

PËR NJË LLOGARIDHËNIE DHE TRANSPARENÇË TË FINANÇËS

nga Bujar LESKAJ - Kryetar i KLSH,

botuar në gazetën “Panorama”, më 25 janar 2015.



Menaxhimi i përgjegjshëm i financave publike sot paraqet një sfidë themelore në pjesën më të madhe të vendeve të botës. Sipas një vrojtimi të Fondit Monetar Ndërkombëtar të prillit 2014, numri i vendeve me rregulla fiskale është rritur nga pesë shtete në vitin 1990, në 76 në vitin 2012. Numri i vendeve me këshilla fiskale u rrit nga 6 në vitin 1990, në 25 në vitin 2013. Ndërsa numri i vendeve me plane afatmesme buxhetore u rrit nga 20 në 1990, në 130 në vitin 2008.

Sipas zv. Drejtorit të Përgjithshëm të FMN-së, z. Min Zhu, “Krizë globale ka treguar se reformimi i menaxhimit të financave publike nuk është më një alternativë, por një domosdoshmëri. Nuk ka një zgjidhje që t’u përshtatet të gjitha vendeve njëloj. Reformat duhet të përshtaten me rrethanat e veçanta të secilit vend”. Kriza financiare dhe ekonomike botërore nxori në pah

rëndësinë e menaxhimit të shëndoshë financiar publik, për të siguruar që politikat e mirë projektuara fiskale të zbatohen në mënyrë efektive.

Menaxhimi i shëndoshë i financave publike do të thotë mbajtja e një pozicioni të qëndrueshëm fiskal, caktimi i burimeve në mënyrë eficiente dhe ofrimi i mallrave dhe shërbimeve publike në mënyrë efektive. Tani shumë vende janë duke u përpjekur të rivendosin financa publike të shëndosha dhe të qëndrueshme. Mënyra se si qeveritë menaxhojnë buxhetet e tyre sot do të ketë efekte të thella ekonomike në vitet e ardhshme.

Gjatë dy dekadave të fundit, qeveritë e shumë vendeve kanë ndërmarrë reforma për të përmirësuar menaxhimin e financave publike. Idetë e reja dhe reformat janë duke ndryshuar arkitekturën e financave publike dhe synojnë të reformojnë rrënjësisht mënyrën se si qeveritë menaxhojnë paratë publike. Në plan të parë sot del rritja e llogaridhënies dhe e transparencës qeveritare.

Reformat në menaxhimin e financave publike synojnë përdorimin e informacionit të ri, të proceseve dhe rregullave për të ndryshuar sjelljen e politikanëve dhe nëpunësve publikë, për të përballuar sfidat e vazhdueshme të menaxhimit të fondeve qeveritare. Shumë shpesh, tendenca e hartuesve të politikave është që të shpenzojnë më tepër sesa të kursejnë në kohë të mira; që të përqendrohen në interesa dhe plane afatshkurtra, duke injoruar kostot e ardhshme të politikave të reja, duke anashkaluar riskun fiskal dhe gjendjen e vërtetë të financave publike.

* * *

Menaxhimi financiar publik, arti i buxhetimit, i realizimit të shpenzimeve dhe i menaxhimit të parasë publike ka pësuar një evolucion të jashtëzakonshëm që nga fundi i viteve 80 të shekullit të kaluar. Risitë kryesore të këtij ndryshimi të thellë përfshijnë, ndër të tjera, rregulla të reja ligjore për të promovuar përgjegjësinë fiskale, rregulla fiskale, rregulla të buxhetimit afatmesëm, raportimin dhe kontabilitetin aktual, buxhetimin e performancës, këshillat fiskalë dhe teknikat e reja të menaxhimit të riskut fiskal.

* * *

Shumë qeveri, nën orientimin e ekspertëve të FMN-së, kanë krijuar kuadrin ligjor për të promovuar përgjegjësinë fiskale. Ato kanë miratuar ligje që synojnë të përmirësojnë disiplinën, transparencën dhe llogaridhënien qeveritare, duke e angazhuar veten me objektiva të një politike fiskale të qartë, e cila mund të monitorohet nëpërmjet kriterëve të rrepta të raportimit dhe publikimit transparent. Një gamë e llojeve të ndryshme të legjislacionit dhe rregullave fiskale ekziston sot në botë, duke reflektuar kushtet e veçanta të vendeve të ndryshme.

Në disa vende, legjislacioni kërkon që qeveria të deklarojë parimet e politikës së saj fiskale dhe objektivat afatmesëm që ka, si dhe të raportojë nëse këta objektiva janë arritur. Në disa vende të tjera, legjislacioni i mbështet objektiva të tillë, duke imponuar kufizime numerike apo rregulla fiskale afatgjata edhe në Kushtetutë, për sa i përket deficitit buxhetor, borxhit publik, shpenzimeve ose të ardhurave publike. Të dy qasjet mund të jetë po aq efektive për të ndihmuar në menaxhimin e financave publike dhe

të politikave të tyre themelore, në mënyrë të qëndrueshme me kalimin e kohës.

Për të siguruar suksesin e qasjes, nevojitet një informacion i besueshëm, në kohë dhe gjithëpërfshirës – ende kjo një sfidë në shumë vende. Nga ana tjetër, shpesh rregullat fiskale mund t'i lënë pak hapësirë qeverisë për të bërë ndryshime thelbësore të politikës fiskale, kur është e nevojshme për t'u përshtatur me ndryshimet në rrethanat ekonomike. Kështu që, rregullat fiskale të projektuara ashtu siç duhet, janë thelbësore.

Ndërkohë, përdorimi i planifikimit buxhetor afatmesëm ka nxitur një qasje më të disiplinuar për buxhetimin dhe i ka detyruar qeveritë të shohin përtej horizontit tradicional të buxhetit të një viti, si dhe të planifikojnë kostot e ardhshme të politikave të reja. Përveçse siguron pajtueshmëri me treguesit e tjerë makroekonomikë dhe objektiva të tillë, si rritja ekonomike, mbajtja nën kontroll e inflacionit dhe e kursit të këmbimit, planifikimi buxhetor afatmesëm siguron dhe parashikueshmërinë e agjencive të përfshira drejtpërdrejt në ofrimin e mallrave dhe shërbimeve publike.

Format e reja të kontabilitetit të aplikuar dhe raportimit fiskal, me ndihmën edhe të risive të teknologjisë së informacionit, janë duke u përshtatur dhe përdorur në menaxhimin e fondeve publike nga një numër në rritje qeverish. Pa informacion të saktë, të besueshëm, të thjeshtë për t'u kuptuar dhe në kohë, qeveritë nuk mund të marrin vendime të drejta dhe të mira në lidhje me financat publike. Nga ana tjetër, në rast se nuk publikohet ky informacion, nuk ka gjasa që qeveritë të mbahen përgjegjëse për këto vendime. Raportimi i mangët fiskal i para krizës financiare dhe ekonomike

globale 2008, krahas së qenët një nga shkaqet që gjeneroi krizën, na ka dhënë paralajmërime të bollshme për problemet që i kanosen ekonomisë së një vendi, nga mungesa e cilësisë apo pa plotësia e qëllimshme në raportimin financiar dhe fiskal. Sot është e dukshme më shumë se kurrë domosdoshmëria për të përmirësuar raportimin fiskal.

* * *

Një tjetër ndryshim në peizazhin fiskal të shumë qeverive dhe qeverisjeve kudo në botë gjatë dy dekadave të fundit, e ka dhënë përqendrimi i vëmendjes në performancën e sektorit publik. Qeveritë janë përpjekur të përmirësojnë performancën e sektorit publik, duke futur një numër reformash, duke përfshirë dhe treguesit dhe mënyrat më të mira dhe të plota për të matur performancën.

Zhvillimi dhe konsolidimi i auditimeve të performancës nga ana e institucioneve supreme të auditimit (SAI-t) të vendeve të ndryshme i ka ndihmuar qeveritë e këtyre vendeve të kuptojnë më mirë rezultatet reale të politikave që ato marrin përsipër, si dhe të jenë më të përgjegjshme në efektshmërinë dhe eficiencën e programeve që hartojnë në bazë të buxheteve afatshkurtra dhe afatmesme. Krahas ndihmës së ardhur nga SAI-t, është po ashtu mjaft e rëndësishme që informacioni buxhetor dhe fiskal i qeverive t'i nënshtrohet një shqyrtimi dhe vlerësimi të pavarur nga një grup ekspertësh me emër. Në vitet e fundit, kjo ka sjellë përhapjen e këshillave të pavarur fiskalë, me një mandat për të vlerësuar dhe monitoruar supozimet themelore në formulimin e buxhetit të shtetit, si dhe zbatimin e ndikimin e politikave fiskale, përballë objektivave të deklaruar. Kur rregullat fiskale janë

në legjislacion, këshilla të tillë mund të ndihmojnë të respektohen këto rregulla.

Në raportin për zbatimin e buxhetit të konsoliduar të shtetit për vitin 2013, një nga propozimet e Kontrollit të Lartë të Shtetit ishte pikërisht ngritja e një këshilli të tillë edhe tek ne. Ky institucion nevojitet të funksionojë i pavarur nga qeveria dhe të jetë nën kontrollin e Kuvendit, të cilit duhet t'i raportojë. Praktika e deritanishme në shumë vende të Europës dhe më gjerë kanë treguar efektshmërinë e pranisë së këtyre këshillave të pavarur, në mbajtjen e qeverive të përgjegjshme për angazhimet dhe politikat e tyre buxhetore, si dhe në kuadrin e objektivave të politikave qeveritare me fondet buxhetore në dispozicion, pa dëmtuar treguesit kryesorë makroekonomikë. Përmirësimi i sistemit të menaxhimit të financave publike në vendet kandidate dhe aspirantë për anëtarësim në BE përbën një nga drejtimit themelore të Bashkimit European dhe Komisionit European, në strategjinë e tyre të zgjerimit për vitet 2015-2020. Në një linjë me këtë orientim shkojnë edhe Strategjia qeveritare e Menaxhimit të Financave Publike të Shqipërisë 2014-2020, si dhe Strategjia afatmesme e Zhvillimit të KLSH 2013-2017, e bazuar në drejtimit strategjike të INTOSAI-t 2011-2016 dhe të EUROSAT-t 2011-2017

* * *

Vendosja e një disipline të rreptë fiskale, nëpërmjet përcaktimit të rregullave fiskale të qarta, transparente dhe të përshtatshme për vendin tonë nga një këshill fiskal, me ekspertë të njohur të fushës së financave publike nga radhët e akademikëve, apo profesorë të shquar vendës apo të huaj, do të

zvogëlonin risqet me të cilat janë përballur financat tona gjatë viteve të fundit. Ky risk u vu re edhe gjatë vitit 2014, ku ngrirja e përkohshme deri në maj 2014 e investimeve kapitale shkaktoi efektin e moskryerjes së këtyre investimeve publike në nivelin e dëshiruar.

* * *

Shpreh bindjen se sa më e thelluar të jetë analiza e risqeve dhe sa më profesionale dhe jashtë ndikimeve të politikës të jetë vendimmarrja, bazuar mbi këtë analizë, aq më shpejt do të shkojmë drejt një konsolidimi fiskal aq të dëshirueshëm për financat tona publike. Sikurse e ka theksuar një personalitet i padiskutueshëm i analizës së riskut tek ne, Prof. Dr. Skënder Osmani “Baza e të dhënave është themelore për njehsimin e riskut. Duhet të përqendrohemi në analizën e riskut në sektorë të ndryshëm ekonomiko-socialë, si në burimet energjetike, drejtësi, financë, arsim, minerale, shëndetësi, rend, mjedis etj. Duhet të shikojmë mundësinë për ngritjen e një institucioni që të merret me standardet e burimeve njerëzore, natyrore, energjisë, mineraleve, etj., duke përfshirë rezervat, klasifikimin e tyre e deri në analizën e riskut, shfrytëzimin e rezervave, kontratat, etj. Në funksionimin e këtij institucioni duhet pasur parasysh edhe përvoja e vendeve të tjera”.

Kodi i Transparencës Fiskale i FMN-së, i përmirësuar në gusht 2014, kërkon nga vendet anëtare forcimin e mbikëqyrjes fiskale, duke përmirësuar llogaridhënien fiskale. Ai mbështetet në katër shtylla, që janë:

1. Raportimi fiskal, i cili duhet të ofrojë informata të rëndësishme, të plota, në kohë dhe të besueshme, për pozicionin financiar dhe performancën e qeverisë;
2. Parashikimi fiskal dhe buxhetimi, të cilët duhet të japin një panoramë të qartë të objektivave buxhetorë të qeverisë dhe të qëllimeve të politikave, së bashku me parashikime të plota, në kohë dhe të besueshme për evolucionin e financave publike;
3. Analiza dhe menaxhimi i riskut fiskal, të cilat duhet të sigurojnë që rreziqet për financat publike janë identifikuar, analizuar dhe menaxhuar, duke realizuar që vendimmarrja fiskale në sektorin publik të jetë e koordinuar në mënyrë efektive;
4. Menaxhimi i burimeve të të ardhurave, i cili duhet të ofrojë një kornizë transparente për pronësinë, kontraktimet, tatimet dhe përdorimin e burimeve natyrore.

Është realitet i punës së shumë SAI-ve (Institucioneve Supreme të Auditimit) sot në Europë dhe më gjerë, që bashkëpunojnë ngushtësisht me qeveritë në vendet e tyre, duke kontribuar që në fazat fillestare të buxhetimit me këshillim dhe orientim. Kjo, për ne si KLSH, vjen edhe si detyrë e obligim që si SAI e kërkojmë nga vetja, në zbatim të Kushtetutës, standardeve ndërkombëtare të INTOSAI-t, por edhe të dispozitave të ligjit të ri të institucionit, i cili do të miratohet gjatë këtij viti 2015 dhe që do të na mundësojë certifikimin e pasqyrave financiare të institucioneve buxhetore që auditojmë, si dhe të vetë buxhetit të konsoliduar të shtetit. Transparenca

e aktivitetit financiar publik në tërësi, por sidomos transparencë fiskale, si dhe llogaridhënia efektive, të cilat kryhen jo në formën e agjitprop-it dhe të paradës së sukseseve, por mbi bazën e një analize sa më të thelluar të risqeve dhe rrugëve që duhen zgjedhur për mënjanimin e tyre, janë mjetet e pakontestueshme për të arritur mirëqeverisjen në administrimin e fondeve publike, gjë që e kërkojnë sot me insistim të gjithë qytetarët në Shqipëri.