeno	

Fiskalna pravila	Fiskalna pravila - sve promene (posebno u vezi sa putevima smanjenja duga) ne bi trebalo da budu fiksne ili jednostavne, već fleksibilne kako bi se omogućilo uzimanje u obzir preovlađujućih makroekonomskih uslova.	KEU, GK, EULEX, SIGMA i drugi eksperti EU projekta Mehanizma za preispitivanje zakonodavstva (MPZ)	Odbijeno	Tokom analize razvijene u okviru ovog koncept dokumenta, identifikovani problemi ove prirode. Štaviše, koncept predviđa konsolidaciju fiskalnih pravila i uspostavljanje principa fiskalnih pravila.
Identifikacija problema	Utvrdjivanje kriterijuma za isplatu nepredviđenih sredstava je važna tačka.	KEU, GK, EULEX, SIGMA i drugi eksperti EU projekta Mehanizma za preispitivanje zakonodavstva (MPZ)	Prihvaćen	Obradeno
Institucionalni mehanizmi	Centralne banke su deo šireg okvira UJF-a jer njihovo delovanje ima uticaj na fiskalnu politiku vlade, ali izgleda da se politika CBK-a ne vidi kao deo UJF-a u ovom dokumentu. Preporuke MMF-a za pregled stabilnosti finansijskog sektora (FSSR) za 2019. godinu o upravljanju centralnom bankom i dalje treba da se implementiraju.	KEU, GK, EULEX, SIGMA i drugi eksperti EU projekta Mehanizma za preispitivanje zakonodavstva (MPZ)	Odbijeno	Iako je Centralna banka deo UJF u širem smislu, ona nema direktan uticaj na UJF Kosova zbog nedostatka monetarne politike. Preporuke iz FSSR-a su obaveze u prvom redu za CBK kao nezavisnu instituciju.
Identifikacija problema / mehanizama za fiskalni nadzor	Nigde se ne pominje stvaranje fiskalnog saveta, uprkos činjenici da je on predstavljen u smernicama politike ERP-a već nekoliko godina. Čak i ako vlasti ne žele da se obavežu na vremenski okvir za stvaranje nezavisnog tela za fiskalni nadzor,	KEU, GK, EULEX, SIGMA i drugi eksperti EU projekta Mehanizma za preispitivanje zakonodavstva (MPZ)	Nije prihvaćen	Na poslednjem sastanku Ekonomskog i finansijskog dijaloga, održanom u aprilu 2022. godine, sa EU je dogovoreno da Kosovo prvo revidira dokument opcija u vezi sa uspostavljanjem

	pripreme bi trebalo da počnu u naredne 4 godine.			nezavisnog mehanizma za fiskalni nadzor. Na osnovu ovog pregleda biće preduzete dalje mere.
Politički dokumenti/zakonodavstvo	KD se poziva na Ustav Kosova, zakone ili podzakonske akte i političke dokumente i trebalo bi da razmotri uključivanje Zakona o zaštiti uzbunjivača br. 06/L-085, koji definiše pravila za uzbunjivanje (prijavljivanje ili otkrivanje informacija o pretnjama ili šteti javnom interesu)	KEU, GK, EULEX, SIGMA i drugi eksperti EU projekta Mehanizma za preispitivanje zakonodavstva (MPZ)	Odbijeno	Tokom analize nisu identifikovani nikakvi problemi u vezi sa signalizacijom. Stoga, ne smatramo da je potrebno posebno adresiranje u okviru ovog koncept dokumenta.
Opcija 4, uvodni tekst, stav 2	Reč holistički treba zameniti rečju „opšte“.	Pravna kancelarija - KP	Prihvaćen	
Opcija 4, uvodni tekst, stav 2	navesti drugo zakonodavstvo ili izbrisite ovaj deo da bi ova analiza bila potpuna	Pravna kancelarija - KP	Prihvaćen	Deo rečenice „i eventualno u drugim zakonima“ se briše.
Uvodna tabela, „Utjecaji na životnu sredinu, administrativna opterećenja, MSP test“.	Preporučuje se da se ovaj deo izbrise i da se ne navodi „Novi zakon o upravljanju javnim finansijama“ u drugim gore navedenim uticajima, već sa opštom formulacijom da se opiše uticaj ove opcije pomenute u koloni iznad - preporučena opcija	Pravna kancelarija - KP	Prihvaćen	
Definisanje problema 1.1	U ovom delu je razrađen mandat ovih mehanizama bez reflektovanja nedostataka, poteškoca u vezi sa problemom definisanim u ovoj analizi.	Pravna kancelarija - KP	Odbijeno	U ovom dijelu dokumenta pominju se samo odgovorne institucije i njihov mandat u oblasti UJF-a, pa su problemi identifikovani u narednom dijelu KD-a.
Ciljevi: tačka 2.2 teksta: uređenje „Jedinstveno	U ovom delu dokumenta samo je institucija i jasno stvaranje pravnog	Pravna kancelarija - KP	Odbijeno	Ne radi se o podzakonskim aktima, već o zakonskim

fiskalnih pravila;	osnova za njihovo izdavanje od strane ministra na predlog Trezora (Agencije) u skladu sa Zakonom br. 06/1-113 za organizaciju i rad državne uprave i nezavisne agencije odgovorne institucije i njihov mandat u oblasti UJF-a, stoga su problemi identifikovani u narednom dijelu KD.		pravilima koja definišu fiskalnu disciplinu.
OPCITAJ 2: Unapređenje implementacije i izvršenja tačke 1.	Za brisanje ovog dela na osnovu odluke Vlade broj 02/50 od t. Dana 23.12.2021. godine odobrena je pravna analiza za ocenu pravnog osnova podzakonskih akata koje su doneli ministri. Ovom odlukom stavljeni su van snage podzakonski akti koji nisu imali konkretan pravni osnov, izuzev nekih koji su regulisali neka konkretnija pitanja i za koje se preporučuje da se što pre izradi konkretni osnov. odeljak II, A,1,2 Kontrolne liste za vladavinu prava, koju je izdala Venecijanska komisija, gde je izričito definisana obaveza institucija da postupaju uz striktno poštovanje ovlašćenja definisanih zakonom. Predlaže se brisanje sledećeg teksta: , a takve odredbe koje daju široko ovlašćenje nisu poželjnije. Međutim, čak i neko vreme ovaj standard se možda neće poštovati i ministar može doneti podzakonske akte	Pravna kancelarija - KP o	

Ciljevi	kojima će definisati ili poboljšati neka pitanja u vezi sa primenom ZUJFO-..			
	Specifični cilj: II. Napredni budžetski ciklus – komentar se odnosi na pitanje br identifikaciju relevantnih aktivnosti u Planu implementacije Preporučene opcije, gde se vidi da ovo pitanje nije dovoljno razrađeno i definisano konkretnim aktivnostima mimo izrade primarnog i podzakonskog akta, to je neophodno uraditi i za efekte ocenjivanje uticaja na budžet mogućih. Predlozi o procesu komunikacije i konsultacija.	KSV - kancelarija premijera	Prihvaćen o, U Koncept dokumentu, deo plana aktivnosti će obuhvatiti i pitanje izgradnje kapaciteta finansijskih službenika za sprovođenje zahteva novog zakona. 2024 -2025.	
Identifikacija problema / institucionalni mehanizmi	Takođe, isto pitanje je i definisanje aktivnosti koje se odnose na rešavanje problema izazvanih nedostatkom kapaciteta u blagovremenom pružanju informacionih usluga u Ministarstvu i izazova u obezbeđivanju bezbednosti IT sistema, kao i definisanje i prezentovanje u planu implementacije aktivnosti koje bi morale da stvore uslove za funkcionalizaciju pružanja digitalnih usluga.	KSV - kancelarija premijera	Prihvaćen o, Deo Koncept dokumenta koji se bavi IKT uslugama biće revidiran, takođe na osnovu analiza koje je već uradio MFRT, uključujući i osnivanje IKT agencije, koja će pružati usluge svim organizacionim jedinicama MFRT. Ministarstvo finansija ima česte probleme sa sistemima informacionih tehnologija. Kao rezultat identifikovanih problema, ostaje evidentno	

1.2.1.1 Opšti osvrt na identifikovan problem	Nedostaje veza između ciljeva koncept dokumenta i onih regulatornih politika (zakona) i strateških programa Vlade,	ARJ -KP	Odbijeno	da postoji potreba za unapređenjem sistema informacionih tehnologija, uključujući interoperabilnost, i mogućnost stvaranja dodatnih mehanizama u okviru MFRT. Ovo znači restrukturiranje upravljanja svim uslugama informacionih tehnologija kroz uspostavljanje namenske Agencije za informacione tehnologije u okviru MFRT, sa posebnim mandatom za podršku Upravljanju javnim finansijama. Pristup transformaciji organizacione strukture za upravljanje oblasti informacionih tehnologija u okviru MFRT kroz formiranje posebne Agencije zahteva preduzimanje potrebnih pravnih radnji. Shodno tome, osnivanje takve Agencije trebalo bi da bude urađeno posebnim zakonom. Pokrenuto pitanje nije predmet regulacije ovim koncept dokumentom. U
--	--	---------	----------	---

	Kosovskog programa za rodnu ravnopravnost 2020-2024, kao i obaveza koje proizilaze iz potpisanih regionalnih ili međunarodnih ugovora i okvira. Na primer, mimo domaćih i međunarodnih pravnih okvira za rodnu ravnopravnost koji nedostaju u dokumentu (CEDAV, Pekinška platforma, Ugovori EU, Ustav Kosova, Zakon o ravnopravnosti polova, to je platforma Ciljeva održivog razvoja Ujedinjenih nacija). Nacije koje ih je Kosovo prihvatilo kroz Rezoluciju koju je usvojila Skupština Kosova u januaru 2018. Cilj 5 Rodna ravnopravnost, ciljevi 5.1, 5.5 i 5.c treba da se klasifikuju kao ciljevi.			ovom nacrtu uopšteno je obrađena oblast upravljanja javnim finansijama
2.2 Glavni fokus predložene politike	Implementacija zakonskog okvira za rodnu ravnopravnost je obavezna iz Ustava RKS, zakona o rodnoj ravnopravnosti itd. Morace se poštovati zakonski zahtev za rodno budžetiranje stav 1.17 zakona o rodnoj ravnoteži precizira da rodno budžetiranje predstavlja sprovođenje rodne integracije u budžetskom procesu. To znači vrednovanje budžeta sa rodne tačke gledišta, kada se rodno pitanje uzima u obzir na svim nivoima budžetskog procesa prihoda i restrukturiranja rashoda u cilju	ARJ-KP	odbijeno	Slažemo se da zakonski zahtev za rodno budžetiranje već postoji u Zakonu o rodnoj ravnopravnosti, i takav zahtev nije nešto novo za pravni sistem Kosova. Dakle, nije u suprotnosti ni sa važećim odredbama ZUJF. Iako smatramo važnim, međutim, glavni fokus ovog konceptualnog dokumenta nije rodno budžetiranje, što se takođe zahteva po zakonu o rodnoj ravnopravnosti, i

	promovisanja ravnopravnosti žena i muškaraca.			zakonski je zahtev koji se primenjuje na Kosovu. U okviru preporučene opcije, glavna tačka je uspostavljanje principa ZUJF, jer je to i fokus ovog koncept dokumenta
Procene uticaja	U skladu sa Priručnikom za izradu koncept dokumenata kao i Priručnikom za procenu uticaja na pol, ne postoji analiza po standardima definisanim u obe smernice. Nedostaju kvantitativni i kvalitativni podaci, (administrativna statistika i popis, podaci iz raznih istraživanja za Kosovo, takođe ako je gore pomenut budžet prema učinku i takođe poštovanje principa rodne ravnopravnosti, onda opcija poboljšanja ili ne stanje rodne ravnopravnosti u zemlji.	ARJ - KP	Odbijeno	Slažemo se da zakonski uslov za rodno budžetiranje već postoji u Zakonu o rodnoj ravnopravnosti, a takav uslov nije ni u suprotnosti sa odredbama ZUJFO. Na primer, budžetski cirkulari traže od svih budžetskih organizacija da uključe rodno budžetiranje prilikom slanja budžetskih zahteva. Stoga, kada kažemo da preporučena opcija neće imati rodnog uticaja, smatramo da je ovo pitanje već rešeno na Kosovu. Pitanje sprovođenja rodnog budžetiranja u praksi ne neophodno treba isključiti da će

				imati uticaj/promenu u budžetskim izdvajanjima u poređenju sa postojećim. Štaviše, u okvir problema je dodat novi problem, koji se odnosi na praktičnu implementaciju rodnog budžetiranja u skladu sa važećim zakonodavstvom.
Glavna pitanja	Usklađivanje sa Zakonom o rodnoj ravnopravnosti, dopunskim okvirom PEFA za procenu rodno odgovornog upravljanja javnim finansijama, Kosovskim programom za rodnu ravnopravnost i drugim međunarodnim praksama kao što su ciljevi održivog razvoja Ujedinjenih nacija (SDG) 5, kako bi se obezbedila potpuna institucionalizacija rodno odgovornog budžetiranja prema budućim podzakonskim aktima/koncept dokumentu za institucionalizaciju rodno odgovornog budžetiranja, koji je pripremio ARJ.	Mreža Žena Kosova	Odbijeno	Pokrenuto pitanje nije predmet regulisanja ovim koncept dokumentom. U Konceptu dokumenta je uopšte obrađena oblast upravljanja javnim finansijama
Ekonomski uticaji	Pracenje je od suštinske važnosti da bi se uočio uticaj budžeta na različite muškarce i žene (uzimajući u obzir pitanja koja se odnose na različite	Mreža Žena Kosova	Odbijeno	Nije subjekat regulisanju ovim koncept dokumentom. Procena uticaja na pol je postojeći i primenljiv zahtev

	oblasti kao što su starost, rod, sposobnosti, geografska lokacija, etnička pripadnost i drugi aspekti), kako to zahteva Procena uticaja na rod, koja mora primeniti u svakom trenutku, sve javne politike vlade, uključujući zakonodavne akte.			na Kosovu. Shodno tome, ne treba se dalje adresirati.
Ključna pitanja, deo budžetiranja zasnovanog na učinku.	Severna Irska je veoma dobar primer budžetiranja zasnovanog na učinku. Oni prave pravično budžetiranje sa indikatorima učinka koji doprinose efikasnosti, efektivnosti, transparentnosti i odgovornosti budžetskih izdvajanja i povećavaju blagostanje svih građana. Više na: OECD skeniranje: jednakost budžetiranja u Irskoj https://www.oecd.org/gov/budgeting/equality-budgeting-in-ireland.pdf	Mreža Žena Kosova	Prihvaćen	Slazemo se da je Severna Irska veoma dobar primer budžetiranja zasnovanog na učinku. U ovoj fazi, identifikovana je potreba za stvaranjem dovoljne pravne osnove kako bi se omogućilo budžetiranje zasnovano na učinku u budućnosti. Pitanje modela bi trebalo da se reši u kasnijoj fazi implementacije ZUJFO-a, gde će se baviti svi napredni modeli budžetiranja zasnovani na učinku.
Društveni uticaji	Jedan od ciljeva ovog zakona je da poboljša budžetiranje prema učinku, pa razmotrite upotrebu indikatora učinka i izveštavanja o učinku u celom dokumentu. Takođe predlažemo	Mreža Žena Kosova	Odbijeno	U ovoj fazi, identifikovana je potreba za stvaranjem dovoljne pravne osnove kako bi se omogućilo budžetiranje zasnovano na učinku u

	korišćenje indikatora rodno učinka i rodno odgovornog izveštavanja kao važnih alata za povećanje transparentnosti, odgovornosti i efikasnosti u upravljanju javnim finansijama.			budućnosti. Shodno tome, izveštavanje na osnovu na učinku nije primenljivo u ovoj fazi u ovom delu dokumenta reč je o bilo kom obliku izveštavanja.
Uticaji na životnu sredinu	Prema rodnom akcionom planu III EU, žene imaju suštinsku ulogu u ublažavanju klimatskih promena i prilagođavanju i zaštiti životne sredine, kao ključni korisnici i menadžeri prirodnih resursa, međutim, one su sprečene da ravnopravno učestvuju u procesima relevantnog upravljanja iz više razloga, uključujući štetne rodne norme, neadekvatne zakonske okvire, nizak pristup obrazovanju i vlasništvo nad zemljom. Način na koji su javne finansije koje se odnose na klimatske promene i ekološke intervencije raspoređene može imati direktan uticaj na životnu sredinu, uključujući i rodnu perspektivu. Imajući u vidu sveobuhvatnu prirodu klimatskih promena i šire brige za životnu sredinu, sredstva UJF (kao što su sredstva za rodno odgovorno budžetiranje) mogu biti ključni	Mreža Žena Kosova	Odbijeno	Iako se slažemo da je pitanje pokrenuto u ovom komentaru je veoma važno, komentar nije relevantan za uticaje ovog koncept dokumenta na pitanja životne sredine.

	pokretač integrisane vladine strategije za borbu protiv klimatskih promena. Ovo uključuje komponente kao što su fiskalna transparentnost i odgovornost.			
Sledеći koraci	Preporučujemo uključivanje civilnog društva u grupu zainteresovanih strana, tako da OCD i OCD mogu dati svoj doprinos u ranim fazama faze izrade, a ne nakon što je dokument već finaliziran.	Mreža Žena Kosova	Prihvaćen	Civilno društvo će biti uključeno u sve buduće faze, u skladu sa važećim zakonskim propisima.
Uvod	Prema ovom zakonu, SVE javne institucije Kosova moraju praktikovati rodnu integraciju svih politika. 1.16. Rodna integracija - je uključivanje rodne perspektive u svakoj fazi procesa, planiranja, usvajanja, implementacije, pracenja i evaluacije zakona, politika ili programa i budžeta, u svim političkim, ekonomskim i društvenim oblastima, uzimajući u obzir unapređenje i unapređenje jednakih mogućnosti između muškaraca i žena.	Mreža Žena Kosova	Prihvaćen	Pokrenuto pitanje nije predmet regulacije ovim koncept dokumentom. U Koncept dokumentu je obrađena uopšteno oblast upravljanja javnim finansijama
Uvod/ glavna pitanja	Usklađivanje sa Zakonom o rodnoj ravnopravnosti, dopunskim okvirom PEFA za procenu rodno odgovornog upravljanja javnim finansijama, Kosovskim programom za rodnu ravnopravnost i drugim međunarodnim praksama kao što su ciljevi održivog razvoja Ujedinjenih	Mreža Žena Kosova	Odbijeno	Priilikom analize ovog koncept dokumenta nije uočena nijedna odredba ZUJFO-a, koja bi bila u suprotnosti sa zahtevima pravnog sistema Kosova u vezi sa pitanjima rodne ravnopravnosti. Nijedna

	nacija (SDG) 5, kako bi se osigurala potpuna institucionalizacija roda. - odgovorno budžetiranje			zakonska odredba ZUJFO -a ne zabranjuje rodno odgovorno budžetiranje.
Deo institucionalnih mehanizama 1.1.2 Kancelarija premijera	Trenutno, Agencija za rodnu ravnopravnost završava koncept dokument za odgovorno rodno budžetiranje. Toplo preporučujemo da se Koncept dokument ORB koristi kao referentna tačka za ovaj koncept dokument, kao i za izradu novog zakona o UJF-u, kako bi se izbegla bilo kakva kontradikcija u budućnosti, usvajanjem oba dokumenta. Ovo je da bi se osigurala efikasnost, efektivnost i transparentnost budžetskih alokacija, jer se ove komponente pominju nekoliko puta u ovom dokumentu. Kao što je gore navedeno, a prema Zakonu o rodnoj ravnopravnosti, Zakon o UJF treba da zahteva od svih budžetskih organizacija da izvrše procenu rodnog uticaja, u skladu sa kosovskim standardima za procenu rodnog uticaja, kao deo regulatornog uticaja.	Mreža Žena Kosova	Odbijeno	Pitanje rodnog budžetiranja je već regulisano Zakonom o rodnoj ravnopravnosti, pa je za isto potrebno sprovođenje u praksi, a ne zakonske izmene ZUJFO.

1.1.2 Budžetske organizacije	Kao što je gore navedeno, a prema Zakonu o rodnoj ravnopravnosti, Zakon o UJF treba da zahteva od svih budžetskih organizacija da izvrše procenu uticaja na pol, u skladu sa kosovskim standardima za procenu uticaja na pol, kao deo regulatornog uticaja.	Mreža Žena Kosova	Odbijeno	Ministarstvo finansija, u nastavku sa budžetskim cirkularom, zahteva od BO informacije i procenu uticaja budžeta prilikom pripreme predloga budžeta.
1.1.3 Nacionalna kancelarija revizije	Predlažemo da se u novi zakon o MFP-u uključi: -Izveštaj generalnog revizora treba da uključi pregled finansijskih izveštaja kako bi se utvrdilo da li izdvajanja podjednako koriste muškarcima i ženama. -Sve budžetske revizije treba da obuhvate pregled fiskalnih politika i svih vladinih budžeta iz rodne perspektive, kako bi se videlo da li su informisani rodnom analizom i da li budžetska izdvajanja imaju indikatore rodnog učinka.	Mreža Žena Kosova	Odbijeno	Ovo pitanje nije predmet ovog koncept dokumenta. Dokumenat NKR funkcioniše prema zakonu o NKR.
Spisak zakonodavstva/politika	Da se Zakon o rodnoj ravnopravnosti uvrsti u listu zakona: - uključiti Program za rodnu ravnopravnost; - strategija za bolju regulativu 2.0; - da se nacrt koncept dokumenta za rodno budžetiranje uvrsti u listu zakona i politika;	Mreža Žena Kosova	Odbijeno	Nije subjekat regulisanju ovim koncept dokumentom.

Različiti delovi nacrtu KD-a	U pojedinim delovima dokumenta predlaže se uključivanje specifičnih rodni pojmova.	Mreža Žena Kosova	Odbijeno	Radna grupa je bilo pažljiva u korišćenju odgovarajuće terminologije u koncept dokumentu, takođe i u pogledu roda. Grupa smatra da terminologiju koju koriste građani Republike Kosovo je ispravna i da nema potrebe da se koristi druga terminologija na nivou ZUJFO. Ovo je takođe zbog činjenice da je Zakon o ravnopravnosti polova poseban zakon koji je već regulisao pitanja rodne ravnopravnosti i isti se primenjuju u oblasti UJF-a, tako da treba da se primenjuju
------------------------------	--	-------------------	----------	---