

PULSAR



FAKTORËT SHTYTËS TË REFORMAVE TË KONTABILITETIT NË SEKTORIN PUBLIK



WORLD BANK GROUP

CFRR»

**Centre for Financial
Reporting Reform**



WORLD BANK GROUP

Qendra për Reformën e Raportimit Financiar (CFRR)

Praktika Globale e Qeverisjes, Banka Botërore

Adresa: Praterstrasse 31, 1020 Vjenë, Austri

Internet: www.worldbank.org/cfrr

Email: cfrr@worldbank.org

Telefon: +43-1-217-0700

PULSAR

Programi për Kontabilitetin dhe Raportimin në Sektorin Publik

Internet: www.pulsarprogram.org

© 2021 Banka Ndërkombëtare për Rindërtim dhe Zhvillim / Banka Botërore

1818 H Street NW

Uashington DK 20433

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 lejitimet

Materialet e këtij dokumenti janë objekt i të 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.

Ikonat krijuar nga srip nga Flaticon në www.flaticon.com



FAKTORËT SHTYTËS TË REFORMAVE TË KONTABILITETIT NË SEKTORIN PUBLIK



PËRMBAJTJA

Shkurtime	2
Falënderime	3
Parathënie	4
Përmbledhje e dokumentit	5
1. HYRJE	7
2. LLOJET E FAKTORËVE SHTYTËS TË REFORMAVE TË KONTABILITETIT NË SEKTORIN PUBLIK	9
3. SFIDAT DHE PENGESAT E REFORMAVE TË KSP-SË	13
4. FAKTORËT SHTYTËS TEKNIKË	16
Faktorët shtytës teknikë të brendshëm	16
Konceptet e ndryshimit	17
Të dhënat me të drejta dhe detyrime të konstatuara janë elementi ndërtues për një informacion më të mirë buxhetor	19
Roli kritik i formimit dhe arsimimit për të fituar mbështetje	21
Faktorët shtytës teknikë të jashtëm	21
Faktorët shtytës të reformës së kontabilitetit në sektorin publik nga palë të veçanta interesi	22
5. FAKTORËT SHTYTËS JO TEKNIKË	27
Llojet e faktorëve shtytës jo teknikë	27
Strategjitë për vlerësimin dhe trajtimin e faktorëve shtytës jo teknikë	28
Instrumentet e vlerësimit	31
Dritaret e mundësisë për trajtimin e faktorëve shtytës jo teknikë	32
Shtojca 1. Zinxhiri i rezultateve të reformave të kontabilitetit në sektorin publik	33
Shtojca 2. Rasti studimor i Shqipërisë	36
Shtojca 3. Ekonomia politike – raste studimore të shqyrtimit institucional dhe qeveritar mbi pengesat dhe dështimin e reformave	38
Shtojca 4. Dokumentet mbështetëse	40



SHKURTIMET

ACCA	Shoqata e Kontabilistëve të Miratuar të Autorizuar
AQF	Agjencitë qendrore të financave
CIPFA	Instituti i Autorizuar i Financave dhe Llogaridhënies Publike
ESA	Sistemi i llogarive Evropiane
BE	Bashkimi Evropian
EDP	Procedura për Buxhet të Tepërt
KP-E	Komuniteti i Praktikës për Edukimin
SEKSP	Standardet Evropiane të Kontabilitetit të Sektorit Publik
KP-KRF	Komuniteti i Praktikës për Kuadrin e Raportimit Financiar
PBB	Produkti i brendshëm bruto
GFS	Statistikat Financiare Shtetërore
GFSM	Manuali për Statistikat Financiare Shtetërore
SHNZH	Shoqata Ndërkombëtare për Zhvillim
IFAC	Federata Ndërkombëtare e Kontabilistëve
IFMIS	Sistemet e Integruara të Informacionit të Menaxhimit Financiar
IFN	Institucion financiar ndërkombëtar
SNRF	Standardet Ndërkombëtare të Raportimit Financiar
IGR	Shqyrtimet institucionale dhe qeverisëse
FMN	Fondi Monetar Ndërkombëtar
SNKSP	Standardet Ndërkombëtare të Kontabilitetit të Sektorit Publik
MF	Ministria e Financave
OJQ	Organizata joqeveritare
OECD	Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik
OPK	Organizatë e Profesionit Kontabël
PEFA	Vlerësimi i Llogaridhënies për Shpenzimet dhe Financat Publike
MFP	Menaxhimi i Financave Publike
KSP	Kontabiliteti i sektorit publik
PULSAR	Programi i Kontabilitetit dhe Raportimit në Sektorin Publik
REPF	Raporti për Përmirësimin e Raportimit Financiar në Sektorin Publik
KLSH	Kontrolli i Lartë i Shtetit
NSH	Ndërmarrje shtetërore
AT	Asistencë teknike
ZHAW	Universiteti i Shkencave të Aplikuara i Zyrihut



FALËNDERIME

Ky material mbi praktikat e mira është produkt informues i Praktikës Globale për Qeverisjen (PGQ) së Bankës Botërore, përgatitur në kuadër të Programit “Kontabiliteti dhe Raportimi në Sektorin Publik” (PULSAR). Puna është mbështetur në një shqyrtim të literaturës ekzistuese, në intervista me ushtrues të profesionit nga vendet përfituese të PULSAR-it, në një anketë të Specialistëve të Menaxhimit Financiar të Bankës Botërore dhe në përvojën e projekteve të Bankës Botërore që mbështetin reformat e kontabilitetit në sektorin publik.

Ekipi i Bankës Botërore është udhëhequr nga Iwona Warzecha, e cila ka bashkërenduar punën e autorit kryesor, Ranjan Ganguli, dhe kontributet e dhëna nga Oxana Druta nën udhëzimet e Daniel Boyce, Menaxher i Praktikës Globale. Udhëzime kanë dhënë edhe Arman Vatyan, Dmitri Gourfinkel dhe Verena Fritz nga Banka Botërore. Ekipi ka përfituar nga komentet e recensuesve Oleksii Balabushko, Banka Botërore, dhe Bernhard Schatz, anëtar i Bordit të Standardeve Ndërkombëtare të Kontabilitetit të Sektorit Publik (BSNKSP) dhe Menaxher i Lartë në PricewaterhouseCoopers.

Dokumenti është pasuruar shumë nga informacionet mbi faktorët shtytës të reformave të kontabilitetit të sektorit publikë në disa vende: Austria, Gjeorgjia, Shqipëria dhe Zvicra. Për këto kontribute falënderojmë veçanërisht: Dr. Dritan Fino, Ministria e Financave dhe Ekonomisë, Shqipëri; Bernhard Schatz, anëtar i Ekipit të Reformës në Ministrinë Austriake të Financave në kohën e reformës së SNKSP-ve, tani anëtar i Bordit të Standardeve Ndërkombëtare të Kontabilitetit të Sektorit Publik (BSNKSP) dhe Menaxher i Lartë në PricewaterhouseCoopers; Nino Tchelishvili, Këshilltar i Asistencës Teknike, Fondi Monetar Ndërkombëtar; Prof. Dr. Andreas Bergmann dhe Dr. Sandro

Fuchs, Universiteti i Shkencave të Aplikuara i Zyrihut, Zvicër.

Materiali është recensuar nga partnerët tanë të PULSAR-it: Thomas Stauffer, Menaxher Programi, Sekretariati Shtetëror Zviceran për Çështjet Ekonomike SECO; Peter Istjan-Hözl, Këshilltar i Lartë, Ministria Federale Austriake e Financave, dhe Agnes Drimmel, Këshilltare, Ministria Federale Austriake e Financave.

U jemi mirënjohës për kohën dhe kontributin e tyre.



PARATHËNIE

Programi i Kontabilitetit dhe Raportimit në Sektorin Publik (PULSAR), i filluar në vitin 2017, është një program në nivel rajoni dhe vendi, me 13 vende përfituese të Evropës dhe Azisë 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 në dhënien trajtë këtij programi përmes platformave të bashkëpunimit rajonal dhe kontributeve në dy komunitetet e praktikës: KP-RF mbi Kuadrin e Raportimit Financiar dhe KPE mbi Edukimin.

Më shumë informacion për programin PULSAR dhe botimet e tij gjendet në internet në adresën:
www.pulsarprogram.org



PËRMBLEDHJE E DOKUMENTIT

Ky material është produkt i Programit PULSAR, një program në nivel rajoni dhe vendi me 13 vende përfituese në Evropë dhe Azinë Qendrore. PULSAR-i mbështet përmirësimin e kuadrit të kontabilitetit dhe raportimit financiar në sektorin publik në përputhje me standardet ndërkombëtare dhe me praktikën e mira.

Objekti i këtij materiali është të ndihmohen qeveritë që janë duke vënë në zbatim reforma të kontabilitetit në sektorin publik (KPS) të identifikojnë, mendojnë dhe mbështetnin faktorët shtytës për këto reforma. Materiali shikon llojet e ndryshme të faktorëve kyç shtytës të reformave të sektorit publik, diskuton sfidat dhe pengesat kryesore që shoqërojnë këta faktorë shtytës dhe ndan përvoja përmes rasteve studimore nga disa vende të përzgjedhura, në orvatje për të hedhur dritë mbi rrugën drejt përmirësimit të përpjekjeve dhe rezultateve të reformave të KSP-së.

Vendet përfituese të PULSAR-it kanë shumë regjime të ndryshme të KSP-së, por shumica po veprojnë për të zbatuar kontabilitetin me të drejta dhe detyrime të konstatuara. Kalimi drejt kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara në sektorin publik në përgjithësi shihet si faktor parësor shtytës dhe/ose rezultat i reformës së KSP-së. Këtë temë e shtjellon një pjesë e materialit, e cila titullohet "Të dhënat me të drejta dhe detyrime të konstatuara janë elementi ndërtues për një informacion më të mirë buxhetor".

Zbatimi efektiv dhe efikas i reformës së KSP-së varet plotësisht nga kushtet e vendit. Kalimi drejt kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara ndryshon nga vendi në vend në bazë të objektivave, qëllimeve strategjike, mbështetjes politike, kapaciteteve, traditave administrative dhe procedurave që kanë. Është pikërisht ky kompleksitet arsyeja që vendet kërkojnë informacione për mënyrën si ta shtyjnë më shumë përpara punën për reformën.

Në këtë material analizohen me hollësi llojet dhe avantazhet/dizavantazhet e faktorëve shtytës. Ekzistojnë dy lloje faktorësh shtytës: teknikë dhe jo teknikë. Faktorët shtytës teknikë mbështeten në parime bazë që janë më të lehta për t'u kuptuar, më të lehta për t'u vlerësuar me objektivitet dhe mund të trajtohen në mënyrë relativisht beninje dhe jo konfliktuale. Disa shembuj të faktorëve shtytës teknikë janë: faktori shtytës për përmirësimin e administrimit të burimeve strategjike dhe standardet ndërkombëtare kontabël si SNKSP-të.

Faktorët shtytës jo teknikë janë ndjeshëm më kompleks dhe më pak bardhezi. Shpesh këta identifikohen me vështirësi sepse kërkojnë njohuri për institucionet dhe rregullat formale dhe joformale, dhe, kështu, janë më të vështirë për t'i trajtuar pa shkaktuar shqetësime dhe madje kundërshtime emocionale. Disa shembuj të faktorëve shtytës jo teknikë janë: interesat dhe objektivat e ndryshëm të aktorëve të shumtë në qeveri dhe në shoqëri, dhe veprimet dhe marrëveshjet e institucioneve financiare ndërkombëtare.

Është e rëndësishme t'u jepet zgjidhje sfidave dhe pengesave me të cilat përballen disa faktorë të caktuar shtytës, në mënyrë që procesi i reformës të mund të menaxhohet më mirë. Shpesh, reforma e kontabilitetit të sektorit publik kërkon shumë vjet. Arsyeja për këtë nuk është medoemos se aspektet teknike të reformës së kontabilitetit në sektorin publik janë veçanërisht të vështirë për t'u kuptuar. Përkundrazi, shpesh ndodh ngaqë aktorët e njohin dhe ndihen mirë me statusin kuonë dhe madje mund të përfitojnë prej saj.

Ka dallim midis asaj se si duhet të sillen zyrtarët shtetërorë dhe aktorët e tjerë (të quajtura rregullat formale) dhe asaj se si sillen në të vërtetë (të quajtura rregullat joformale). Rregullat formale përfshijnë elemente të tilla si kushtetuta, ligjet dhe të drejtat e pronësisë së vendit; rregullat joformale përfshijnë zakonet, traditat,

tabutë dhe kodet e sjelljes. Vështirësi mund të shkaktojnë sidomos rregullat, në varësi të kushteve të vendit, dhe për këtë arsye duhet të marrin zgjidhje në fazën e planifikimit.

Krahas rregullave formale dhe joformale, sfidat mund të kategorizohen edhe në katër grupe: udhëheqja, menaxhimi i projektit, burimet dhe sjellja. Një sfidë apo pengesë mund të lindë në një ose më shumë prej këtyre fushave dhe mund të zhvillohet me kalimin e kohës. Identifikimi i llojit të sfidës apo sfidave vlen sidomos për zhvillimin e një qasjeje ndaj saj.

Ka disa raste studimore që ofrojnë praktika të mira dhe “histori nga terreni”. Vlen të theksohet rasti i Austrisë, ku qeveria federale kishte deficit për 65 vjet dhe ku një bankë shtetërore falimentoi, përpara se ky vend të fillonte zbatimin e kontabilitetit publik me të drejta dhe detyrime të konstatuara. Në rastin e Zvicrës, dy akademikë nga Universiteti i Shkencave të Aplikuara i Zyrihut u tregojnë lexuesve se si paaftësia e palëve të interesit për të përdorur një sistem të kontabilitetit monetar në masë çoi në fillimin e zbatimit të kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara.

Është gjithashtu e dobishme të studiohen konceptet e ndryshimit që zakonisht shoqërojnë disiplina të tjera si monitorimi dhe vlerësimi (M&V). Konceptet bashkëkohore të zinxhirit të rezultatit apo të teorisë së ndryshimit (një term i shoqëruar shpesh me M&V-në) ofrojnë një model ndikimi që fillon nga identifikimi i një problematike çka krijon shtytës të fuqishëm për zbatimin e ndryshimit dhe të masave, duke çuar në realizimin e produkteve që mund të përdoren më tej për ta ndryshuar sjelljen në funksion të arritjes së rezultateve të pritura. Modeli i ndikimit logjik paraqitet në Figurën 5.

Strategjitë për vlerësimin e faktorëve shtytës teknikë trajtohet në një tjetër pjesë të materialit, ku jepen këshilla praktike, megjithëse këshillat e dhëna aty mund të vlejnjë për çdo faktor tjetër shtytës. Disa tema janë: shqyrtimi me kundërpalët se çfarë janë, sipas perceptimit të tyre, problemet e tyre dhe se si përpiqen t'i trajtojnë, ngritja e çështjes së bllokimeve të mundshme të reformës dhe sidomos hetimi i pikëpamjeve dhe i mbështetjes nga palët e interesit përtej agjencive qendrore të financave.

Një tjetër strategji ka të bëjë me përdorimin e instrumenteve të vlerësimit. Instrumenti diagnostikues i Bankës Botërore, “Raporti për Përmirësimin e Raportimit Financiar në Sektorin Publik (RPRFSP) – instrument diagnostikues” mbështet vlerësimet mbi informacionet e të cilave mund të mbështeten planet e reformave. “Modeli i praktikës së mirë: një dokument udhërrëfyes i reformave të kontabilitetit në sektorin publik” është një instrument që mbështet përgatitjen dhe zbatimin e reformave, përmes nënvizimit të problematikave dhe objektivave kryesorë, përmbledhjes së aspekteve kryesore që duhen mbajtur parasysh në përgatitjen e konceptit të reformës kombëtare dhe të dokumentit udhërrëfyes për zbatim.

Një sfidë e fundit mund të jetë se kur zbatohen reforma ka ndryshim të qeverisë ose qeveria ekzistuese mund të mos jetë e gatshme ta përqafojë reformën. Zgjidhja mund të jetë krijimi i një “dritareje mundësie”, pra të ketë një projekt ekzistues në zbatim gjatë periudhës së zgjedhjeve, me elasticitet të mjaftueshëm për t'iu përshtatur nevojave dhe synimeve të qeverisë së re, ose nëpërmjet një procesi ristrukturimi dhe riautorizimi të shpejtë, ose nëpërmjet elasticitetit brenda vetë projektit.

1



HYRJE

Objektivi i këtij materiali është të ndihmojë qeveritë që janë duke vënë në zbatim reforma të kontabilitetit në sektorin publik (KPS) të identifikojnë, mendojnë dhe mbështetin faktorët shtytës për këto reforma. Materiali shikon llojet e ndryshme të faktorëve kyç shtytës të reformave të sektorit publik, diskuton sfidat dhe pengesat kryesore që shoqërojnë këta faktorë shtytës dhe ndan përvoja përmes rasteve studimore nga disa vende të përzgjedhura, në orvatje për të hedhur dritë mbi rrugën drejt përmirësimit të përpjekjeve dhe rezultateve të reformave të KSP-së.

Vendet përfituese të PULSAR-it kanë shumë korniza dhe praktika të ndryshme të KSP-së, por shumica po ecin drejt bazës kontabël me të drejta dhe detyrime të konstatuara. Sipas një ankete të kohëve të fundit të programit PULSAR¹:

- 4 juridiksione përdorin bazën me të drejta dhe detyrime të konstatuara
- 8 juridiksione përdorin sisteme të modifikuara kontabiliteti monetar ose me të drejta dhe detyrime të konstatuara
- 2 juridiksione përdorin bazën monetare të kontabilitetit

Zbatimi dhe mbështetja e reformave për ta arritur këtë tranzicion nga baza monetare në bazën me të drejta dhe detyrime të konstatuara është një detyrë komplekse dhe e vështirë. Kjo kërkon shqyrtimin e legjislacionit, drejtimit të brendshëm, proceseve të punës, parimeve mbizotëruese kontabël, praktikave, kapaciteteve, sistemeve informatike dhe profesionalizimit të funksionit të kontabilitetit në qeveri.² Reforma e kontabilitetit të sektorit publik është edhe e kushtueshme. Sipas çmuarjeve të Komisionit Evropian, kostoja e mundshme e kalimit nga një sistem me bazë kontabël monetare në një sistem me bazë kontabël me të drejta dhe detyrime të konstatuara për një vend me madhësi të mesme të BE-së mund të shkojë deri në 50 milionë euro, ose zë diku nga 0,02% deri në 0,1% të PBB-së, duke theksuar në të njëjtën kohë se kostoja në vazhdimësi e mbajtjes së një sistemi kontabël me të drejta dhe detyrime të konstatuara mund të thuhet se është më e lartë se ajo e mbajtjes së një sistemi vetëm monetar.³

Zbatimi efektiv dhe efikas i reformës së KSP-së varet plotësisht nga kushtet e veçanta të vendit. Kalimi drejt kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara ndryshon nga vendi në vend në bazë të objektivave, qëllimeve strategjike, mbështetjes politike, kapaciteteve, traditave administrative, kornizave dhe procedurave që kanë.⁴ Me fjalë të tjera, një kalim i suksesshëm drejt kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara ndikohet shumë nga faktorët shtytës për reformën në atë vend.

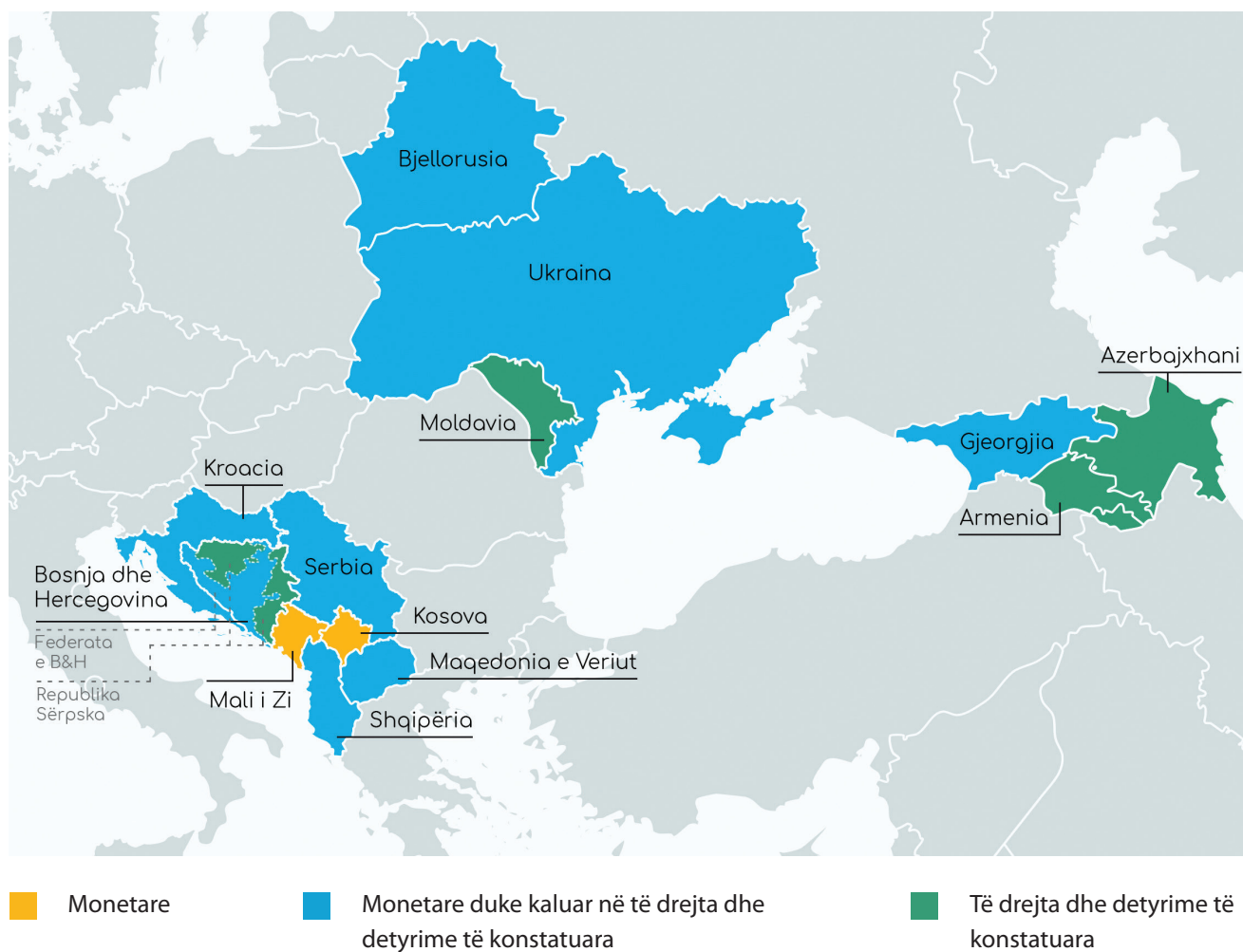
¹ PULSAR – Analizë e mjedisit të kontabilitetit dhe raportimit në sektorin publik të vendeve përfituese të Programit PULSAR, Banka Botërore (2020)

² PULSAR – Model i praktikës së mirë për një dokument udhërrëfyes të reformave të kontabilitetit në sektorin publik, Banka Botërore (2018)

³ Drejt zbatimit të standardeve të harmonizuara të kontabilitetit në sektorin publik në Shtetet Anëtare, Dokument Pune i Brendshëm i Komisionit Evropian (2013)

⁴ Po aty

Figura 1. Baza kontabël në vendet përfituese të programit PULSAR në vitin 2018⁵



⁵ Burimi: Banka Botërore, PULSAR – Analizë e mjedisit të kontabilitetit dhe raportimit në sektorin publik të vendeve përfituese të Programit PULSAR (2020)

2



LLOJET E FAKTORËVE SHTYTËS TË REFORMAVE TË KONTABILITETIT NË SEKTORIN PUBLIK

Faktorët shtytës janë një prej aspekteve kryesore që influencojnë diçka apo që e shtyjnë të ndodhë, të ecë përpara, të zhvillohet, të ndryshojë apo të fuqizohet.

Shpesh, janë ato leva të politikave dhe strategjive që kanë rezistencën më të vogël dhe mundësinë më të mirë për të ndikuar pozitivisht në rezultatet e një procesi reforme. Pa një faktor shtytës, nuk ka shumë zhvillime.

“Faktor i duhur shtytës” është ai që sjell rezultatet më të mira të matshme, ndërsa “faktor i gabuar shtytës” është një forcë e vetëdijshme politikash që ka shumë pak mundësi të arrijë rezultatin e dëshiruar.⁶ “Faktori i duhur shtytës”: (i) sjell përmirësime tërësore të sistemit, (ii) është i matshëm në praktikë dhe në rezultate dhe (iii) ka një lidhje të qartë me strategjinë transformuese.

Në dallim prej tij, “faktor i gabuar shtytës” është ai që: (i) mund të ngajë i mirë por në fakt nuk sjell rezultatet e synuara, (ii) mund ta përkeqësojë situatën dhe (iii) parë nga afër, nuk mund ta arrijë kurrë efektin që premton.

Një faktor shtytës efektiv mund të jetë një politikë – e mbështetur me strategjitë përkatëse të vënies në zbatim – që vërtet sjell rezultate më të mira në të gjithë sistemi. Një faktor shtytës efektiv nuk është diçka që vetëm ngjan bindës apo që mund të justifikohet me një plan të atypëratyshëm për përmbushjen e një objekti të ngutshëm. Përkundrazi, faktorët shtytës efektivë krijojnë një forcë të përbashkuar dhe të përsheptuar për

përparimin drejt objektivave të reformës. Faktor shtytës efektiv është ai që arrin rezultate më të mira të matshme.

Faktorët e duhur shtytës – ngritja e kapaciteteve, puna në grup, instruksioni dhe zgjidhjet në sistem – janë efektivë ngaqë funksionojnë drejtpërdrejtë për ndryshimin e kulturës së sistemeve (vlerave, normave, aftësive, praktikave, marrëdhënieve). Në dallim nga këta, faktorët e gabuar shtytës i ndryshojnë procedurat dhe cilësitë e tjera të sistemit pa arritur deri në përmbajtjen e thelbit të reformës – dhe kjo është arsyeja përse nuk kanë sukses.

Ajo çka i bën bashkë të gjithë faktorët shtytës efektivë është qëndrimi, filozofia dhe teoria e veprimit mbi të cilat mbështeten. Mentaliteti që funksionon për të gjithë reformën e sistemit është ai që në mënyrë të pashmangshme nxit individin dhe bashkësinë dhe që prodhon aftësitë përkatëse për ta shndërruar sistemin. Faktorët e duhur shtytës janë efektivë ngaqë ndikojnë drejtpërdrejtë te ndryshimi i kulturës.

Ekzistojnë dy lloje faktorësh shtytës: teknikë dhe jo teknikë.

Faktorët shtytës teknikë mbështeten në parime bazë që janë më të lehta për t’u kuptuar, janë më të lehta për t’u vlerësuar me objektivitet dhe mund të trajtohen në mënyrë relativisht beninje dhe jo konfliktuale. Në faktorët e brendshëm shtytës teknikë mund të përfshihen faktori

⁶ Choosing the wrong drivers for whole system reform (Përzgjedhja e faktorëve të gabuar shtytës për reformën e sistemit në tërësi), Michael Fullan (2011)

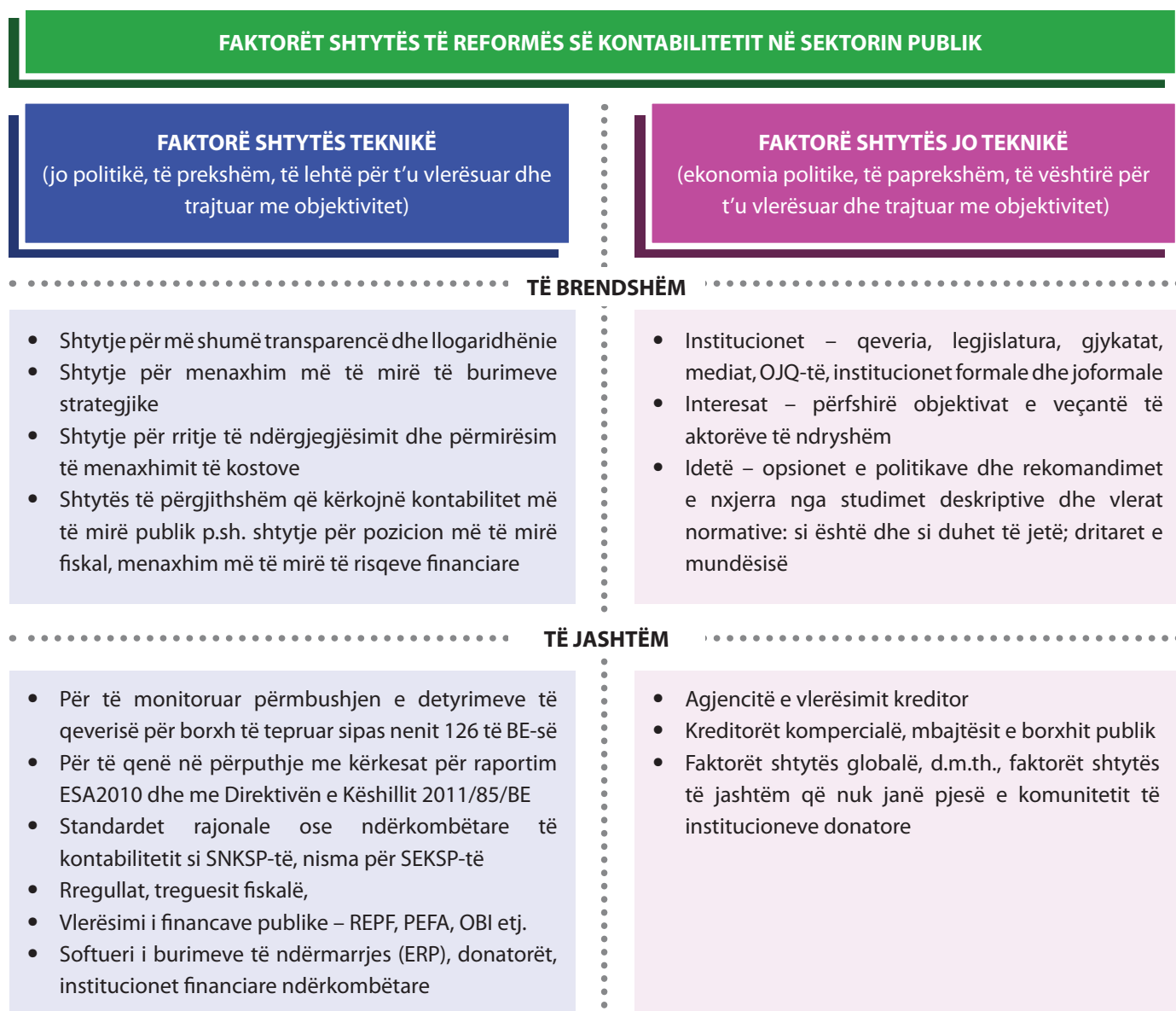
shtytës për arritjen e objektivave të MFP-së si transparencë më e mirë, më shumë llogari, menaxhim efikas i burimeve, qëndrueshmëri buxhetore etj. Ndonjëherë, një faktor shtytës mund të jetë edhe një problem i konsiderueshëm teknik që lind rishtazi dhe që duhet të zgjidhet nga reforma e kontabilitetit të sektorit publik. Faktorët shtytës teknikë të jashtëm përfshijnë: standarde ndërkombëtare ose rajonale si: SNKSP, SEKSP, ESA 2020; kërkesa të jashtme për përmbushjen e rregullave ose treguesve fiskalë; vlerësime të MFP-së si REPF, PEFA, OBI. Një tjetër shembull i një faktori shtytës teknik të jashtëm është rritja e disponueshmërisë dhe përballueshmërisë së softuerëve burimore të ndërmarrjeve (SBN) të cilët mund të përpunojnë sasi të mëdha të dhënash mes shumë njësive ekonomike dhe mund të ndihmojnë shumë në konvertimit të dhënave historike kontabël në vlerat e bilancit hapës.

Nga ana tjetër, **faktorët shtytës jo teknikë** janë ndjeshëm më kompleks dhe më pak bardhezi. Shpesh

këta identifikohen me vështirësi sepse kërkojnë njohuri për institucionet dhe rregullat formale dhe joformale, dhe, kështu, janë më të vështirë për t'i trajtuar pa shkaktuar shqetësime dhe madje kundërshtime emocionale. Faktorët shtytës jo teknikë të brendshëm rrotullohen rreth institucioneve, grupeve të interesit dhe ideve që mund ta influencojnë dhe ta mbështetnin reformën apo ta kundërshtojnë dhe ta bllokojnë reformën në rast të mungesës së mbështetjes apo për shkak të kostove apo humbjeve të mundshme të perceptuara ndaj grupeve të caktuara të palëve të interesit. Faktorët shtytës jo teknikë të jashtëm përfshijnë tërësinë e mbështetjes dhe presionit nga donatorët dhe IFN-të, agjencitë e vlerësimit kreditor, kreditorët në treg të borxhit publik dhe OJQ-të. Në Figurën 2 jepet një përmbledhje e mirë e katër kategorive të faktorëve shtytës.

Në këtë material, faktorët shtytës teknikë trajtohen më vete nga faktorët shtytës jo teknikë.

Figura 2. Klasifikimi i faktorëve shtytës të reformës së kontabilitetit në sektorin publik



RAST STUDIMOR 1: FAKTORËT SHTYTËS TË REFORMËS SË KSP-SË NË FRANCË, AUSTRI, PORTUGALI DHE ZVICËR⁷

Në vitin 2016, Ministria e Financave e Polonisë kërkoi një program me katër aktivitete për shkëmbim dijeshe me Francën, Austrinë, Portugalinë dhe Zvicrën, për të mësuar në mënyrë ndëraktive nga përvojat e reformimit të kontabilitetit të sektorit publik sa i takonte përafrimit të Standardeve Ndërkombëtare të Kontabilitetit të Sektorit Publik (SNKSP).

Një vërtetim i përgjithshëm nga aktivitetet e shkëmbimit të dijeve ishte se reforma e kontabilitetit në mungesë të një arsyetimi të qartë dhe të një mbështetjeje të nivelit të lartë me gjasë ka shumë pak forcë shtytëse dhe ndikim. Sa i takon arsyetimit, reforma e kontabilitetit e ka më të madhe forcën shtytëse dhe ndikimin kur mbështetet raportim buxhetor më të mirë dhe të bazuar në të drejta dhe detyrime të konstatuara si edhe raportimin statistikor (Austria, Portugalia, Zvicra). Në mungesë të një objekti të tillë të qartë madhor (me përjashtim të kontabilitetit cilësor), reforma e kontabilitetit mund të ketë një ndikim të përzier (Francë).⁸

Mbështetja nga nivelet e larta mund të shprehet më së miri përmes bërjes së ndryshimeve në legjislacionin parësor, për të përfshirë nevojën që kontabiliteti të paraqesë pozicionin e vërtetë dhe të drejtë të shtetit (Austria, Portugalia, Zvicra, Franca). Në ekipin udhëheqës që mbikëqyr reformën e kontabilitetit duhet të ketë palë kyçe të interesit, si: ata që janë përgjegjës për hartimin dhe raportimin e buxhetit; ata që janë përgjegjës për raportimin statistikor; dhe Kontrolli i Lartë i Shtetit. Reforma e kontabilitetit mund të lidhet edhe me elemente të tjera të reformës së menaxhimit të financave publike, si ndryshimet organizative të procedurave

të kontrollit të brendshëm, hapat e punës, proceset e mbajtjes së llogarive dhe qendrat e përbashkëta të shërbimit (Austria).⁹

Figura 3 paraqet objektivat kryesorë dhe faktorët shtytës të vendeve, në lidhje me reformat e tyre të kontabilitetit në sektorin publik, që janë më së shumti faktorë të brendshëm shtytës teknikë. Këta objektiva në përgjithësi janë të një niveli mjaft të lartë, për shembull paraqitja e vërtetë dhe e drejtë e situatës financiare, vënia në zbatim e standardeve të kontabilitetit të sektorit publik në përputhje me SNKSP-të, megjithëse mund të ketë edhe faktorë të tjerë shtytës që janë të veçantë për secilin vend.

Në Austri, autoritetet në veçanti dëshironin t'u jepnin zgjidhje problematikave të qëndrueshmërisë buxhetore dhe deficiteve buxhetore, krahas dëshirës për të pasur një këndvështrim mbi financat publike për qeverisjen si të tërë, krahas të dhënave në nivel mikro dhe në nivel të njësisë ekonomike. Kontabiliteti dhe buxheti me të drejta dhe detyrime të konstatuara ishte një prej mjeteve që ua rriti transparencën financave publike, e uli objektin dhe mundësinë për iluzione fiskale, e identifikoi dhe e mati "të gjithë elefantin"¹⁰ për ta rritur kështu llogaridhënien e vendimmarrësve në funksion të përdorimit efikas të burimeve publike.

Në Francë, faktorët shtytës përfshinin edhe përmirësimin e procesit të përgatitjes dhe zbatimit të buxhetit, përfshirë sistemin e kontrollit mbi angazhimet, pagesat dhe detyrimet i cili kërkonte elemente në përputhje me kontabilitetin me të drejta dhe detyrime të konstatuara.

⁷ Aktivitete për këmbim dijeshe për zbatimin e Standardeve Ndërkombëtare të Kontabilitetit të Sektorit Publik – Raport mbi aktivitetet e muajve maj dhe qershor 2016, Banka Botërore.

⁸ Për shembull, në Francë, megjithëse kishte shumë përfitime, përfshirë rritjen e ndërgjegjësimit për aktivet shtetërore, modernizimin e drejtorive të financës, rritjen e informacioneve buxhetore dhe menaxhimin sidomos të detyrimeve dhe angazhimeve, pati edhe disa sfida, si: kostoja e lartë e sistemeve të reja informatike që kërkonin shumë përmirësime për të përgatitur pasqyra financiare të besueshme (Gjykata e Llogarive lëshoi shumë opinione me rezerva mbi pasqyrat financiare), përdorimi i kufizuar kryesisht nga administrata e brendshme, vështirësi në të kuptuar nga ana e disa prej drejtuesve, interes i pamjaftueshëm jashtë organizatës, mungesë komunikimi qeveritar për pasqyrat financiare, disa llogari vijnë të jenë jo të besueshme.

⁹ Aktivitete për këmbim dijeshe për zbatimin e Standardeve Ndërkombëtare të Kontabilitetit të Sektorit Publik – Raport mbi aktivitetet e muajve maj dhe qershor 2016, Banka Botërore.

¹⁰ The Whole Elephant: A Proposal for Integrating Cash, Accrual, and Sustainability-Gap Accounts (I tërë elefanti: propozim për integrimin e llogarive me bazë monetare, llogarive me të drejta dhe detyrime të konstatuara dhe llogarive të hendeut të qëndrueshmërisë), Irwin, material pune/15/261, Fondi Monetare Ndërkombëtar (2015)

Figura 3. Përmbledhje e objektivave kryesore të vendeve dhe e faktorëve shtytës për reformat e tyre të kontabilitetit në sektorin publik¹¹

FRANCA

- Reforma e buxhetit (proceset buxhetore, kontrolli i brendshëm, orientimi nga rezultatet) ishte shtytësi kryesor, megjithëse reforma e pranonte edhe vlerën e informacioneve kontabël në funksion të llogaritjes së borxhit, borxhit aktual dhe TKP-ve.
- Kishte mbështetje të fortë politike, në formën edhe të angazhimit të kryeministrit dhe të konsensusit parlamentar, se kontabiliteti duhet të sigurojë informacione të besueshme për të konfirmuar dhe justifikuar përdorimin e fondeve publike, si një imperativë demokratike.
- Baza ligjore e reformës u përfshi në aktin nënligjor kushtetues për buxhetin (LOLF).
- U krijua komisioni parlamentar (MIOLF) për t'i kërkuar llogari MF-së për reformën.

PORTUGALIA

- Shtytësi i reformës ishte Programi për Asistencë Ekonomike që kërkonte informacione më të mira financiare, përfshirë vlerën neto, borxhin, borxhin neto të konsoliduar, rezultatin e konsoliduar, suficitin/deficitin. Për të larguar iluzionin fiskal.
- Ministria e Financave udhëheq, në bazë të këshillave dhe propozimeve të CNC-së (organi i kontabilitetit të sektorit publik, ku zhvillohet DGO së bashku me organet e tjera publike dhe profesionale).
- Angazhimi politik dhe bashkëpunimi mes palëve të ndryshme të interesit kanë rëndësi jetike për fillimin dhe vijimin e rrugës së reformës.

ZVICRA (FEDERATA)

- Shtytësi i reformës ishte nevoja për të kapur hapin e standardeve të buxhetit dhe kontabilitetit publik të kantoneve.
- Aktori kryesor ishte Departamenti Federal i Financave, në konsultim me Gjykatën e Audituesve.
- Nevoja për të përfshirë në legjislacion konceptin "i vërtetë dhe i drejtë".

ZVICRA (KANTONI ZYRIH)

- Shtytësi i reformës ishte kërkesa e politikanëve (me kohë të pjesshme) për informacione më të mira financiare dhe në veçanti kërkesa e tyre për informacione të krahasueshme me ato me të cilat qenë mësuar në sektorin privat.
- Aktori kryesor ishte departamenti i financave i kantoni.
- Nevoja për të përfshirë në legjislacion konceptin "i vërtetë dhe i drejtë".
- Nevojitej mbështetje nga drejtuesit e lartë
- Komunikohet shumë dhe jo pak
- Trajnimi (në fillim dhe i rregullt në vijimësi)
- Bashkëpunim i ngushtë me auditimin financiar dhe mbikëqyrjen financiare

AUSTRIA

- Shtytësi i reformës ishte deficitin buxhetor për 65 vjet dhe dëshira për të zbatuar një perspektivë afatgjatë, një KBA, për të luftuar iluzionet fiskale.
- Reforma udhëhiqej nga MF por me përfshirjen e Gjykatës së Auditimit.
- Nevoja për të përfshirë bazën për reformë në legjislacion (koncepti "i vërtetë dhe i drejtë" u përfshi në kushtetutë) për ta zbatuar dhe për ta bërë të pakthyeshëm.

¹¹ Burimi: Banka Botërore Aktivitete për këmbim dijesh për zbatimin e Standardeve Ndërkombëtare të Kontabilitetit të Sektorit Publik – Raport mbi aktivitetet e muajve maj dhe qershor 2016

3



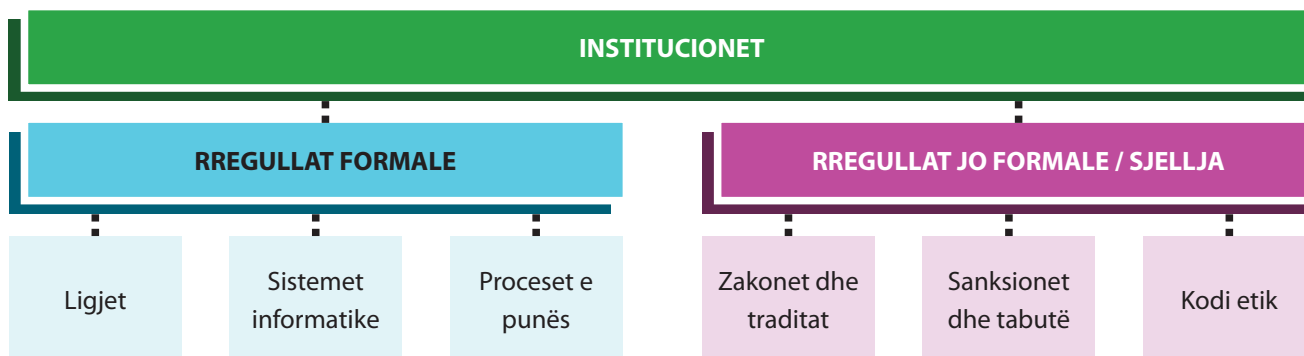
SFIDAT DHE PENGESAT E REFORMAVE TË KSP-SË

Shpesh, reforma e kontabilitetit të sektorit publik kërkon shumë vjet. Arsyeja për këtë nuk është medoemos se aspektet teknike të reformës së kontabilitetit në sektorin publik janë veçanërisht të vështira për t'u trajtuar. Përkundrazi, shpesh ndodh ngaqë njerëzit e njohin dhe ndihen mirë me *status kuonë* dhe madje mund të përfitojnë nga të mbajturit e gjërave siç janë. Shumica e njerëzve ka shumë pak ose aspak interes për të ndryshuar dhe i bëjnë rezistencë ndryshimit, sidomos u bëjnë rezistencë reformave madhore që kërkojnë prej teje të mësosh shprehi të reja, sjellin përgjegjësi të reja dhe e shtojnë ngarkesën e punës pa burime shtesë, ndërkohë që përfitimet janë të paqarta për njerëzit. Si të gjitha reformat, një reformë e suksesshme e kontabilitetit në sektorin publik ka nevojë për faktorë shtytës që ta çojnë përpara reformën.

“Qeveritë e shumë vendeve në zhvillim përballen me stimuj për nisjen e reformave të sektorit publik, por në fazën e vënies në zbatim, kostot politike shpesh i kapërcejnë përfitimet e mundshme; për rrjedhojë, reformat braktisen ose lihen të dështojnë. Rezultate të vërteta janë arritur në ato vende ku ka ndryshime të mëdha strukturore dhe ku ka një udhëheqje politike të angazhuar për objektivat e nivelit të lartë. Pranohet gjithnjë e më shumë që faktorët e ekonomisë politike luajnë një rol jetik.”¹²

Ekonomisti dhe studiuesi i famshëm i shkencave politike, njëkohësisht edhe fitues i Çmimit Nobel në vitin 1993, Douglass North, ka qenë i pari që e ka bërë dallimin midis mënyrës se si duhet të sillen qeveritarët dhe aktorët e tjerë (të quajtura rregulla formale) dhe mënyrës se si sillen në të vërtetë (të quajtura rregullat joformale). Rregullat formale përfshijnë elemente të tilla si kushtetuta, ligjet

Figura 4. Rregullat formale dhe joformale në institucione¹³



¹² Making Public Sector Reforms Work: Political and Economic Contexts, Incentives, and Strategies (Vënia në jetë e reformave të sektorit publik: kushtet politike dhe ekonomike, stimujt dhe strategjitë), Bunse dhe Fritz, Banka Botërore (2012)

¹³ Burimi: North, Institutions, Institutional Change and Economic Performance (Institucionet, ndryshimi institucional dhe performanca ekonomike), 1990

dhe të drejtat e pronësisë së vendit; rregullat joformale përfshijnë zakonet, traditat, sanksionet, tabutë dhe kodet e sjelljes.

Për fat të keq, shumë shpesh reformatorët e MFP-së dhe partnerët për zhvillim përqendrohen vetëm te ana formale e sistemeve, për shembull, te ndryshimi i një ligji të MFP-së apo te futja e një akti të ri nënligjor për administrimin e likuiditetit. Nuk është për t'u habitur përse rezultatet e një veprimi të tillë në shumë raste është se në terren nuk ndryshon asgjë. Qeveritarët vijojnë të sillen njësoj si përpara hyrjes në fuqi të aktit të ri ligjor apo nënligjor. Rregullat joformale kanë epërsi mbi ato formale.¹⁴

Stimujt dhe përbërja e palëve të interesit kanë rëndësi, prandaj ato qasje të reformave që ndërthurin një kalibrim të mirë teknik dhe aspektet e ekonomisë politike kanë të ngjarë të influencojnë suksesin e fuqizimit të menaxhimit financiar publik.¹⁵

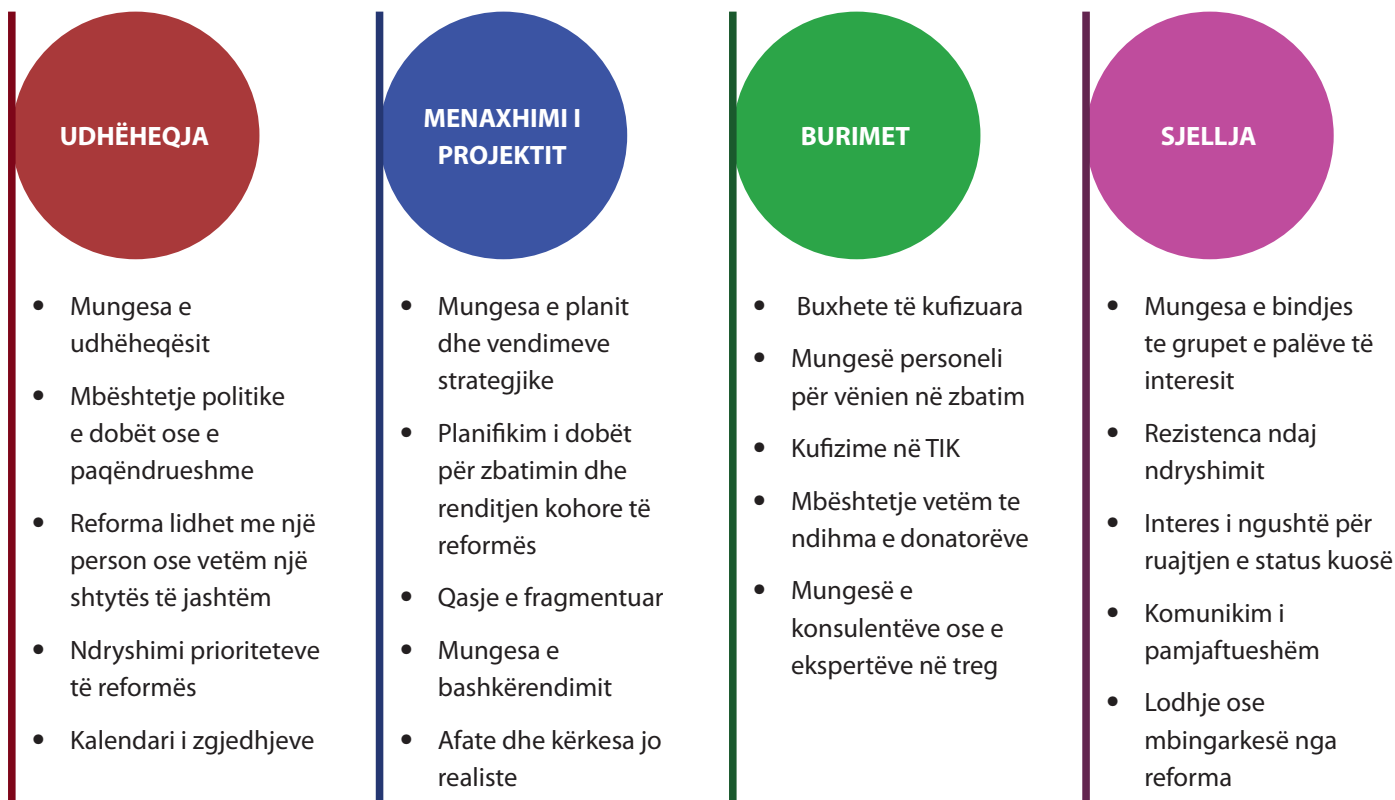
Një tjetër arsye përse reforma e kontabilitetit në sektorin publik kërkon shumë vjet është mungesa e shtytësve efektivë të reformës, përfshirë mungesën e rezultateve të qarta të pritura. Shpesh në raste të tilla,

reforma e kontabilitetit në sektorin publik siguron shumë informacione dhe raporte të cilat thjesht nuk përdoren; as për vendimarrjen, as për shpërndarjen e burimeve, as për transparencë, as për llogaridhënie e as për menaxhim rezultatesh.

Vënia në zbatim e kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara është një projekt afatgjatë në sektorin publik, prandaj qartësia sa i takon kursit të drejtimit është e rëndësishme. Asnjëri prej vendeve që kanë vendosur të nisin reformën e KSP-së nuk vjen nga një pikënisje, bazë aftësish dhe motivim i njëjtë. Është e rëndësishme që vendet ta njohin këtë fakt kur vjen puna te vendosja e objektivave të reformës.

Figura 5 ilustron se si mund të karakterizohen sfidat e reformës në katër fusha: udhëheqja, menaxhimi i projektit, burimet dhe sjellja. Një sfidë apo pengesë mund të lindë në një ose më shumë prej këtyre fushave dhe mund të zhvillohet me kalimin e kohës. Identifikimi i llojit të sfidës apo sfidave vlen shumë për zhvillimin e një qasjeje ndaj saj.

Figura 5. Sfidat dhe pengesat kryesore për reformat e kontabilitetit në sektorin publik



¹⁴ Trajnim për menaxhimin financiar publik, Fondi Monetar Ndërkombëtar (2017)

¹⁵ Strengthening Public Financial Management – Exploring Drivers and Effects (Fuqizimi i menaxhimit financiar publik – eksplorimi i faktorëve shtytës dhe i pasojave), material studimor pune për politikat 7084, Fritz, Sweet dhe Verhoeven, Grupi i Bankës Botërore (2014)

Specialistët e Bankës Botërore për menaxhimin financiar që punojnë në Rajonin e Evropës dhe Azisë Qendrore vërejnë se në shumicën e vendeve, reformat e KSP-së janë filluar nën shtytjen e faktorëve teknikë të jashtëm dhe jo nga faktorët e brendshëm. Më tej, vërejnë se, megjithëse faktorët shtytës të jashtëm janë efektivë në nisjen e reformës, këta janë të pamjaftueshëm për të ruajtur në kohë zbatimin dhe për të realizuar plotësisht përfitimet e reformës. Aty ku stimuli i jashtëm është i dobët apo është dobësuar (p.sh., për shkak të mungesës së fondeve (burimeve), të mungesës së progresit të nismës për SEKSP-të apo të mungesës së trynisë nga IFN-të) dhe ku nuk ka faktorë shtytës të fortë të brendshëm, reformat e KSP-së nuk bëjnë përpara (Kroacia, Polonia, Rumania) ose sjellin rezultate që nuk janë të dobishme për vendimmarrësit.

Nga ana tjetër, faktorët shtytës teknikë të brendshëm, si ata të mishëruar në akte ligjore dhe nënligjore, nuk janë të mjaftueshëm për ta përfunduar reformën e KSP-së pa mbështetje politike (udhëheqje) dhe pa bindjen e grupeve të palëve kryesore të interesit, të cilat mund edhe ta kundërshtojnë reformën (Serbia).

Në shtetet anëtare të BE-së dhe në shtetet në proces anëtarësimi në BE (Shqipëria, Mali i Zi, Maqedonia e Veriut dhe Serbia) apo në vendet që aspirojnë të anëtarësohen (Moldavia, Ukraina) reformat e KSP-së duket se janë shtyrë përpara nga faktorë të jashtëm si direktivat e BE-së që kërkojnë kontabilitet me të drejta dhe detyrime të konstatuara për raportimin buxhetor sipas ESA 2010 dhe nisma e EUROSTAT-it për të hartuar dhe zbatuar Standardet Evropiane të Kontabilitetit të Sektorit Publik (SEKSP). Faktorë të tjerë teknikë të jashtëm përfshijnë rezultatet e shqyrtimeve diagnostikuese të MFP-së që shërbejnë për të t'j bërë një vlerësim krahasues të sistemit të MFP-së së vendit, ku përfshihen: Analizat e Llogaridhënies për Shpenzimet dhe Financat Publike (PEFA), analizat e boshllëkut për SNKSP-të, rezultatet e nismës së Buxhetit të Hapur dhe raportet e FMN-së (Azerbajxhani, Kazakistani, Kirgizistani, Serbia). Faktorët shtytës jo teknikë të jashtëm përfshinin rekomandimet nga institucionet financiare ndërkombëtare, partnerët për zhvillim, donatorët dhe madje edhe nga bankat e nivelit të dytë apo nga agjencitë e vlerësimit kreditor (Armenia, Gjeorgjia, Ukraina, Uzbekistani).

Megjithëse faktorët shtytës të jashtëm kanë qenë faktorët shtytës kryesorë për reformën e kontabilitetit në sektorin publik në vendet e programit PULSAR, rol kanë luajtur edhe faktorët shtytës të brendshëm. Me nxitjen e partnerëve për zhvillim, reforma e KSP-së shpesh është përfshirë në strategjitë më të gjera të reformës së MFP-së (Shqipëria, Moldavia, Rusia, Serbia) si edhe në ligjet e reja që kërkojnë përmirësim të standardeve të KSP-së.

Shembuj të faktorëve shtytës të brendshëm janë problematikat e reja në lidhje me menaxhimin e risqeve buxhetore, monitorimin e detyrimeve të prapambetura (Serbia), rritja e përdorimit të partneriteteve publike-private dhe dëshira për ta përmirësuar menaxhimin e aktiveve.

Në shumicën e vendeve, mbështetësi kryesor i reformës është ministria e financave (MF), shpesh me mbështetjen e kontrollit të lartë të shtetit (Austria) dhe të organizatave të profesionit kontabël (OPK) (Portugalia, Britania e Madhe). Megjithëse MF-ja është një kampion i natyrshëm dhe zbatues kryesor, reformës së KSP-së i nevojitet një mbështetje më e gjerë politike (udhëheqje) nga ana e qeverisë, një plan i qartë strategjik dhe aktivitete të ngritjes së kapaciteteve. Një gabim që bëhet rëndom gjatë zbatimit është ndjekja e një qasjeje të atypëratyshme dhe të fragmentuar (mungesë menaxhimi projekti) si edhe përqendrimi te procedurat dhe rregullimi pa siguruar bindje të mjaftueshme të palëve kryesore të interesit (sjellja), p.sh., të kontabilistëve të sektorit publik, drejtuesve, parlamentit, institucioneve publike dhe qytetarëve, dhe komunikimi i dobët për objektivat realë të pritshëm dhe planet e menaxhimit të ndryshimit të reformës së KSP-së (menaxhimi i projektit dhe udhëheqja).

Krahas këtyre, kostot dhe ngarkesa shtesë në punë për KSP-në janë të menjëhershme dhe të ndjeshme. Përfitimet duket si shumë të largëta dhe të paprekshme, sidomos nëse nuk komunikohen si duhet. Shpesh, mbështetja te një kampion i fuqishëm përbën një rrezik shtesë nëse ky kampion zëvendësohet apo tërhiqet nga pozicioni (Serbia), çka mund ta ngadalësojë apo madje ta kthejë pas hapin e reformës.

Për ta përmbledhur, rezultatet më të mira për reformat e KSP-së duket se arrihen nëse ka një kombinim të mirë faktorësh shtytës të brendshëm, të jashtëm, teknikë por edhe jo teknikë, të cilët mund të sigurojnë mbështetje jo vetëm në fillim por edhe gjatë gjithë zbatimit të reformës së KSP-së.

4



FAKTORËT SHTYTËS TEKNIKË

FAKTORËT SHTYTËS TEKNIKË TË BRENDSHËM

Reforma e kontabilitetit të sektorit publik mbështet reformat më të gjera të MFP-së. MFP u referohet një tërësie aktesh ligjore dhe nënligjore, sistemesh dhe procesesh të përdorur nga qeveritë (dhe nga njësitë e qeverisjes vendore) për mobilizimin e të ardhurave, shpërndarjen e fondeve publike, kryerjen e shpenzimeve publike, kontabilizimin e fondeve dhe marrjen e rezultateve të auditimit. Reformat e MFP-së kanë tre objektiva të përgjithshëm madhorë: **(i) Qëndrueshmëri buxhetore:** nivelet agregate të mbledhjes së të ardhurave fiskale dhe të shpenzimeve publike janë në përputhje me caqet buxhetore dhe nuk shkaktojnë nivele të paqëndrueshme borxhi publik, **(ii) Efikasiteti:** buxhetet shpërndahen në përputhje me prioritetet e qeverisë (efikasiteti në shpërndarje) dhe sasia dhe cilësia e shërbimeve të realizuara maksimizohet brenda burimeve të gatshme (efikasiteti teknik), **(iii) Transparenca dhe llogaridhënia:** buxheti dhe dokumentacionet e tjera financiare janë të arritshme për publikun dhe pjesëmarrja e publikut në proceset kyçe të MFP-së mundësohet dhe nxitet për të pasur më shumë llogaridhënie lidhur me përdorimin e fondeve dhe aktiveve publike dhe për të ndihmuar në luftën kundër korrupsionit.¹⁶

Novacionet madhore të MFP-së fokusohen në problematika specifike, si pozicioni fiskal i qeverisë, menaxhimin i riskut financiar nga ana e saj dhe rezultatet materiale të shpenzimeve publike. Këto novacione nuk mund të zbatohen me sukses pa një infrastrukturë mbështetëse të informacioneve dhe proceseve, në veçanti pa korniza kontabël dhe buxhetore dhe ka kapacitetin administrativ për të trajtuar kërkesat e rritura mbi qeverisjen. Kjo infrastrukturë duhet modernizuar me të njëjtin ritëm me reformat.¹⁷

Kontabiliteti është elementi bazë përbërës i sistemeve të MFP-së. Ai përcakton një pjesë të mirë të përmbajtjes dhe klasifikimit të informacioneve që përpunohen në menaxhimin e financave publike dhe ndikon në objektivat qendrorë të MFP-së. Ai ofron edhe një ilustrim të qartë se si rregullat autoritare, përfshirë rregullat e kuadrit rregullator, mund t'i shndërrojnë të dhënat që janë të dobishme në informacione që janë thelbësore, dhe se si mungesa e rregullave të tilla mund t'i bëjnë dëm dobisë së informacioneve që përndryshe do të ishin të dobishme. Llogaritë shtetërore njohin dy lloje stoqesh dhe fluksesh financiare: fondet e marra ose të livruara gjatë periudhës fiskale dhe fondet e fituara ose detyrimet e lindura gjatë periudhës. Secila bazë ofron informacione të dobishme dhe njëra nuk zëvendëson tjetrën. Baza monetare raporton suficitin ose deficitin nominal dhe kërkesat për huamarrje dhe ndikimin afatshkurtër që

¹⁶ Building Effective, Accountable, and Inclusive Institutions in Europe and Central Asia: Lessons from the Region (Ndërtimi i institucioneve efektive, llogaridhënie dhe përfshirëse në Evropë dhe Azinë Qendrore: mësimet nga rajoni), Grupi i Bankës Botërore (2020)

¹⁷ Public Financial Management and Its Emerging Architecture (Menaxhimi financiar publik dhe arkitektura e re e tij), Cangiano, Curristine dhe Lazare, Fondi Monetar Ndërkombëtar (2013)

kanë mbi ekonominë financat shtetërore. Baza me të drejta dhe detyrime të konstatuara jep informacione mbi aktivitetet dhe detyrimet e qeverisë dhe pozicionin e saj fiskal pavarësisht se kur arkëtohen apo paguhen fondet. Baza monetare tregon mjetet monetare të shpenzuara nga institucionet për realizimin e shërbimeve publike; baza me të drejta dhe detyrime të konstatuara tregon burimet që kanë konsumuar.¹⁸

Informacioni me të drejta dhe detyrime të konstatuara u shërben të gjitha objektivave madhore të MFP-së. Siguron një pamje më të plotë të pozicionit fiskal të qeverisë sepse përfshin detyrimet e pashlyera që do të paguhen në periudha të ardhshme dhe nuk bazohet në marifete kontabël që e kalojnë njohjen e arkëtimit apo të pagesave nga njëra periudhë në tjetrën. Ky informacion e përmirëson shpërndarjen sepse programet apo institucionet mbajnë koston e burimeve të konsumojnë, pavarësisht se nga cila llogari bëhet pagesa. Në mënyrë të ngjashme, i ndërgjegjëson drejtuesit për kostot dhe mund t'u japë më shumë stimuj dhe mundësi për të punuar me efikasitet. Në fund, ky informacion rrit llogaridhënien financiare sepse qytetarët kanë një pamje më të qartë të kostos së programeve dhe aktiviteteve publike.¹⁹

Sistemet e menaxhimit financiar publik (MFP) mbështetin vendimmarrjen për politikat buxhetore dhe shërbejnë si bazë për zbatimin dhe raportimin e buxhetit. Mangësitë në këto sisteme mund të sjellin mungesë të disiplinës buxhetore dhe të stabilitetit makroekonomik, mund ta dobësojnë harmonizimin midis shpërndarjes së burimeve publike dhe prioritetëve të politikave kombëtare dhe mund të kontribuojnë në më shumë shpërdorime dhe korrupsion në realizimin e shërbimeve publike.²⁰ Shqyrtimet e shpenzimeve publike (SHSHP) dhe anketat e gjurmimit të shpenzimeve publike (AGJSHP) ndihmojnë në identifikimin e dobësive bazë në MFP që cenojnë cilësinë e informacioneve që i jepen qeverisë dhe ia ulin kështu aftësinë qeverisë për t'u dhënë shërbime qytetarëve.²¹

Nga shqyrtimi i përvojave të zbatimit të llojeve të ndryshme të reformave të MFP-së, përfshirë reformat e kontabilitetit në sektorin publik dhe zbatimin e kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara, për shumë ekspertë, ndikimet e pritura nga këto reforma jepen të ekzagjeruara. Por, ka disa përfitime që arrihen thuajse gjithmonë. Këto janë:

- Kuptohen më mirë dallimet midis standardeve kombëtare të kontabilitetit të sektorit publik dhe normave ndërkombëtare siç janë Standardet Ndërkombëtare të Kontabilitetit të Sektorit Publik.
- Bëhen hapa pozitivë drejt zgjidhjes së ndërlikimeve, copëzimit dhe pakuptueshmërisë në kuadrin kombëtar për kontabilitetin e sektorit publik.
- Një inventar më i plotë i sistemeve të ndryshme kontabël dhe infrastrukturave informatike që përdoren në atë moment në mbarë sektorin publik, shpesh me një plan për t'i harmonizuar më mirë dhe për t'i integruar.
- Kërkim dhe analizim më i lehtë i shpenzimeve të sektorit publik.
- Informacione më të mira statistikore për qëllimet e përputhshmërisë dhe të raportimit.

Përfitimet, objektivat dhe motivimet specifike të reformës së kontabilitetit publik mund të jenë njëkohësisht faktorë të mirë shtytës të reformave të sektorit publik.

Zbatimi i kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara është shpesh pjesë e nismave më të gjera për reforma të menaxhimit publik dhe synon t'i nxisë këto nisma.

Motivimet për reformën të cilat përmendeshin më shpesh në përgjigje të një ankete të OECD-së në vitin 2017²² ishin:

- Paraqitja e një pamjeje të drejtë të financave publike
- Vlerësimi i kostove të plota të operacioneve të qeverisjes
- Futja ose rritja e një kulture performance
- Modernizimi i menaxhimit publik

KONCEPTET E NDRYSHIMIT

Konceptet bashkëkohore të zinxhirit të rezultateve apo të teorisë së ndryshimit ofrojnë një model ndikimi që fillon nga identifikimi i një problematike çka mund të krijojë shtytës të fuqishëm për zbatimin e ndryshimit dhe të masave, duke çuar në realizimin e produkteve që mund

¹⁸ Po aty

¹⁹ Public Financial Management and Its Emerging Architecture (Menaxhimi financiar publik dhe arkitektura e re e tij), Cangiano, Curristine dhe Lazare, Fondi Monetar Ndërkombëtar (2013)

²⁰ Strengthening Public Financial Management: Exploring Drivers and Effects (Fuqizimi i menaxhimit financiar publik: eksplorimi i faktorëve shtytës dhe i pasojave), material studimor pune për politikat 7084, Fritz, Sweet dhe Verhoeven, Grupi i Bankës Botërore (2014)

²¹ Po aty

²² Accrual Practices and Reform Experience in OECD Countries (Praktikat me të drejta dhe detyrime të konstatuara dhe përvoja nga reformat), Moretti, OECD Publishing, Paris (2017)

RAST STUDIMOR 2: REFORMIMI I KSP-SË ME MBËSHTETJE POLITIKE NË SHQIPËRI

DR. DRITAN FINO, DREJTOR, MINISTRIA E FINANCAVE DHE EKONOMISË, SHQIPËRI

Janë të shumta arsytet përse Republika e Shqipërisë ndërmori reformën e kontabilitetit të sektorit publik për zbatimin e standardeve të kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara. Kontabiliteti i sektorit publik në Shqipëri ka qenë objekt i disa mangësive, si për shembull:

- Shkalla e paqartësisë sa i takon përbërjes së saktë të njësive ekonomike të sektorit publik, çka kërkon zgjidhje krahas hapave të planifikuar për konsolidimin e pasqyrave financiare
- Kuadri ligjor për kontabilitetin dhe raportimin në sektorin publik është kompleks, i fragmentuar dhe i paqartë.
- Nuk ka standarde zyrtare të kontabilitetit të sektorit publik
- Nuk ofrohet arsim dhe formim profesional në fushat e financave dhe kontabilitetit të sektorit publik
- Nuk ka në Shqipëri një organ profesional për financierët e sektorit publik
- Nuk ka një kod etik për kontabilistët e sektorit publik

Del qartë nga këto problematika se është sidomos e rëndësishme të përmirësohet kontabiliteti i sektorit publik në Shqipëri. Raportimi cilësor financiar në sektorin publik përbën gurin e themelit të një sektori publik mirëfunksionues dhe është elementi kryesor që siguron përdorim efikas të fondeve në sektorin publik.

Pritet që përmirësimi i raportimit financiar të sektorit publik:

- Të sigurojë më shumë transparencë dhe llogaridhënie në vendimet e marra nga juridiksionet për donatorët, qytetarët dhe investitorët. Informacionet e besueshme janë të rëndësishme për të gjithë donatorët ndërkombëtarë dhe për procesin e integritetit evropian të Shqipërisë. Kjo është edhe një prej kërkesave të procesit të negociatave për anëtarësimin në BE.
- Të sigurojë informim të plotë për ta përmirësuar vendimmarrjen, për shembull duke i njohur më mirë

të gjitha aktivet dhe detyrimet. Informimi i plotë është i paçmuar për planifikimin efektiv afatmesëm financiar, për të mundësuar një përdorim më efektiv të fondeve publike.

- Të sigurojë inventar të plotë të aktiveve dhe inventarëve, çka u jep mundësi njësive ekonomike të vlerësojnë nëse këto po përdoren në mënyrë efektive dhe ekonomike në funksion të realizimit të shërbimeve publike. Kur të gjitha njësitë ekonomike shtetërore të një vendi ndjekin të njëjtin kuadër kontabël, kjo mundëson krahasime dhe identifikimin e praktikave më të mira të cilat mund të zbatohen nga të gjitha njësitë e tjera ekonomike shtetërore në mënyrë që të eliminohen çuarjet dëm.
- Ta rrisë cilësinë e kuadrit të raportimit shtetëror. Përmes përdorimit të një kuadri raportimi të njohur ndërkombëtarisht, pasqyrat financiare me të drejta dhe detyrime të konstatuara të qeverisë do të mbështetin vlerësime kreditore më të drejta dhe më të sakta dhe do të nxisin investimet e huaja të drejtpërdrejta.
- Do të mbështesë konvergjencën e kontabilitetit të sektorit privat me atë të sektorit publik. Gjatë viteve të fundit, në Shqipëri kanë ndodhur shumë ndryshime dhe përmirësime në fushën e kontabilitetit të sektorit privat, prandaj është e rëndësishme të përmirësohet kontabiliteti edhe në sektorin publik.

Mbështetja politike është më se e nevojshme. Qeveria është e angazhuar në strategjinë për MFP-në që të zbatojë kontabilitetin me të drejta dhe detyrime të konstatuara dhe institucioni përgjegjës për këtë është Ministria e Financave. Krahas nxitjes së reformës nga aspekti teknik, një mbështetje politike më e fuqishme dhe më energjetike, sidomos nga ministri i financave, i ndihmon shumë përpjekjet teknike. Vënia në zbatim e SNKSP-ve nuk është një sfidë e lehtë dhe kjo lloj mbështetjeje është shumë e nevojshme.

Teksti i plotë i rastit studimor gjendet në **Shtojcën 2.**

të përdoren më tej për ta ndryshuar sjelljen në funksion të arritjes së rezultateve të pritura. Ruajtja në vazhdimësi e ndryshimit të sjelljes mund të çojë në arritjen e objektivave të përgjithshme në periudhën afatgjatë dhe në arritjen e një ndikimi të matshëm dhe të qëndrueshëm mbi ecurinë faktike operative dhe financiare. Një model i tillë mund të përshtatet për të kuptuar arsyetimin për reformën e KSP-së lidhur me faktorët shtytës, produktet dhe rezultatet, që mund të jenë objektiva të ndërmjetëm dhe masa që sjellin efektin fundor.

Në nivel operativ, për një sërë vendesh, kontabiliteti me të drejta dhe detyrime të konstatuara është parë i dobishëm për të bërë një vlerësim më të mirë të ecurisë së departamenteve dhe njësive operative. Kjo përfshin vlerësimin krahasues të kostove operative dhe rritjen e llogaridhënies nga ana e drejtuesve lidhur me ecurinë financiare dhe operative.²³ Vlera e shtuar e kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara në nivel operativ paraqitet më me hollësi në tabelën e Shtojcës 1 ku tregohen zinxhirët e rezultateve.

Figura 6. Modeli i ndikimit logjik



TË DHËNAT ME TË DREJTA DHE DETYRIME TË KONSTATUARA JANË ELEMENTI NDËRTUES PËR NJË INFORMACION MË TË MIRË BUXHETOR

Thuhet shpesh në literaturën akademike se kontabiliteti me të drejta dhe detyrime të konstatuara është themeli i një administrimi të mirë buxhetor, sepse plotëson kontabilitetin monetar të cilin qeveritë mund të kenë ngasjen për ta shfrytëzuar nëpërmjet shtyrjes në kohë të livrimeve të mjeteve monetare, sjelljes përpara në kohë të arkëttimeve apo mosdeklarimit të detyrimeve dhe angazhimeve të sektorit publik. Gjithashtu, shpesh studimet akademike thonë se reformat e kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara duhet të çojnë në mënyra të reja e më të mira të vlerësimit të pozicionit financiar të qeverive, për shembull përmes analizimit të ndryshimeve të pasurisë neto të sektorit publik. Edhe pse nuk ka dyshim se këto argumente janë të sakta, vendet shpesh nuk i përmendin si objektiva apo rezultate konkrete të reformave të tyre të kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara. Për shembull, shumë pak vende kanë filluar t'i përdorin titujt buxhetorë të bazuar në pasqyrën e bilancit pas reformave të kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara apo kanë zhvilluar raporte financiare që janë specifike për sektorin shtetëror.

Përkundrazi, pjesa më e madhe e vendeve mendojnë se reformat e kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara janë më së shumti të tërthorta.

Në kuadër të rritjes së deficiteve dhe të niveleve të borxhit publik, transparenca e borxhit ka fituar një rëndësi jetike, për disa arsye: kreditorët kanë nevojë të vlerësojnë plotësisht qëndrueshmërinë e borxhit të huamarrësve të mundshëm, qytetarët kanë nevojë të mund t'u kërkojnë llogari qeverive të tyre për borxhin që këto marrin, ndërsa huamarrësit kanë nevojë të hartojnë strategji të mbështetura në njohuri të qarta mbi nivelin dhe profilin e kostos/riskut të portofolit të borxheve të tyre. Shifrat e deficitit dhe të borxhit konstatohen nëpërmjet kontabilitetit shtetëror dhe sistemeve kombëtare të kontabilitetit. Cilësia dhe plotësia e të dhënave që nxjerrin këto sisteme do të ndikonte në mundësinë e qeverisë për t'i vlerësuar financat dhe aktivet e veta dhe për të marrë vendimet e duhura në bazë të informacioneve. Disa ekspertë argumentojnë se mungesa e kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara me informacione të plota shpjeguese mbi borxhin publik në sektorin publik përbën shkakun bazë të krizës së borxhit. Ministrinë e financave që përpiqen të bindin një grup të gjerë palësh interesi lidhur me dobinë e reformave të kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara është mirë të theksojnë se rezultatet duhen vlerësuar jo vetëm në lidhje

²³ Getting added value out of accruals reforms (Si t'ua shtosh vlerën reformave mbi bazën me të drejta dhe detyrime të konstatuara) OECD Journal on Budgeting: Vëllimi 2018/1, Moretti dhe Youngberry, OECD (2018)

RAST STUDIMOR 3: 65 VJET DEFICIT BUXHETOR NË AUSTRI

BERNHARD SCHATZ, ANËTAR I EKIPIT TË REFORMËS NË MINISTRINË AUSTRIAKE TË FINANCAVE NË KOHËN E REFORMËS SË SNKSP-VE, MË PAS EKSPERT NË GJYKATËN AUSTRIAKE TË AUDITUESVE, TANI ANËTAR I BORDIT TË STANDARDEVE NDËRKOMBËTARE TË KONTABILITETIT TË SEKTORIT PUBLIK (BSNOSP) DHE MENAXHER I LARTË NË PRICEWATERHOUSECOOPERS

Faktori kryesor shtytës i reformës së kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara në Austri mund të konsiderohet në dy nivele:

- **Në nivel federal.** Raportimi në nivel federal, si raportimi i zbatimit të buxhetit, ashtu edhe raportimi financiar, konsiderohej si i vjetruar, duke qenë se përdorte ende sistemet që vinin nga vitet 30 të shekullit XX. *Buxheti në nivel federal kishte 65 vjet pa pasur suficit dhe ishte qartë se nuk mund të vazhdohej më kështu.*
- **Në nivel shteti dhe nivel komunal.** Kishte pasur disa skandale financiare në sektorin publik, sidomos në vazhden e krizës financiare të vitit 2008, falimentimi i bankës "Hypo Alpe-Adria" të shtetit të Karinthias. Kjo e solli shtetin në zgrip të falimentit, duke kërkuar mbështetje nga qeveria e nivelit federal. Një rezultat i kësaj krize ishte kërkesa për pasqyra të plota financiare në nivel shteti dhe në nivel bashkie, që më parë, mes të tjerash, nuk përfshinin pasqyrat financiare të konsoliduara, por vetëm përfshinin flukset monetare dhe jo të drejtat dhe detyrimet e konstatuara dhe nuk jepnin informacione mbi dorëzanitë shtetërore.

Të tjerë faktorë shtytës për reformën ishin:

- **Sistemet e reja informatike të kontabilitetit.** Shumëvjet përpara reformës, qeveria kishte futur në zbatim një sistem të ri informatik kontabël për të zëvendësuar morinë e sistemeve të vjetra. Si çdo sistem modern kontabiliteti, edhe ky sistem i ri e kishte të përfshirë funksionalitetin e kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara. Në momentin e zbatimit të sistemit të ri, qe dashur punë e konsiderueshme për ta kufizuar funksionalitetin e kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara në mënyrë që të funksiononte vetëm me bazën monetare. Kalimi drejt kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara ishte një çështje relativisht e thjeshtë nga perspektiva e rikthimit të funksionalitetit përkatës.
- **Personeli financiar.** Në ngjashmëri me sa më lart, personeli financiar i marrë rishtazi në punë në sektorin publik ishte arsimuar me bazën e kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara, prandaj ishte e kushtueshme të riformohej për bazën monetare. Duhet përmendur këtu se punonjësit e mëparshëm të financave e kishin ndërtuar karrierën mbi bazën monetare të kontabilitetit, prandaj edhe i bënin më shumë rezistencë futjes së teknikave të kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara, në thelb mund të konsiderohet se nuk fitonin asgjë dhe kishin shumë ç'të humbnin nga kjo.

me efektet e drejtpërdrejta nga publikimi i pasqyrave financiare me të drejta dhe detyrime të konstatuara por edhe në lidhje me përfitimet në formën e cilësisë dhe plotësisë së raporteve fiskale si edhe përmirësimeve të përgjithshme ndaj transparencës fiskale, që me gjasë janë më të konsiderueshme.



Një prej shtyllave të transparencës së borxhit është shpërndarja e informacioneve në kohë, të plota dhe të sakta. Për të pasur një pamje të plotë se çfarë rezultatesh kanë vendet për këto masa, Banka Botërore ka krijuar një Hartë treguesi me ngjura për transparencën dhe raportimin e borxhit²⁴ ku paraqiten praktikët e shpërndarjes së të dhënave të borxhit publik në vendet e SHNZH-së. Harta ndjek qindra faqe publike në iternet të autoriteteve kombëtare për të vlerësuar ecurinë e vendeve përgjatë treguesve kyç si arritshmëria, mbulimi, shpeshësia e statistikave të borxhit dhe gatishmëria e një strategjie borxhi dhe plani vjetor të huamarrjes. Harta përditësohet çdo 6 muaj, me synim të nxitjes së vendeve për t'i përmirësuar strategjitë e shpërndarjes së informacioneve.

ROLI KRITIK I FORMIMIT DHE ARSIMIMIT PËR TË FITUAR MBËSHTETJE

Me promovimin e standardeve ndërkombëtare të kontabilitetit të sektorit publik, është po ashtu kritike që palëve kombëtare të interesit (audituesit, organizatat joqeveritare apo punonjësit e zyrave parlamentare të buxhetit) t'u jepet mundësia të trajnohen për t'i kuptuar më në thellësi këto standarde, për t'u informuar për përfitimet e tyre dhe për të krijuar një faktor shtytës për reformën. Kjo ka shumë rëndësi, sepse u jep mundësi palëve të interesit të zhvillojnë diskutime të informuara se si duhen zbatuar parimet dhe standardet dhe se si duhen përshtatur brenda sistemeve kombëtare, si edhe të gjykojnë nëse përdorimet

e miratuara janë të duhurat. Përndryshe, nëse standardet promovohen gjerësisht, por shumë pak kontroll i bëhet mënyrës me të cilën përdoren në praktikë, kjo mund të çojë në situatën ku standardet miratohen sa për të larë gojën, pa pasur asnjë synim apo qoftë edhe kapacitet për t'i përdorur në funksion të rezultateve të kërkuara.²⁵

FAKTORËT SHTYTËS TEKNIKË TË JASHTËM

Ka disa faktorë shtytës të jashtëm për reformën e kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara në sektorin publik, p.sh. institucionet financiare ndërkombëtare dhe blloqet tregtare. Në kuadër të vendeve të programit PULSAR, më i rëndësishmi është Komisioni Evropian dhe kërkesat e Bashkimit Evropian. Thuajse me të njëjtën rëndësi janë kërkesat e mbikëqyrjes së institucioneve të tilla si Fondi Monetar Ndërkombëtar, që në pjesën më të madhe janë në përputhje me kërkesat e BE-së. Mund të ketë edhe një element konkurrence midis vendeve, sidomos midis vendeve që bëjnë pjesë në rajonet e Politikës së Fqinjësisë dhe të Zgjerimit të BE-së.

Nga këndvështrimi i jashtëm i Komisionit Evropian, sigurimi i praktikave të kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara që janë të njëtrajtshme dhe të krahasueshme për të gjithë sektorët e qeverisjes së përgjithshme brenda BE-së ia rrit cilësinë e të dhënave mbi të cilat mbështetet raportimi i bërë në përputhje me Sistemin Evropian të Llogarive (ESA) dhe rrjedhimisht e përmirëson mbikëqyrjen e buxhetit dhe monitorimin fiskal në nivel makro, çka mundëson vendimmarrje të shëndoshë mbi politikat buxhetore.²⁶

Aktualisht, monitorimi fiskal në nivel makro të BE-së përdor kuadrin statistikor. Neni 126 i Traktatit mbi Funksionimin e Bashkimit Evropian (TFBE) thotë se "Shtetet Anëtare duhet t'i shmangin deficitet e tepërta publike," dhe kërkon që Komisioni të ndjekë raportin e deficitit të planifikuar ose faktik publik dhe raportin e borxhit publik mbi produktin e brendshëm bruto. Asnjëri prej këtyre treguesve nuk duhet të kalojë, në parim, vlerat e referencës të përcaktuara në Protokollin Nr. 12 "Për procedurën e deficitit të tepërt", i cili u bashkëlidhet Traktateve. Protokollin

²⁴ <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/debt-transparency-report>

²⁵ Political Economy of Public Financial Management Reforms – Experiences and Implications for Dialogue and Operational Engagement (Ekonomia politike e reformave të menaxhimit financiar publik: përvojat dhe rrjedhojat për dialogun dhe angazhimin operativ), Fritz, Verhoeven dhe Avenia, Grupi i Bankës Botërore (2017)

²⁶ Përmbledhje e informacioneve të lidhura me efektin e mundshëm, përfshirë kostot, të zbatimit të kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara në sektorin publik dhe analizë teknike e përshtatshmërisë së SNKSP-ve të veçanta. Hartuar për Komisionin Evropian, PwC (2014)

parashikon që këto vlera janë, përkatësisht, 3% për deficitin dhe 60% për borxhin, si edhe parashikon që treguesit duhet të ndjekin përcaktimet e bëra në Sistemin Evropian të Llogarive Ekonomike të Integruara (ESA 2010), që është kuadri statistikor i zbatueshëm në ekonomi.²⁷

ESA 2010 i regjistron flukset me të drejta dhe detyrime të konstatuara. Prandaj, qasja me të drejta dhe detyrime të konstatuara lidhur me matjen ndiqet në të gjithë sistemin e llogarive kombëtare, përfshirë edhe për qeverisjen e përgjithshme. Kontabiliteti me të drejta dhe detyrime të konstatuara përbën bazën për të gjithë kontabilitetin makrostatistikor, siç ndodh në ESA, duke qenë se është më i përshtatshëm për analiza, mbikëqyrje dhe këshilla për politikatat. Por ESA është një kuadër makrostatistikor. Ai nuk është i zbatueshëm në nivelin mikro të njësive ekonomike të veçanta. Prandaj, përpilimi i llogarive ESA kërkon përdorimin e llogarive të gatshme në nivel të njësive ekonomike, të cilat në vetvete janë përpiluar në përputhje me standardet kombëtare të kontabilitetit shtetëror, dhe shndërrimin e tyre në përshtatje me ESA-n. Kur këto standarde kombëtare të kontabilitetit shtetëror janë me bazë monetare, atëherë lind nevoja të shndërrohen në të dhëna me të drejta dhe detyrime të konstatuara, gjë që sjell shumë vështirësi.²⁸ Të pasurit e të dhënave nga raportimi financiar i audituar në nivel të njësive ekonomike me të drejta dhe detyrime të konstatuara do ta ulte shumë rrezikun e gabimeve sistematike në të dhënat e përdorura për hartimin e statistikave financiare shtetërore, si edhe, rrjedhimisht, në të dhënat e përdorura në bërjen e politikave.²⁹

Neni 3 i Direktivës së Këshillit 2011/85/BE thotë se: *Sa u takon sistemeve kombëtare të kontabilitetit publik, Shtetet Anëtare duhet të kenë në zbatim sisteme të kontabilitetit publik që plotësisht dhe njëtrajtshmërisht i mbulojnë të gjithë nënsektorët e qeverisjes së përgjithshme dhe përmbajnë informacionet e nevojshme për të nxjerrë të dhëna me të drejta dhe detyrime të konstatuara, me qëllim përpilimin e të dhënave në bazë të standardeve ESA 95 (aktualisht në BE kërkohen standardet ESA 2010). Këto sisteme të kontabilitetit publik janë objekt i kontrollit të brendshëm dhe auditimeve të pavarura.*³⁰

FAKTORËT SHTYTËS TË REFORMËS SË KONTABILITETIT NË SEKTORIN PUBLIK NGA PALË TË VEÇANTA INTERESI

Sistemet efektive të MFP-së kanë nevojë për punonjës cilësorë, profesionalë dhe të kualifikuar në fushën e financave. Është po aq e qartë se organizatat profesionale kontabël (OPK) luajnë një rol të veçantë, për të siguruar furnizimin me individë të tillë që janë kaq jetikë. E megjithatë, në shumë vende anekënd botës, angazhimi i profesionit në këtë aspekt me sektorin publik shpesh është i kufizuar, madje ka raste kur nuk ekziston fare.³¹ Por gjërat po ndryshojnë dhe OPK-të po e pranojnë se mund të luajnë një rol më të shquar, për të ushtruar tryzni mbi qeveritë në mbarë botën që t'i reformojnë sistemet e tyre të menaxhimit financiar, në kuadër edhe të sfidave globale.

Profesionistët nga mbarë bota e dinë se çfarë nevojitet dhe i kanë aftësitë për ta realizuar ndryshimin në mbështetje të ngritjeve të kapaciteteve. Por vendimin e kanë në dorë qeveritë, prandaj është detyrë e profesionit ta ngrejë zërin për t'i informuar, për t'i inkurajuar dhe, kur është nevojshme, për të ushtruar tryzni mbi qeveritë që t'i reformojnë sistemet MFP-së.

Një prej shembujve të veprimit të OPK-ve si faktor shtytës i reformave të kontabilitetit në sektorin publik është Instituti i Autorizuar i Financave dhe Kontabilitetit Publik (CIPFA) në Mbretërinë e Bashkuar të Britanisë së Madhe. Gjatë viteve, CIPFA udhëheq rrugën në mbarë botën sa u takon financave publike, duke ngritur zërin për një menaxhim të shëndoshë të financave publike dhe mirëqeverisje në mbarë botën, si komentuesi kryesor për administrimin dhe llogaridhënien mbi fondet publike. Ky institut promovon kontabilitetin me të drejta dhe detyrime të konstatuara, duke i ndihmuar qeveritë t'i vënë në zbatim SNKSP-të.

Në nëntor 2018, CIPFA dhe IFAC prezantuan një raport të përbashkët mbi zhvillimet e një indeksi të ri në llogaridhënien financiare ndërkombëtare në sektorin publik,³² ku paraqitet shkalla e kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara dhe e përdorimit të

²⁷ Drejt zbatimit të standardeve të harmonizuara të kontabilitetit në sektorin publik në Shtetet Anëtare, Dokument Pune i Brendshëm i Komisionit Evropian (2013)

²⁸ Llogaritë ESA përpilohen në shumë vëne të BE-së nisur nga sisteme të kontabilitetit publik me bazë monetare, të cilave u bëhen "rregullime me të drejta dhe detyrime të konstatuara". Këto rregullime çmohen në nivel makro dhe për pasojë janë thjesht përafrime. Kur nuk ka llogari me të drejta dhe detyrime të konstatuara në nivel mikro, veprimet financiare dhe pasqyrat e bilancit duhen derivuar nga disa burime të ndryshme, gjë që sjell "mospërputhje statistikore" midis deficitit të përlogarit sipas llogarive jofinanciare dhe deficitit të përlogarit sipas llogarive financiare.

²⁹ Drejt zbatimit të standardeve të harmonizuara të kontabilitetit në sektorin publik në Shtetet Anëtare, Dokument Pune i Brendshëm i Komisionit Evropian (2013)

³⁰ Po aty

³¹ Për shembull, formim dhe arsimim të vazhdueshëm profesional enkas për kontabilitetë e sektorit publik ofrohen nga OPK-të në vetëm katër prej katërmëdhjetë territoreve të PULSAR-it. Shih "Analizë e mjedisit të kontabilitetit dhe raportimit në sektorin publik të vendeve përfutuese të Programit PULSAR", Banka Botërore (2020)

³² Indeksi i Kontabilitetit Financiar Ndërkombëtar të Sektorit Publik: raport mbi statusin 2018, CIPFA, IFAC <https://www.ifac.org/system/files/uploads/IFAC/IFAC-CIPFA-Public-Sector-Index-2018-Status.pdf>

Standardeve Ndërkombëtare të Kontabilitetit të Sektorit Publik. Raporti synon të ofrojë edhe më shumë njohuri mbi planet për reformimin e kontabilitetit dhe të buxhetimit dhe të ndihmojë nxitjen e reformave të MFP-së.

Në tabelën e mëposhtme paraqiten faktorët shtytës më të zakonshëm të palëve të interesit për reformën e kontabilitetit në sektorin publik.

Tabela 1. Grupet e palëve të interesit për KSP-në, me faktorët shtytës

Pala e interesit	Faktori shtytës
Të gjitha palët e interesit	• Informim dhe menaxhim më i mirë i burimeve përfshirë të ardhurat, shpenzimet, aktivet, borxhin dhe kostot e financimit të borxhit, detyrimet dhe detyrimet e kushtëzuara • Më shumë informacione në kohën e duhur për vendimmarrjen, vlerësimin e ecures dhe llogaridhënien • Ndihmë në funksionimin e shërbimeve publike në mbarë botën, përmes përmirësimit të qarkullimit të informacioneve financiare dhe pakësimit të barrës së rregullimit dhe të përputhshmërisë Arsyet e rezistencës mund të jenë: • Transparenca pakëson funksionimin e rregullave joformale, lirinë për të vendosur vetë, kompetencën dhe mundësitë për shpërdorim pushteti, përfshirë edhe korrupsionin • Interesi i ngushtë në ruajtjen e status kuosë: pjesëmarrësit dhe rregullat e reja përbëjnë kërcënim • Frikë/mungesë dëshirë për të pasur përgjegjësi të rritur për ecurinë financiare, sidomos nëse kuadri ekzistues i përgjegjësisë është i dobët • Njohuria mbi mënyrën se si funksionon sistemi i tanishëm: Mungesë dëshirë për të mësuar sisteme, rregulla dhe raporte të reja dhe për të qenë objekt kontrolli më të fortë
Qeveria Ministria e Financave	• Paraqitja e një pamjeje të drejtë të financave publike • Informim më i mirë fiskal, përfshirë pakësimin e iluzionit fiskal. • Rritje e menaxhimit të aktiveve • Hap thelbësor drejt zbatimit të buxhetimit me të drejta dhe detyrime të konstatuara, përfshirë trajtimin e pasojave negative të buxheteve me bazë monetare, siç janë sjelljet ciklike me hope të pjesëmarrësve të buxhetit • Aftësi të një niveli më të lartë të kontabilistëve publikë për të qenë në një nivel me kompleksitetin e rritur të sektorit publik, për shembull që nga financimi dhe zhvillimi i projekteve të infrastrukturës e deri te modelet e veçanta të realizimit të shërbimeve (për shembull, modelet e partneritetit publik-privat shpesh përdoren si mjet për gjetjen e fondeve, çka e ndërlikon qeverisjen, kontabilitetin dhe raportimin)
Ministritë Njësitë ekonomike buxhetore Qeverisja nën nivelin qendror	• Kontroll dhe monitorim më i mirë i departamenteve dhe i rajoneve • Informim më i mirë për koston e plotë të programeve apo të njësisë buxhetore • Mundësimi i shqyrtimeve të shpenzimeve, për të vlerësuar ndikimin dhe efektivitetin e programeve të ndryshme dhe për të vendosur përparësinë mes tyre

Pala e interesit	Faktori shtytës
Parlamenti Kontrolli i Lartë i Shtetit	• Kontroll më i lehtë, më shumë informacione që mundët përdoren gjatë kontrolleve, shqyrtimeve, debateve • Mundësi për zhvillimin e karrierës dhe rritje e kapacitetit të kontabilistëve në sektorin publik • Nëse zbatohet krahas sistemeve bashkëkohore informatike, mundësi për të arritur dhe kërkuar drejtpërdrejt e në kohë reale të dhënat kontabël • Stimulim e kërkesës që qeveria të japë më shumë llogari në drejtimin e burimeve publike • Më shumë transparencë kundrejt buxhetit qendror • Cilësia e kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara rritet përmes sigurimit të besueshmërisë së pasqyrave financiare të qeverisë • Nxitet shfrytëzimi efektiv i të dhënave financiare të nxjerra nëpërmjet kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara
Zyra statistikore kombëtare Autoritetet fiskale	• Përpilim më i lehtë dhe më i saktë i raporteve ESA, GFS dhe të risqeve fiskale krahas të dhënave të tjera statistikore për shkak të pakësimit të nevojës për të bërë rregullime shndërruese dhe çmuarje në mënyrë që të arrihet përputhshmëria me kërkesat e bazës me të drejta dhe detyrime të konstatuara
Bashkimi Evropian Fondi Monetar Ndërkombëtar Institucionet financiare ndërkombëtare	• Monitorim më i lehtë i raporteve statistikore dhe i raporteve të tjera të mbikëqyrjes, përfshirë ESA, GFS dhe monitorimin e deficitit të tepërt • Krahasueshmëria mes vendeve
Opozita OJQ-të Shoqëria civile	• Kontroll më i lehtë publik. Qeveria, përmes ndjekjes së standardeve ndërkombëtare të kontabilitetit të sektorit publik apo të standardeve të ngjashme të hartuara nga organe të pavarura të vendosjes së standardeve, ka më pak liri veprimi për të hartuar dhe miratuar vetëm standardet e favorshme kontabël dhe për të shpërfillur standardet e pafavorshme. • Lehtësohet vlerësimi krahasues në rang ndërkombëtar • Rriten mundësitë për të influencuar te qeveria, duke pasur mundësi informimi të plotë mbi financat e qeverisë • Rriten njohuritë se si administrohet portofoli publik dhe nëse tatim-taksat po përdoren në mënyrë efikase dhe efektive • Kontribut në rritjen e njohurive të qytetarëve në lidhje me kontabilitetin e sektorit publik

Pala e interesit	Faktori shtytës
Kryellogaritarët Kontabilistët	• Rritet prestigji dhe dukshmëria. Kalohet nga statusi i llogaritarit te ai i kontabilistit dhe menaxhimi financiar • Fuqizohet roli, sidomos nëse kontabilistëve u ngarkohet më shumë përgjegjësi: kalimi nga informimi për shpenzimet kundrejt buxhetit dhe veprimi si kontrollor financiar, te një rol më i zgjeruar i kryerjes së analizës së kostove dhe të prirjeve financiare, përgatitjes së parashikimeve strategjike dhe paraqitjes së rekomandimeve të politikave përpara drejtuesve • Me rritjen e kompleksitetit të standardeve ndërkombëtare, do të lindë nevoja për kontabilistë profesionistë për të administruar sistemet kontabël, për të hartuar pasqyrat financiare dhe raportet e tjera financiare dhe për të bërë interpretimin e tyre për drejtuesit etj. • Rritet aftësia për të marrë apo për të ndikuar në vendimet e përditshme dhe për kornizat e politikave • Zhvillimi i karrierës në kuptim të mësimi të aftësive dhe teknikave të reja • Rritja e aftësive të nevojshme teknike mund të çojë në rritje të pagës • Më shumë rrugë për të hyrë në sektorin publik për kontabilistët nga sektori privat dhe për ata që diplomohen nga programet bashkëkohore të arsimit kontabël
Organizatat e Profesionit Kontabël	• Rritet prestigji dhe interesi për kontabilitetin • Anëtarë të rinj nga sektori publik • Rritet kredibiliteti i profesionit kontabël përmes eliminimit të dallimeve të pajustificuara në trajtimin e zërave të ngjashëm midis vendeve të ndryshme • Vijnë të ardhura nga publikimi dhe nga zhvillimi i trajnimit dhe kualifikimeve
Akademikët Universitetet dhe institucionet e arsimit të lartë	• Rritet kërkesa për shërbimet e tyre në formën e shqyrtimit të standardeve të propozuara të sektorit publik, publikimeve, punës kërkimore • Rritet numri i studentëve që kanë interes për fakultetet e kontabilitetit, çka do të thotë rritje e buxhetit • Rritet rëndësia dhe kërkesa për programet arsimore të kontabilitetit të sektorit publik • Thjeshtohet arsimi dhe formimi i kontabilistëve ngaqë parimet që duhen kuptuar janë të përbashkëta, çka ndihmon edhe në eliminimin e barrierës ndaj mbartjes së aftësive dhe kualifikimeve të tyre

RAST STUDIMOR 4: TRYSNIA E PALËVE TË INTERESIT PËR TË FILLUAR ME ZBATIMIN E KONTABILITETIT ME TË

PROF. DR. ANDREAS BERGMAN DHE DR. SANDRO FUCHS, UNIVERSITETI I SHKENCAVE TË APLIKUARA I ZYRIHUT, ZVICËR

Zbatimi i kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara në vitet 1970-1980 në nivel nën qeverisjen qendrore e mori shtysën nga kërkesat statistikore që ekzistonin që përpara GFSM-së.

Kjo shpjegon fokusin e fortë të plani kontabël, që mund të vihet re edhe sot e kësaj dite, kur kanë kaluar dyzet vjet.

Politikanët zviceranë, në veçanti në nivel lokal dhe në nivel shtetëror, por në njëfarë shkalle edhe në nivel qendror, janë “të përkohshëm”. Ata kanë një vend pune të rregullt, shpesh në një shoqëri të sektorit privat. Për këtë arsye, përvoja e tyre profesionale zakonisht mbështetet në kontabilitetin e sektorit privat, i cili prej kohësh e kohësh është me të drejta dhe detyrime të konstatuara. Duke qenë se të dhënat kontabël shtetërore nuk ishin me të drejta dhe detyrime të konstatuara, do të thotë se nevojiteshin shumë shpjegime shtesë. Kjo u bë edhe më e dukshme pasi niveli lokal dhe ai shtetëror e vunë në zbatim kontabilitetin me të drejta dhe detyrime të konstatuara në vitet 1970-1980, sepse shumica e politikanëve e fillojnë karrierën në nivelet poshtë atij qendror dhe përballeshin me kontabilitetin monetar në nivel federal kur arrinin një fazë të përparuar të karrierës.

Problemi tjetër i kontabilitetit monetar federal ishte mungesa e një softueri për kontabilitetin monetar që mund të përdorej për njësi të mëdha ekonomike, si qeverisja federale. Në fillim të shekullit XXI, ende po kërkohej një softuer i tillë, por pa sukses. Sigurisht, SAP/Oracle mund të konfigurohet për këtë, por në thelb ky softuer është hartuar për kontabilitetin me të drejta dhe detyrime të konstatuara. Kjo ishte një tjetër arsye përse nuk mund të mbrohej më kontabiliteti monetar.

Për ta përmbledhur, vendimi i qeverisë federale për të përdorur kontabilitetin me të drejta dhe detyrime të konstatuara erdhi si pasojë e trysnisë nga palët e interesit (kërkesat statistikore, njësitë e qeverisjes nën nivelin qendror, politikanët, ofruesit e sistemeve informatike).

5



FAKTORËT SHTYTËS JO TEKNIKË

LLOJET E FAKTORËVE SHTYTËS JO TEKNIKË

Politika, stimujt dhe institucionet joformale janë shembuj të faktorët shtytës të brendshëm që luajnë një rol të rëndësishëm në vënien në jetë të llogaridhënies së brendshme, që përfshin konceptet e mëposhtme:

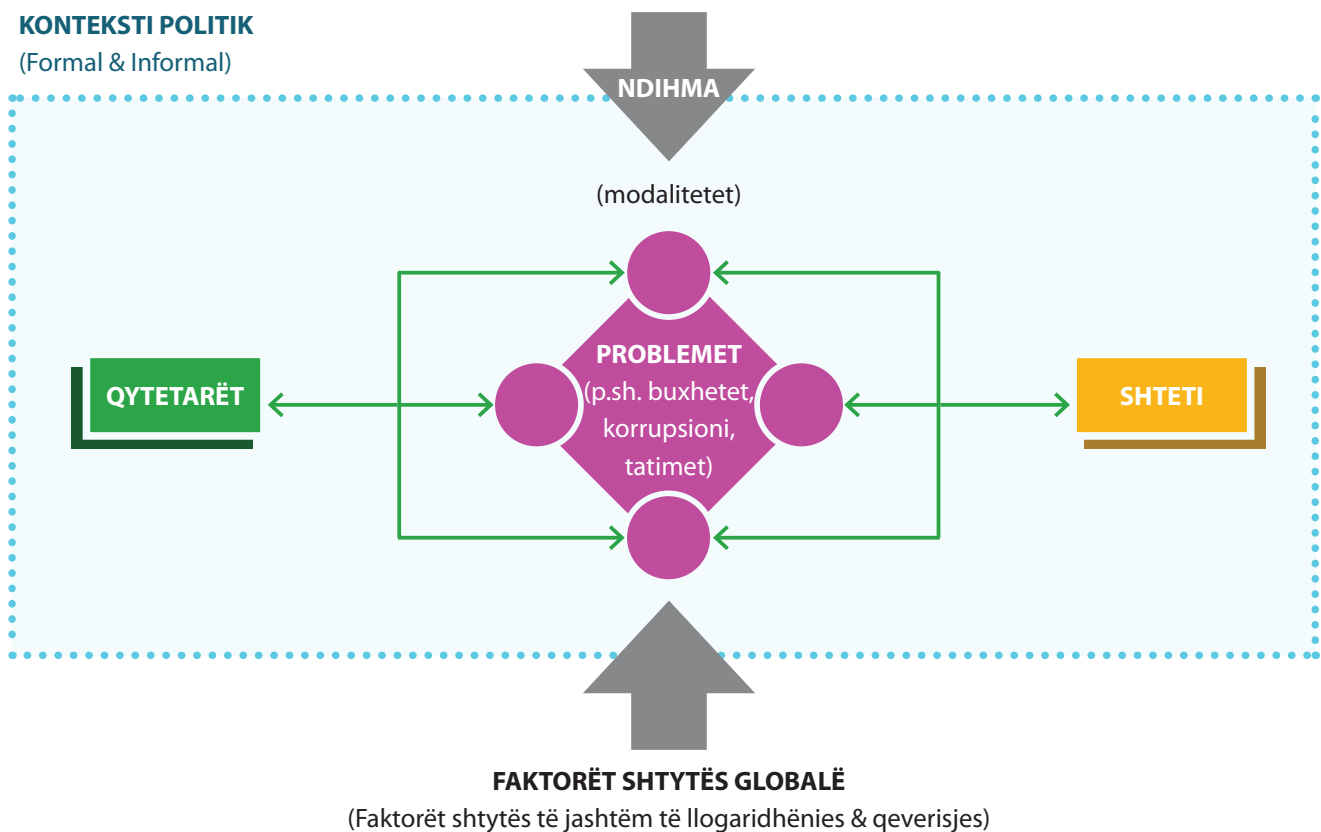
- **Transparenca** - qytetarët marrin informacion për angazhimet e bëra nga shteti dhe për faktin nëse shteti i ka përmbushur këto angazhime
- **Përgjegjshmëria** - qytetarët mund t'i kërkojnë shtetit t'i justifikojë veprimet e veta
- **Zbatueshmëria** - qytetarët mund ta sanksionojnë shtetin nëse nuk përmbush disa standarde të caktuara
- **Llogaridhënia e brendshme** - mund të konsiderohet edhe si dimension horizontal (sistemi i kontrollit dhe drejtpeshimit midis pushtetit ekzekutiv, pushtetit legjislativ dhe atij gjyqësor) dhe dimension vertikal (raporti midis qytetarëve dhe vendimmarrësve)

Në Figurën 7 paraqiten ndërveprimet e aktorëve kryesorë, përfshirë shtetin, qytetarët, donatorët, faktorët shtytës të jashtëm që nuk përfshijnë ndihmën, të cilët të gjithë përballen me problematikat e zhvillimit në realitetin ekzistues shtetëror dhe politik. Shtetet që japin llogari përpara qytetarëve të tyre janë një element kyç i qeverisjes, çka i bën mirë zhvillimit. Llogaridhënia e brendshme – në këtë kuadër mundësia që kanë qytetarët t'i kërkojnë llogari shtetit për veprimet e veta dhe, si masë e fundit, të vendosin sanksione për rezultate të dobëta – i shtyn shtetet t'u përgjigjen nevojave të qytetarëve. Sigurimi i një llogaridhënieje të brendshme efektive përbën një sfidë të përhershme për të gjitha vendet. Në shumë vende në zhvillim, shtetet paraqesin nivele të dobëta llogaridhënieje përpara qytetarëve. Llogaridhënia e brendshme e merr shtysën më së shumti nga politika e brendshme, por veprimet e donatorëve dhe të aktorëve të tjerë “të jashtëm” – në raport me çështje të ndihmës por edhe jo të ndihmës – ndihmojnë në dhënien trajtë të llogaridhënies dhe qeverisjes në vendet në zhvillim. Donatorët, duke punuar në partneritet me vendet në zhvillim, kanë përgjegjësinë për të vepruar, brenda vendit dhe jashtë tij, në atë mënyrë që e fuqizon llogaridhënien e brendshme.

Ndërveprimet midis këtyre faktorëve, të ilustruar në Figurën 7, duhen marrë në konsideratë edhe për problematikat e lidhura me transparencën dhe llogaridhënien e dobët fiskale, të shkaktuara nga problemet që vijnë nga KSP-ja.³³

³³ Material historik mbi prezantimin e procesit të llogaridhënies së brendshme, Hudson A. dhe GOVNET, OECD DAC GOVNET (2009)

Figura 7. Sistemet e llogaridhënies lidhur me çështje të veçanta – burimet e faktorëve shtytës jo teknikë drivers³⁴



STRATEGJITË PËR VLERËSIMIN DHE TRAJTIMIN E FAKTORËVE SHYTËS JO TEKNIKË

Në dallim nga faktorët shtytës teknikë, strategjitë për trajtimin e faktorëve shtytës jo teknikë të reformës së kontabilitetit në sektorin publik nuk bien brenda një kategorie shumë të qartë. Dallojnë shumë, sipas aktorëve, interesave dhe problematikave. Nisur nga kjo, mund të themi se nuk ka metoda të qarta dhe të lehta për vlerësimin e faktorëve shtytës jo teknikë. Prandaj, në këtë rubrikë flitet se si faktorët shtytës jo teknikë mund të vlerësohen në nivel *teorik*.

Faktorët e brendshëm shtytës jo teknikë të reformës së politikave mund të strukturohen në tri kategori: institucionet, interesat dhe idetë. Megjithëse e zbatueshme për reformën e politikave në përgjithësi, kjo kornizë trepalëshe i kap në mënyrë të dobishme

tiparet thelbësore të çdo procesi politikash dhe ofron një strukturë të vlefshme për t'u bërë një analizë përpjekjeve të reformave.³⁵

It Ka rëndësi kritike të shihet me kundërpalët se cilat janë, sipas perceptimit të tyre, problemet kryesore dhe si kërkojnë t'i zgjidhin. Megjithëse mund të ketë pikëpamje të ndryshme dhe zgjidhjet që dalin nuk janë të plota apo të lehta, një qasje e tillë mund të ndihmojë në shmangien e përdorimit të një instrumenti tjetër të reformave.³⁶

Me të njëjtën frymë, mund të diskutohen bllokimet e mundshme ndaj reformës. Me rritjen e njohurive nga vende të ndryshme, lidhur me bllokimet – për shembull, njësitë e qeverisjes/pushtetarët nën nivelin qendror, ministritë e linjës – mund të zhbirojmë nëse këto bllokime kanë mundësi të luajnë një rol në një kontekst të caktuar dhe të diskutojmë se çfarë do të thotë kjo për ndërtimin e reformës.³⁷

³⁴ Burimi: Material bazë mbi prezantimin e procesit të llogaridhënies së brendshme, Hudson A. dhe GOVNET, OECD DAC GOVNET (2009)

³⁵ Non-Technical Drivers of Tax Administration Reform – DIAMOND Module (Faktorët shtytës jo teknikë të reformës së administrimit tatimor – Moduli DIAMANT), Ekipi Tatimor Global, Grupi i Bankës Botërore (2017)

³⁶ Political Economy of Public Financial Management Reforms – Experiences and Implications for Dialogue and Operational Engagement (Ekonomia politike e reformave të menaxhimit financiar publik: përvojat dhe rrjedhojat për dialogun dhe angazhimin operativ), Fritz, Verhoeven dhe Avenia, Grupi i Bankës Botërore (2017)

³⁷ Po aty

Tabela 2. Faktorët e brendshëm shtytës jo teknikë të reformës³⁸

Faktori shtytës	Përshkrimi
Institucionet (formalë dhe joformalë)	- Organizatave—ministritë, legjislatura, gjykatat, mediat, OJQ-të—si edhe rregullat formale dhe joformale, normat, pritshmëritë dhe zakonet që strukturojnë procesin e politikave. - Përcaktohen rregullat bazë të rrugës në bazë të të cilave aktorët punojnë për përmbushjen e interesave të tyre.
Interesat, aktorët dhe mbështetja për reformën	- Interesat janë objektiva të veçantë që synohen nga aktorët të ndryshëm dhe që ndikojnë në procesin e politikave, në mënyrë tipike si pasqyrim i preferencave të tyre (p.sh., nëpërmjet deklaratave publike apo dokumenteve të politikave). - Në përgjithësi, individët dhe grupet kanë më shumë gjasa të mobilizohen dhe të krijojnë koalicione në ndjekje të interesave të tyre, nëse bashkojnë kostot dhe përfitimet, në dallim nga puna veç e veç.
Idetë dhe potenciali për ndryshim	- Idetë janë opsione dhe rekomandime për politika, të nxjerra nga studime deskriptive dhe vlera normative: si janë gjërat dhe si duhet të jenë. - Idetë mund të prezantohen nga çdo aktor në procesin e politikave dhe shpesh prezantohen nga ekspertë të politikave dhe nxitës të tyre brenda qeverisë, shoqërisë civile dhe bashkësisë ndërkombëtare. - Në veçanti, rrjetet e ekspertëve të politikave në institucionet ndërkombëtare dhe rrjetet akademike mund të jenë burime të vyera analizash dhe novacioni për idetë e politikave.

Një teknikë e mirë është të kuptuarit dhe të diskutuarit e gjërave që nuk shkojnë apo që nuk funksionojnë siç pritet dhe i arsyeve të kësaj. Rritja e njohurive se “cilat janë problemet dhe ku ndodhin” mund të ndihmojë edhe për të testuar se cilat rreziqe mund të ekzistojnë në bazë të përvojës nga vendet e tjera.³⁹

Zhbirimi i pikëpamjeve dhe bindja e palëve të interesit përtej agjencive financiare qendrore (AFQ) është jetike për shumicën e reformave të MFP-së. Rezistenca ndaj reformave mund të vijë nga parlamentet, qeverisja nën nivelin qendror, si edhe nga banka apo

nga palë të tjera interesi, të cilat shpesh nuk merren plotësisht në konsideratë. Njësitë e qeverisjes nën nivelin qendror dhe njësitë shpenzuese në bazë mund të kenë këndvështrime të rëndësishme se ku ngec puna, për të siguruar që MFP-ja të kontribuojë në një realizim më të mirë shërbimesh. Bindja e një game të gjerë partnerësh është e rëndësishme edhe brendapërbrenda dikastereve qendrore të financave, duke qenë se në shumë vende, ministrat shkojnë e vijnë, por të paktën personeli teknik nuk ndërron.⁴⁰

³⁸ Burimi: Banka Botërore, Non-Technical Drivers of Tax Administration Reform (Faktorët shtytës jo teknikë të reformës së administrimit tatimor) (2017)

³⁹ Political Economy of Public Financial Management Reforms – Experiences and Implications for Dialogue and Operational Engagement (Ekonomia politike e reformave të menaxhimit financiar publik: përvojat dhe rrjedhojat për dialogun dhe angazhimin operativ), Fritz, Verhoeven dhe Avenia, Grupi i Bankës Botërore (2017)

⁴⁰ Po aty

RAST STUDIMOR 5: FAKTORËT SHTYTËS TË REFORMËS SË KSP-SË NË GJEORGJI

NINO TCHELISHVILI, KËSHILLTAR I ASISTENCËS TEKNIKE, FONDI MONETAR NDËRKOMBËTAR; ISH-ZËVENDËSDREJTOR I SHËRBIMIT TË THESARIT TË MINISTRISË SË FINANCAVE, GJEORGJI

KONTEKSTI

Pas zgjedhjes së një qeverie reformatore në vitin 2003, kjo qeveri u kërkoi institucioneve financiare ndërkombëtare (IFN) dhe donatorëve dypalësh mobilizim të asistencës financiare dhe teknike për të mbështetur zhvillimin e vrullshëm. Departamenti i Çështjeve Fiskale (FAD) i FMN-së nxori një raport me titull "Përshpejtimi i reformave të thesarit", ku kontabiliteti i sektorit publik identifikohet si një prej fushave kryesore të reformës. Më pas, FAD angazhoi një këshilltar për ta asistuar në vend Thesarin në hartimin e një plani veprimi për zbatimin e Standardeve Ndërkombëtare të Kontabilitetit të Sektorit Publik (SNKSP) gjatë periudhës 2006-2015 (e zgjatur më pas deri në vitin 2020).

Në faktorët shtytës të reformës së kontabilitetit në sektorin publik të Gjeorgjisë përfshiheshin:

Angazhimi në nivel të lartë dhe aspirata për reformimin e institucioneve publike dhe fuqizimin e qeverisjes, shoqëruar me asistencë financiare dhe teknike nga IFN dhe donatorë dypalësh.

Mbështetja e donatorëve ishte e konsiderueshme gjatë zbatimit, sidomos nga Banka Botërore, Departamenti Britanik për Zhvillim Ndërkombëtar, Agjencia Suedeze për Zhvillim Ndërkombëtar dhe nga Vendet e Ulëta, të cilat së bashku krijuan një fond shumëpalësh besimi. Ky fond financoi projektin mbështetës për reformën e menaxhimit financiar në sektorin publik gjatë periudhës 2007-2012, me këta katër komponentë kryesorë: kuadri buxhetor afatmesëm dhe planifikimi buxhetor; thesari dhe zbatimi i buxhetit; sistemi i informacionit të drejtimit të burimeve njerëzore; dhe mbikëqyrja publike. Në komponentin e dytë, gjeorgjianët arritën të tërheqin dhe të financojnë disa prej ekspertëve më të mirë të SNKSP-ve.

REZULTATET

Me ecjen përpara të reformave gjatë periudhës 2004-2009, çdo aspekt i ekonomisë dhe sektorit publik pati progres. Siguria dhe eliminimi i kriminalitetit u bënë norma e re, korrupsioni thuajse u zhduk, sektori bankar lulëzoi, investimet u forcuan dhe pagat u rritën nga viti në vit. Ndihej te të gjithë fryma e bashkimit për të qenë pjesë e zhvillimit dhe "për të vënë një gur në mur". Reforma e KSP-së, e përfshirë në reformën e gjerë të menaxhimit financiar të sektorit publik, natyrisht që ishte veçse një pjesë e programit të përgjithshëm të reformave të qeverisë. Mirëpo, reforma e KSP-së dhe rritja e mundësisë për të pasur informacione më të besueshme financiare konsiderohen se përbëjnë një faktor të rëndësishëm që ka ndihmuar në çuarjen përpara të reformave.

EKIP ME MOSHË TË RE DHE ME MOTIVIM

Metodika e kontabilitetit të sektorit publik, si funksion, u kalua nga Drejtoria e Buxhetit te Thesari i Shtetit në vitin 2005. Duke u mbështetur në kapacitetet ekzistuese të ekipit, që më parë kishte qenë i angazhuar në analizimin e bilanceve tremujore të institucioneve publike, Thesari mori në punë personel të sapodiplomuar. Ky ekip e kuptoi rëndësinë e reformës dhe rolin që duhej të luante, si edhe mundësinë për zhvillim profesional që ofrohej nga projektet e financuara nga donatorët, mundësi kjo që rrallë gjendej në fushat e tjera të punës së Thesarit.

DREJTUES TË LARTË TË ANGAZHUAR AKTIVISHT

Zëvendës drejtori i Shërbimit të Thesarit u angazhua nga afër në këtë proces, duke u qëndruar panë anëtarëve të ekipit të metodikës së kontabilitetit të sektorit publik, duke rrahur ide me ta, duke marrë vendime për çështje teknike, duke përpjekur të gjente mënyra për të financuar aktivitete të caktuara, përfshirë edhe me fonde të donatorëve.

INSTRUMENTET E VLERËSIMIT

Një instrument ideal i mbështetjes së reformës së kontabilitetit të sektorit publik duhet të përfshijë jo vetëm diagnostikimin e kuadrit, kapaciteteve dhe praktikës ekzistuese apo të udhëzojë për hartimin e udhërrëfyesve të reformave, por duhet të identifikojë edhe faktorët shtytës dhe pengesat ndaj reformës dhe të propozojë si t'i zgjidhë.

Për të arritur një reformë kuptimplotë dhe realiste të kontabilitetit të sektorit publik, është thelbësore të kuptohet plotësisht mjedisi i kontabilitetit të sektorit publik të një vendi. Instrumenti diagnostikues i Bankës Botërore, "Raporti për Përmirësimin e Raportimit Financiar në Sektorin Publik (RPRFSP) – instrument diagnostikues"⁴¹ mbështet vlerësimet mbi informacionet e të cilave mund të mbështeten planet e reformave. RPRFSP mundëson i) mbledhjen sistematike të informacioneve mbi kuadrin e raportimit financiar të sektorit publik të vendit, përfshirë mjedisin kontabël të sektorit publik; dhe ii) analizën e hendekut midis standardeve të kontabilitetit të sektorit publik të vendit dhe Standardeve Ndërkombëtare të Kontabilitetit të Sektorit Publik (SNKSP), që është standardi i pranuar i krahasimit për kontabilitetin e sektorit publik. Aktualisht, instrumenti RPRFSP është objekt përditësimesh dhe do të konvertohet në instrumentin e vlerësimit të gjithanshëm me pikë PULSE.

Instrumenti i ardhshëm i vlerësimit do të ndihmojë edhe në hartimin e planeve të reformës, identifikimin e faktorëve shtytës dhe pengesave të reformave apo aspekteve të ekonomisë politike që mund t'i mbështesin apo t'i pengojnë reformat.

"Modeli i praktikës së mirë: një dokument udhërrëfyes i reformave të kontabilitetit në sektorin publik"⁴² është një instrument që mbështet përgatitjen dhe zbatimin e reformave, përmes nënvizimit të problematikave dhe objektivave kryesorë, përmbledhjes së aspekteve kryesore që duhen mbajtur parasysh në përgatitjen e konceptit të reformës kombëtare dhe të dokumentit udhërrëfyes për zbatim. Në të jepet një kornizë e përgjithshme që mbulon praktikën dhe mendimet ekzistuese mbi qeverisjen e reformave dhe strategjinë e zbatimit të paraqitur në mënyrë të strukturuar – si një lloj liste kontrolli.

SDisa prej instrumenteve të mëparshme të Bankës Botërore, si shqyrtimet institucionale dhe qeverisëse (IGR), janë shembuj të raporteve analitike që përqendrohen në funksionimin e institucioneve kryesore publike. Këto analizojnë realizueshmërinë e rekomandimeve për reforma, me një vlerësim rigoroz të realiteteve politike dhe të kufizimeve ndaj reformave. Qëllimi i IGR-ve⁴³ ishte informimi i strategjive të vendeve dhe i prioritetëve operative përmes identifikimit të dobësive institucionale që kontribuojnë në problemet e matshme të ecurisë, përmes dhënies së ndihmës për përmirësimin e planifikimit të projekteve dhe përmes dhënies së bazës për vendosjen rigoroze të prioritetëve mes reformave në përputhje me realizueshmërinë institucionale apo politike. Këqyrja që u bëjnë problemeve dhe motiveve politike për përforcimin e argumentit jetik se zbatimet afatshkurtra që janë thjesht teknike nuk zgjidhin problemet që kanë rrënjë të thella politike.⁴⁴ Në **Shtojcën 3** jepen disa shembuj të IGR-ve që kanë analizuar pengesat dhe dështimet e reformave, paçka se jo në lidhje me kontabilitetin e sektorit publik.

⁴¹ <https://cfr.worldbank.org/publications/report-enhancement-public-sector-financial-reporting-repf-diagnostic-tool>

⁴² <https://cfr.worldbank.org/index.php/publications/roadmap-public-sector-accounting-reform-good-practice-template>

⁴³ IGR-të iu përgjigjën kësaj sfide duke u larguar nga modeli i "praktikës më të mirë" që nuk ka dalë i suksesshëm në nxitjen e reformës institucionale. Në qasjen e praktikës më të mirë, nxirren në pah problemet në organizimin formal institucional dhe jepen këshilla dhe stimuj për t'u dhënë zgjidhje këtyre problemeve. Qeveritë nxiten ta bëjnë shërbimin civil më meritokratik dhe proceset buxhetore t'i mbështetnin më shumë te rezultatet, por pa asnjë udhëzim pragmatik se si të bëhen këto ndryshime në realitet e dhëna politike. Në dallim nga kjo, qasja e "rrugës më të përshtatshme" bën pyetjen: "Çfarë do të funksiononte në këtë rast?" Në kërkim të "rrugës më të përshtatshme", IGR-të përpqeshin t'u jepnin qeverive ide për drejtpeshimet midis qasjeve, dhe jo t'u diktonin se cilën qasje të ndiqnin.

⁴⁴ Empowerment and Poverty Reduction. (Fuqizimi dhe ulja e varfërisë). Libër burimor, instrumente dhe praktika 15 – Shqyrtimet institucionale dhe të qeverisjes, Banka Botërore (2002)

DRITARET E MUNDËSISË PËR TRAJTIMIN E FAKTORËVE SHTYTËS JO TEKNIKË

Dritaret e mundësisë kanë rëndësi sa i takon strategjisë për trajtimin e faktorëve shtytës jo teknikë, megjithëse mund të jetë e vështirë të ofrohet me efektivitet mbështetje teknike për qeveritë e reja me një orientim të fortë për reforma. Mundësitë për reforma të MFP-së mund të ndryshojnë ndjeshëm nga njëra qeveri në tjetrën. Një qeveri që është fuqimisht e interesuar dhe e motivuar për reforma mund të arrijë më shumë pas dy a tre vjetësh në krahasim me ç'mund të arrijë në tetë apo dhjetë vjet një qeveri që nuk ka interes për përmirësimin e qeverisjes dhe të menaxhimit të financave publike. Një opsion mund të jetë të kesh një projekt ekzistues në zbatim gjatë periudhës së zgjedhjeve, me elasticitet të mjaftueshëm për t'iu përshtatur nevojave dhe synimeve të qeverisë së re, ose nëpërmjet një procesi ristrukturimi dhe riautorizimi të shpejtë, ose nëpërmjet elasticitetit brenda vetë projektit.

Për pjesën më të madhe të kohës jashtë dritareve të mundësisë, ia vlen të punohet për përmirësimet, por progresi ka gjasë të jetë gradual dhe i pakënaqshëm për ata që kërkojnë një ritëm më të shpejtë dhe rezultate të prekshme. Një avantazh i mundshëm kryesor është "të kesh diçka gati për të lëvizur" me t'u hapur dritarja e mundësisë dhe, po kaq e rëndësishme, të ruash disa prej përfitimeve të arritura gjatë "dritareve" të mëparshme.⁴⁵

⁴⁵ Political Economy of Public Financial Management Reforms – Experiences and Implications for Dialogue and Operational Engagement (Ekonomia politike e reformave të menaxhimit financiar publik: përvojat dhe rrjedhojat për dialogun dhe angazhimin operativ), Fritz, Verhoeven dhe Avenia, Grupi i Bankës Botërore (2017)



SHTOJCA 1. ZINXHIRI I REZULTATEVE TË REFORMAVE TË KONTABILITETIT NË SEKTORIN PUBLIK

Tabela 3. Objektivat, problematikat, hapat, rezultatet faktike, rezultatet e pritura dhe ndikimi i kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara⁴⁶

Problematika	Hapat që duhen ndjekur	Rezultatet	Rezultatet e pritura	Efekti
Objektivi: Paraqitja e një pamjeje të drejtë të financave publike				
Publikimi i llogarive nuk ka asnjë ndikim në perceptimin mbi transparencën e qeverisë për shkak të opinionit me rezerva nga auditimi i brendshëm	1) Profesionalizimi i funksionit të financave; 2) Modernizimi i sistemeve informatike dhe i proceseve të punës; 3) Zhvillimi i menaxhimit të risqeve dhe kontrollit të brendshëm në qeveri	Rritja e transparencës dhe llogaridhënies fiskale; Paraqitja e një pamjeje të drejtë të financave publike	Të mos jepen më opinione me rezerva, për të sjellë kështu një përdorim më të madh dhe promovim të llogarive me të drejta dhe detyrime të konstatuara nga grupet e ekspertëve	Pasqyrat financiare janë i vetmi burim kryesor dhe i besueshëm informimi mbi performancën financiare të financave publike
Objektivi: Bërja e një analize më të mirë të gjendjes së financave publike				
Të dhënat me të drejta dhe detyrime të konstatuara konsiderohen të parëndësishme për analizimin e pozicionit financiar shtetëror (mungesa e kuptimit të "vlerës neto")	1) Përgatiten të dhëna kontabël që mbulojnë më shumë se 3 vjet për të identifikuar dhe analizuar lëvizjet në një kohë më të gjatë; 2) Integrohen sistematikisht informacionet nga llogaritë në analizën e qëndrueshmërisë fiskale dhe në analizën e risqeve fiskale	Regjistrimi i aktiveve dhe detyrimeve, përfshirë aktivet infrastrukturore dhe përfitimet e punonjësve, që do të ndihmonin në vlerësimin e shkallës së plotë të burimeve që konsumon qeveria	Rritja e cilësisë së gamës së gjerë të raporteve fiskale (domethënë, përdoren llogaritë e audituara si "element përbërës" për përmirësimin e besueshmërisë së raporteve buxhetore në tërësi)	Vlera neto e sektorit shtetëror/publik e lidhur me llogaridhënien shtetërore; të dhënat me të drejta dhe detyrime të konstatuara përdoren me efektivitet për vendimarrjen

⁴⁶ Burimi: Moretti dhe Youngberry, Getting added value out of accruals reforms (Si t'ua shtosh vlerën reformave mbi bazën me të drejta dhe detyrime të konstatuara) OECD Journal on Budgeting: Vëllimi 2018/1, OECD (2018) me përshtatje të bëra nga Banka Botërore

Problematika	Hapat që duhen ndjekur	Rezultatet	Rezultatet e pritura	Efekti
--------------	------------------------	------------	----------------------	--------

Objektivi: Rritja e ndërgjegjësimit të publikut të gjerë për financat publike

Llogaritë janë tepër teknike për t'u kuptuar nga media dhe nga publiku i gjerë	1) Thjeshtimi; 2) Fletëpalosjet; 3) Të dhënat e hapura për buxhetin 4) Paraqitja jokonvencionale e pasqyrës së bilancit, e lehtë për t'u kuptuar nga publiku	Rritja e transparencës dhe llogaridhënies buxhetore	Më shumë angazhim me median dhe shoqërinë civile	Rritje e llogaridhënies së qeverisë/ autoriteteve për shkak të trysnisë publike
--	---	---	--	---

Objektivi: Përcaktimi i objektivave më të gjithanshëm buxhetorë

Politika buxhetore vijon të bëhet mbi bazë monetare dhe/ose analizohet kundrejt statistikave	1) Përdoren tituj/rregulla fiskale me terma të kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara; 2) Harmonizimi i standardeve (për aq sa është e mundur) për të shmangur pështjellimin se cilat llogari japin një pamje të besueshme të rezultateve kundrejt objektivave	Ndihmohet qeveria ta përkthejë strategjinë në veprime të kostuara me saktësi	Më shumë interes politik për parashikimet dhe llogaritë me të drejta dhe detyrime të konstatuara	TKP të rinj mbështetur në kontabilitetin me të drejta dhe detyrime të konstatuara; rregulla të reja fiskale të përdorura në krahasimin ndërkombëtar
--	--	--	--	---

Objektivi: Buxhetimi për operacionet monetare dhe jo monetare

Vendimmarrja buxhetore vijon të bëhet vetëm sipas bazës me të drejta dhe detyrime të konstatuara	Politikave u përlllogariten kostot sipas bazës me të drejta dhe detyrime të konstatuara për disa operacione të përzgjedhura financiare (p.sh., operacionet afatgjata dhe financiare)	Nxitet vendimmarrja e informuar	Vendimmarrje më e mirë nga politikë-bërësit	Përmirësohet planifikimi financiar dhe shpërndarja e burimeve
--	--	---------------------------------	---	---

Problematika	Hapat që duhen ndjekur	Rezultatet	Rezultatet e pritura	Efekti
--------------	------------------------	------------	----------------------	--------

Objektivi: Përforsimi i kontrollit parlamentar në fund të vitit

Parlamenti nuk i kontrollon llogaritë	1) I jepet mbështetje teknike parlamentit (auditues, zyra parlamentare për buxhetin); 2) Theksohen dhe komentohen informacionet që janë me rëndësi për punën parlamentare (p.sh., ndikimi i lartë financiar, lëvizje të ndjeshme vjetore; lidhje e qartë me zbatimin e politikave)	Fuqizimi i kapacitetit institucional për buxhetimin, menaxhimin e shpenzimeve dhe menaxhimin financiar të operacioneve shtetërore	Pyetje/hetime parlamentare	Përmirësohet lidhja midis pasqyrave financiare dhe zbatimit të politikave
---------------------------------------	--	---	----------------------------	---

Objektivi: Menaxhimi i aktiveve dhe pasiveve

Nuk kuptohen risqet, sfidat dhe mundësitë e lidhura me aktivet dhe detyrimet	1) procese të identifikimit të aktiveve në suficit; 2) përdorimi i shumave të kapitalit; 3) analiza e përgjithshme e pasqyrës së bilancit	Përmirësimi i njohurive të kostove të huamarrjes	Vendime të arsyetuara për marrjen/heqjen e aktiveve dhe detyrimeve	Përmirësohet përdorimi i aktiveve dhe menaxhimi i borxhit, detyrimeve dhe rezervave
--	--	--	--	---

Objektivi: Vlerësimi i ecurisë përfshirë TKP me të drejta dhe detyrime të konstatuara, shqyrtimet e shpenzimeve, vlerësimet e vlerës së parësë

Vlerësimi i rezultateve nuk i përdor të dhënat financiare me të drejta dhe detyrime të konstatuara	1) zhvillohet kontabiliteti i kostos si instrument për vlerësim të krahasuar; 2) faturohen shërbimet shtetërore duke përdorur informacionet e plota të kostos	Vlerësimi i kostove të plota të politikave, programeve dhe operacioneve të qeverisjes	Më shumë interes nga ana e drejtuesve për cilësinë/ përdorimin e të dhënave me të drejta dhe detyrime të konstatuara	Përdorim më efikas dhe më efektiv i burimeve dhe rishpërndarje në fushat prioritare
--	---	---	--	---

Objektivi: Menaxhimi në nivel të njësisë ekonomike

Monitorim mbështetur në dërgesat monetare	Zhvillohet 1) menaxhimi në nivel të njësisë ekonomike dhe 2) treguesit e qëndrueshmërisë me të drejta dhe detyrime të konstatuara (p.sh., vjetrimi i llogarive të pagueshme, stoku i aktiveve likuide etj.)	Matja e rezultatit të operacioneve të njësisë shtetërore	Monitorim më i mirë i njësisë ekonomike	Përmirësimi i ecurisë financiare të njësisë ekonomike në lidhje me realizimin e shërbimeve publike me financim të plotë nga buxheti i shtetit
---	--	--	---	---



SHTOJCA 2. RASTI STUDIMOR I SHQIPËRISË

DR. DRITAN FINO, DREJTOR, MINISTRIA E FINANCAVE DHE EKONOMISË, SHQIPËRI

Janë të shumta arsytet përse Republika e Shqipërisë ndërmori reformën e kontabilitetit të sektorit publik për zbatimin e standardeve të kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara. Qëllimi i zbatimit të kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara në njësitë e qeverisjes së përgjithshme është harmonizimi i bazës së raportimit financiar të sektorit të qeverisjes së përgjithshme me SNKSP-të, për të kuptuar plotësisht pozicionin bazë financiar, për të orientuar më mirë vendimmarrjen që i jep përparësi qëndrueshmërisë afatgjatë të financave publike dhe për të minimizuar gabimet në kontabilizim dhe raportim. Kontabiliteti i sektorit publik në Shqipëri ka qenë objekt i disa mangësive, si për shembull:

- Shkalla e paqartësisë sa i takon përbërjes së saktë të njësive ekonomike të sektorit publik, çka kërkon zgjidhje krahas hapave të planifikuar për konsolidimin e pasqyrave financiare. Sistemi Informatik Financiar i Qeverisë së Shqipërisë (SIFQSH) nuk nxjerr një listë precize të të gjitha njësive kontrolluese dhe të njësive dhe institucioneve në vartësi të tyre
- Kuadri ligjor për kontabilitetin dhe raportimin në sektorin publik është kompleks, i fragmentuar dhe i paqartë.
- Nuk ka standarde zyrtare të kontabilitetit të sektorit publik
- Pajisja me personel, në veçanti me personel kontabiliteti, është e kufizuar. Mesatarisht, ka vetëm dy kontabilist për çdo njësi të sektorit publik në përgjithësi. Suksesi në thithjen e profesionistëve tejet të aftë në financë nga sektori privat apo në ruajtjen e talenteve më të mira në sektorin publik është minimal, sepse sektori privat ofron një shpërblim ndjeshëm më të lartë.

- Nuk ofrohet arsim dhe formim profesional në fushat e financave dhe kontabilitetit të sektorit publik
- Nuk ka në Shqipëri një organ profesional për financierët e sektorit publik
- Nuk ka një kod etik për kontabilistët e sektorit publik
- Në përgjithësi, janë dy sisteme informatike për kontabilitetin: SIFQSH-ja, që është aktualisht jo plotësisht funksional, por që përdoret nga pjesa më e madhe e sektorit publik; dhe një larmi sistemesh informatike kontabël, më së shumti lokale, të përdorura në njësitë ekonomike të sektorit publik, që shërbejnë kryesisht për të kompensuar mungesën e funksionalitetit të plotë të SIFQSH-së

Sa më lart, është shumë e rëndësishme të përmirësohet kontabiliteti i sektorit publik në Shqipëri. Përmirësimi i raportimit financiar të sektorit publik nuk shihet si një objektiv në vetvete, por shihet më gjerë se kaq. Raportimi cilësor financiar në sektorin publik përbën gurin e themelit të një sektori publik mirëfunksionues dhe është elementi kryesor që siguron përdorim efikas të fondeve në sektorin publik. Përmirësimi i cilësisë së informacionit të raportimit financiar në Shqipëri do të ketë një ndikim të rëndësishëm dhe pozitiv për qytetarin e Shqipërisë dhe për bashkësinë ndërkombëtare.

Pritet që përmirësimi i raportimit financiar të sektorit publik:

- **Të sigurojë më shumë transparencë dhe llogaridhënie në vendimet e marra nga juridiksionet për donatorët, qytetarët dhe investitorët.** Ruajtja e besimit në qeveri ka rëndësi për ruajtjen e demokracisë. Informacionet e besueshme janë shumë të rëndësishme për të gjithë donatorët

e huaj dhe për procesin e integritetit evropian të Shqipërisë, në mënyrë që donatorët ta kuptojnë më mirë situatën e vendit tonë në funksion të dhënies së ndihmës së tyre. Kjo është edhe një prej kërkesave të procesit të negociatave për anëtarësimin në BE. Gjithashtu, zbatimi i kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara në Shqipëri ka rëndësi edhe për raportimin statistikor për Eurostatin.

- **Të sigurojë informim të plotë për të ndihmuar një vendimarrje më të mirë,** për shembull duke i njohur më mirë të gjitha aktivet dhe detyrimet. Informimi i plotë është i paçmuar për planifikimin efektiv afatmesëm financiar, për të mundësuar një përdorim më efektiv të fondeve publike në funksion të realizimit të rezultateve më të mira për qytetarët. Gjithashtu, vendimarrja më e mirë nevojitet edhe në tregjet financiare ndërkombëtare për të siguruar hua afatgjata.
- **Të sigurojë inventar të plotë të aktiveve dhe inventarëve, çka u jep mundësi njësive ekonomike të vlerësojnë nëse këto po përdoren në mënyrë efektive, efikase dhe ekonomike në funksion të realizimit të shërbimeve publike.** Kur të gjitha njësitë ekonomike shtetërore të një vendi ndjekin të njëjtin kuadër kontabël, kjo mundëson krahasime dhe identifikimin e praktikave më të mira të cilat mund të zbatohen nga të gjitha njësitë e tjera ekonomike shtetërore në mënyrë që të eliminohen çuarjet dëm.
- **Ta rrisë cilësinë e kuadrit të raportimit shtetëror.** Përmirësimi është një faktor i rëndësishëm në vlerësimin e stabilitetit financiar të vendit dhe aftësisë për të thithur investime. Përmes përdorimit të një kuadri raportimi të njohur ndërkombëtarisht, pasqyrat financiare me të drejta dhe detyrime të konstatuara të qeverisë do të mbështetin vlerësimet kreditore më të drejta dhe më të sakta dhe do të nxisin investimet e huaja të drejtpërdrejta.

- **Të përmirësojë qeverisjen e financave publike nëpërmjet rritjes së transparencës dhe llogaridhënies, të cilat kërkojnë nga dhënia e informacioneve për aktivet dhe detyrimet e qeverisë.** Ky kontroll shtesë nxit një debat më të informuar mbi qëndrueshmërinë e financave publike dhe mbi mënyrën se si të përdoren financat e kufizuara për të arritur rezultatet më të mira për qytetarët.
- **Të mbështesë harmonizimin e kontabilitetit të sektorit privat me atë të sektorit publik.** Gjatë viteve të fundit, në Shqipëri kanë ndodhur shumë ndryshime dhe përmirësime në fushën e kontabilitetit të sektorit privat, prandaj është e rëndësishme të përmirësohet kontabiliteti edhe në sektorin publik dhe të krijohet një profesion i rregulluar i nëpunësve të financës në sektorin publik.
- **Të ndihmojë organizatat joqeveritare të marrin informacione më të mira.** Organizatat joqeveritare po bëhen gjithnjë e më shumë aktive me kërkesat e tyre për informacione më transparente dhe për të marrë të dhëna të sakta dhe të besueshme mbi situatën financiare të shtetit.

Mbështetja politike është më se e nevojshme.

Qeveria është e angazhuar në strategjinë për MFP-në që të zbatohet kontabilitetin me të drejta dhe detyrime të konstatuara dhe institucioni përgjegjës për këtë është Ministria e Financave. Krahas nxitjes së reformës nga aspekti teknik, një mbështetje politike më e fuqishme dhe më energjetike, sidomos nga ministri i financave, i ndihmon shumë përpjekjet teknike. Vënia në zbatim e SNKSP-ve nuk është një sfidë e lehtë dhe kjo lloj mbështetjeje është shumë e nevojshme.



SHTOJCA 3. EKONOMIA POLITIKE – RASTE STUDIMORE TË SHQYRTIMIT INSTITUCIONAL DHE QEVERTAR MBI PENGESAT DHE DËSHTIMIN E REFORMAVE

Aspektet e ekonomisë politike duhen mbajtur parasysh gjatë analizës dhe trajtimit të pengesave dhe dështimit të çdo reforme, përfshirë edhe reformat e KSP-së. Në këtë pjesë paraqiten dy raste studimore të analizave institucioneve dhe të ekonomisë politike, të nxjerra nga shqyrtime të mëparshme të Bankës Botërore për institucionet dhe qeverisjen (IGR), të cilat raportojnë mbi faktorët shtytës jo teknikë dhe mbi strategjitë e hartuara në përgjigje të tyre. Mund të jenë materiale të dobishme për t'i ndihmuar administratat të kuptojnë pengesat kryesore dhe për të menduar faktorët e fuqishëm shtytës jo teknikë të reformave të KSP-së.

RASTI 1. SHQYRTIMI INSTITUCIONAL DHE I QEVERISJES I KRYER NGA BANKA BOTËRORE KONSTATONTE SE INFORMALITETI ISHTE PENGESA PARËSORE NDAJ ZHVILLIMIT INSTITUCIONAL.

Informaliteti ishte problem në disa fusha të administratës publike, përfshirë shpenzimet publike, menaxhimin e personelit dhe zbatimin e ligjit të menaxhimit dhe kontrollit financiar. Shkakët bazë të informalitetit identifikoheshin se vinin nga dinamikat politike të vendit, të cilat prodhonin një sistem patronazhi dhe klientelizmi. Në veçanti, IGR përmendte:⁴⁷

- Interesin e politikanëve për marrjen e mbështetjes zgjedhore dhe ushtrimin e kontrollit burokratik mbi shpërndarjen e vendeve të punës në sektorin publik dhe llojet e tjera të përfitimeve dhe vendosjen e “njerëzve të besuar” në poste të rëndësishme burokratike

- Një sektor të dobët privat që nuk ofronte mundësi punësimi për shtresën e mesme, duke i nxitur disa segmente të shoqërisë të kërkonin punësim në sektorin publik
- Një sistem të copëzuar partiak që i shtynte partitë të negocionin marrëveshje koalicioni

Kjo rezultoi:⁴⁸

- Në menaxhimin e shpenzimeve publike, në shmangie të konsiderueshme midis buxhetit të miratuar dhe atij të zbatuar, që shkaktohej nga mungesa e kontrollit qendror mbi detajet e shpërndarjes dhe përdorimit të burimeve, krahas sjelljeve të shfrenuara dhe oportuniste të institucioneve të linjës
- Në menaxhimin e personelit, në disa fusha informaliteti përfshirë përdorimin e përhapur të konsulentëve për funksionet e linjës ngaqë institucionet e kishin të vështirë të tërhiqnin personel të kualifikuar ngaqë punëmarrësit në sektorin shtetëror kishin paga të ulëta
- Në zbatimin e Ligjit të kontrollit dhe menaxhimit financiar, moszbatimi plotësisht i ligjit ishte kryesisht pasojë e angazhimit të kufizuar nga ana e Ministrisë së Financave dhe e rezistencës së bërë nga zyrtarët publikë. Vrojtimi i IGR-së tregoi se nëntë vjetë pas miratimit të ligjit, zyrtarët publikë ende nuk i kishin bërë të vetat normat dhe vlerat e tij, shumica nuk besonin se ligji i nxiste zyrtarët të fokusoheshin te rezultatet apo se e përmirësonte efikasitetin e institucionit të tyre

⁴⁷ Empowerment and Poverty Reduction. (Fuqizimi dhe ulja e varfërisë). Libër burimor, instrumente dhe praktika 15 – Shqyrtimet institucionale dhe të qeverisjes, Banka Botërore (2002)

⁴⁸ Po aty

IGR-ja parashtrohet tri mënyra alternative të organizimit: veprim publik nga një hierarki e centralizuar burokratike, nga një institucion autonom i veçuar ose nga njësitë e decentralizuara dhe me pjesëmarrje të qeverisjes vendore. Hapja e programit në këtë mënyrë ofron një bazë të mirë për të parë se cila renditje veprimesh—përfshirë theksin relativ të vendosur në alternativat e ndryshme—ofron perspektivat më të mira për sukses të qëndrueshëm.

IGR-ja i klasifikonte reformat institucionale si prioritetet urgjente për qeverinë. Ai konstatonte shenja “lodhjeje nga reforma” te qytetarët, cilësia e jetës për të cilët nuk qe përmirësuar shumë gjatë 15 vjetëve reformë. Shqyrtimi paralajmëronte se nëse shteti nuk fillonte të ofronte shërbime më të mira publike dhe ta ulte më me efektivitet varfërinë, mund të vihej në rrezik besueshmëria e rrëgjimit ekzistues, dhe e vinte theksin te protestat shoqërore si një tregues i legjitimitetit të brishtë të qeverisë. Në përgjigje të problemit të përhapur të informalitetit, IGR-ja ofronte katër rekomandime kryesore:

- Çpolitizimi i menaxhimit të personelit në sektorin publik
- Fuqizimi i kapacitetit të mbikëqyrjes qendrore në menaxhimin e financave dhe të personelit
- Nxjerrja e mësime nga përvoja e suksesshme e kohëve të fundit nga ana e institucioneve rregullatore autonome (mbikëqyrësit) dhe përsëritja e suksesit në institucionet e tjera të sektorit publik
- Përdorimi i “zërit të qytetarëve” si mjet për ushtrimin e kontrollit shoqëror mbi administratën publike

RASTI 2. SHQYRTIMI INSTITUCIONAL DHE I QEVERISJES I BËRË NGA BANKA BOTËRORE KONSTATONTE SE NISMAT PËR REFORMA SHPESH KISHIN DËSHTUAR NGAQË KISHIN PROMOVUAR ZGJIDHJE TEKNIKE NDËRKOHË QË PENGESAT KRYESORE NDAJ PËRMIRËSIMIT TË MENAXHIMIT TË SEKTORIT PUBLIK ISHIN SHOQËRORO-POLITIKE.

Shqyrtimi vërente tri pengesa ndaj reformës në sektorin publik, në veçanti:⁴⁹

- Klientelizëm të përhapur në shërbimit publik
- Grupet e organizuara të interesit, disa ilegjitime, të cilat përcaktonin vendimet politike
- Mospërputhje të mëdha midis interesave private të aktorëve kryesorë publikë dhe interesave të tyre zyrtare publike

Sipas IGR-së, klientelizmi në shërbimin publik funksiononte brenda hierarkive të përcaktuara qartë dhe “rregullat e lojës” të qeverisë për etikën në shërbimin publik po respektoheshin gjithnjë e më pak. Grupet e organizuara mirë të interesit që përcaktonin vendimet politike përfshinin ushtrinë, burokracinë, biznesin privat, sindikatat, grupet fetare, OJQ-të dhe donatorët. Mirëpo, aktivitetet e disa prej këtyre grupeve të interesit ishin të paligjshme dhe zhvilloheshin në formën e mitës, zhvatjes nën kërcënim, ngacmimit dhe përdorimit të të fortëve. Strukturat e pushtetit politik, ekonomik sindikal dhe burokratik kishin rënë në dorë të grupeve të paligjshme që përdornin taktikat e dorës së fortë për ta ushtruar pushtetin. Nëpër rrethe, të pushtetshmit shpesh gëzonin mbështetjen e policisë dhe të gjyqësorit në funksion të interesave të tyre dhe në dëm të interesave të të varfërve. Të varfrit ndërkohë ishin të detyruar të hynin në marrëdhënie padron-klient për të mbijetuar.⁵⁰

Korrupsioni dhe mashtrimi nga ana e zyrtarëve publikë ishin të përhapura, ndërsa humbjet ekonomike nga mungesa e efikasitetit në sektorin publik qenë të mëdha. Sipas çmuarjeve të IGR-së, humbja në të ardhurat buxhetore për shkak të korrupsionit dhe të mungesës së efikasitetit në dogana dhe tatime ishte më shumë se 5 për qind e PBB-së.⁵¹

IGR-ja jepte disa rekomandime për ta përmirësuar qeverisjen e sektorit publik të vendit:

- Fuqizimi i sistemeve të llogaridhënies nëpërmjet përforcimit të rolit të parlamentit, reformimit të gjyqësorit, shtrëngimit të llogaridhënies në financat publike, nxitjes së transparencës dhe fuqizimit të shoqërisë civile
- Rritja e decentralizimit
- Rigjallërimi i reformës administrative duke u fokusuar te stimujt, rezultatet, caktimi dhe ngritja në detyrë në bazë të meritave, një sistem i besueshëm mbikëqyrjeje dhe delegimi i autoritetit mbi çështjet e personelit dhe të financave
- Shfrytëzimi i potencialit të qeverisjes elektronike
- Mobilizimi i mbështetjes për reformën

⁴⁹ Empowerment and Poverty Reduction. (Fuqizimi dhe ulja e varfërisë). Libër burimor, instrumente dhe praktika 15 – Shqyrtimet institucionale dhe të qeverisjes, Banka Botërore (2002)

⁵⁰ Po aty

⁵¹ Po aty



SHTOJCA 4. DOKUMENTET MBËSHTETËSE

Accrual Practices and Reform Experience in OECD Countries (Praktikat me të drejta dhe detyrime të konstatuara dhe përvoja nga reformat), Moretti, OECD Publishing, Paris (2017)

Material historik mbi prezantimin e procesit të llogaridhënies së brendshme, Hudson A. dhe GOVNET, OECD DAC GOVNET (2009)

Building Effective, Accountable, and Inclusive Institutions in Europe and Central Asia: Lessons from the Region (Ndërtimi i institucioneve efektive, llogaridhënëse dhe përfshirëse në Evropë dhe Azinë Qendrore: mësimet nga rajoni), Grupi i Bankës Botërore (2020)

Choosing the wrong drivers for whole system reform (Përzgjedhja e faktorëve të gabuar shtytës për reformën e sistemit në tërësi), Michael Fullan (2011)

Përmbledhje e informacioneve të lidhura me efektin e mundshëm, përfshirë kostot, të zbatimit të kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara në sektorin publik dhe analizë teknike e përshtatshmërisë së SNKSP-ve të veçanta. Hartuar për Komisionin Evropian, PwC(2014)

Empowerment and Poverty Reduction. (Fuqizimi dhe ulja e varfërisë). Libër burimor, instrumente dhe praktika 15 – Shqyrtimet institucionale dhe të qeverisjes, Banka Botërore (2002)

Getting added value out of accruals reforms (Si t'ua shtosh vlerën reformave mbi bazën me të drejta dhe detyrime të konstatuara) OECD Journal on Budgeting: Vëllimi 2018/1, Moretti dhe Youngberry, OECD (2018)

Implementing Accrual Accounting in the Public Sector (Zbatimi i kontabilitetit me të drejta dhe detyrime të konstatuara në sektorin publik) dokument teknik dhe manual, Canavagh e të tjerë, Departamenti i Çështjeve Fiskale i FMN-së (shtator 2016)

Is Cash Still King? – Maximising the benefits of accrual information in the public sector (A është paraja ende mbreti? – Maksimizimi i përfitimeve që sjellin informacionet me të drejta dhe detyrime të konstatuara në sektorin publik), Metcalf dhe Sanderson, International Federation of Accountants dhe Association of Chartered Certified Accountants (2020)

Aktivitetet për këmbim dijes për zbatimin e Standardeve Ndërkombëtare të Kontabilitetit të Sektorit Publik – Raport mbi aktivitetet e muajve maj dhe qershor 2016, Banka Botërore (2016)

Making Public Sector Reforms Work: Political and Economic Contexts, Incentives, and Strategies (Vënia në jetë e reformave të sektorit publik: kushtet politike dhe ekonomike, stimujt dhe strategjitë), Bunse dhe Fritz, Banka Botërore (2012)

Non-Technical Drivers of Tax Administration Reform – DIAMOND Module (Faktorët shtytës jo teknikë të reformës së administrimit tatimor – Moduli DIAMANT), Ekipi Tatimor Global, Grupi i Bankës Botërore (2017)

Political Economy of Public Financial Management Reforms – Experiences and Implications for Dialogue and Operational Engagement (Ekonomia politike e reformave të menaxhimit financiar publik: përvojat dhe rrjedhojat për dialogun dhe angazhimin operativ), Fritz, Verhoeven dhe Avenia, Grupi i Bankës Botërore (2017)

Public Financial Management and Its Emerging Architecture (Menaxhimi financiar publik dhe arkitektura e re e tij), Cangiano, Curristine dhe Lazare, Fondi Monetar Ndërkombëtar (2013)

Trajnim për menaxhimin financiar publik, Fondi Monetar Ndërkombëtar (2017)

PULSAR - Model i praktikës së mirë për një dokument udhërrëfyes të reformave të kontabilitetit në sektorin publik, Banka Botërore (2018)

PULSAR – Analizë e mjedisit të kontabilitetit dhe raportimit në sektorin publik të vendeve përfituese të Programit PULSAR, Banka Botërore (2020)

Strengthening Public Financial Management: Exploring Drivers and Effects (Fuqizimi i menaxhimit financiar publik: eksplorimi i faktorëve shtytës dhe i pasojave), material studimor pune për politikat 7084, Fritz, Sweet dhe Verhoeven, Grupi i Bankës Botërore (2014)

The Whole Elephant: A Proposal for Integrating Cash, Accrual, and Sustainability-Gap Accounts (I tërë elefanti: propozim për integrimin e llogarive me bazë monetare, llogarive me të drejta dhe detyrime të konstatuara dhe llogarive të hendekut të qëndrueshmërisë), Irwin, material pune/15/261, Fondi Monetar Ndërkombëtar (2015)

Drejt zbatimit të standardeve të harmonizuara të kontabilitetit në sektorin publik në Shtetet Anëtare, Dokument Pune i Brendshëm i Komisionit Evropian (2013)

PROGRAMI PULSAR

MENAXHOHET NGA:

BASHKËFINANCOHET NGA:



 Federal Ministry
Republic of Austria
Finance

CFRR 
**Centre for Financial
Reporting Reform**



 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