



PERSPEKTIVA PËR
TË ARDHMEN



FLETËPALOSJE

**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



FLETËPALOSJE MBI FAKTORËT SHTYTËS TË REFORMAVE TË KONTABILITETIT NË SEKTORIN PUBLIK¹

PËRSE KA RËNDËSI KONTABILITETI I SEKTORIT PUBLIK (KSP) DHE RAPORTIMI FINANCIAR I SEKTORIT PUBLIK?

Qeverive u besohet administrimi i burimeve publike dhe realizimi i një game të gjerë shërbimesh publike në mënyrë të shëndoshë dhe të qëndrueshme dhe me efektivitet të kostos. Vendet përballen me mangësi të ndjeshme në raportimin financiar, të cilat cenojnë qëndrueshmërinë, ku përfshihet edhe raportimi jo transparent i deficiteve fiskale dhe i borxhit shtetëror.

Informacioni cilësor financiar i dalë nga një paketë solide standardesh ndërkombëtare çon në një vendimarrje më të mirë në mbështetje të krijimit dhe shpërndarjes së burimeve. Ai mbështetet llogaridhënie, rrit transparencën fiskale, nxit njëtrajtshmërinë dhe mundëson krahasueshmërinë me homologë të tjerë brenda rajonit dhe në mbarë botën.

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 të njëjtat pikënisje, bazë aftësish dhe FAKTORË SHTYTËS. Është e rëndësishme të njihet ky fakt kur vjen puna te vendosja e objektivave të reformës në një vend.

ÇFARË ËSHTË FAKTORI SHTYTËS?

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. Pa një faktor shtytës, nuk ka shumë zhvillime.

“Faktori shtytës i duhur”: (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. 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).

Nga ana tjetër, “faktori shtytës i gabuar” është ai që: (i) mund të ngjajë 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. Faktorët shtytës të gabuar 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.

¹ Materialin e plotë: “PULSAR – Faktorët shtytës të reformave të kontabilitetit në sektorin publik” e gjeni në internet: <https://cfr.worldbank.org/publications/pulsar-drivers-public-sector-accounting-reforms>

LLOJET E FAKTORËVE SHTYTËS TË REFORMËS SË KSP-SË

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 objektivitete dhe mund të trajtohen në mënyrë relativisht beninjë dhe jo konfliktuale.

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 të brendshëm janë ata që vijnë nga brenda vendit.

Faktorët shtytës të jashtëm janë ata që vijnë nga jashtë vendit.

FAKTORËT SHTYTËS TË REFORMËS SË KONTABILITETIT NË SEKTORIN PUBLIK

FAKTORË SHTYTËS TEKNIKË

(jo politikë, të prekshëm, të lehtë për t'u vlerësuar dhe trajtuar me objektivitete)

FAKTORË SHTYTËS JO TEKNIKË

(ekonomia politike, të paprekshëm, të vështirë për t'u vlerësuar dhe trajtuar me objektivitete)

TË BRENDSHËM

- Shtytje për më shumë transparencë dhe llogaridhënie
- Shtytje për menaxhim më të mirë të burimeve strategjike
- Shtytje për rritje të ndërgjegjësimit dhe përmirësim të menaxhimit të kostove
- Shtytës të përgjithshëm që kërkojnë kontabilitet më të mirë publik p.sh. shtytje për pozicion më të mirë fiskal, menaxhim më të mirë të risqeve financiare

- Institucionet – qeveria, legjislatura, gjykatat, mediat, OJQ-të, institucionet formale dhe joformale
- Interesat – përfshirë objektivat e veçantë të aktorëve të ndryshëm
- Idetë – opsionet e politikave dhe rekomandimet e nxjerra nga studimet deskriptive dhe vlerat normative: si është dhe si duhet të jetë; dritaret e mundësisë

TË JASHTËM

- Për të monitoruar përmbushjen e detyrimeve të qeverisë për borxh të tepruar sipas nenit 126 të BE-së
- Për të qenë në përputhje me kërkesat për raportim ESA2010 dhe me Direktivën e Këshillit 2011/85/BE
- Standardet rajonale ose ndërkombëtare të kontabilitetit si SNKSP-të, nisma për SEKSP-të
- Rregullat, treguesit fiskalë,
- Vlerësimi i financave publike – REPF, PEFA, OBI etj.
- Softueri i burimeve të ndërmarrjes (ERP), donatorët, institucionet financiare ndërkombëtare

- Agjencitë e vlerësimit kreditor
- Kreditorët komercialë, mbajtësit e borxhit publik
- Faktorët shtytës globalë, d.m.th., faktorët shtytës të jashtëm që nuk janë pjesë e komunitetit të institucioneve donatore

OBJEKTIVAT KRYESORË DHE FAKTORËT SHTYTËS PËR REFORMAT E KSP-SË NË DISA VENDE²



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 (MILOLF) 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

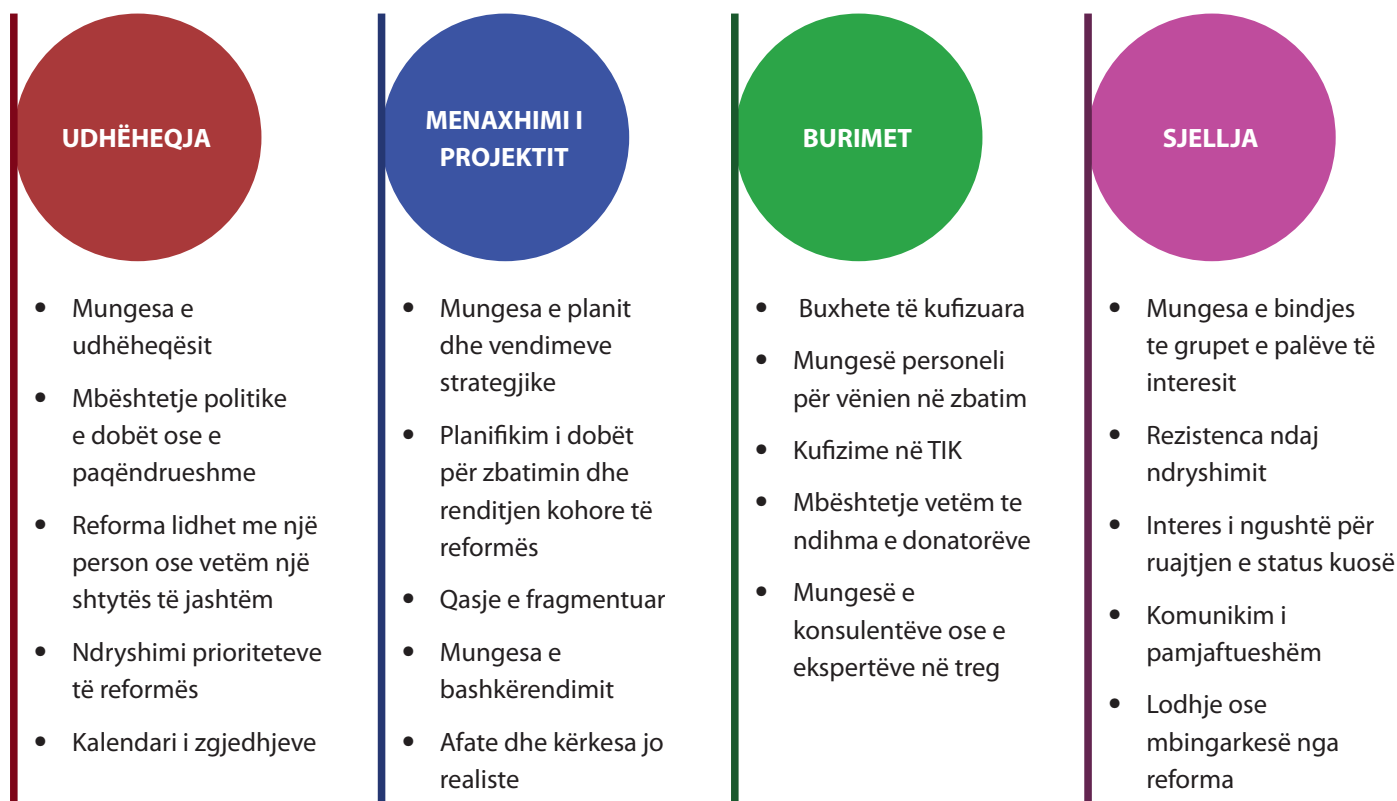
- Shtytësi i reformës ishte deficitin buxhetor për 65 vjet dhe dëshira për të zbatuar një perspektivë afatgjatë, një KBA, për të luftuar iluzionet fiskale.
- Reforma udhëhiqej nga MF por me përfshirjen e Gjykatës së Auditimit.
- Nevoja për të përfshirë bazën për reformë në legjislacion (koncepti "i vërtetë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

² Rastet e plota studimore janë në publikimin: "PULSAR - Faktorët shtytës të reformave të kontabilitetit në sektorin publik"

SFIDAT DHE PENGESAT KRYESORE 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. Si të gjitha reformat, një reformë e suksesshme e kontabilitetit në sektorin publik ka nevojë për faktorë shtytës të duhur dhe të fortë që ta çojnë përpara reformën dhe t'i kapërcejnë sfidat dhe pengesat.

Figura 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.



ASPEKTE PRAKTIKE TË FAKTORËVE SHTYTËS TË REFORMËS SË KSP-SË

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.

Në vendet e EAQ-së, reformat e KSP-së shtysën e kanë marrë nga faktorë shtytës të jashtëm teknikë dhe jo nga faktorë shtytës të brendshëm. Megjithatë faktorët e jashtëm shtytës janë efektivë në nisjen e reformës, këta janë të pamjaftueshëm për të ruajtur në kohë zbatimin dhe për të sjellë rezultate që janë të dobishme për vendimmarrësit.

Me nxitjen e partnerëve për zhvillim, reforma e KSP-së shpesh është përfshirë në strategjitë më të gjera të reformës së MFP-së.

Faktorët e brendshëm shtytës teknikë, si ata të mishëruar në akte ligjore dhe nënligjore, nuk janë të mjaftueshëm për ta zbatuar reformën e KSP-së pa mbështetje politike dhe pa bindjen e grupeve të palëve kryesore të interesit.

INSTRUMENTET PËR VLERËSIMIN E FAKTORËVE SHTYTËS TË REFORMËS SË KSP-SË

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

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.

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.

Mund të themi se nuk ka metoda të qarta dhe të lehta për vlerësimin e faktorëve shtytës jo teknikë. Instrumenti i mëparshëm i Bankës Botërore, shqyrtimet institucionale dhe qeverisëse (IGR), përqendrohej te funksionimi i institucioneve kryesore publike dhe analizonte realizueshmërinë e reformës. Shih rastet studimore dhe shembujt në shtojcat e raportit.

Dritaret e mundësive janë të rëndësishme si strategji për faktorët shtytës jo teknikë.

PROGRAM 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