



PERSPEKTIVA PËR
TË ARDHMEN

MODEL I PRAKTIKËS SË MIRË PËR NJË DOKUMENT

UDHËRRËFYES TË REFORMAVE TË KONTABILITETIT

NË SEKTORIN PUBLIK

© 2018 Banka Ndërkombëtare për Rindërtim dhe Zhvillim / Banka Botërore
1818 H Street, NW
20433 – Uashington DK
Telefon: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org

Ky dokument është produkt i stafit të Bankës Botërore, me kontribute të jashtme. Konstatimet, interpretimet dhe përfundimet e shprehura në këtë dokument nuk pasqyrojnë medoemos pikëpamjet e Bankës Botërore, Bordit të Drejtorëve Ekzekutivë të saj apo të qeverive që përfaqësojnë.

Banka Botërore nuk garanton saktësinë e të dhënave të përfshira në këtë dokument. Kufijtë, ngjyrat, emërtimet dhe çdo informacion tjetër që paraqitet në hartat e këtij dokumenti nuk nënkuptojnë nga ana e Bankës Botërore asnjë gjykim për statusin juridik të asnjë territori dhe nuk përbëjnë ndonjë mbështetje apo pranim të kufijve të paraqitur.

Të drejtat dhe lejet:

Materialet e këtij dokumenti janë objekt i së drejtës së autorit. Duke qenë se Banka Botërore nxit shpërndarjen e njohurive të saj, ky dokument mund të riprodhohet, tërësisht ose pjesërisht, për qëllime jo komerciale, për sa kohë që është përmendur plotësisht titulli i këtij dokumenti.

Çdo kërkesë për të drejta dhe leje, përfshirë të drejtat dytësore, duhet t'i drejtohet Zyrës së Botimeve të Bankës Botërore, Grupi i Bankës Botërore, 1818 H Street NW, Uashington, D.K. 20433, SHBA; faks: 202-522-2625; adresa e postës elektronike: pubrights@worldbank.org.



FALËNDERIME

Ky model i praktikës së mirë është produkt i shkëmbimit të njohurive dhe bashkëpunimit mes anëtarëve të FINCOP-it të Programit PULSAR me mbështetjen e ekspertëve të Universitetit të Shkencave të Aplikuara të Zyrihut (ZHAW) dhe ekspertëve ndërkombëtarë. FINCOP dëshiron të shprehë vlerësim për kontribuesit e mëposhtëm kryesorë, përfshirë anëtarët e FINCOP, të cilët ka dhënë një kontribut të gjerë:

Davit Gamkrelidze (Gjeorgji), Hana Zoricic (Kroaci), Karen Alaverdyan (Armeni), Angela Voronin (Moldavi), Kesjana Halili (Shqipëri); Sandro Fuchs dhe Pascal Horni (ZHAW); dhe Arman Vatjan, Abbas Kizilbash, Andrew Mackie (Banka Botërore).



AKRONIMET DHE SHKURTIMET

FINCOP	Komuniteti i Praktikës për Kuadrin e Raportimit Financiar
IFMIS	Sistemi i Integruar i Informacionit të Menaxhimit Financiar
NSH	Ndërmarrje shtetërore
PPPK	Parimet Përgjithësisht të Pranuara Kontabël
PULSAR	Programi i Kontabilitetit dhe Raportimit të Sektorit Publik
REPF	Raporti për Përmirësimin e Raportimit Financiar në Sektorin Publik
SNKSP	Standardet Ndërkombëtare të Kontabilitetit të Sektorit Publik
TIK	Teknologjia e Informacionit dhe e Komunikimit
ZHAW	Universiteti i Shkencave të Aplikuara i Zyrihut



PARATHËNIE

Programi i Kontabilitetit dhe Raportimit të Sektorit Publik (PULSAR), i filluar në vitin 2017, është një program në nivel rajoni dhe vendi në 13 vende përfituese në Evropë dhe Azinë Qendrore. Objektivi i programit është dhënia e mbështetjes për përmirësimin e kuadrit të kontabilitetit dhe raportimit financiar në sektorin publik në përputhje me standardet ndërkombëtare dhe me praktikatat e mira, në mënyrë që të rritet llogaridhënia, transparencia dhe ecuria e qeverive.

Objektivat dhe fushëveprimi i Programit PULSAR përcaktohen bashkërisht nga partnerët e Programit PULSAR – Austria, Zvicra dhe Banka Botërore – të cilët japin edhe mbështetjen institucionale për zbatimin dhe mobilizojnë burimet e nevojshme për aktivitetet. Vendet përfituese ndihmojnë t'i japin trajtë këtij programi përmes platformave të bashkëpunimit rajonal dhe kontributeve në komunitetet e praktikës me fokus në kuadrin e raportimit financiar dhe në edukimin.

Komuniteti i Praktikës për Kuadrin e Raportimit Financiar

(FINCOP) mbështet zyrtarët qeveritarë në hartimin e strategjive dhe dokumenteve udhërrëfyese të reformave dhe ndihmon në përcaktimin dhe zbatimin e legjislacionit, standardeve, sistemeve të TI-së dhe instrumenteve më të përmirësuar.

HYRJE

Vendet përfituese të Programit PULSAR po ecin drejt zbatimit të kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara në sektorin publik. Zbatimi dhe mbështetja e reformave për ta arritur këtë tranzicion është një detyrë komplekse dhe e vështirë. Kjo kërkon shqyrtimin e legjislacionit, proceseve të punës, parimeve mbizotëruese kontabël, praktikave kontabël, kapaciteteve dhe profesionalizimit të funksionit të kontabilitetit në qeveri. Një nga sfidat për vendet zbatuese është edhe menaxhimi i mospërputhjeve midis raportimit buxhetor dhe atij financiar dhe marrja e një vendimi se deri ku kontabiliteti i qeverisë duhet të harmonizohet me zbatimin e buxhetit. Më në thellim, kjo kërkon edukimin e politikanëve, drejtuesve të lartë dhe palëve të tjera kryesore të interesit lidhur me kostot dhe përfitimet e kryerjes së reformave madhore gjatë një sërë ciklesh politike.

Zbatimi efektiv dhe efikas i reformave varet plotësisht nga kushtet në vend. Kalimi drejt kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara ndryshon nga vendi në vend në bazë të objektivave, qëllimeve strategjike, kapaciteteve dhe traditave administrative që kanë. Britania e Madhe, për shembull, ka pasur traditë në kontabilitetin me të drejta dhe detyrime të konstatuara në qeverisjen vendore, por jo në atë qendrore, ku institucionet kanë qenë më të ngadalshme në zbatimin e reformave. Ndryshon edhe kohëzgjatja e tranzicionit; Zelanda e Re e ka arritur brenda tre vjetësh, ndërsa tranzicioni i Britanisë së Madhe në kontabilitetin e qeverisjes si të tërë mori më shumë se 10 vjet. Është e rëndësishme që ndryshimet në kontabilitetin e sektorit publik të jenë të përshtatura me kujdes sipas nevojave, objektivave dhe kapaciteteve institucionale të secilit vend.

Shumë vende e kanë parë se hartimi i një udhërrëfyese për reformën në fazën fillestare të reformës së kontabilitetit në sektorin publik është me vlerë për konceptimin e qasjes dhe

vendosjen e rendit të veprimeve. Në takimin e parë të FINCOP, në Vjenë më dhjetor 2017, delegatët e identifikuan si prioritet për Komunitetin e Praktikës hartimin e një modeli të praktikës së mirë për përgatitjen e një dokumenti udhërrëfyese për reformën. Fushat kyçe që duhej të mbulonte udhërrëfyesi u diskutuan më tej nga delegatët në takimin e dytë të FINCOP së bashku me ekspertë të njohur në nivel ndërkombëtar për reformën e kontabilitetit në sektorin publik.

Modeli i dokumentit udhërrëfyese që doli nga ky proces paraqitet në këtë dokument. Dokumenti synon të informojë dhe të mbështesë qeveritë për përgatitjen dhe zbatimin e reformave duke theksuar çështjet kyçe. Në të nuk përdoret një shembull përgjithësues i praktikës së mirë, pasi kjo nuk do të përshtatej plotësisht dhe mund të mos i përmbushte plotësisht specifikat e vendit. Ky model i praktikës së mirë synon të japë një përmbledhje të argumenteve kryesore që duhen mbajtur parasysh gjatë hartimit të një koncepti të reformës në nivel vendi dhe të dokumentit udhërrëfyese për zbatimin e saj. Në të jepet një kornizë e përgjithshme që mbulon praktikën dhe mendimet ekzistuese mbi qeverisjen e reformave. Mësimet e vendeve të tjera, edhe pse janë të dobishme, nuk mund të zëvendësojnë një strategji të kujdesshme e të menduar mirë nëpërmjet zbatimit të bazuar në elementet e përshkruara në këtë dokument (që duhen konsideruar si një lloj liste kontrolli).

FINCOP rekomandon që dokumentet udhërrëfyese të përgatiten në nivel të lartë, me përfshirjen e gjerë dhe miratimin e palëve të interesit. Përvoja ndërkombëtare ka treguar se dokumente të tilla duhet gjithsesi të jenë të hapura për t'u ndryshuar gjatë zbatimit, pasi jo të gjitha sfidat mund të parashikohen që nga fillimi dhe është e nevojshme të rishikohen dhe përshtaten shumë detaje të dokumentit udhërrëfyese gjatë zbatimit.

Kutia 1: Shembull reforme nëpërmjet tri dimensioneve paralele të raportimit fiskal

RAPORTIMI NË PASQYRËN E BILANCIT (PASQYRA E POZICIONIT FINANCIAR)

duke filluar me aktivet dhe pasivet financiare për të kaluar te raportimi i plotë dhe dhënia e shënimeve shpjeguese për të gjitha aktivet dhe pasivet financiare dhe jofinanciare

PASQYRA E SHFRYTËZIMIT (PASQYRA E PERFORMANCËS FINANCIARE)

kalohet nga raportimi i arkëtimit dhe shpenzimeve te raportimi dhe dhënia e shënimeve shpjeguese për dërgesat në momentin kur transferohet vlera ekonomike si edhe ndryshime të tjera në vlerën neto të qeverisjes

KONSOLIDIMI I INFORMACIONIT FINANCIAR INSTITUCIONAL

kalohet në raportimin mbi njësinë e qeverisjes në bazë të kontrollit efektiv të qeverisjes dhe jo në bazë të statusit themelues apo statusit juridik.

Cavanagh (2016)

PËRGATITJA E KONCEPTIT TË REFORMËS SË KONTABILITETIT

Ky model dokumenti udhërrëfyes trajton pyetjet themelore që duhet të marrin përgjigje në kryerjen e reformave të kontabilitetit në sektorin publik. Modeli njeh faktin se reformat janë komplekse dhe kërkojnë një qasje me shumë shtresa, të cilat mund të përmbliken sipas tetë elementeve të përgjithshme (më poshtë). Procesi i dokumentit udhërrëfyes duhet të përsëritet me ecjen përpara të reformës për të marrë parasysh zbatimin e reformës dhe rrethanat në ndryshim.

A. PIKËNISJA/KAPACITETI EKZISTUES

CILA është situata aktuale e matur kundrejt praktikave të mira të pranuar në nivel ndërkombëtar? (Ky është një parakusht për hartimin e dokumentit udhëzues dhe këshillohet të vihet në zbatim para se të zhvillohet dokumenti udhërrëfyes i reformës së kontabilitetit në sektorin publik.)

B. OBJEKTIVAT

PËRSE duhet reforma dhe cilat janë rezultatet e pritura dhe kostot e mundshme?

C. QASJA

SI do të arrihen objektivat e reformës?

D. KAPACITETI ORGANIZATIV

CILAT janë nivelet para-ekzistuese të kapaciteteve (informatike dhe njerëzore) dhe **SI** duhet të zhvillohen këto kapacitete për t'i vënë në zbatim reformat?

E. PROCESET E ZBATIMIT

CILI është procesi i zbatimit dhe renditja kohore e aktiviteteve për mbështetjen e objektivave, strategjive dhe strukturave të reformës?

F. MONITORIM-VLERËSIMI

CILAT janë masat për monitorimin dhe vlerësimin; **SI** sigurojnë që rezultatet të përdoren përsëri si informacion në procesin e zbatimit të reformave?

G. QEVERISJA E REFORMËS

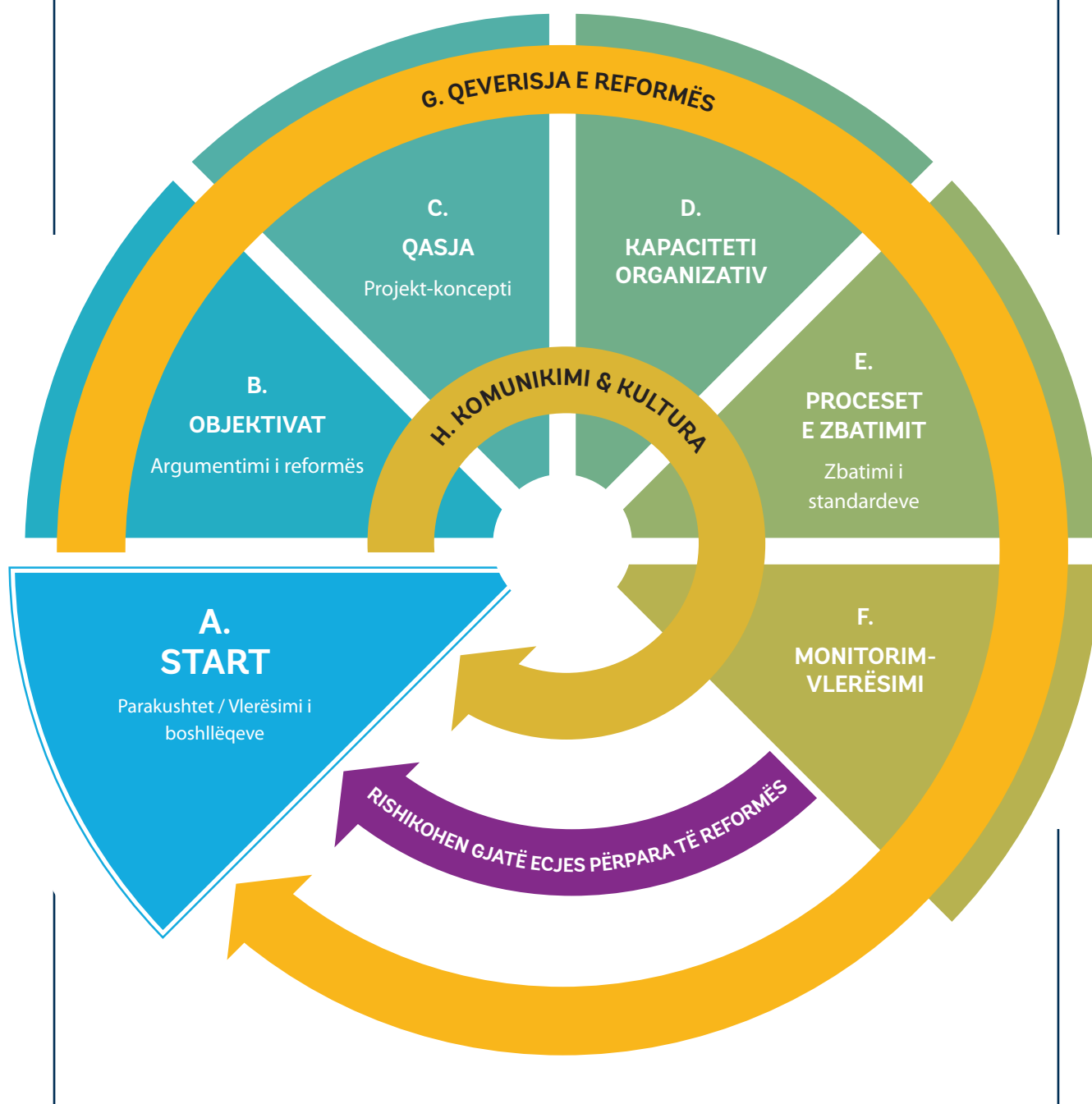
CILAT janë rregullimet institucionale për reformat dhe administrimin e risqeve?

H. KOMUNIKIMI & KULTURA

CILA është qasja për menaxhimin e ndryshimit dhe punën afruese; **SI** të sigurohet që reformat të kuptohen dhe mbështeten nga një gamë e gjerë grupesh interesi?

Figura 1 jep një pasqyrë të këtyre tetë elementeve kritike për reformën që përbëjnë arkitekturën e reformës.

Figura 1: Arkitektura e reformës



Një fazë e parë thelbësore, përpara ndërmarrjes së çdo hapi drejt reformës, është vlerësimi dhe kuptimi i realiteteve institucionale. Kjo udhëheq vendosjen e objektivave dhe masave adekuate për zbatim. Duhet bërë një vlerësim boshllëqesh që ndjek një metodikë të standardizuar (shih Kutinë 1 më poshtë) për të identifikuar kapacitetet institucionale aktuale për kontabilitetin e sektorit publik dhe parakushtet.

Detvrat kryesore

Vlerësimi i kuadrit ligjor dhe mjedisit të menaxhimit të financave publike

Vlerësimi përfshin:

- Përbërjen e sektorin publik;
- Kuadrin ligjor;
- Nivelet dhe strukturat e personelit (shifra, kualifikime);
- Arsimin akademik, arsimin profesional, formimin;
- Vendosjen e standardeve/legjislationit të kontabilitetit;
- Sistemin buxhetor;
- Statistikat financiare shtetërore;
- Auditimin, monitorimin dhe zbatimin me forcë;
- Cilësinë dhe gatishmërinë e raporteve financiare;
- Sistemet e punës dhe zgjidhjet softuerike.

Detvrat kryesore

Krahasimi i standardeve kombëtare të kontabilitetit të sektorit publik me SNKSP-të

Krahasim standard për standard i standardeve kombëtare me SNKSP-të, për të identifikuar ato që janë në përputhje dhe ato që kanë dallime ose nuk janë të zbatueshme për standardet kombëtare.

Detvrat kryesore

Shqyrtimi i respektimit të standardeve kombëtare

Këqyrja e evidencave dhe informacioneve në dispozicion (raportet e auditimit dhe mbledhja e të dhënave parësore) për të vlerësuar se si respektohen standardet kombëtare nga subjektet e sektorit publik.

Detvrat kryesore

Shqyrtimi i reformave që janë në zbatim për menaxhimin e financave publike dhe kontabilitetin e sektorit publik

Shqyrtimi i çdo mase të filluar dhe i progresit të arritur, ku mund të përfshihen:

- Strategjia për menaxhimin e financave publike;
- Strategjia e kontabilitetit të sektorit publik dhe lidhjet me menaxhimin e financave publike dhe kontrollin e brendshëm financiar publik;
- Rregulloret e shërbimit civil dhe reformat e planifikuara;
- Prioritetet e identifikuara të menaxhimit të financave publike dhe reformës së kontabilitetit.

Kutia 2: Metodika e vlerësimit

Banka Botërore ka zhvilluar një paketë të standardizuar mjetesh diagnostikuese për të vlerësuar praktikat aktuale të menaxhimit financiar publik. Raporti mbi Përmirësimin e Raportimit Financiar në Sektorin Publik (REPF) vlerëson kuadrin institucional për kontabilitetin e sektorit publik si dhe hendequn midis parimeve përgjithësisht të pranura kontabël (PPPK) kombëtare në sektorin publik dhe Standardeve Ndërkombëtare të Kontabilitetit të Sektorit Publik (SNKSP) dhe bën rekomandime për renditjen kohore të masave për fuqizimin e kuadrit dhe të PPPK-ve.

Arsyetimi i qartë i reformës është faktor kyç i suksesit për çdo aktivitet të reformës. Kontabiliteti i sektorit publik jep informacione që e ndihmojnë qeverinë ta përmirësojë menaxhimin fiskal dhe ofrimin e shërbimeve publike në dobi të qytetarëve. Është e rëndësishme të kuptohet nga të gjithë se çfarë pritet të arrihet nga kalimi drejt kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara dhe çfarë kostosh ka. Arsye të tilla për reformën mund të përfshijnë, ndër të tjera: dhënien e një panorame më të plotë të performancës financiare të qeverisë dhe kostos së plotë të aktiviteteve të qeverisjes; ndihmën për vendimmarrësit e politikave dhe palët e tjera të interesit për ta përqendruar vëmendjen më shumë te marrja, heqja dhe administrimi i aktiveve, pasiveve dhe pasiveve të kushtëzuara të qeverisjes; dhënien e një panorame më të plotë të pozicionit financiar të sektorit publik si i tërë (në formë të konsoliduar); përmirësimin e krahasueshmërisë, besueshmërisë dhe integritetit të të dhënave financiare të qeverisjes; përmirësimin e procesit të vendimmarrjes dhe sigurimin e një baze mbështetëse për transformimin e praktikave të menaxhimit të sektorit publik. Përcaktimi i arsyeve të qarta të reformës dhe të kuptuarit mirë të rezultateve të pritura të reformës ndihmojnë në sigurimin e zbatimit të masave adekuate dhe nxisin angazhimin politik dhe organizativ. Promovimi i vazhdueshëm i rezultateve dhe përfitimeve të reformës është me rëndësi thelbësore për krijimin e forcës shtytëse dhe për të siguruar mbështetje të vazhdueshme.

Detvrat kryesore

Përcaktimi i argumentimit të reformës dhe objektivave kyç të saj

Parashtrimi i argumentimeve specifike për vendin dhe të mbështetura politikisht për reformën ndihmon në mënyrë më të sigurt në orientimin dhe udhëheqjen e aktiviteteve të përgjithshme të reformës.

Në objektivat specifike mund të përfshihen:

- Përgatitja për anëtarësimin në BE;
- Ulja e nivelit të detyrimeve të prapambetura;
- Përmirësimi i menaxhimit dhe përdorimi efikas i aktiveve;

- Përmirësimi i informacionit mbi borxhin dhe detyrimet sociale të qeverisë;
- Llogaritja e kostove të plota të ofrimit të shërbimeve.

Në objektivat e përgjithshëm mund të përfshihen:

- Rritja e transparencës dhe llogaridhënies;
- Përmirësimi i bazës për vendimmarrjen;
- Përmirësimi i qeverisjes financiare dhe fiskale;
- Rritja e kuptimit të informacionit financiar nga ana e palëve kryesore të interesit (përfshirë investitorët).

Detvrat kryesore

Përcaktimi i rezultatit të pritur të reformës

Rezultatet e pritura të reformës së bashku me objektivat e reformës duhet të shprehen në mënyrë eksplicite.

Treguesit e matshëm të rezultateve duhet të përcaktohen qartë për të ndjekur ecurinë e reformës kundrejt këtyre treguesve.

Detvrat kryesore

Sigurimi i financimit

Duhet të identifikohen dhe të bihet dakord për kostot dhe burimet e financimit (qeveria, donatorët dypalësh dhe/ose agjencitë ndërkombëtare).

Qasja përshkruan si do të arrihen objektivat e reformës. Fillimisht nevojitet të marrin zgjidhje çështjet themelore strukturore, përpara se të planifikohen dhe zbatohen aktivitetet në të gjithë sistemin. Kjo përfshin detyrat dhe aspektet e mëposhtme:

Detvrat kryesore

Përcaktimi i kuadrit normativ

Duhet të vendoset metoda e futjes në zbatim të kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara. Ekzistojnë dy opsione kryesore: (a) zbatimi i drejtpërdrejtë i standardeve ndërkombëtare nëpërmjet ligjit kombëtar të kontabilitetit, ose (b) zbatimi i tërthorë i standardeve ndërkombëtare nëpërmjet një sërë standardesh kombëtare.

Përcaktimi i kornizës normative kërkon një shqyrtim se si standardet duhet të zbatohen me kalimin e kohës, pra ndarja në faza dhe renditja kohore e mbështetur te prioritetet dhe aftësitë. Është e këshillueshme që fillimisht të hartohen raporte të konsoliduara për nënsektorë të ndryshëm, ose nivele të ndryshme të qeverisjes (qendrore, vendore etj.) e pastaj të kalohet drejt raporteve të qeverisjes si e tërë, në një fazë përfundimtare. Kjo ndihmon zhvillimin e aftësive bazë në një numër të vogël njësisish operative, të cilat pastaj ndihmojnë në vënien në zbatim në njësitë e mbetura (shih Kutinë 2 më poshtë).

Kuadri normativ shpesh duhet të përkthehet në udhëzime praktike për ushtruesit e profesionit (për shembull, nëpërmjet një manuali të kontabilitetit).

Detvrat kryesore

Përcaktimi i fushës së veprimit të reformës

Fusha e veprimit të reformës duhet të përcaktohet duke mbajtur parasysh si zbatimin, ashtu edhe konsolidimin. Kufijtë e zbatimit (për shembull, njësitë që zbatojnë SNKSP-të) zakonisht nuk përputhen me kufijtë e konsolidimit. Për shembull, ndërmarrjet shtetërore (NSH-të) normalisht zbatojnë PPPK-të e shoqërive tregtare (për shembull, Standardet Ndërkombëtare të Raportimit Financiar). Megjithatë, në funksion të konsolidimit, është thelbësore të harmonizohen kërkesat e raportimit për të pakësuar kërkesat kryesore të njohjes, matjes ose dhënies së shënimeve shpjeguese. Është e zakonshme që kufijtë e raportimit/konsolidimit të zgjerohen me kalimin e kohës, çka duhet të pasqyrohet në aktivitetet e planifikimit të reformës.

Fusha e zbatimit: Cilat njësi do të zbatojnë standardet e hartuara rishtazi (për shembull, qeverisja qendrore/qeverisja vendore dhe cilat organizata shtetërore)?

Objekti i konsolidimit: Cilat njësi do të konsolidohen (për shembull, qeverisja qendrore/qeverisja vendore, NSH-të)?

Detvrat kryesore

Përcaktimi i mekanizmit të vendosjes së standardeve

Ndër opsionet përfshihen:

- Organ i pavarur vendor i vendosjes së standardeve;
- Ministria e Financave;
- Komision gjysmë-autonom i vendosjes së standardeve;
- Organ i pavarur ndërkombëtar i vendosjes së standardeve;
- Hibrid (nga opsionet e mësipërme).

Detvrat kryesore

Përcaktimi i organizimit të funksioneve dhe proceseve të punës

Kjo mund të bëhet në mënyrë të centralizuar ose të decentralizuar (shih Kutinë 4), ose si kombinim i të dyjave.

Në mënyrë të centralizuar: Funksione kryesore të kontabilitetit të tilla si operacionet e përditshme të kontabilitetit dhe raportimit financiar kryhen nëpërmjet organeve qendrore si Ministria e Financave, agjencitë e pronave shtetërore dhe/ose qendrat e shërbimeve të përbashkëta.

Në mënyrë të decentralizuar: Operacionet e përditshme të kontabilitetit dhe raportimit financiar mbahen pranë ministrive të linjës dhe agjencive nëpërmjet librave dytësorë. Aktivitetet e konsolidimit kryhen nga autoriteti qendror.

Detvrat kryesore

Integrimi i planit kontabël

Merret vendim dhe përgatitet një strategji për të rishikuar dhe përshtatur planin kontabël për të ndihmuar reformën e kontabilitetit.

Plani kontabël duhet të ndihmojë kërkesat e ndryshme të raportimit siç janë raportimi financiar, raporti për zbatimin e buxhetit, raportimi statistikor dhe raportimi për performancën.

Detvrat kryesore

Ngritja e kapaciteteve organizative

Trajtohet në Rubrikën D, më poshtë.

Kutia 3: Shembull i një tranzicioni me faza nga kontabiliteti me bazë monetare në kontabilitetin me të drejta dhe detyrime të konstatuara

Faza	Pasqyra e bilancit		Pasqyra e shfrytëzimit			Institucionet
	Aktive	Pasive	Të ardhura	Shpenzime	Flukse të tjera	
0: Kontabiliteti me bazë monetare	Teprica monetare	Llogari të zbuluara bankare Borxhi	Arkëtime	Pagesa	Nuk ka	Qeverisja qendrore buxhetore
1: Kontabiliteti fillestar me të drejta dhe detyrime të konstatuara	Llogari të arkëtueshme tregtare Parapagime	Llogari të pagueshme tregtare	Të ardhura të konstatuara tregtare	Shpenzime të konstatuara me përjashtim të amortizimit	Nuk ka	Qeverisja qendrore
2: Kontabiliteti i avancuar me të drejta dhe detyrime të konstatuara	Investime në kapital neto	Pasive të tjera financiare Pasive afatgjata (p.sh. pensionet)	Llogarit të arkëtueshme të konstatuara jotatimore	Nuk ka	Ndryshime nga vlerësimi në aktivet dhe pasivet financiare Provigjone	Qeverisja e përgjithshme
3: Kontabiliteti i plotë me të drejta dhe detyrime të konstatuara	Aktivitet e trupëzuara dhe të patrupëzuara Inventarët Llogaritë e arkëtueshme tatimore	Instrumentet financiare monetare	Llogari të arkëtueshme të konstatuara	Amortizimi	Ndryshime nga vlerësimi në aktivet jofinanciare	Spektori publik

Burimi: Cavanagh, J.; Flynn, S.; dhe Moretti, D. Implementing Accrual Accounting in the Public Sector (Zbatimi i kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara në sektorin publik), Departamenti i Çështjeve Fiskale i FMN-së (shtator 2016)

Kutia 4: Organizimi i funksionit të kontabilitetit

Shpërndarja e detyrave, proceseve dhe përgjegjësi të kontabilitetit dhe raportimit brenda një vendi është një vendim themelor konceptual. Ky vendim kërkon marrjen në konsideratë të një sërë faktorëve si historia dhe përvoja, kapacitetet ekzistuese, kultura administrative dhe organizative, mjedisi legjislativ dhe pjekuria e infrastrukturës dhe sistemeve të teknologjisë së informacionit dhe komunikimit (TIK).

Shpesh kërkohet të bëhet zgjedhja midis dy opsioneve të mëposhtme, megjithëse është i mundshëm edhe një hibrid i të dyjave:

Një funksion i centralizuar i kontabilitetit e përqendron përgjegjësinë e proceseve të kontabilitetit dhe raportimit brenda një njësie të vetme, që është zakonisht Ministria e Financave. Në një model të tillë, funksioni i kontabilitetit mund të kryhet nga Thesari ose nga një departament tjetër i kontabilitetit pranë Ministrisë së Financave, dhe nga qeverisja në nivelin qendror. Përgjegjësitë kryesore janë mirëmbajtja e librit të përgjithshëm, raportimi financiar në fund të vitit dhe detyrat e konsolidimit. Njësitë e tjera të qeverisjes (qendrore ose në nivelin qendror) të ngarkuara me zbatimin e buxhetit, siç janë ministritë e linjës, ia përpunojnë drejtpërdrejt informacionin e tyre kontabël Ministrisë së Financave ose një qendër të përcaktuar shërbimi (zakonisht duke përdorur kanale dhe shërbime TI klient/klau). Franca dhe Kanadaja gjerësisht kanë ndjekur modelin e centralizuar në procesin e tyre të reformës.

Mbajtja e një funksioni të kontabilitetit të decentralizuar ndan detyrat dhe përgjegjësitë midis njësive zbatuese të buxhetit në të gjitha nivelet e qeverisjes. Njohja, matja dhe raportimi i zërave mbetet brenda përgjegjësisë administrative të njësive zbatuese të buxhetit. Çdo njësi zbatuese e buxhetit nxjerr pasqyra financiare të njësive, të cilat pastaj konsolidohen në pasqyrat financiare të qeverisë (të cilat në hapin e dytë mund të konsolidohen më tej në Pasqyrat Financiare të Konsoliduara). Në përgjithësi modeli i decentralizuar është ndjekur nga Kili, SHBA dhe Britania e Madhe në procesin e reformës).

Kalimi drejt kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara dhe zbatimi i praktikave të njohjes, matjes dhe dhënies së shënimeve shpjeguese në përputhje me SNKSP-të krijon procese të reja dhe kërkon ndryshime strukturore. Përshtatja ndaj nevojave funksionale të kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara ndikon në TIK dhe në burimet njerëzore. Kapaciteti organizativ mund të duhet të forcohet për të siguruar parakushte të domosdoshme. Duke pasur parasysh vështirësitë teknike dhe konceptuale në vënien në përdorim të një sistemi me të drejta dhe detyrime të konstatuara, detyrat dhe aspektet e mëposhtme janë me rëndësi kritike për suksesin e tranzicionit të parashikuar drejt kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara:

Detvrat kryesore

Kryerja e specifikimeve të kërkesave funksionale për sistemet TIK

Sistemet dhe strukturat TIK, siç është Sistemi i Menaxhimit të Integruar Financiar (IFMIS), duhet të mbështesin arsyetimin e reformës, standardet, organizimin e parashikuar të funksioneve të kontabilitetit, automatizimin e të dhënave dhe aktivitetet e konsolidimit. Vetëm pas marrjes së vendimeve për këto çështje mund të përcaktohen sistemet e përshtatshme TIK. Çështjet TIK mund të jenë veçanërisht të vështira; sistemet janë të kushtueshme dhe marrin shumë kohë për t'u projektuar dhe zbatuar (shih Kutinë 4 më poshtë për disa probleme të IFMIS që duhen shmangur) dhe gjithmonë duhet të bashkërendohen me reformën e kontabilitetit të sektorit publik dhe reformën e përgjithshme të MFP-së. Në çështjet kryesore përfshihen:

- Si mund t'i mbështesë një IFMIS i zhvilluar rishtazi standardet/parimet, funksionet dhe proceset e kontabilitetit?

- Cili është mbulimi funksional i sistemeve TIK/IFMIS?
- Cili është niveli organizativ i sistemeve TIK/IFMIS?
- Bashkërendimi me elemente të tjera të IFMIS (për shembull, buxheti, thesari, menaxhimi i aktiveve, statistikën, prokurimet, burimet njerëzore).
- Çfarë financimi ka të gatshëm për reformat e TIK-ut?
- A duhet të zhvillohet sistemi brendapërbrenda institucionit apo të prokurohet nga jashtë tij (sistem i gatshëm me përshtatje)?
- Cilat janë opsionet e ndryshme dhe cilat janë afatet përkatëse të zbatimit?

Detvrat kryesore

Hartimi i një programi të qëndrueshëm për ngritjen e kapaciteteve

Në gjërat që duhen pasur parasysh janë:

- Njohja e profesionistëve të financës dhe kontabilistëve nga autoritetet e administratës publike kombëtare.
- Kush ka nevojë të trajnohet dhe deri ku? Sipas numrave/rajonit/kategorisë.
- Përgatitja e programit të formimit mbështetur në SNKSP dhe/ose në standardet kombëtare që janë në ndryshim.
- Si do të zhvillohet trajnimi – institucionet, programet, Ministria e Financave, kontraktimi i jashtëm, përfshirja e ekspertëve/programëve ndërkombëtare?
- Si do të sigurohet qëndrueshmëria në kohë – ofrues/instruktorë vendorë të kualifikuar të formimit, programe trajnim i instruktorëve dhe formim në kaskadë, përgatitja e materialeve brenda vendit në gjuhën vendase?
- Pasja e fondeve në dispozicion për programin e ngritjes së kapaciteteve.

Kutia 5: Problemet që duhen shmangur në përgatitjen e projekteve IFMIS

Futja e një sistemi IFMIS për qeverinë, i përshtatur sipas nevojave funksionale që rrjedhin nga kontabiliteti me të drejta dhe detyrime të konstatuara, mund të jetë me përfitim të madh. Por përpara përgatitjes brendapërbrenda organizatës ose prokurimit të moduleve të kontabilitetit, është me rëndësi të bëhet një vlerësim dhe zhvillim i kujdesshëm i projekt-konceptit dhe specifikave të kërkesave funksionale. Shpenzimet e shpërndarjes dhe të ciklit të jetës të softuerëve, përfshirë shfrytëzimin dhe mirëmbajtjen, shpesh nuk mbahen parasysh, dhe kjo i vendos organizatat në situata ku u duhet të përballojnë shpenzime vjetore relativisht të larta për licencën e softuerit. Përveç kësaj, duhet t'i kushtohet vëmendje negociimit të kushteve të kontratës për zhvillimin e mëtejshëm të softuerit pas zbatimit, sepse kostoja e ngecjes në marrëdhënien me një furnitor mund të jetë pengesë në periudhën afatgjatë.

Vendimi nëse do të blihet një sistem të ri apo nëse të mbahet një sistem ekzistues, kërkon gjithashtu një shqyrtim të kujdesshëm. Qëndrimi në sistemet ekzistuese, me integrim të moduleve shtesë të nevojshme për të përfshirë veprimet e kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara, mund të dalë po aq i kushtueshëm sa edhe futja e një sistemi FMIS plotësisht të ri.

Një proces efektiv dhe efikas i zbatimit mbështetet në objektivat, qasjet dhe strukturat e reformës, të menduara paraprakisht. Sipas objektivave dhe kapaciteteve kombëtare, qeveritë mund të zgjedhin opsione të ndryshme sa i takon renditjes kohore të vënies në zbatim mbështetur në faktorë të tillë si sektori, njësitë, prioritetet e qeverisë, rëndësia materiale etj. Është e mundur të projektohen rrugë të ndryshme për lloje të ndryshme të njësisë. Rëndësia kohore e zbatimit të reformave varet nga:

- Pikënisja për reformat – sistemet dhe aftësitë ekzistuese, si dhe qasja aktuale ndaj kontabilitetit të sektorit publik (me bazë monetare, me bazë të modifikuar me të drejta dhe detyrime të konstatuara, me bazë të plotë me të drejta dhe detyrime të konstatuara) – shih Rubrikën A më lart.
- Objektivat e procesit të reformës – siç përcaktohet në Rubrikën B më lart.
- Qasja që do të ndiqet për organizimin e funksionit të kontabilitetit (qoftë i centralizuar, i decentralizuar ose hibrid) – shih Rubrikën C më lart.
- Kapaciteti – angazhimi për reformën, burimet në dispozicion, TIK dhe aftësitë e kontabilitetit dhe financave në sektorin publik – shih Rubrikën D më lart.

Detvrat kryesore

Miratimi i një dokumenti të përgjithshëm udhërrëfyes për zbatimin

Dokumenti i përgjithshëm udhërrëfyes duhet të përshkruajë procesin e zbatimit, përfshirë elementet e përshkruara më parë.

Detvrat kryesore

Përcaktimi i renditjes kohore të zbatimit të standardeve

Rëndësia kohore e vënies në zbatim të standardeve është një element i rëndësishëm i një plani të gjithanshëm të reformës. Rëndësia kohore duhet të bëhet siç duhet, në mënyrë realiste dhe duhet të reflektojë:

- Prioritetet e përcaktuara në qasjen e reformës dhe objektivat;
- Aktualitetin dhe rëndësinë e një standardi të veçantë;
- Kompleksitetin e standardeve;

- Strukturat dhe kapacitetet organizative;
- Kostot dhe përfitimet e zbatimit;
- Nevojat për informacion;
- Gatishmërinë e burimeve në afat të gjatë (përfshirë ekspertizën e nevojshme).

Detvrat kryesore

Marrja e një vendimi për rrugën që do të ndiqet për vënien në zbatim

Është e mundur të përcaktohen rrugë të ndryshme të zbatimit sipas madhësisë ose rëndësisë materiale të njësisë.

Në qasjet e mundshme përfshihen:

- Pilotimi (projekt pilot në njësi/sectorë të përzgjedhur, për shembull në kuadër të testimit të besueshmërisë dhe realizueshmërisë së sistemeve të TI-së. Por ekziston rreziku i humbjes së forcës shtytëse të reformës nëse projekti pilot del pa sukses. Aty ku kapaciteti është i ulët, pilotimi mund të krijojë ekspertizë dhe të zhvillojë përvojën thelbësore që mund të përdoret për një zbatim më të gjerë);
- Qasja nga lart poshtë (qeverisja qendrore vepron si shtytës i parë i zbatimit, ndërsa njësitë e tjera pasojnë në një fazë të mëvonshme).
- Mjaftueshmëria e kapaciteteve (zbatimi sipas kapaciteteve institucionale, p.sh., burimet njerëzore dhe TI, dhe prioritetet).

Detvrat kryesore

Miratimi i afateve të vënies në zbatim

Vendosja e afateve të zbatimit duke marrë në konsideratë rrugën e zgjedhur, gatishmërinë e burimeve dhe prioritetet.

Detvrat kryesore

Përcaktimi i aktiviteteve të zbatimit në të gjithë sistemin në nivel njësie

Edhe zbatimi në të gjithë sistemin i standardeve duhet të harmonizohet me elementë të tjerë të reformave siç janë aktivitetet e ngritjes së kapaciteteve organizative dhe njerëzore.

Është e rëndësishme që i gjithë procesi i reformës të monitorohet rregullisht dhe të vlerësohet në mënyrë transparente, ku sipas nevojës të merren edhe masa në bazë të konstatimeve. Rruga e reformës rrallë është pa probleme; gjatë të gjithë procesit duhen pritur ndryshime strategjike dhe taktike.

Detvrat kryesore

Matja e progresit të projektit

Duhet të ekzistojnë masa të përcaktuara qartë për monitorimin e progresit.

- Ndiqet arkitektura konceptuale e reformës;
- Përdoren instrumente tradicionale të menaxhimit të projekteve, përfshirë skemat *Gantt*, piketat, afatet, vizualizimet dhe/ose diagramet;
- Monitorohen kostot dhe burimet e financimit (qeveria dhe/ose agjencitë ndërkombëtare);
- Identifikohen varësitë e ndërsjellta dhe elementët kritikë për kohën;
- Përcaktohen mekanizmat e raportimit;
- Mundësohen ndryshimet e planeve dhe aktiviteteve në bazë të konstatimeve.

Detvrat kryesore

Kryerja e vlerësimeve periodike të projektit dhe përditësimeve të dokumentit udhërrëfyes

- Shqyrtimi në mes të periudhës, shqyrtimi i jashtëm kolegjal;
- Përditësimi rregullisht i strategjisë.

Detvrat kryesore

Mbikëqyrja publike dhe monitorimi

Rezultatet nga auditimet e sektorit publik, komisionet parlamentare etj. duhet të përdoren si bazë informuese që kontribuon sërish në procesin e reformës.

Masat e mira institucionale sigurojnë efektivitet të vendimeve të marra mbi drejtimin e reformave të kontabilitetit në sektorin publik dhe procesin nëpërmjet të cilit zbatohen vendimet. Sigurimi i suksesit të reformave të kontabilitetit në sektorin publik kërkon angazhim të nivelit të lartë nga politikanët dhe zyrtarët e lartë të qeverisë dhe mbështetje nga të gjithë aktorëve kryesorë në qeveri. Thelbësor është zhvillimi i komiteve me disa nivele për të drejtuar reformat dhe zbatimin teknik.

Detvrat kryesore

Përcaktimi dhe ngritja e strukturës së drejtimit të brendshëm

Struktura drejtuese

- Ngritja e komiteve kyçe, vendosja e termave të referencës dhe përbërjes së qartë dhe bërja e dallimit midis komitetit drejtues të nivelit të lartë dhe grupeve teknike të punës.

Grupet kyçe të interesit

- Përfshirja e grupeve kyçe të interesit si Ministria e Financave, ministrinë e linjës, statisticienët, parlamenti, institucioni i kontrollit të lartë të shtetit, organet e vendosjes së standardeve të kontabilitetit dhe njësitë e qeverisjes vendore;
- Mendohet përfshirja e organeve jashtë qeverisjes (p.sh., akademikët, organet kombëtare të kontabilitetit).

Detvrat kryesore

Identifikimi i risqeve të reformës dhe masave zbutëse

- Identifikohen risqet kryesore që lidhen me reformën;
- Përcaktohet se si mund të zbuten risqet kryesore;
- Sigurohet që këto risqe të rivlerësohen me kalimin e kohës.

Detvrat kryesore

Sigurimi i mbështetjes politike dhe faktorit udhëheqës përpara fillimit të reformës

- Identifikohen dhe angazhohen palët kyçe të interesit dhe kundërpalët politike;
- Sqarohet kush e udhëheq reformën dhe nëse i kanë burimet e mjaftueshme;
- Sigurohet përfaqësimi politik në komitetin drejtues;
- Hartohet një strategji informimi dhe komunikimi me tregues të monitorueshëm për të siguruar efektivitetin në kohë.

Detvrat kryesore

Sigurimi i qëndrueshmërisë së reformës

Detajohen mekanizmat që duhet të krijohen për të siguruar qëndrueshmërinë në kohë të reformës dhe konsekuencën në zbatim pasi të jetë “realizuar zyrtarisht” reforma.

Komunikimi transparent dhe i qartë i vizionit të reformës, një diskurs i hapur për reformën, si dhe përfshirja dhe angazhimi në proces i palëve kryesore të interesit, i rrit njohuritë dhe ndihmon në pranimin e ndryshimit. Kjo është sidomos e rëndësishme, sepse reforma kërkon investim të konsiderueshëm të fondeve publike dhe duhet të kuptohet nga palët kryesore të interesit. Ky është një proces i vazhdueshëm që fillon paralelisht me vendosjen e objektivave dhe arsyetimit të reformës.

Detvrat kryesore

Hartimi i një strategjie për menaxhimin e ndryshimit

Në gjërat që duhen pasur parasysh janë:

- Si të nxiten përkrahësit e reformës?
- Si të angazhohen në dialog kundërshtarët e reformës?

Detvrat kryesore

Përcaktimi i aktiviteteve të punës afruese dhe nxitja e një diskutimi të hapur për reformën

Në gjërat që duhen pasur parasysh janë:

- Objekti dhe shkalla e përfshirjes së palëve të ndryshme të interesit;
- Hartimi i një strategjie transparente komunikimi;
- Theksim rregullisht i progresit dhe suksesit të reformës;
- Forma të shumta komunikimi (internet, takime, media sociale dhe shtypi);
- Monitorimi i aktiviteteve përmes treguesve të thjeshtë sasiorë dhe raportimi i tyre në një mekanizëm qeverisës.

Detvrat kryesore

Sigurimi i forcës shtytëse të reformës dhe mbështetjes së vazhdueshme politike

Hartimi i një plani për të identifikuar, angazhuar dhe mbajtur të përditësuar rregullisht kundërpalët kryesore politike.

Detvrat kryesore

Krijimi i stimuljeve për kontabilistët e sektorit publik dhe profesionistët e financës

Në gjërat që duhen pasur parasysh janë:

- Ndryshimet në kategoritë dhe statusin brenda sektorit publik mbështetur në tërësitë e aftësive profesionale;
- Certifikimi i kontabilistëve;
- Lëvizje të përkohshme të personelit;
- Shërbime pune për shkëmbim dijeshe (të paktën brenda vendit);
- Lidhja e shpërblimit të punës me performancën dhe rritjen e aftësive.

PROGRAMI PULSAR

MENAXHOHET NGA:



CFRR 
**Centre for Financial
Reporting Reform**



BASHKËFINANCOHET NGA:



**AUSTRIAN FEDERAL
MINISTRY OF FINANCE**



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Department of Economic Affairs,
Education and Research EAER
State Secretariat for Economic Affairs SECO