A joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU

Zbatimi i MFK dhe roli i NjQH: Eksperiencat e SIGMA

Noel Hepworth

Ekspert i SIGMA

OECD SIGMA

Konferenca e Tretë Rajonale për KBFP
Ankara, 4-6 qershor 2013

© OECD

1. Tiparet kryesore të MFK

Dy karakteristika kryesore të MFK janë:

1. Menaxhimi financiar
2. Kontrolli financiar – megjithëse kontrolli financiar është një pjesë e menaxhimit financiar.

Fokusi i NjQH zakonisht është tek zbatimi i standardeve të COSO. Këto standarde mund të jenë efektive vetëm me zhvillimin e përgjegjshmërisë menaxheriale. Prdorimi i standardeve të COSO përfshin zbatimin e menaxhimit financiar.

Menaxhimi financiar, dhe prandaj kontrolli financiar, të dyja varen nga ekzistenca e përgjegjshmërisë menaxheriale.

Në përmbledhje, krijimi i përgjegjshmërisë menaxheriale është themelore për reformën e MFK – ajo nuk mund të jetë «një shtesë» më vonë.

2.1 Çfarë është menaxhimi financiar

Menaxhimi financiar është garantimi se burimet financiare publike përdoren me nivelet më të larta të efiçencës dhe efektivitetit, së bashku me integritetin dhe transparencën.

Kjo menjëherë ngre këto pyetje:

1. Kush është menaxheri?
2. Kush është përgjegjës për arritjen e objektivave?
3. Kush është përgjegjës për efiçencën dhe efektivitetin?
4. Kush është menaxheri financiar?

Realiteti është që ka një hierarki të menaxhimit – menazheri i lartë ka përgjegjësinë e përgjithshme dhe çdo menaxher poshtë tij ka përgjegjësitë e veta.

Çdo menaxher është përgjegjës për:

- arritjen e objektivave në fushën përkatëse;
- efiçencën dhe efektivitetin;
- cilësinë e menaxhimit financiar në fushën e vet të përgjegjësisë.

2.2 Çfarë është menaxhimi financiar?

Ka dy mesazhe kryesore në krijimin e menaxhimit financiar:

Së pari, autoriteti menaxherial duhet të delegohet nga menaxheri i lartë (duhet të ketë strukturë të menaxhimit).

Së dyti, menaxheri është përgjegjës për menaxhimin financiar apo efiçencën dhe efektivitetin – por nëpunësi i financës nuk është.

Kjo kërkon që, për shembull:

- Strukturat menaxheriale dhe buxhetet në organizatat publike janë të harmonizuara me programet;
- Kontrolli i buxhetit nga MF ekziston, por jo më poshtë se niveli i dytë i klasifikimit të shpenzimeve, sepse menaxherët kërkojnë liri veprimi;
- Buxhetet i delegohen **në tërësi** menaxherëve në organizata;
- Menaxherët e kuptojnë se çfarë duan të arrijnë – ata kanë objektiva dhe mbajnë përgjegjësi e japin llogari.

Kontrolli i thesarit duhet të përqendrohet kryesisht tek menaxhimi i keshit dhe jo kontrolli i shpenzimeve (që duhet të jetë detyrë e çdo organizate publike).

3. Çfarë është kontrolli financiar?

Kontrolli financiar zakonisht interpretohet si elemente të COSO d.m.th. mjedisi i kontrollit, menaxhimi i riskut, aktivitetet e kontrollit, informimi dhe komunikimi, monitorimi dhe NjQH-të kërkojnë të zbatohen procedura të përshtatshme.

COSO supozon që ekziston përgjegjshmëria menaxheriale, pra, që:

- Objektivat dhe standardet e performanës ekzistojnë;
- Veprimet kryhen në mënyrë efiçente dhe efektive;
- Raportimi financiar është i besueshëm;
- Përputhshmëria me ligjet dhe rregulloret në fuqi është arritur.

Secila prej tyre është thelbësore për menaxhimin financiar.

COSO është për ti përforcuar këto për t'u ofruar besim palëve të treta.

Një menaxher i vetëm është përgjegjës për të gjithë performancën, por për të arritur atë ai ka nevojë për një organizim menaxherial cilësor për ta ndihmuar atë. Një menaxher i vetëm nuk mund të marrë të gjitha vendimet.

Pra, përgjegjshmëria menaxheriale është një parakusht i reformës së MFK.

4.1 Parakushtet për reformë të suksesshme të MFK

Theksi tek marrëdhënia ndërmjet reformës së MFK dhe menaxhimit do të thotë që **reforma e MFK duhet të trajtohet si një aspekt tjetër i reformës së Administratës Publike (PAR)**

Kjo supozon se :

- PAR punon me të njëjtat parime menaxheriale si MFK, pra, kompetencë e deleguar menaxheriale për vendime operacionale dhe menaxhimi i buxheteve me përgjegjshmëri për vendimet që janë marrë;
- Krijon struktura menaxheriale me rregulla delegimi në të gjitha nivelet brenda organizatave;
- Lejon ushtrimin e lirisë së veprimit dhe ndërmarrjen e risqeve të kontrolluara;
- Trajton problemet kryesore që pengojnë zhvillimin e përgjegjshmërisë menaxheriale, kryesisht mungesën e besimit dhe besnikërisë;
- Pranon që MFK ndryshon plotësisht rolin e nëpunësit financiar nga ai i kontrollorit duke i shtuar politikën financiare dhe këshilluesit financiar;
- Vepron sipas një kalendari që koordinohet me reformën e MFK.

4.2 Parakushtet për reformë të suksesshme të MFK

Menaxherët e kuptojnë se ata janë kryesisht përgjegjës për:

- menaxhimin financiar dhe jo nëpunësi i financave;
- arritjen e objektivave në mënyrë efiçente dhe efektive;
- Prandaj kanë nëvojë për instrumente në dispozicion për të bërë të mundur të kryejnë përgjegjësitë e tyre.

Në sistemet administrative tradicionale administratori ka një variabël financiar, d.m.th. që shpenzimi nuk e kalon buxhetin.

Në MFK, menaxheri ka tre variable:

- Kufirin e buxhetit;
- Objektivin;
- Efiçencën dhe efektivitetin.

Pra me MFK, menaxheri kërkon informacion financiar shumë më të sofistikuar që vihet në dispozicion nga sistemi i thesarit.

Po ashtu, menaxheri është përgjegjës edhe për identifikimin dhe menaxhimin e riskut, kështu ai kërkon vlerësime financiare shoqëruar me riskun.

4.3 Parakushtet për reformë të suksesshme të MFK

Roli dhe pozicioni i shefit të financës (CFO) gjithashtu ndryshon me MFK dhe duhet të përcaktohet qartë. CFO është:

- këshillues financiar i menaxherit përfshirë për çështje të riskut fiskal të ndërmarrë apo konsideruar;
- ofrues dhe analist i informacionit financiar përfshirë edhe çfarëdolloj informacioni për koston dhe menaxhimin të kërkuar nga menaxheri;
- përgatit planev financiare strategjike për të gjeneruar ndërgjegjësimin për pasojat afatgjata të vendimeve mbi politikat së bashku me aktivitetet aktuale;
- garanton që ruhen standardet e kontrollit të brendshëm financiar dhe ato mbeten të rëndësishme në të gjithë organizatën;
- vlerëson zbatimin financiar dhe nëse është e nevojshme kundërshton vendimet e papërshtatshme.
- garanton që standardet e kontrollit financiar të specifikuara nga MF zbatohen si duhet.

(Nëpunësi i financës mund të ketë edhe përgjegjësi të tjera.)

Kjo është shumë më tepër se roli i një kontrolluesi financiar dhe është një rol me status të lartë në politika.

4.4 Parakushtet për reformë të suksesshme të MFK

Garantimi që reforma e MFK trajtohet si një aspekt tjetër i reformës së menaxhimit të shpenzimeve publike; do të thotë që reformat e buxhetit dhe të thesarit janë në përputhje me reformën e MFK dhe që koha e atyre reformave është në përputhje me reformat e MFK; (MFK është rreth ekzekutimit të buxhetit!)

Por shume shpesh, reformat e buxhetit, thesarit dhe MFK trajtohen të izoluara, megjithatë reformat e buxhetit dhe të thesarit mund të kenë një impakt të rëndësishëm tek MFK.

Po ashtu, kjo mund të thotë që informacioni i kontabilitetit i dhënë nga sistemi i thesarit është i papërshtatshëm për kërkesat e tyre dhe që duhet të zhvillohen sisteme specifike informacioni të kontabilitetit, përfshirë sistemet kontabiliteti të kostos dhe menaxhimit.

5. Parakushtet nuk janë plotësuar. Pse?

1. **Nuk ka lidhje midis reformës PAR/PFM dhe reformës së MFK**. MFK është një element plotësues thelbësor i PAR dhe reformës buxhetore dhe të thesarit. Megjithatë, në praktikë reforma e MFK shpesh shihet si një reformë burokratike që iu intereson vetëm punonjësve të financës dhe kështu ka të bëjë me procedurat e kontrollit financiar. 'Vizioni' për nevojën e MFK ka humbur.
2. **Kompetenca të kufizuara të NjQH**. NjQH nuk është përgjegjëse për reformën PAR/PFM dhe nuk është e aftë të imponojë reforma të tilla ose të kërkojë që reforma të tilla të jenë të pajtueshme me reformën e MFK. Prandaj ajo duhet të zhvillojë partneritete dhe influencë, gjë që përfshin «rrjetëzim» të gjerë.
3. **Kufizime ligjore**. Futja e MFK kërkon ndryshim të konsiderueshëm të kuadrit ligjor në shumicën e vendeve. Eksperienca tregon se ndryshimi i ligjit apo nxjerrja e rregulloreve jo detyrimisht shkakton ndryshim në veprime, për shembull sepse ligje apo rregullore të tjera mund të pengojnë delegimin e kompetencës ose mund të përcaktojnë ndarazi se si duhet të organizohen strukturat menaxheriale.

6. Çfarë mund të bëjë NjQH me kompetencat e veta?

1. NjQH duhet të pranojë që nuk mund të drejtojë, por vetëm të lehtësojë, reformën menaxheriale nga platforma e MFK; kjo duhet të ndikojë tek mënyra si vepron;
2. Përpara nxjerrjes së ligjeve dhe rregulloreve, NjQH sigurohet që të gjitha ligjet dhe rregulloret e tjera janë të pajtueshme me kërkesat e MFK: kjo përfshin diskutime me ministritë e tjera të tilla si ato përgjegjëse për administratën publike dhe shërbimin civil.
3. NjQH përgatit një plan realist të reformës, duke pranuar se fushat kryesore që kërkojnë reformë nuk janë në kontroll të NjQH ose MF.
4. Drejtori i NjQH duhet të vlerësojë plotësisht efektet e plota të MFK- ajo nuk është thjesht një reformë teknike; forca e NjQH varet nga forca e MF, por drejtori i NjQH duhet të bindë ministrin për impaktin e plotë të MFK.
5. Stafi i NjQH duhet të përfshijë ekspertë me njohuri në aktivitetet e menaxhimit, buxhetit dhe thesarit.

7. Si të arrihet ndryshimi?

Praktika normale është të ofrohen seminare, konferenca dhe trajnime. Por kjo është një formë e kufizuar e menaxhimit të ndryshimit dhe në praktikë rrallë është efektive, veçanërisht kur individët janë shumë skeptikë ose përdorin qasjen 'nuk është kështu se si veprojmë ne këtu'.

Kërkohet një politikë më e sofistikuar e «menaxhimit të ndryshimit» dhe idealisht pjesë e strategjisë së RAP (PAR). Kjo duhet të fokusohet tek:

- Si mund të arrihet angazhimi dhe mund të kërkojë stimuj dhe ndëshkime;
- Trajnimet dhe seminaret mund të luajnë rol, por pjesëmarrësit marrin mesazhe të ndryshme sepse bekgraundi i tyre është i ndryshëm.
- Vetëm ekzistenca e ligjit apo rregullores për MFK nuk do të thotë se kanë ndryshuar veprimet e përditshme;

Diktatet në përgjithësi nuk funksionojnë dhe nuk është e mjaftueshme vetëm miratimi i ligjit.

8.1 Mësimet nga eksperiencat e SIGMA: lidhja e reformës MFK me reformat e tjera

Lidhja MFK < - > PAR

- Reformat ligjore të nevojshme për të zbatuar MFK shpesh nuk janë të koordinuara me ligje të tjera;
- MFK nuk mund të drejtojë reformën menaxheriale; kjo duhet të vijë nga reforma në administratën publike (PAR);
- PAR idealisht duhet të vijë përpara reformës së MFK, por zakonisht nuk ndosh kështu dhe dy politikat e reformave nuk integrohen;

Lidhja MFK < - > PFM

- Mungesa e lidhjes mes reformës MFK dhe reformës së shpenzimeve publike përgjithësisht do të thotë që reforma e MFK konsiderohet si një aktivitet i pavarur;
- Reformat e buxhetit dhe të thesarit shpesh kryhen pavarësisht nga impakti tek MFK;
- Si rezultat, demostrimi i «vizionit» për qëllimin e reformës MFK shpesh ose humbet, ose nuk vlerësohet dhe rezultati është që shumë nga reforma e MFK bëhet vetëm një çështje e nëpunësit të financës dhe pastaj një shqetësim për proceset burokratik.

8.2 Mësimet nga eksperiencat e SIGMA: mungesat e reformës MFK

- Arësyet për reformën e MFK ('vizioni') nuk u komunikohen mirë menaxherëve
- Vetëm ekzistenca e ligjit apo rregullores për MFK nuk do të thotë se kanë ndryshuar veprimet e përditshme
- Ata që merren me politikën e MFK nuk marrin në konsideratë nevojën për «besim, besnikëri dhe përgjegjshmëri»
- Politikat e MFK nuk japin 'instrumentet' që kanë nevojë menaxherët, nuk tregojnë se si ato do të sigurohen

8.3 Mësime nga eksperiencat e SIGMA: pasojat e mungesës së koordinimit të reformës PAR/PFM me reformën MFK (1)

Menaxhimi financiar

- Objektivat kur ekzistojnë janë të paqarta dhe informacioni për performancën rudimentar, pa afate kohore
- Vetë buxhetet janë shumë të hollësishme për të lehtësuar përgjegjshmërinë menaxheriale dhe nuk kanë lidhje me nevojat menaxheriale

Delegimi i autoritetit

- Përgjegjësia e deleguar shpesh kufizohet tek prokurimi, dhe jo menaxhimi i buxhetit përkatës në tërësi
- Hierarkitë menaxheriale nuk ekzistojnë në realitet

8.4 Mësime nga eksperiencat e SIGMA: pasojat e mungesës së koordinimit të reformës PAR/PFM me reformën MFK (2)

Kontrolli

- Kontrolli financiar dhe menaxhimi financiar supozohet të jenë të njëjta kur kontrolli financiar është pjesë e menaxhimit financiar;
- Kontabiliteti kuptohet vetëm si llogaritja e shpenzimit përkundrejt buxhetit.

Monitorimi nga NjQH

- Përgatitjet për vlerësimin e performancës së MFK priren të fokusohen tek ekzistenca e proceseve burokratike: raportet e zakonshme të vetëvlerësimit nga ana e tyre mbështeten tek masat e proceseve burokratike.

8.5 Mësime nga eksperiencat e SIGMA: nevojat themelore

- Lidhja e reformës së MFK me reforma të tjera
- Duhet të ketë hierarki në zhvillimin e MFK – jo çdo drejtim njekohesisht
- Më shumë përpjekje kërkohen për menaxhimin e ndryshimit – ndryshimi nuk vjen për shkak të nxjerrjes së rregulloreve dhe ligjeve, ose zhvillimit të disa seminareve
- Rritja e profilit të NjQH dhe zhvillimi i partneriteteve dhe rrjeteve

8. Konkluzion

Në tërësi, ministritë e financave duhet të pranojnë se NjQH ka vetëm kontroll të kufizuar mbi cilësinë dhe afatin e prezantimit të MFK sepse shumë vendime kryesore janë jashtë kompetencës së saj.

Si rezultat duhet të vihet një theks më i madh tek partneritetet e bashkëpunimit me organizata të tjera dhe Ministria e Financave duhet të inkurajojë dhe mbështesë NjQH për këtë.