



Kolegji AAB
CILËSI. LIDERSHIP. SUKSES!

FAKULTETI I ADMINISTRATËS PUBLIKE

Programi: Administratë Publike dhe Diplomaci

Studimet Master

Punim Masteri

KONTROLI MBI ADMINISTRATËN PUBLIKE

RAST STUDIMI - MINISTRIA E FINANCAVE

Kandidati:

Dafina Deçani

Mentor:

Prof. Ass. Dr. Xhemazie Ibraimi

Prishtinë, 2021



Kolegji AAB
CILËSI. LIDERSHIP. SUKSESI

FAKULTETI I ADMINISTRATËS PUBLIKE
Programi: Administratë Publike dhe Diplomaci
Studimet Master

Punim Masteri

KONTROLI MBI ADMINISTRATËN PUBLIKE
RAST STUDIMI - MINISTRIA E FINANCAVE

Kandidati:

Dafina Deçani

Mentor:

Prof. Ass. Dr. Xhemazie Ibraimi

Prishtinë, 2021

DEKLARATË

Unë, Dafina Deçani me përgjegjësi të plotë morale e ligjore deklaroj se materiali i prezantuar në përmbajtjen e punimit tim të diplomës së masterit, është rezultat i punës sime origjinale, dhe është punuar personalisht nga vetë unë. Punimi në asnjë pjesë të tij, nuk përmban materiale të marra nga punimet e autorëve të tjetër, pa qenë i cituar origjina e burimit dhe pa e referencuar atë, sipas standardeve të përcaktuara nga Kolegji AAB, përmes udhëzuesit për punimin e masterit dhe rregullores për organizimin e studimeve të masterit, sepse jam plotësisht e vetëdijshme së marrja e materialeve nga punimet e autoreve të tjerë, pa e cituar atë, nënkupton plagjiaturë, pra kopjimin e punës së të tjerëve.

Te dhënat e prezantuara në punimin e diplomës së masterit, në asnjë rast nuk çënojnë të drejtat e asnjë autori. Nëse vërtetohet e kundërta e asaj çka kam deklaruar në këtë deklaratë, pranoj me përgjegjësi të plotë ligjore dhe morale, pasojat që do të më ngarkohen nga ana e komisionit, në lidhje me përmbajtjen e punimit tim.

PËRMBAJTJA

LISTA E SHKURTESAVE	
ABSTRAKTI	
ABSTRACT	
1. HYRJE	
1.1 Qëllimi i punimit	
1.2 Objektivat e punimit	
1.3 Pyetjet hulumtuese	
1.4 Hipotezat e punimit	
1.5 Metodologjia e hulumtimit	
1.6 Rëndësia e temës	
1.7 Rezultatet e pritura	
2. SISTEMI I ADMINISTRATËS PUBLIKE	
2.1 Koncepti i administratës shtërore dhe publike	
2.2 Dallimi në mes administratës publike dhe private	
2.3 Zhvillimi i administratës publike në Kosovë	
2.4 Zhvillimet e përgjithshme në administratën publike	
2.5 Fokusi i mbështetjes së administratës publike në Kosovë	
2.6 Organizimi i administratës publike në Kosovës	
2.6.1 Organet lokale të administratës publike	
2.6.2 Institucionet e pavarura	
2.6.3 Ministrinë dhe organet e tjera ekzekutive	
2.7 Ligji për Administratën Shtetërore të Kosovës	
2.8 Reforma në administratën publike në Kosovë	
3. KONTROLLI NË ADMINISTRATËN PUBLIKE	
3.1 Kuptimi i kontrollit	

3.2	Qëllimet e kontrollit
3.3	Rëndësia e kontrollit të administratës
3.4	Subjektet e kontrollit mbi administratën publike
3.5	Objekti i kontrollit të administratës
3.6	Llojet e kontrollit
3.7	Instrumentet e kontrollit parlamentar.....
3.7.1	Konrolli gjyqësor
3.7.2	Konrolli i tërthortë gjyqësor
3.8	Konrolli nga avokati i popullit (Ombudsmani).....
3.9	Konrolli nga Zyra e Auditorit të Përgjithshëm (ZAP).....
4.	KONTROLI NË MINISTRINË E FINANCIVE- RAST STUDIMI KOSOVA.....
4.1	Organizimi i Ministrisë së Financave të Kosovës.....
4.2	Rëndësia dhe qëllimi i kontrollit në Ministrinë e Financave
4.3	Konrolli i brendshëm në Ministrinë e Financave.....
4.4	Korniza rregulluese ligjore e menaxhimit financiar dhe kontrollit në kuadër të strategjisë
4.5	Struktura institucionale dhe organizative.....
4.6	Integrimi i kontrolleve në proceset e Menaxhimit të Financave Publike
4.7	Menaxhimi i Financave dhe Konrollit në proceset e Menaxhimit të Financave Publike
4.8	Konrolli i jashtëm në Ministrinë e Financave.....
4.9	Integrimi i praktikave të mira të kontrollit në Ministrinë e Financave
5.	PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME
5.1	Përfundime
5.2	Rekomandimet
6.	LITERATURA

LISTA E SHKURTESAVE

MF – Ministria e Financave

ZAP – Zyra e Auditorit të Përgjithshëm

OB – Organizatë Buxhetore

DHQ – Departamenti Qendror Harmonizues

NjQH – Njësia Qendrore Harmonizuese

COSO - Komiteti i organizatave sponsoruese të komisionit Treadëay

MFK – Menaxhimi Financiar dhe Kontrolli

LMFPP – Ligji për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë

AB – Auditimi i Brendshëm

RAP – Reforma e Administratës Publike

MFP – Menaxhimi i financave publike

KBFP – Kontrolli i brendshëm i financave publike

ABSTRAKTI

Në këtë studim analizohet mekanizmi i kontrollit mbi administratën publike dhe roli i saj në krijimin e një administrate më llogaridhëse, efektive dhe efikase. Qëllimi i studimit është të studiohet në tërësi i tërë mekanizmi i kontrollit mbi administratën publike, me fokus në Ministrinë e Financave që përfshin: instrumentet e kontrollit, bartësit e kontrollit të brendshëm dhe të jashtëm, dispozitat ligjore dhe rregulloret që rregullojnë kontrollin dhe mbikëqyrjen, detyrat dhe përgjësitet e bartësve të kontrollit si dhe ndikimin e këtyre bartësve, konkretisht të Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm në pasqyrimin e drejtë dhe të saktë të pasqyrave financiare.

Metodat e përdorura në këtë punim janë ajo përshkruese (deskriptive) dhe analitike/interpretuese. Në sajë të këtyre metodave është arritur të njihet objekti i studimit që ka qenë mekanizmi i kontrollit në Ministrinë e Financave. Të dhënat primare janë siguruar nga raportet vjetore të Ministrisë së Financave, raportet vjetore të departamenteve që janë përgjegjëse për auditimin e brendshëm në MF sikurse është Departamenti Qendror i Harmonizimit (DHQ) si dhe raportet vjetore të Zyrës së Auditimit të Përgjithshëm (ZAP) si bartës i kontrollit të jashtëm për MF. Rezultatet treguan se auditimi i brendshëm funksionon mirë në kuadër të MF, detyrat dhe përgjegjësitë janë të ndara mirë mes DHQ dhe Departamentit të Auditimit të Brendshëm (DAB). Reforma në AP gjithashtu ka ndikuar pozitivisht në fuqizimin e mekanizmit të kontrollit. MF gjithashtu ka shënuar progres në adresimin e çështjeve të rekomanduara nga ZAP, ndonëse ende ka punë në këtë drejtim.

Fjalët kyçe: Kontrolli, Ministria e Financave, Auditimi i Brendshëm, ZAP

ABSTRACT

This study analyzes the control mechanism over public administration and its role in creating a more accountable, effective and efficient administration. The purpose of the study is to study in full the whole mechanism of control over public administration, with a focus on the Ministry of Finance which includes: control instruments, holders of internal and external control, legal provisions and regulations governing control and supervision, tasks and the responsibilities of the control bearers as well as the influence of these bearers, specifically of the Office of the Auditor General in the fair and accurate presentation of the financial statements.

The methods used in this paper are descriptive and analytical / interpretive. Thanks to these methods, it has been possible to recognize the object of study that has been the control mechanism in the Ministry of Finance. Primary data are provided by the annual reports of the Ministry of Finance, the annual reports of the departments responsible for internal audit in the MoF such as the Central Harmonization Department (DH) and the annual reports of the General Audit Office (OAG) as the bearer of external control for MF. The results showed that internal audit works well within the MoF, tasks and responsibilities are well separated between DHQ and the Department of Internal Audit (IAD). Reform in the PA has also had a positive impact on strengthening the control mechanism. The MoF has also made progress in addressing the issues recommended by the OAG, although there is still work to be done.

Keywords: control, Ministry of Finance, internal audit, OAG

1. HYRJE

Pikësnyimi i këtij studimi është analiza e procesit të kontrollit në administratën publike, me fokus në Ministrinë e Financave të Republikës së Kosovës. Kontrolli konsiderohet një prej gurëve më të rëndësishëm në themelet e demokracisë së një vendi. Kontrolli i parlamentit mundëson që ekzekutivi të përgjigjet për veprimet e tij si dhe garanton zbatimin efikas të politikave të tij. Zbatimi i duhur i kontrollit të ekzekutivit nga ana e parlamentit tregon për një qeverisje të mirë. Përpos këtij funksioni legjislativ, nëpërmjet kontrollit garantohej edhe ekuilibri i pushteteve dhe afirmimi i rolit në mbrojtje të interesave të popullit. Parlamenti e ka pushtetin për të mbikëqyrur qeverinë nëpërmjet disa mjeteve dhe mekanizmave të parashikuara, përgjithësisht prej Kushtetutës dhe teksteve tjera rregullatore si: statutet dhe procedurat e brendshme të parlamentit (Pollozhani, Stavileci, Dobjani, & Salihu, 2010).

Mënyra se si mund të përdoret pushteti i kontrollit, varet prej kuadrit juridik që përcakton pozicionin e institucionit të kontrollit dhe që garanton pushtete dhe pavarësi në brendësi të sistemit politik.

Kontrolli mbi administratën në thelb paraqet veprimtari të vazhdueshme të mbikëqyrjes që subjektet juridikisht të autorizuar e kryejnë në lidhje me sjelljen e administratës, në mënyrë të autorizimeve të saj dhe të akteve apo masave që dalin prej përdorimit të këtyre autorizimeve shtetërore, përkatësisht publike

Objekti i studimit është analizimi i zbatimit të kontrollit si instrument i llogaridhënies dhe mbikëqyrjes më efektive të financave publike në administratën publike të Republikës së Kosovës.

1.1 Qëllimi i punimit

Qëllimi i këtij hulumtimi është arritja e njohjes sa më të mirë të objektit të studimit, domethënë si zbatohet procesi i kontrollit si instrument i llogaridhënies dhe mbikëqyrjes efektive në administratën publike/shtetërore, konkretisht në Ministrinë e Financave. Qëllimi i punimit është të studiohet në tërësi kontrolli si mekanizëm, cilat janë organet që e ushtrojnë kontrollin në administratën publike, si bëhet kontrolli i brendshëm dhe i jashtëm, kush janë aktorët e autorizuar me këtë përgjegjësi dhe çfarë detyra dhe përgjegjësi kanë organet e autorizuar me

përgjegjësinë e kontrollit në Ministrinë e Financave sikurse është Departamenti Qendror Harmonizues (DHQ).

Krahas analizës së hollësishme mbi kontrollin si mekanizëm në Ministrinë e Financave, elaborohet edhe roli dhe funksioni i Administratës Publike në Kosovë, parimet e punës së saj bazuar në ndryshimet e fundit të Ligjit për Organizimin e Administratës Shtetërore dhe të Agjencive të Pavarura Nr. 06/L – 113 dhe në përgjithësi reformat që janë bërë në administratë sa i përket mekanizmit të kontrollit dhe mbikëqyrjes, sidomos pas nënshkrimit të Marrëveshjes së Stabilizim Asociimit (MSA) dhe kriterëve të vendosura nga BE në vitin 2014 ku reforma në ASH u konsiderua si shtyllë kryesore e strategjisë së zgjerimit dhe kusht bazë për vendet aspirante.

1.2 Objektivat e punimit

Në këtë punim si objektiva kryesore janë paraqitur:

- Të analizohet mekanizmi i kontrollit të financave në administratën publike në Kosovë, përkatësisht kontrolli në Ministrinë e Financave
- Të evidentohen organet që janë bartëse të kontrollit të brendshëm dhe të jashtëm në Ministrinë e Financave
- Të elaborohen kompetencat e bartësve të kontrollit në Ministrinë e Financave
- Të analizohen reformat në Administratën Publike në drejtim të fuqizimit dhe përmirësimit të mekanizmit të kontrollit dhe mbikëqyrjes së financave publike
- Të tregohet ndikimi i Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm (ZAP) në paraqitjen e drejt dhe të saktë të pasqyrave financiare në Ministrinë e Financave

1.3 Pyetjet hulumtuese

1. Cili është roli i mekanizmit të kontrollit në Ministrinë e Financave?
2. Si ka ndikuar Zyra e Auditorit të Përgjithshëm në transparencën e Ministrisë së Financave?
3. Cila janë detyrat dhe përgjegjësitë e bartësve të kontrollit të brendshëm dhe të jashtëm në Ministrinë e Financave?
4. Cili ka qenë ndikimi i Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm në paraqitjen e saktë të pasqyrave financiare në Ministrinë e Financave?

1.4 Hipotezat e punimit

H1: Supozohet se kontrolli në Ministrinë e Financave ndikon pozitivisht në rritjen e llogaridhënies, efikasitetit dhe përgjegjësisë së shpenzimit të parasë publike.

H2: Supozohet se Zyra e Auditorit të Përgjithshëm ka ndikuar që pasqyrat financiare të Ministrisë së Financave të paraqiten drejtë dhe saktë.

H3: Supozohet se Reformat në Administratën Publike kanë dhënë rezultat pozitiv në fuqizimin dhe përmirësimin e mekanizmit të kontrollit dhe mbikëqyrjes së financave publike

1.5 Metodologjia e hulumtimit

Për të arritur dhe pastaj për të shqyrtuar të dhënat e nevojshme të cilat ndihmojnë në konstatimin e hipotezave dhe marrjen e përgjigjeve për pyetjet e parashtruara kërkimore, në hulumtim është përdorur metoda kualitative-përshkruese si dhe metoda analitike/interpretuese. Metoda e parë është përdorur në rastin e analizimit të përmbajtjeve informative sikurse janë dispozitat ligjore, rregulloret apo të tjera të ngjashme të cilat më shumë janë të natyrës përshkruese sesa interpretuese apo analitike. Në rastet e tjera, sikurse është elaborimi i punës së Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm (ZAP) dhe ndikimi që ka pasur në paraqitjen e drejtë dhe të saktë të pasqyrave financiare është përdorur metoda analitike/interpretuese.

Metoda kualitative e përdorur në hulumtim mundëson që të futemi në bërthamën e problemit, duke u ndalur te aspekte kryesore dhe të rëndësishme që lidhen fillimisht me Administratën Publike dhe rolin që ajo ka për një vend dhe pastaj për mekanizmin e kontrollit të cilat vende të ndryshme tentojnë ta zhvillojnë dhe përposin vazhdimisht sepse ajo është bërthama për shtetin llogaridhënës, transparent dhe menaxhues të mirë të resurseve publike.

Analiza e ndikimit të mekanizmit të kontrollit mbi Administratën Publike për Kosovën është e lidhur me dy procese të rëndësishme nëpër të cilat Kosova ka kaluar dhe po kalon: nënshkrimi i Marrëveshjes së Stabilizim Asocimit (MSA) dhe përcaktimi i kriterëve për zgjerim nga Bashkimi Evropian. Në të dy rastet, fuqizimi dhe avancimi i mekanizmit të kontrollit shihet si kusht bazë. Metoda kualitative ka mundësuar futjen në bërthamë të këtyre proceseve për t'i kuptuar sa më shumë dhe sa më mirë.

Fokusi gjatë analizës është:

- Administrata publike dhe ndikimi i reformave në fuqizimin dhe zhvillimin e mekanizmit të kontrollit dhe mekanizmit të financave publike
- Bartësit (subjektet) e kontrollit në Ministrinë e Financave
- Dispozitat ligjore që rregullojnë punën, përkatësisht përgjegjësitë dhe detyrat e bartësve të kontrollit në Ministrinë e Financave
- Zyra e Auditorit të Përgjithshëm (ZAP) si bartëse e kontrollit të jashtëm në Ministrinë e Financave dhe ndikimi në paraqitjen e drejtë të pasqyrave financiare

1.6 Rëndësia e temës

Tema Kontrolli mbi Administratën Publike- Rasti studimi Ministria e Financave, ka rëndësi të veçantë për disa arsye: E para, synon të vë në dritë tërë mekanizmin e kontrollit mbi administratën publike që për Kosovën dhe fazën në të cilën ajo ndodhet, ka një rëndësi të madhe, Së dyti, Kosova është në zbatim të Strategjisë së Kontrollit të Brendshëm të Financave Publike, prandaj duke analizuar mekanizmin e kontrollit mund të evidentojmë disa dobësi dhe pastaj rekomandime që mund të adresohen në këtë strategji, Së treti, nevoja për reforma në administratën publike sidomos në aspekt të avancimit të mekanizmit të kontrollit nuk është më vetëm një dëshirë por edhe një kërkesë dhe kusht absolut që Kosova të jetë anëtare e Bashkimit Evropian apo nënshkruese e marrëveshjeve të rëndësishme ndërkombëtare. Prandaj, çdo kontribut, në formën e rekomandimeve dhe propozimeve në drejtim të përmirësimit të praktikave aktuale të kontrollit dhe mbikëqyrjes është i rëndësishëm. Këto e synon edhe ky punim.

1.7 Rezultatet e pritura

Prej hulumtimit, synohet të grumbullojmë të dhëna përmes së cilës do të mund të përgjigjemi në pyetjet e parashtruara kërkimore si dhe të vërtetojmë ose jo, hipotezat e ngritura. Përmes kuadrit teorik dhe praktik (analizës së dispozitave ligjore, rregulloreve aktuale) synohet të kuptohet si është e organizuar Administrata Publike, synohet të kuptohet për mënyrën se si implementohet mekanizmi i kontrollit, kush janë bartësit (subjektet) e këtij kontrolli për kontrollin e jashtëm dhe të brendshëm në Ministrinë e Financave si e kryejnë punën këta bartës (mbi ç'mjete dhe rregulla mbështeten).

1. LITERATURA

- Aliu, A., & Stavileci, E. (2009). *Qeverisja lokale: Shqyrtime krahasuese*. Tetovë.
- Bajrami, A. (2012). *Sistemi kushtetues i Republikës së Kosovës*. Prishtinë: Shtëpia Botuese 'Artini'.
- Berisha, F., Zejneli, J., & Saliu, A. (2015). *E drejta administrative: Për një administratë profesionale, transparente, efektive*. Shkup.
- Dobjani, E. (2009). *E drejta administrative 1*. Tiranë.
- Dobjani, E., Toska, E., Puto, E., & Dobjani, E. (2013). *E drejta administrative: Kontrolli mbi administratën publike*. Tiranë.
- Kryeziu, K. (2019). *E drejta administrative*. Prizren: Universiteti 'Ukshin Hoti'.
- Pollozhani, B., Stavileci, E., Dobjani, E., & Salihu, L. (2010). *E drejta administrative: aspekte krahasuese*. Prishtinë.
- Ruffert, M. (2007). *The transformation of Administrative Law in Europe*. Paris: European Law Publishers.
- Rahmani, B. (2021). Judicial review and political (in)stability in Kosovo. *Eastern Journal of European Studies*, 12(2), 169–189. <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=1019723>
- Salihu, L. (2009). *E drejta Administrative dhe Veprimtaria Administrative*. Prishtinë : Universiteti i Prishtinës.
- Sokoli, A. (2014). *E drejta administrative*. Prishtinë: Universiteti i Prishtinës.
- Stavileci, E. (2005). *Nocione dhe parime të administratës publike*. Prishtinë.
- Stavileci, E. (2009). *Hyrje në shkencat administrative*. Prishtinë: Universiteti i Prishtinës.
- Traja, K. (2000). *Drejtësia kushtetuese*. Tiranë: Shtëpia Botuese 'Luarasi'.
- Waldo, D. (1972). Developments in Public Administration. *The American Academy of Political and Social Science*, 1(3), 217-230.

Woehrling, J.-M. (2003). The evolution of the role of the right in administrative action. *French journal of public administration*, 1(3), 364-371.

Ligjet dhe rregulloret

Ligji nr. 03/L-048 për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë, mars 2013

Ligji nr. 03/L-128 për Auditimin e Brendshëm, shtator 2012

Ligji nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik në Republikën e Kosovës, gusht 2011

Ligji nr. 04/L-111 për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit nr. 03/L-087 për Ndërmarrjet Publike, prill 2012

Ligjit Për Menaxhimin e Financave dhe Përgjegjësitë Nr. 05/L – 007, 2019

Ministria e Financave. (2019). Strategjia e kontrollit të brendshëm të financave publike 2015-2020. Prishtinë.

Ministria e Financave. (2020). Menaxhimi i aktiviteteve të auditimit të brendshëm. NjHQ për auditimin e brendshëm

Rregulla financiare e Thesarit 01/2010 – Menaxhimi Financiar dhe Kontrolli, korrik 2010

Rregulla Financiare nr. 01/2013/MF – Shpenzimi i Parave Publike, maj 2013

Rregulla Financiare nr. 02/2013/MF- për Raportimin e Borxheve nga Organizatat Buxhetore, maj 2013

Rregullorja e MF - nr. 02/2013 për Menaxhimin e Pasurive Jo Financiare nga Organizatat Buxhetore, nëntor 2013

Rregullorja e MF – nr. 03/2013 për Pasqyrat Vjetore Financiare të Organizatave Buxhetore, dhjetor 2013

Udhëzimi Administrativ nr. 01/2012 Ofrimi i Planifikimit të Prokurimit dhe Informatave Shtesë, dhjetor 2012

Udhëzimi Administrativ nr. 22/2009 për vendosjen e kriterëve dhe procedurave për Licencimin e Përkohshëm të Auditorëve të Brendshëm në Sektorin Publik, dhjetor 2009

Udhëzimi Administrativ nr. 23/2009 për Themelimin dhe Funksionimin e Njësive të Auditimit të Brendshëm të Sektorit Publik, dhjetor 2009

Zyra e Auditorit të Përgjithshëm. (2016-2019). *Raporti final i auditimit për Ministrinë e Financave*. Prishtinë