



SIGMA

Mbështetje për Përmirësimin e Qeverisjes dhe të Menaxhimit
Iniciativë e përbashkët e OECD dhe Bashkimit Europian, financuar kryesisht nga BE

MENAXHIMI DHE KONTROLLI FINANCIAR I AGJENCIVE PUBLIKE

DOKUMENTI I SIGMA-s Nr. 32, 2001

Ky dokument është përgatitur me mbështetjen financiare të Bashkimit Europian. Pikëpamjet e paraqitura në të nuk përfaqësojnë mendimin zyrtar të Bashkimit Europian dhe nuk pasqyrojnë domosdoshmërisht pikëpamjet e OECD-së dhe të vendeve anëtare të saj apo të vendeve përfituese, pjesëmarrëse në Programin SIGMA.

PROGRAMI SIGMA

Programi Sigma - Mbështetje për Përmirësimin e Qeverisjes dhe të Menaxhimit në vendet e Europës Qendrore dhe Lindore - është një nismë e përbashkët e Qendrës për Bashkëpunim me Ekonomitë në Tranzicion të Organizatës për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim (OECD) dhe Programit Phare të Bashkimit Europian. Iniciativa mbështet përpjekjet për reformën e administratës publike në 13 vende në tranzicion dhe financohet kryesisht nga Programi Phare i Bashkimit Europian.

Organizata për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim është një organizatë ndërqeveritare e 30 demokracive me ekonomi tregu të përparuar. Qendra e saj për Bashkëpunim me joanëtarët i kanalizojnë këshillat dhe ndihmën e Organizatës në një numër të madh çështjesh ekonomike për reformimin e vendeve të Europës Qendrore dhe Lindore dhe në ish-Bashkimin Sovjetik. Programi Phare jep grante financimi për të mbështetur vendet e tij partnere në Europën Qendrore dhe Lindore deri në fazën kur ato të jenë të gatshme të marrin përsipër detyrimet që rrjedhin nga anëtarësimi në Bashkimin Europian.

Phare dhe SIGMA u ofrojnë shërbime të njëjtave vende: Shqipëri, Bosnje-Hercegovinë, Bullgari, Republika Çeke, Estoni, Ish-Republika Jugosllave e Maqedonisë, Hungari, Letoni, Lituani, Poloni, Rumani, Sllovaki dhe Slloveni.

E krijuar në vitin 1992, SIGMA funksionon brenda Drejtorisë së Menaxhimit Publik të OECD-së, që u ofron politikëbërësve informacione dhe ekspertizë në lidhje me menaxhimin publik dhe lehtëson kontaktet dhe shkëmbimin e përvojave midis menaxherëve të sektorit publik. SIGMA u ofron vendeve përfituese akses në një rrjet administratorësh publikë me përvojë, informacione krahasuese dhe njohuri teknike që lidhen me Drejtorinë e Menaxhimit Publik.

SIGMA synon:

- Të ndihmojë vendet përfituese në përpjekjet e tyre për qeverisje të mirë për të përmirësuar efikasitetin administrativ dhe për të nxitur personelin e sektorit publik t'u përmbahet vlerave demokratike, etikës dhe respektimit të shtetit ligjor;
- Të ndihmojë për krijimin e kapaciteteve vendase në nivelin e qeverisjes qendrore për t'u bërë ballë sfidave të globalizimit dhe planeve të integritimit në Bashkimin Europian; dhe
- Të mbështesë nismat e Bashkimit Europian dhe të vendeve të tjera donatore për t'iu ardhur në ndihmë vendeve përfituese për reformimin e administratës publike dhe për të kontribuar në koordinimin e aktiviteteve të donatorëve.

Në të gjithë punën e saj, kjo iniciativë i jep përparësi të lartë lehtësimit të bashkëpunimit midis qeverive. Kjo praktikë përfshin ofrimin e mbështetjes logjistike për krijimin e rrjeteve të nëpunësve të administratës publike në Europën Qendrore dhe Lindore, si edhe midis këtyre nëpunësve dhe homologëve të tyre në demokraci të tjera.

SIGMA punon në pesë fusha teknike: Strategjitë e Zhvillimit të Administratës Publike, Politikëbërja, Koordinimi dhe Rregullimi, Buxhetimi dhe Alokimi i Burimeve, Menaxhimi i Shërbimit Publik, dhe Auditimi dhe Kontrolli Financiar. Përveç këtyre, një Njësi e Shërbimeve të Informacionit shpërndan materiale të botuara dhe në internet mbi tema të menaxhimit publik.

Për më shumë informacion mbi Programin Sigma, shihni faqen tonë të internetit:

<http://www.sigmaxweb.org>

Të drejtat e autorit: OECD

Ky material është botuar për herë të parë në gjuhën angleze nën titullin: *Financial Management and Control of Public Agencies*.

OECD autorizon përdorimin e këtij materiali pa pagesë, për qëllime jofitimprurëse. Të gjitha kërkesat për përdorim për qëllime fitimprurëse ose për marrjen e të drejtave të përkthimit të materialit duhet të dërgohen në adresën elektronike rights@oecd.org.

PARATHËNIE

Të gjitha shtetet anëtare të BE-së si dhe shtetet e Europës Qendrore e Lindore përdorin agjenci të llojit dhe përmasave të ndryshme si pjesë të sistemit të tyre të administratës publike. Forma ligjore e tyre ndryshon gjerësisht nga njëri shtet në tjetrin në varësi të traditës ligjore dhe të sistemit të administrimit të tyre. Agjencitë Publike, nëse planifikohen dhe menaxhohen siç duhet, sigurojnë një mundësi për decentralizimin e administratës publike, duke arritur një transparencë më të lartë në veprimtarinë e qeverisë dhe në përmirësimin e efikasitetit me të cilën arrijnë shërbimet publike tek përdoruesit e tyre përfundimtarë. Agjencitë mund të përdoren gjithashtu për arsye të përfitimit ekonomik dhe social, dhe vërtetë ndonjëherë ato merren si gurë themeli për të ndërtuar dhe ecur drejt zgjidhjeve më radikale, si për shembull në privatizimin e shërbimeve të ofruara nga qeveria. Megjithatë, agjencitë mund edhe të keqpërdoren për qëllime të kundërshtimit të parimeve të qeverisjes së mirë dhe të menaxhimit të shëndoshë financiar. Ato mund të përbëjnë një burim të mungesës së efikasitetit, të shpenzimeve të parregulluara dhe të fshehta dhe të favorizimit e korrupsionit politik.

Ky dokument pati si fillesë kërkesën e bërë nga Ministria e Financave e Republikës së Çekisë për konsulentë nga Programi SIGMA, për hartimin e dispozitave të reja ligjore lidhur me menaxhimin financiar të agjencive publike. Megjithatë, nuk mund t'i referohemi këtij subjekti duke shmangur një kontekst më të gjerë. Ky dokument e ka zgjeruar trajtimin përtej qëllimit të kërkesës fillestare. Ai sjell në vëmendje praktikën dhe përvojën e pesë Shteteve Anëtare të BE-së, që i përkasin sistemeve ligjore dhe strukturave të administrimit mjaft të ndryshme. Ky dokument trajton çështje të cilat lidhen me menaxhimin financiar të agjencive publike, por trajton gjithashtu, me më pak hollësi, çështje të tjera që lidhen me strukturën ligjore dhe atë të qeverisjes. Në këtë fushë mjaft komplekse nuk ekziston asnjë praktikë e mirë për t'u marrë si "model". Praktika më e mirë ndërkombëtare është ende në evoluim. Për më tepër, ne rekomandojmë një qasje të kujdesshme nga shtetet të cilat janë të prirura për të ndërruar elementët e modeleve të agjencive të zbatuara në shtete të tilla si Zelanda e Re, Suedi dhe Mbretëri e Bashkuar. Reformuesit duhet të marrin në konsideratë dhe të analizojnë më parë nëse strukturat ligjore dhe administrative janë të krahasueshme, dhe nëse vendi i tyre ka dhe mund të zbatojë sistemet e nevojshëm rregullatorë, të kontrollit dhe të raportimit të hapur.

Duke shmangur zgjidhje të thjeshta, ky dokument përmban rekomandime që politikëbërësit në Europën Qendrore dhe Lindore duhet t'i marrin në konsideratë përpara se të përfshihen në reformat e rëndësishme në këtë fushë.

Larry O'Toole ishte menaxheri i këtij projekti dhe ka shkruar kapitujt hyrës, nën drejtimin e Richard Allen, SIGMA. Autorët e kapitujve ishin Daniel Tommasi (Francë), Peter Van der Knapp (Holandë), NunoVittorino (Portugali), Åke Hjalmarsson (Suedi) dhe Colin Talbot (Mbretëri e Bashkuar).

Për më tepër informacion, ju lutem kontaktoni Bob Bonwitt, Drejtori i Programit SIGMA.

Ky dokument dhe dokumente të tjerë të programit SIGMA mund të gjenden në faqen zyrtare të SIGMA-s: www.sigmaweb.org

PASQYRA E LËNDËS

PROGRAMI SIGMA	2
PARATHËNIE	3
PASQYRA E LËNDËS.....	4
PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE.....	6
KAPITULLI 1. MENAXHIMI DHE KONTROLLI FINANCIAR I AGJENCIVE PUBLIKE.....	11
1. Hyrje.....	11
2. Përmbledhje e raporteve të vendeve.....	13
KAPITULLI 2. HARTIMI I KUADRIT TË MENAXHIMIT DHE KONTROLLIT FINANCIAR TË AGJENCIVE PUBLIKE — QASJE QË PROPOZOHEN	19
1. Hyrje.....	19
2. Përdorimi i agjencive në organizimin e qeverisë.....	20
3. Rreziqet kryesore.....	22
4. Elementët e zgjedhur të kuadrit të menaxhimit dhe të kontrollit financiar: qasjet e propozuara	23
KAPITULLI 3. RAPORTI I VENDIT, FRANCA.....	38
PJESA I. NJË VËSHTRIM I PËRGJITHSHËM	39
1. Institucioni publik (IP).....	39
2. Ndërmarrjet Publike	41
3. Rregullime të tjera institucionale.....	42
PJESA II: <i>INSTITUCIONI PUBLIK</i>	46
1. Kuadri institucional	46
2. Asetet dhe detyrimet.....	50
3. Kontrolli i buxhetit dhe auditimi	53
4. Hartimi dhe zbatimi i buxhetit.....	56
BIBLIOGRAFIA.....	65
KAPITULLI 4. RAPORTI I VENDIT, HOLANDA	66
1. Hyrje.....	66
2. Agjencitë në Holandë: origjina dhe arsyet historike.....	66
3. Holanda: Një profil horizontal me elementë vertikalë	69
4. Sektorët vertikalë: universitetet, spitalet dhe muzetë	82
BIBLIOGRAFIA.....	86
KAPITULLI 5. RAPORTI I VENDIT, PORTUGALIA.....	87
1. Hyrje.....	87
2. Administrata publike në Portugali — një pamje e përgjithshme.....	87
3. Përmbledhje e rregullave të përgjithshme mbi menaxhimin financiar të agjencive publike	97
BIBLIOGRAFI.....	103
KAPITULLI 6. RAPORTI I VENDIT, BRITANIA	105
1. Pamje e përgjithshme e sistemit në Britani.....	105
2. Muzetë	111

3. Spitalet.....	114
4. Universitetet	120
5. Zyra e Auditimit të Shtetit.....	127
REFERENCAT	128
KAPITULLI 7. RAPORTI I VENDIT, SUECIA.....	129
1. Sektori i madh publik — Administrata e vogël e qeverisjes qendrore	129
2. Struktura administrative e qeverisjes qendrore.....	129
3. Agjencitë e qeverisjes qendrore.....	130
4. Modele të tjera	133
5. Disa vëzhgime	138

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Pothuajse të gjitha vendet, për një kohë të gjatë, kanë përdorur agjencitë publike (AP) si një formë organizimi për fusha specifike të administratës publike dhe të shërbimeve publike. Gjatë dy dekadave të fundit, vendet e BE-së dhe, në përgjithësi, vendet e zhvilluara, kanë krijuar agjenci të reja me ritme të shpejtuara. Qeveritë e vendeve në tranzicion të Europës Qendrore dhe Lindore (EQL) kanë trashëguar një numër agjencish nga regjimet e mëparshme, si dhe kanë krijuar agjenci të tjera për të vënë në jetë detyrat e reja dhe për të përshpejtuar modernizimin e administratës publike.

Ky material synon të hedhë dritë mbi dilemat e veçanta që lindin lidhur me buxhetin dhe kontrollin financiar të agjencive publike. Këtu *nuk* trajtohen çështje shumë themelore që kanë të bëjnë me atë nëse qeveritë duhet të përdorin agjencinë si formë të organizimit dhe, në rast se bëhet një gjë e tillë, për çfarë detyrash dhe me cilën strukturë. Ky material duhet t'u shërbejë vendeve në tranzicion dhe vendeve në zhvillim kudo dhe, bile, edhe vendeve të zhvilluara që ndeshen me probleme me agjencitë publike apo edhe në rast se parashikojnë të ndërmarrin reforma në këtë fushë. Sidoqoftë, ky material është hartuar kryesisht për vendet në tranzicion të rajonit të Europës Qendrore dhe Lindore që përgatiten për pranim në BE.

Kapitulli 1 përshkruan qëllimin e materialit, trajton çështjen e agjencisë publike në raport me pranimin në BE si dhe paraqet një përmbledhje të kapitujve për secilin vend.

Materiali bazohet mbi vëzhgimin e bërë në pesë vendetë Europës Perëndimore, të zgjedhur në mënyrë të tillë që të pasqyrojnë një larmi traditash dhe trajtimesh të administrimit dhe të menaxhimit publik. Suedia përfshihet këtu për shkak të një tradite nordike të gjatë në përdorimin e agjencive publike; Mbretëria e Bashkuar si një përfaqësuese e një shkolle radikale të mendimit “Menaxhimi i Ri Publik” duke pasur një theks të fuqishëm në përdorimin e tregut; Franca si përfaqësuese e një sistemi centralist, por gjithashtu modern, që ka lëvizur më ngadalë për hapjen e sektorit publik ndaj forcave të tregut; Holanda si një vendi cili mban një qëndrim të balancuar si dhe Portugalia, si një vend i ri në modernizim me një traditë centraliste të fortë. Në Kapitujt 3 deri 7, raportet e ekspertëve të këtyre vendeve përshkruajnë sistemet e tyre ligjore, institucionet dhe praktikat që rregullojnë krijimin dhe kontrollin e agjencive publike si dhe motivet dhe shqetësimet që u japin formë këtyre sistemeve.

Kapitulli 2 është një ese mbi mënyrën se si duhet bërë menaxhimi financiar dhe kuadri ligjor i kontrollit të agjencive publike duke u mbështetur si në përvojat e pesë vendeve të mësipërme ashtu edhe në parimet, përgjithësisht të pranuar, lidhur me menaxhimin e shpenzimeve me synim ofrimin e qëndrimeve që duhen mbajtur për çështje themelore. Një përmbledhje e shkurtër e përvojave ndërkombëtare identifikon motivet që i kanë çuar disa vende të përdorin formën e organizimit të agjencisë që në fillim të shekullit 20-të. Ndërkohë që këto agjenci kanë shërbyer për një kohë të gjatësi mjete të arritjes së qëllimit të përgjithshëm në Suedi dhe në Francë, përdorimi tyre në vende të tjera ka qenë i kufizuar vetëm për qëllime të posaçme si infrastrukturë, misionet rregullatore si dhe për sjelljen e ekspertizës nga jashtë në procesin e politikave për t'u ndjekur. Që nga vitet 1980-të, ka pasur një interesim shumë të madh për modelin e agjencisë në shumë vende, të shtyra kryesisht nga presioni për të kufizuar shpenzimet dhe për ta bërë më të përgjegjshëm shërbimin ndaj qytetarëve.

Është e qartë se ka një numër përfitimesh aktuale dhe të mundshme në të ardhmen nga përdorimi i agjencive (efikasitet dhe eficiencë më të madhe, marrëdhënie më të ngushta me klientin, shërbim të një cilësie më të lartë). Në të njëjtën kohë, vëzhguesit janë të shqetësuar nga një numër problemesh aktuale dhe potenciale si dhe nga fakti që pretendimet lidhur me përfitimet nuk mbështeten ende nga vlerësime të besueshme. Në fakt, ekziston një debat thelbësor midis akademikëve dhe specialistëve në terren në lidhje me nivelin në të cilin vendet kanë arritur përfitimet e pritshme nga krijimi i agjencive si dhe lidhur me dëmin kolateral që mund të shkaktojnë ato. Shqetësimet lidhur me përgjegjshmërinë e pakësuar politike janë të dukshme në disa vende, duke çuar bile edhe në një kthim prapa.

Me pak fjalë, krijimi i agjencive nuk mund të shihet si një “pilulë magjike” për të shëruar “sëmundjet” administrative. Fakti që krijimi i agjencive sjell një numër përfitimesh por edhe rreziqe potenciale nënvizon nevojën që kanë vendet në tranzicion për të analizuar me kujdes problemet e tyre administrative si dhe për të shqyrtuar të gjitha mundësitë përpara se të vendosin për strukturën e menaxhimit të një agjencie. Pyetja nuk duhet të jetë “ku mund të përdoren agjencitë?”, por pyetja më e gjerë dhe më themelore që duhet shtruar është se “cilat janë problemet të cilat hasen me organizimin aktual dhe se cila do të ishte zgjidhja më e

mirë?” Një analizë e tillë mund të tregojë se problemet mund të zgjidhen nëpërmjet një reforme administrative më të drejtpërdrejtë dhe me më pak rreziqe. Nëse në fund të fundit arrihet në përfundimin se disa funksione duhet të organizohen në mënyrë të pavarur, rishikimi i alternativave duhet të përfshijë modelet e shumta të organizimit të përdorura në vendet e Europës Perëndimore për të përcaktuar funksione jashtë hierarkisë standarde të ministrive; bëhet fjalë për zyra qendrore, komisione, komitete ndërministrorë dhe borde këshillimore, përveç agjencisë publike në të gjitha format e larmishme të saj.

Përballë këtij konteksti të përvojave dhe pasigurive ndërkombëtare, ky dokument identifikon më tej menaxhimin specifik financiar dhe rreziqet e kontrollit që shoqërojnë llojin e organizimit në agjenci publike. Vetë liria e veprimit që përbën tiparin thelbësor të agjencive hap derën për një numër të ri rreziqesh si: përdorimi i parave dhe i asetëve publike, jo për ato qëllime të parashikuara nga qeveria dhe parlamenti; shtimi i huamarrjes publike përtej kufijve të miratuar; krijimi i mundësive të reja për korrupsion; komprometimi i të drejtave të qytetarëve pa korigjimin e tyre si dhe neglizhimi i masave të llogaridhënies si transparenca, raportimi dhe auditimi financiar. Rreziqe të tjera që janë specifike për vende të ndryshme nuk mund të trajtohen këtu, por janë dy probleme të përbashkëta për të gjitha vendet që mund të vihen në dukje: në rast se nuk ka njerëz të trajnuar apo nëse mungojnë sistemet e përshtatshme të informacionit, do të jetë i pamundur ushtrimi i kontroleve të cilësisë së lartë; dhe, në rast se organet qendrore të vetë administratës nuk kanë praktika efektive të buxhetimit dhe të kontrollit, shpresat për vendosjen e standardeve të larta për agjencitë në varësi janë të pakta.

Kapitulli 2 përfshin qasjet e rekomanduara që vendet në tranzicion duhet të marrin parasysh në hartimin dhe zbatimin e kuadrit ligjor të menaxhimit dhe kontrollit financiar për agjencitë publike. Këto rekomandime paraqiten më poshtë. Ato nuk jepen si një arkitekturë gjithëpërfshirëse për menaxhimin e agjencisë, as edhe si “praktikat më të mira” për arsye se përvoja ndërkombëtare nuk e justifikon akoma pretendimin për fjalën “më të mira”. Sidoqoftë, qasjet që sugjerohen shpresohet të paraqesin një praktikë të shëndoshë dhe të përshtatshme për cilindo vend që planifikon të kryejë reforma.

1. Zgjedhja dhe klasifikimi i modeleve të agjencisë

Qasjet që propozohen:

- Reformatorët nuk duhet të importojnë ndonjë model të huaj të agjencive publike, por duhet të kërkojnë të analizojnë objektivat specifike, rreziqet dhe stimujt menaxherialë që janë më të rëndësishmit në vendin e tyre.
- Përvoja e vendeve të zhvilluara tregon se një klasifikim kuptimplotë i agjencive përbën një element shumë të rëndësishëm, në qoftë se një iniciativë për reformë synon të shkojë përtej ciklit tipik të ndryshimeve përmes provave dhe gabimeve.
- Do të ishte një praktikë e shëndoshë klasifikimi i grupimeve të agjencive në përputhje me shkallën e pavarësisë së tyre, duke bërë rregullimet e vogla të nevojshme me anë të ligjeve që përcaktojnë agjencitë individuale. Sidoqoftë, pranohen edhe klasifikimet e mbështetura në kritere të tjera, në qoftë se ato pasqyrojnë problemet apo shqetësimet e veçanta të vendit. Ndonjëherë, mungesa e aftësive administrative do të diktonte përdorimin e një klasifikimi të thjeshtë por jo perfekt, me disa dallime të pakta por shumë të qarta, sikurse ka bërë Portugalia.

2. Zgjedhja e shkallës së përshtatshme të pavarësisë

Qasja që propozohet: Përcaktimi me kujdes i objektivave dhe analiza e metodave të veprimit përbëjnë bazën e përshkrimit të natyrës dhe shkallës së pavarësisë që i duhet një agjencie për të plotësuar me efektivitet detyrat e saj. Kombinimi i pavarësisë me mekanizmin e llogaridhënies përbën një element thelbësor në projektimin e një agjencie. Për të siguruar disiplinë në përdorimin dhe projektimin e agjencive, legjislacioni duhet të shprehë qartë procesin e duhur vendimmarrës për miratimin e krijimit të agjencive.

3. Statusi ligjor

Qasja që propozohet: Nga pikëpamja logjike, pika e nisjes është ofrimi i statusit ligjor privat për agjencitë e mëdha që shesin në treg produkte dhe shërbime ose që trajtohen sikur të jenë organizata fitimprurëse ose gati-fitimprurëse (p.sh. të tilla janë ato që përcaktojnë objektiva financiare, prodhojnë llogari të stilit komercial, etj.) dhe i statusit ligjor publik për të gjitha agjencitë e tjera. Përtej kësaj, secili vend duhet të përcaktojë rregullat për krijimin e personaliteteve ligjorë të veçantë mbi bazën e mjedisit ligjor dhe administrativ të veçantë. Sidoqoftë, një konsideratë e përgjithshme dominuese është garantimi, qoftë në ligjet e përgjithshme administrative, qoftë në ligjet themeluese të agjencisë, që agjencitë e veçanta nuk janë kaq të

pavarura sa që të jenë në gjendje të sfidojnë qeverinë për çështje që përbëjnë shqetësim legjitim. Individët ose pozicionet në ministritë e linjës dhe/ose në Ministrinë e Financave duhet të përcaktohen në mënyrë të qartë si kanale të ligjshme për veprimtarinë mbikëqyrëse të qeverisë.

4. Asetet e pronës së patundshme

Qasja që propozohet: Përdorimi nga ana e agjencisë e aseteve të patundshme duhet të mbikëqyret në shkallën e nevojshme për të garantuar që përdorimi të kryhet në mënyrë strikte brenda mandatit të agjencisë. Agjencitë e mëdha me orientim fitimprurës duhet të lejohen të zotërojnë dhe të menaxhojnë pronën e patundshme, pa ndërhyje nga ana e qeverisë, përveçse përmes miratimit nga ana e aksionerit të planit të biznesit dhe/ose të buxheteve të investimeve. Vendimet që mund të marrin agjencitë e tjera për të ndryshuar përdorimin e tokës ose tjetërsimin e saj duhet t'i nënshtrohen analizës dhe miratimit nga ana e autoriteteve qeveritare. Në rastet e veçanta të agjencive, që si detyrë kryesore kanë të blenë dhe të shesin tokë, ligji i themelimit të tyre duhet t'i përjashtojë ato nga një mbikëqyrje e hollësishme nga ana e qeverisë, por duke vendosur kushte dhe procese strikte që sigurojnë që të gjitha transaksionet me pronën janë domosdoshmërisht brenda mandatit të tyre.

5. Huamarrja

Qasja që propozohet: Huamarrja e agjencisë duhet t'i nënshtrohet mbikëqyrjes së qeverisë në mënyrë proporcionale me shkallën e përgjegjësisë që merr shteti për ripagimin e huasë. Për agjencitë e mëdha me orientim fitimprurës, për të cilat qeveria nuk garanton në mënyrë të qartë borxhet, masat për mbikëqyrjen duhen të kufizohen tek roli i aksionerit dhe/ose atij që i caktohet një rol i tillë, në mënyrë që të minimizohen perceptimet e një garancie të nënkuptuar. Për agjencitë fitimprurëse të dobëta dhe për të gjitha agjencitë e tjera, duke qenë se qeveritë nuk mund të shmangin përgjegjësinë për borxhet e tyre, duhet të kërkohet paraprakisht miratimi i Ministrisë së Financave për të gjitha agjencitë që marrin hua nga huadhënës të jashtëm. Si borxhi që agjencia i ka qeverisë ashtu dhe borxhet e agjencisë për të cilat qeveria ka vënë garanci duhet të bëhen të njohura në dokumentet e buxhetit të shtetit dhe duhet të vihen mënjanë shuma të caktuara vjetore për të mbuluar humbjet e mundshme.

6. Politikat për të ardhurat e agjencisë

Qasja që propozohet: Politikat për të ardhurat e agjencisë duhet të analizohen nga qeveria në kuadër të buxhetit vjetor ose në kuadrin e një procesi të strukturuar në mënyrë të veçantë. Është një praktikë e shëndoshë e qeverive që të kufizojnë ndërhyrjen e tyre në politikën e të ardhurave të agjencive fitimprurëse vetëm për rastet me kompetencë monopoli ose me kompetencë për vendosjen e tarifave. Për agjencitë e tjera, një rregull bazë që do të përbënte një praktikë të shëndoshë do të ishte mbulimi i plotë i kostos. Përjashtimet që mund të propozohen nga agjencitë do të kenë nevojë për miratimin e kësaj politike nga qeveria.

7. Programet që kërkojnë para në dorë të administruara në emër të qeverisë

Qasja që propozohet: Buxhetet që jepen nga ndonjë agjenci për programe që kërkojnë para në dorë duhet të mbahen në një llogari tërësisht të ndarë nga buxheti administrativ për të shmangur, dhe që shihen edhe nga publiku që shmangin, "rrjedhjen" e mundshme të fondeve të programit në fonde për rroga të larta, në fonde për akomodime në zyra apo për komoditete të tjera.

8. Fondet e dhuruara

Qasja që propozohet: Fondet e dhuruara për agjencitë duhet të shoqërohen gjithmonë me kushte me shkrim lidhur me synimet dhe menaxhimin e tyre. Këto masa qëndrojnë jashtë sferës së regjimit të përgjithshëm të menaxhimit dhe kontrollit të agjencisë. Sidoqoftë, në këtë drejtim, Ministria e Financave duhet të rregullojë praktikën e ministrive donatore.

9. Analiza dhe kontrolli i buxhetit të agjencive të financuara nga të ardhurat e vetë atyre dhe që veprojnë në lidhje të ngushtë me tregjet komerciale

Qasja që propozohet: Analiza e buxhetit dhe metodat e kontrollit për agjencitë e financuara nga vetë të ardhurat e tyre dhe që veprojnë në lidhje të ngushtë me tregjet komerciale duhet të modelohen sipas shembullit të korporatave që veprojnë mbi bazën e të drejtës private, me një analizë të posaçme dhe karakteristika të posaçme të kontrollit që i shtohen modelit vetëm për fusha të veçanta me rrezik real. Kërkesat dhe standardet për kontrollin e menaxhimit dhe auditimin e jashtëm duhet të përcaktohen në ligje ose rregullore.

10. Analiza dhe kontrolli i buxhetit të agjencive që varen për veprimtarinë e tyre në një masë të madhe nga mbështetja e buxhetit të shtetit

(a) Buxhetimi i shpenzimeve bruto përkundrejt kontributit neto të qeverisë?

Qasja që propozohet: Të gjitha miratimet e buxhetit të agjencisë duhet të mbështeten mbi një analizë të shpenzimeve bruto dhe jo vetëm të kontributit të buxhetit të shtetit, dhe i njëjti informacion duhet të përfshihet në dokumentet e buxhetit për parlamentin. Shuma e kontrolluar duhet të jetë kontributi neto i buxhetit për agjencitë fitimprurëse dhe shpenzimet bruto për të gjitha agjencitë e tjera. Në rastin e dytë, kontrolli mund të jetë më elastik kur janë përmirësuar teknikat e menaxhimit.

(b) Procesi i hartimit të buxhetit; ruajtja e standardeve të buxhetimit qeveritar duke bërë kujdes për pavarësinë e agjencisë.

Qasja që propozohet: Shumica e vendeve duhet të mbajnë një shqyrtim tradicional të buxhetit me orientim drejt inputit duke pasqyruar të dhëna të mjaftueshme që garantojnë që qeveria i njeh dhe miraton mënyrën se si agjencitë i shpenzojnë paratë publike. Standardet normale të analizës (të tilla si prioriteti i qeverisë, ekonomia, efikasiteti, eficienta, etj.) duhet të përdoren. Përdorimi i teknikave të menaxhimit të performancës, si në pikën (e) më poshtë, duhen inkurajuar për të përforcuar procesin e analizës. Respekti ndaj pavarësisë së agjencisë duhet treguar nëpërmjet procedurave të thjeshtësuara. Me sa të jetë e mundur, ministrinë mëmë duhet të drejtojnë analizën e buxhetit. Duke vepruar mbështetur në parametrat bazë të përcaktuara nga Ministria e Financave, ato kanë fleksibilitetin për të përshtatur kërkesat për informacion dhe procesin me karakteristikat e agjencive të veçanta.

(c) Mbikëqyrja e plotësimin me staf dhe e shpenzimeve të personelit

Qasja që propozohet: Mbikëqyrja e qeverisë për plotësimin me staf dhe i shpenzimeve të personelit të agjencive duhet të jetë në proporcion me rëndësinë që kanë këto zëra në buxhetin e agjencisë. Ndërsa, në parim, efikasiteti i agjencisë mund të rritet po të zbuten kufizimet për plotësimin me staf dhe pagesën e tij, për shumicën e vendeve është veprim i zgjuar të analizohet me hollësi buxhetet për shpenzimet për personelin atje ku ata përbëjnë një faktor madhor kostoje. Në rast se disa agjenci kanë kompetencë për të krijuar nëpunës civilë nëpërmjet vendimeve të tyre për punësim, mbikëqyrja dhe auditimi, të ngjashëm me dispozitat e ligjit për shërbimin civil, mund të jenë të nevojshëm për të shmangur sjelljet korruptuese apo shfaqjen e këtyre qëndrimeve.

(d) Kontrolli gjatë ekzekutimit të buxhetit.

Qasja që propozohet: Këto agjenci jofitimprurëse duhet të mbesin në sistemin e Thesarit dhe t'i nënshtrohen auditimit nga ana e institucionit të lartë të auditimit në rast se nuk ka përjashtim që të justifikohet bazuar në meritat e tyre individuale. Ndërkohë që metodat e kontrollit *ex ante* mund të jenë të nevojshme për një periudhë afatshkurtër, prioritet duhet të jetë futja e praktikave të kontrollit të menaxhimit në përputhje me standardet e specifikuar nga Ministria e Financave si dhe puna që duhet bërë për përmirësimin e tyre deri në atë pikë sa të eliminohen krejtësisht ndërhyrjet e palëve të treta.

(e) Praktikave të menaxhimit të performancës; marrëdhëniet me buxhetin dhe kontrollin.

Qasja që propozohet: Vendet në tranzicion duhet të venë theksin tek buxheti i orientuar drejt inputeve dhe tek proceset e kontrollit duke promovuar, në të njëjtën kohë, edhe teknikat e menaxhimit të performancës për t'i bërë këto procese më efikase dhe jo për t'i zëvendësuar ato. Projektuar dhe zbatuar në mënyrë sistematike, kontrolli i menaxhimit, llogaritja e kostos dhe auditimi i brendshëm janë praktika që ka shumë mundësi të japin rezultate shumë shpejt. Ndërkohë që reformat gjejnë zbatim, si hartimi i buxhetit ashtu dhe kontrolli i tij duhet të bëhen më efikase duke hapur kështu edhe mundësinë për të përmirësuar më tej procedurat për mbikëqyrjen e agjencisë.

11. Shitja e të mirave private në konkurrencë me sektorin privat

Qasja që propozohet: Normalisht, agjencive publike duhet t'u ndalohet shitja e produkteve apo shërbimeve që janë të mira private të vëna lirisht në dispozicion nga furnizuesit e sektorit privat. Në rrethanat kur ato e bëjnë një gjë të tillë, rregullat e kontrollit duhet të jenë ndërtuar në mënyrë të tillë që të sigurojnë që çmimi i shitjes të mos jetë i subvencionuar dhe, ashtu siç ndodh në Holandë, të kërkohet që aktiviteti tregtar të jetë tërësisht i ndarë nga pikëpamja organizative dhe e kontabilitetit dhe në fund të privatizohet.

12. Llogaridhënia dhe raportimi

Qasja që propozohet: Llogaridhënia dhe raportimi nga ana e agjencive fitimprurëse duhet të përputhen me standardet më të larta të sektorit privat. Aktivitetet financiare të agjencive jofitimprurëse duhet të bëhen të njohura publikisht dhe të pasqyrohen tërësisht në raportet financiare të qeverisë. Standardet e llogaridhënies dhe e raportimit të tyre duhet të jenë të njëjta me ato që bën qeveria e cila, nga ana e saj, duhet të veprojë në përputhje me standardet e pranuar ndërkombëtare.

KAPITULLI 1. MENAXHIMI DHE KONTROLLI FINANCIAR I AGJENCIVE PUBLIKE

Kapitujt 1 dhe 2 janë shkruar nga Z. Larry O'Toole, konsulent i SIGMA-s, mbështetur në punimin e mëparshëm të kryer nga Profesor Sue Richards i Universitetit të Birminghamit, kontributi i të cilit vlerësohet me mirënjohje

1. Hyrje

Pothuajse të gjitha vendet, prej kohësh, kanë përdorur agjencitë publike (AP) si një formë organizimi për fusha specifike të administrimit publik dhe të shërbimeve publike. Gjatë dy dekadave të fundit, vendet e BE-së dhe, në përgjithësi, vendet e zhvilluara, kanë krijuar agjenci të reja me ritme të shpejtuara. Qeveritë e vendeve në tranzicion të Europës Qendrore dhe Lindore (EQL) kanë trashëguar një numër agjencish nga regjimet e mëparshme, si dhe kanë krijuar agjenci të tjera për të vënë në jetë detyrat e reja dhe për të përshtetur modernizimin e administratës publike.

Ky material synon të hedhë dritë mbi dilemat e veçanta që lindin lidhur me buxhetin dhe kontrollin financiar të agjencive publike. Këtu *nuk* trajtohen çështje shumë themelore që kanë të bëjnë me atë nëse qeveritë duhet të përdorin agjencinë si formë të organizimit dhe, në rast se bëhet një gjë e tillë, për çfarë detyrash dhe me cilën strukturë. Është e qartë se në mjaft vende ka një numër përfitimesh aktuale dhe të mundshme për të ardhmen që nxisin krijimin e agjencive, ashtu sikurse ka edhe një numër problemesh aktuale dhe potenciale që shqetësojnë vëzhguesit. Ky botim trajton një fushë të rëndësishme të problemeve të mundshme, që agjenci të krijuara posaçërisht për të pasur liri dhe pavarësi në realizimin e misionit të tyre, mund ta përdorin këtë liri në forma që shtrembërojnë objektivat financiare të qeverisë dhe të parlamentit. Autoritetet financiare në qeveri duhet të ndërtojnë një strukturë të menaxhimit dhe kontrollit financiar që të sigurojë se përfitimet e agjencive mund të arrihen pa rrezikuar disiplinën fiskale dhe eficientë.

1.1 Qëllimi dhe audiencia

Ky botim duhet t'u shërbejë vendeve në tranzicion dhe vendeve në zhvillim kudo, bile edhe vendeve të zhvilluara që ndeshin probleme me agjencitë publike apo që kanë ndërmend të ndërmarrin reforma në këtë fushë. Sidoqoftë, botimi është hartuar kryesisht për vendet në tranzicion në rajonin e Europës Qendrore dhe Lindore të cilat përgatiten për t'u pranuar në BE.

Projekti bazohet në sondazhet e bëra në pesë vende të Europës Perëndimore. Ky kapitull shpjegon mjedisin e këtij studimi, qëllimin që ka dhe përmbledh kapitujt e vendeve. Kapitulli 2 është një ese mbi mënyrën se si duhet bërë menaxhimi financiar dhe kuadri ligjor i kontrollit të agjencive publike duke u mbështetur si në përvojat e këtyre pesë vendeve ashtu edhe në parimet, përgjithësisht të pranuar, lidhur me menaxhimin e shpenzimeve me synim ofrimin e qasjeve që duhen mbajtur për çështje themelore. Kapitujt 3-7 përmbajnë raportet e vendeve që përshkruajnë rregullat, institucionet dhe praktikën e tyre për krijimin dhe drejtimin e agjencive publike.

Vendet që kanë marrë pjesë në sondazh janë zgjedhur në mënyrë të tillë që të pasqyrojnë një larmi traditash dhe qëndrimesh ndaj administrimit dhe menaxhimit publik. Suedia përfshihet këtu për shkak të një tradite nordike të gjatë në përdorimin e agjencive publike; Mbretëria e Bashkuar si një përfaqësuese e një shkolle radikale të mendimit "Menaxhimi i Ri Publik"¹ me një theks të veçantë në përdorimin e tregut; Franca si përfaqësuese e një sistemi centralist, por gjithashtu modern, që ka lëvizur më ngadalë për hapjen e sektorit

¹ Menaxhimi i ri publik (*New Public Management*) përbën një filozofi të reformës së administratës publike që ka fituar përparësi gjatë dekadës së kaluar, sidomos në vendet me traditë anglo saksone, si në Australi, Zelandën e Re, Mbretërinë e Bashkuar dhe në Kanada. Theksi vihet në futjen e metodave të menaxhimit të sektorit privat dhe në përdorimin ose imitimin e një sjellje konkurruese tregu. Reformat tipike përfshijnë aspekte të tilla si përcaktimi i qartë i rezultateve dhe i objektivave, alokimi i burimeve për matjen e performancës, elasticiteti më i madh përsa i përket punësimit dhe shpërblimit, ulje e kostos dhe rritje e disiplinës së punës si dhe shpërbërja e ministrive monolitike drejt njësive të decentralizuara apo agjencive që fokusohen në produkte apo detyra të përcaktuara qartë. Qoftë efikasiteti i këtyre reformave në vendet ku ato janë zbatuar si dhe përshtatshmëria e tyre për vendet në zhvillim janë një çështje për debat midis qarqeve akademike dhe njerëzve që i vënë në zbatim. Për më shumë informacion shikoni publikimin SIGMA, *Menaxhimi i shpenzimeve qeveritare në vendet në tranzicion (Managing Government Expenditures in Transitional Countries)*.

publik ndaj forcave të tregut; Holanda si një vend i cili mban një qëndrim të balancuar si dhe Portugalia, si një vend i ri në modernizim me një traditë të fortë centraliste.

Autorëve të raporteve për vendet në fjalë iu kërkua që të identifikonin, së pari, strukturat dhe rregullat “horizontale” apo të përgjithshme, në të gjithë administratën qeveritare duke bërë përshkrimin e klasave të agjencisë. Sektorë të veçantë “vertikalë” – universitetet, spitalet dhe institucionet kulturore - janë të një interesi të veçantë për disa vende të EQL-së dhe raportet e tyre iu referohen atyre. Sidoqoftë, balanca e përpjekjeve i kushtohet përshkrimit dhe analizës së klasave horizontale.

Agjencitë publike mund të jenë të pozicionuara në çfarëdo niveli qeveritar – qendror, rajonal apo vendor. Ky fokusim është i ndryshëm në secilin prej vendeve të vëzhguara në varësi të ndarjes së përgjegjësisë mes niveleve të qeverisjes. Megjithatë, për qëllimet e këtij projekti, autorëve iu kërkua të përqendroheshin kryesisht në agjencitë e nivelit të qeverisë qendrore.

Përcaktimi me saktësi i “agjencisë publike” që të ketë kuptim në vende që kanë tradita ligjore dhe kultura administrative të larmishme është i vështirë. Për qëllimet e këtij studimi, lista e mëposhtme përmban karakteristikat e përshkrimit të punës:

- Organizata vepron me një shkallë të caktuar pavarësie nga drejtimi politik, qoftë ai ministër apo ndonjë drejtues tjetër politik;
- Drejtimi strategjik i organit përcaktohet nëpërmjet ligjit themeltar, kartës apo kontratës që mund t’i shtohet, deri në atë masë që lejohet nga rregullat, sipas udhëzimeve të dhëna nga një ministër apo ndonjë drejtues tjetër politik;
- Organizata menaxhon buxhetin e saj në mënyrë të pavarur, por brenda një kuadri rregullash të përcaktuara nga qeveria;
- Financimi bëhet nga kombinimi i të ardhurave nga vetë burimet e tyre me kontributet e alokuara për to dhe me subvencionet për investime dhe/ose për veprime operationale nga buxheti i shtetit;
- Asetet e organit zotërohen publikisht dhe nuk mund të përdoren për përfitime private;
- Natyra dhe shkalla e llogaridhënies publike përcaktohen nga ligji dhe tradita.

Ndonëse ky qëndrim është më pak se tërësisht i kënaqshëm, në qoftë se ndërmarrim krahasime ndërkombëtare, ai ofron një qasje pragmatike për të ecur përpara. Ashtu sikurse e tregon qoftë edhe një vëzhgim i shpejtë i përvojës ndërkombëtare, termi agjenci publike, kur përdoret nga një qeveri kombëtare, në fakt mbart me vete çfarëdolloj kuptimi që qeveria dëshiron t’i japë atij.

Ky studim nuk i analizon si një klasë të veçantë ndërmarrjet që janë pronë shtetërore, këto entitete korporative tek të cilat qeveria është kryesisht aksionere e vetme. Megjithatë, në shumë vende, ka një “zonë gri” që është rezultat i ndryshimeve të bëra apo edhe të propozuara kohët e fundit në statusin ligjor të ndërmarrjeve. Ndërmarrjet në formën e agjencive publike janë të futura tek kompanitë që zbatojnë të drejtën publike; agjencitë fitimprurëse dhe kompanitë ligjore publike i nënshtrohen juridiksionit të së drejtës private, tërësisht ose pjesërisht; pronësia mbi kompaninë transferohet pjesërisht tek sektori privat ose synohet për privatizim në të ardhmen; ndërmarrjet që mbesin në formën e agjencisë publike nxiten për të përdorur praktikatat menaxhuese dhe financiare të sektorit privat. Për shkak të këtij fluksi të madh, shumica e raporteve për vendet përfshijnë informacion mbi ndërmarrjet shtetërore dhe një pjese të vëzhgimeve të bëra në Kapitullin 2 mbi agjencitë tregtare mund të jenë të zbatueshme gjithashtu edhe për ndërmarrjet që janë pronë shtetërore.

Së fundmi, duhet të vihen në dukje edhe disa përjashtime të tjera. Bankat qendrore dhe institucionet e auditimit të lartë nuk janë përfshirë në këtë vëzhgim për shkak të natyrës së tyre të veçantë². Agjencitë e sigurimeve shoqërore ose fondet ekstra buxhetore duken të mëdha në shumicën e vendeve europiane, por strukturat e tyre shpesh kushtëzohen nga rrymat filozofike shoqërore, sociale që përshkojnë programet si dhe nga pjesëmarrja e partnerëve socialë në qeverisjen e tyre.

Për shkak të këtyre kompleksiteteve, në këtë vëzhgim, agjencitë e sigurimeve shoqërore nuk janë analizuar si një klasë më vete. Po kështu, as agjencitë rregullatore nuk janë veçuar për analizë si një grup më vete.

² Informacion mbi një aspekt të rëndësishëm të drejtimit të bankës qendrore gjendet në SIGMA, Materiali Nr. 24, Banka Qendrore, Praktikatat e Auditimit.

Raportet e bëjnë të qartë se vendet kanë agjenci të kategorive të ndryshme të pajisura me fuqi rregullatore, por do të ishte i nevojshëm një studim tjetër i specializuar që të bënte krahasimin e funksioneve rregullatore të organizatës, si për shembull, përtej kufijve kombëtarë.

1.2 Pasojat e hyrjes në BE

Vendet e EQL-së janë të saktë kur vlerësojnë të gjitha reformat administrative nën dritën e kërkesave për pranim në Bashkimin Europian. Duhet nënvizuar se nuk ka rregulla specifike të BE-së lidhur me përdorimin e agjencive apo qoftë edhe për qeverisjen e agjencisë, me përjashtim të regjimit të rëndësishëm të kontrollit financiar që vendoset mbi ndonjë organ që është i përfshirë në menaxhimin e fondeve të BE-së. (Këto rregulla nuk analizohen këtu, por një shpjegim i plotë mund të gjendet në publikimin e SIGMA-s me titull *Menaxhimi i Shpenzimeve Qeveritare në Vendet në Tranzicion*).

Në të njëjtën kohë, anëtarësimi në BE nuk ushtron ndikime të rëndësishme të tërthorta në zhvillimin e sektorit publik. Asnjë vend që aspiron anëtarësimin në BE nuk duhet të përcaktojë statusin e agjencive të veta dhe rregullat e menaxhimit të tyre, pa shqyrtuar me kujdes pasojat e veprimeve të tilla për anëtarësimin në BE, si vijon: përkufizimi i sektorit publik në përputhje me kriteret e Eurostat-it vjen nga përcaktimet e deficitit dhe të borxhit publik, të përshkruara në Traktatet e Mastroitit dhe të Amsterdimit; përkufizimi i sektorit të mbrojtur publik ndikohet nga vendimet e Gjykatës Europiane të Drejtësisë mbi punësimin rezervë; rregullat e tregut të brendshëm përcaktojnë se cili shërbim publik do të përballet me konkurrencën; dhe autoritetet e konkurrencës të BE-së marrin vendime që kanë efekt në statusin dhe qeverisjen e disa shërbimeve të komunikimit, si zyrtat postare.

Qeveritë e vendeve të Europës Qendrore dhe Lindore që projektojnë reforma për agjencitë këshillohen që të kërkojnë mendimin e ekspertëve ligjorë dhe financiarë të cilët janë mjaft të përgatitur në lidhje me kërkesat e hollësishme që kanë të bëjnë me standardet e BE-së.

2. Përmbledhje e raporteve të vendeve

2.1 Franca – Kapitulli 3

Konteksti administrativ në Francë karakterizohet, nga njëra anë, nga një rrjet i gjerë kontrollesh që organizohen nga Ministria e Financave dhe, nga ana tjetër, nga një personel zyrtarësh publikë të cilët, përmes një periudhe të gjatë trajnimit dhe pune, zotërojnë artin e qeverisjes. Vetë sistemi administrativ ligjor dhe rrjetet e fuqishme horizontale të krijuar përmes trajnimeve dhe përvojave të përbashkëta mes zyrtarëve të lartë publikë, kanë provuar të jenë mjaft elastikë gjatë revolucionit menaxherial të këtyre viteve të fundit.

Praktika franceze e përdorur prej një kohe të gjatë është përdorimi i entiteteve ligjore të ndara nga ministritë hierarkike për ushtrimin e shumicës së detyrave qeveritare; përjashtim bëjnë funksionet “prerogative mbretërore” të mbrojtjes, policisë, drejtësisë dhe të politikës së jashtme. Sektori publik përmbledh një larmi formash ligjore organizimi, por autori i raportit për Francën e ka përqendruar vëmendjen në institucionin publik (*IP*) (*établissement public*) si modelin më tipik të agjencisë publike, dhe si njërin nga më kuptimplotët për këtë vëzhgim. Duke qenë se ai është vetëm njëri prej modeleve të shumta franceze të organizimit, kjo përmbledhje ndjek shembullin e raportit mbi vendin, por duke ruajtur termin *institucion publik* (*établissement public*). Dallohen dy tipe kryesore. Institucionet publike ‘administrative’ përbëjnë numrin më të madh. Institucionet publike ‘industriale dhe tregtare’ gëzojnë një shkallë më të madhe pavarësie, që fillimisht synonte të lejonte krijimin e një efijence konkurruese; mirëpo ky synim është shtrirë më tej edhe te disa organizata të preferuara me funksione thjesht administrative, me sa duket për të krijuar më shumë elasticitet në administrim. (Disa institucione publike “profesioniste”, që nuk janë diskutuar në tërësinë e tyre, janë shoqëri biznesi dhe profesionistësh që, në thelb, administrohen dhe financohen nga anëtarët e sektorit privat të tyre). Institucionet publike të të dyja tipeve janë gjetur të dobishme, veçanërisht kur një veprimtari ka nevojë për bashkëpunim mes shtetit dhe një profesioni, si për shembull, në fushën e bujqësisë, apo të kujdesit shëndetësor.

Për të krijuar një kategori të ndërmarrjeve publike është i nevojshëm ligji i parlamentit. Me “kategori” kuptohet një numër ndërmarrjesh publike që janë nën të njëjtin autoritet administrativ si dhe që kanë objektiva të ngjashme. Pas krijimit të kategorisë me ligj, NP-të individuale mund të krijohen me dekret të qeverisë. Aktualisht ka rreth dyqind kategori. Çdo NP-ë përbën një entitet publik ligjor. Në parim, aktiviteti i agjencive “industriale dhe tregtare” mbështetet tek e drejta private, kurse veprimtaria e NP-ve të tjera

mbështetet tek e drejta publike. Sidoqoftë, duket se ka një spektër të gjerë kombinimesh të mundshme të attributeve ligjore.

Brenda parametrave të gjerë të specifikuar në legjislacionin e kategorisë (marrëdhëniet me autoritetet mbikëqyrëse, ngritja dhe përbërja e bordit të drejtorëve), dekreti për themelimin e secilës NP-ë specifikon një gamë të qartë kompetencash, privilegjesh dhe procedurash mbikëqyrjeje që konsiderohen të përshtatshme për rastin individual. Duket se Franca, në krahasim me vendet e tjera, zakonisht i jep më shumë kompetenca agjencisë dhe rregullave të qeverisjes. Duke i përshtatur faktorë të tillë si procesin themelor të vendimmarrjes, menaxhimin e aseteve, zgjedhjen e personelit dhe procesin e shpërblimit si dhe hartimin e buxhetit dhe të rregullave të ekzekutimit, synimi është të krijohet një agjenci e përshtatur, në mënyrë unike, për çdo detyrë specifike. Madje edhe autoriteti i zbatueshëm ligjor mund të shtresëzohet. Disa NP-ë të fushës së industrisë dhe tregtisë mund të kenë disa funksione që të kalojnë në vartësi të autoritetit ligjor të së drejtës publike, ndërkohë që disa agjenci ligjore publike mund t'u nënshtrohen ligjeve të së drejtës private dhe gjykatave për disa objektiva. Pasoja e kombinuar e një qëndrimi kaq delikat mund të bëjë, që disa agjenci të kenë pothuajse po aq pavarësi sa edhe ndërmarrjet publike dhe agjenci të tjera t'i nënshtrohen një mbikëqyrjeje po aq të rreptë sa edhe një drejtori brenda një ministrie.

Ndonëse privatizimi në Francë është kryer me ritme të shpejta gjatë viteve të fundit, është e rëndësishme të vihet në dukje rasti i veçantë i NP-ve të mëdha me orientim tregtar. Rreth njëzet ndërmarrje publike të qeverisë qendrore mbesin në formën e NP-së. Disa prej tyre janë shumë të mëdha, si kompania e energjisë elektrike dhe kompanitë hekurudhore. (Kompania e telefonisë franceze është transformuar në një korporatë ligjore private dhe është pjesërisht e privatizuar). Si të gjitha NP-të industriale dhe tregtare, ndërmarrjet e këtij lloji janë nën ndikimin e të drejtës private, së paku lidhur me punësimin, marrëdhëniet industriale dhe shumicën e mosmarrëveshjeve që lindin me palë të treta. Sidoqoftë, janë shumë të rralla rastet që ato të jenë nën autoritetin vetëm të së drejtës publike apo të së drejtës private. Drejtorët e ndërmarrjeve shumë të mëdha në këtë grup emërohen drejtpërdrejt nga Këshilli i Ministrave dhe pushteti dhe ndikimi i tyre shpesh është i barabartë me atë të asaj ministrie ndaj së cilës nominalisht ata varen. Kështu, ndërsa nga pikëpamja formale ato klasifikohen në NP-të e tjera industriale dhe tregtare, këto ndërmarrje gëzojnë në praktikë një shkallë pavarësie që është unike.

Duke bërë krahasime, shumica e NP-ve të tjera i kanë kompetencat e tyre tepër të kufizuara nga kultura e përgjithshme e qeverisjes si dhe nga një kuadër universal që lejon mbikëqyrjen e qeverisë siç parashikohet në dekretet e themelimit. Në përgjithësi, autoritetet mbikëqyrëse mbi bordet e drejtorëve të agjencisë ushtrojnë shumicën e kompetencave; ministria e linjës dhe drejtorët e Ministrisë së Financave përfaqësojnë përkatësisht rolet mbikëqyrëse teknike dhe financiare dhe zakonisht takohen me zyrtarët e agjencisë para se të bëhet mbledhja e drejtorëve për të zgjidhur të gjitha çështjet e kundërshtuara. Zyrtarët e lartë të agjencisë zakonisht zgjidhen nga kuadrot profesionistë të ekspertëve të përmendur më lart.

2.2 *Holanda – Kapitulli 4*

Gjatë përshkrimit të strukturës qeverisëse, autori i këtij kapitulli mbi Holandën citon termin “shtet unitar i decentralizuar”, një përshkrim ky që përmbledh bukur balancën që karakterizon stilin administrativ. Shteti është i decentralizuar nga pikëpamja territoriale në komuna dhe provinca, kurse nga pikëpamja funksionale është i decentralizuar përmes transferimit të autoritetit publik në një numër të madh Organesh e Pavarura të Qeverisjes (OPQ) që janë përgjegjëse për kryerjen e një funksioni të veçantë, një traditë e gjatë kjo në Holandë që synonte në marrjen e një ekspertize ose njohurie të veçantë dhe sjelljen e saj në procesin qeverisës. Disa nga këto organe funksionuese kanë zyra, ose qendra lokale, gjë që u jep atyre një prani në nivel nënkombëtar. Integrimi mes organeve territoriale dhe funksionale në nivelin nënkombëtar zhvillohet në formën e shoqatave ose partneriteteve vullnetare ku një numër agjencish punojnë bashkërisht për arritjen e qëllimeve të përbashkëta, si për shembull rigjenerimi ekonomik. Në një periudhë të mëvonshme është futur “modeli i ri i agjencisë shtetërore” që synon të ofrojë elasticitet në menaxhim, duke ruajtur, në të njëjtën kohë, një përgjegjshmëri më të madhe politike se sa OPQ-të.

Organet e Pavarura të Qeverisjes janë një kategori agjencish që ligjërisht janë të ndara nga departamentet qeveritare. Këto organe janë tre llojesh: 1) agjenci që marrin ekspertë për procesin e vendimmarrjes; 2) agjenci të cilave u kërkohet të japin gjykime mbështetur në udhëzimet e përgjithshme, por që janë të pavarura nga ministri; 3) agjenci të ngritura për të lehtësuar pjesëmarrjen e ekspertëve që janë të interesuar apo të pavarur. Termi “i pavarur” në OPQ do të thotë se këto organe nuk janë në një marrëdhënie të drejtpërdrejtë hierarkike me ministrat. Shumica e OPQ-ve janë organe publike ligjore të themeluara përmes

një ligji të veçantë të parlamentit. Nuk ka ndonjë skemë të vetme qeverisjen apo vendimmarrjen për shkak të një larmie të madhe të detyrave të tyre. Përkundrazi, vendimet merren sipas secilit rast që paraqitet. Ministri që mbulon sektorin përkatës cakton detyrat, qëllimet, produktet dhe shërbimet si dhe grupin e klientëve të OPQ-së. Sipas së drejtës publike, OPQ-të që financohen nga vetë të ardhurat e tyre e menaxhojnë buxhetin në mënyrë të pavarur nga ministria që mbulon atë sektor. Ato OPQ-ë që veprojnë në bazë të së drejtës publike dhe që financohen kryesisht me grante, buxheti i tyre përgatitet nga ministria përkatëse që mbulon atë sektor. OPQ-të jo-shtetërore (d.m.th. ato agjenci që ushtrojnë funksione publike si një element të një shoqate private) zakonisht financimin e detyrave të tyre publike e bëjnë përmes tarifave për shërbimet që kryejnë.

Ndonëse OPQ përbën një model tradicional dhe të suksesshëm, vihet re një numër në rritje i këtyre llojve agjencive që i shmangen përgjegjshmërisë demokratike. Kjo është arsyeja që është krijuar një kategori e re agjencie e cila e vendos menaxhimin në një drejtim më të drejtpërdrejtë politik. Kjo formë e re, e quajtur “agjenci shtetërore” u krijua për të ndërmarrë veprime të cilat kishin nevojë për llogaridhënie përmes një procesi demokratik, por me një regjim që lejon më shumë liri dhe përgjegjësi manaxheriale, nxitjen e rezultateve të orientuara dhe rritjen e bilancit. Ministri përkatës i sektorit së bashku me Ministrin e Financave mund të vendosin që një agjenci të tillë ta bëjnë pjesë të ministrisë së vet, dhe ata lejohen për të ndërmarrë një veprim të tillë në bazë të Ligjit mbi Kontabilitetin e Qeverisë (1994).

Ngandonjëherë këto agjenci ndërmarrin të kryejnë punë të një natyre tregtare, si një aktivitet të dytë, por veprimtari të tilla duhet të jenë nën një regjim të veçantë të qartë kontrolli dhe kontabiliteti, në mënyrë që këto veprimtari të dyta të mos krijojnë konkurrencë të pandershme dhe, sa herë që do gjykohet e përshtatshme, mund të kalohen në sektorin privat.

Agjencia shtetërore mbetet nën kontrollin e ministrit, por që kryhet nëpërmjet një marrëdhënie “drejtuese” që është e përcaktuar qartë në statutin themeltar dhe e detajuar përmes protokolleve drejtuese. Në këto rregullime specifike për secilën agjenci detajohet shkalla e lirisë dhe e përgjegjësisë së menaxhimit, por në asnjë rast, nuk u jepet 100 për qind pavarësi për të caktuar çmimet dhe tarifat pasi këto vendime duhet të merren në dritën e barrës totale që bie mbi shoqërinë për pagesa të tilla. Ka një marrëveshje kuadër që specifikon regjimin për shtesat në buxhet dhe, në këtë rast, agjencia është në gjendje të mbajë dhe të transferojë një pjesë të fitimeve nga kursimet si rezultat i efikasitetit, gjë që përbën një element tjetër nxitës për përmirësimin e punës. Menaxhimi i performancës përbën një element kryesor. Shërbimet nuk mund të shndërrohen në agjenci për sa kohë dhe deri sa të arrijnë një planifikim të orientuar drejt rezultateve si dhe një regjim kontrolli. Një gjë e tillë përbën bazën e raportimit në ministrinë e sektorit përkatës. Gjykata e Auditimit e Holandës kryen auditimin, njëlloj siç e bën edhe me organizatat e tjera shtetërore.

Së fundmi, është e nevojshme të përmendet zhvillimi i ndodhur gjatë këtyre dy dekadave të fundit në statusin e agjencive publike me orientim tregtar. Sidomos gjatë viteve 1980-të, një numër i madh ndërmarrjesh shtetërore u “privatizuan” duke iu dhënë formën e kompanisë me përgjegjësi të kufizuar (shpk) dhe duke i bërë subjekt të ligjit holandez mbi kompanitë. Në disa raste u shiten 100 për qind e aksioneve. Në raste të tjera, qeveria mbajti 100 për qind të aksioneve apo një pjesë të tyre. Të dyja këto rastet e fundit u konsideruan si hap kalimtar drejt privatizimit të plotë. Rastet kur qeveria ushtron kryesisht rolin e rregullatorit në këto kompani janë jashtë qëllimit të këtij raporti. Por, sidoqoftë, nëse qeveria ka rolin e pronarit, praktikat kryesore përshkruhen në Kapitullin mbi vendin.

2.3 Portugalia – Kapitulli 5

Portugalia është një shtet unitar me vetëqeverisje rajonale, tani për tani, për ishujt e saj. Vetëqeverisja lokale ekziston në nivelin bashkie, me dy rregullime paksa të ndryshme, për dy qytetet kryesore. Portugalia pas revolucionit është në rrugën e shpejtë drejt modernizimit, sidomos pas anëtarësimit të saj në Bashkimin Europian dhe, kohët e fundit, pas anëtarësimit në Bashkimin Monetar Europian. Megjithatë, kultura administrative ruan akoma, në mënyrë të dukshme, tradita të forta nga e kaluara e saj e një shteti autokratik dhe të centralizuar. Pas futjes në Bashkimin Europian në vitin 1986, Portugalia miratoi politika ekonomike më liberale, duke inkurajuar tendencën drejt privatizimit të kompanive publike shtetërore si dhe përdorimin e teknikave dhe metodave të ngjashme me ato të biznesit edhe në ato organizata që mbetën në sektorin publik.

Shteti merr pjesë si aksioner në një numër kompanish private që ushtrojnë veprimtarinë e tyre në bazë të ligjit mbi kompanitë private. Pas revolucionit të vitit 1974, një numër kompanish u shtetëzuan, mirëpo tashmë një numër i madh janë privatizuar, sidomos pas futjes së Portugalisë në Bashkimin Europian. Aktualisht në Portugali ka pesë kompani “publike” të cilat kryejnë funksione të tilla të rëndësishme si

operimin e hekurudhave dhe të metrosë së Lisbonës, menaxhimin e aeroporteve dhe emetimin e monedhave. Ato janë persona juridikë të veçantë dhe ndjekin synime përfitimi, por bordet e drejtorëve të tyre emërohen nga Këshilli i Ministrave dhe ato i nënshtrohen inspektimit të Inspektoratit të Përgjithshëm të Financave.

Shumica e agjencive publike në Portugali ndahen në dy grupe, në varësi të klasifikimit që u është dhënë atyre në reformën publike të kontabilitetit të vitit 1990-të – agjenci me “pavarësi administrative” ose agjenci me “pavarësi administrative dhe financiare”. Reforma e vitit 1990-të ishte një përpjekje e gjerë që synonte decentralizimin e kontrollit financiar nëpërmjet një larmie mënyrash.

Statusi i pavarësisë administrative u krijua me qëllim që të përdorej për shërbime që nuk krijojnë sasi të rëndësishme të të ardhurave. Nëse më parë shpenzimet operative kërkonin miratimin paraprak nga ana e Ministrisë së Financave, tashmë shpenzimet operative të këtyre agjencive mund të fitohen në rast se ato janë në përputhje me ligjin, nëse janë brenda buxhetit dhe nëse klasifikohen me korrektesë dhe nëse kryhen në përputhje me parimet e ekonomisë, efikasitetit dhe efikasitetit. Menaxhimi financiar kryhet nga një këshill administrativ i përbërë nga tre anëtarë që kanë autoritetin e vetëm për çështjet financiare. Buxhetet, menaxhimi dhe planifikimi i investimeve – që të gjitha trajtohen si pjesë integrale e një shtete më të gjerë.

Statusi i autonomisë administrative dhe financiare është i jashtëzakonshëm dhe nuk përbën një rregull të përgjithshëm. Teorikisht, ky status është vetëm për agjenci që krijojnë të ardhura më të mëdha se sa dy të tretat e shpenzimeve dhe një gjë e tillë duhet deklaruar në mënyrë specifike në secilin rast. Agjencitë të cilave u është dhënë statusi i pavarësisë administrative dhe financiare janë përgjegjëse për kontrollin e veprimeve që kryejnë në përputhje me parimet kryesore të menaxhimit financiar. Kjo gjë sigurohet përmes kontrollit të brendshëm ku drejtuesit e agjencisë kanë përgjegjësinë të garantojnë se sistemet e tyre të kontrollit janë të afta ta kryejnë këtë detyrë. Ashtu si të gjitha organet e tjera shtetërore, edhe këto i nënshtrohen procesit të auditimit nga ana e Gjykatës së Auditimit.

2.4 Mbretëria e Bashkuar - Kapitulli 6

Mbretëria e Bashkuar në mënyrë të vazhdueshme ka zbatuar parimet dhe idetë e Menaxhimit të ri Publik (*New Public Management*) qysh në fillim të viteve 1980-të. Fillimisht, objektivat kryesore ishin pakësimi i shumave totale të shpenzimeve të bëra dhe rritja e përgjegjshmërisë së punonjësve të shërbimit publik dhe të shërbimeve publike, ndërkohë që i njëjti qëndrim u mbajt edhe ndaj procesit të privatizimit. Ndërmarrjet që ishin pronë publike u privatizuan – fillimisht ato që vepronin në tregje konkurruese, më vonë rastet e “monopolit natyral” duke futur institucione të reja rregullatore për mbrojtjen e interesave të “konsumatorit”. Faza përfundimtare e vuri theksin tek lidhja e kontratave dhe dhënia mundësi partneriteteve midis privatit dhe publikut të marrin në pronësi asete të tjera publike. Aktualisht janë vetëm disa raste specifike të ndërmarrjeve publike, veçanërisht Zyra Postare dhe Korporata Britanike e Transmetimeve (British Broadcasting Corporation (BBC)).

Ashtu si dhe Holanda, Mbretëria e Bashkuar ka një traditë të gjatë të përfaqësimit të interesave përmes politikave që ndjek dhe procesit të shërbimeve. Tradita është zbatuar, në role të shumta dhe të ndryshme, përmes një kategori agjencish të quajtur Organ Publik Joministror (*Non-Departmental Public Body* (NDPD)), një organ që, sipas Kabinetit të Këshillit të Ministrave, “ka një rol në procesin e qeverisë kombëtare, por nuk është një ministri e qeverisë³ as edhe pjesë e një ministrie dhe që, për pasojë, ka mundësi të veprojë në një shkallë më të madhe ose më të vogël larg nga ministrat”. OPJ-të me funksione ekzekutive, zakonisht kanë një bazë statutoare të pavarur dhe e punësojnë vetë personelin e tyre. Ato veprojnë sipas një regjimi financiar që u lejon të vënë në funksionim buxhetin e tyre, por ministria e tyre “mëmë” ushtron mbikëqyrje nëpërmjet të rënit dakord me planin e korporatës dhe të biznesit. Kjo marrëdhënie historikisht ka qenë e ndryshme, por duke filluar nga vitet 1980-të, Thesari i Madhërisë së Saj⁴ (Ministria e Financave) ka vënë në zbatim disa standarde të përbashkëta lidhur me menaxhimin dhe kontrollin e OPJ-ve. Raporti mbi vendin përshkruan, disi me hollësi, skemën e qeverisjes dhe të kontrollit të OPJ-ve, duke përdorur si shembull muzeumet.

Një model tjetër i agjencisë së pavarur u shfaq në fillim të viteve 1990-të, si pjesë e një reforme të Shërbimit Kombëtar të Shëndetit (*National Health Service*). Duke iu përmbajtur ideologjisë qeveritare me orientim drejt tregut, u krijua “një treg i brendshëm” nëpërmjet ndarjes së roleve të blerësit dhe ofruesit të shërbimit.

³ Në përdorimin praktik të fjalës, departamenti në Mbretërinë e Bashkuar është ekuivalent me një ministri në vendet e tjera.

⁴ Thesari i Madhërisë së Saj, M.S.Thesari, ose thjeshtë Thesari, është emri që përdoret në Mbretërinë e Bashkuar për Ministrinë e Financave.

Spitalet e SHKSH-së dhe ofruesit e tjerë të shërbimeve të kujdesit shëndetësor u shndërruan në “truste” gjysmë të pavarur, të krijuar mbështetur në ligj, si persona juridikë të veçantë brenda SHKSH-së. Trustet i krijojnë të ardhurat e tyre përmes kontratave me mjekët e përgjithshëm dhe Departamentet Shëndetësore lokale, kontrollojnë asetet e tyre brenda disa kufijve të kërkuara nga nevoja për të nxjerrë kapitalin e harxhuar si dhe ruajnë stilin e sektorit privat të mbajtjes së llogarive dhe raportimit. Qeveria aktuale ka bërë disa ndryshime në rregullat e tregut të brendshëm, përfshirë heqjen e kërkesës që marrëdhënia midis blerësit dhe ofruesit duhet të jenë “konkurruese”.

Një tipar dallues i sistemit të Mbretërisë së Bashkuar është ekzistenca e një kompleksi të ndërlidhur standardesh që zbatohen si ndaj individëve ashtu dhe ndaj organizmave brenda sektorit publik, përfshirë edhe ato me personalitet juridik të veçantë. Sistemi përfshin rregullat e nxjerra nga Ministria e Financave lidhur me kontabilitetin, raportimin, auditimin, etj. si dhe një Komitet të Përhershëm për Standardet në Jetën Publike që propagandojnë standardete qeverisjes dhe kodet e etikës për anëtarët e bordit dhe zyrtarët. Për më tepër, agjencitë në të gjitha kategoritë i nënshtrohen auditimit nga Zyra e Auditimit të Shtetit. Ashtu sikurse thuhet në raportin mbi vendin, një rezultat i rëndësishëm është që rregullat dhe procedurat e kontrollit të menaxhimit janë të kodifikuara zyrtarisht me hollësira të mëdha për çdo agjenci. Formulimi dhe monitorimi sistematik i kontrollove të menaxhimit dallon, në mënyrë të qartë, Mbretërinë e Bashkuar nga vendet e tjera që morën pjesë në sondazh.

Vitet 1980-të panë futjen e modelit të Agjencisë Ekzekutive, që është gjerësisht e njohur dhe e diskutuar në shkallë ndërkombëtare, si Agjencia e Hapave të Mëtejshëm (*Next Steps Agency*). Duke vazhduar me vendosmëri kërkimet për përmirësim të efikasitetit dhe efikasitetit, qeveria e Mbretërisë së Bashkuar nisi të ecë drejt formës së agjencisë ekzekutive për shumicën e shërbimeve operacionale brenda qeverisë. Duke mos qenë një sistem i bazuar në ligj, vendimi përbënte një urdhër ekzekutiv që nuk kërkonte miratimin e parlamentit. Që nga ajo kohë, gjithnjë e më shumë shërbime janë trajtuar në këtë mënyrë, kështu që aktualisht ka 140 agjenci ekzekutive, që punësojnë 81 për qind të gjithë nëpunësve të shërbimit civil. Këto agjenci mbeten pjesë integrale e ministrisë, ku drejtuesi kryesor raporton tek Sekretari i Përhershëm si edhe tek ministri, por këto agjenci kanë liri të mjaftueshme për menaxhimin e buxhetit dhe të personelit dhe kanë rregulla të veçanta për kontabilitetin dhe raportimin.

Çdo propozim për krijimin e një agjencie të re ekzekutive krahasohet me alternativat e tjera (për shembull, mbajtjen e veprimtarisë brenda ministrisë, kontraktimin e shërbimit me sektorin privat apo edhe privatizimin e plotë). Kjo quhet procedura e “analizës së alternativave të mëparshme” dhe duhet të kryhet përpara se të merret vendimi për krijimin e agjencisë. Në qoftë se konfirmohet statusi si agjenci ekzekutive, hartohet një kuadër politikash dhe burimesh i cili përcakton se cilat janë kompetencat që i delegohen agjencisë. Elementi kyç në strukturën e menaxhimit është drejtuesi kryesor duke e vënë theksin tek roli i performancës individuale të tij në drejtimin e agjencisë drejt përmirësimeve të performancës. Drejtuesit kryesorë të agjencive më të mëdha caktohen si punonjës kontabël, i njëjti rol që luhet edhe nga punonjësi civil i rangut të lartë (Sekretari i Përhershëm) i një ministrie. Në dallim nga agjencitë në vendet e tjera të vëzhguara, punonjësit kontabël mund të japin llogari drejtpërdrejt tek parlamenti për mënyrën administrimit të parave publike.

Për shkak të kompetencave të gjera të mbajtura nga shteti në mungesë të një ligji të shkruar, pavarësia e agjencive ekzekutive nuk ka bazë ligjore dhe mbështetet në heqjen dorë nga këto kompetenca nga ana e vetë ministrave, duke krijuar kështu mundësinë për një numër interpretimesh. Nuk është vërtetuar që të jetë e mundur ndarja e qartë e përgjegjësiive “politike” nga ato “ekzekutive”, ashtu si parashikohet në hartimin e sistemit, as edhe përcaktimi i një kufiri të saktë mes rolit të ministrit në politika dhe rolit të drejtuesit kryesor të agjencisë. Për shkak të këtyre paqartësive të vazhdueshme, raportohet se ka një farë zhgënjimi në lidhje me dobishmërinë e këtij modeli të veçantë për të arritur përmirësimet e kërkuara të performancës.

2.5 Suedia – Kapitulli 7

Si një vend që ka përdorur agjencitë publike për më shumë se 300 vjet, Suedia përbënte një zgjedhje të natyrshme për t’u përfshirë në këtë vëzhgim. Autori i Kapitullit mbi Suedinë e karakterizon këtë vend si një vend që ka “një sektor të madh publik por me një qeveri qendrore të vogël”. Një gjë e tillë shpjegohet pjesërisht nga pesha dhe rëndësia që ka qeverisja rajonale dhe bashkiake në Suedi, që janë nivele të pavarura të qeverisë dhe që, përkatësisht, ofrojnë pjesën kryesore të shërbimeve personale publike. Ky karakterizim shpjegohet gjithashtu nga struktura e qeverisë qendrore ku një numër shumë i vogël i personelit, më pak se 4000 punonjës të zyrave qeveritare, është përgjegjës për përcaktimin e kuadrit të përgjithshëm të kontrollit të

agjencive publike, përfshirë ligjet dhe urdhëresat si dhe për përcaktimin e objektivave dhe të synimeve, për përgatitjen dhe monitorimin e buxhetit, por nuk përfshihet në veprimet e kryera për zbatimin e politikave të miratuara.

Modeli dominues i agjencisë në Suedi është një formë e vjetër administrative që paraprin epokën moderne. Rreth 300 nga këto agjenci, që punësojnë rreth 200 000 vetë, kanë si detyrë zbatimin e të gjitha detyrave. Atyre u jepet një hapësirë e konsiderueshme për të përcaktuar mënyrat e organizimit dhe të ofrimit të shërbimeve që ofrojnë ato, ndonëse është qeveria ajo që përcakton kuadrin e përgjithshëm të veprimit. Nuk ka asnjë ekip të specializuar në shërbimin civil që të ketë monopolin të ndonjë pozite në qeveri, kurse ligji mbi lirinë e informimit siguron transparencën e veprimtarive qeveritare. Duke folur për një tipar tjetër unik suedez, agjencia jep llogari jo tek ministri i sektorit përkatës, por para të gjithë kabinetit qeveritar, një veprim ky që, padyshim, shkon në favor të mbajtjes së një pozicioni të pavarur.

Agjencitë krijohen mbi bazën e një ligji të përgjithshëm që përcakton kuadrin e gjerë të kompetencave dhe të përgjegjësisë, dhe pastaj secila agjenci ka rregulloret e saj të veçanta ku përcaktohen detyrat, struktura e menaxhimit, organizimi dhe mjetet e ankimimit publik dhe të dëmshpërblimit. Agjencitë mbesin pjesë e shtetit, por ato kanë gjithashtu një shkallë ndarje, si të jenë filiale apo degë. Ato mund të menaxhojnë tokën dhe pronat që u janë besuar si edhe t'i shesin ato (në disa kufij vlerash të caktuara). Huatë merren vetëm tek Zyra e Borxhit Kombëtar (*National Debt Office*) deri në një shumë të përgjithshme për të cilën është rënë dakord në parlament dhe është alokuar si kufi kredie nga ana e qeverisë.

Shumica e agjencive financohen nga një kombinim i pjesës së buxhetit të caktuar dhe tarifave e paguara nga përdoruesit. Kontrolli buxhetor përqendrohet tek pjesa e parë duke ia lënë pjesën e dytë agjencisë dhe politikave të saj të marketingut. Raportimi përqendrohet tek rezultatet me “dialog për përcaktimin e objektivave dhe rezultateve”, dialog midis agjencisë dhe ministrisë, me zyrat qeveritare që ofrojnë këshillim të natyrës teknike. Qeveria përcakton qëllimet dhe synimet e përgjithshme për agjencitë, kurse kontrolli i ushtruar është i orientuar shumë drejt rezultateve duke ushtruar shumë pak kontroll mbi inputet. Drejtorët e përgjithshëm të agjencive kanë një shkallë të lartë pavarësie lidhur me atë se si të arrijnë synimet dhe rezultatet, mbështetur në buxhetet që u janë dhënë.

Zyra e Auditimit të Shtetit kontrollon lidhur me rregullsinë e veprimeve, efikasitetin dhe eficientësinë. Dyzet agjencitë më të mëdha janë udhëzuar kohët e fundit që të krijojnë edhe ato funksionet e auditimit të brendshëm.

Suedia përdor modelin e kompanive me kapital të përbashkët për ndërmarrjet shtetërore me natyrë fitimprurëse. Këto kompani shumë rrallë varen nga subvencionet e drejtpërdrejta të dhëna nga shteti dhe, shumica e tyre, si kompanitë shtetërore të lojërave të fatit, një numër kompanish në pasuri të patundshme si dhe Kompania Shtetërore e Energjisë, janë fitimprurëse dhe i japin shtetit të ardhura. Ato janë ruajtur në këto forma me qëllim që të lejojnë kontrollin, qoftë të plotë apo të pjesshëm, mbi veprimtaritë e tyre për të drejtat e pronësisë. Këto organe i nënshtrohen ligjit mbi kompanitë, në po atë mënyrë si dhe kompanitë e tjera private. Ato mund të mbledhin fonde në treg dhe të marrin borxhe. Në rast se do të ketë një subvencion të programuar për to nga qeveria, një gjë e tillë do të bëhet mbi bazën e kushteve specifike për të cilat është rënë dakord në atë kohë. Mbikëqyrja nga qeveria ushtrohet përmes metodave të ligjshme të përshtatshme për një aksioner.

Së fundmi, ka edhe një model tjetër organizimi që shpreh natyrën e fortë të dyanshme të kulturës politike suedeze. Shoqëritë e Papunësisë janë persona juridikë publikë që kanë rrënjë të hershme si shoqëri miqësore por që përfitimet financohen tashme tërësisht nga ana e shtetit. Shoqëritë e Sigurimeve Shoqërore janë zyrtarisht të pavarura nga shteti. Ka 20 të tilla, secila mbulon territorin e një rajoni. Ato përgjigjen për administrimin e përfitimeve – struktura dhe niveli i të cilave vendoset nga shteti. Kostoja e këtyre përfitimeve dhe 90 për qind e kostos së administrimit përballohen nga shteti.

KAPITULLI 2. HARTIMI I KUADRIT TË MENAXHIMIT DHE KONTROLLIT FINANCIAR TË AGJENCIVE PUBLIKE — QASJE QË PROPOZOHEN

1. Hyrje

Raporti mbi vendin ilustron një gamë të gjerë llojesh që gjenden në klasën e agjencisë publike. Rregullimet lidhur me menaxhimin dhe kontrollin financiar⁵ pasqyrojnë po ashtu një pasuri të larmishme, dhe do të ishte e vështirë të demonstrohej një model ndërkombëtar i pranuar në përgjithësi. Është e qartë se, megjithatë, disa rregulla dhe praktika kanë më shumë mundësi se disa të tjera për të dhënë rezultate të suksesshme në vendet në tranzicion që kërkojnë të stabilizojnë dhe të modernizojnë regjimin e tyre të menaxhimit për agjencitë publike. Ky kapitull ka si qëllim që të identifikojë praktika të tilla të shëndosha.

Kapitulli përqendrohet në disa aspekte të sistemit të agjencive publike të cilat janë veçanërisht të rëndësishme për menaxhimin dhe kontrollin financiar. Për të bërë këtë gjë, kapitulli mbështetet në përvijën e përshkruar në të pestë raportet mbi vendet dhe në parimet për menaxhimin e shpenzimeve që zakonisht pranohen nga punonjësit në terren dhe nga literatura ndërkombëtare mbi buxhetet. Ky botim nuk synon të ofrojë një analizë të hollësishme të avantazheve dhe disavantazheve të modelit të agjencisë si të tillë si dhe se kur duhet të përdoret ai. Përmbledhja e shkurtër e përvijës ndërkombëtare (dhe e pyetjeve që kanë mbetur pa përgjigje) të përfshira në Seksionin 2.2 ka si qëllim të shërbejë vetëm si një sfond për diskutimin e faktorëve kryesorë të rrezikut të menaxhimit dhe të kontrollit financiar.

Seksioni 2.2 identifikon motivet që i çuan disa vendetë përdorin formën e organizimit të agjencisë që në fillim të shekullit 20-të. Ndërkohë që në Suedi dhe në Francë këto agjenci kanë shërbyer për një kohë të gjatë si mjete të arritjes së qëllimit të përgjithshëm, përdorimi tyre në vende të tjera ka qenë i kufizuar vetëm për qëllime të posaçme si në infrastrukturë, për misionet rregullatore si dhe për sjelljen e ekspertizës së huaj në procesin e politikave që ndiqen. Që nga vitet 1980-të, ka pasur një interesim shumë të madh për modelin e agjencisë në shumë vende, të shtyra kryesisht nga presioni për të kufizuar shpenzimet dhe për ta bërë më të përgjegjshëm shërbimin ndaj qytetarëve.

Është e qartë se ka një numër përfitimesh aktuale dhe të mundshme në të ardhmen nga përdorimi i agjencive (efikasitet dhe efikasitet më të madhe, marrëdhënie më të ngushta me klientin, shërbime të një cilësie më të lartë). Në të njëjtën kohë, vëzhguesit janë të shqetësuar nga një numër problemesh aktuale dhe potenciale si dhe nga fakti që pretendimet lidhur me përfitimet nuk mbështeten ende nga vlerësime të besueshme. Në fakt, ekziston një debat thelbësor midis akademikëve dhe specialistëve në terren në lidhje me nivelin në të cilin vendet kanë arritur përfitimet e pritshme nga krijimi i agjencive si dhe lidhur me dëmin kolateral që mund të shkaktojnë ato. Shqetësimet lidhur me përgjegjshmërinë e pakësuar politike janë të dukshme në disa vende, duke çuar bile edhe në një kthim prapa.

Me pak fjalë, krijimi i agjencive nuk mund të shihet si një “pilulë magjike” për të shëruar “sëmundjet” administrative. Fakti që krijimi i agjencive sjell një numër përfitimesh por edhe rreziqe të mundshme nënvizon nevojën që kanë vendet në tranzicion për të analizuar me kujdes problemet e tyre administrative si dhe për të shqyrtuar të gjitha mundësitë përpara se të vendosin për strukturën e menaxhimit të një agjencie. Pyetja *nuk* duhet të jetë “ku mund të përdoren agjencitë?”, por pyetja më e gjerë dhe më themelore që duhet shtruar është se “cilat janë problemet të cilat ndeshen me organizimin aktual dhe se cila do të ishte zgjidhja më e mirë?” Një analizë e tillë mund të tregojë se problemet mund të zgjidhen nëpërmjet një reforme administrative më të drejtpërdrejtë dhe me më pak rreziqe. Nëse në fund të fundit arrihet në përfundimin se disa funksione duhet të organizohen në mënyrë të pavarur, rishikimi i alternativave duhet të përfshijë modelet e shumta të organizimit të përdorura në vendet e Europës Perëndimore për të përcaktuar funksione

⁵ Kontroll, kontrolle: termi ka dy kuptime të rëndësishme për menaxhimin dhe administrimin. Në kuptimin e parë, që është edhe më i përhapuri, termi i referohet të gjitha ligjeve, politikave, traditave, proceseve, praktikave dhe instrumenteve të tjerë të përdorur (në këtë rast) nga shteti për të siguruar që puna e administratës të kryhet në përputhje me vullnetin e parlamentit dhe të qeverisë. Ndërtohen mekanizma vetërregullues dhe struktura të posaçme të cilat parandalojnë gabimet dhe që zbulojnë menjëherë çdo gabim që mund të ndodhë. Ky botim e përdor termin “kontroll” në këtë kuptim.

Kuptimi i dytë i termit lidhet me hetimin. Në këtë kuptim, kontroll do të thotë të kontrollosh, të vëzhgosh ose të konfirmosh informacionin. Në kuptimin e vet shquar, ky përdorim i termit kontroll është ekuivalent me auditimin, një aktivitet që kryhet nga një person që nuk po e kryen punën apo që nuk përgjigjet që puna të kryhet. Ky botim e përdor termin “auditim” për këtë kuptim.

jashtë hierarkisë standarde të ministrive; bëhet fjalë për zyra qendrore, komisione, komitete ndërmministrorë dhe borde këshillimore, përveç agjencisë publike në të gjitha format e larmishme të saj.

Përballë këtij konteksti të përvojave dhe pasigurive ndërkombëtare, Seksioni 2.3 identifikon më tej menaxhimin specifik financiar dhe kontrollin e rreziqeve që shoqërojnë llojin e organizimit të agjencisë publike. Vetë liria e veprimit që përbën tiparin thelbësor të agjencive hap derën për një numër të ri rreziqesh, si përdorimi i parave dhe i aseteve publike, jo për ato qëllime të parashikuara nga qeveria dhe parlamenti; shtimi i huamarrjes publike përtej kufijve të miratuar; krijimi i mundësive të reja për korrupsion; komprometimi i të drejtave të qytetarëve pa korrigjimin e tyre si dhe neglizhimi i masave të llogaridhënies si transparenca, raportimi dhe auditimi financiar. Rreziqe të tjera që janë specifike për vende të ndryshme nuk mund të trajtohen këtu, por janë dy probleme të përbashkëta për të gjitha vendet që mund të vihen në dukje: në rast se nuk ka njerëz të trajnuar apo nëse mungojnë sistemet e përshtatshme të informacionit, do të jetë i pamundur ushtrimi i kontroleve me cilësi të lartë; dhe, në rast se organet qendrore të vetë administratës nuk kanë praktika efektive të buxhetimit dhe të kontrollit, shpresat për vendosjen e standardeve të larta për agjencitë në varësi janë të pakta.

Seksioni 2.4 përshkruan elementët e përzgjedhur të kuadrit ligjor të menaxhimit dhe kontrollit financiar që duhet të zbatohen për të përballuar rreziqet e identifikuar. Ato nuk jepen si një arkitekturë gjithëpërfshirëse për regjimin e menaxhimit të agjencisë, as edhe si “praktikat më të mira” për arsye se përvoja ndërkombëtare nuk e justifikon akoma pretendimin për fjalën “më të mira”. Për secilin nga këto elemente bazë, qasjet që sugjerohen – që synojnë të përfaqësojnë një praktikë të shëndoshë dhe të përshtatshme për cilindo vend që synon të ndërmarrë reforma – jepen me hollësi në Seksionin 2.4.

2. Përdorimi i agjencive në organizimin e qeverisë

Kur shqyrtohet reforma e një regjimi të përgjithshëm për menaxhimin e një agjencie në një vend ose edhe kur shqyrtohet krijimi i një entiteti të ri të posaçëm, ndoshta pyetja më themelore që duhet të bëhet është se “përse duhet të përdoret forma e organizimit në një agjenci?”. Këtu nuk përpiqemi të japim përgjigje të përgjithshme për këtë pyetje. Të pesë raportet mbi vendet ilustrjnë shumë prej motiveve të shkëlqyera përse vendet duhen të krijojnë agjenci; motivet që shkojnë që nga përmirësimi i efikasitetit komercial deri tek mbrojtja e vendimmarrjes për çështje të ndjeshme nga politika, tek rritja e ekonomisë dhe e efikasitetit, tek lejimi i ekspertëve dhe i qytetarëve që preken të marrin pjesë në procesin e vendimmarrjes. Në të njëjtën kohë, raportet përshkruajnë, ose bëjnë aluzion, mbi disa arsye të këqija se përse duhen krijuar agjencitë (ose agjencitë me kompetenca shumë të mëdha). Këto përfshijnë shmangien e llogaridhënies politike, shmangien e rregulla të vetë shtetit për financat dhe personelin, sekuestrimin e një pjese të të ardhurave publike për t’i përdorur në përfitim ekskluziv të një grupi, lejimin e ndërhyrjeve, nga prapaskena, e presioneve politike për marrjen e vendimeve si dhe lejimin e nepotizmit dhe jo të meritës për caktimin se kujt do t’i jepen kontrata apo përfitime të tjera.

Disa vende kanë një histori të gjatë të përdorimit të agjencive si një mjet të preferuar për zbatimin e programeve. Suedia dhe Franca përbëjnë dy shembuj në këtë vëzhgim. Edhe në vendet ku ato nuk janë përdorur për një zgjidhjen e një qëllimi të përgjithshëm, disa agjenci janë përdorur qysh në fillim të shekullit të kaluar për detyra që konsideroheshin si të papërshtatshme për t’u zgjidhur nga vetë administrata qendrore. Disa shërbime publike të dhëna në stilin tregtar, si shërbimet në infrastrukturë, kishin nevojë të çliroheshin nga rregulloret e ngjeshura të shërbimit civil, nga shpenzimet e ngurta të zyrave, nga kufizimet në huamarrje si dhe nga kufizimet në përdorimin e të ardhurave. Disa nga detyrat e rëndësishme rregullatore/inspektimit konsideroheshin kaq të ndjeshme sa duheshin vendosur jashtë favoreve të tifozërisë politike. Disa aspekte të analizave politike konsideroheshin kaq komplekse ose ndarëse sa të ishte e nevojshme të ftohej ekspertiza sektoriale e jashtme dhe grupet e interesit në këtë proces. Për pjesën më të madhe të shekullit, disa vende i krijuan agjencitë për këto arsye, megjithatë ato përfaqësonin një përqindje relativisht të vogël të administratave të tyre publike.

Që nga vitet 1980-të, në shumë vende ka pasur një rritje të interesit për agjencitë dhe koncepti i “kontraktimit” me ministrin ka dalë në plan të parë si një mekanizëm për drejtimin dhe kontrollin. Kjo rritje është pasojë e një numri motivimesh që i shtohen atyre tradicionale të përmendura më sipër dhe është çuar më tej nga akademikët, konsulentët dhe institucionet financiare ndërkombëtare. Forcat motivuese për shumicën e qeverive kanë qenë nevoja për uljen e shpenzimeve, nga njëra anë, kurse, nga ana tjetër, nevoja e forcimit të legjitimitetit të tyre nëpërmjet përmirësimit të cilësisë dhe të gatishmërinë për ofrimin e shërbimit publik. Modeli i agjencisë ofron avantazhin e ndarjes së detyrave të zbatimit nga ato të hartimit të politikave.

Duke ua lënë detyrat operacionale të veçanta një entiteti të veçantë, është e pritshme që përgjegjësitë dhe objektivat për performancën të specifikohen në mënyrë më të qartë duke çuar, nga e tyre, në një menaxhim më të përgjegjshëm dhe në një staf më të motivuar për punë. Rezultatet e parashikuara përfshijnë efikasitet më të madh, ekonomi në përdorimin e burimeve, marrëdhënie më të ngushta me klientët dhe një shërbim të cilësisë më të lartë. Theksohet distancimi i agjencisë nga mbikëqyrja politike, por për një arsye që është e ndryshme nga rreziqet e nepotizmit të përmendur në paragrafin e mëparshëm. Argumenti është se ministrat janë të prirur për ndërhyrje të shumta dhe për “menaxhimin e vogël” të veprimeve që ata kontrollojnë drejtpërdrejt. Udhëzimet e tyre, duke qenë *ad hoc*, oportuniste dhe taktike besohet se dëmtojnë seriozisht përpjekjet për menaxhim që, nga ana strategjike, synojnë të ndërtojnë përgjatë kohës organizata dhe sisteme efikase dhe të përgjegjshme për punën që bëjnë. Kështu që agjencitë që qëndrojnë larg ndikimit të qeverisë ofrojnë modelin e eliminimit të këtij handicapi. Me pak fjalë, këto janë avantazhet që kërkojnë të arrijnë qeveritë në shumëfishimin e numrit dhe formave të agjencive në administratat e tyre.

Nga ana tjetër, qeveritë që studiojnë mundësitë e hartimit të një programi për krijimin e agjencive, këshillohen të bëjnë kujdes; krijimi i agjencive nuk mund të konsiderohet si një “pilulë magjike”, si një formulë gjithëpërfshirëse për arritjen e suksesit në modernizimin e administratës publike. Në fakt, ka një debat thelbësor mes qarqeve akademike dhe punonjësve në terren se deri në çfarë shkalle i kanë arritur vendet përfitimet e pritshme nga krijimi i agjencive dhe gjithashtu lidhur me dëmin kolateral që ato mund të shkaktojnë. Duhet vënë në dukje se shumë pak vlerësim serioz është bërë në vendet ku krijimi i agjencive publike ka qenë më i vrullshëm. Për më tepër, shqetësimet në lidhje me pakësimin e llogaridhënies dhe mbikëqyrjes nga politika dhe të nënvlerësimit të tyre kanë bërë që disa vende aktualisht e kanë pakësuar pavarësinë e agjencive ose kanë bërë mbylljen e disave. Po ashtu, disa qeveri janë dëmtuar politikisht në përpjekjet e tyre për t’u distancuar nga veprimtaria e agjencive, pavarësisht nëse një gjë e tillë mund të jetë bërë me qëllimin e mirë për të pakësuar “ndërhyrjen” apo për motive më pak të pëlqyeshme, për t’iu shmangur përgjegjësisë. Ato kanë parë se elektorati nuk pranon që qeveria t’i shmangët përgjegjësisë për problemet vetëm sepse ka një kontratë të shkruar ose me fjalë të tjera, ta mbajë një operacion larg vetes. Në fakt, qeveritë do të jenë të dëmtuara në të dy rastet, si kur heqin dorë nga levat e kontrollit mbi agjencitë ndërkohë që politikisht qytetarët i bëjnë ato përgjegjëse për dështimet e politikës, për të metat në shërbime apo për humbje të kontrollit financiar. Vëzhguesit vënë në dukje se disa vende kanë krijuar agjenci vetëm për të shmangur reformat themelore politike, institucionale dhe të menaxhimit (si për shembull, decentralizimi apo reforma e shërbimit civil), apo për të shmangur marrjen e vendimeve të forta politike (si zvogëlimin apo rregullimet). Të tjerë kanë parë se sukcesi i dukshëm i agjencive, në disa vende, dhe mungesa e problemeve mund të jenë pasojë e traditave disiplinore të një shërbimi civil të vendosur prej kohësh, që do ta kishte kryer detyrën e vet brenda pothuajse çfarëdo arkitekture organizative.

Duhet të shtohet edhe një faktor tjetër. Një sistem efektiv për kontrollin e shpenzimeve publike mbështetet në ekzistencën e një kulture të interesit publik. Vendet ku agjencitë përdoren gjerësisht pa ndonjë pasojë katastrofike kanë pasur avantazhin të ndërtojnë një kulturë të tillë. Ndërkohë që interesat private – sidomos parashikimet për karrierën e tyre në të ardhmen – të politikanëve, zyrtarëve dhe të menaxherëve publikë, që të gjitha preken nga aparati i kontrollit financiar, në rast se ata e ndjejnë se e kanë detyrim të veprojnë brenda kësaj kulture, në interesin më të gjerë publik, atëherë do të ketë shumë më tepër shanse që shkëmbimet e nevojshme brenda shpenzimeve publike të bëhen në mënyrën e duhur. Kultura e interesit publik është një pasuri e çmuar që nuk duhet të merret si mirëqenë. Ajo duhet të mbështetet dhe të zhvillohet dhe duhet të krijohet kushte për zgjerimin dhe rritjen e saj. Në atë masë që interesi publik është i dobët apo mungon, po në atë masë edhe ligjet dhe kontrollet duhet të jenë të fortë dhe strikt me qëllim që të bëhet kompensimi.

Shumë kujdes duhet bërë gjithashtu kur vendoset për statusin ligjor, për mandatin dhe kompetencat që i duhen dhënë një agjencie të caktuar pasi është vënë re se një model identik mund të prodhojë pasojë shumë të ndryshme kur aplikohet për agjenci që kanë lloje të ndryshme detyrash. Madhësia është një faktor themelor; në qoftë se detyra kërkon që një agjenci të jetë shumë e madhe, ka shumë të ngjarë – nga njëra anë – të groposesh në të njëjtat tendenca burokratike si çdo organizatë tjetër e së njëjtës madhësi, por megjithatë – nga ana tjetër - agjencia mund ta ndjejë veten mjaft të pushtetshme, nga pikëpamja financiare dhe politike, për të mos marrë parasysh përpjekjet për kontroll nga ana e ministrisë mbikëqyrëse. Një agjencie që i është dhënë detyra për disa aspekte të zhvillimit të politikës sektoriale, mundet, në rast se funksionon në mënyrë tepër të pavarur, të “përlahet” nga grupe klienteliste në dëm të interesave më të gjëra kombëtare⁶. Ose një

⁶ Një shembull interesant i këtij fenomeni mund të gjendet në “Raste në Administratën Bujqësore (Danimarkë)” nga Rolf Elm-Larsen; Dokumenti Nr. 4 i Sigma-s, Kontrolli i menaxhimit në administratën moderne të qeverisë: disa praktika krahasuese. Shkurtimisht, auditimet treguan se subvencionet e BE-së të administruara nga Agjencia Daneze e Ndërhyrjeve kishin

agjencie së cilës i është dhënë liri veprimi e tepruar në shitjen e shërbimeve mbi bazën e tarifave, mund të fillojë të vlerësojë të ardhurat e veta dhe privilegjet e brendshme të organizatës më shumë se sa përgjegjësitë e saj për shërbimet ndaj publikut.

Fakti që ka shumë avantazhe të pretenduara si dhe rreziqe të mundshme nënvizon nevojën që kanë vendet në tranzicion që të analizojnë me kujdes problemet e tyre administrative dhe të shqyrtojnë të gjitha alternativat që ofrohen për zgjedhje përpara se të vendosin për strukturën e regjimit të menaxhimit të agjencisë. Presioni që mund të ushtrohet për krijim agjencie nga donatorë të huaj apo nga sektori privat nuk duhet të jetë shtysë për marrjen e vendimit. Pyetja *nuk* duhet të jetë “ku mund të përdoren agjencitë?”, por pyetja më e gjerë dhe më themelore që duhet shtruar është se “cilat janë problemet të cilat hasen me organizimin aktual dhe se cila do të ishte zgjidhja më e mirë?” Një analizë e tillë mund të tregojë se problemet mund të zgjidhen nëpërmjet një reforme administrative më të drejtpërdrejtë dhe me më pak rreziqe. Nëse në fund të fundit arrihet në përfundimin se disa funksione duhet të organizohen në mënyrë të pavarur, rishikimi i alternativave duhet të përfshijë modelet e shumta të organizimit të përdorura në vendet e Europës Perëndimore për të përcaktuar funksione jashtë hierarkisë standarde të ministrive. Bëhet fjalë për zyra qendrore, komisione, komitete ndërministrorë dhe borde këshillimore, përveç agjencisë publike në të gjitha format e larmishme të saj.

3. Rreziqet kryesore

Një regjim i duhur për menaxhimin dhe kontrollin financiar duhet të marrë parasysh problemet dhe rreziqet që janë të trupëzuara në vetë modelin e agjencisë publike plus atyre që janë të veçanta për një vend, në një moment të caktuar. Mbani parasysh se rreziku politik, rreziqet lidhur me koherencën e politikës dhe të tjera si këto, nuk janë objekt i këtij seksioni që trajton vetëm faktorët që ndikojnë në menaxhimin dhe kontrollin financiar.

Mes rreziqeve që përmban vetë modeli i agjencisë publike, sugjerohet se rreziqet më kryesore janë:

- Agjencitë mund të alokojnë para publike për qëllime të ndryshme nga ato të paracaktuara nga qeveria dhe parlamenti;
- Agjencitë mund të konvertojnë asetet publike për përdorime të ndryshme nga ato të parashikuara nga qeveria dhe parlamenti;
- Në mënyrë të drejtpërdrejtë apo të tërthortë, agjencitë mund të rrisin huamarrjen publike përtej kufijve të miratuara nga qeveria dhe parlamenti;
- Agjencitë mund të angazhohen në praktika korruptive për një pasurim të padrejtë të ministrave, punonjësve apo miqve të favorizuar, ose mund të vështirësojnë zbatimin e rregullave ekzistuese antikorrupsion;
- Agjencitë mund të shërbejnë si mjete për anashkalimin e rregullave financiare dhe administrative nga ana e ministrive mëmë ose palëve të treta;
- Financat e agjencisë mund të mos pasqyrohen si duhet në raportet financiare të qeverisë;
- Aspektet e llogaridhënies si transparenca, raportimi i performancës, raportimi financiar, kontrolli dhe auditimi mund të mungojnë ose të jenë të dobëta;
- Të drejtat e qytetarëve për të apeluar dhe ankuar kundër vendimeve të agjencisë mund të komprometohen;
- Qeveria ekzekutive mund të mos ketë kompetenca të mjaftueshme për të bërë korrigjime apo për të vendosur sanksione kur agjencitë publike dështojnë në plotësimin e përgjegjësive të tyre.

(Vini re se “qëllimet” e qeverisë dhe parlamentit të përmendura më lart, ashtu si dhe standardet e tjera, mund të shprehen në shumë mënyra të ndryshme, si me ligje, karta, kontrata performance, politika administrative, etj;).

rezultuar në pagesa të mëdha për fermerët danezë. Duke qenë se kriteret e përzgjedhjes që u përdorën nuk ishin në përputhje me rregullat e BE-së, Danimarkës iu kërkua të ndryshojë buxhetin e saj që të rimbursonte BE-në për këto pagesa të paligjshme. U zbulua se Agjencia e Ndërhyrjeve ishte ndikuar së tepërmi nga grupet bujqësore të interesit kur kishin përcaktuar kriteret e përzgjedhjes, për inspektimet dhe marrëveshjet për pagesat për të maksimizuar sasinë e pagesave dhe jo me synim për të arritur qëllimet e BE-së për stabilizimin e tregut.

Kategoria e dytë, shqetësimet e veçanta të vendit, për shkak të natyrës së tyre, nuk mund të renditen këtu. Sidoqoftë, është e rëndësishme të vihet në dukje se ka dy kushte të rrezikshme që, në rast se ekzistojnë në një vend të dhënë, duhet të merren plotësisht në konsideratë si faktorë të rëndësishëm në një strategji për reformimin e një agjencie:

- Mund të mos ketë personel të përgatitur si duhet, mund të mos ketë sisteme të përshtatshme informacioni ose para në sasi të mjaftueshme për të kryer detyrat e kontrollit dhe të qeverisjes të përcaktuara në legjislacion; bile edhe në rast se legjislacioni përfshin llojet e masave mbrojtëse të propozuara më poshtë, mungesa e aftësisë për zbatimin e tyre do të sjellë dështimin;
- Organet qendrore të qeverisë duhet, nga ana e tyre, të kenë paketën e rregullave dhe praktikave për buxhetin, menaxhimin financiar, kontrollin dhe auditimin e brendshëm dhe sistemi duhet të jetë transparent dhe i përgjegjshëm. Kështu, regjimi i çdo agjencie publike do të përfaqësonte një tërheqje, një version të dobët të kontroleve që zbatohen në pjesën tjetër të qeverisë. Sigurisht, në rast se ky supozim nuk është i saktë për një vend të dhënë, standardet e parashtruara më poshtë mund të jenë më të larta se ato që ekzistojnë në pjesën tjetër të qeverisë dhe kështu bën që zbatimi i tyre të jetë praktikisht i pamundur në agjencitë në varësi.

Asnjë nga rreziqet e identifikuar më lart nuk mund të eliminohet duke përdorur një teknikë të vetme. Për të zbutur çdo lloj rreziku, dy ose tre, nganjëherë të gjithë elementet e kuadrit të diskutuar më poshtë duhet të jenë prezentë. Megjithatë, reformatorët që ndeshen me këtë problem të gjatë, mund të ndjehen mirë nga fakti se çdo dhe secila qasje që propozohet më poshtë mund të parashikohet të ketë disa përfitime pozitive në pakësimin e ekspozimit ndaj rreziqeve të menaxhimit financiar.

4. Elementët e zgjedhur të kuadrit të menaxhimit dhe të kontrollit financiar: qasjet e propozuara

Ajo vijon më poshtë nuk paraqitet si një strukturë gjithëpërfshirëse për agjencitë e sektorit publik; as pretendon të përfaqësojë “praktikat më të mira” në asnjë kuptim absolut pasi literatura e përgjithshme nuk tregon ndonjë të dhënë të pranimit të ndonjë modeli të vetëm standard. Megjithatë, besohet se qasjet e propozuara në vazhdim mund të merren minimalisht si përfaqësuese të praktikave “të shëndosha” për qeveritë që kërkojnë të vjelin avantazhet e modelit të agjencisë duke pakësuar rreziqet.

Këtu nuk janë diskutuar kontrollat informale që përbëjnë një komponent jetik të qeverisjes së mirë në të gjitha shtetet demokratike. Po kështu nuk janë diskutuar media, as grupet e organizuara të interesit të shoqërisë civile dhe as kultura e interesit publik brenda administratës. Sidoqoftë, theksi që vihet mbi transparencën, gjatë gjithë këtij diskutimi, është një faktor i domosdoshëm për të ushqyer ndjenjën e përgjegjshmërisë, gjë që i jep kuptim kontroleve informale.

4.1 Zgjedhja dhe klasifikimi i modeleve të agjencisë

Shpesh është vënë në dukje larmia që vihet re në pesë vendet pjesëmarrëse në sondazh. Po kështu, ekziston një provë mjaft e gjerë që dëshmon për larmi të ngjashme edhe në vendet e zhvilluara. Vetë agjencitë, në vende të ndryshme, ndryshojnë së tepërmi në statusin që kanë dhe në elementet e tjerë. Për më tepër, skemat e përgjithshme të qeverisjes së agjencisë, përfshirë dhe menaxhimin financiar, ndryshojnë në mënyrë dramatike. Sidoqoftë, një mendim kryesor i reformatorëve është se të gjithë këto sisteme veprojnë mjaftueshëm mirë, pavarësisht ndryshimeve që kanë mes tyre. Është e qartë se nuk ekziston asnjë model i menaxhimit të agjencisë që të mund të konsiderohet “i drejtë” për të gjitha vendet.

Në nivelin e qeverisjes qendrore, Suedia bazohet në një model të vetëm agjencie që shërben për të gjithë sektorët dhe funksionet. Shumica e agjencive në Portugali kanë pavarësi vetëm në fushat e menaxhimit administrativ dhe financiar që priten të kontribuojnë për përmirësimin e efikasitetit. Brenda rregullave të përgjithshme shumë të gjera, agjencitë franceze të qeverisë qendrore kanë prirjen të kenë kompetenca dhe masa mbikëqyrëse, të cilat përshtaten me detyra dhe rrethana të veçanta. Mbretëria e Bashkuar ka një numër të madh entesh publike të ligjërisht të ndara që kanë një gamë të gjerë rolesh dhe që gëzojnë një shkallë të gjerë (dhe ngandonjëherë të paqartë) të pavarësisë së menaxhimit dhe të pavarësisë financiare. Por ndërkohë, Mbretëria e Bashkuar ka të mirënjohurat Agjenci Ekzekutive brenda administratës dhe që funksionojnë në bazë të kontratave me ministrat. Agjencitë tradicionale holandeze kanë kompetenca themelore të pavarura, të dhëna rast pas rasti, si edhe në Francë. Por shqetësimet për humbjen e llogaridhënies politike e ka bërë

Holandën të hartojë një model të ri të “agjencisë shtetërore” që ofron më shumë elasticitet për menaxhimin financiar, ndërkohë që ruhet drejtimi nga ministria.

Ia vlen gjithashtu të vihet në dukje se asnjë vend nuk duket i kënaqur që ta lërë sistemin e agjencive publike që të mbetet statik, i pandryshuar për një kohë të gjatë. Bëhet fjalë për rregullime dhe përmirësim të vazhdueshëm. Bile edhe agjencitë në Suedi, modeli më i vjetër dhe i qëndrueshëm, duket që kanë evoluar përmes shtimit të numrit të ndryshimeve. Shembuj të kohëve të fundit janë buxhetet e bazuara në rezultatet, futja e dialogut formal për rezultatet, apo legjisllacioni për auditimin e brendshëm dhe dhënia fund e përdorimit të fondacioneve brenda sektorit publik. Vendet në tranzicion gjithashtu duhet të monitorojnë çdo masë të re dhe të parashikojnë nevojën për amendamente të rregullta mbi bazën e përvojës.

Qasja që propozohet: Reformatorët nuk duhet të importojnë një model të huaj, por të përpiqen të analizojnë objektivat dhe rreziqet specifike dhe stimujt menaxherialë që janë më të rëndësishmit në vendin e tyre.

Një interpretim i fuqishëm mund të nxirret nga studimi i raporteve mbi vendet në fjalë që analiza e agjencive publike do të ishte shumë efiçente në qoftë se ajo fillon me një klasifikim të agjencive ekzistuese në grupe mbështetur në ngjashmërinë e karakteristikave të tyre. Ndonëse një gjë e tillë mund të duket si diçka që kuptohet vetiu, është për t'u habitur se, së paku, tre nga këto vende del që të kenë bërë një klasifikim të tillë vetëm gjatë reformave të kohëve të fundit. Historikisht, në këto vende si dhe në vendet anëtare të OECD-së, prirja ka qenë që krijoheshin agjenci individuale, në përputhje me nevojat që lindnin, secila me kompetenca dhe tipare për t'iu përgjigjur nevojave që viheshin re në atë moment dhe, mesa duket, pa qenë të imunizuar nga “moda” e teorisë së administratës publike që ndryshon sipas stinëve. Më vonë, kur duhej të ndërmerreshin reforma për shkak të problemeve që po krijoheshin ose në përpjekje për të ristrukturuar sistemin, secila qeveri ka bërë përpjekje retrospektive për t'i ndarë agjencitë në grupe dhe për të krijuar rregulla të përbashkëta menaxhimi për agjencitë në të njëjtin grup.

Holanda i ka përcaktuar klasat e saj të agjencive në mënyrë më rigorozë gjatë dekadës së fundit, ndërkohë që ka lejuar një zbatim me faza dhe në disa raste të veçanta që të vazhdonin duke u përjashtuar nga rregullat e reja. Mbretëria e Bashkuar duket se i ka përcaktuar klasat sipas një procesi gradual, pragmatik gjatë gjithë dekadës së kaluar, por duke lejuar që të ekzistonin gjithashtu përjashtime dhe paqartësi si dhe duke dhënë kohë të mjaftueshme për përshtatje graduale. Portugalia i përfshiu kodifikimet e rregullave të agjencive publike brenda një amendamenti shumë më të gjerë të buxhetit të qeverisë dhe të rregullave të kontabilitetit, ndonëse duket se klasifikimi i agjencive qartësoi më mirë kryesisht një sistem që ekzistonte tashmë në praktikë. Në Suedi dhe në Francë, ndryshimet në rritje të rregullave dhe procedurave janë kryer pa pasur nevojën e riklasifikimit të grupeve të agjencisë.

Qasja që propozohet: Përvoja e vendeve të zhvilluara vërteton se një klasifikim kuptimplotë i agjencive është shumë i rëndësishëm në rast se një iniciativë për reformë duhet të shkojë përtej ciklit tipik të ndryshimeve përmes provave dhe gabimeve.

Kriteri që mund të përdoret për klasifikimin e agjencive mund të zgjidhet në përputhje me prioritetet dhe shqetësimet që ka vendi. Kriteri themelor i Portugalisë është përqindja e buxhetit që mbulohet nga vetë të ardhurat e agjencisë, një zgjidhje kjo që ndoshta pasqyron një shqetësim të vazhdueshëm lidhur me buxhetimin dhe reformat e kontrollit në proces ku reforma e agjencisë përfaqëson një pjesë të vogël. Reformat në Mbretërinë e Bashkuar pasqyrojnë preferenca të forta ideologjike për privatizimin e shërbimeve publike ose futjen e mekanizmave të ngjashme me të tregut për të nxitur efiçencën dhe ky ndikim mund të shihet në klasifikimin e agjencive që po lindin. Holanda ka përcaktuar tri klasa duke përdorur si kriter objektivat ose “vokacionin” e agjencisë, qofshin operacione tregtare, vendime për politikat apo efiçencë administrative.

Elementë të tjerë bazë për klasifikim mund të merren në konsideratë në varësi të shqetësimeve prioritare të një vendi të caktuar. Për shembull, mund të formohet një grupim me ato agjenci objektivi i vetëm i të cilave është që të shmanget ndërhyrja politike në marrjen e vendimeve, që kanë të bëjnë për shembull me dhënien e granteve në mbështetje të projekteve kërkimore shkencore, ose me blerjen dhe ekspozimin e veprave të artit në muzeumet kombëtare. Mund të parashikohet se një grupim i tillë mund të mbesë subjekt i rregullave të zakonshme që përdorin shumica e qeverive për menaxhimin dhe kontrollin financiar, duke qenë i pajisur me elementë të fuqishëm mbrojtës kundër ndikimit politik kur merren vendime të rëndësishme (përzgjedhje projektesh të kryera ekskluzivisht si pasojë e analizës së hollësishme, procesi për emërimin e zyrtarëve të lartë mbi bazën e meritës, afate kohore pune të gjata të përcaktuara për stafin profesional). Po ashtu, një klasifikim tjetër mund të bëhet mbi baza sektoriale, diçka si 200 kategoritë në Francë. Në fakt, pothuajse të

gjithë vendet ofrojnë regjime mbi bazën e sektorëve të veçantë për agjencitë në fushën e sigurimeve shoqërore, shëndetit dhe arsimit.

Sidoqoftë, një klasifikim shumë praktik dhe i kuptueshëm mund të ndërtohet mbi bazën e shkallës së pavarësisë që u është dhënë atyre. Mund të identifikohen dhe të përcaktohen një seri e shkallëzuar prej tre apo katër nivelesh të pavarësisë përsa i përket statusit të personalitetit juridik, rolit të politikës (në qoftë se ka të tillë), procesit të hartimit të buxhetit, modaliteteve të ekzekutimit të buxhetit, menaxhimit të aseteve dhe kompetencave për të marrë hua si dhe marrëdhënieve me ministritë mbikëqyrëse. Pas kësaj, të gjitha agjencitë, pavarësisht nga sektori apo vokacioni i tyre, do të klasifikoheshin në grupimet që rezultonin. Me një qasje të tillë, ka akoma mundësi që të përshtatet, deri në një farë shkalle, pavarësia e një agjencie specifike. Më me lehtësi një gjë e tillë mund të bëhet në aktin, dekretin apo kartën e themelimit të agjencisë duke eliminuar apo pakësuar një apo më shumë kompetenca të përcaktuara për grupimin si një i tërë.

Qasja që propozohet: Do të ishte një praktikë të shëndoshë klasifikimi i grupimeve të agjencive në përputhje me shkallën e pavarësisë së tyre duke ndërmarrë rregullimet e vogla të nevojshme nëpërmjet ligjeve që krijojnë agjencitë individuale. Sidoqoftë, janë të pranueshme edhe klasifikimet e mbështetura në kritere të tjera, në rast se ato pasqyrojnë problemet apo shqetësimet e veçanta të vendit. Ndonjëherë, mungesa e aftësive administrative do të diktonte përdorimin e një klasifikimi jo perfekt por të thjeshtë, me disa dallime të pakta por shumë të qarta, ashtu sikurse ka bërë Portugalia.

4.2 Zgjedhja e shkallës së përshtatshme të pavarësisë

Raportet mbi pesë vendet zbulojnë se si qeveritë kanë ardhur gradualisht duke u përqendruar tek ajo që mund të quhet pavarësi “në lidhje me detyrën”. Historikisht, procesi shpesh i paplanifikuar i krijimit të agjencive ka sjellë krijimin e shumë organizatave kompetencat e të cilave nuk përputheshin si duhet me nevojat e tyre reale. Disa agjenci me detyra të drejtpërdrejta të lidhura me ofrimin e programeve gëzonin shumë më tepër kompetenca financiare ose kompetenca për hartimin e politikës se sa ishte e nevojshme. Agjenci të tjera u vendosën nën një mbikëqyrje të fortë që dëmtonte efikasitetin dhe eficientësinë e punës së tyre.

Në përcaktimin e natyrës dhe kufijve të pavarësisë së agjencisë, praktika e shëndoshë gjendet qartë në shembullin e reformave të fundit të ndërmarrura nga ato qeveri që kërkojnë përgjigje të sakta për pyetjet: Cilat janë objektivat dhe detyrat e agjencisë? Cila kompetencë e tyre është thelbësore për të përmbushur objektivat dhe të plotësuar detyrat? A mund t’u jepen këto kompetenca brenda një kuadri që ofron kontrolle të pranueshme mbi paratë publike dhe një llogaridhënie publike të pranueshme? Secili nga aspektet e pavarësisë duhet të vlerësohet, aspekte të tilla si ligjore, të politikëbërjes, financiare, të personelit, performancës, etj.

Atje ku eficientia dhe përfitimi janë në rrezik në një nismë tregtare, gjëja më e mirë që duhet bërë është përdorimi sa më i madh që të jetë i mundur, i karakteristikave të një kompanie të sektorit privat, duke ia lënë qeverisë të drejtën për të emëruar drejtorët dhe administratorin kryesor si dhe kompetencat për mbikëqyrje vetëm për çështje me interes të madh publik (të tilla si çmimet monopol apo përdorimi i subvencioneve nga buxheti).

Atje ku është e nevojshme të ruhet llogaridhënia e drejtpërdrejtë politike për ofrimin e shërbimeve qeveritare që janë themelore, ndoshta zbutja e rregullave financiare dhe administrative mund të jetë e gjitha që është e nevojshme për të bërë të mundur që të nxirren fitime përmes eficientësisë.

Atje ku për një agjenci do të jetë e nevojshme të ushtrojë kompetenca publike dhe /ose liri veprimi në politika për të realizuar objektivat e veta, një analizë e mëtejshme duhet t’i përgjigjet pyetjes “sa liri veprimi?”. Holanda, për shembull, bën dallimin midis atyre agjencive që kanë pavarësi të plotë në marrjen e vendimeve brenda legjisllacionit të tyre dhe atyre agjencive që kanë kompetencë të marrin vendime për raste individuale, por duke vepruar në përputhje me një dokument politik të miratuar nga ministri i sektorit përkatës. Një metodë tjetër për kufizimin e pavarësisë është parashikimi i procesit të vendimmarrjes në legjisllacion apo me urdhër të ministrit, duke ndaluar ndërhyrjen e qeverisë në rastet specifike.

Nuk është e nevojshme të theksohet se dhënia e pavarësisë për vendimmarrjen për politikën duhet të shoqërohet me masa mbrojtëse të përshtatshme që përfshijnë transparencën, raportimin mbi performancën, procesin e drejtë dhe mundësitë për apelim. Për agjencitë që kanë pavarësi për politikën dhe planet e tyre, qeveritë shpesh e mbajnë “me kënaqësi” llogaridhënien përmes një mjeti të thjeshtë të emërimit të drejtorëve dhe të administratorëve kryesorë, që do të thotë se ata janë subjekt i shkarkimit për sjellje jo të mira. Megjithatë, ky mjet i fuqishëm duhet të përdoret rrallë – vetëm për raste specifike që justifikohen plotësisht –

duke qenë se ky mjet është i hapur për një keqpërdorim për ndikim politik. Mjeti tjetër i ndryshëm, emërime me afat kohor të përcaktuar, përdoret për përforcimin e imunitetit kundër ndikimit politik për drejtorët dhe administratorët kryesorë të agjencive me role veçanërisht të ndjeshme në fusha të tilla si media, gjykatat administrative apo mbështetje për artet.

Vendimet që merren për krijimin e agjencive me pavarësi për politikën dhe strategjitë janë të mbushura me shqetësime lidhur me mundësinë e humbjes së llogaridhënies. Shqetësime të tilla janë plotësisht të justifikuar në kontekstin e një administrate demokratike. Në katër vendet që kanë agjenci të kësaj natyre, autoritetet qendrore, në mënyrë sistematike, vlerësojnë çdo propozim dhe, për krijimin e organizmave të tilla, kërkohet autoriteti i parlamentit. Në Mbretërinë e Bashkuar dhe në Holandë, parlamentit i kërkohet apo i jepet mundësia që të nxjerrë legjislacion specifik për secilin rast. Në Suedi dhe në Francë, organizma individuale mund të krijohen me dekret të qeverisë, por gjithnjë vetëm brenda një kuadri ligjor të miratuar paraprakisht nga parlamenti. Ndonëse parlamentet ka të ngjarë të jenë të interesuar për hollësi të ndryshme të rasteve që u dërgohen atyre, duket se një përfundim i padëmshëm është se vendosja e vendimeve të rëndësishme për politikën jashtë mbikëqyrjes politike është emëruesi i përbashkët i shqetësimeve të tyre.

Ndonëse përmendet në mënyrë të qartë vetëm në dokumentet e Francës dhe të Portugalisë, mungesa në të kaluarën e analizave që lidhen me detyrat mund të konsiderohet si shkak i keqpërdorimit apo i zbatimit konfuz të modelit të agjencisë publike. Tipike për përvojën e shumë vendeve, kapitulli për Portugalinë deklaroi se statusi i agjencisë shpesh është kërkuar dhe i është dhënë për asnjë arsye tjetër veçse për të shmangur buxhetimin nga ana e shtetit dhe/ose rregullat për personelin. Kapitulli mbi Francën përshkruan pavarësinë e madhe të parashikuar për nevojat e agjencive industriale/tregtare, por vë në dukje se i njëjti status mund t'u jepet gjithashtu disa organizmave të caktuara, funksioni i të cilave është administrativ. Kapitulli raportoi për sikletin e Ministrisë së Financave se krijimi në vazhdimësi i Agjencive të reja Publike gërryen kontrollet financiare pa prodhuar prova të mjaftueshme për përmirësime në efikasitet apo në efikasitet. Ndonëse jo gjithmonë thuhet hapur në raportet mbi vendet, pazaret politike (që kërkojnë forcimin e kompetencave për ato agjenci që pëlqehen nga një parti apo ministër) prekin të gjitha vendet (ndonëse Suedia mund të përbëjë një përjashtim pasi agjencitë janë edhe të përhapura gjithandej, por edhe uniforme). Kjo gjë përbën një efekt anësor krejtësisht të parashikueshëm kur agjencive u janë dhënë kompetenca për pavarësi pa bërë më parë analizën mbi nevojat reale dhe, për këtë arsye, herët ose vonë, do të krijojnë probleme.

Së fundmi, për shkak të rëndësisë së madhe të vendimeve mbi pavarësinë e agjencive, duhet të ketë një proces të fortë dhe të qartë vendimmarrës që të çojë në krijimin e agjencisë. Raportet mbi vendet përshkruajnë procedurat e strukturuar të përdorura në të pesë vendet, si dhe nivelet e miratimit ligjor të nevojshëm për krijimin e një agjencie në secilën nga grupimet e ndryshme. Vetë procesi dhe niveli i lejes që kërkohet përbëjnë çështje që secili vend duhet të zgjedhë; gjëja e rëndësishme është që vendimet për krijimin e agjencive të bëhen në mënyrë sistematike dhe që të jenë të disiplinuar përmes veprimit legjislativ në nivelet e përshtatshme.

Qasja që propozohet: Përcaktimi me kujdes i objektivave dhe analiza e metodave të veprimit përbëjnë bazën e përcaktimit të natyrës dhe shkallës së pavarësisë që i duhet një agjencie për të plotësuar me efektivitet detyrat e saj. Kombinimi i pavarësisë me mekanizmin e llogaridhënies përbën një element thelbësor në projektimin e një agjencie. Për të siguruar disiplinë në përdorimin dhe ngritjen e agjencive, legjislacioni duhet të shprehë qartë procesin e duhur vendimmarrës për miratimin e krijimit të agjencive.

4.3 *Statusi ligjor*

Duke ditur se ky është një shqetësim i veçantë për një numër vendesh të EQL-së, SIGMA u kërkoi autorëve të raporteve mbi vendet të përshkruanin statusin ligjor të agjencive publike si dhe rregullat, në qoftë se kishte, me anë të të cilave u është dhënë ky status agjencive të veçanta. Analiza e raporteve mbi vendet e bën të qartë se praktikën në këtë drejtim janë unike për secilin vend dhe kështu që nuk ofrojnë një model të përgjithshëm. Ndoshta, i vetmi përjashtim, është prania shumë e përhapur e kompanive që veprojnë mbi bazën e së drejtës private si modeli i përdorur për organizata e mëdha që operojnë në tregun komercial. Në Francë, agjencitë industriale dhe tregtare i nënshtrohen të drejtës private për shumicën e qëllimeve të tyre dhe, kohët e fundit, disa prej tyre janë shndërruar në kompani dhe janë privatizuar plotësisht ose pjesërisht.

Në Francë dhe në Portugali duket që të gjitha agjencitë janë persona juridikë, ndërkohë që të gjitha agjencitë në Suedi mbesin brenda shtetit. Shumica e agjencive jofitimprurëse i nënshtrohen të drejtës publike, megjithëse ekzistojnë edhe përjashtime. Në Holandë dhe në Mbretërinë e Bashkuar, rregullat përcaktojnë

statuse të ndryshëm për grupime të ndryshme të agjencive, por gjithashtu lejohen përjashtime të shumta. Arsyeja më e mundshme për një gjë të tillë është se ka shumë faktorë që ndikojnë në vendimet për statusin ligjor, midis të cilëve faktori i menaxhimit dhe i kontrollit financiar është njëri nga të shumtët. Kuadri kushtetues dhe ligjor, qëllimet dhe fusha e veprimit e ligjeve administrative, praktikat parlamentare dhe kultura administrative duket se janë elementë të tjerë përcaktues themelorë.

Në të njëjtën kohë, ka rëndësi të vihet në dukje se qeveritë ruajnë autoritetin për të përshtatur modelet ligjore, atje ku është e nevojshme, nëpërmjet mjeteve administrative. Në agjencitë franceze dhe portugeze, pavarësisht nga statusi i tyre, mund të futet, në forma të ndryshme, ndikimi administrativ dhe financiar i ministrit që mbulon atë sektor dhe/ apo e Ministrisë së Financave. Disa agjenci në Mbretërinë e Bashkuar, të ngritura mbi bazën e ligjit mbi kompanitë, në praktikë duket se trajtohen si mjete për zbatimin e programeve të paravendosura dhe të varura tërësisht nga ministri i linjës. Dhe shumica e vendeve kanë një lloj mekanizmi të quajtur “llogari e përtëritshme” që i lejon një agjencie që vepron brenda një ministrie të ketë mundësi të mjaftueshme financiare për të imituar aspektet e rëndësishme të qëndrimit korporatist. Mund të arrihet në përfundimin se, në rast se nuk do të kishin ekzistuar mekanizma të tillë përshtatës, këto vende do të kishin qenë të detyruara të zgjidhnin forma të ndryshme ligjore.

Në të gjitha rastet, agjencitë duhet të informohen në mënyrë të qartë për kanalet përmes të cilave do të ushtrohet mbikëqyrja e ligjshme e qeverisë. Në Francë, një zyrtar i ministrisë mëmë mund të caktohet ligjërisht si “komisioner” për një agjenci të caktuar; vende të tjera thjeshtë mund të përcaktojnë rolet mbikëqyrëse në organigramën e organizatës. Gjëja e rëndësishme është eliminimi i çdo paqartësie që mund të tundojë zyrtarët e paautorizuar ose politikanët të tentojnë të ndikojnë në vendimmarrjen e agjencisë.

Qasja që propozohet: Nga pikëpamja logjike, pika e nisjes është ofrimi i statusit ligjor privat për agjencitë e mëdha me orientim fitimprurës dhe i statusit ligjor publik për llojin agjencisë. Përtej kësaj, secili vend duhet të përcaktojë rregullat për krijimin e personit të veçantë juridik mbi bazën e mjedisit ligjor dhe administrativ të veçantë. Sidoqoftë, një konsideratë e përgjithshme dominuese është garantimi, qoftë në ligjet e përgjithshme administrative, qoftë në aktet themeluese të agjencisë, që agjencitë e veçanta nuk janë kaq të pavarura sa që të jenë në gjendje të kundërshtojnë qeverinë për çështje që përbëjnë një shqetësim legjitim për to (agjencitë franceze që refuzuan udhëzimet e qeverisë për t'i zhvendosur zyrat e tyre qendrore jashtë Parisit, si një iniciativë për zhvillimin rajonal). Individët ose pozicionet në ministritë e linjës dhe/ose në Ministrinë e Financave duhet të përcaktohen në mënyrë të qartë si kanale të ligjshme për veprimtarinë mbikëqyrëse të qeverisë.

4.4 Asetet e pronave të patundshme

Rreziqet kryesore që kanë të bëjnë me pronat e patundshme që janë në duart e agjencive të pavarura janë se toka publike mund të ndahet nga trashëgimia kombëtare, të mos mirëmbahet ose të përdoret në një mënyrë të tillë që shkatërron mjedisin, apo të blihet, shitet ose të përdoret në mënyrë të padrejtë në favor të personave të veçantë dhe jo të interesit publik. Ndonëse rreziqe të njëjtë janë të pranishëm deri në një farë shkalle në të gjitha pronat e patundshme që zotërohen nga shteti, llogaridhënia politike e ministrave në parlament përbën një masë të rëndësishme mbrojtëse, që mund të jetë e dobët ose mund të mungojë fare, në rastin e një agjencie me pavarësi të madhe.

Përdorimi i pasurisë së patundshme nga agjencitë ka të ngjarë të përfundojë në njërin nga këto tre situata. Situata e parë është ajo e shumë agjencive fitimprurëse, ku motivi kryesor për krijimin e tyre është vënia nënënjë e disa aseteve kapitale me shpresën se investimet dhe shfrytëzimi i tyre mund të menaxhohen më me shumë efikasitet duke qenë jashtë qeverisë. Në situatën e dytë ka shumë mundësi që shumica e agjencive përdorin i pronat e patundshme vetëm si një mbështetje administrative për të kryer detyrën e tyre kryesore. Rasti i tretë përfaqësohet nga disa agjenci, objektivi kryesor i të cilave mund të arrihet vetëm përmes blerjes, zhvillimit dhe shitjes të pronave të patundshme (për shembull, kur krijohet dhe vihet në veprim një park industrial për qëllimet e zhvillimit rajonal). Ndërkohë që në rastin e dytë, qeveria duhet të ruajë ndikimin e drejtpërdrejtë mbi vendimet që kanë lidhje me përdorimin apo shitjen e pasurive të patundshme, situatat e tjera bëjnë fjalë për një formë më të përgjithshme të mbikëqyrjes nëpërmjet buxhetit për investime apo rregullave të posaçme.

Në agjencitë e mëdha me orientim fitimprurës, prona e patundshme ashtu si dhe asetet kapitale të tjerë, normalisht duhet të zotërohet drejtpërdrejt dhe nuk duhet të administrohet me pjesë nga qeveria. Sidoqoftë, qeveria përpara se të miratojë planin e biznesit dhe/ose buxhetin për investime duhet të shqyrtojë me hollësi

dhe me kujdes dispozitat ligjore që kanë të bëjnë me pronat e patundshme. Në disa vende, ligjet mbi të mirat publike mund të krijojnë një mbrojtje të përgjithshme shtesë për disa lloje tokash.

Për agjencitë e tjera (zakonisht agjencitë që veprojnë mbi bazën e së drejtës publike), praktikat janë të ndryshme në të pesë vendet e studiuara lidhur me regjistrimin e titullit të pronësisë mbi pronat e patundshme në emër të agjencisë. Pavarësisht nga kjo, asnjë nga këto vende nuk jep më shumë se një numër të kufizuar të të drejtave të pronësisë për agjencitë jofitimprurëse. Edhe atje ku agjencia lejohet të regjistrojë titullin e pronësisë në emër të vet dhe/ose të përfshijë vlerën e pronës në asetet e bilancit të vet, zakonisht ndeshet me kufizime të së drejtës për të shitur apo blerë tokë si dhe në përdorimin e të ardhurave që vinë nga shitjet. Akoma më shpesh, titulli i tokës mbahet në emër të shtetit, ministrit të sektorit ose në mirëbesim, kështu që vendimet ndjekin procesin e përgjithshëm të qeverisë për transaksione të tilla.

Qasja që propozohet: Përdorimi nga ana e agjencisë e pronave të patundshme duhet të mbikëqyret në shkallën e nevojshme për të garantuar që përdorimi të kryhet në mënyrë strikte brenda mandatit të agjencisë. Agjencitë e mëdha me orientim fitimprurës duhet të lejohen të zotërojnë dhe të menaxhojnë pronën e patundshme, pa ndërhyje nga ana e qeverisë, përveçse përmes miratimit nga ana e aksionerit të planit të biznesit dhe/ose të buxheteve për investime. Vendimet që mund të marrin agjencitë e tjera për të ndryshuar qëllimin e përdorimit të tokës ose shitjen e saj duhet t'i nënshtrohen analizës dhe miratimit nga ana e autoriteteve qeveritare. Në rastet e veçanta të agjencive, që si detyrë kryesore kanë të blenë dhe të shesin tokë, ligji i themelimit të tyre duhet t'i përjashtojë ato nga një mbikëqyrje e hollësishtme nga ana e qeverisë, por duke vendosur kushte dhe procese strikte që garantojnë që të gjitha transaksionet me pronën janë domosdoshmërisht brenda mandatit të punës së tyre.

4.5 *Huamarrja*

Objektivi këtu është që të sigurohet se agjencitë e pavarura nuk marrin vendime për huamarrje të cilat do të krijojnë një borxh publik përtej kufijve të parashikuara në planin fiskal të qeverisë apo që të tejkalojnë kompetencën e tyre huamarrëse të miratuar nga parlamenti.

Huamarrja në tregjet e hapur nga ana e agjencive me orientim komercial është e përbashkët në të pesë vendet e analizuar, por brenda kufijve të planit të biznesit të miratuar nga qeveria në rolin e saj si aksionere. Kjo është diçka qartësisht e dëshirueshme sepse mbështet synimin e detyrimit agjencive të tilla që të zbatojnë të gjitha disiplinat e tregut. Në shumicën e rasteve, qeveria nuk garanton në mënyrë të hapur borxhet por, midis huadhënësve, ngandonjëherë ka një perceptim apo një pritshmëri për një garanci të nënkuptuar. Futja e këtyre agjencive nën veprimin e së drejtës private, sikurse rekomandohet më sipër, do të sillte një përfitim shtesë të pakësimit të këtyre pritshmërive. Sidoqoftë, nuk është një gjë fare e pazakonshme që kompanitë në pronësi të shtetit të grumbullojnë humbje operationale, të luftojnë me investime të pamenduara mirë dhe/ose, në përgjithësi, të vuajnë nga një menaxhim i dobët. Meqenëse në rrethana të tilla, është pothuajse e sigurt se borxhet do të shndërrohen në përgjegjësitë buxhetit të shtetit, është e domosdoshme që qeveritë të ruajnë kompetencën, që kur është e nevojshme, të kryejnë kontrole të drejtpërdrejta mbi të gjitha aspektet e huamarrjes dhe të menaxhimit të borxhit.

Një huamarrje e ngjashme nga agjencitë me pavarësi për politikat e tyre duket që lejohet në njëfarë mënyre në të gjitha vendet. Sidoqoftë, në këto raste, qeveria ruan kontrollin, qoftë duke e kufizuar agjencinë për të marrë hua nga Ministria e Financave (apo institucione të tjera ekuivalente), qoftë duke kërkuar që të jetë marrë më parë miratimi i qeverisë për të marrë kredi nga huadhënësit në treg. Është pranuar kudo se borxhet e agjencive të kësaj kategorie të marra nga huadhënës të jashtëm kanë garancinë e qeverisë, të deklaruar hapur apo të nënkuptuar. Megjithëse është e vështirë të provohet, raportet mbi vendet tregojnë se disa huadhënës u japin agjencive borxh me përqindje interesi preferenciale për shkak të garancisë.

Në lidhje me regjistrimin e borxheve të agjencive në llogarinë e qeverisë, praktikat janë të larmishme. Disa vende e bëjnë një gjë të tillë, por shumë të tjerë nuk e zbatojnë. Nga raportet mbi vendet nuk del e qartë se si trajtohet në buxhetin e shtetit ekspozimi financiar i qeverisë për shkak të garancisë së dhënë për huamarrjet e agjencive. Në disa vende ofrohen fonde rezervë për humbje të mundshme por, në rast se bëhet kjo, ato nuk identifikohen gjithmonë qartë të ndara nga fondet e tjera rezervë. Nuk ka dyshim se praktika më e mirë për buxhetin e shtetit është të raportojë të gjitha përgjegjësitë dhe detyrimet e mundshme si dhe të bëjë parashikime sistematike për humbjet e shumave vjetore. Sidoqoftë, çështja e Agjencive Publike është e koklavitur në shumë vende pasi përbën një terren ku zhvillohen debate në vazhdimësi në lidhje menjë hapësirë shumë më të gjerë të detyrimeve të qeverisë dhe për mënyrën se si duhen llogaritur dhe raportuar në buxhet.

Qasja që propozohet: Huamarrja e agjencisë duhet t'i nënshtrohet mbikëqyrjes së qeverisë në mënyrë proporcionale me shkallën e përgjegjësisë që merr shteti për ripagimin e huasë. Për agjencitë e mëdha me orientim fitimprurës, për të cilat qeveria nuk garanton në mënyrë të qartë borxhet, masat për mbikëqyrjen duhet të kufizohen tek roli i aksionerit dhe/ose atij që i caktohet një rol i tillë, në mënyrë që të minimizohen perceptimet e një garancie të nënkuptuar. Për agjencitë fitimprurëse të dobëta dhe me probleme dhe për të gjitha agjencitë e tjera, duke qenë se qeveritë nuk mund të shmangin përgjegjësinë për borxhet e tyre, duhet të kërkohet miratimi paraprak i Ministrisë së Financave për të gjitha agjencitë që marrin hua nga huadhënës të jashtëm. Si borxhi që agjencia i ka qeverisë ashtu dhe borxhet e agjencisë për të cilat qeveria ka vënë garanci duhet të bëhen të njohura në dokumentet e buxhetit të shtetit dhe duhet të vihen nën mënjanë shuma të caktuara vjetore për të mbuluar humbjet e mundshme.

4.6 *Politikat për të ardhurat e agjencisë*

Politika e të ardhurave i referohet vendimeve mbi faktorët e kontrollueshëm që prekin në mënyrë të drejtpërdrejtë të ardhurat e agjencisë, përfshirë faktorë të tillë si vendosja e çmimit, zbritjet për kanalet e furnizimit, subvencionet e ndërthurura mes produkteve dhe rajoneve, uljet për klientë të veçantë, etj. Mbikëqyrja e qeverisë mbi politikat e të ardhurave shpesh ndërthuret me procesin e hartimit të buxhetit vjetor, sidomos kur të ardhurat janë të ultë, por nuk ka arsye se përse kjo mbikëqyrje të mos jetë një gjë e veçantë, nëse kjo dëshirohet kështu (për shembull, atje ku një plan i plotë i tarifave për shërbimet spitalore nxirret nga një autoritet i veçantë). Gjëja e rëndësishme është që të krijohet një proces i strukturuar ku të pasqyrohen qartë rolet që duhet të luajë agjencia, ministria e linjës dhe/ose Ministria e Financave.

Për agjencitë me orientim fitimprurës, tipari i brendshëm i modelit është që politikat e të ardhurave duhet të përcaktohen, sa më shumë që të jetë e mundur, nga forcat e tregut. Atje ku ekzistojnë realisht forca tregu, parashikohet një mbikëqyrje e mjaftueshme kur qeveria, si pronar ose aksioner, miraton planin e biznesit, buxhetin për investime si dhe planin e huamarrjes të përgatitur nga drejtuesit e agjencisë. Megjithatë, kur të ardhurat sigurohen nga një monopol ose nga një formë takse ose kur ka një subvencion të përhershëm për çmimet për klientë të veçantë, forcat e tregut nuk ofrojnë disiplinën e përshtatshme. Qytetarët mund të përballen me çmime të larta të panevojshme, çmime që mund të fshehin praktika menaxhimi joefikase dhe të dëmshme, ndërkohë që mund të favorizohen grupe me çmime të subvencionuara sipas tekës së menaxherëve. Është për këto arsye që të gjitha raportet mbi vendet tregojnë një trajtim të dyanshëm ndaj politikave të të ardhurave. Faktorët e të ardhurave që lidhen me tregun u lihen menaxhimit të agjencisë kurse për monopolet dhe të ardhurat në formën e taksave, qeveritë marrin pjesë ose mbajnë kompetencën për të ndërhyrë në vendimet që merren për çmimet si dhe për nivelin dhe cilësinë e shërbimeve. (Në të vërtetë, në Francë është vetë parlamenti që duhet të autorizojë taksat të caktuara përmes së cilave financohen disa Agjencitë caktuar Publike që funksionojnë si shoqata profesioniste dhe si dhoma të tregtisë). Çmimet e subvencionuara për grupe të zgjedhura duhet të jenë gjithmonë transparente dhe kërkojnë miratimin e qeverisë. Këto masa mbrojtëse janë plotësisht të justifikuar sepse parandalojnë abuzimin me pushtetin dhe keqadministrimin e agjencive.

Çështjet e politikave mbi të ardhurat në agjencitë jofitimprurëse janë shumë të larmishme ashtu siç janë edhe detyrat dhe llojet e të ardhurave të tyre duke e bërë kështu më të komplikuar detyrën e mbikëqyrjes. Një qëndrim që do t'i thjeshtonte çështjet është që qeveria të miratojë një rregull që merret drejtpërdrejt me rikuperimin e plotë të kostos dhe pastaj të shqyrtojë vetëm rastet e jashtëzakonshme kur agjencitë dëshirojnë të largohen nga rregulli bazë. Praktikën e mbikëqyrjes në një numër vendesh pjesëmarrëse në sondazh propozojnë elementët e mëposhtëm për të pasur një kuadër për një politikë të shëndoshë: çmimet duhet të caktohen në nivel të tillë që të mbulojnë plotësisht koston e prodhimit, përfshirë koston e kapitalit, përjashtojnë rastet kur lejohet një variant specifik; çmimet që mbulojnë më pak se koston e plotë përfaqësojnë një subvencion, subvencion që duhet të jetë transparent dhe që duhet të autorizohet, në të njëjtën mënyrë siç veprohet për çdo lloj subvencioni tjetër; çmimet që sjellin "fitim" gjatë gjithë ciklit të plotë të produktit përfaqësojnë të ardhurat e përgjithshme të grumbulluara në mënyrë selektive (për shembull, vetëm nga qytetarët që kanë të bëjnë me një agjenci të caktuar) dhe, për këtë arsye, çmimet duhet të miratohen në mënyrë specifike nga qeveria duke vepruar nën autoritetin e ligjit nga parlamenti. Një kuadër i tillë i politikës për të ardhurat njeh faktin se ka shumë shërbime agjencish që *nuk* duhen vlerësuar me koston e plotë: arsye legjitime për përjashtim janë çështjet sociale dhe mjedisore dhe kundërshtimi i kërkesave qesharake. Çështje e politikës për të ardhurat do të ishte që raste të tilla të sillleshin për të marrë miratimin e politikëbërësve qeveritarë dhe jo t'ju lireshin në dorë vetëm drejtuesve të agjencisë. (Sigurisht, një politikë e

gjerë e kësaj natyre, që në fillim duhet të përjashtojë kategoritë e tarifave si pagesat për të hyrë në një muze apo për parkimin e automjeteve).

Raportet mbi vendet tregojnë një dëshirë të përbashkët për t'iu dhënë agjencive me pavarësi më të lartë lirinë maksimale edhe për çështjet që lidhen me të ardhurat: sugjerohet që dokumenti i politikave i përshkruar më lart të jetë në përputhje me këtë qëllim pasi, me kusht që agjencia t'i përmbahet politikës së saj, nuk ka përse të vihen në diskutim vendimet përse i përket hollësive për çmimet.

Nevoja për analizë dhe mbikëqyrje të politikave të të ardhurave ofron një arsye më shumë se përse agjencitë me të ardhura të konsiderueshme nga burimet e tyre duhet të kenë sisteme të mira të llogaritjes së kostove. Për më tepër, në agjencitë me kapital intensiv, llogaritë shtesë përbëjnë një mbështetje të dëshirueshme ndaj sistemit të kostos.

Qasja që propozohet: Politikat për të ardhurat e agjencisë duhet të analizohen nga qeveria në kuadër të buxhetit vjetor ose në kuadrin e një procesi të strukturuar në mënyrë të veçantë. Është një praktikë e shëndoshë e qeverive që të kufizojnë ndërhyrjen e tyre në politikën e të ardhurave të agjencive fitimprurëse vetëm për rastet me kompetencë monopoli ose me kompetencë për vendosjen e tarifave. Për agjencitë e tjera, një rregull bazë që do të përbënte një praktikë të shëndoshë do të ishte mbulimi i plotë i kostos. Përjashtimet që mund të propozohen nga agjencitë do të kenë nevojë për miratimin e kësaj politike nga qeveria.

4.7 Programet me para në dorë të administruara në emër të qeverisë

Një rol i përbashkët që iu është dhënë agjencive është ai i administrimit të programit të përfitimeve me para në dorë për qytetarët, përfitime të tilla si për sigurimet për papunësinë, grantet për punë kërkimore, pensionet, etj. Është e rëndësishme për kontrollin e buxhetit si dhe për të ruajtur besimin e publikut në integritetin e qeverisë, që paratë që votohen në parlament për t'u përdorur për përfitime specifike publike të mos ndryshojnë destinacion dhe të përdoren për gjëra të tjera. Modeli i agjencisë, i krijuar për t'iu dhënë pavarësi më të madhe administrimit, mund të lejojë që fondet e këtyre programeve të shndërrohen në rroga më të larta dhe përfitime të tjera për stafin dhe menaxherët të agjencive, duke pakësuar kështu sasitë monetare të vëna në dispozicion nga parlamenti për personat përfitues.

Praktika e përbashkët në të gjitha vendet pjesëmarrëse në studim është që fondet për programe të tilla të mbahen të ndara me kujdes nga buxheti për shpenzimet operationale të agjencisë. Shumica e vendeve e ndërtojnë buxhetin për programe të tilla brenda vetë ministrisë dhe fondet ekzekutohen përmes një numri të veçantë llogarie në thesar, numër llogarie i ndarë nga ai i agjencisë. Metoda tjetër do të ishte të ndaheshin fondet e programeve në një zë të veçantë ose në një kolonë të veçantë të buxhetit të agjencisë, por me kusht që drejtuesit të mos kenë kompetencë për të transferuar fondet nga njëra kolonë në tjetrën.

Qasja që propozohet: Buxhetet që jepen nga çdo agjenci për programe që kërkojnë para në dorë duhet të mbahen në një llogari tërësisht të ndarë nga buxheti administrativ për të shmangur, dhe që shihen edhe nga publiku që shmangin, "rrjedhjen" e mundshme të fondeve të programit në fonde për rroga të larta, në fonde për akomodime në zyra apo për komoditete të tjera.

4.8 Fondet e dhuruara

Fondet e dhuruara (për qëllime specifike) përbëjnë një burim të rëndësishëm të të ardhurave për shumë agjenci në të gjitha vendet. Ato mund të vijnë nga ministria mëmë, nga ndonjë ministri tjetër, nga nivele të tjera të qeverisë apo ndonjë organizëm privat. Çdo fond i caktuar si kontribut, për vetë përkufizimin që ka, i jep donatorit të drejtën të përcaktojë kushtet, kurse pranimi i kontributit financiar nga ana e agjencisë përfshin pranimin e qëllimeve, metodave, synimeve, llogarive dhe mënyrës së raportimit, etj., të përcaktuar nga donatori. Në qoftë se, në ndonjë rast, këto kushte nuk janë përcaktuar ose nuk monitorohen si duhet, faji qëndron tek donatorët të cilët kanë përgjegjësinë për të garantuar që ata e marrin vlerën e parave të shpenzuara.

Qasja që propozohet: Fondet e dhuruara për agjencitë duhet të shoqërohen gjithmonë me kushte me shkrim lidhur me synimet dhe menaxhimin e tyre. Këto masa qëndrojnë jashtë sferës së regjimit të përgjithshëm të menaxhimit dhe kontrollit të agjencisë. Sidoqoftë, në këtë drejtim, Ministria e Financave duhet të rregullojë praktikën e ministrive donatore.

4.9 Analiza dhe kontrolli i buxhetit të agjencive të financuara nga të ardhurat e vetë atyre dhe që veprojnë në lidhje të ngushtë me tregjet komerciale

Duke folur në përgjithësi, agjencitë që janë pranë tregut janë krijuar si persona juridikë privatë në katër nga pesë vendet e vëzhguara, dhe i pesti është Franca që po ecën në atë drejtim. Sipas këtij modeli, mbikëqyrja e shtetit ushtrohet pothuajse vetëm përmes kompetencave të aksionerit të përcaktuara në ligjet e kodit civil mbi korporatat si dhe në dokumentin e themelimit të korporatës. Përfundimi është i qartë: një shkallë pavarësie që i afrohet së tepërmi asaj të kompanisë të sektorit privat, mund të tolerohet pasi kushtet e tregut janë të tilla që garantojnë një disiplinë financiare dhe operacionale mbi agjencinë.

Për agjencitë e kësaj natyre, qeveria (që luan rolin e aksionerit) analizon dhe miraton planin e biznesit të agjencisë, buxhetin e investimeve dhe, në rast se është e nevojshme, programin e huamarrjes. Teknika të përshtatshme janë ato të analizës së aftësisë së biznesit dhe të analizës së investimeve që, së bashku, hedhin dritë mbi të gjithë faktorët e rëndësishëm të strategjisë dhe veprimtarisë së agjencisë. Standardet e kontrollit të menaxhimit përcaktohen ose nga ligjet e kodit civil mbi kompanitë, ose nga rregulloret e Ministrisë së Financave. Auditimi i jashtëm i detyruar i deklaratave financiare mund t'i caktohet institucionit të auditimit të lartë ose audituesve nga sektori privat, në varësi të statusit të secilës agjenci. Në praktikë, padyshim, asnjë agjenci publike nuk merr pjesë qaq plotësisht në treg sa që të lejojë përdorimin e këtij modeli në formën e pastër të tij.

Sidoqoftë, propozohet që vendet mund të përgatisin rregullat e tyre duke përdorur si bazë këtë model dhe duke i shtuar atij ato aspekte të nevojshme për të mbuluar rreziqet apo shqetësimet specifike që janë të dukshme në agjencitë e ndryshme komerciale të tyre. Për të shmangur komplikimet, aspekte shtesë duhet të bëhen vetëm për gjërat me thelbësore. Në morinë e mundësive të panumërta hyjnë edhe modifikimet të tilla si më poshtë:

- zgjedhja e investimit të agjencisë duhet t'i nënshtrohet procesit të rregullt dhe kriterëve të përdorura brenda administratës;
- siç ndodh në Francë, mund të aplikohen rregulla të posaçme për menaxhimin e personelit dhe kontrollin e kostos së përgjithshme të pagave;
- detyrat publike që i vihen një agjencie duhet të jenë të veçuara në planin e biznesit për shqyrtim dhe raportim të veçantë;
- mund të zbatohet ligji i prokurimit publik ose agjencisë mund t'i kërkohet të hartojë rregullat e veta të prokurimit për të marrë miratimin e qeverisë;
- agjencia mund të miratojë vendime të rëndësishme specifike me kushtin që në një fazë të dytë ato vendime të kalojnë për miratim në qeveri;
- mund të kërkohet vlerësimi i performancës i operacioneve specifike të biznesit;
- transaksionet me pronat publike dhe të huamarrjes mund të kalojnë për miratim, ashtu sikurse sugjerohet më sipër.

Qasja që propozohet: Analiza e buxhetit dhe metodat e kontrollit për agjencitë e këtij lloji duhet të modelohen sipas shembullit të korporatave që veprojnë mbi bazën e të drejtës private, me një analizë të posaçme dhe karakteristika të posaçme të kontrollit që i shtohen modelit vetëm për fusha të veçanta me rrezik real. Kërkesat dhe standardet për kontrollin e menaxhimit dhe auditimin e jashtëm duhet të përcaktohen në ligje ose rregullore.

4.10 Analiza dhe kontrolli i buxhetit të agjencive që varen për veprimtarinë e tyre në një masë të madhe nga mbështetja e buxhetit të shtetit

Në këto raste është e domosdoshme që qeveria të ketë vullnetin e duhur për përmbushjen e vetë përgjegjësisë së saj për shpërndarjen dhe për kontrollin e burimeve. Teknikat e menaxhimit të performancës duhen zhvilluar më tej për ta bërë më efikas procesin e analizës dhe të kontrollit.

(a) Buxhetimi i shpenzimeve bruto përballë kontributit neto të qeverisë.

Ato agjenci që financohen nga një kombinim i kontributeve nga buxheti i shtetit me të ardhurat nga vetë burimet e tyre, duhen konsideruar si para publike dhe qeveria është përgjegjëse për të siguruar që

shpërndarja dhe përdorimi i parave të bëhet si duhet. Buxheti bruto përbën qasjen standarde, ndonëse buxheti neto mund të jetë i përshtatshëm në disa kushte të caktuara.

(Duhet të vihet në dukje, si një çështje e lidhur por e veçantë, se të ardhurat bruto dhe të dhënat e shpenzimeve duhet të raportohen në parlament, në dokumentet e buxhetit dhe në llogarinë përfundimtare, me përjashtim të rastit kur kemi të bëjmë me agjenci me të vërtetë komerciale).

Në buxhetin neto, analiza përqendrohet në kontributin e buxhetit të shtetit që është i miratuar si një kufi për paratë në dorë. Në mënyrë të nënkuptuar, kjo qasje i jep pushtet agjencisë të hartojë planin e vet të shpenzimeve, deri në atë masë sa këto shpenzime financohen nga të ardhurat nga burimet e veta. Gjatë ekzekutimit të këtij plani, agjencia është e lirë të shpenzojë çfarëdo shume që duhet për kryerjen e operacioneve të saj, me kusht që mbulimi i këtyre shpenzimeve të bëhet nga të ardhurat e veta dhe që kontributi i qeverisë të mos tejkalohet. Sikurse shpjegohet në paragrafët që do vijojnë, qasja e buxhetit neto nuk është e pazakontë për agjencitë që veprojnë në vendet e përparuara; këto agjenci kanë kapacitetin për të përdorur edhe forma të tjera të mbikëqyrjes dhe disiplinës. Për fat të keq, qasja e buxhetit neto ngandonjëherë zbatohet gabim nga vendet që kanë një përgatitje të pakët, nisur nga besimi se një agjenci, që nga momenti që është krijuar, fiton disa të drejta “pronësie” mbi të ardhurat e saj. Në situata të tilla, secili nga rreziqet që renditen në seksionin 2.2 bëhet shumë i madh. Atje ku ndodh një gjë e tillë duhen bërë përpjekje shumë të mëdha për të ndryshuar, si kulturën administrative ashtu edhe përmbajtjen e ndonjë ligji të hartuar pa kujdes, që mbështet këtë interpretim të gabuar të pavarësisë së agjencisë.

Në buxhetin bruto analizohet plani i shpenzimeve të përgjithshme të agjencisë përfshirë të ardhurat e vetë agjencisë dhe kontributin e buxhetit të shtetit. Përveç çështjes së leverdishmërisë së planit brenda synimeve fiskale, kjo qasje lejon analizën e përgjithshme të volumeve të punës, krahasimet e kostove, kostot e inpleteve themelore, etj. Në rast se caktohet një limit parash në dorë për shpenzimet bruto gjatë ekzekutimit të buxhetit, kontrolli i ushtruar ndryshon nga të qenit tepër strikt në shumë fleksibël. Parlamenti mund të vendosë një kufi me ligj për faturën e buxhetit vjetor; ose ky kufi mund të vendoset në mënyrë administrative, ku ministri i Financave dhe/ose ministri që mbulon sektorin kanë kompetencën të miratojnë shpenzimin e të ardhurave shtesë kur miratohen të tilla. Në secilin rast, kur të ardhurat i tejkalojnë parashikimet, çdo rezultat shtesë financiar merret parasysh për hartimin e buxhetit për vitin pasardhës. (Dhënia Ministrisë së Financave hapësirë që të miratojë kalimin e fitimeve shtesë është e justifikueshme në rrethana të veçanta, si vonesat në projektet kapitale).

Sidoqoftë, për agjencitë me aktivitet fitimprurës, ekzekutimi i buxhetit kontrollohet normalisht në nivelin e kontributit neto të buxhetit. Në të vërtetë, çdo gjë tjetër do të dëmtonte efikasitetin. Kontrolli në nivelin neto mund të justifikohet gjithashtu bazuar mbi secilin rast të marrë veçmas, për disa nga këto agjenci të cilave u është dhënë një shkallë e lartë pavarësie në politikën e vendimmarrjes. (Raportet mbi vendet tregojnë se Suedia, Holanda dhe Mbretëria e Bashkuar e kontrollojnë ekzekutimin e buxhetit të agjencive në nivelin e kontributit neto. Por, siç shpjegohet më poshtë, një gjë e tillë është bërë e mundur në sajë të teknikave të kryerjes së menaxhimit, fushë në të cilën, këto tre vende janë mjaft të përparuara për kulturën e interesit publik, të vënë në dukje në seksionin 2.2 më lart si dhe për kodet gjithëpërfshirëse qeverisëse dhe standardet e kontrollit të brendshëm, në bazë të të cilëve ato veprojnë). Për ato agjenci jofitimprurëse, me rezultate të pakta ose të dobëta, praktikë e shëndoshë është vendosja e kufijve të kontrollit mbi shpenzimet e përgjithshme. Ndërkohë që agjencitë përmirësojnë teknikat e kryerjes së menaxhimit të tyre, mund të jetë e mundshme që të lëvizet progresivisht drejt formave më të buta të kufijve të kontrollit.

Qasja që propozohet: Të gjitha miratimet e buxhetit të agjencisë duhet të mbështeten mbi një analizë të shpenzimeve bruto dhe jo vetëm të kontributit të buxhetit të shtetit, dhe i njëjti informacion duhet të përfshihet në dokumentet e buxhetit për parlamentin. Shuma e kontrolluar duhet të jetë kontributi neto i buxhetit për agjencitë fitimprurëse dhe shpenzimet bruto për të gjitha agjencitë e tjera. Në rastin e dytë, kontrolli mund të jetë më elastik kur janë përmirësuar teknikat e menaxhimit.

(b) Procesi i hartimit të buxhetit; ruajtja e standardeve të buxhetimit qeveritar duke bërë kujdes për pavarësinë e agjencisë.

Sikurse vërtetohet nga raportet mbi vendet, ka një numër ndryshimesh që janë të mundshme në rregullat, proceset dhe rolet që përdorin vendet për të përballuar këtë sfidë. Në procesin që është më tipik për të pesë raportet mbi vendet, vihet në dukje se buxheti përgatitet nga drejtuesit e agjencisë, shqyrtohet nga ministria e atij sektori dhe kontributi i buxhetit të shtetit përfshihet në buxhetin e Ministrisë për t'u miratuar nga Ministria e Financave. Kontributi i buxhetit të shtetit konsiderohet nga parlamenti si një aspekt i buxhetit të

ministrisë së sektorit, kurse buxheti i detajuar i agjencisë ose plani i saj i biznesit përfshihet në materialet mbështetëse që paraqiten bashkë me buxhetin e shtetit ose që bëhet publik në ndonjë mënyrë tjetër.

Në përputhje me përgjegjësitë e tyre mbikëqyrëse është normale që ministrinë e linjës të kryejnë shumicën e analizave dhe të negociatave me agjencitë. Por secili vend duhet të përcaktojë një ndarje të përshtatshme të roleve mes Ministrisë së Financave dhe ministrisë së linjës, duke pasur parasysh njohuritë, aftësitë dhe kapacitetet që ka secila. Sidoqoftë, në themel, është Ministria e Financave që duhet të jetë e aftë të rregullojë marrëveshjet mbi llogaridhënien dhe raportimin si dhe standardet e kontrollit të menaxhimit, të ndërtojë grafikun, të ketë ‘të drejta për pjesëmarrje’ në rastet problematike, të bëjë parashikimet e pagave dhe të inflacionit si dhe të japë miratimin përfundimtar lidhur me autoritetet huamarrëse të agjencive.

Formati dhe përmbajtja e rregullave për propozimet për buxhet duhet të jenë të tilla që të lejojnë një analizë të gjithanshme të volumeve të punës, të ndarjes sipas detyrave, të përfitimeve nga investimet, të nivelit të shërbimeve dhe të problemeve që lidhen me cilësinë, të krahasimit të kostove me vitet e mëparshme si dhe me veprimtari të ngjashme në agjenci të tjera, dhe shqyrtimin e kostove të inputeve kyçe. Pjesa më e madhe e këtij informacioni është e njëjtë me atë që i duhet drejtuesve të një agjencie për të plotësuar me efikasitet punën e vet. Kështu, në rast se analizuesit në ministrinë e linjës mësojnë të shfrytëzojnë atë çfarë është tashmë e disponueshme, ata mund të thjeshtësojnë ngarkesën e punës me shkresa lidhur me agjencinë, në të njëjtën kohë që kërkesat e tyre ofrojnë një element nxitës për përmirësimin e raportimit mbi menaxhimin e brendshëm. Duhet mbajtur parasysh disa ose të gjitha ato që vijojnë:

- Nga agjencia duhet pritet të vërtetohet se aktivitetet e saj janë krejtësisht brenda mandatit të saj ligjor si dhe në përputhje me prioritetet e deklaruara të qeverisë;
- Agjencia duhet të dokumentojë ndryshimet në ngarkesën e punës dhe në cilësinë e shërbimit si dhe efektin e tyre financiar;
- Agjencia duhet të identifikojë koston e veprimtarive të saj kryesore, veçmas nga ato që kanë një natyrë të kufizuar;
- Inputet më të rëndësishme individuale si kostot e personelit duhet të analizohen dhe të justifikohen;
- Në rast se agjencitë përjashtohen nga rregullat e prokurimeve publike, ato duhet të përcaktojnë procedurat e tyre specifike që duhet të miratohen nga qeveria;
- Atje ku buxheti i investimeve është i madh, agjencia duhet të përcaktojë kriteret për vlerësimin dhe përzgjedhjen e projektit të pranueshme nga qeveria ose të vërë në zbatim ato që përdoren brenda qeverisë.

Qasja që propozohet: Shumica e vendeve duhet të mbajnë një shqyrtim tradicional të buxhetit me orientim drejt inputit duke pasqyruar të dhëna të mjaftueshme që garantojnë që qeveria i njeh dhe miraton mënyrën se si agjencitë i shpenzojnë paratë publike. Standardet e vlerësimit normal (të tilla si prioriteti i qeverisë, ekonomia, efikasiteti, eficientia, etj.) duhet të përdoren. Përdorimi i teknikave të kryerjes së menaxhimit, si në pikën (e) më poshtë, duhet të inkurajohet për të përforcuar procesin e analizës. Respekti ndaj pavarësisë së agjencisë duhet të tregohet nëpërmjet procedurave të thjeshtësuara. Me sa të jetë e mundur, ministrinë mëmë duhet të kryejnë rishikimin e buxhetit. Duke vepruar mbështetur në parametrat bazë të përcaktuara nga Ministria e Financave, ato kanë elasticitetin për të përshtatur kërkesat për informacion dhe procesin me karakteristikat e agjencive të veçanta.

(c) Mbikëqyrja e plotësimit me staf dhe e shpenzimeve të personelit

Ky qëndrim thjesht e forcon pikën e mëparshme lidhur me nevojën për t'i kushtuar vëmendje të veçantë inputeve me kosto të lartë në buxhetet e agjencisë. Duke qenë se kostot e personelit shpesh paraqiten të mëdha, organet qeveritare duhet të kenë autoritetin për të analizuar të gjithë faktorët që ndikojnë tek ato, si numri i personelit, nivelet e pagave dhe struktura organizative. (Mund të ketë gjithashtu një problem të politikës me personelin; se në qoftë se nivelet e shpërblimit në agjenci lejohen të shkojnë më lart se në pjesët e tjera të sektorit publik, mund të jetë i vështirë rekrutimi i individëve kompetentë në ministrinë tradicionale.) Në Portugali dhe në Francë, buxheti i kostove të personelit ndikohet ndjeshëm nga qendra dhe transaksionet e menaxhimit të personelit monitorohen gjatë gjithë kohës së ekzekutimit të buxhetit. Praktikant e kontrollit apriori nga palë të treta janë braktisur në tri vendet e tjera. Sidoqoftë, negociatat mbi pagat nga ana e agjencive duket se janë të monitoruara, formalisht dhe në mënyrë informale, nga Ministrinë e Financave në të

gjitha vendet dhe shkalla e ndikimit apo e “drejtimit” që ushtrojnë ato mendohet të jetë më e fortë në praktikë se sa duket nga ana formale.

Një komplikacion i mëtejshëm dhe rrezik del kur punonjësit e një agjencie kanë statusin e nëpunësit civil ose që gëzojnë përfitime të ngjashme, si punësimin e përhershëm, apo mundësi për pjesëmarrje të privilegjuar që u jepen posteve të rregullta të shërbimit civil. Në këto kushte, vendimi për të punësuar mbart me vete një çmim me vlerë dhe, për këtë arsye, vjen edhe tundimi për një sjellje të korruptuar. Në qoftë se drejtuesit e agjencisë nuk janë të motivuar nga tregues të qartë të performancës, si kostot për njësi dhe produkti i matshëm, ata mund të përpiqen të nxjerrin përfitime personale për veten e tyre duke përdorur vendimmarrjen për punësimin e stafit punonjës për mbështetje politike apo burokratike, në vend që ta përdorin atë si një mjet për të përmirësuar performancën.

Qasja që propozohet: Mbikëqyrja e qeverisë për plotësimin me staf dhe i shpenzimeve të personelit të agjencie duhet të jetë në raport të drejtë me rëndësinë që kanë këto zëra në buxhetin e agjencisë. Ndërsa, në parim, efikasiteti i agjencisë mund të rritet po të zbuten kufizimet për plotësimin me staf dhe pagesën e tij, për shumicën e vendeve është veprim i zgjuar të analizohen me hollësi buxhetet për shpenzimet për personelin atje ku ata përbëjnë një faktor madhor kostoje. Në rast se disa agjenci kanë kompetencë për të krijuar nëpunës civilë nëpërmjet vendimeve të tyre për punësim, mbikëqyrja dhe auditimi, të ngjashëm me dispozitat e ligjit për shërbimin civil, mund të jenë të nevojshëm për të shmangur sjelljet korruptuese apo shfaqjen e këtyre qëndrimeve.

(d) Kontrolli gjatë ekzekutimit të buxhetit.

Raportet mbi vendet tregojnë se, ndonëse jo të gjitha, por shumë agjenci jofitimprurëse veprojnë brenda sistemeve të menaxhimit me para në dorë dhe të sistemeve të pagesave të Ministrisë së Financave. Në mungesë të ndonjë modeli të përgjithshëm, mund të sugjerohet vetëm se agjencitë jofitimprurëse duhet të mbahen brenda sistemit të Ministrisë së Financave, deri në momentin që ndonjë agjenci e veçantë të mund të tregojë se veprimtaria e saj mund të frenohet nga një mënyrë e tillë.

Pothuajse të gjitha agjencitë në vendet e vëzhguara i nënshtrohen auditimit nga institucioni i kontrollit të lartë, gjithmonë për auditim financiar dhe shpesh edhe auditime lidhur me vlerën e parave të shpenzuara (VFM). Përjashtime nga ky rregull duket se më të shpeshta janë për universitetet, por megjithatë, edhe atyre iu kërkohet të caktojnë auditues të jashtëm profesionistë, të zgjedhur nga vetë ata, dhe duhet të botojnë raportet e tyre.

Ajo që vlen të përmendet më shumë në krijimin e mundësive për qeveritë që t’u japin pa frikë pavarësi financiare agjencie është besimi mjaft i përhapur në parimet e kontrollit të menaxhimit⁷. (Franca dhe Portugalia ruajnë kontrollet *ex ante*, por gjithnjë e më shumë insistojnë në kontrole të brendshme të përmirësuar). Parimi bazë është që drejtuesit e agjencisë dhe bordet mbikëqyrëse duhet të përgjigjen për hartimin, zbatimin dhe ushtrimin e sistemeve të kontrollit që u përshtaten vetë misionëve të tyre. Ndërsa kjo përgjegjësi për disa agjenci, përcaktohet nga e drejta private, duket që shumica e agjencie jofitimprurëse u nënshtrohen standardeve të shpallura nga Ministria e Financave dhe shpesh të plotësuara me udhëzime të lëshuara nga ministritë e linjës. Po ashtu, standardet duhet të detyrojnë agjencitë të mbajnë një instrument të auditimit të brendshëm efikas; normalisht do të ishte një njësi e veçantë në organizatat më të mëdha, dhe një kontraktor i jashtëm apo një njësi e përbashkët për agjencitë më të vogla.

Përfitimet e mëdha praktike të kontrollit të menaxhimit janë se ministritë mbikëqyrëse janë të sigurt se marrin shifra të sakta lidhur me kërkesat e buxhetit dhe raportet periodike; se rregullsia dhe ligjshmëria e transaksioneve zbatohet pa lejuar ndërhyrje të palëve të treta; dhe se përshtatshmëria e vazhdueshme e “organizatës, politikave dhe procedurave” monitorohet dhe raportohet tek drejtuesit dhe mbikëqyrësit nga auditimi i brendshëm. Me pak fjalë, është ky një qëndrim që kombinon efikasitetin me respektimin e duhur të pavarësisë së agjencisë.

⁷

Kontrolli i menaxhimit (që quhet gjithashtu edhe kontroll i brendshëm) mund të përkufizohet, me pak fjalë, si organizimi, politikat dhe procedurat e përdorura për të ndihmuar të garantohet që programet qeveritare të arrijnë rezultatet e tyre të pritura; që burimet e përdorura për zbatimin e këtyre programeve janë në përputhje me qëllimet dhe objektivat e deklaruara të organizatave përkatëse; që programet mbrohen nga shpërdorimi, mashtrimi dhe keq-menaxhimi dhe se informacion i besueshëm dhe në kohë sigurohet, mbahet, raportohet dhe përdoret për marrjen e vendimeve. (Për një diskutim të zgjeruar të kontrollit të menaxhimit, shih Dokumentin e Sigmas, Nr.4, Kontrolli i Menaxhimit në Administratën Moderne Qeveritare: Disa Praktika Krahasuese).

Qasja që propozohet: Këto agjenci jofitimprurëse duhet të mbesin në sistemin e Ministrisë së Financave dhe t'i nënshtrohen auditimit nga ana e institucionit të lartë të auditimit në rast se nuk ka përjashtim që të justifikohet mbi bazë të meritave të tyre individuale. Ndërkohë që metodat e kontrollit *ex ante* mund të jenë të nevojshme për një periudhë afatshkurtër, prioritet duhet të jetë futja e praktikave të kontrollit të menaxhimit në përputhje me standardet e specifikuar nga Ministria e Financave si dhe puna që duhet bërë për përmirësimin e tyre deri në atë pikë sa të eliminohen krejtësisht ndërhyrjet e palëve të treta.

(e) Praktikave të menaxhimit të performancës; marrëdhëniet me buxhetin dhe kontrollin.

Në varësi të shkallës në të cilën vendimet për buxhetin mund të mbështeten me rezultate të sakta dhe me kosto të matshme, mbikëqyrja e qeverisë ndaj financave të agjencisë mund të jetë më pak i hollësishëm. Në rast se produktet dhe rezultatet e agjencisë mund të monitorohen në mënyrë të besueshme, atëherë nevoja për masat e kontrollit të inputeve do të jetë më e vogël. Në fakt, përdorimi në rritje i modelit të agjencisë publike në shumë vende pasqyron besimin se rezultatet e programeve të njësisë më të vogla dhe më të fokusuar mund të maten e të kontrollohen më lehtë se sa ato të administratave hierarkike tradicionale. Shembuj që flasin për prirjen drejt menaxhimit të performancës mund të gjenden në raportet mbi vendet që trajtojnë Suedinë, Holandën dhe Mbretërinë e Bashkuar ku, kryerja e detyrave si dhe rezultatet e rëndësishme administrative dhe financiare janë në qendër të vëmendjes. Gjithnjë e më shumë po përdoren mjete të sofistikuar për përcaktimin, matjen dhe ndjekjen e kryerjes së detyrave duke plotësuar apo zëvendësuar analizat e inputeve për qëllime të buxhetit, për raportimet për publikun si dhe për shpërbimin e stafit punonjës. Në mënyrë tipike, ligjet për themelimin e secilës agjenci përcaktojnë parametrat specifikë të performancës, por ka gjithashtu hapësira të mëdha për ministrin që mbulon sektorin për të negociuar synimet, çdo vit, në kohën e hartimit të buxhetit.

Nga të tre vendet, Suedia paraqet modelin më të pastër të kësaj qasjeje: pas konsultimit me agjencinë përkatëse, qeveria vendos se cilat janë objektivat e përgjithshme dhe rezultatet e pritshme të operacioneve, vendos se cilat janë procedurat e nevojshme të raportimit si dhe burimet financiare. Gjatë kryerjes së veprimtarisë, të gjitha kategoritë e inputeve janë të pranishme (përfshirë bile edhe kostot e personelit) dhe rezultatja e shpenzimeve limit përbën kontributin neto nga ana e buxhetit të shtetit. Raportimi që i bëhet ministrit gjatë zbatimit dhe në fundin e vitit përqendrohet tek performanca dhe tek rezultatet më shumë se sa tek inputet. Mbretëria e Bashkuar dhe, gjithnjë e më shumë, Holanda del që kanë futur elementë të kësaj qasjeje, sikurse kanë bërë edhe vendet e tjera të zhvilluara. (Zelanda e Re konsiderohet gjithashtu si një udhëheqës botëror në këtë drejtim, me buxhetimin e inputeve dhe me marrëdhëniet kontraktuale mes ministrave si “blerës” dhe zyrtarëve të agjencisë si “shitës” të shërbimeve publike). Megjithatë, janë të paktë ata që mendojnë që të heqin dorë tërësisht nga përdorimi i metodave të buxhetimit mbështetur në inputet dhe në metodat e kontrollit⁸. Duhet thënë se kjo mungesë dëshire në këtë drejtim është e justifikuar pasi mungojnë vlerësimet e besueshme të pasojave afatgjatë të eksperimenteve të tilla radikale si rezultat i buxhetimit mbështetur në rezultatet dhe zëvendësimin të hierarkisë me kontratat.

Një përparim tjetër i njohur në vendet e zhvilluara është praktika e vendosjes së agjencive jofitimprurëse nën mekanizmat “artificiale” të tregut me synimin për të përmirësuar performancën dhe/ose për të kompensuar pakësimin e kontroleve të drejtpërdrejta. Një shembull në këtë drejtim është mekanizmi i fondit xhirues që ofron më shumë një zhvillim të kapitalit të punës se sa një kufi shpenzimesh dhe që i jep mundësi agjencisë që të rrisë ose të pakësojë shpenzimet, në varësi të shitjeve që kryen. Në shembuj të tjerë tregohet se si disa agjenci lejohen “të marrin hua” nga Thesari me kushte tregtare për investime që do të sjellin një të ardhur të pranueshme; agjenci të tjera inkurajohen që të shesin produktet ose shërbimet e tyre me një çmim që mbulon të gjithë koston dhe atyre u lejohet që të shtojnë në buxhet të gjitha shtesat e të ardhurave ose një pjesë të tyre. E hartuar me kujdes dhe e zbatuar me skrupolozitet, artifice të tilla imituese të tregut po përdoren me sukses të konsiderueshëm në shumë vende për të përmirësuar performancën dhe për ta bërë më elastike mbikëqyrjen financiare të agjencive.

Besohet që vendet në tranzicion do të përfitojnë nga një futje e rregullt e praktikave të menaxhimit të performancës, por ato nuk duhet të presin apo të përpiqen që të zëvendësojnë menjëherë buxhetimin tradicional dhe metodat tradicionale të kontrollit. Përvoja e vendeve të zhvilluara tregon nevojën për

⁸ Sikurse vë në dukje një studim i OECD-së, “Inputet vazhdojnë të jenë të rëndësishme si një udhërrëfyes për buxhetin; lidhja mes performancës dhe buxhetit është më shumë e tërthortë dhe shpesh e nënkuptueshme se sa e drejtpërdrejtë dhe automatike; dhe presioni buxhetor shfrytëzon përdorimin e treguesve të performancës më shumë drejt vlerësimeve *ex-post*”. (Në kërkim të rezultateve: Praktikave të menaxhimit të performancës; siç citohen në botimin e SIGMA-s “Menaxhimi i shpenzimeve qeveritare në vendet në tranzicion” (*Managing Government Expenditures in Transitional Countries*).

përgatitje të mëdha e serioze për të bërë që menaxhimi i performancës të jetë i suksesshëm. Vendet në tranzicion këshillohen të përdorin të njëjtin qasje të kujdesshme.

Të tre vendet e përmendura më sipër i kushtojnë rëndësi të madhe kostove, raportimit mbi performancën dhe botimit të rezultateve. Teknika të tjera thelbësore të përdorura përfshijnë planifikimin e korporatës, vlerësimin e programit dhe matjen e performancës. Ashtu si dhe të gjithë vendet që përpiqen të realizojnë reforma të tilla, ato kanë harxhuar vite të tëra duke eksperimentuar dhe duke perfeksionuar këto kërkesa të domosdoshme teknike për të pasur sukses. Të gjitha vendet kanë kaluar në procesin e një serie reformash në rritje të institucioneve administrative tashmë të fuqishme. Përgjatë kohës janë ndërtuar dhe perfeksionuar praktikat e kontrollit të menaxhimit, auditimi i brendshëm dhe auditimi për vlerën e parave dhe sistemet e informacionit financiar. Agjencitë u inkurajuan të përdornin qasje pragmatike në raportimin dhe menaxhimin e tyre të brendshëm. Futja e mekanizmave të ngjashme me ato të tregut për të nxitur përmirësimin e efikasitetit ishte një zhvillim gradual që fillonte me rastet që ishin të qarta e të drejtpërdrejta. Ishte e nevojshme për periudha të gjata eksperimentimi që të krijoheshin mjete të dobishme që të vlerësonin, të matnin dhe të ndiqnin ecurinë e performancës, sidomos ato faktorë cilësorë që janë kaq të rëndësishëm në shumicën e shërbimeve publike. (Për shembull, përkufizimi i një kuadri performance për një agjenci që jep patentat është shumë më pak e vështirë sesa përkufizimi i kuadrit të performancës për një agjenci e ngarkuar me detyrën e dhënies së ndihmave viktimave të SIDA-s apo të një agjencie që merret me shqyrtimin e rasteve të imigrimit). Përmirësimet në konceptet dhe metodologjinë e llogaritjes së kostove u zhvilluan në sektorin privat, por ato duhej të përshtateshin për përdorim qeveritar. Ndonëse zbatimi i gjerë i llogaritjeve shtesë në këto vende përbën një fenomen të ri, kjo gjë ka filluar shumë vite më parë me përdorimin selektiv⁹ të llogarive shtesë në agjencitë me kapital intensiv.

Krahas me të rejtat teknike, riorientimi i një kulture administrative nga bindja në performancë përbën në vetvete një sfidë të madhe të zhvillimit njerëzor. Duke iu kthyer analizës, mund të arrihet në përfundimin se periudha e gjatë e zhvillimit teknik në vendet që përdorin menaxhimin e performancës ofroi, si stimulim ashtu dhe kohën e nevojshme për përthithjen e kulturës dhe familjarizimin e njerëzve.

Qasja që propozohet: Vendet në tranzicion duhet të venë theksin tek buxheti i orientuar drejt inputeve dhe tek proceset e kontrollit duke promovuar, në të njëjtën kohë, edhe teknikat e menaxhimit të performancës për t'i bërë këto procese më efikase dhe jo për t'i zëvendësuar ato. Projektuar dhe zbatuar në mënyrë sistematike, kontrolli i menaxhimit, llogaritja e kostos dhe auditimi i brendshëm janë praktika që ka shumë mundësi të japin rezultate shumë shpejt. Ndërkohë që reformat gjejnë zbatim, si formulimi i buxhetit ashtu dhe kontrolli i tij duhet të bëhen më efikase duke hapur kështu edhe mundësinë për të përmirësuar më tej procedurat për mbikëqyrjen e agjencisë.

4.11 Shitja e produkteve private në konkurrencë me sektorin privat

Në aktivitete të kësaj natyre, ka dy objeksione kryesore: shëndeti i sektorit privat është dobësohet kur detyrohet të konkurrojë me fuqinë dhe burimet e shtetit, dhe kur produktet dhe shërbimet të shitura sipas stilit të sipërmarrjeve, ka të ngjarë që të gëzojnë një farë shkalle subvencioni nga ana e shtetit, i cili nuk shfaqet sheshit.

Në përgjithësi, në raportet mbi vendet referimi ndaj këtij lloji aktiviteti është i pakët. Në mënyrë të veçantë, Mbretëria e Bashkuar e ndalon konkurrencën me sektorin privat dhe Ministria e Financave, aktivisht, e mbështet dhe e zbaton këtë rregull. Në Holandë, kur një agjenci shet produkte apo shërbime në tregjet komerciale si një aspekt dytësor të detyrës së vet kryesore, ajo i nënshtrohet rregullave të tjera shtesë që synojnë të mbrojnë sektorin privat nga konkurrenca e pandershme. Tipari i tyre kryesor është që agjencia duhet të ndajë plotësisht veprimtarinë tregtare nga ato jofitimprurëse dhe, për këtë qëllim kërkohen organizata të veçanta, llogaritje të veçanta të kostove dhe raporte financiare. Politika e qeverisë është që, në fund të fundit, aktivitetet tregtare duhet t'i shiten sektorit privat.

⁹ Përdorimi selektiv është i këshillueshëm të përdoret edhe nga vendet në tranzicion duke qenë se ato kanë prioritet të menaxhimit financiar më të mëdha se sa detyra komplekse dhe e vështirë e futjes, në shkallë të gjerë, të llogarive shtesë. OECD Occasional Paper 93-178, *Accounting for what?* thekson se: "Paratë kesh (në dorë) dhe llogaritjet shtesë të plota duhet të konsiderohen me kujdes si pikat fundore mbi një numër bazash të mundshme të llogarive... Dhe mund të ndodhë që llogaritë shtesë të jenë më të dobishme në disa veprimtari krahasuar me disa veprimtari të tjera, për shembull, në kontraktimet, në testimet e tregut apo në veprimtari ku janë të përfshira asetë të rëndësishme kapitale".

Qasja që propozohet: Normalisht, agjencive publike duhet t'u ndalohet shitja e produkteve apo shërbimeve që janë të mira private të vëna lirisht në dispozicion nga furnizuesit e sektorit privat. Në rrethanat kur ato e bëjnë një gjë të tillë, rregullat e kontrollit duhet të jenë ndërtuar në mënyrë të tillë që të sigurojnë që çmimi i shitjes të mos jetë i subvencionuar dhe, ashtu siç ndodh në Holandë, të kërkohet që aktiviteti tregtar të jetë tërësisht i ndarë nga pikëpamja organizative dhe e kontabilitetit dhe në fund të privatizohet.

4.12 *Llogaridhënia dhe raportimi*

Nuk ka nevojë të thuhet se llogaridhënia dhe raportimi nga ana e agjencive fitimprurëse duhet të jetë në përputhje me standardet më të larta të sektorit privat dhe se, në disa raste, qeveritë duhet të imponojnë vënien në jetë të disa standardeve akoma më të larta, me qëllim që të ruhen parimet e transparencës në financat publike.

Duhet vënë në dukje se rregullat mbi llogaridhënien dhe raportimin për agjencitë jofitimprurëse, të përshkruara në raportet mbi të pesë vendet, janë po aq të larmishme sa edhe tiparet e tjera të sistemeve të agjencisë. Në disa raste, rregullat ndryshojnë gjithashtu nga agjencia në agjenci brenda të njëjtit vend. Ka të ngjarë që edhe arsyet për larminë janë në vetvete të larmishme. Agjencitë janë krijuar në kohë të ndryshme dhe në rrethana të ndryshme dhe, kur futen rregullat e reja më vonë, është shpesh e nevojshme të mbahen parasysh disa situata ekzistuese të hershme. Po ashtu, marrëveshjet për llogaridhënien dhe raportimi e qeverisë janë zhvilluar gjatë viteve dhe, gjatë dekadave të fundit, janë përgatitur nën presionin e investimeve globale dhe të tregjeve financiare globale. Nuk është për t'u habitur që praktikat në agjenci publike të dyshimta kanë dështuar pa u shndërruar akoma në një model të qëndrueshëm dhe të përbashkët.

Vendet që angazhohen për ndërmarrjen e një reforme themelore të sistemit të agjencisë publike janë, ndoshta, në një pozitë më të mirë për të zbatuar rregullat “standarde” se sa janë pesë vendet e vëzhguara ku reformat kanë prirjen të shtohen në numër se sa të jenë të mëdha, të thella. Duke bërë këtë gjë, rruga më e mirë për t'u ndjekur do të ishte të miratoheshin krejtësisht standardet e pranuar ndërkombëtare lidhur me llogaridhënien dhe raportimin, sipas rekomandimeve të FMN-së dhe BE-së, edhe nëse zbatimi i plotë duhet të kryhet në faza, gjatë një periudhe të caktuar vitesh. Kjo kërkesë themelore theksohet në botimin që ka bërë SIGMA me titull *Menaxhimi i shpenzimeve publike në vendet në tranzicion (Managing Government Expenditures in Transitional Countries)*. “Të gjitha fondet dhe llogaritë e të gjitha agjencive të qeverisë duhet të konsolidohen. Për ta bërë të mundur këtë konsolidim, harta e llogarive së agjencive qeveritare si dhe klasifikimi ekonomik dhe funksional i buxhetit të tyre duhet të përputhet me një kuadër të përbashkët të përcaktuar në nivelin qendror. Raportim i mirë financiar kërkohet për llogaridhënien”. Specifikimet e hollësishme dhe alternativat e disponueshme përshkruhen plotësisht në të njëjtin publikim.

Nevoja për transparencë në lidhje me përgjegjësitë dhe detyrimet e kushtëzuara është përmendur më lart. Buxheti i shtetit duhet të pasqyrojë të gjitha përgjegjësitë e kushtëzuara që lindin nga garancitë qeveritare për borxhet e agjencive dhe duhet të krijojë rezerva për humbjet e parashikuara. Çdo reformë e madhe lidhur me drejtimin e agjencisë duhet të konsiderohet si një mundësi për zbatimin e plotë në këtë sektor të parimeve të transparencës fiskale të mbështetura nga FMN¹⁰.

Qasja që propozohet: Llogaridhënia dhe raportimi nga ana e agjencive fitimprurëse duhet të përputhen me standardet më të larta të sektorit privat. Aktivitetet financiare të agjencive jofitimprurëse duhet të bëhen të njohura publikisht dhe të pasqyrohen tërësisht në raportet financiare të qeverisë. Standardet e llogaridhënies dhe të raportimit duhet të jenë të njëjta me ato që bën qeveria e cila, nga ana e saj, duhet të veprojë në përputhje me standardet e pranuar ndërkombëtare.

¹⁰ Kodi i praktikave të mira mbi transparencën fiskale – Deklarimi i parimeve: Fondi Monetar Ndërkombëtar, Washington, D.C., prill 1998.

KAPITULLI 3. RAPORTI I VENDIT, FRANCA

Nga Znj. Simone Touchon dhe Z. Daniel Tommasi

Ky Kapitull prezanton në Pjesën I një vështrim të përgjithshëm të llojeve të ndryshme të organizatave publike, të cilat gëzojnë një farë pavarësie në mënyrën e administrimit, ndonëse në shkallë të ndryshme. Këto përfshijnë subjekte juridike (të tilla si llojet e ndryshme të *institucioneve publike* (IP), korporatat publike, dhe disa organizata të së drejtës private) dhe disa subjekte që nuk janë të ndara ligjërisht nga Shteti të tilla si “*shërbime me kompetencë kombëtare*” dhe komisionet e pavarura që janë përgjegjës për rregullimin ekonomik dhe mbrojtjen e të drejtave të qytetarëve. Pjesa II e këtij Kapitulli përqendrohet në *institucionin publik*, i cili është deri tani forma më e shpeshtë e organizatave të pavarura.

PJESA I. NJË VËSHTRIM I PËRGJITHSHËM

1. Institucioni publik (IP)

1.1 Llojet bazë të IP-ve

Qeveria Franceze i ka përdorur për një kohë të gjatë IP-të për të kryer pjesën më të madhe të detyrave të saj, me përjashtim të atyre detyrave të cilat tradicionalisht janë konsideruar si “e drejtë mbretërore” duke përfshirë mbrojtjen, policinë, drejtësinë dhe punët e jashtme.

Gjykata e Kasacionit ka përcaktuar qartë se cili ishte qëllimi i IP-së që në fillim të vitit 1856. Përkufizimi mbështetet në pesë kritere:

- Agjencia duhet të jetë një subjekt juridik i ndarë nga subjekti që e krijoi atë;
- Agjencia duhet të jetë një subjekt i të drejtës publike, edhe në rastet kur IP-ë funksionon sipas sistemit të së drejtës private dhe merret me prodhim dhe shpërndarje;
- Agjencia duhet të ketë një objekt të veçantë, i cili justifikon ekzistencën e saj (jo çdo biznes i cili nuk përfshihet në fushën e veprimtimit të objektit të IP-së është i paligjshëm);
- Agjencia duhet të jetë e pavarur nga pikëpamja administrative dhe financiare, të ketë organe të veçanta qeverisëse dhe buxhetin e saj;
- Agjencia duhet të jetë nën autoritetin mbikëqyrës të qeverisë kombëtare ose të një qeverie rajonale ose vendore.

Karakteristikat e mësipërme janë interpretuar kryesisht nga praktika e gjyqtarëve administrativë sesa miratuar në ligjet apo nxjerrë si rregullore. “Krijimi” i IP-ve mbështetur në praktikën administrative ka lënë gjurmë në të gjithë historinë tyre, meqenëse ato u zgjeruan së bashku me vetë nocionin e shërbimeve publike (të njohur si shërbime të interesit kombëtar ekonomik dhe social).

Edhe pse nuk ka një listë zyrtare të IP-ve, është vlerësuar se rreth 1 100 janë krijuar nga qeveria qendrore (IP-të kombëtare) dhe më shumë se 50 000 nga autoritetet lokale. Disa janë unike, kryesisht IP-të kombëtare, si Agjencia Kombëtare e Punësimit (*Agence Nationale Pour l'Emploi*), Biblioteka Kombëtare (*Bibliothèque Nationale*), Agjencia e Ruajtjes së Bregdetit (*Conservatoire du littoral*), Instituti Kombëtar për Mbrojtjen e Konsumatorit (*Institut National de la Consommation*) etc. Megjithatë, në të shumtën e rasteve, ato i përkasin një grupi të agjencive me objekte të ngjashme. Ka më shumë se 200 kategori të tilla vetëm të IP-ve kombëtare.

IP-të lokale janë nën autoritetin e bashkive (8 000 administrata të shkollave, 30 000 zyra të shërbimeve sociale të bashkive, 2 000 spitale, etj), qarqeve (*departemente*) (shkolla të mesme, departamentet e zjarrfikësve, etj) ose rajoneve (shkollat nëntëvjeçare). Masat decentralizuese kanë sjellë rritjen e numrit të agjencive lokale. Ligji i vitit 1983, p.sh. shndërroi 7 000 shkolla të mëparshme kombëtare të mesme dhe nëntëvjeçare në IP lokale. Në disa sektorë, të tillë si sektori i arsimit nëntëvjeçar, krijimi dhe administrimi i IP-ve rregullohen dhe kontrollohen nga qeveria qendrore. Shkollat janë IP-ë lokale, ndërsa mësuesit janë punonjës të qeverisë qendrore. Aktualisht, sistemi arsimor francez është i centralizuar. Në të njëjtën mënyrë, qeveria qendrore ushtron një kontroll të fortë mbi spitalet lokale. Në anën tjetër, për ofrimin e shërbimeve të tjera, autoritetet lokale mund të vendosin vetë ndërmjet llojeve të ndryshme të rregullimeve institucionale: administrimi i drejtpërdrejtë nga administrata lokale (*régie directe*); njësi të cilat gëzojnë pavarësi financiare (*régie dotée de l'autonomie financière*); IP-të industriale dhe tregtare ligjërisht të pavarura nga autoriteti i pushtetit vendor (*régie personnalisée*); Shoqëri Lokale gjysmë publike dhe; marrëveshje qiraje dhe koncesioni me shoqëri private (këto rregullime të fundit janë më të shpeshta për furnizimin me ujë).

Një IP-ë është kryesisht një instrument i përshtatshëm administrativ për ofrimin e shërbimeve qeveritare, duke qenë se ai mundëson një aktivitet të veçantë i cili do të trajtohet veçmas nga të tjerët. Kjo e bën rikuperimin e kostos më të lehtë, ndërkohë që buxheti i shtetit nuk lejon të ardhurat vjetore të caktohen për shpenzime të veçanta. IP-ë siguron një mënyrë për të garantuar pavarësinë tradicionale të arsimit të lartë. Gjithashtu, ai u bë një instrument i përdorur gjerësisht për konsultime në administratën publike, duke

nënkuptuar pjesëmarrjen në administrimin e vendim-marrjes të atyre që i përkasin sektorit në fjalë me përfaqësuesit e sektorit privat, të cilët janë pjesë e organeve qeverisëse. Kjo bën të mundur përshtatjen e organizatave dhe të burimeve me një detyrë të veçantë, duke siguruar fleksibilitet administrativ nëpërmjet ndërthurjes në tërësi të së drejtës publike dhe asaj private. Si rrjedhim, disa subjekte janë quajtur IP-ë industriale dhe tregtare vetëm për t'i lejuar ato të gëzojnë më tepër liri që është karakteristike për këtë kategori të IP-ve, veçanërisht në rekrutimin dhe shpërblimin e personelit.

Përkufizimi IP-së (Institucion Publik) zbatohet për një numër të subjekteve; IP-të administrative janë forma më e zakonshme e IP-ve dhe janë shumë e ngjashme me sistemin e administratës shtetërore; IP-të industriale dhe tregtare gëzojnë pavarësi më të madhe dhe u krijuan për të vepruar si shoqëri tregtare; dhe së fundi, IP-të profesionale administrohen nga sektori privat. Nuk kanë ekzistuar më parë kritere për të përcaktuar nëse një aktivitet i caktuar duhet të kryhet nga një sektor i administratës shtetërore, ose nga një IP-ë, megjithëse ekziston një konsensus politik i cili thotë se ato detyra që janë e drejtë “mbretërore” duhet të trajtohen drejtpërdrejt nga qeveria qendrore. Në disa raste, detyra të caktuara të cilat i janë besuar IP-ve, i rikthehen qeverisë qendrore, si p.sh. në rastin e testimin për marrjen e patentës së makinës. Ligji për krijimin e secilës kategori të IP-ve, që janë të aplikueshme për çdo grup të detyrave, parashikon në mënyrë pragmatike atë që konsiderohet lloji më efikas i organizimit, autoritetit, burimeve dhe detyrimeve.

Pjesa II e këtij dokumenti do të shqyrtojë me hollësi administrimin dhe kontrollin financiar të formave më të zakonshme të IP-ve.

1.2 Llojet e veçanta të Institucioneve Publike

Përveç formave më të zakonshme të IP-ve, ka edhe lloje të ndryshme të veçanta të IP-ve dhe disa rregullime të tjera specifike. Shumë prej këtyre rregullimeve kanë si qëllim rritjen e fleksibilitetit në administrimin dhe zhvillimin e partneritetit ndërmjet subjekteve të ndryshme publike, ose ndërmjet subjekteve publike dhe sektorit privat.

Pjesëmarrja e sektorit privat në administrimin e IP-ve

Këshilli i Bordit të Drejtorëve për produktet bujqësore, i cili ka funksione rregullatore dhe studimore, përfshin pjesën më të madhe të përfaqësuesve nga sektorët në fjalë, me një pakicë të përfaqësuesve të qeverisë, së bashkë me përfaqësuesit e punonjësve dhe konsumatorëve. Pjesëmarrja e sektorit privat në Bordin e Drejtorëve të IP, i cili rregullon aktivitetet private, dhe pavarësia administrative e këtyre IP-ve, ka avantazhin për të garantuar nevojat dhe problematikën e sektorit privat që do të merren parasysh më mirë sesa nga një departament administrativ. Megjithatë, kjo ka edhe disavantazhet e saj. Ndonjëherë, IP-ë dhe sektori privat bëhen tepër të ndërvarura. Përfaqësuesit privat mund të kenë ndikim të madh mbi politikën¹¹ e IP-ve. Ndërvarësia mund të çojë në keqadministrim kur përfshihen¹² paratë.

Dhomat profesionale, të tilla si Dhoma e Tregtisë, Dhoma Guild, ose Dhoma e Bujqësisë, janë ligjërisht agjenci publike, por administrohen nga përfaqësues të zgjedhur nga sektori privat. (Ekzistojnë rreth 200 dhoma profesionale të cilat janë agjenci publike). Fusha e aktivitetit të tyre mund të jetë e zgjeruar. Këtyre dhomave iu kërkohen mendime kur hartohen rregulloret qeveritare për sektorët e tyre, dhe kanë gjithashtu disa kompetenca rregullatore. Ato kanë aktivitete administrative të tilla si mbajtja e regjistrit tregtar. Dhoma e Tregtisë administron një numër portesh dhe aeroportesh dhe shumë shkolla biznesi. Të ardhurat e këtyre agjencive vinë shpesh nga një taksë e përcaktuar, e cila duhet të miratohet nga Parlamenti. Ato auditohen nga Gjykata e Llogarive dhe janë subjekt i disa kontrolleve qeveritare për të vërtetuar rregullsinë e veprimeve të tyre. Në përgjithësi, komentet në këtë raport nuk i referohen këtyre dhomave profesionale.

Grupet e Interesit Publik (GIP)

Qeveria qendrore dhe autoritetet lokale mund të krijojnë një IP-ë të përbashkëta, ose me njëri-tjetrin, ose me subjektet e sektorit privat. Këto njihen si grupe të interesit publik, GIP (*Groupement d'Intérêt Public*). Duke

¹¹ Situatë e gjetur në Agjencinë Kombëtare të Zhvillimit të Bujqësisë, në bazë të Raportit Publik të vitit 1999 të Gjykatës së Llogarive.

¹² Si rrjedhim, në mars të vitit 2000, Gjykata e Llogarive vuri në dukje në një raport drejtuar Pushtetit Ekzekutiv dhe Parlamentit: “një organizim i ngatërruar” i gjuetisë dhe shpenzimeve “të parregullta dhe të padobishme” të fondeve duke përfshirë si Zyrën Kombëtare të Gjuetisë (e cila është IP) edhe organizatat private. Zyra Kombëtare e Gjuetisë financonte gjithashtu edhe pagat e shtatë oficerëve në ministrinë mbikëqyrëse përkatëse.

qenë se janë krijuar këto vitet e fundit (në fillim të 1980-ës), GIP-et ofrojnë një përgjigje për nevojën në rritje për një veprim të përbashkët nga ana e disa subjekteve publike në një fushë të caktuar (p.sh. kërkimet shkencore për SIDA-n), për përdorim të përbashkët të burimeve (të tilla si sistemi i kompjuterizuar i administrimit të universiteteve ose sistemi i përbashkët i telekomunikacionit për agjencitë kërkimore dhe universitetet), ose për projektet e ndërrmarra në sektorin privat (p.sh. një projekt mjedisor që përfshin qeverinë qendrore, qeverinë vendore dhe industrinë e ndotjes së mjedisit, së bashku). Agjencitë Rajonale të Spitaleve që mbikëqyrin spitalet në rajone, janë GIP-e të përbashkëta të Shtetit dhe Agjencive të Sigurimeve Shoqërore.

Një IP-ë mund të jetë pjesë e një GIP-i i cili në vetvete është një IP-ë. Ligji që drejton aktivitetet e tij (e drejta publike ose private), administrimin e tij dhe rregullat financiare, varet si nga natyra e aktiviteteve (sa i përket IP-ve), ashtu edhe nga shkalla e pjesëmarrjes së personave privatë në GIP. Për të marrë pjesë në një GIP, një Institucion Publik (IP) duhet të ketë të njëjtën fushë të veprimtarisë si dhe GIP-i. Ligji përcakton kategoritë e GIP në të njëjtën mënyrë si IP-të. Shumë prej GIP-eve janë krijuar ose janë në proces për tu krijuar.

Përveç kësaj, IP-të industriale dhe tregtar, IP-të kulturore dhe shkencore (kryesisht Universitetet) dhe IP-të shkencore dhe teknologjike (qendrat kërkimore) lejohen të mbajnë një interes në filialet dhe grupet me interes ekonomik (GIE)¹³, me qëllim kryerjen e aktiviteteve tregtare. GIE-t janë subjekte të së drejtës private.

Institucionet Publike të Bashkëpunimit ndërkomunal (IPBN)

Autoritetet lokale mund të bashkohen së bashku për të krijuar një lloj të veçantë të IP-së si një mjet për bashkëpunim ndër-komunal, *Institutet Publike të Bashkëpunimit Ndër-komunal (IPBN)*. Ekzistojnë rreth 20 000 IPBN ose rregullime të ngjashme. Një IPBN-ë mund të krijojë/përdorë forma të ndryshme të organizimit për të ofruar shërbime. Disa prej IPBN-ve janë krijuar për të ushtruar një aktivitet të veçantë (p.sh. mbikëqyrjen e koncesioneve për furnizimin me ujë). Disa IPBN-ë të tjera kryejnë detyra në disa fusha, në dallim me IP-të kombëtare të cilat kanë një detyrë të vetme. IPBN-ë është një rregullim institucional hibrid, i cili është, në aspekte të caktuara, i ngjashëm me IP-në kombëtare, dhe në aspektet e tjera i ngjashëm me një autoritet qeveritar.

Lloje të tjera të veçanta të IP-ve

Administrata qendrore e sigurimeve shoqërore dhe disa fonde të pensioneve dhe ndihmës sociale janë IP-ë. Duke marrë parasysh administrimin dypalësh të sigurimeve shoqërore, “bordi i drejtorëve” i administratës së sigurimeve shoqërore përbëhet nga përfaqësues të punëdhënësve, punonjësve, dhe personave të kualifikuar. Megjithatë, në vitet e fundit, shteti ka filluar të ushtrojë një kontroll më të madh në sistemin e sigurimeve shoqërore

Arka e Depozitimeve dhe Dorëzimeve (The Caisses Dépôts et Consignations) është një IP-ë e një natyre të veçantë. Ai është një institucion financiar me një madhësi të rëndësishme, i cili ndër të tjera, bashkon fonde nga institucionet e kursimit. Në aspekte të caktuara, ai është i ngjashëm me një bankë investimesh. Gjithashtu, ai është një instrument i rëndësishëm i politikave publike për zhvillimin ekonomik dhe social në fusha të tilla si politikat urbane, planifikimi, strehimi social, administrimi i shërbimeve publike lokale, transporti, turizmi dhe mjedisi. Ai ndërhyr në shumë drejtime si: investitor, bankier (veçanërisht në fushën e strehimit social), ofruar i shërbimeve (p.sh. ai zotëron pjesën më të madhe të shoqërive “private” të cilat administrojnë koncesionin e rrugëve me pagesë), inxhinier, dhe konsulent. Sistemi i tij i administrimit financiar është shumë specifik dhe nuk analizohet në këtë raport.

2. Ndërrmarrjet Publike

Rreth 20 ndërrmarrje publike janë ligjërisht IP-ë. Disa prej tyre janë ndërrmarrje të mëdha, të tilla si Kompania Energjetike Franceze (EDF, Electricité de France), dhe Kompanitë Hekurudhore (SNCF, Société Nationale des Chemins Français, dhe RFF, réseau Ferré de France), dhe Posta Franceze. Disa ndërrmarrje publike zbatojnë rregulloret e qeverisë për kontabilitetin të cilat diskutohen më poshtë (kryesisht portet detare, agjencitë e porteve në lumenj, dhe Agjencia e Aeroporteve, Paris).

¹³ Grupi i Interesit Ekonomik është një marrëveshje ligjore për të ushtruar aktivitete tregtare që përdoret gjithashtu edhe nga sektori privat (ai bashkon korporatat private ose ndërrmarrjet individuale).

Ndërmarrjet e tjera publike janë shoqëri gjysmë publike dhe shoqëri me përgjegjësi të kufizuar të bazuara në të drejtën private, plotësisht ose pjesërisht në pronësi të shtetit, të IP-ve, ose autoriteteve të tjera publike. Aktualisht ka rreth 100 ndërmarrje publike, në të cilat shteti zotëron drejtpërdrejt më shumë se 50% të aksioneve ose që janë IP-ë. Këto ndërmarrje kanë qindra filiale. Të gjitha filiale të IP-ve janë korporata të së drejtës private. Në varësi të shkallës së pronësisë nga shteti, këto ndërmarrje mund të jenë subjekt i rregulloreve të veçanta në lidhje me emërimin e administratorëve dhe përfaqësuesve të shtetit në Bordin e Drejtorëve, pjesëmarrjen e përfaqësuesve të punonjësve në bordin e drejtorëve dhe auditimin nga Gjykata e Llogarive dhe Kontrolli i Shtetit (shiko më poshtë).

Spektori i ndërmarrjeve publike po zhvillohet. Madhësia e tij ka rënë në mënyrë dramatike prej vitit 1985. Pjesa më e madhe e korporatave që janë në pronësi të shtetit janë privatizuar pjesërisht ose plotësisht. Në të kaluarën, ndarjet administrative të qeverisë administronin drejtpërdrejt një numër të konsiderueshëm të aktiviteteve ekonomike. Buxheti tyre ishte i përfshirë në buxhetin e shtetit, ose si llogari e veçantë, ose si "buxhet shtojcë". Ky buxhet u përfshi në rregullore të administrimit të buxhetit të shtetit me disa privilegje, përjashtime të veçanta. Për shkak se rregullime të tilla nuk janë të përshtatshme për të ushtruar aktivitete ekonomike, shumë nga këto ndarje administrative u shndërruan ose në IP-ë (p.sh. Zyra Postare, në vitin 1990), ose në korporata të së drejtës private (p.sh. Zyra Kombëtare e Shtypit në vitin 1993). Kompania e Telekomit që administrohej gjithashtu si një ndarje administrative, në vitin 1990 u bë një IP-ë, dhe që atëherë ajo ka vepruar si një korporatë dhe pjesërisht e privatizuar. Vetëm disa prej njësive tregtare ose industriale të tilla si kantieret detare, nuk janë ende subjekte juridike.

Ndërmarrjet e mëdha publike në formën e IP-ve kanë shumë filiale të së drejtës private për të ushtruar plotësisht një numër të aktiviteteve tregtare. Megjithatë, ekziston një shqetësim në rritje pasi në kontekstin e rritjes së konkurrencës dhe hapjes së tregjeve, këto ndërmarrje duhet të shndërrohen në korporata, në mënyrë që tu japë atyre fleksibilitet më të madh dhe për t'i lejuar ato të zhvillojnë aleanca me kompanitë e tjera që janë në kushte më të mira. Kjo do të sigurojë gjithashtu që normat e qeverisjes së korporatave do të zbatohen më në mënyrë më rigorozë. Si rrjedhim, në lidhje me IP më të mëdha, një raport i fundit i qeverisë vëren se: "funksionimi i Bordit të Drejtorëve të këtyre ndërmarrjeve nuk është në nivele të kënaqshme, në lidhje me normat e qeverisjes së korporatave. Përfaqësuesit e Shtetit në organet drejtuese përballen me vështirësi në koordinimin e përgjegjësive të bordit të tyre të drejtorëve me varësinë e tyre ndaj shtetit, dhe interesit publik të sektorëve të ndryshëm të ministrive"¹⁴.

3. Rregullime të tjera institucionale

3.1 Autoritete të Pavarura Administrative (APA)

Shumë organe i ofrojnë këshillim të pavarur qeverisë në lidhje me çështjet rregullatore dhe të politikave. Këtu përfshihen IP-ë të ndryshme, të tilla si Agjencia e Sigurisë Ushqimore (*agence française de sécurité sanitaire de saliments*), e cila ka një mision të përgjithshëm për vlerësimin e rrezikut, por nuk ka kompetenca rregullatore me përjashtim të fushës së medikamenteve veterinarë, sektorë të caktuar ministrorë ose komisioneve ndërministrorë, të tilla si Autoriteti për Sigurinë Bërthamore (*autorité de sécurité nucléaire*), disa organizata të së drejtës private, dhe komisione të shumta, këshilla dhe komisione të lartë. Disa nga këto komisione janë quajtur "Autoritete të Pavarur Administrative" (*Autorité Administrative Indépendante -AAI*). Sqarojmë se APA (Autoritetet e Pavarur Administrative) është një term përshkrues i këtyre subjekteve; nuk është një përkufizim ligjor. APA-të nuk mbikëqyren nga ndonjë ministër dhe janë përgjithësisht të autorizuar për të nxjerrë rregullore në fushën e tyre të kompetencave.

Nocioni i APA-së është përdorur më parë në statutin e krijimit të Komisionit Kombëtar të Informatikës dhe të Lirive (*Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés*) në vitin 1978. Që nga ajo kohë, një numër i komisioneve ekzistuese ose i komisioneve të reja të krijuara janë konsideruar si APA. Aktualisht, rreth 20 komisione konsiderohen si APA, në disa raste për arsye se një parashikim i tillë përfshihet në statutin e krijimit të tyre, dhe në rastet e tjera për arsye të doktrinës juridike. Në disa prej APA-ve, një person i vetëm që ndodhet në pozicionin më të lartë është i autorizuar të ushtrojë autoritetin (p.sh. Avokati i Popullit), por pjesa më e madhe e APA-ve janë komisione kolegjiale të përbërë nga 6 (gjashtë) deri në 15 (pesëmbëdhjetë) e më shumë anëtarë. Në përgjithësi, stafi i APA-së varion nga 30 (tridhjetë) deri në 200 (dyqind) persona.

¹⁴ Komisariati i Planit; *Shërbimet Publike në linjë*. Raporti i Bergougoux, Dokumentacioni francez, Paris 2000.

Në përgjithësi, misioni i APA-së shtrihet në fusha të tilla si kuadri rregullator i aktiviteteve ekonomike dhe financiare, mbrojtja e konsumatorit, kuadri rregullator i transmetimit dhe informimit, kontrolli i transparencës politike, dhe mbrojtja e të drejtave të qytetarëve ndaj abuzimit me pushtetin nga Shteti. Krijimi i një APA-je shpesh ka për qëllim të garantojë që rregulloret do të marrin parasysh të drejtat e qytetarëve dhe ato të pronësisë, pavarësisht nga presioni politik dhe lobet ekonomike.

Shembuj të APA-ve përfshijnë: Komisioni i Letrave me Vlerë dhe Bursës (*Commission des Opérations de Bourse*), Këshilli i Konkurrencës (*Conseil de la Concurrence*), komisionet rregullatore në sektorët e telekomit dhe të energjisë elektrike, autoriteti i kontrollit të dëmtimeve nga zhurmat aeroportuale (*Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires*), Këshilli i Lartë i Radios dhe Televizionit (*Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*), Komisioni Kombëtar i Informatikës dhe i Lirive (*Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés*), Komisioni Kombëtar i Financimit të Zgjedhjeve dhe Jetës Politike (*Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques*), Komisioni për Përdorimin e Dokumenteve Administrative (*Commission d'Accès aux Documents Administratifs*), Komisioni Kombëtar për Kontrollin e Përgjimit të Telefonave për shkak të Sigurisë (*Commission Nationale de contrôle des Interceptions de Sécurité*), dhe zyra e Avokatit të Popullit.

Në varësi të sektorit, misione të ngjashme mund të caktohen për lloje të ndryshme të organizatave, një APA, një komision ministror ose një IP-ë. Për shembull, Këshilli i Vlerësimit të Universiteteve është me ligj një APA, ndërsa këshilla të tjerë të vlerësimit të politikave publike nuk konsiderohen si APA, dhe Agjencia e vlerësimit dhe akreditimit të spitaleve publike dhe private është një IP-ë.

Në përgjithësi, një APA ka karakteristikat e mëposhtme:

- Misioni i tij konsiston në rregullimin e sektorëve “të ndjeshëm” dhe/ose në mbrojtjen e të drejtave civile dhe ekonomike.
- Ai është një organ publik, por në ndryshim nga IP-ë nuk është një person juridik i ndarë nga Shteti.
- Ai krijohet në bazë të një ligji të miratuar nga Parlamenti.
- Ai nuk është subjekt i ndonjë autoriteti mbikëqyrës. Anëtarët e tij janë të pavarur nga pushteti ekzekutiv dhe Parlamenti.
- Ai ushtron kompetenca të caktuara, të cilat variojnë që nga një “kompetencë thjesht ndikuese” deri në kompetenca rregullatore, në varësi të misionit të tij. Disa nga APA-ë kanë kompetencë për t’iu referuar gjykatave. Një APA e tillë si Këshilli i Lartë i Transmetimeve është përgjegjës për emërimin e Kryetarit të kompanive shtetërore të televizionit dhe radios. Disa APA të tjera kanë me ligj kompetenca sanksionuese. Këto APA ndëshkojnë vetë në mënyrë të pavarur nga autoritetet ministrore. Megjithatë, një APA nuk është një institucion i gjyqësorit. Prandaj, Këshilli Kushtetues dhe praktika juridike kanë kufizuar këto kompetenca shtypëse dhe kanë siguruar, ndër të tjera, se procedurat për ndëshkime të APA-ve ushtrojnë të drejtat e mbrojtjes.
- APA është një organizatë administrative dhe si e tillë kontrollohet nga Gjykatat Administrative. Në të shumtën e rasteve, vendimet dhe ndëshkimet administrative të një APA-je apelojnë në *Këshillin e Shtetit*, që është gjykata më e lartë administrative. (*Këshilli i Shtetit* gjykon gjithashtu në apel edhe vendimet e komisioneve profesionale të së drejtës private, të tilla si Këshilli i Bursës së Aksioneve). Në disa raste të tjera, masat ndëshkimore të APA-së apelojnë në gjykatat e gjyqësorit. Si rrjedhim, Gjykata e Apelit në Paris gjykon ndëshkimet e Komisionit të Letrave me Vlerë dhe Bursës, sipas kërkesës. Ankimet kundër vendimit të Gjykatës së Apelit mund të paraqiten në Gjykatën e Kasacionit.
- APA gëzon pavarësi financiare. Megjithatë, pavarësia financiare është e kufizuar nga fakti se buxheti i APA-së përfshihet në buxhetin e ministrive, ose në buxhetin e Kryeministrit, dhe shqyrtohet në të njëjtin proces si dhe komponentët e tjerë të buxhetit të shtetit. (Komisioni i Letrave me Vlerë dhe Bursës përbën një përjashtim; ai financohet nga taksat e caktuara nëpërmjet një fondi shtesë nga buxheti). Pjesa më e madhe e APA-ve nuk i nënshtrohen kontrollit financiar *a priori* të Ministrisë së Financave siç është shpjeguar edhe më poshtë, por ato janë subjekt i rregulloreve të kontabilitetit të qeverisë dhe i auditimit nga Gjykata e Llogarive.

Pavarësia e APA-së sigurohet nga disa garanci të posaçme, të tilla si mënyra e emërimit të anëtarëve të tij dhe statusi i tyre. Anëtarët e APA-së janë *de facto* (dhe ndonjëherë me ligj) të pazëvendësueshëm gjatë mandatit të tyre. Rregullat për emërimin e tyre janë të përcaktuara në ligjin që krijon APA-në dhe ndryshojnë

nga një APA në një tjetër. Ndonjëherë, anëtarët emërohen nga Presidenti i Republikës dhe Kryetarët e dy Dhomave të Parlamentit. Në raste të tjera, ata emërohen nga institucionet më të larta të kontrollit (p.sh. Gjykata e Llogarive ose *Këshilli i Shtetit*), dhe/ose nga organet profesionale private. Disa APA përfshijnë anëtarë të emëruar *ex officio* (p.sh. Drejtori i Përgjithshëm i një Departamenti të caktuar).

Për shkak të rolit dhe statusit të tyre të specializuar, APA nuk janë agjenci publike në kuptim të këtij studimi dhe ato nuk do të shqyrtohen më tej në këtë raport.

3.2 *Shërbime të kompetencës kombëtare*

IP-të kanë sjellë një shkallë të caktuar të decentralizimit të shërbimeve të qeverisë që kanë qenë produktive. Megjithatë, numri dhe larmia e tyre në rritje ka shkaktuar që ky koncept të lihet disi mënjanë. Franca vazhdon të krijojë IP-ë rregullisht, por pyetje janë duke u ngritur në lidhje me nevojën për të forcuar kontrollin e ushtruar mbi to nga autoritetet e qeverisë qendrore dhe vendore. Ministria e Financave mban një qëndrim të dyanshëm ndaj përhapjes së IP-ve. Ajo shpesh merr përsipër krijimin e IP-ve, në mënyrë që të përmbushë përgjegjësitë e veta administrative, por ajo gjithashtu i merr në konsideratë ato për të gjeneruar shpenzime publike shtesë dhe për të ngritur një strehë në lidhje me mbikëqyrjen e saj financiare.

Në fakt, pavarësia e administrimit nuk kërkon gjithmonë krijimin e subjekteve të ndara juridike. Si pasojë, qeveria ka krijuar në vitin 1997 një lloj të ri të organizatës qeveritare “Shërbime me natyrë kombëtare” (*Services à caractère national - SCN*), e cila mund të ofrojë një alternativë ndaj krijimit të vazhdueshëm të IP-ve. Në dallim nga IP-të, këto njësi nuk janë subjekte juridike të veçanta. Organizatat që mund të përfshihen në këtë kategori, në vend që të kenë statusin e IP-ve, përfshijnë muzetë kombëtare, qendrat e trajnimit, arkivat kombëtare, etj. Deri më sot, vetëm disa Shërbime Kombëtare janë krijuar. Në lidhje me muzetë, rezultatet e para nga kjo përvojë duken të varfra. Gjykata e Llogarive raportoi¹⁵: “kjo formë e delegimit ofroi disa avantazhe të kufizuara, por nuk ndryshoi kompleksitetin e administrimit të këtyre njësive, të cilëve u mungojnë mjetet administrative për të kryer përgjegjësitë e tyre të reja”. Kantieret ushtarake detare administrohen ende nga një ndarje administrative, Drejtoria e Kantierëve Detare (*Direction de la Construction Navale*). Kohët e fundit, kjo drejtori është shndërruar në një Shërbim Kombëtar, por komisioni parlamentar i mbrojtjes vuri në dukje se ky transformim nuk do të lirojë mjaftueshëm “prangat ligjore” të tij¹⁶.

3.3 *Subjekte të tjera.*

Përveç IP-ve dhe korporatave shtetërore, qeveria dhe në veçanti autoritetet lokale, krijojnë dhe përdorin disa modele të tjera organizative për të ofruar shërbime publike.

Shoqëritë lokale gjysmë publike

Shoqëritë lokale gjysmë publike janë shoqëri të së drejtës private. Qeveritë lokale mund të përdorin këto shoqëri për administrimin e projekteve të zhvillimit urban ose të projekteve të ndërtimit, si dhe një numër aktivitete të tjera, të tilla si menaxhimi i transportit urban, ambienteve sportive, ose qendrave të kongresit. Ka rreth 1 200 shoqëri të tilla. Krijimi i Shoqërive lokale gjysmë publike nga autoritetet lokale i nënshtrohet disa kushteve të caktuara. Shkalla përkatëse e pjesëmarrjes së publikut dhe sektorit privat në këto shoqëri mbështetet në rregullore, por në fakt shpesh partneri “privat” është një degë e *Arkës së Depozitimeve dhe Dorëzimeve (Caisse des Dépôts et Consignations)*, i cili në vetvete është një IP-ë. Shoqëritë lokale gjysmë publike nuk duhet të konkurrojnë në mënyrë të padrejtë me sektorin privat, prandaj në përgjithësi aktivitetet fitimprurëse janë të ndaluara. Aktivitetet e këtyre shoqërive duhet të përfshihen brenda fushës së përgjegjësisë të autoritetit që e krijon atë. Qeveritë vendore nuk mund t’i delegojnë Shoqërive lokale gjysmë publike misione të tilla si ato policore. Përfaqësuesit e Shtetit në nivel qarku (Prefekti), si dhe një person privat mund t’i drejtohen gjykatave administrative, nëse ata mendojnë se Shoqëritë lokale gjysmë publike janë të paligjshme ose shkelin të drejtat e tyre mbi pronën. Shoqëritë lokale gjysmë publike mund të kenë degët e tyre. Ato i nënshtrohen plotësisht rregulloreve të kontabilitetit të sektorit privat. Dhomat Rajonale të Gjykatës së Llogarive kryejnë auditimin e tyre, por jo shpesh (afërsisht çdo 15 vjet). Prefekti informohet mbi llogaritë e tyre dhe mund t’i drejtohet Dhomave Rajonale të Gjykatës së Llogarive nëse është e nevojshme. Shoqëritë rajonale gjysmë publike janë instrumente efikase dhe efektive për administrimin e shërbimeve dhe

¹⁵ *Muzetë kombëtarë dhe koleksionet kombëtare të veprave të artit*; Gjykata e Llogarive, Shkurt 1997.

¹⁶ *Mendimi i komisionit të mbrojtjes kombëtare mbi projektligjin për financat për vitin 2000*; Asambleja Kombëtare.

projekteve lokale. Megjithatë, ndonjëherë kontrollet e autoritete vendore mbi këto shoqëri janë të dobëta, ose në raste të tjera marrëdhëniet financiare ndërmjet Shoqërive rajonale gjysmë publike dhe autoriteteve mbikëqyrëse vendore kanë mungesë transparence.

Organizatat Joqeveritare (OJF)

Qeveria ndonjëherë përdor OJF-të për zbatimin e politikave publike. Kjo është shpesh një formë efektive e partneritetit me grupet e qytetarëve. Ekzistojnë edhe shumë OJF-ë të cilat janë “*pothuajse administrative*” të krijuara dhe financuara nga organet qeveritare, veçanërisht nga qeveritë vendore, por ndonjëherë edhe nga ministritë e linjës (rreth 68 OJF-ë thuajse administrative për Ministrinë e Kulturës¹⁷). Siç është paraqitur edhe në raportet e Gjykatës së Llogarive, një numër i këtyre OJF-ve është krijuar vetëm për të kapërcyer rregullat e menaxhimit dhe të kontabilitetit të shpenzimeve të qeverisë. Rregullime organizative të tilla janë të ndaluara. Megjithatë, raporti i vitit 1999 i *Këshillit të Shtetit* vuri në dukje se: “Në qoftë se qarkoret e shumta administrative që ndalonin OJF-të nuk sollën rezultate, kjo është për shkak se këto OJF-ë plotësojnë disa nevoja. Parandalimi i kësaj lëvizje në menaxhimin e shpenzimeve qeveritare bën thirrje për përmirësimin e metodave qeveritare të administrimit dhe për të bërë rregulloret e buxhetit më elastike”. Sipas këtij raporti, një formë më e përmirësuar dhe më e kontrolluar e GIP-ve dhe IP-ve duhet të merret në konsideratë për të eliminuar nevojën e krijimit të OJF-ve.

¹⁷

Raporti Publik, 1999; Gjykata e Llogarive.

PJESA II: INSTITUCIONI PUBLIK

1. Kuadri institucional

1.1 Kategoritë kryesore të Institucionit Publik

Agjencitë publike konsiderohen si subjekte juridike. Si të tilla, ato marrin vendime për të cilat mbajnë përgjegjësi; ato kanë asetet e tyre, duke përfshirë pasuri të paluajtshme dhe personale; ato kanë një buxhet që është i ndarë nga ai i subjektit që i krijoi ato; ato mund të ndërmarrin veprime ligjore duke përfshirë edhe veprime kundër qeverisë.

Kategoria kryesore të cilës ato i përkasin përcakton në parim, nëse e drejta publike ose e drejta private zbatohet për aktivitetet e IP-ve. Ka një dallim midis IP-ve administrative, të cilat drejtohen nga e drejta publike, dhe IP-ve industriale dhe tregtare për të cilat zbatohet e drejta private.

Për një numër të IP-ve, emërtimet “administrative” ose “industriale dhe tregtare” nuk përdoren. Këto janë “agjenci ekonomike publike”, “spitale publike”, “operator në shërbimet publike”, etj. Megjithatë, dallimi në koncept midis IP-ve “administrative” dhe “industriale dhe tregtare” shërben gjithmonë si referencë për të përcaktuar se cili sistem ligjor duhet të zbatohet.

IP-të Administrative

IP-të administrative konsiderohen si pjesa më e madhe e IP-ve. Ka rreth 1 000 IP-ë administrative kombëtare. Ato janë përgjithësisht subjekt i rregulloreve të buxhetimit dhe të kontabilitetit, të ngjashme me ato të zbatuara për buxhetin e shtetit.

Punonjësit e tyre mbrohen nga e drejta publike (me përjashtim të disa rasteve të veçanta si punonjësit e administratës së sigurimeve shoqërore, të cilët mbrohen nga e drejta private dhe marrëveshja kolektive e punës). Disave prej tyre u janë deleguar kompetenca policore (p.sh. agjencitë e parqeve kombëtare); të vënë taksë (p.sh. agjencitë financiare të ujërave), ose kanë të drejta parablerjeje për disa transaksioneve të caktuara në lidhje me pronën (p.sh. agjencia e mbrojtjes së bregdetit). Mosmarrëveshjet ligjore me IP-të administrative, në lidhje me çështjet e prokurimit ose personelit, shqyrtohen nga gjykatat administrative.

Në fillim të viteve 1980, dy sektorëve iu dha një shkallë më e lartë e pavarësisë së administrimit se pjesa më e madhe e IP-ve të tjera administrative, por nuk pushuan së konsideruari në thelb si IP-ë administrative:

- IP-të shkencore, kulturore dhe profesionale. Ka rreth 100 agjenci të tilla (80 universitete, kolegji i Francës, Shkolla Franceze në Romë, Muzeu i Historisë së Natyrës, Observatori i Francës, etj). Ato gëzojnë pavarësi më të madhe, nuk janë subjekt i kontrolleve paraprake financiare dhe buxhetet e tyre mund të zbatohen automatikisht; gjithashtu, ata kanë të drejtën e një shkallë të caktuar të vetë-menaxhimit nëpërmjet zgjedhjes së organeve të tyre drejtuese.
- IP-të shkencore dhe teknologjike. Ky është një lloj IP-je, i krijuar nga ligji i vitit 1982, i cili përfshin dhjetë organizata kërkimore, me zyrtarët publikë të zgjedhur në bordin e tyre të drejtorëve. Sistemi i tyre financiar dhe i buxhetimit janë bërë më fleksibël. Përveç kësaj, ato nuk janë shumë të ndryshme nga agjencitë e tjera administrative publike.

IP industriale dhe tregtare

Numri i IP-ve kombëtare industriale dhe tregtare (fitimprurëse) është relativisht i vogël (rreth 80), edhe pse disa prej tyre janë subjekte shumë të mëdha. Ky grup përfshin, ndër të tjerë, rreth 20 apo më shumë ndërmarrje publike të përmendura edhe më parë, si Opera e Parisit, zyrat e produkteve bujqësore, të cilat kryejnë funksione administrative dhe rregullatore, Qendra e Tregtisë së Jashtme Franceze, e cila është përgjegjëse për nxitjen e eksportit, Agjencia Ajrore, etj.

Në parim, punonjësit e tyre mbrohen nga ligjet e kodit të punës dhe mosmarrëveshjet ku ata përfshihen janë subjekt i juridiksionit të gjykatave industriale, ashtu si edhe për ndërmarrjet private. Në përgjithësi, mosmarrëveshjet e tjera në lidhje me marrëdhëniet e këtyre IP-ve me palët e treta janë gjithashtu kompetencë e të njëjtave gjykata si për personat privatë. Megjithatë, shumë prej këtyre IP-ve përfitojnë nga disa privilegje të kompetencave publike (p.sh. për kthimin e borxheve të tyre, shiko më poshtë)

Llogaritë e tyre janë mbajtur në bazë të planit të përgjithshëm financiar, i cili përcakton skemën bazë të llogarive dhe parimet e përgjithshme të kontabilitetit për të gjitha aktivitetet industriale dhe tregtare. Shumica prej tyre i nënshtrohen rregullave financiare të qeverisë, por jo një kontrolli financiar paraprak (shih si më poshtë vijon). Ato kanë më shumë elasticitet në administrim sesa IP-të administrative.

Ka një rritje të numrit të “agjencive publike industriale dhe tregtare” që ushtrojnë vetëm aktivitete administrative. Këto IP-ë janë klasifikuar si IP-ë “industriale dhe tregtare” me qëllimin e vetëm të dhënies së një pavarësie më të plotë administrative. Kjo është bërë e mundur me dekretin e rregullores për kontabilitetin të vitit 1962¹⁸, i cili parashikon se: “Agjencitë publike janë quajtur të “natyrës administrative” ose “natyrës industriale dhe tregtare” sipas objektit të aktivitetit të tyre ose nevojave për administrimin e tyre.

Megjithatë, sa i përket pavarësisë së administrimit, dallimet ndërmjet dy kategorive të IP-ve vijnë duke u zvogëluar. Agjencitë publike administrative kanë përfituar nga masat e modernizimit të marra nga qeveria qendrore, ku theksi vihet më shumë në përgjegjësinë dhe llogaridhënien dhe kontrollet paraprake janë transformuar në mënyrë progresive në auditime *ex-post*. Në anën tjetër, shumica e IP-ve industriale dhe tregtare janë ende subjekt i rregullores financiare të qeverisë.

1.2 Çështje ligjore

Sa i përket sistemit ligjor, nuk ka një standard të vetëm që bën të mundur për të vërtetuar nëse një IP-ë është ose një IP-ë administrative ose IP-ë industriale dhe tregtare. Dekreti i vitit 1962 për kontabilitetin publik është disi fleksibël, por gjykatat administrative kanë një qasje më të repte.

Kurdoherë që një IP-ë krijohet me dekret dhe jo me ligj, siç ndodh në përgjithësi, gjykatat do të shikojnë përtej kësaj për të vërtetuar se cili kuadër ligjor do të jetë i zbatueshëm. Gjykatat do të marrin parasysh një sërë faktorësh. Kështu, që një IP-ë të njihet si industriale dhe tregtare, ajo duhet t'i ngjajë një korporate të sektorit privat në lidhje me objektin e saj, parimet e financimit dhe të veprimit.

Në rastin e Qendrës së Tregtisë së Jashtme të Francës, gjykata konstatoi se punonjësit e saj mbulohen nga ligji i të drejtës publike (si në rastin e një IP-je administrative), edhe pse statuti i themelimit shpalli se ajo ishte një IP-ë industriale dhe tregtare.

Nga ana tjetër, Parlamenti miratoi në vitin 1986 një ligj për shndërrimin e agjencisë ndërprofesionale për drithëra në një “IP-ë publike industriale dhe tregtare”, pavarësisht nga fakti se sipas jurisprudencës kjo agjenci duhet të jetë një IP-ë administrative. Ligjet janë thelbësore për gjyqtarin administrativ dhe kjo agjenci që sot e tutje do të trajtohet si një “IP-ë publike industriale dhe tregtare”.

1.3 Krijimi i një Institucioni Publik

Që nga miratimi i Kushtetutës së Republikës së Pestë në vitin 1958, ligjet krijuan “kategoritë” e IP-ve dhe vendosën rregullat për qeverisjen e tyre.

Një “kategori” është një grup i IP-ve nën të njëjtin autoritet administrativ dhe me objektiva të ngjashme. Për secilën kategori, ligji përcakton rregullat bazë që zbatohen për organizimin dhe funksionimin e agjencive (termat e tyre të referencës, marrëdhënia me autoritetin mbikëqyrës, natyra e burimeve, kategoritë e përfaqësuesve në bordin e tyre të drejtorëve dhe pesha përkatëse e tyre). Ka disa rregulla që janë të përbashkëta për të gjitha IP-të. Ka rreth 200 kategori të IP-ve kombëtare. Rregulla të ngjashme zbatohen edhe në rastin e IP-ve lokale.

Nëse një kategori është krijuar tashmë, agjenci të tjera kombëtare të të njëjtit lloj mund të krijohen me dekret të qeverisë. Drafti i dekretit i dorëzohet në të shumtën e rasteve Këshillit të Shtetit, i cili është gjykata më e lartë administrative për të marrë opinionin e tij për çështjet ligjore. Dekretet firmosen gjithmonë nga Ministria e Financës, ashtu edhe nga Ministria e Shërbimit Civil sa herë që agjencia ka ndërmend të punësojë nëpunës civilë. Ndërsa autoriteti mbikëqyrës teknik (zakonisht ministria përkatëse) i IP-së harton dekretin aktual, Ministria e Financave luan një rol të rëndësishëm. Kjo bën të sigurt që ekzistojnë kushtet që do t'i bëjnë të mundur agjencisë të balancojë buxhetin e saj dhe të monitorojë nga afër krijimin e pozicioneve të punës. Ajo konstaton se rregullat që kufizojnë shtimin e personelit ose shkurtimet e planifikuara të tij nuk janë anashkaluar nëpërmjet krijimit të agjencive publike.

¹⁸ Dekreti Nr. 62-1587 i datës 29 dhjetor 1962 Nr. 62, “Për Rregulloren e përgjithshme mbi kontabilitetin publik” (Fletore Zyrtare e datës 30 dhjetor 1962).

Teksti ligjor që krijon IP-të përbëhet në përgjithësi nga rreth njëzet nene dhe struktura me një shkallë të qartë të saktësimi të objektit të agjencisë, qëllimeve të saj, fushën e veprimtarisë, metodat (subvencione, programet e veprimit, projektet e përbashkëta, etj), si dhe organizimin e saj të brendshëm (udhëzime të përgjithshme, ndarjet rajonale nëse është e zbatueshme, etj). Agjencia në vetvete nuk ka aftësinë për të përcaktuar detyrat e saj. Në vend të saj janë autoritetet mbikëqyrëse që hartojnë tekstin ligjor të themelimit dhe e përshtatin atë sipas nevojave të tyre. Një studim i 174 IP-ve kombëtare, i kryer në vitin 1997, vërtetoi se, në përgjithësi, politikat e tyre të vërteta ishin shumë afër udhëzimeve të përfshira në tekstet ligjore. Si pasojë ka pak raste të “shmangies së agjencive”.

1.4 Organizimi i autoritetit në Institucionet Publike

“Bordi i Drejtorëve”

IP-të kanë organet e tyre drejtuese dhe administruese, të cilat kanë shkallë të ndryshme të autoritetit. Organi drejtues zakonisht quhet “bordi i drejtorëve”. Në ato IP-ë administrative të cilat kanë më pak pavarësi, përfaqësuesit e autoritetit mbikëqyrës kanë shumicën e vendeve, dhe Ministria e Financave përfaqësohet në pothuajse të gjitha këto IP-ë. Në IP-të industriale dhe tregtare, 80% e përfaqësuesve të qeverisë janë drejtorë dhe zëvendës drejtorë të departamentit qeveritar me autoritet mbi ta, dhe 20% vijnë nga radhët e profesionistëve të lartë të trupit shtetëror, ose të nëpunësve civilë. Bordi i drejtorëve përfshin përfaqësues të zgjedhur të punonjësve në IP-të shkencore dhe teknologjike, dhe në të gjitha IP-të industriale dhe tregtare, në zbatim të Ligjit të vitit 1983 për Demokratizimin e Sektorit Publik. Në shumë IP-ë, bordi përfshin gjithashtu përfaqësues të emëruar nga organizatat e konsumatorëve, si edhe ekspertë në këtë sektor të zgjedhur nga autoriteti mbikëqyrës. “Bordi i Drejtorëve” ndonjëherë mund të mos përfshijë përfaqësues të qeverisë, ose qeveria mund të mos marrë pjesë fare në caktimin e anëtarëve të bordit. Kjo vlen për shoqatat shkencore (*Instituti i Francës*, “Akademitë” Franceze, etj.) dhe për universitetet dhe agjencitë kërkimore më të rëndësishme. Asnjë shpërblim nuk u jepet anëtarëve të bordeve të administratorëve të IP-ve qofshin ato administrative apo industriale dhe tregtare.

Drejtimi i IP-ve

Drejtimi i IP-ve shpesh gëzon më shumë autoritet të vërtetë sesa organi i saj qeverisës, i cili emëron kryetarin e agjencisë ose drejtorin ekzekutiv vetëm në rrethana të veçanta. Ekziston një lloj korrespondence ndërmjet agjencive të një madhësie të caktuar dhe niveleve administrative të ministrive të qeverisë qendrore.

Drejtimesit e IP-ve të mëdha shpesh gëzojnë të njëjtin status si të drejtorive të përgjithshme të qeverisë dhe si të tillë ata emërohen nga Këshilli i Ministrave. Personat që nuk janë nëpunës civilë mund të emërohen në krye të këtyre agjencive. Nëpërmjet një dekreti përcaktohet lista e IP-ve kryetari dhe/ose drejtori i të cilave emërohen nga Këshilli i Ministrave. Të tjerët emërohen me dekret të ministrit ose dekret ndërmintor (sa herë që ministri të ndryshme kanë autoritet të përbashkët për to). Në lidhje me përzgjedhjen e të emëruarve, gjithnjë organizohen konsultime me Ministrinë e Financave.

Në praktikë, drejtimesit e agjencive publike vinë nga administrata qendrore e ministrisë përkatëse dhe janë shpesh nëpunës të lartë publikë (trupat e minierave, trupat e shërbimit pyjor, drejtorët e spitaleve, etj). Degët e larta të shërbimeve civile në *Këshillin e Shtetit* dhe në *Gjykatën e Llogarive* (*Cour des comptes*) ofrojnë një numër të madh të drejtorëve jo të specializuar të agjencive. Në lidhje me IP-të e mëdha, drejtori i financave emërohet me urdhër të ministrit.

Drejtorët e lartë të shumë IP-ve vinë nga i njëjti grup si dhe i agjencive qeveritare, dhe nëpunësit civilë shpesh shkojnë e vinë midis të dyve, nëpërmjet kërkesave të “delegimit”. Kjo situatë bën të mundur që nëpunësit civil të fitojnë shpërblim më të madh në një IP, ndonëse në të njëjtën kohë të presin përfitimet që shoqërojnë mbajtjen e shërbimeve civile. Kjo mbrojtje e përfitimeve ka çuar në abuzime, pasi praktika e “delegimit” u shtri në shumë korporata të kontrolluara nga Shteti (duke përfshirë këtu bankat tregtare përpara privatizimit të tyre). Një karrierë e shërbimit civil mund të ndërpritet për më shumë se gjashtë vjet, pas së cilës një nëpunës civil duhet të zgjedhë midis kthimit në departamentin e mëparshëm apo të japë dorëheqjen. Pas shumë rastesh të ndodhura, ky kufizim nuk merret më parasysh, dhe më shumë vëmendje i kushtohet tashmë përputhjes me këto rregulla.

Autoritetet mbikëqyrëse

Të gjithë IP-të kanë dy autoritete mbikëqyrëse (*tutelle*): (i) autoriteti i mbikëqyrjes teknike, dhe (ii) autoriteti i mbikëqyrjes financiare që është Ministria e Financës.

Politika e një IP-je propozohet nga drejtori i tij dhe votohet nga bordi i drejtorëve; ajo shqyrtohet rregullisht me autoritetet mbikëqyrëse, përgjithësisht në lidhje me zbatimin e buxhetit dhe shqyrtimin e raportit vjetor. Në teori, drejtuesi i IP-së është përgjegjës vetëm për politikën e tij. Por, për një pjesë të madhe të IP-ve, varësia e tyre e plotë nga financimi i buxhetit e shtetit imponon këshillim të ngushtë me autoritetet mbikëqyrëse. Drejtorët e IP-ve nuk kanë liri veprimi në të gjitha fushat. Agjencia inicion dhe propozon, por autoriteti mbikëqyrës ka të drejtën e vetos dhe autoritetin për të kufizuar aktivitetet e përgjithshme brenda kufijve të përcaktuar në dokumentet ligjore. P.sh, drejtuesi i një IP-je administrative nuk ka të drejtë të prodhojë mallra dhe shërbime për shitje në mënyrë që të financojë shpenzimet, pa një marrëveshje të shprehur dhe, në të gjitha rastet, pa një ndryshim në dekretin themelues. Ndërmarrjet publike ndonjëherë mund të përballen me kufizime të ngjashme. Kështu, Kompania Energetike Franceze nuk lejohet ende të zgjerojë aktivitetin e saj në të gjithë sektorin e shërbimeve¹⁹.

Kompetencat e autoriteteve mbikëqyrëse përfshijnë në përgjithësi miratimin paraprak të akteve më të rëndësishme: vendimet për buxhetin, huamarrjen, blerjet ose transferimin e interesit, ose shpërblimin e caktuar të menaxherëve dhe personelit. Në çështjet buxhetore, ata kanë kompetenca shtesë të zëvendësimit, të cilat përdoren në raste të veçanta. Kjo përfshin të drejtën për të imponuar një buxhet në rast vonese ose të deficitit të tepërt, ose për të përfshirë në buxhet një shpenzim të detyrueshëm (p.sh. një borxh të papaguar), dhe përfundimisht për të kryer pagesën e saj. Kjo kompetencë e zëvendësimit përcaktohet nga kategoria e IP-së, por ka edhe parime të përgjithshme të parashikuara me ligj, të tilla si kompetenca e kryerjes së shpenzimeve të imponuara nga vendimet e gjykatës. Kjo kompetencë e zëvendësimit mund të ushtrohet për të gjitha IP-të administrative, duke përfshirë universitetet.

Megjithatë, autoriteti i mbikëqyrjes nuk është një autoritet i linjës dhe gjykatat kanë vënë re se ky parim zbatohet prej tij. Nuk ekziston asnjë autoritet mbikëqyrës, përveç përcaktimit në rregullore, dhe kompetencat e tij nuk shtrihen përtej rregulloreve. Kështu, një autoritet mbikëqyrës nuk mund të ushtrojë kompetencën e zëvendësimit që nuk është e autorizuar ligjërisht.

Në lidhje me autoritetin e mbikëqyrjes teknike, rregullimet janë shpesh të drejtpërdrejta: ministria e linjës përgjegjëse për sektorin është autoriteti mbikëqyrës. Megjithatë, disa IP-ë kanë disa autoritete të mbikëqyrjes teknike. Në rastin e agjencive të mëdha, autoriteti i mbikëqyrjes teknike është bërë më formal dhe i është caktuar një zyrtari të ministrisë së linjës të quajtur “komisioneri” (p.sh., drejtuesi i drejtorisë së ministrisë që është përgjegjës për sektorin ekonomik të agjencisë mund të quhet komisioner). “Komisionerit” i merret mendimi për projektet madhore dhe udhëzimet strategjike, dhe ai është anëtar i “bordit të administratorëve”, në cilësinë e këshilltarit.

Autoriteti i mbikëqyrjes financiare është i shumë i fuqishëm meqenëse ai ushtron *a priori* një kontroll financiar mbi pjesën më të madhe të IP-ve administrative. Për më tepër, shpesh buxhetet e votuar nga organet qeverisëse nuk zbatohen automatikisht dhe duhet të miratohen shprehimisht (ose me marrëveshje të heshtur në rastin e agjencive shkencore dhe teknologjike) nga autoritetet mbikëqyrëse. Siç u përmend edhe më lart, autoriteti mbikëqyrës ushtron më pak kontroll në rastin e universiteteve. Kështu që buxhetet e universiteteve nuk i nënshtrohen procedurës së miratimit paraprak.

Në praktikë, roli dhe shkalla e ndërhyrjes së autoriteteve mbikëqyrëse varet nga sektori dhe natyra e IP-së, dhe nga rrethanat. Studimi i kryer në vitin 1997 për 174 IP-të kombëtare tregoi se marrëdhëniet midis IP-ve dhe autoriteteve të tyre mbikëqyrëse ndahen në mënyrë të drejtë dhe të barabartë midis atyre që përshkruhen se kanë pavarësi të plotë (36%), atyre që kanë një shkallë të caktuar pavarësie (33%) dhe atyre që nuk gëzojnë fare pavarësi (22%). Nuk ka një lidhje reciproke të qartë midis natyrës të marrëdhënies dhe madhësisë së agjencive, sektorit të tyre ose autoritetit mbikëqyrës përkatës.

Natyra dhe fokusi i mbikëqyrjes teknike dhe financiare pasqyrojnë ekuilibrin e pushtetit që ekziston midis IP-ve dhe ministrive të qeverisë qendrore, si dhe klimën politike mbisunduese. Në rast krize, veçanërisht nëse ajo prek opinionin publik (si parandalimi i SIDA-s ose siguria bërthamore), autoritetet mbikëqyrëse mund të arrijnë deri në lëshimin e direktivave, si me shkrim ashtu edhe gojarisht. Në rrethana normale, autoritetet mbikëqyrëse komunikojnë me anë të qarkoreve drejtuar disa IP-ve. Çdo vit, Drejtoria e Buxhetit e Ministrisë së Financave lëshon një qarkore për buxhetin dhe drejtoritë e ministrive të linjës lëshojnë shumë qarkore që mbështesin objektivat e politikës, procedurat administrative dhe metodat e raportimit. Mbikëqyrja

¹⁹

Kjo rregullore ka për qëllim mbrojtjen e shërbimeve komunale që operojnë, p.sh., në sektorin e ujit, nga konkurrenca e pandershme e monopolit të energjisë elektrike. Por, kjo do të jetë një handikap për EDF në kontekstin e hapjes së tregut të energjisë elektrike.

është shpesh rastësore; veprimet e përditshme kryhen në mungesë të monitorimit efektiv të performancës. Sidoqoftë, një ngjarje ose çështje e veçantë mund ndonjëherë të nxisë një reagim me një ndërhyrje shumë të lartë nga ana e mbikëqyrësve. Natyra e autoritetit mbikëqyrës varet gjithashtu edhe nga rregullimet institucionale. Si rrjedhim, Gjykata e Llogarive vuri në dukje se autoriteti i mbikëqyrjes teknike “është veçanërisht i dobët në situata tepër të shpeshta ku mbikëqyrja është e ndarë midis disa ministrive të linjës, ose dy drejtorive të ndryshme të së njëjtës ministri të cilat nuk ndërveprojnë së bashku²⁰. Siç është përmendur edhe më lart, në disa agjenci sektori privat mund të luajë një rol shumë të rëndësishëm në përcaktimin e agjencisë sesa autoriteti mbikëqyrës.

Për të reduktuar në minimumin e mundshëm konfliktet midis autoriteteve të mbikëqyrjes teknike dhe financiare, mbledhjet organizohen më përpara mbledhjeve të bordit të drejtorëve të IP-ve të mëdha, duke mbledhur së bashku vetëm autoritetet mbikëqyrëse dhe drejtuesit e IP-së, me qëllim hedhjen e bazave për vendimet kryesore që do të merren. Si rrjedhojë, mbledhjet e bordit kufizohen shpesh vetëm në rolin e një pjesëmarrësi që mban shënime, duke ulur pjesëmarrjen efektive të të punësuarve, përdoruesve ose ekspertëve.

Në lidhje me ndërmarrjet publike, marrëdhëniet me autoritetin mbikëqyrës janë gjithashtu komplekse. Në fillim të vitit 1967, raporti Nora theksoi nevojën e dhënies së pavarësisë atyre në administrim. Megjithatë, që prej asaj date ka pasur shumë shembuj të ndërhyrjes së tepruar, dhe të objektivave të paqartë ose kontradiktore që u janë caktuar këtyre ndërmarrjeve. Nga ana tjetër, megjithatë, një ndërmarrje si Kompania Energjetike Franceze ka zhvilluar instrumente të sofistikuar të planifikimit dhe politikës së çmimeve, të cilët rritën fuqinë e saj në bisedimet me autoritetet e saj mbikëqyrëse. Siç është përmendur edhe nga ish-drejtori i Kompanisë Energjetike Franceze, Z. Boiteux: “Ne do të kishim vazhdimisht qeverinë nga pas nëse nuk do të ishim në gjendje të prodhoni një instrument koherent, i cili do të ishte shkencor dhe i cili ndërpreu të gjitha ankesat, pavarësisht origjinës²¹ së tyre”.

Në të kaluarën, në disa sektorë industrialë, autoriteti i mbikëqyrjes teknike ka luajtur një rol kryesor. Autoriteti mbikëqyrës koordinoi zhvillimin e një sektori industrial, duke përfshirë shpesh një qendër kërkimore IP-ë, një IP-ë si operator kombëtar, dhe industritë²² private ose shtetërore. Kompetencat monopoliste të operatorit kombëtar dhe përdorimi i preferencave në politikën e prokurimit publik, kanë ndihmuar për të promovuar kampionët kombëtarë. Por ndryshimet e teknologjisë, hapja e tregjeve, dhe privatizimi i industrive kanë bërë që ky lloj rregullimi të mos jetë më i përshtatshëm. Roli i mbikëqyrjes teknike po zvogëlohet në mënyrë proporcionale, ndërsa ndërmarrjet e mëdha publike kanë më shumë kapacitete të burimeve njerëzore për planifikim dhe hartim të strategjive sesa janë të disponueshme në një ministri të linjës për drejtimin e një sektori të tërë.

2. Asetet dhe detyrimet

2.1 Pasuritë e paluajtshme

Meqenëse IP-të janë subjekte juridike, ata gjithashtu kanë pronësi mbi asetet dhe/ose u janë “dhënë” asete që i përkasin qeverisë ose një autoriteti lokal, vlera e të cilave përshkruhet në deklaratimet e tyre financiare. Ashtu si në rastin e vetë shtetit, pasuritë e paluajtshme të një IP-je, nëse ajo ka pronësinë mbi to ose vetëm i përdor ato, klasifikohen ose si pronë publike ose si pronë private. Prona publike i nënshtrohet dispozitave të veçanta të Kodit të Pronës Publike (*Code du Domaine Public*) duke i bërë këto asete të patjetërsueshme dhe duke i përjashtuar nga procedurat e përmbarimit apo sekuestrimit. Prona private kërkon miratimin e Departamentit të Pronës Shtetërore (*Service des Domaines*) të Ministrisë së Financave dhe të komisionit kombëtar, rajonal ose lokal për shitblerjet e pronave, për blerjet madhore, dhënien apo marrjen me qira dhe ndërtimet. Departamentit të Pronës Shtetërore duhet t’i merret mendimi për të vendosur vlerën e shitjes ose të blerjes së pronës dhe kontrolli financiar duhet të sigurojë se nuk ka mospërputhje të mëdha midis atij vlerësimi dhe çmimit aktual të paguar ose të mbledhur.

²⁰ Raporti Publik 1999; Gjykata e Llogarive.

²¹ Thënia e M. Boiteux në librin me titull *Lemodèle EDF*, me autore M. WiervorkadheS.Trinh. Shtëpia botuese « LaDécouverte », Paris 1989.

²² Shih, p.sh, E.Cohen; Kolbertizmi i teknologjisë së lartë. Ekonomia e telefonisë dhe projekteve të mëdha. Shtëpia botuese “Hachette”, Paris1982.

Shteti mund të transferojë pronën e tij private tek një IP-ë; diçka e tillë përgjithësisht është ofruar si ndihmë fillestare në kohën kur krijohet agjencia. Ai mund të “caktojë” si pronë shtetërore, që do të thotë ta bëjë atë të disponueshme pa të drejtë të transferimit të pronësisë. Një ndërtesë e dhënë duhet t’i kthehet Departamentit të Pronës Shtetërore kur një IP-ë nuk e përdor më atë, dhe nëse ajo shitet, siç mund të ndodhë në rrethana të veçanta, të gjitha të ardhurat nga shitja duhet të kthehen në buxhetin e shtetit.

Një IP-ë mund të marrë pronën e tij. Kompanitë e pasurive të paluajtshme mund të jenë shumë të rëndësishme kur ato janë pjesë e detyrave të IP-ve, si në rastin e atyre që janë përgjegjëse për përdorimin e tokës, zhvillimin urban, Agjencia e Mbrojtjes së Bregdetit dhe Agjencia e Pyjeve. Një IP-ë merr ose i shet asetet me vendim të bordit të tij të drejtorëve, dhe i nënshtrohet mbikëqyrjes së zakonshme, në veçanti të mbikëqyrësit të tij financiar.

Si një subjekt juridik i drejtuar nga ligji i të drejtës publike, ai mund të autorizohet të konfiskojë. Përmirësimet që ai bën drejtohen nga rregulla të veçanta, të tilla si kërkesa që duhet të kryhet një hetim paraprak për të përcaktuar se puna është në interes të publikut, dhe për të matur ndikimin e tij në mjedisin rrethues.

Një IP-ë gjithashtu mund të marrë një pronë në emër të shtetit ose autoriteteve lokale. Ministria e Financave shpesh ndërhyr me IP-të kombëtare, përmes kontrollorit të saj financiar, për të propozuar këtë rrjedhë të veprimit, në mënyrë që prona e marrë të bëhet pronë e qeverisë dhe të gjitha të ardhurat nga shitja e saj e mëvonshme t’i kthehen qeverisë, për arsye se blerja është financuar me subvencionet e qeverisë. Kjo metodë ka disa të meta. Së pari, inventari i pronave të paluajtshme shtetërore nuk është mbajtur si duhet deri më sot dhe statusi ligjor i pronësisë i shumë artikujve është i paqartë, një çështje që del në pah vetëm në kohën kur vendoset për shitjen e këtyre pronave. Së dyti, IP-të nuk janë të stimuluar për të gjeneruar të ardhura nga shitblerjet e pasurive të paluajtshme, përderisa ato nuk kanë kontroll mbi të ardhurat; të gjitha të ardhurat nga shitjet e pronave të përcaktuara duhet t’i kthehen qeverisë, ose zbriten nga granti vjetor i transferuar nga shteti tek IP-ja.

Shumë prej IP-ve administrative nuk i zhvlerësojnë pasuritë e tyre të paluajtshme ose shpallin përsëri vlerën e pasqyrës financiare. Përfshirja në llogaritë qeveritare e vlerës së pronës të caktuar të IP-së, ose përfshirja e pronës së tyre në llogaritë e konsoliduara të qeverisë as nuk kryhet në mënyrë korrekte, as nuk përditësohet. Ministria e Financave e shqyrtoi këtë çështje për herë të parë në vitet 1996-1997, si pjesë e vlerësimit të llogarive të regjistruara duke përfshirë procedurat e kontabilitetit të aseteve fizike.

Sa i përket përvetësimit të të ardhurave nga shitja e pasurive të paluajtshme të shtetit, vetë agjencitë qeveritare nuk janë veçanërisht të interesuara në gjenerimin e kursimeve në këtë fushë, pasi të ardhurat nga këto shitje do të shkonin për buxhetin e përgjithshëm. Ministria e Financave duhej të ndryshonte praktikën e saj disa vite më parë, kur qeveria vendosi të vendoste disa agjenci jashtë Parisit, për qëllime të zhvillimit rajonal. U krijua një fond kompensimi, në të cilin ministritë dhe agjencitë publike kishin akses me qëllim që të jepnin të ardhurat nga shitja e ndërtesave në zonën e Parisit për ngritjen e objekteve të reja. Sistemi nuk ishte shumë efikas, meqenëse ministritë dhe IP-të, të cilat kishin tokë të disponueshme për shitje, nuk ishin ato të cilat do të zhvendoseshin. Në atë kohë, *Këshilli i Shtetit* vendosi se qeveria nuk mund të detyrojë një IP-ë të zhvendosë zyrat e saj qendrore në rast se dokumenti ligjor në bazë të së cilit krijohet IP-ja në fjalë nuk përmban një dispozitë për këtë qëllim, gjë e cila ndodhë rëndom. Disa IP-ë ngritën padi ndaj qeverisë në lidhje me këtë pikë.

Në kontekstin e liberalizimit të tregut evropian, rregullimet për pronësinë e infrastrukturës së rrjetit të industrive janë qartësuar dhe riorganizuar së fundmi. Infrastruktura e transportit të energjisë i përket tashmë Kompanisë Energjetike Francezë, e cila më parë ishte vetëm koncensionare. Pronësia e infrastrukturës së hekurudhave është sqaruar me krijimin e një IP-je për administrimin e infrastrukturës, e ndarë nga operatori hekurudhor.

2.2 *Huamarrja*

Në përgjithësi, dokumentet ligjore të IP-ve administrative dhe atyre industriale dhe tregtare parashikojnë se ato mund të marrin fonde hua me vendim të bordit të tyre të drejtorëve dhe me pëlqimin e autoritetit të tyre të mbikëqyrjes financiare. Në praktikë, shtrirja e huamarrjes nga IP-të ndryshon shumë. Ajo është relativisht e shpeshtë ndërmjet IP-ve lokale, qëkurse autoritetet lokale e pranojnë këtë si një metodë të rregullt të financimit të buxhetit të tyre, ashtu si edhe të buxhetit të IP-ve të tyre. Shumë pak disa IP-ë administrative kombëtare përdorin kompetencën e huamarrjes. Megjithatë, universitetet marrin fonde hua dhe në përgjithësi

autoritetet rajonale i japin universiteteve subvencione për investime në mënyrë që ato të shlyejnë borxhet e tyre.

Mbikëqyrja e ngushtë financiare e IP-ve administrative kombëtare nga qeveria bën të mundur që kjo e fundit të kryejë procesin e huamarrjes vetë dhe të financojë plotësisht IP-të nëpërmjet ndarjeve buxhetore. IP-të administrative kombëtare, në të vërtetë nuk kanë autonomi të mirëfilltë financiare. Ato nuk gjenerojnë të ardhura për të shlyer huan. Ato zhvlerësojnë asetet e tyre në përputhje me parimet e kontabilitetit, duke mos marrë në konsideratë financimin e projekteve të rëndësishme. Ato zakonisht përdorin financimin për qiranë për të blerë pajisje kompjuterike, por kjo bëhet me qëllim që ajo të financohet nëpërmjet subvencionit vjetor të shtetit.

Ndërmarrjet e mëdha publike përdorin financimin e borxhit sipas kushteve, të cilat përcaktohen nga autoriteti i mbikëqyrjes financiare dhe shqyrtohen nga Zyra e Kryeministrit. Këto IP-ë të mëdha industriale dhe tregtare marrin hua nga bankat e huaja dhe ato franceze, ose më shpesh nga tregu i kapitaleve duke lëshuar bono thesari të negociueshme të garantuara nga qeveria. Të ardhurat nga këto bono të thesarit janë të ngjashme me ato të bonove të thesarit të qeverisë. Ndryshimi midis tyre nuk e kalon asnjëherë një pikë, e drejta e këtyre ndërmarrjeve për të marrë kredi është e mirë-vlerësuar. EDF dhe GDF (*Gaz de France*) nxjerr bono që nuk garantohen nga qeveria dhe që kanë të ardhura të ngjashme.

Këto njëzet vitet e fundit, IP-të nuk janë lejuar më të marrin hua nga qeveria. Para kësaj periudhe, Fondi i Zhvillimit Ekonomik dhe Social ishte një Fond i Veçantë i Thesarit të cilët ofronin hua pa ose me interes, kosto e të cilave (mungesë e të ardhurave dhe mospagimi i huave) përfshihej çdo vit në buxhetin e qeverisë. Gjithashtu, qeveria nuk është më e përfshirë në dhënien e huave me interes të ulët, të cilat ishin më parë të disponueshme për fermerët, kompanitë e vogla dhe të mesme dhe për eksportet. Masat rregullatore të Komisionit Europian për konkurrencën kanë dhënë një shtytje të fortë për t'i dhënë fund të gjitha praktikave financiare të agjencive publike me aktivitete fitimprurëse.

Borxhi i IP-ve të mëdha nuk shënohet në Ligjin e Buxhetit të qeverisë, por në llogaritë kombëtare nën një titull të veçantë.

2.3 Asete dhe detyrime të tjera

Agjencitë publike të cilat i nënshtrohen rregullave të kontabilitetit të qeverisë (IP-ë me “ekspertë kontabël publikë”) gëzojnë një sërë privilegjesh. Asetet e tyre nuk janë të konfiskueshme dhe pretendimet e tyre zgjidhen pa vendim të gjykatës tregtare. Borxhet e tyre bllokohen pas katër vitesh (por, ky afat kohor mund të shtyhet për disa kreditorë me vendim të bordit të drejtorëve dhe me miratimin e Drejtorisë së Buxhetit të Ministrisë së Financave).

Njëzet vjet më parë, përpara se përdorimi i kompjuterëve të përhapej gjerësisht, qeverisë dhe IP-ve të saj iu desh kohë e gjatë për të paguar faturat e tyre, të cilat ishin lënë pa paguar për më shumë se tre muaj. Tashmë IP-të i paguajnë borxhet e tyre rregullisht. Monitorimi i vonesave të pagesave shoqëruar me vërtetimin e marrjes së faturave, ofron disa nga kriteret kryesore administrative të përdorura nga IP-të, të cilat kryejnë auditime të funksionimit.

Një qarkore e Drejtorisë së Kontabilitetit Publik i bën thirrje IP-ve të paguajnë interesin e faturave të prapambetura nga shpërndarësit, të cilat mbeten të pashlyera për 45 ditë. IP-të mund të konsiderohen në borxh vetëm kur ekziston një krizë e pagesave, e cila ndodh shpesh në IP-ë të ndryshme.

Një rregull i zakonshëm dhe i zbatueshëm për IP-të të cilat i nënshtrohen rregulloreve financiare të qeverisë është fakti që rezervat e tyre në para janë pjesë e Thesarit të qeverisë, kështu që ato nuk lejohen të investojnë më tepër para se shuma totale e bilancit në letrat me vlerë. Llogaria e tyre në para duhet të tregojë një bilanc pozitiv në të gjitha kohët. Asnjë interes nuk i paguhet IP-ve administrative, por në disa raste IP-të industriale dhe tregtare fitojnë interesa nga depozitat e tyre në para. Këtu bëjnë përjashtim universitetet të cilat janë lejuar për të investuar pjesën e shumës totale të bilancit të tyre të cilat ato e gjenerojnë vetë.

Rregullat që drejtojnë këtë çështje janë bërë më fleksibël kohët e fundit dhe Ministria e Financave ka më shumë mundësi për të lejuar IP-të, edhe ato administrative, për të investuar tepërisht afatshkurtra në para, me kusht që investimet të bëhen në letra me vlerë të qeverisë për një vit ose më pak. Spitalet janë të lira të investojnë më tepër para se shuma totale e bilancit të tyre, meqenëse janë IP-ë industriale dhe tregtare të cilave nuk iu është caktuar një “ekspert kontabël publik”.

Agjencitë publike të përfshira në kërkimin e zbatuar mund të gëzojnë të drejta të pronësisë intelektuale. Në lidhje me këtë, udhëzimet e qeverisë kanë ndryshuar kohë pas kohe dhe këto asete ndoshta nuk janë trajtuar në mënyrën e duhur. Kjo rrjedh nga fakti se qëllimi kryesor i IP-ve është të sigurojë shërbime publike dhe të nxisë zhvillimin teknologjik në sektorët ekonomikë për të cilat ato janë përgjegjëse. IP-të kanë shumë kontakte me kompanitë private të cilat i lejojnë të regjistrojnë patenta në emrin e tyre për zbulimet që rrjedhin nga kërkimet shkencore të përbashkëta. Patentat e regjistruara në emrin e një IP-je janë zakonisht në fushat ku IP-të nuk kanë mundur të gjejnë një shoqëri të huaj ose franceze për të bashkëpunuar. Regjistrimi dhe rinovimi i patentave sjell për IP-të kryerjen e shpenzime pa gjeneruar automatikisht të ardhura. Si rrjedhim, pronësia intelektuale ka më shumë kosto se sa të ardhura. Aksionet, mbi të cilat studiuesit individualë kanë të drejta, përbëjnë 25% të të ardhurave, me një vlerë tavan e cila është ekuivalente me rrogën e një viti, që ka për qëllim të forcojë prirjen e tyre për të lejuar firmat që financojnë laboratorët e tyre të kërkimeve të zotërojnë patentat. Politika e viteve të fundit ka lejuar kalimin e afatit të një numri të patentave jo aktive dhe ka prezantuar praktikën e ndarjes së tarifave, të paguara në mënyrë të barabartë për patentat aktive.

3. Kontrolli i buxhetit dhe auditimi

3.1 Kontrolli i buxhetit dhe kontabiliteti: parimet e përgjithshme

Kontrolli i zbatimit të buxhetit

Sistemi i zbatimit të buxhetit të IP-ve është përgjithësisht më fleksibël se sa për buxhetin e shtetit. Megjithatë, për shumë IP-ë, procedurat e zbatimit të buxhetit të shtetit shërbejnë si referencë. Në sistemin buxhetor francez këto procedura janë organizuar si më poshtë vijon:

- Nëpunësi që autorizon (*ordonnateur*) është përgjegjës për zbatimin e buxhetit. Ministri i linjës (ose në rastin e IP-ve drejtuesi i IP-së) është nëpunësi autorizues. Ky i fundit, ose përfaqësuesit e tij, merr përsipër (angazhohet) zbatimin e kontratave dhe urdhrave, vërtetimin e dërgesave, faturave dhe pretendimeve (*liquide*), dhe lëshimin e urdhër pagesave (*ordonne*).
- Inspektori financiar, i cili është nëpunës i Ministrisë së Financave i vendosur në ministritë e linjës, kryen një kontroll paraprak përpara i përket angazhimit dhe vendimeve të tjera që kanë një efekt financiar, të tillë si rekrutimi. Inspektori financiar vërteton se ka një përvetësim të disponueshëm dhe angazhimi përputhet me qëllimin e këtij përvetësimi. Ky është vetëm një kontroll i rregullsisë. Natyra e tij e saktë varet nga natyra ekonomike e shpenzimeve, shuma e saj dhe natyra e subjektit (p.sh. në varësi të faktit nëse ai është një sektor qendror, ose një sektor i “decentralizuar”, ose një IP-ë administrative).
- Një nëpunës i njohur si “ekspert kontabël publik” kontrollon urdhër pagesat e lëshuara nga nëpunësi i autorizuar. “Eksperti kontabël publik” është përgjegjës për verifikimin e rregullsisë së urdhër pagesave; ai kryen pagesat nga Llogaria e Vetme e Thesarit (ose llogarinë e IP-së në Thesar) dhe mban librat e kontabilitetit. Siç përmendet më poshtë “eksperti kontabël publik” ka status të veçantë dhe detyra të veçanta.

Për kontrollin e menaxhimit, drejtimit, në shumë prej organizatave të mëdha private dhe qeveritare, zbatohet parimi i ndarjes së detyrave. Kjo garanton se i njëjti person nuk mund të lëshojë urdhra, të verifikojë dërgesat dhe të kryejë pagesat. Në sistemin francez, ky rregull është institucionalizuar. “Eksperti kontabël publik” nuk i raporton “nëpunësit autorizues”. Ai ka të drejtë të refuzojë çdo urdhër pagese të parregullt të lëshuar nga nëpunësi i autorizuar.

Si rrjedhim, parimi i ndarjes midis nëpunësit autorizues dhe “ekspertit kontabël publik” është një parim themelor i sistemit francez. Ai përdoret për shpenzimet dhe të ardhurat (p.sh. vlerësimi i të ardhurave është i ndarë nga mbledhja e të ardhurave).

“Eksperti kontabël publik” është përgjegjës për kanalizimin e të gjitha transaksioneve nëpërmjet llogarive të Thesarit dhe për kontabilitetin. Ai është zakonisht anëtar i Drejtorisë së Përgjithshme të Kontabilitetit Publik, e cila është degë administrative dhe e kontabilitetit të Thesarit, por jo gjithmonë. Shpesh, në agjencitë të cilat janë nën autoritetin e ministrisë së arsimit ose të bujqësisë, “eksperti kontabël publik” është një nëpunës kontabël i ministrisë përkatëse. Por, Drejtorja e Përgjithshme e Kontabilitetit Publik tek e cila ai jep llogari duhet gjithmonë të miratojë emërimin e tij.

“Eksperti kontabël publik” ka detyra të veçanta. Ai është personalisht përgjegjës, me paratë e veta, për gabimet për përputhshmërinë dhe gabimet administrative. Ai kontrollohet nga Drejtoria e Përgjithshme e Kontabilitetit Publik, zakonisht si kryekontabilisti i zyrës së kontabilitetit rajonal të Thesarit (*Trésorier Payeur Général*). Ai duhet të përgatisë llogaritë vjetore, dhe ai përgjigjet para Gjykatës së Llogarive, e cila kryen auditimin e llogarive vjetore.

Për shkak të parimit të ndarjes, nëpunësi që autorizon nuk lejohet të mbajë llogari bankare ose para në dorë. Gjykata e Llogarive mund të ndëshkojë nëpunësit autorizues të cilët i shmangen këtij rregulli, p.sh. nëpërmjet rrjetit të Organizatave Jofitimprurëse. Në rrethana të veçanta, nëpunësi autorizues mund të detyrojë “ekspertin kontabël publik, përmes një urdhri me shkrim”, të autorizojë një urdhër pagese të cilin eksperti kontabël më parë e kishte refuzuar. Si pasojë, ky urdhër i raportohet Gjykatës së Llogarive nga Ministria e Financave dhe përgjegjësia zhvendoset nga “eksperti kontabël publik” tek nëpunësi autorizues.

Nëpunësi autorizues është gjithashtu përgjegjës për administrimin financiar. Ai duhet të vërtetojë llogaritë e përgatitura nga nëpunësit e Ministrisë së Financave.

Kontabiliteti

Ligji i vitit 1962 mbi kontabilitetin e qeverisë shërben si një kuadër strikt që përcakton detyrat e “ekspertëve kontabël publikë”, të nëpunësve autorizues dhe prezantimin e llogarive qeveritare, duke përfshirë IP-të.

Ai parashikon gjithashtu se metodat e qeverisë për kontabilitetin duhet të rrjedhin nga “plani i përgjithshëm i kontabilitetit”. Siç është theksuar, “plani i përgjithshëm i kontabilitetit” përcakton skemën bazë të llogarive dhe parimet e përgjithshme të kontabilitetit për të gjitha veprimtaritë e biznesit. Kjo skemë hyn në fuqi me një dekret të Ministrisë së Financave të përgatitur pas konsultimeve me ekspertë të kontabilitetit.

Në fakt, kontabiliteti i qeverisë ndryshon nga ai i sektorit privat. Për shembull, qeveria qendrore dhe shumë IP-ë administrative kombëtare nuk llogarisin asetet fizike dhe amortizimin e tyre në mënyrën e duhur. Por, ndryshimet e fundit në metodat e kontabilitetit tentojnë të sjellin rregullat e qeverisë për kontabilitetin më afër me ato të sektorit privat. Llogaria e përgjithshme e shtetit të vitit 1999 tregon përparim në këtë drejtim. Shpesh, procedurat e vështira të domosdoshme për të zbatuar ndryshimet e vendosura nga Drejtoria e Kontabilitetit Publik e Ministrisë së Financave pengojnë rishikimin e rregulloreve. Për shembull, qarkorja e vitit 1989 për kompjuterizimin nuk mundi të zgjidhë të gjitha çështjet, dhe as qeveria e as agjencitë publike me “ekspert kontabël publik” nuk mund të pranojë pagesa të bëra me kartë krediti (kjo do të ndryshojë).

3.2 Rregullimi ligjor i “ekspertit kontabël publik” në Institucionet Publike (IP)

Një “ekspert kontabël publik” caktohet në pjesën më të madhe të IP-ve. Megjithatë, ndërsa në qeveri ekziston një ndarje e plotë fizike ndërmjet njësisë së shpenzimeve administrative dhe “ekspertit kontabël publik”, i cili punon në Ministrinë e Financave, “eksperti kontabël publik” i IP-së punon fizikisht në agjenci. Në shumë IP-ë, ajo/ai punon atje për një kohë të gjatë. Në disa IP-ë të vogla një nëpunës i Ministrisë së Financave, e përmbush rolin e ekspertit kontabël ndërkohë që mban edhe pozicionin e tij në Ministri.

Një “ekspert kontabël publik” është caktuar edhe për qeveritë vendore dhe Dhomat e Bujqësisë (por jo për agjenci të tjera profesionale publike). Por, transaksionet e këtyre subjekteve nuk paraqiten për kontroll financiar paraprak. Në fakt, këto subjekte gëzojnë një shkallë të lartë të pavarësisë financiare, megjithëse Gjykata e Llogarive kryen auditimin e tyre në mënyrën e zakonshme.

Për arsye se ato përfshijnë një kontroll të ngushtë nga Ministria Financave dhe nuk përshtaten mirë me administrimin e veprimtarive të biznesit, procedurat e kontrollit për zbatimin e buxhetit të shtetit dhe të kontabilitetit janë hequr për një duzinë të IP-ve të cilat janë ndërmarrjet më të mëdha publike.

Ndonjëherë, parimi i ndarjes që është diskutuar edhe më sipër, është ndryshuar. Në këtë mënyrë, në disa ndërmarrje publike, “eksperti kontabël publik” është gjithashtu drejtori financiar i IP-së, dhe si drejtor financiar i raporton drejtuesit të IP-së dhe autorizon shpenzimet. Raste të tilla janë problematike, siç u theksua nga Gjykata e Llogarive në raportin mbi autoritetet e Portit: “parimi i ndarjes ndërmjet funksioneve të kontabilitetit dhe autorizimit është shtrembëruar. Drejtori është eprori i menjëhershëm i financierit, i cili do të ketë vështirësi të refuzojë një urdhër pagesë të përgatitur nga shërbimet e tij financiare ose sipas direktivës së dhënë nga ai vetë si drejtor financiar. Ekzistenca aktuale e ekspertit kontabël publik përbën një problem”. Për ato ndërmarrje publike, Gjykata e Llogarive ka rekomanduar ose heqjen e rregullimit për

“ekspertin kontabël publik”, ose transformimin e këtyre IP-ve në kompani shtetërore, dhe ato t’u nënshtrohen standardeve të kontabilitetit dhe auditimeve të sektorit privat²³.

Mendohet se një numër i administratorëve gjejnë avantazhe në sistemin e “ekspertit kontabël publik”, pasi ai i çliron ata nga përgjegjësitë për administrimin e parave dhe për kryerjen e kontabilitetit. Megjithatë, ndarja midis nëpunësit autorizues dhe “ekspertit kontabël publik” ka disavantazhin e përqendrimit të vëmendjes në procedurat e kontabilitetit të përgjithshëm, dhe të dobësimit të rolit të buxhetit. Gjithashtu, kjo ndarje ka ngadalësuar përfshirjen e procedurave të vlerësimit, ndan drejtuesit nga kontabiliteti, dhe dobëson vetëdijen e administratorëve në lidhje me performancën e buxhetit.

3.3 *Kontrollet financiare dhe auditimi i Ministrisë së Financave*

Disa agjenci të vogla industriale dhe tregtare dhe pjesa më e madhe e agjencive administrative, i janë nënshtuar kontrollit financiar, natyra e të cilit është zhvilluar në mënyrë progresive. Agjenci të tjera i janë nënshtuar “kontrollit ekonomik dhe financiar të shtetit”.

Kontrolli financiar në Agjencitë Administrative

Në përgjithësi, inspektori financiar kryen kontrole paraprake mbi angazhimet dhe vendimet të cilat kanë një efekt financiar. Inspektori financiar punon ngushtë me administratorët e IP-së; ai ka një pozicion këshillues në Bordin e Drejtorëve. Ai kryen vetëm kontrollin mbi rregullsinë dhe siguron që direktivat nga Drejtoria e Buxhetit, në formë të shkruar ose gojarisht, janë zbatuar. Ai kontrollon kryesisht vendimet mbi personelin (p.sh. rekrutimin), shpenzimet e udhëtimeve jashtë vendit, investimet, subvencionet dhe transfertat, dhe shpenzime të tjera mbi një shumë të caktuar (për të cilën ndonjëherë negociohet me administratorin). Universitetet dhe disa IP-ë administrative nuk i nënshtrohen kontrollit financiar paraprak. Midis ndryshimeve që kanë ndodhur këto dhjetë vitet e fundit është një riorganizim i autorizimeve. Për shembull, inspektorët financiarë miratojnë të gjitha shpenzimet e vlerësuara të personelit në fillim të vitit dhe nuk duhet të miratojnë çdo promovim, megjithëse ata ende duhet të miratojnë rekrutimin.

Në qarqe, Drejtori Rajonal i Kontabilitetit shpesh kryen funksionin e kontrollit financiar. Kanë lindur dhe janë zhvilluar diskutime në lidhje me ndryshimet në kontrollin financiar me qëllim pakësimin e kontroleve paraprake dhe rritjen e rolit të tyre si këshillues dhe nxitës të auditimeve të menaxhimit.

Kontrolli i Shtetit i Agjencive Industriale dhe Tregtare

“Kontrolli ekonomik dhe financiar i shtetit” quhet zakonisht “Kontrolli i shtetit”. Kontrolli i shtetit i ushtruar nga nëpunësit e Ministrisë së Financave mbulon IP-të të cilat nuk i nënshtrohen kontrollit financiar, korporatat shtetërore të kontrolluara dhe çdo subjekt tjetër që mbledh pjesën më të madhe të të ardhurave të tij nga fondet publike. Ai mbulon rreth 600 subjekte. Ky kontroll ushtrohet ose nga inspektori i Shtetit ose, për subjekte të mëdha, nga një mision kontrolli.

Natyrë e kontroleve të tilla është e ndryshme nga një agjenci në tjetrën. Ndonjëherë kontrolli përbëhet nga një kontroll paraprak për vendimet të cilat kanë një ndikim të rëndësishëm financiar. Në të shumtën e rasteve, ai përbëhet nga auditimi (*ex-post*), pra pasardhës. Për ndërmarrjet publike të një madhësie të rëndësishme, Kontrolli i Shtetit është i njëjtë me procesin e auditimit.

Inspektorët e Shtetit kanë pozicione këshilluese në Bordin e Drejtorëve. Ata lëshojnë raporte vjetore të vlerësimit ku shprehin mendimin e tyre në lidhje me efikasitetin e politikave të IP-ve. Raportet dërgohen në Ministrinë e Financave; ato nuk janë konfidenciale, por as nuk shpërndahen gjerësisht, sepse nuk është e detyrueshme që ato t’i dërgohen agjencisë së audituar ose autoritetit të saj mbikëqyrës.

Kontrollet financiare

Ministria e Financave ka gjithashtu një personel të përbërë nga inspektorë të rangut të lartë (*Inspektoriat i Përgjithshëm i Financave*), të cilët kanë autoritet për të shqyrtuar dhe hetuar të gjitha çështjet të lidhura me “fondet publike”. Ministria e Financave përcakton programin e saj vjetor. Kryesisht këta inspektorë auditojnë “ekspertët kontabël publikë”, por puna e tyre ka për qëllim gjithashtu vlerësimin e performancës së agjencisë. Kontrole të tilla janë mjaft efektive dhe shpesh japin rezultate, por nuk kryhen shumë shpesh në IP-të.

²³ *Politika portuale franceze; Gjykata e Llogarive.*

3.4 Auditimi i brendshëm

IP-të më të mëdha, të cilat nuk kanë “ekspertë kontabël publikë” zbatojnë procedura të auditimit të brendshëm të cilat i vendosin sipas gjykimit të tyre. Brenda pjesës më të madhe të agjencive të tjera nuk ka kontrolle të brendshme financiare të rregullta. Kjo ndodh në një pjesë të madhe të tyre dhe lidhet me faktin se kontrollet financiare dhe të kontabilitetit janë parë si çështje të Ministrisë së Financave dhe administratorët e agjencive mendojnë se nuk kanë asnjë përgjegjësi për to.

Megjithatë, të gjitha ministrinë teknike gjithashtu punësojnë personel me inspektorë dhe auditues, autoriteti i të cilëve përfshin dhe IP-të vartëse. Raportet e tyre janë për qarkullim të kufizuar dhe efektiviteti i tyre varet nga gatishmëria e ministrive për t’i përdorur ato. Ndonjëherë, ato kanë një efektivitet të kufizuar për arsye të personelit të pakualifikuar (pjesa më e madhe e tyre janë nëpunës civilë të cilët nuk mund të gjejnë më pozicione aktive). Megjithatë, në raste të tjera këto kontrolle kanë rezultuar të jenë efektive.

3.5 Institucioni i Kontrollit të Lartë

Gjykata e Llogarive (*Cour des Comptes*) është Institucioni i Kontrollit të Lartë. Gjykata e Llogarive dhe gjykatat e saj rajonale gëzojnë një autoritet shumë të gjerë të auditimit. Ajo shqyrton të gjitha llogaritë e fund-vitit të qeverive lokale dhe qendrore, dhe ajo auditon ekspertët kontabël publikë. Ajo kryen auditime në ambientet e IP-ve dhe të subjekteve të tjera të kontrolluara nga shteti, në periudha kohore të ndryshme (çdo 3 deri në 10 vjet, në varësi të madhësisë së subjektit) duke mbuluar të gjithë periudhën që nga shqyrtimi i mëparshëm. Kjo është një procedurë kontradiktore dhe pritet që drejtuesit e subjekteve të audituara t’u përgjigjen vëzhgimeve të bëra nga Zyra. Raporti përfundimtar, dërguar drejtuesit të subjektit dhe autoriteteve të tij mbikëqyrëse, zakonisht përmban kërkesa të veçanta për reformat. Gjykata e Llogarive shqyrton ndikimin e propozimeve të saj në auditimin e saj të ardhshëm dhe rekomandimet që përgjithësisht pajtohen me to. Në rastet kur është e nevojshme, ajo mund të transformohet në një gjykatë të përputhjes financiare. Gjykata e Llogarive gjithashtu kryen vlerësime dhe nxjerr raporte mbi shumë çështje, me kërkesë ose me nismën e saj. Raporti i saj vjetor është publik dhe pritet me padurim nga shtypi dhe publiku. Ky raport përmbledh vëzhgimet dhe rekomandimet kryesore të Gjykatës.

4. Hartimi dhe zbatimi i buxhetit

4.1 Prezantimi i buxhetit

Struktura e buxhetit

Shumat e caktuara nga buxheti për IP-të administrative janë kufij të shpenzimeve në para. Buxhetet e IP-ve industriale dhe tregtare konsiderohen të jenë “përlllogaritjet e të ardhurave dhe shpenzimeve”. Këto përlllogaritje në parim janë vetëm vlerësime, pasi ato varen nga të ardhurat e vetë agjencisë. Megjithatë, ka kufizime për shpenzimet në personel dhe për investime, të cilat zvogëlojnë fleksibilitetin në zbatimin e buxhetit. Buxheti përfshin miratimin për kryerjen e projekteve të investimeve shumëvjeçare të cilat janë quajtur “miratim i programit” ose “shumat për angazhimin”. Këto miratojnë vetëm angazhimet dhe jo pagesat.

Në përgjithësi, buxheti përbëhet nga dy pjesë, një për operacionet dhe tjetra për shpenzimet kapitale. Ato mund të balancojnë njëra-tjetrën ose të kombinohen me fondet e kapitalit qarkullues. Këto dy pjesë ndahen në “Kapituj” dhe “nene”. Klasifikimi i buxhetit mbështetet në planin e kontabilitetit, i cili i klasifikon llogaritë sipas kategorive ekonomike. Megjithatë, ka disa mospërputhje të cilat paraqesin disa probleme praktike. Për shembull, standardi për të dalluar shpenzimet operative nga shpenzimet për investimet nuk është i njëjtë në aspektin buxhetor (pragu 300 000 FRF/franga franceze) si në praktikën e kontabilitetit (pragu 5 000 FRF).

Të dyja, si struktura e klasifikimit të buxhetit, e cila drejtohet nga plani i kontabilitetit, ashtu dhe natyra e kontrolleve të zbatimit të buxhetit përqendrohen në inputet sesa në rezultatet, dhe e vështirësojnë administrimin e buxhetit në IP-të që kanë ekspertë kontabël publikë. Janë bërë përpjekje për përmirësimin e prezantimit të buxhetit në rastin e agjencive kërkimore, të cilat kanë një buxhet të ndarë në tre pjesë, një për shpenzimet e personelit, një tjetër për shpenzimet e përgjithshme operationale dhe e treta për veprimtarinë kërkimore. Shumat buxhetore të sektorit të tretë mund të përdoren për të financuar blerjet e mallrave kapitale ose pajisjeve të vogla, si dhe disa operatione dhe shpenzime për të punësuarit me kontratë, të tilla si shpërblimi i punonjësve të përkohshëm të punësuar për të kryer kërkime së bashku me kompanitë e sektorit

privat. Kjo aftësi për të financuar bën të mundur ofrimin e lehtësirave kërkimore që u siguron atyre një shkallë më të lartë të elasticitetit administrativ. Në të njëjtën kohë, kjo praktikë ka efektin anësor të ndërthurjes së bashku të shpenzimeve me karakter të ndryshëm ekonomik. Pjesa e tretë e buxhetit që rigrupon tre të katërtat e shpenzimeve të përgjithshme, nuk monitorohet sipas grafikut të llogarive, dhe është njëfarë kutie e zezë.

Disa agjenci, kur diskutojnë projektbuxhetin e tyre me autoritetet e tyre mbikëqyrëse paraqesin shpenzimet e tyre sipas formateve të ndryshme, duke përfshirë tabelat analitike që tregojnë programin e tyre të shpenzimeve sipas detyrave apo qëllimeve. Këto të fundit janë prezantime “të çastit” të cilat kryhen për qëllime informimi. Por, për arsye se buxheti votohet, monitorohet dhe kontrollohet sipas prezantimit të parashikuar me ligj ose dekret, këto punë analitike nuk kanë ndikim në zbatimin e buxhetit.

4.2 Shpenzimet e personelit

Buxheti i personelit

Shpenzimet e personelit përgjithësisht monitorohen dhe kontrollohen nga autoriteti mbikëqyrës, megjithëse në të njëjtën kohë procedurat e zbatuara janë të ndryshme midis IP-ve administrative dhe IP-ve industriale dhe tregtare.

Buxheti i një IP-je administrative përfshin një listë të atashuar të pozicioneve të personelit buxhetor e cila përshkruan të gjitha pozicionet e përhershme sipas profesionit, nivelit të aftësive dhe vjetërsisë në drejtim të ekuivalentimit me punët e shërbimit civil. Për secilin nivel caktohet një vlerë mesatare sipas pikëve të shkallës së vlerësimit dhe, kur numri i pozicioneve shumëzohet me vlerën e këtyre pikëve të paraqitura nga autoriteti i mbikëqyrjes së buxhetit dhe mbështetet në një sistem i cili zbatohet për të gjitha shërbimin civil, kjo vlerë mund të përdoret për të llogaritur ndarjen buxhetore përkatëse. Çdo ndryshim në vlerën e pikëve sipas shkallës së vlerësimit është rezultat i politikës qeveritare për kompensim dhe IP-ja nuk ka rol në këtë çështje. Plotësimi i pozicioneve buxhetore me nëpunësit aktualë kërkon miratimin e inspektorit financiar. Kjo zbatohet pavarësisht nëse IP-ja kryen testet e saj konkurruese për rekrutimin ose vendos të plotësojë një pozicion pune me një nëpunës civil, i cili është një nëpunës qeveritar. Pozicioni buxhetor vakant duhet të jetë i atij niveli që korrespondon me aftësitë individuale të personit të zgjedhur për këtë pozicion.

Kjo procedurë kontrolli ka kontribuar ndjeshëm në zhvillimin e planifikimit administrativ për personelin, në mënyrë që të parashikohen daljet në pension, vdekjet dhe përfundimi i marrëdhënieve të punës, të cilat çojnë në hapjen e vendeve të lira, si dhe për të planifikuar zhvillimin e karrierës bazuar në vjetërsinë në punë dhe aftësitë profesionale. Diskutimi mbi politikat administrative për personelin dhe karrierën profesionale është një pjesë e rëndësishme e të gjitha negociatave për buxhetin, siç është shpesh e rëndësishme për të përshtatur strukturën e pozicioneve buxhetore me nevojat dhe kërkesat e agjencisë.

Këto njëzet vitet e fundit, ndryshimet janë iniciuar nga lart. Kjo ndodh për shkak të kombinimit të dy faktorëve. Njëri prej tyre është problemi demografik i cili është pasojë e ngopjes në fund të karrierës të nëpunësve civilë, që filluan punë në vitet 1960-të dhe do të dalin në pension vetëm pas 5 ose 10 vjetësh duke filluar nga tani, e kombinuar me rënien e numrit të nëpunësve të rinj civilë të punësuar në një vit (për njëzet vjet, politikat janë zbatuar duke pasur si qëllim stabilizimin ose zvogëlimin e radhëve të nëpunësve civilë). Faktori tjetër ka të bëjë me rritjen e vazhdueshme të kualifikimeve të nëpunësve civilë, meqenëse kompjuterët gradualisht po zëvendësojnë ata në pozicione pune të pakualifikuar.

IP-të administrative gjithashtu marrin ndarje buxhetore për personelin i cili nuk kryen punë buxhetore, me qëllim që të angazhohen nëpunësit e punësuar për periudha të kufizuara kohore (tre vjet, me një zgjatje të mundshme me kohëzgjatje të njëjtë). Rekrutimi i këtyre individëve monitorohet nga afër nga inspektorët financiarë, të cilët duhet të japin miratimin e tyre paraprak, dhe nëpunësit me kontratë përbëjnë një pakicë të vogël të të gjithë stafit (më pak se 10%). Kufizimet në lidhje me listë-pagesat përfshihen në shumat e buxhetit, dhe Drejtoria e Buxhetit jep udhëzime në lidhje me rritjen e buxhetit të personelit në kohën e qarkores fillestare, duke bërë thirrje për hartimin e kërkesave buxhetore.

Buxheti i shumicës së IP-ve industriale dhe tregtare nuk përfshin një skemë të pozicioneve buxhetore. Sidoqoftë, ato kanë pak më shumë liri veprimi sesa homologët e tyre administrativë pasi objektivat për shpenzimet e personelit përcaktohen nga autoritetet mbikëqyrëse. Ato duhet të justifikojnë çdo shmangie nga objektivat e deklaruar. Në përgjithësi, Drejtoria e Buxhetit përfshihet në aspekte të veçanta të administrimit të personelit, edhe në rastin e IP-ve të mëdha industriale dhe tregtare, ndonëse ajo shpesh nuk ka aftësi

teknike për vlerësimin e vlerës së projekteve të mëdha dhe të rëndësishëm, dhe koston e ndryshueshme të tyre.

Shpërblimi i administratorëve

Drejtuesit e IP-ve administrative nuk gëzojnë pavarësi në çështjet e rrogave dhe drejtuesit e IP-ve industriale dhe tregtare gëzojnë shumë pak pavarësi. Përsa i përket shpërblimit të vetë drejtorit, buxhetet e IP-ve administrative në përgjithësi përmbajnë një dispozitë të veçantë në lidhje me këtë, meqenëse të gjitha pozicionet e përhershme identifikohen sipas kategorisë në buxhet dhe drejtori është person i vetëm në kategorinë e tij. Shumat në fjalë diskutohen me autoritetet mbikëqyrëse në kohën kur IP-ja krijohet dhe më pas, mbi baza vjetore gjatë shqyrtimit të buxhetit të saj. Drejtorja e Buxhetit e Ministrisë së Financave luan një rol kyç në atë kohë. Ndërmjet IP-ve u krijua një lloj hierarkie, bazuar në pagën e drejtorit të tyre. Kjo ka ndodhur kryesisht brenda familjeve të IP-ve të tilla si muzetë, këshillat kërkimore etj. Shpërblimi “buxhetor” përfaqëson pagën aktuale vetëm në raste të rralla kur ajo përfaqëson një rritje të pagesës e cila konsiderohet e mjaftueshme nga personi që e merr atë. Shpërblimi mund të tejkalojë ndjeshëm shumën e parashikuar në buxhet, duke marrë në konsideratë se nga ka ardhur drejtori, pagën e tij të mëparshme dhe natyrën e ndërlikuar të funksionit të tij. Më pas, nëpërmjet një dokumenti zyrtar përcaktohet shpërblimi aktual nga Drejtorja e Buxhetit. Kjo e fundit zotëron tabelën më të fundit krahasuese të rrogave të paguara për drejtuesit e IP-ve administrative dhe atyre industriale dhe tregtare. Në përgjithësi, pagesa është më e lartë në rastin e agjencive industriale dhe tregtare, megjithëse madhësia e një IP-je luan një rol më vendimtar sesa lloji i saj.

Drejtori nuk ka autoritet mbi rrogën e paguar për vartësit e tij të drejtpërdrejtë. Drejtorja e Buxhetit e Ministrisë së Financave i ka kërkuar në mënyrë graduale të gjithë sektorëve të kufizojnë deri në 15 % rritjen e pagës dhënë për nëpunësit civilë të caktuar në një IP-ë; kjo ka për qëllim të zvogëlojë problemet në kohën kur ata kthehen në agjencitë e tyre të mëparshme.

Në një IP-ë administrative, sa herë që nëpunësi në fjalë është një nëpunës me kontratë, dhe jo një nëpunës civil në detyrë, klasifikimi i pagave shqyrtohet nga inspektori financiar, i cili e krahason atë me shpërblimin e paguar për nëpunësit civilë. Çdo ndryshim kërkon miratimin me shkrim të Drejtorisë së Buxhetit. Në teori gjithashtu, drejtori i një IP-je mund të përshtatë sasinë e shpërblimeve mbi pagën, si kudo në shërbimin civil, por në praktikë kjo ka ndodhur rrallë herë, me përjashtim të penalizimit të nëpunësve për sjellje jo profesionale. Roli i rëndësishëm i Drejtorisë së Buxhetit në lidhje shkallën e pagave, shpjegohet me efektin ndikues në IP-të e tjera të çdo shpërblimi, i cili nuk lidhet qartë me kualifikimet e individit ose me kërkesat e pozicionit në fjalë.

4.3 Hartimi dhe miratimi i buxhetit

Afati kohor për procedurat buxhetore është shumë i saktë dhe i njëjtë si për IP-të kombëtare, ashtu edhe për qeverinë. Ky proces fillon me një qarkore të buxhetit vjetor e lëshuar më ose rreth 15 prillit; ndiqet nga dy konferenca për buxhetin ku marrin pjesë Drejtorja e Buxhetit dhe ministria së bashku me autoritetin teknik mbikëqyrës. IP-të, përfshirë këtu edhe ato të mëdha, janë sot më pak të pranishme në konferenca, meqenëse ministrinë me autoritet teknik mbikëqyrës dëshirojnë të mbrojnë rolin e tyre dhe të kufizojnë autoritetin e Drejtorisë së Buxhetit. Megjithatë, herë pas here organizohen takime përgatitore ku marrin pjesë Drejtorja e Buxhetit dhe IP-të. Shumat buxhetore për subvencionet në një IP-ë shqyrtohen në të njëjtën kohë si ato të ministrisë me autoritet mbikëqyrës mbi të dhe janë pjesë e buxhetit të kësaj ministrie.

Kjo qarkore ofron udhëzime për hartimin e buxhetit, përmes normave të rritjes në total të punonjësve, të shpenzimeve operative dhe shpenzimeve kapitale. Ajo përmban gjithashtu direktiva lidhur me reformat horizontale, të tilla si objektivat e shkurtimit të vendeve të punës; përqindja e punonjësve që duhet përcaktuar për vazhdimin e trajnimit, ndryshimet në rregulloret tatimore ose praktikat buxhetore.

Konferenca fillestare e buxhetit ka të bëjë me vazhdimin e masave dhe efektin e masave të reja të zbatuara një vit më parë. Ajo shërben për identifikimin e atyre çështjeve të cilat kërkojnë zgjidhje. Konferenca e dytë, në qershor, shqyrton masat e reja pozitive dhe negative, dhe bën rishikimin e buxhetit të IP-së në detaje, duke përfshirë parashikimin e saj në lidhje me të ardhurat dhe politikën e çmimeve. IP-ë i ka dërguar tashmë dy autoriteteve të tij mbikëqyrëse dosjen e aplikimit për subvencione nga buxheti, e cila përmban të dhëna që zakonisht përfshijnë dhjetë vjet. Rishikimi përdor si referencë llogaritë e vitit të mëparshëm dhe shqyrton dallimet. Një vëmendje e veçantë i kushtohet shumave buxhetore të papërdorura të IP-së dhe faturave të papaguara. Sa herë që ka një kontratë me IP-në, ajo shërben si referencë kryesore për diskutimet e buxhetit. Çështjet e rëndësishme zgjidhen nga zyra e Kryeministrit midis fundit të qershorit dhe 14 Korrikut.

Subvencionet buxhetore për IP-në u komunikohen atyre nëpërmjet telefonit midis 14 korrikut dhe 15 gushtit. Ato përbëhen nga katër shuma: një për shpenzimet e stafit, një për nëpunësit shtesë, një për operacionet dhe një për projektet kryesore. Sa herë që transaksionet e pasurive të paluajtshme buxhetohen, caktohet edhe subvencioni, edhe pse ato janë pjesë e së njëjtës njësi buxhetore si dhe shpenzimet e tjera kapitale, të dy janë të pazëvendësueshëm.

Më pas, IP-ë fillon procedurën e tij të buxhetimit të brendshëm, e cila përfundon përgjithësisht brenda datës 15 tetor. Autoriteti teknik mbikëqyrës u dërgon agjencive një njoftim me shkrim gjatë muajit tetor, i cili mund të përmbajë detaje dhe mund t'i përshtatet IP-së individuale. Ky njoftim shpall qëllimin e vendosjes së taksës, çdo ndryshim të bërë në strukturë (bashkimi i IP-ve, krijimi i filialeve, etj), dhe përfshin direktiva në lidhje me fushat prioritare, etj. Kjo është koha kur finalizohen projektet kryesore të një IP-je. Përgatitja e letrës së autoritetit mbikëqyrës tregon ndonjëherë ekuilibrin e pushtetit ndërmjet autoritetit teknik mbikëqyrës dhe IP-së: IP-të kryesore i dorëzojnë njoftimet e tyre me shkrim në Ministri për tu nënshkruar. Njoftimet e dërguara në IP-të e mëdha u komunikohen Drejtorisë së Buxhetit përpara se të nënshkruhen.

Më pas, buxheti i një IP-je paraqitet në bordin e tij të drejtorëve, i cili voton për të përpara fundit të muajit tetor. Për një pjesë të madhe të IP-ve, buxheti duhet të miratohet nga një vendim i përbashkët i dy autoriteteve mbikëqyrëse (siç u përmend edhe më sipër, ka edhe përjashtime).

Ndarja e brendshme e shumave të buxhetit në sektorët e agjencisë zhvillohet në periudhën nga 15 tetori deri në 15 dhjetor. Ajo nuk i komunikohet zyrtarisht autoriteteve mbikëqyrëse dhe nuk kërkohet miratimi i tyre.

Parlamentit i është dhënë informacion në lidhje me buxhetet e IP-ve vetëm përmes subvencioneve të përfshira në buxhetin e shtetit. Kjo nuk ofrohet me buxhetet e IP-ve individuale. Megjithatë, zëdhënësit e komisioneve parlamentare janë të lirë për të marrë të gjithë informacionin e nevojshëm ose nga Ministria e Financave që është përgjegjëse për buxhetin ose nga ministritë teknike, ose drejtpërdrejt nga një IP-ë. Ata, herë pas here veprojnë në këtë mënyrë dhe parlamenti mund, sipas gjykimit të tij, të modifikojë subvencionet buxhetore për agjencitë publike.

Shpenzimet për spitalet nuk dalin nga buxheti i qeverisë. Por kohët e fundit, Parlamenti ka filluar të kontrollojë shpenzimet e tyre të përgjithshme. Këto katër vitet e fundit, Parlamenti ka miratuar një ligj për financimin e sigurimeve shoqërore. Ky buxhet përfshin një objektiv të përgjithshëm për shpenzimet e spitaleve që do të financohen nga sigurimet shëndetësore. Ministria e Shëndetësisë cakton këto shpenzime për spitalet ndërmjet qarqeve, duke marrë në konsideratë tregues të ndryshëm. Agjencitë Rajonale të Shëndetit i ndajnë këto zarfe midis spitaleve publike në rajon. Ky afat kohor është i pamjaftueshëm, meqenëse deri më tani ligji është zbatuar vetëm në fund të dhjetorit, ndërkohë që spitalet kanë nevojë për vendime më të hershme në mënyrë që të përgatisin siç duhet buxhetin e tyre.

Buxheti i IP-ve duhet të miratohet përpara 1 janarit të çdo viti, meqenëse asnjë shpenzim nuk mund të ndodhë përpara miratimit të tij. Në rast se një IP-ë administrative nuk do të siguronte miratimin përpara kësaj date, inspektori financiar vendos detyrimin financiar mujor dhe limitin në para në dorë, që i korrespondon 1/12 së buxhetit të vitit të mëparshëm.

Nga viti 1996, politika e investimeve dhe e huamarrjes së IP-ve të mëdha industriale dhe tregtare, shoqëritë e autostradave dhe aeroportet rajonale (të cilat janë korporata të së drejtës private) shqyrtohen dhe vendosen gjatë tremujorit të dytë nga një komision ndërministror i kryesuar nga Ministri i Financave ("Komisioni i Investimeve të Interesit Ekonomik dhe Social" - KIIES). Departamenti i Thesarit të Ministrisë së Financave garanton sekretariatit e Komisionit të Investimeve të Interesit Ekonomik dhe Social. Konteksti konkurrues dhe direktivat e BE-së ndoshta do të çojnë në ndryshimin e disa aspekteve të kësaj procedure²⁴.

4.4 Rregullat e administrimit të shumës së buxhetit

Subvencionet nga buxheti i shtetit transferohen tek IP-të sipas një programi me anën e të cilit 50% dërgohet në ose rreth 15 janarit, 25% midis korrikut dhe shtatorit dhe një 25 % tjetër midis tetorit dhe dhjetorit. Dërgesat shpesh herë kryhen me vonesë. IP-ve u kërkohet të mbajnë një fond pune të barabartë me buxhetin operativ të një muaji.

Pjesa më e madhe e IP-ve nuk janë të autorizuar të bëjnë transferime ndërmjet seksioneve dhe midis shpenzimeve të personelit dhe të jo personelit. IP-të me kontroll financiar paraprak kanë nevojë për

²⁴

Shiko Commissariat au Plan; *Services public sen réseau*. Raporti Bergougnot, Dokumentacioni francez, Paris 2000.

miratimin e inspektorit financiar për të bërë transferime midis zërave. Bordi i drejtorëve dhe autoritetet mbikëqyrëse duhet të aprovojnë rishikimin e buxhetit, siç është rasti për buxhetin fillestar.

Për IP-të me një “ekspert kontabël publik”, pjesa e mbetur e tepricave të fund-vitit është rregulluar. Pas përfundimit të vitit fiskal, IP-të kanë një periudhë shtesë prej dy muajsh për të shpenzuar buxhetin e tyre, me kusht që qëllimet e këtyre shpenzimeve të jenë përcaktuar përpara fundit të vitit. Vetëm 10% e pjesëve buxhetore operative, që nuk janë paga, të cilat mbeten të papërdorura në fund të periudhës shtesë mund të shtyhen, gjë e cila e kufizon këtë praktikë në masë të konsiderueshme. Shumat buxhetore për listë-pagesat mund të shtyhen vetëm nëse nëpunësi i kontrollit bën një përjashtim për këtë qëllim, që mund të ndodhë p.sh. nëse është vonuar zbatimi i një reforme ligjore. Shumat kapitale mund të shtyhen për më vonë në mënyrë të plotë vetëm nëse ato lejohen nga “miratimi i programit/ shumat për angazhimin”. Shumat buxhetore të papërdorura të cilat nuk mund të mbarten, transferohen në një fond rezervë, nga i cili autoriteti i mbikëqyrjes financiare në mënyrë periodike zbret çdo shumë të tepërt të buxhetit operativ për një muaj, duke zvogëluar subvencionin vjetor të shtetit me të njëjtën shumë. Kjo procedurë ka efekte të padëshiruara pasi çon në një rritje në inventarët e fund-vitit, por IP-të herë pas here arrijnë të negociojnë për ndarjen e këtyre rezervave për aktivitete të veçanta.

4.5 Çështje të veçanta

Politika e çmimit

Pjesa më e madhe e tarifave ende përcaktohen me vendim të ministrit. Universitetet janë një përjashtim, meqenëse bordi i tyre i drejtorëve është i lirë për të vendosur tarifën e regjistrimit, edhe pse pesha e të ardhurave përkatëse të këtyre tarifave në buxhetin e tyre është shumë e vogël. Pagesat e shërbimit spitalor vendosen plotësisht nga autoritetet mbikëqyrëse, për shkak se 90% e të ardhurave të spitalit vijnë nga rimbursimet e pagesave të pacientëve nga fondi i sigurimeve shoqërore.

Çështjet që kanë të bëjnë me politikën e çmimeve përcaktohen shpesh në të njëjtën kohë si edhe subvencionin nga buxheti i shtetit për IP-të, në bashkërendim të ngushtë me shqyrtimin e parashikimeve të të ardhurave. Të ardhurat, rrallë mund të nënvlerësohen, por mund të mbivlerësohen për shkak të optimizmit ose kokëfortësisë të tepruar, dhe të dy autoritetet mbikëqyrëse janë përgjegjës për shifrën e rënë dakord së fundmi. Nuk ka asnjë mekanizëm të ngritur për të inkurajuar IP-të dhe autoritetet e tyre mbikëqyrëse të ofrojnë parashikime të matura. Rregullimet e kërkuara si rezultat i pritshmërive të tejkalimit të të ardhurave ose për arsye të tjera zbatohen gjatë vitit në rastin e krizave të mëdha, por në të shumtën e rasteve në buxhetin e vitit pasardhës.

Për IP-të me të ardhura të kufizuara, fondet e gjeneruara në këtë mënyrë janë injoruar nga vetë IP-të që i ndanë ato në shpenzime operative të ndryshme dhe nga vetë autoritetet mbikëqyrëse. Sigurisht, këto fonde shpesh nuk paraqiteshin si një zë më vete në buxhetin fillestar, por bënë mundur rishikimin pasi ato mblidheshin. Kufizimet e buxhetit gjatë viteve të fundit kanë përjashtuar praktika të tilla.

Shumë IP-ë, veçanërisht në sektorin e kërkimeve të zbatuara, nuk kanë kosto të plotë kur vendosin politikën e çmimeve. Ato vendosin tarifa shumë të ulëta. Çmimet zakonisht pasqyrojnë kostot e ndryshueshme dhe përjashtojnë shpenzimet e personelit. Firmat e sektorit privat ndonjëherë ankohen se IP-të shkencore dhe teknologjike gjenerojnë konkurrencë jo të ndershme (p.sh. në krijimin e varieteteve të bimëve).

Për ndërmarrjet më të mëdha publike, për ato të cilat kanë një kontratë afat-mesme me shtetin, shpesh të quajtura “plani i kontratës”, politika e çmimit analizohet brenda kontekstit të kontratës ekzistuese, e cila përfshin në përgjithësi objektivat e çmimit. Autoriteti i ushtruar nga Drejtoria e Buxhetit dhe Departamenti i Thesarit janë faktorë përcaktues. Por mjedisi gjithnjë e më shumë konkurrues është duke kufizuar shkallën e lirisë së vendimmarrësve

Prokurimi publik

IP-të administrative duhet të veprojnë në përputhje me të njëjtat rregulla të prokurimit si qeveria. Disa IP-ve industriale dhe tregtare u kërkohet për të vepruar në këtë mënyrë nga ligji i themelimit të tyre, ndërsa të tjerat e marrin përsipër të veprojnë kështu vullnetarisht. Rregullat janë mjaft të rënda, pasi ato kërkojnë të realizojnë disa objektiva në të njëjtën kohë, duke përfshirë promovimin e konkurrencës së lirë, sigurimin e çmimit më të ulët, parandalimin e shpërdorimeve dhe komisionet e fshehta. Ftesat për ofertë për tender nxirren nga njoftimet në shtyp dhe oferta më e mirë përzgjidhet nën mbikëqyrjen e nëpunësit të kontrollit. Në rastin e blerjeve që kalojnë vlerën e 300 000 FRF, përfshirë taksat, IP-të duhet të sigurojnë opinionin e

komisionit të prokurimit, që ka për qëllim të ofrojë metoda racionale për prokurimin publik ndërkohë që parandalon monopolizimin e tregjeve nga furnizues të caktuar.

Për një kohë të gjatë, furnizuesit nuk mund të përzgjidheshin lirisht dhe zgjidheshin nga një IP-ë e specializuar në fushën e prokurimit, e cila diskutonte me furnizuesit për kushtet e cilësisë dhe të çmimit në shkallë vendi. Në fund, të gjithë e kundërshtuan këtë sistem pasi ai shtrihet gjatë në kohë dhe dështoi në garantimin e çmimeve të ulëta. Furnizuesit ose tregtarët me shumicë lokalë shpesh ofruan më shumë ulje të konsiderueshme sesa zbritjet e çmimeve të siguruara nëpërmjet prokurimit të centralizuar në nivel kombëtar. Këto 10 vitet e fundit, agjencive nuk u është dashur të kanalizojnë blerjet e tyre nëpërmjet agjencisë së prokurimit të centralizuar, edhe pse kjo e fundit ekziston ende dhe publikon afatet dhe kushtet të vendosura në nivel kombëtar në dobi të të gjithë nëpunësve të prokurimit publik.

Rregullat që drejtojnë prokurimin publik ende shkaktojnë disa probleme, veçanërisht në lidhje me blerjen e pajisjeve kompjuterike. IP-të shpesh herë varen nga një furnizues i cili ka shitur një sistem të krijuar për nevojat e tyre specifike dhe e kanë të vështirë të pajtohen me rregullat konkurruese të tenderit. Arsyetimi për tregun e teknologjisë kompjuterike nga komisioni i prokurimit shihet shpesh si i pamjaftueshëm dhe jo efikas.

Sistemi ka gjithashtu edhe disa efekte të padëshiruara, pasi ai mund të shkaktojë që një porosi të ndahet artificialisht në disa porosi për më pak se 300 000 FRF secila, në mënyrë që të shmangë konsultimet paraprake me komisionin dhe të zgjedhë lirisht një furnizues, i cili mund të mos jetë i vetmi me ofertën më të ulët. Inspektorët financiarë dhe “ekspertët kontabël publikë” sigurojnë përputhjen me rregullat në IP-të që i nënshtrohen kontrollit financiar paraprak.

Taksat dhe kontributi shoqëror i punëdhënësit

Vëmendja në rritje për taksat dhe kontributin e punëdhënësve gjatë dhjetë viteve të fundit ka bërë të nevojshëm një rritje të konsiderueshme në subvencionet e drejtpërdrejta qeveritare tek IP-të, ndërsa në të njëjtën kohë ka ndikuar në përmirësimin e procedurave të shpenzimeve qeveritare duke i sjellë shumat e dhëna nga buxheti më shumë në përputhje me koston aktuale të agjencive publike operative.

Që nga miratimi i Direktivës Europiane për TVSH-në, sistemi është shtrirë në të gjitha IP-të sa herë që 10% ose më shumë e të ardhurave të tyre është subjekt i TVSH-së. Subvencionet e tyre operative janë rritur me normën e TVSH-së. TVSH-ja e mbledhur përgjithësisht i tejkalon shumat e zbritshme. Kjo rrit artificialisht subvencionet operative, por buxhetet e shumë IP-ve administrative të votuara dhe të zbatuara ende nuk e përfshijnë TVSH-në, e cila trajtohet tërësisht nga “eksperti kontabël publik”, dhe jo nga nëpunësi autorizues.

Sigurimi shoqëror i punëdhënësit dhe kontributet e ngjashme me të janë afërsisht të njëjta si në sektorin privat për sigurimin shëndetësor, aksidentet në punë dhe ndihmat financiare për familjet. Nga ana tjetër, kontributet e punëdhënësit për pensionet e pleqërisë u rritën me 33% nga 6% për një periudhë 5 vjeçare (nga 1987 deri në 1992). Ky 6% ka mbetur i pandryshueshëm për një kohë të gjatë, ndërsa kosto aktuale e përfitimeve të pensionit të paguar nga qeveria përfaqëson një zë të madh në buxhetin e Ministrisë së Financave. Ky zë tashmë është hequr dhe shpenzimet i ngarkohen buxhetit të çdo ministrie, dhe përfshihen në subvencionet e shtetit për IP-të, duke aplikuar një normë reale prej 33%.

4.6 Marrëdhënia e buxhetit të Institucionit Publik (IP) me buxhetin e shtetit

Vetëm subvencionet e qeverisë për IP-të përfshihen në buxhetin e shtetit. Subvencionet për IP-të më të mëdha përfshihen në një pjesë të veçantë për subvencionet operative, duke përfshirë shpenzimet e personelit (tek Titulli IV, një titull i veçantë i buxhetit të qeverisë për subvencionet operative) dhe në një pjesë për subvencionet për investime (nën Titullin VI). Subvencionet për IP-të e tjera (qendrat e trajnimit, shkollat profesionale, muzetë, etj.) përfshihen në një pjesë të veçantë, ndonjëherë sipas një zëri të veçantë brenda këtij sektori.

Transfertat për programet e asistencës ekonomike dhe sociale përfshihen në një pjesë të veçantë, që është pjesë e Titullit IV të buxhetit të shtetit i cili është tërësisht i ndarë nga subvencionet operative. Këto transfertat nuk përfshihen në buxhetin e IP-ve që janë përgjegjëse për administrimin e tyre dhe jepen gjatë vitit.

Situata është e ndryshme sa herë që subvencionet publike janë ndër-sektoriale dhe/ose paguhet nga disa autoritete lokale dhe rajonale. Ky është një rast tipik për studim për IP-të teknike dhe shkencore. Këto IP-ë i marrin burimet e tyre themelore nga buxheti i Ministrisë së Kërkimit, por gjithashtu marrin subvencione të

rezervuara, të cilat i sigurojnë nëpërmjet procedurës konkurruese të tenderimit me firmat e sektorit privat, ose nga kontratat me disa ministri ose nga qarqet dhe autoritete të tjera lokale. Këto subvencione publike të rezervuara konsiderohen si të ardhura nga IP-të e interesuara dhe janë pjesë përbërëse e buxheteve të tyre.

Të ardhurat e gjeneruara nga IP-të dhe shpenzimet përkatëse nuk paraqiten në buxhetin e autoritetit të tyre mbikëqyrës. Për pozicionet e personelit, vetëm “pozicionet buxhetore” (pozicionet e nëpunësve civilë të autorizuar nga buxheti) paraqiten në buxhetin e shtetit, jo “pozicionet jo buxhetore”. Në anën tjetër, shpenzimet e disa IP-ve mund të mos përfshihen në buxhetin e tyre por të paraqiten në atë të autoritetit të tyre mbikëqyrës. Kjo është e vërtetë në rastin e IP-ve stafi i të cilave vazhdon të punësohet dhe të kompensohet nga qeveria, si në rastin e universiteteve. Përveç kësaj, është e zakonshme për personelin që të transferohet përkohësisht në dhe nga qeveria qendrore dhe lokale dhe një IP-ë, duke mos e paraqitur këtë në buxhet. Për këtë arsye, për disa IP-ë të caktuara, buxheti i tyre është një tregues i pamjaftueshëm i burimeve që ato përdorin dhe nuk e lehtëson praktikën e kontabilitetit të kostos.

4.7 *Menaxhimi i performancës*

Të metat aktuale të këtij procesi

Mjetet aktuale financiare dhe buxhetore, dhe procedurat e kontrollit janë të përshtatur mirë për të verifikuar rregullsinë e përdorimit të burimeve, por janë të pamjaftueshme për të vlerësuar performancën, ose për të mbështetur në mënyrën e duhur politikën e vendimmarrjes. Prej kohësh është hequr dorë nga eksperimentet e kaluara, të viteve ‘70, në lidhje me buxhetimin e programit. Vëmendja për burimet ka më shumë rëndësi se vëmendja për rezultatet.

Megjithëse ka një rënie dramatike në planifikimin gjatë këtyre pesëmbëdhjetë viteve të fundit, Franca vazhdon të përgatisë plane, projekte dhe skema kombëtare (sistemi shkollor, sistemi universitar, i kujdesit shëndetësor, programi për autostrada, hekurudha ose porte, skema e zhvillimit rajonal, etj.), akte me parime të përgjithshme (p.sh. për bujqësinë) dhe ndonjëherë ligje për programe shumëvjeçare (si për programe kërkimore, të forcave të armatosura). Këto plane dhe akte ndonjëherë përfshijnë objektiva të veçanta, të tilla si: diploma e arsimit të mesëm që duhet të merret nga 80% e nxënësve; 3% e PPB e lënë mënjanë për kërkime publike ose private; hapja e zonave urbane rajonale dhe rajoneve; mjaftueshmëria e energjisë elektrike; dhe ulja e vdekshmërisë foshnjore. Disa nga këto objektiva pak a shumë u realizuan. Megjithatë, rruga vendimtare e objektivave të diskutuar nga parlamenti dhe rezultatet e pritura nga secili pjesëmarrës, nuk është përcaktuar ende qartë; planet shpesh sigurojnë vetëm mjetet që do të përdoren, por nuk ofrojnë metodat operative.

Lidhjet midis buxhetit dhe këtyre programeve të përgjithshme janë shpesh të dobëta për shumë arsye, duke përfshirë buxhetin vjetor dhe mungesën e mjeteve të duhura për t’i siguruar ato. Buxheti përfshin “shumat për angazhimin” për programet shumëvjeçare të investimeve, por këto shuma herë pas here janë sekuestruar ose anuluar. Instrumente të tilla si plane kontraktore ose ligje për programet nuk mund të kontribuojnë në mënyrë efektive për përmirësimin e administrimit të shpenzimeve qeveritare pa asnjë masë sigurie²⁵.

Përdorimi i treguesve të performancës ende nuk është shumë i përhapur, edhe më pak në praktikën e kontabilitetit. Ndarja institucionale e kontabilitetit nga menaxhimi i agjencisë siguron një stimul të vogël për zhvillimin e instrumenteve të reja. Sot, agjencitë përballen me një sistem informacioni të pamjaftueshëm për shkak të rëndësisë që nëpunësi i kontabilitetit i jep kontabilitetit të përgjithshëm. Kryesori – dhe shpesh vetëm - sistemi i kompjuterizuar i menaxhimit i IP-ve është ai që përdoret për të ardhurat dhe shpenzimet financiare. Kjo nënkupton një shqyrtim të pamjaftueshëm të performancës së buxhetit, probleme në identifikimin e programeve, monitorim të pamjaftueshëm të aseteve dhe përdorimit të tyre, dhe një vlerësim të pamjaftueshëm të kostove, sepse në shumë IP-ë as amortizimi, dhe as shpenzimet e personelit të financuara nga buxheti i shtetit nuk llogariten. Kur kjo ndodh, përpunimi i kompjuterizuar i rezultateve ka ende boshllëqe dhe zakonisht kryhet në mënyrë të pavarur nga menaxhimi financiar, me të dhëna të njëkohshme. Për arsye se autoritetet mbikëqyrëse shpesh u kërkojnë IP-ve të përgatisin deklaratat të sakta në lidhje me prioritetet e veçanta, ata krijojnë kode të veçanta të buxhetit për t’i ndihmuar ata në monitorimin e operacioneve përkatëse. Kjo bën që buxhetet të lexohen më me vështirësi dhe programet kompjuterike të kontabilitetit shpesh nuk mund të përputhin shpenzimet me kodet pa u riprogramuar plotësisht.

²⁵

Një përmbledhje e menaxhimit të shpenzimeve të qeverisë e bërë nga shtypi vuri në dukje se administratorët janë të zhgënjyer nga përvoja të tilla si “qendrat e përgjegjësisë” të hapura në vitin 1990. Kontraktualizimi që ishte në thelb të reformës u mënjanua nga ndryshimet që iu bënë buxhetit (Rafaele Rivals. Le Monde 24 deri 27 qershor 1998).

Diskutimet aktuale të këtyre çështjeve nxjerrin në pah nevojën për të ndihmuar IP-të të zhvillojnë metodat për të matur objektivat dhe për të përdorur një sistem informacioni që do të bëjë të mundur monitorimin e performancës së tyre.

Instrumentet e krijuara

Komisioni i Energjisë Atomike ka praktikuar për pesë vjet menaxhimin sipas objektivave dhe ka përdorur një procedurë shumë efikase të shpenzimeve, që kërkon një përfshirje më të madhe të nëpunësve të agjencisë (financimi i projekteve rishikohet mbi bazë javore).

Për agjencitë e tjera, të cilat kryejnë menaxhimin sipas objektivave që janë të vështira për t'u zbatuar, diskutimet aktuale në lidhje me përshtatjen e strukturave të buxhetit në konsiderata administrative praktike janë përqendruar në nocionin e "buxheti sipas detyrave" me burime të zëvendësueshme, me përjashtim të rastit të shpenzimeve për pagat e punonjësve. Kjo është zbatuar në disa agjenci qeveritare si pjesë e kontratave të shërbimit shumëvjeçar (p.sh. zyrat rajonale të Ministrisë së Punëve Publike). Por, ndërsa të tilla eksperimente do të ishte më lehtë të kryeshin në IP-të sesa në ministritë, asnjë aplikim praktik nuk është zhvilluar ende.

Gjatë viteve të fundit, spitalet kanë filluar të përdorin kode analitike për procedurat mjekësore, të hartuara në nivel kombëtar, duke bërë të mundur që ato të renditen në bazë të efikasitetit të tyre. Sistemi mbështetet në një sistem kodi të testueshëm në kohë për tarifat e paguara për procedurat mjekësore, i zbatuar tashmë në lidhje me sigurimin shoqëror dhe sigurimin shëndetësor. Edhe pse ky sistem është përdorur për tre vjet, ai nuk mund përdoret për të prodhuar tregues për shpërndarjen e burimeve. Në vitin 1999, p.sh. për shkak të zhvillimit të mëtejshëm të kodeve të veçanta për diagnostikimet komplekse (për disa sëmundje), renditja e spitaleve ka ndryshuar rrënjësisht. Megjithatë, përparimi në shqyrtimin mjekësor të performancës së tyre është bërë i ditur kohët e fundit përmes shtypit të përgjithshëm që ka publikuar "tabelën e vlerësimit të performancës" të spitaleve, të renditura sipas efikasitetit, shoqëruar me statistika mbi vdekshmërinë nga lloje të ndryshme të sëmundjeve të lidhur me koston. Në rastin e universiteteve, ekzistojnë disa tregues të caktuar të performancës, të tillë si përqindja e studentëve të diplomuar ose koha që duhet për të gjetur punë, të cilat shpesh publikohen në shtyp dhe kanë një efekt në regjistrimin e studentëve. Megjithatë, shpërndarja e burimeve të universiteteve për mësimdhënie dhe punë kërkimore ka më shumë të bëjë me pozicionin e tyre në diagramë sesa me objektivat.

Ndërmarrjet më të mëdha publike kanë përdorur kontrata 3-5 vjeçare, shpesh të titulluara "plani i kontratës", këto 30 vitet e fundit. Kontrata të tilla janë një mënyrë për të kapërcyer problemin e buxheteve vjetore, marrjen e vendimeve afatshkurtra dhe qartësimin e marrëdhënies së tyre me shtetin. Fillimisht, këto kontrata u përqendruan mbi politikën e çmimeve, investimeve dhe personelit, dhe u shndërruan në marrëveshje mbi objektivat duke përfshirë cilësinë dhe rezultatet e objektivave. Ato përcaktojnë detyrimet e shërbimeve publike, të tilla si detyrimi për të shërbyer në të gjithë territorin dhe për të siguruar vazhdimësinë e shërbimeve. Ato sqarojnë marrëdhëniet financiare ndërmjet shtetit dhe ndërmarrjes (p.sh. ato deklarojnë nivelin e "dividendit" për ndërmarrjet fitimprurëse). Negocimi për planin e kontratës gjithmonë zhvillohet në nivelet më të larta qeveritare, me disa seanca arbitrazhi në zyrën e Kryeministrit.

Studimi i vitit 1997 përmendi më parë se 2/3 e 174 IP-ve më të mëdha kombëtare që janë përfshirë në këtë studim, nuk kanë asnjë lloj marrëveshjeje të sigurt dhe afatgjatë me autoritetin e tyre të mbikëqyrjes financiare, pavarësisht sesi ato janë quajtur. Një e treta e mbetur ishin pala në kontrata që ishin më afër me deklaratimet e qëllimit sesa me programet e vërteta të objektivave dhe burimeve.

Nevoja për të përgjithësuar përdorimin e kontratave nga IP-të është deklaruar qartë nga qeveria. Disa lloje kontratash janë hartuar, të cilat përfaqësojnë shkallë të ndryshme të pritshmërive.

"Kontrata me objektiva" është përgatitur në një shkallë akoma më të kufizuar në rastin e agjencive kërkimore. Kohët e fundit, kjo praktikë u prezantua në televizionin publik. Gjithashtu, ajo u zbatua në universitete para disa kohësh. Akti nënligjor i vitit 1996 për reformën e spitaleve parashikon se kontratat me objektiva duhet të përgjithësohen për të gjithë spitalet (duke përfshirë spitalet private të cilat kanë një marrëveshje me Fondin e Sigurimeve Shoqërore. Këto kontrata kanë për qëllim të jenë një mjet për ristrukturimin e sistemit shëndetësor. Për spitalet publike, ato duhet të përcaktojnë objektivat strategjike të agjencisë dhe kriteret për financimin e spitaleve për një periudhë shumëvjeçare.

"Karta e menaxhimit" është përhapur gjithnjë e më shumë si një mënyrë për prezantimin e faktorëve të kontrollit të menaxhimit në IP-të për të cilat është ende e vështirë për të vendosur objektiva të matshme dhe tregues të performancës. Muzeu i Luvrit ka një skemë të menaxhimit e cila përfshin programimin për disa vjet

të burimeve që do të përdoren. Objektivat nuk mungojnë, por shpesh janë të shprehur në aspektin cilësor, me pak tregues të performancës (numri i vizitorëve, numri i blerjeve të reja, numri i projekteve të përbashkëta ndërkombëtare, etj.). Instrumenti është më tepër një mjet monitorimi se një mjet për vendosjen e objektivave.

BIBLIOGRAFIA

Budet Jean-Michel and Françoise Blondel; *La réforme de l'hospitalisation publique et privée*. Berger-Levrault, Paris 1999.

Cour des Comptes:

- Rapports annuels 1999,1998 and 1997;
- *La politique portuaire française*, 1999;
- *Les musées nationaux et les collections nationales d'oeuvres d'art*, 1997;
- *La valorisation de la recherche dans les établissements publics à caractère scientifique et technologique*, 1997.

Commissariat au Plan; *Services publics en réseau*. Rapport Bergounoux, La Documentation française, Paris 2000.

Conseil d'État; *Rapport public 2000*.

Dugrip Olivier and Luc Saidji; *Les établissements public nationaux*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris 1992.

Gentot Michel; *Les autorités administratives indépendantes*. Montchrestien, Paris 1994. Ministère des Finances; *Les établissements publics nationaux M91 circulaire*, 1999. Ordonnance 96-346 du 24 avril 1996 portant réforme de l'hospitalisation publique et privée.

KAPITULLI 4. RAPORTI I VENDIT, HOLANDA

Nga Z. Peter Vander Knaap

1. Hyrje

Agjencitë publike të përfshira në këtë studim janë ato organe të pavarura dhe gjysmë të pavarura në nivel kombëtar, rajonal dhe në nivel lokal të cilat nuk janë pjesë e ministrive/qeverisë, por të cilat ofrojnë shërbime publike. Të bësh një analizë të përgjithshme të menaxhimit dhe kontrollit financiar të agjencive publike holandeze, të cilat i përkasin kësaj kategorie të gjerë nuk është e thjeshtë. Gjatë dekadave të fundit, një numër i madh i organeve të pavarura dhe gjysmë të pavarura, është zhvilluar brenda dhe në kufi të tre formave tradicionale të administratës publike holandeze, siç është niveli shtetëror, niveli provincial dhe lokal ose niveli bashkiak. Në vitin 1995, kjo prijte e çoi Gjykatën e Auditimit të Holandës të publikojë raportin e vet vjetor me titullin “Autoritetet administrative të pavarura dhe përgjegjësitë e qeverisë” ku raportohet se ka pasur një “zhvillim të vrullshëm dhe të pakontrolluar” të organeve të pavarura të Holandës.

Pavarësisht këtij kompleksiteti, mund të identifikohen disa struktura dhe rregulla të përbashkëta që përdoren në të gjithë qeverinë holandeze. Duke marrë në konsideratë shkallët e autonomisë si dhe statusin ligjor të agjencive si veçori të veçanta, mund të identifikohet një klasifikim i dobishëm.

Në këtë raport vlerësimi, sistemi i financimit dhe kontrollit të agjencive shtetërore në Holandë përshkruhet duke përdorur tre kategori:

- Shoqëri të themeluara sipas të drejtës private (*geprivatiseerde ondernemingen*), me shtetin i cili ka 100 për qind të kontrollit të aksioneve të shoqërisë;
- Organe të pavarura qeverisëse (*zelfstandige bestuursorganen*);
- Agjenci shtetërore (*agentschappen*).

Kjo përbën një mënyrë metodologjike për të përshkruar menaxhimin dhe kontrollin financiar të formave më tipike të agjencive dhe mund të ndihmojë për të shpjeguar arsyetimin, zhvillimin dhe praktikat aktuale të agjencive në Holandë. Përveç tre formave horizontale ose të zakonshme të agjencisë, menaxhimi dhe kontrolli financiar i tre formave “vertikale” do të përshkruhen shkurtimisht: spitalet, universitetet dhe muzetë.

2. Agjencitë në Holandë: origjina dhe arsyt historike

Gjatë 15 deri në 20 vitet e fundit, qeveritë e njëpasnjëshme krijuan shumë forma të agjencive dhe më shumë vëmendje iu dha zhvillimit, kompetencave dhe veçanërisht organizimit, dhe menaxhimit financiar të këtyre agjencive. Edhe pse ky aktivitet mund të duket i organizuar në dukje, një pamje mbi historikun e krijimit dhe ndryshimet në statusin ligjor do të qartësojnë konceptin.

2.1. Vitet 1980 —Zvogëlimi i përmasave të shtetit: bashkimi me qëllim privatizimin

Në vitin 1981 u publikua lista e parë e aktiviteteve të mundshme cilat mund të privatizoheshin. Në vitin 1982, marrëveshja e koalicionit të qendrës së djathtë e bëri *privatizimin* politikë zyrtare të qeverisë. Forca e madhe shtytëse mbas privatizimit ishte një miks i presioneve buxhetore dhe kërkesës për “më shumë treg dhe më pak qeveri” Kjo u përshtat si një doktrinë ideologjike që ofrimi i të gjitha mallrave dhe shërbimeve të cilat nuk mund të konsideroheshin si një pjesë detyrave publike të qeverisë duhej të privatizohej. Së bashku me përpjekjet për të zvogëluar buxhetin kombëtar, thjeshtëzuar procedurat ligjore, dhe të decentralizuar detyrat publike nga niveli shtetëror në nivele më të ultë të qeverisjes, privatizimi shihej si një mënyrë për të përmbushur idealin e qeverisë së qendrës së djathtë “e vogla është e bukur” (Roberts, 1997:98).

Privatizimet e hershme në Holandë synonin një reduktim strategjik të rolit të qeverisë dhe një spostim ndërmjet kufijve të zotërimit shtetëror dhe privat (VandeVen, 1997:6). Në fillim të viteve 1980, iniciativa e privatizimit kishte tre objektiva kryesore (Ministria e Financës, 1983, në: Haffner&Berden, 1998:59):

- të arrinte kursime në buxhet [duke sjellë produktet e mallrave të prodhuara nga sektori publik më afër me kërkesën dhe duke përmirësuar efijencën e prodhimit];
- të arrinte efijencën në menaxhimin publik [duke ristrukturuar sektorin publik dhe duke zvogëluar madhësinë e tij];
- të përforconte sektorin privat [duke u dhënë ndërmarrjeve private më shumë mundësi për tu zhvilluar]. Gjatë administratës së parë dhe të dytë të Lubbers në vitet 1980, u bënë shumë privatizime. Sektorët në të cilët shërbimet qeveritare u bashkuan përfshinin transportin publik, postën, telekomunikacionin, energjinë, ujin, kujdesin shëndetësor dhe fondet e pensioneve. Për më tepër, katër shoqëri të mirëfillta shtetërore u privatizuan: Zyra e Botimeve dhe Printimeve Kombëtare (SDU u privatizua në vitin 1988), Shërbimi i Postë Telekomunikacionit Holandez (në vitin 1989), Autoriteti Portual Shtetëror Ijmuiden (në vitin 1989), dhe Organi i prodhimit të monedhave (RoyalMint) (në vitin 1994). Sot ekziston vetëm një pjesëmarrje minimale nga ana e shtetit.

2.2. *Vitet 1990 — Përmirësimi i efijencës dhe efektivitetit të shtetit (Pjesa e I): Udhëzime të reja për organet e pavarura qeverisëse (OPQ)*

Mbretëria e Holandës mund të karakterizohet si shtet i decentralizuar unitar. Provincat dhe bashkitë përbëjnë dimensionin territorial të decentralizimit. Së bashku me shtetin (*Rijksoverheid*) ato përbëjnë institucionet e qeverisë së përgjithshme. Delegimi i funksioneve — më shumë sesa decentralizimi — përshkruan transferimin e autoritetit publik tek *organet e pavarura qeverisëse*: agjencitë të cilat janë të specializuara për kryerjen e funksioneve të veçanta. Një organ i pavarur qeverisëse (OPQ) është plotësisht pjesë e qeverisë, por nuk ka një varësi të drejtpërdrejtë hierarkike nga një ministër.

“Bordet e ujit” (“Water Boards” (Waterschappen)) janë një veçori e veçantë e administratës publike të Holandës. Origjina e tyre daton në Mesjetë dhe janë themeluar shumë më përpara formimit të Mbretërisë së Holandës në vitin 1813. Por nuk është vetëm për qëllime historike që Bordet e Ujit kanë akoma vendin e tyre në Kushtetutën Holandeze, së bashku me infrastrukturën e formuar nga shteti, provincat dhe autoritetet lokale Menaxhimi i ujit ka qenë dhe ende është më i rëndësishmi në Shtetet e Ulëta dhe është më efikas se kurrë për të organizuar këtë degë të veçantë të administratës publike në përputhje me logjikën e vet gjeografike.

Holanda ka një traditë të gjatë të delegimit të funksioneve. Organet e paratë pavarura qeverisëse (OPQ) u shfaqën në fillim të shekullit të 19-të (p.sh. Kapitulli për Urdhrat Civile). Në kontrast me bashkimin për qëllime privatizimi, delegimi i funksioneve nuk ka si synim kryesor të nxisë efijencën duke ekspozuar aktivitetet publike ndaj forcave të tregut. Gjithashtu, qëllim kryesor nuk është të forcojë sektorin privat ose të zvogëlojë përmasat e shtetit. Synimi tradicional dhe ende dominues i delegimit të funksioneve është ta pajisë më mirë qeverinë për të kryer funksione të veçanta në një fushë të posaçme. 190 OPQ-të kanë funksione të tilla si kontrollin, shqyrtimin, kërkimin, financimin, regjistrimin ose administrimin e drejtësisë. Ato mund të gjenden në fushat e artit, sigurimeve shoqërore, kontrollit të trafikut, edukimit, strehimit social, pensionet shtetërore dhe përfshijnë organe të shumta kontrolli dhe inspektimi në fusha të tilla si sigurimet, transporti dhe transmetimi (Vande Ven1997:7-8). Shembuj të OPQ-ve janë Administrata për Pensionet Indoneziane, Instituti Holandez i Ekspertëve të Liçencuar Publikë (NIVRA), Fondi Qendror për Strehimin Social dhe Dhoma e Peshkimit në Ujërat e ëmbla.

Fillimisht ka pasur shumë paqartësi për mënyrën e emërtimit të formave të ndryshme të agjencive. Vetëm në vitin 1989 u bë një dallim formal midis bashkimit me qëllim privatizimin dhe bashkimit me qëllim delegimin e funksioneve. E para u rezervua për transferimin e sigurimit të mallrave dhe shërbimeve në sektorin privat. Bashkimi si delegim i funksioneve u kufizua në procesin e futjes së degëve të qeverisë të cilat do të vazhdonin të ofronin shërbime publike në subjekte ligjore të pavarura. Shumica e këtyre organeve i nënshtrohen të drejtës publike. Megjithatë, disa u krijuan sipas së drejtës private. Mënyra e dytë mendohet tani si një anomali dhe do të korrigjohet nëse është e mundur (nëse statusi juridik e lejon këtë, nëse përfitimet i kalojnë kostot, etj.). Për më tepër, janë një numër rastesh kur delegimi i funksioneve ka përfshirë delegimin e autoritetit publik në organet ligjore private siç do të shpjegohet më pas.

Në vitin 1988, Komiteti Këshillimor për Çështjet e Brendshme publikoi studimin e tij për delegimin e funksioneve. Këshilli theksoi rëndësinë e përgjegjësisë së ministrisë për OPQ-të dhe debatoi për një përdorim më të motivuar dhe kështu më të kujdesshëm të delegimit të funksioneve. Është përgjegjësi e

Ministrit të Punëve të Brendshme të zhvillojë një strukturë referencash për të vlerësuar OPQ-të e reja. Në vitin 1989, kur Social Demokratët (PvdA) zëvendësuan Partinë Liberale (VVD) në Qeverinë e tretë të Lubbers, sjellja ideologjike kundrejt privatizimit ndryshoi. U argumentua se procesi i vazhimit të reformave në sektorin publik kishte për synim kryesisht të rriste efikasitetin dhe efektivitetin e qeverisë.

Në vitin 1991, u publikua nga Këshilli i Ministrave së Holandës një dokument zyrtar “Një Qeveri funksionale; pse dhe si?”. Ky dokument jo vetëm që paraqiste vendin e delegimit të funksioneve brenda sferës publike, por gjithashtu përshkruante arsyet dhe kushtet që janë përdorur në të shkuarën për krijimin e organeve të reja të pavarura qeverisëse.

Studimi identifikoi 4 lloje situatash, të cilat kanë nxitur delegimin e funksioneve:

- Çështjet ku konsiderohet e rëndësishme që politikat militante të mos ndikojnë tek vendimet. Një shembull është Këshilli i Zgjedhjeve, i cili vendos se kush mund të marrë pjesë në zgjedhje, kush do të kandidohet për zgjedhje dhe për cilën parti dhe së fundi përcakton kandidatët fitues në zgjedhje. Një shembull tjetër janë Komisionarët për Median, të cilët vendosin mbi ndarjen e sinjaleve kombëtare dhe rrjetet televizive. Në këto raste preferohet që vendimet të merren nga një komision i përbërë nga individë të pavarur të respektuar dhe jo nga politikanët e partive politike.
- Çështjet ku vendimet kërkojnë kualifikime profesionale (p.sh., Komiteti për regjistrimin e ilaçeve dhe Zyra e Patentave).
- Organizatat për administrimin e projekteve specifike brenda grupeve të interesit të përcaktuar qartë (p.sh. sigurimet e detyrueshme shoqërore të cilat administrohen nga punëdhënësit dhe punëmarrësit së bashku. Fillimisht, kjo u bë në sferën private, por që nga viti 1930 është rregulluar në mënyrë progresive nga Ligji Statutor dhe u bë i detyrueshëm. Megjithatë, legjislacioni respektoi marrëveshjet organizative të cilat kishin ekzistuar më parë).
- Më vonë (që afërsisht vitit 1980), kur u ndje nevoja për një instrument të ri menaxhimi, themelimi i organeve të pavarura për delegimin e funksioneve ishte shpesh i motivuar nga një dëshirë për të përmirësuar efikasitetin dhe efektivitetin e vetë organizatave, duke i shndërruar ato nga statusi i mëparshëm në atë të departamenteve të një ministrie.

Sot, argumenti i katërt konsiderohet si i papërshtatshëm: nëse ka një problem menaxherial “zgjidhja” nuk duhet të gjendet tek delegimi, por tek decentralizimi i kompetencave menaxheriale të atij lloji që mund të vendosen në një agjenci shtetërore, e cila mbetet në kontroll të plotë të ministrit. Ky model nuk prek përgjegjshmërinë politike, ashtu siç bëjnë organet e pavarura.

Pavarësisht parimeve shumë të qarta të dokumentit zyrtar “Qeveri funksionale”, debati vazhdoi në atë që shumica e perceptoi si shpërthimin e epërsisë së politikës. Në fakt, rikthimi i epërsisë së politikës dhe përgjegjshmërisë së ministrive u bë një nga objektivat kryesore të “koalicionit vjollcë” të të majtëve me të djathtët në vitin 1994 (Roberts 1997:103). Gjërat u përshpejtuan nga raporti i veçantë i Gjykatës së Audituesve mbi “zhvillimin e pakontrolluar” të OPQ-ve të reja i cili u publikua në po atë vit. Në vijim të kritikave të Audituesve, ministrinë e punëve të Brendshme dhe të Financave lançuan një vlerësim kombëtar të OPQ-ve bazuar në një dokument të qeverisë me udhëzime të reja për krijimin e OPQ-ve të reja. Dokumenti zyrtar trajtonte mungesën e balancës ndërmjet përgjegjshmërisë formale politike (ministrotore) nga njëra anë dhe rregullimeve të pamjaftueshme për të mbajtur OPQ-të të përgjegjshme nga ana tjetër nëpërmjet një sërë rregullash që kanë të bëjnë me :

- preferencën për statusin e të drejtës publike për OPQ-të e reja
- procedurat për përgjegjësinë financiare dhe operacionale të OPQ-ve.

2.3. Vitet 1990 — Përmirësimi i efektivitetit dhe efikasitetit të shtetit (Pjesa II): Futja e Agjencive Shtetërore

Në raportin “Pavarësia e përgjegjshme” (1994), parimet e “Qeverisë Funksionale: pse dhe si” u transformuan në një kuadër më të gjerë. Duke marrë parasysh ndarjen midis bërjes së politikave dhe zbatimit të politikave, si dhe ambicien e përgjithshme për të përmirësuar performancën si piketa bazë, Komisioni Sint sugjeroi një qasje sistematike ndaj agjencive, e cila përdoret në të gjithë këtë kapitull. Tre kategori të mëdha u dalluan: shoqëritë e korporatizuara për qëllime privatizimi, organet e pavarura qeverisëse (OPQ-të); dhe një formë e re agjencie: agjencitë shtetërore (*agentschappen*). Komisioni Sint nënkuptonte të ofronte një kuadër

rregullator të gjerë: në varësi të shkallës së dëshiruar të pavarësisë dhe përgjegjshmërisë, duhet të zgjidhej njëra nga të tre format.

Prezantimi i modelit të agjencisë shtetërore do të thotë rritje e efikasitetit të menaxhimit racional. Komisioni Sint sinjalizoi prirjen për të përdorur bashkimin e jashtëm (korporatat e të drejtës private dhe OPQ-të) si një rrugë arratisje/shmangieje nga regjimi i shtrënguar financiar i Ligjit të Qeverisë mbi Kontabilitetin (Maeijer, 1997:4). Për këtë arsye, forma e agjencive shtetërore u prezantua për t'ua ndërprerë këtë rrugë korporatave ose OPQ-ve (të cilat u konsideruan të padëshirueshme sepse ato krijuan një pavarësi të zgjeruar, kur qëllimi ishte vetëm të ndryshoheshin metodat e menaxhimit financiar).

Objektivi kryesor në krijimin e agjencive shtetërore ishte rritja e efikasitetit të zbatimit të politikave nëpërmjet futjes së më shumë lirive dhe përgjegjësisë në administrim, nxitjes së rezultateve të orientuara dhe rritjes së bilancit. Nëpërmjet përdorimit të kontratave sipas modelit të biznesit ndërmjet drejtuesve dhe agjentëve ose planeve vjetore të performancës, agjencive shtetërore iu dha pavarësi në mënyrën se si i administrojnë detyrat e tyre. Ato mund të kuptohen më mirë si një formë e “bashkimit të brendshëm”: agjencitë shtetërore mbeten plotësisht pjesë e ministrive dhe veprojnë brenda kufijve të juridiksionit të përgjegjësisë së ministrisë. Pavarësia e tyre konsiston në një regjim të veçantë të administrimit financiar që lejon më shumë liri menaxhimi, siç është dekretuar në amendamentin gjashtë të Ligjit për Kontabilitetin e Qeverisë.

Në vitin 1994, katër agjencitë e para shtetërore filluan punë: Zyra e Emigracionit, Qendra e Shërbimit të mbrojtjes Kompjuterike dhe Zyra e kontrollit të sëmundjeve të bimëve. Sot ekzistojnë 19 agjenci shtetërore që zënë f3,5 miliard (Euro 1.6 miliardë) ose afërsisht 2 për qind të shpenzimeve të qeverisë qendrore. Shtojca 3 jep një statistikë të agjencive shtetërore të Holandës. Në vitin 1998 u vlerësua modeli i agjencisë shtetërore. Rezultatet e përgjithshme ishin pozitive: modeli i agjencive shtetërore është një instrument i mirë për të përfutur një menaxhim me orientim drejt rezultateve dhe ka rezultuar në përfitime të konsiderueshme themelore. Parimet bazë të modelit të agjencive shtetërore, më shumë liri dhe përgjegjësi në administrim, nxitja e rezultateve të orientuara, dhe rritja e bilancit do të jenë të disponueshme për shërbime të zbatimit të politikave të tjera.

3. Holanda: Një profil horizontal me elementë vertikale

Përfundimi është se Holanda përdor në mënyrë mbizotëruese një sistem horizontal për agjencitë qeveritare, që do të thotë se përdoren të njëjtat modele bazë në më të shumtën e sektorëve të qeverisë. Ka tre kategori ose lloje të “agjencive”: (1) shoqëritë e krijuara sipas së tregtare të cilat janë në rrugën e privatizimit të plotë (me qeverinë që ushtron kontrollin përmes pronësisë), (2) organet e pavarura qeverisëse dhe (3) agjencitë shtetërore. Për secilën nga këto kategori, ky kapitull do të përshkruajë:

- statusin ligjor dhe rregullimet kryesore të qeverisjes (që kanë të bëjnë me vendimmarrjen përcaktimin e detyrave, nivelin e çmimeve etj.);
- tiparet kryesore të balanceve (pronësia mbi pronën dhe ndërtesat, menaxhimi i huave dhe i aseteve);
- menaxhimin e buxhetit;
- rregulloret që kanë lidhje me menaxhimin e performancës, kontrollin e brendshëm dhe auditimin e jashtëm.

3.1. Shoqëritë e krijuara sipas së drejtës tregtare (ku qeveria ushtron kontroll nëpërmjet pronësisë)

Kur bashkimi merr formën e shoqërisë me përgjegjësi të kufizuara (“NV”ose *naamloze vennootschap*) ndryshimi mund të përdoret për të dyja situatat në të cilat qeveria është 100 për qind aksionere, ka një minimum aksionesh, ose nuk ka fare aksione (krahasoni Van Rossum 1997:84). Ka në fakt tre lloje të shoqërive që bëjnë pjesë në këtë kategori:

- Shoqëri në të cilat qeveria (gradualisht) ka për qëllim të reduktojë ose ka tashme reduktuar kontrollin e saj duke shitur aksionet e saj: Royal Mail, Royal Mint, DSM-Chemicals (më parë një shoqëri shtetërore e minierave) dhe KLM;
- Shoqëri në të cilat (tani për tani) qeveria ka për qëllim të ketë kontroll të plotë përmes 100 për qind të pronësisë mbi aksionet e shoqërisë: Banka Kombëtare e Holandës;

- Institucione dhe fondacione jofitimprurëse të subvencionuara nga qeveria ose me pothuaj (pothuaj-) status ligjor: fondacionet e bamirësisë, muzetë dhe institucione të tjera kulturore dhe skemat e pensionit për shërbimet publike.

Shoqëritë e privatizuara ku roli i qeverisë është kryesisht ai i rregullatorit, gjithsesi shkojnë më larg sesa qëllimit të këtij studimi. Fokusi këtu është në ato shoqëri të krijuara nga e drejta tregtare ku qeveria ushtron kontroll nëpërmjet pronësisë (100 për qind aksioner). Kjo ndarje përfshin shoqëritë më të rëndësishme të Holandës, duke përfshirë rrjetin Hekurudhor të Holandës, shpk; Bankën e Bashkive të Holandës shpk, Aeroportin Schiphol Amsterdam shpk, dhe Shoqëritë e prodhimit të energjisë shpk . Siç mund të arrihet në përfundim nga kjo listë, qeveria holandeze është e prirur të përdorë formën e shoqërisë me përgjegjësi të kufizuar për të themeluar aktivitetet e veta tregtare si entitete të veçanta.

Tipar karakteristik i privatizimit në Holandë është “lançimi në dy faza” i shoqërive të cilat privatizohen. Në fazën e parë, qeveria është i vetmi aksioner dhe organ mbikëqyrës i shoqërisë tregtare dhe përdor kompetencat tij si një aksioner për të kontrolluar shoqërinë (Snaijer1995:54). Në fazën e dytë, e cila mund të mbartë disa nën-faza, qeveria shet aksionet e saj dhe merr rolin e rregullatorit. Kjo konsiderohet të jetë pjesa kurorëzuese e procesit të privatizimit. Lançimi me dy faza lejon zhvendosje graduale nga sektori publik në sektorin privat (Roberts, 1997:105): gjatë periudhës së kalimit qeveria ruan kontrollon nëpërmjet pronësisë (së pjesshme). Shumë shoqëri tregtare në pronësi të shtetit në Holandë janë akoma në fazën e parë (dhe për këtë arsye brenda qëllimit të këtij Kapitulli).

Për më tepër, për shoqëritë me përgjegjësi të kufizuar zbatohet një formë e dytë e cila është fondacioni (*stichting*). Kjo bëhet veçanërisht në rastet kur shoqëria e privatizuar në fjalë është e destinuar të veprojë si një organizatë jofitimprurëse (Van de Ven 1997:6). Meqenëse nuk ka pronësi shtetërore formale, fondacioni nuk trajtohet në këtë studim.

A. *Kuadri ligjor dhe rregullimet kryesore të qeverisjes*

Krijimi

Si të gjitha agjencitë, shërbimet e qeverisë të cilat mund të jenë subjekt i privatizimit analizohen paraprakisht nga i ashtuquajtura Ekipi i Asistencës së Korporatës (*Begeleidingsteam Verzelfstandiging*). Ky ekip i përbërë nga punonjës civilë të Ministrisë së Financave dhe Punëve të Brendshme heton motivet për privatizim, kushtet sipas të cilave do të ndodhë ndryshimi dhe nëse i plotëson apo jo kërkesat zyrtare të shpallura në dokumentin e punës të qeverisë. Mbi bazën e rezultateve të këtyre të dhënave, komisioni këshillon Këshillin e Ministrave.

Me iniciativën e ministrit të sektorit, Këshilli i Ministrave përshtat propozimin për të privatizuar një shërbim shtetëror ose shoqëri shtetërore. Megjithatë, së fundmi, është Parlamenti i cili duhet të miratojë vendimin. Në amendamentin 6 të Ligjit për Llogaritë e Qeverisë (1995), u prezantua e ashtuquajtura “procedura për propozim”. Sipas kësaj procedure, ministri i sektorit duhet të njoftojë parlamentin për çdo propozim që do të krijojë, bashkëkrijojë ose ka krijuar një shoqëri sipas së drejtës tregtare. Pas kësaj, nëse një e pesta e anëtarëve të Parlamentit dëshiron të veprojë kështu, Parlamenti mundet që për një periudhë 30 ditore të kërkojë më shumë informacion nga ministri i sektorit. Nëse Parlamenti nuk e bën këtë gjë, atëherë vazhdon krijimi i një shoqërie të re. Nëse Parlamenti kërkon më shumë informacion, një periudhë të dytë 14 ditore fillon në kohën kur jepet ky informacion. Gjatë kësaj kohe, ose Dhoma e Parë ose Dhoma e dytë e Parlamentit mund të deklarojë me shumicë se kërkohet një miratim në përputhje me ligjin (Neni 29 i Ligjit për Kontabilitetin e Qeverisë; shiko gjithashtu Van Rossum1997:86).

Në këtë mënyrë, Parlamentit i jepet mundësi e mjaftueshme për të gjykuar nëse ka nevojë apo jo për analizë politike të aktivitetit të shoqërisë. Në të njëjtën kohë, procedurat heqin kërkesën për të gjitha shoqëritë e së drejtës tregtare të autorizohen me ligj, proces që është parë si shumë i rëndë dhe që kërkon shumë kohë. Edhe kur një shoqëri e madhe është në rrezik, është parë e përshtatshme që Këshilli i Ministrave vendos për autorizim të veçantë me ligj. Kjo është veçanërisht e vërtetë për projektet me efekte largpamëse për shtetin ose për punonjësit civilë të interesuar, ose kur aktiviteti ka qenë më parë monopol i shtetit.

Vendimmarrja

Një shoqëri tregtare, sipas përkufizimit nuk është më pjesë e shtetit ose e qeverisë vendore. Kur flitet për aktivitete fitimprurëse, forma juridike kryesore e saj është ajo e shoqërisë me përgjegjësi të kufizuar *Naamloze Vennootschap* ose shpk. Një shoqëri me përgjegjësi të kufizuar i nënshtrohet legjisllacionit holandez për shoqëritë tregtare (Libri i dytë i së drejtës civile). Nëse qeveria vendos për përdorimin e formës

së shoqërisë me përgjegjësi të kufizuar (shpk) për të kryer një detyrë të caktuar, atëherë zbatohen parashikimet e të drejtës civile. Këto parashikime rregullojnë përbërjen dhe strukturën e çdo shoqërie tregtare. Si pasojë, qeveria mund të ndikojë tek vendimet e shoqërisë vetëm nëpërmjet mekanizmave të përcaktuar në Kodin Civil.

Një shoqëri me përgjegjësi të kufizuar themelohet nga një individ ose organ ligjor i cili nënshkruan statutin përpara një noteri publik. Statuti/nenet përmbajnë të paktën si më poshtë vijon:

- emrin zyrtar të shoqërisë ;
- adresën e regjistruar;
- objektivat e shoqërisë;
- kapitalin e autorizuar, lëshuar dhe paguar me numrin dhe vlerën nominale të aksioneve në guilders (përfshirë numrin dhe vlerën nominale të aksioneve të marra nga qeveria si themeluesi i shoqërisë);
- rregullat që kanë të bëjnë me transferimin e aksioneve;
- kompetencat e administratorit(ve);
- dispozitat për bordet mbikëqyrëse (nëse është e arsyeshme);
- informacion mbi fundin e vitit financiar dhe rregullat për llogaritë vjetore, kontrollin e brendshëm dhe auditimin;
- rregullat për mbledhjet e përgjithshme të aksionerëve dhe të drejtat e votimit të aksionerëve;
- dispozitat për fitimet dhe trajtimin e humbjeve;
- procedurat e bashkimit;
- informacion të detajuar për të gjitha marrëveshjet e para themelimit që shoqërisë do t'i kërkohej të ndërmarre (p.sh. e drejta e qeverisë si iniciatore për kapital tjetër përveç atyre në para, të tillë si pronësia intelektuale).

Ndryshimi i objektivave të shoqërisë kërkon një ndryshim të neneve të statutit mbi bashkimin. Një projekt i ndryshimeve në statut nga çdo shoqëri tregtare duhet t'i dërgohet Ministrisë së Drejtësisë për të marrë një “deklaratë që nuk ka kundërshtime”.

Kodi Civil i Holandës lejon përshtatjen e një forme të veçantë të menaxhimit të shoqërisë. Në çdo rast, qendrat e autoritetit, siç përcaktohet edhe nenet e bashkimit, do të përmbajnë:

- Asamblenë e përgjithshme të aksionerëve (*Algemeen Bestuur*);
- Një ose më shumë drejtorë menaxhimi, të mbledhur në bordin e drejtorëve të menaxhimit. (*Raadvan Bestuur*);
- Një ose më shumë drejtorë mbikëqyrës të mbledhur në bordin e drejtorëve të mbikëqyrjes (*Raadvan Commissarissen*).

Çështja e ndikimit të qeverisë në shoqërinë — lidhur p.sh. me detyrat, objektivat, produktet dhe shërbimet, grupin e klientëve – duhet të kuptohet në dritën e nocionit të “interetit të shoqërisë”. Kodi Civil i Holandës udhëzon anëtarët e bordit drejtues dhe menaxhues të vendosin në vend të parë interesin e shoqërisë. Si rrjedhojë mund të lindin konflikte midis interesit të shoqërisë dhe interesit publik (që ruhet nga ministri i sektorit — Schreuder1994:428). Megjithatë, kur shteti është i aksioneri i vetëm ose më i madhi, mendohet të ketë një mekanizëm të përshtatshëm ligjor sipas Kodit Civil për të rikthyer këtë ekuilibër. Zakonisht Ministrisë së Financave i kërkohej mendim për hartimin e neneve mbi bashkimin të cilat prekin të drejtat e aksionerit mbi çështjet financiare.

Nëse masa më të forta mbrojtëse konsiderohen të nevojshme, është e mundur të themelohet “një shoqëri me interesa të përgjithshme” (*tealgemenen nutte*), një mekanizëm i cili kufizon shkallën në të cilën shoqëria mund të kërkojë të maksimizojë fitimet. Nga ana tjetër, Kodi Civil nuk lejon parashikimin që shoqëria të veprojë vetëm në interes të publikut.

Nëse statuti u jep asamblesë së aksionerëve shumë kompetenca, qeveria si një aksionere me 100 për qind të aksioneve ka shumë ndikim mbi çështjet e shoqërisë duke miratuar vendime të bordit menaxhues ose duke nxjerrë udhëzime të përgjithshme. Gjithsesi ka një detyrim ligjor për aksionerët që mos të braktisin interesat e shoqërisë. Kur statutet japin i japin kompetenca më të mëdha bordit menaxhues, shoqëria do të administrohet në një mënyrë shumë më të pavarur (Snaijer1995:57). Nëse do të mendohet e nevojshme për t'i dhënë qeverisë mundësi për një kontroll akoma më të madh, Parlamentit mund t'i kërkohet të hartojë një ligj që i lejon qeverisë t'i japë udhëzime bordit menaxhues.

Anëtarët e bordit të drejtorëve të menaxhimit dhe bordit të drejtorëve të mbikëqyrjes caktohen nga asambleja e përgjithshme e aksionerëve. Kjo do të thotë që nëse shteti ka 100 për qind ose shumicën e aksioneve, ai mund të caktojë drejtpërdrejtë të dyja qendrat e autoritetit. Për më tepër, ai mund të ndikojë në mënyrën sesi bordi i drejtorëve të menaxhimit kryen detyrat e tij (p.sh. sa i përket përcaktimit të tarifave, formulimit të planeve të biznesit dhe të investimeve etj.). Megjithatë, nëse akti i themelimit është hartuar si duhet, është e mundur për shtetin si aksioner – i përfaqësuar nga ministri i sektorit – të ushtrojë ndikim në përbërjen, procedurat dhe vendimet e bordit. Sipas Kodit Civil, shteti si aksionar ka të drejtën për të caktuar anëtarët e bordit mbikëqyrës, duke përfshirë shefat ekzekutivë, në mënyrë të drejtpërdrejtë (Schreuder 1994:429).

B. Karakteristikat kryesore të bilancit

Pronësia mbi pronën dhe tokën

Si person juridik sipas ligjit të së drejtës private, një shoqëri mund të regjistrojë titullin e pronësisë në emrin e vet dhe me vendimin e vet. Për më tepër, ajo mund të shesë tokën (duke e shitur ose duke e dhënë me qera afatgjatë) përsëri me vendimin e vetë dhe mund të mbajë të ardhurat nga shitja apo dhënia me qera e tokës. Nëse mendohet e arsyeshme, specifikime shtesë mund të rregullohen në një ligj të autorizuar nga Parlamenti. Ligji për të mirat e përgjithshme publike nuk përdoret për shoqëritë tregtare. Megjithatë, ministrat e linjës të cilët janë përgjegjës për shoqërinë, mund të jenë politikisht përgjegjës për përdorimin e kompetencave të tyre si aksionerë për të siguruar një menaxhim të shëndoshë financiar të asaj shoqërie, përfshirë mënyrën sesi ajo i menaxhon asetet.

Siç u tha më lart, akti i themelimit specifikon kapitalin e autorizuar, nxjerrë dhe paguar sipas numrit dhe vlerës nominale të aksioneve. Të paktën 20 për qind e kapitali të autorizuar duhet të lëshohet gjatë krijimit dhe të paktën 10 për qind duhet të paguhet në atë kohë. Kapitali minimal i një “shpk” duhet të jetë 100 000 guilders holandezë. Çdo ndryshim në kapitalin e autorizuar të shoqërisë kërkon një ndryshim në aktin e themelimit. Të gjitha kontributet ndaj kapitalit përveç parave në dorë (pronësia intelektuale, vullneti i mirë) duhet të vlerësohen në mënyrë të pavarur.

Shoqërive holandeze nuk u kërkohet ligjërisht të krijojnë rezerva. Megjithatë, është si traditë të mbash rezerva në mënyrë vullnetare. Për më tepër, kërkesat e rezervave dhe specifikime të tjera rreth menaxhimit ose asetëve mund të futen në aktin e themelimit.

Huatë

Si një entitet juridik sipas ligjit të së drejtës private, një korporatë mund të marrë hua nga bankat në treg ose të lëshojë banknota ose obligacione (*obligaties*) me norma interesi fikse. Në parim, autoriteti për të marrë hua para dhe për të miratuar shumën, formën dhe kushtet e huasë i jepen ekipit drejtues të menaxhimit. Megjithatë, edhe një herë qeveria në cilësinë e aksionerit ruan ndikimin e duhur.

Përgjegjësia për huatë rregullohet sipas Kodit Civil të Holandës. Nëse shteti zotëron 100 për qind të aksioneve, Kodi Civil parashikon që është përgjegjës për huatë. Për më tepër specifikohet se ndikimi mbi politikën dhe praktikën e shoqërisë përfshin përgjegjësinë për situatën financiare. Edhe pse nuk ka një studim empirik në dispozicion ose ndonjë rregullim formal, kjo garanci e qeverisë luan rol për të marrë norma interesi preferenciale në treg.

Borxhi i shoqërisë tregtare nuk detajohet në Ligjin për Buxhetin vjetor ose për Llogarinë Financiare. Megjithatë, çdo kontribut me shuma të përcaktuara ose kontributet në një shumë të vetme për shoqërinë, ose pagesat për shërbimet e ofruara do të gjenden në Ligjin për buxhetin vjetor dhe për Llogarinë financiare. Për më tepër, buxheti mban rezerva për humbje të mundshme në formën e garancive të qeverisë për huatë e korporatave. Ai llogaritet të jetë 0.1 për qind e borxheve të përgjithshme.

Asetet specifike dhe përgjegjësitë

Regjimi për shfrytëzimin e asetëve të tjera të rëndësishme të tilla si pronësia intelektuale duhet të specifikohet në legjislacionin themelues, nëse konsiderohet e nevojshme.

C. Buxheti

Buxheti i shoqërive tregtare përcaktohet nga bordi i drejtorëve të menaxhimit, por duhet të miratohet nga asambleja e përgjithshme e aksionerëve. Asnjë pjesë specifike e këtij buxheti nuk duhet t'i kalojë për miratim drejtpërdrejt qeverisë. Sidoqoftë, nëpërmjet rolit si aksioner dhe nëpërmjet takimeve të drejtuesve të menaxhimit ose të mbikëqyrjes, shteti mund të kontrollojë të gjithë elementët përbërës të buxhetit operacional dhe investues të shoqërisë. Nuk ka rregullime të veçanta në rast se shoqëria merr kontribute nga të dyja qeveritë, qendrore dhe ajo lokale: nëse gjykohet e arsyeshme këto aspekte mund të rregullohen nga ligji themelues.

Këto shoqëri nuk përfshihen brenda sistemit të thesarit të qeverisë për menaxhimin e parave në dorë dhe pagesave. Ligjet e Prokurimit publik (marrjet në zotërim, blerjet) nuk përdoren. Ministrinë të cilat përdorin shoqëri të tilla për të ofruar programin e pagesave të qeverisë – siç janë subvencionet — do ta mbajnë këtë përfitim nga programi i buxhetit të ndarë nga buxheti operacional i agjencisë si një njësi në projektbuxhetin e ministrisë.

Falë statusit ligjor të shoqërisë sipas Kodit Civil, nuk zbatohet asnjë regjim special nëse agjencia financohet nga të ardhurat e veta. Kompetencat vendimmarrëse për çështje të rëndësishme të të ardhurave, siç janë nivelet e tarifave ose taksave të përcaktuara, çmimet e vendosura për produkte ose shërbimet e ofruara, niveli i shërbimit dhe cilësisë si dhe përcaktimi i grupeve të klientit, i përkasin fushës së veprimit të bordit të drejtorëve të menaxhimit dhe asamblesë së përgjithshme të aksionerëve vetëm nëse specifikohet ndryshe në ligjin themelues. Në kontributin e tij financiar, shteti do të marrë parasysht të ardhurat e veta të shoqërisë.

Në varësi të natyrës specifike të detyrave publike të kryera nga shoqëria, buxheti i saj mund të financohet pjesërisht nga një grant (në formën e parave në dorë) ose nga pagesa për shërbimet e ofruara sipas kontratës. Shteti mund të paguajë kontributet sipas kushteve të veçanta të cilat janë bashkëngjitur: Hekurudhat Holandeze, për shembull, janë të detyruara të mbajnë të hapura disa linja të caktuara pavarësisht natyrës së tyre jofitimprurëse. Ligji themelues ose akti i themelimit mund të specifikojë përdorimin e tepricave të mundshme financiare në fund të vitit. Megjithatë, qeveria, si një aksionere, ka në të gjitha rastet autoritetin e nevojshëm për të paguar dividendët ose borxhet e mbetura kur paraqiten teprica në fund të vitit.

D. Menaxhimi i performancës, kontrolli i brendshëm dhe auditimi i jashtëm

Performanca

Objektivat e performancës, në një farë mënyre, mund të përcaktohen në tre mënyra për shoqëritë tregtare: (1) ligji i themelimit, (2) akti i themelimit, dhe/ose (3) detyrimet e ndërmarra në kontrata me ministrin e linjës ose si kushte të pranuar si shpërblim për kontributet e buxhetit. Si rezultat, përcaktimi i objektivave të performancës mund të jenë pjesë e procesit të buxhetit kur objektivi lidhet me një kontribut financiar. Kur ka një marrëveshje të ngjashme me kontratën, raportet e performancës mund të kërkohen të përgatiten për ministrin e linjës. Nga ana e vet, ai mund t'i përdorë këto raporte për të informuar Ministrin e Financave dhe/ose Parlamentin. Për më tepër, Kodi Civil Holandez u kërkon shoqërive të publikojnë një raport vjetor. Kompensimet dhe/ose sanksionet që kanë të bëjnë me performancën mund të rregullohen ose në ligjin themelues, ose në nenet e aktit të themelimit, ndërsa për kontratat dhe kontributet në vetë marrëveshjet.

Kontrolli i brendshëm

Si një entitet që vepron sipas ligjit për shoqëritë tregtare, një shoqëri vepron në përputhje me legjislacionin e Shoqërive Tregtare të Holandës sipas Kodit Civil. Për rrjedhojë, zbatohet një kuadër ligjor i detyrueshëm për kontrollin e brendshëm. Standardet e qeverisë për kontrollin e brendshëm nuk zbatohen në mënyrë të drejtpërdrejtë. Meqenëse Gjykata Holandeze e Auditimit (shiko më poshtë) mund të auditojë shoqërinë, ka një efekt të tërthortë.

Auditimi i jashtëm

Në Holandë, fusha e kontrollit nga Institucioni i Lartë i Auditimit, natyra dhe qëllimi i financimit të buxhetit përcaktojnë Gjykatën e Auditimit të Holandës. Kur financimi ka një natyrë më të strukturuar dhe synon financimin e detyrave publike të shoqërive tregtare, Gjykata e Auditimit duhet të jetë në gjendje të kontrollojë

rregullsinë dhe eficientë e të gjithë menaxhimit financiar të shoqërisë. Ky do të ishte rast kur qeveria i jep një pjesë të konsiderueshme të buxhetit operacional ose garancive për të plotësuar deficitet në buxhet.

Neni 59 i Ligjit për Llogaritë e Qeverisë përcakton që kjo mundësi i përket rreptësisht shoqërive, kur shteti zotëron 100 për qind të aksioneve të shoqërisë ose një shumicë dominuese. Nëse qeveria zotëron pakicën ose një pjesë të shumicës së aksioneve, kompetenca e Gjykatës së Auditimit kufizohet në fonde që vijnë nga buxheti. Në çdo rast, Gjykata pritet të përdorë rezultatet e kontrollit të brendshëm dhe të auditimeve të tjera të jashtme sa më shumë të jetë e mundur si një piketë fillestare për shqyrtimin e saj. Me kërkesën e ministrit të sektorit, shoqëria tregtare duhet t'i sigurojë Gjykatës së Auditimit të gjitha materialet e gjykuara të nevojshme për hetimin e auditimit. Gjykata ka të drejtën përforcojë kontrollet në terren.

Të gjitha raportet e auditimit të Gjykatës së Auditimit i drejtohen Parlamentit. Por, përpara kësaj, ministri i sektorit ka të drejtën të lexojë dhe t'u përgjigjet gjetjeve të Gjykatës.

3.2 *Organet e Pavarura Qeverisëse (OPQ-të)*

Organet e Pavarura të Qeverisjes (OPQ-të) janë çdo gjë, por jo të reja. Siç është përshkruar në paragrafin 2, Holanda ka një traditë të gjatë të transferimit të autoritetit publik tek OPQ-të të cilat janë të specializuara në kryerjen e funksioneve tipike. Qëllimi kryesor i krijimit të një OPQ-je është të pajisë më mirë qeverinë për të kryer funksione dalluese në fushat e specializuara. Me qëllim për të përmirësuar mënyrën e kontributit të OPQ-ve për arritjen e këtij qëllimi, qeveria Kok nxori udhëzime të reja në vitin 1996 në një dokument me qëndrimin e qeverisë. Këto udhëzime mund të përdoren për të përfaqësuar politikën aktuale ndaj OPQ-ve në Holandë dhe paragrafët vijuese mbështeten në ato udhëzime.

A. *Kuadri ligjor dhe rregullimet kryesore qeverisëse*

Krijimi

Një OPQ-ë është një person juridik sipas të drejtës publike, e krijuar me një ligj të veçantë (Van de Ven 1997). “Procedura e propozimit” nuk është e vlefshme në rastin e OPQ-ve për arsyet e përshkruara në paragrafin 60. Ministrat e sektorëve që marrin në shqyrtim krijimin e një OPQ-je të re kërkohet që të konsultohen me Ministrat e Brendshëm dhe të Financave në një fazë të hershme. Për më tepër, duhet të merret mendimi edhe i Gjykatës së Auditimit. Si të gjithë propozimet për të krijuar agjencitë, i ashtuquajturit “Ekipi i Asistencës së Bashkimit” shqyrton propozimet për OPQ-të e reja. Si në rastin e privatizimit, ky ekip heton motivet për krijimin e OPQ-së, kushtet në të cilat do të realizohet krijimi dhe kërkesat juridike. Mbi bazën e gjetjeve të tij, ekipi këshillon Këshillin e Ministrave.

Në përputhje me raportet “Qeveria Funksionale” dhe “Pavarësia e Përgjegjshme”, u theksua zyrtarisht në vitin 1994 nga qeveria Kok që një OPQ-ë duhet të ngrihet vetëm nëse lind nevoja për:

- pjesëmarrje shoqërore dhe/ose
- gjykime të pavarura
- zbatimin standard i rregullave dhe rregulloreve mbi organet.

Kur nevoja për një OPQ-ë të re është përcaktuar, ajo duhet të krijohet në përputhje me parimet e përgjithshme në vijim:

- Krijimi i një OPQ-je duhet të plotësojë strukturën dhe institucionet kryesore të qeverisë së përgjithshme (një OPQ duhet “të shtojë vlerën”);
- Rasti i krijimit të një OPQ-je të re duhet të përfshijë krahasimin e dokumentuar të avantazheve dhe disavantazheve të delegimit gradual të funksioneve;
- Delegimi i funksioneve/krijimi i një OPQ-je nuk duhet të shkaktojë pengesa të pakorrigjueshme për institucionet e qeverisjes qendrore;
- Delegimi i funksioneve/krijimi i një OPQ-je është i përshtatshëm kur rëndësia politike e detyrës është e tillë që pranon edhe një nivel më të ulët të përgjegjësisë ministrore;
- Një OPQ-ë e re duhet të plotësojë kriteret e një qeverisjeje demokratike, të ligjshme, dhe efikase.

Sipas udhëzimeve të viti t1996,OPQ-të e reja duhet të kenë një status juridik sipas të drejtës publike. Në raste të jashtëzakonshme, autoriteti publik mund t'i caktohet organizatave ekzistuese me një status të së drejtës private, nëse mendohet që organizata në fjalë është e përshtatshme për të kryer një detyrë publike. Inspektoratet dhe organizatat e certifikimit ose testimit janë shembuj të mirë të shërbimeve që kërkojnë një ekspertizë teknike, e cila mund ta bëjë atë të ligjshme, sipas kushteve të qarta, për të deleguar autoritetin publik. Megjithatë, shteti nuk duhet të krijojë shoqëri të reja tregtare me qëllim transferimin e autoritetit publik.

Pëlqimi për statusin e së drejtës publike është i mbështetur mirë. Tipari më dallues i qeverisë është aftësia për të ushtruar “autoritet publik”, që do të thotë: aftësia individuale për të ndryshuar statusin ligjor të entiteteve të tjera shoqërore. Kjo aftësi rregullohet nga parimet e demokracisë dhe të shtetit kushtetues që është baza e të drejtës publike. Për rrjedhojë, organizatat e krijuara sipas të drejtës publike, automatikisht rregullojnë parimet që përshkojnë autoritetin publik dhe nocionet e demokracisë dhe të shtetit kushtetues (Peters1997:6). Ky është ndryshimi themelor ndërmjet shoqërive tregtare dhe organizatave të së drejtës publike: e drejta publike nuk përdoret për skemën organizative të veprimtarive të cilat nuk ushtrojnë autoritet publik.

OPQ-të kryejnë detyra publike vetëm brenda kuadrit kushtetues, sipas së drejtës administrative publike. Themelimi i një OPQ-je kërkon një ligj të veçantë kushtetues ose një ligj themelues, i cili të përcaktojë qartë:

- arsyen pse detyra e OPQ-së konsiderohet të jetë përgjegjësi e qeverisë;
- arsyen pse detyra nuk është e decentralizuar në provinca ose bashki (si pjesë e decentralizimit të territorit);
- pse detyra nuk është kryer nën përgjegjësinë e plotë të ministrisë;
- analizën e përfitimeve dhe kostove që përshkon vendimin për të deleguar autoritetin publik tek një OPQ-ë;
- mekanizmin e koordinimit ndërmjet OPQ-së dhe degëve të tjera të qeverisë (provincat dhe bashkitë).

Përderisa krijimi i një OPQ-je nuk kërkon zvogëlimin e përgjegjësisë së ministrisë, dhe për këtë arsye të kontrollit parlamentar (shiko më poshtë), krijimi mund të lejohet vetëm nga një akt ose ligj kushtetues. Në këtë mënyrë, parlamenti ka mundësinë të gjykojë qëllimin dhe skemën e një OPQ-je të re. Në rast se propozohet të ngrihen ë numër me OPQ-ë të ngjashme, (p.sh. një rrjeti kombëtar i degëve rajonale që kryejnë një detyrë), qeveria mund të krijojë njësi individuale në kuadër të një akti të vetëm ligjor kushtetues.

Në parim, një OPQ-ë nuk kryen detyra të cilat nuk u jepen nga ligji. Kur detyra përfshin një monopol, metodat e rregullimit përcaktohen në ligjin themelues (shiko më poshtë për vendosjen e çmimeve në një monopol). Në parim, kompetenca për hartimin e ligjit mund t'i jepet një OPQ-je vetëm në fushën e legjislacionit organizativ ose teknik.

Vendimmarrja

Skema organizative, vendimmarrja, metodat e punës dhe qeverisja dhe kontrolli politik i një OPQ-je janë dizenuar për t'iu përshtatur detyrave dhe përgjegjësisë. Për këtë arsye nuk është e mundur të përcaktohet një plan i përbashkët për përbërjen e çdo OPQ-je individuale. Në çdo rast të veçantë, ndarja e kompetencave dhe përgjegjësisë ndërmjet organit të pavarur dhe ministrit dhe aftësive të brendshme vendimmarrëse dhe llogaridhënies së jashtme duhet të rregullohen nga ligji themelues.

Në mënyrë që të përmirësohet koherenca dhe transparenca, larmia e OPQ-ve u zvogëluar si rezultat i udhëzimeve të reja në tre lloje kryesore:

- Lloji i ekspertizës: i përbërë nga ekspertë, i vendosur në një distancë të mjaftueshme nga ministri në mënyrë që ai të mos mund të ndikojë as në politikën e përgjithshme të OPQ-së, as në vendimet dhe rekomandimet specifike të saj;
- Lloji i autoritetit të pavarur: i përbërë nga administratorë me përvojë, ku ministri është në gjendje të ndikojë në politikën e përgjithshme të OPQ-së nëpërmjet vendosjes së udhëzimeve të përgjithshme, por nuk lejohet të ndërhyjë në vendimet individuale;

- Lloji me pjesëmarrje: i përbërë nga përfaqësues të grupeve të ndryshme të interesit dhe ekspertë të pavarur, ku instrumentet e ndryshme të ndikimit të ministrit mund të ofrohen siç e kërkon situata specifike (imponimi i udhëzimeve të përgjithshme, miratimi ose anulimi i vendimeve të veçanta).

Në varësi të funksionit të tyre, OPQ-të mund të ndryshojnë shumë në numër. Ligji themelues i OPQ-ve të mëdha përcakton strukturën e bordit të drejtorëve dhe procedurat e emërimit, riemërimit, pezullimit dhe dorëheqjes së anëtarëve të vet (duke përfshirë drejtuesin kryesor). Kjo përfshin madhësinë e bordit si dhe kërkesat që duhet të plotësojnë anëtarët e vet. Punonjësit civilë, të cilët janë nën kontrollin hierarkik të ministrit të lidhur ngushtë me detyrën e OPQ-së nuk mund të jetë pjesë e bordit të drejtorëve të OPQ-së. Kjo bëhet me qëllim për të parandaluar ministrin e sektorit nga ushtrimi i ndikimit të vet në vendimmarrjen në bord nëpërmjet një kanali të drejtpërdrejtë. Çdo OPQ-ë duhet të ketë rregulloren e bordit, në të cilën përcaktohen rregullat për mbledhjet, vendimmarrjen dhe funksionimin e elementëve të bordit. Rregullorja e bordit duhet të miratohet nga ministri i linjës.

Marrëdhëniet midis një OPQ-je dhe ministrisë për të cilën punon rregullohen sipas ligjit themelues. Një shkallë e mjaftueshme e përgjegjësisë ministrorë sigurohet nga kompetencat e dhëna nga ligji ministrit përgjegjës ose Kurorës (*Kroon*). Sidoqoftë, duhet të mbahet mend se karakteristika përcaktuese e një organi të pavarur qeverisë është mungesa e vartësisë hierarkike nga ministri i sektorit (Ministër i Brendshëm 996:2). Ndryshe nga krijimi i Agjencive Shtetërore, delegimi i funksioneve përfshin zvogëlimin e shkallës së përgjegjësisë ministrorë. Ndikimi i ministrit të linjës kufizohet në rregullimet drejtuese të cilat janë të përfshira në aktin ligjor kushtetues (VanRossum1997:86). Për këtë arsye, ministri i sektorit është kryesisht përgjegjës së pari për mënyrën e modelimit të rregullave të drejtimit dhe për të përdorur mundësitë për të kontrolluar më pas OPQ-në.

Në ligjin themelues jepet qartë se ministri i sektorit ose Kurora duhet të miratojë tarifat dhe taksat e propozuara nga OPQ-ë. Kjo zbatohet zakonisht në situata ku ka një monopol *de facto* ose gjyqësor: në rast se OPQ-ë ofron produktet dhe shërbimet e veta në një treg konkurrues, konsiderohet të jetë e mjaftueshme që ministri i sektorit ose Kurora të caktojë çmimet maksimale.

Është pikërisht ministri i sektorit i cili përcakton detyrat, synimet, produktet dhe shërbimet, grupin e klientëve të OPQ-së. Debati dhe miratimi parlamentar i këtyre aspekteve siguron kontrollin politik. Për më tepër, në rastin e OPQ-ve të së drejtës private, ligji themelues rregullon kompetencat e ministrit të sektorit për të miratuar buxhetin vjetor dhe buxhetin shumëvjeçar. Në varësi të llojit të detyrës së OPQ-së, ligji kushtetues mund t'i sigurojë ministrit të sektorit kompetencën shtesë për të:

- hartuar rregullore të përgjithshme të detyrueshme në lidhje me disa çështje të caktuara;
- hartuar rregullore të përgjithshme të detyrueshme ose rregulla të politikave përsa i përket kryerjes së detyrës të OPQ-së;
- lejojë, pezullojë, anulojë vendime të veçanta të specifikuar në ligj;
- miratojë aktet e bordit të drejtorëve përpara zbatimit të tyre.

Një OPQ-ë në vetvete nuk mund të përcaktojë se cilat detyra publike duhet të kryejë ose se cilat punë mund të merren si detyra publike. Nëse mandati i OPQ-së duhet të ndryshohet, procedura duhet të ndjekë procedurat e krijimit sa më ngushtë të jetë e mundur.

B. Karakteristikat kryesore të bilancit

Pronësia mbi pronën dhe ndërtesat (toka)

Baza kryesore për t'i dhënë një OPQ-je personalitet ligjor është dëshira për të vënë mënjane asetet kapitale. Megjithatë, administrata mund të përdorë ose të ndryshojë asetet kapitale vetëm në masën e nevojshme për të përmbushur detyrën publike të OPQ-së.

Ligjet me natyrë të së drejtës private nga të gjitha organet e qeverisë (të tilla si regjistrimi i titullit të tokës, shitjet e pronës, krijimi i personave juridik, lidhja e kontratës së qerasë), janë të rregulluara me vendimin e qeverisë për ligjet e së drejtës private. Kur kompetenca të ngjashme përfshihen në ligjin themelues të OPQ-së, ato duhet të përcaktohen ashtu siç paraqiten në këtë vendim qeverie. Kështu, një OPQ-ë nuk do të mund të regjistrojnë titullin e tokës në emrin e vet: është ministri i sektorit i cili e bën këtë. E njëjta gjë zbatohet për shitjen e tokës. Si rregull i përgjithshëm, ligji për të mirat publike (*Regeling goederenbeheer*) duhet të zbatohet për OPQ-të si dhe për të gjitha subjektet ligjore publike. Megjithatë, kjo nuk zbatohet

për OPQ-të që veprojnë mbi bazën e të drejtës private dhe përjashtime mund të bëhen edhe për OPQ-ë të tjera në rrethana të jashtëzakonshme.

Në praktikë, për më tepër, vendimet për OPQ-ë të veçanta mund të marrin shkas nga udhëzimet e përgjithshme në mënyra të tjera. Në shumë raste, ligji themelues lejon një OPQ-ë të regjistrojë një titull toke në emër të saj dhe të shesë tokën pa qenë i detyruar të zbatojë dispozitat e Ligjit për Kontabilitetin e Qeverisë. Nisje të tilla duhet të motivohen nga nevojat e veçanta të agjencisë, por ato i nënshtrohen ndonjëherë negociatave normale politike.

Huatë

Përveçse në rastet kur ligji themelues parashikon ndryshe, një OPQ-ë mund të marrë hua para nga bankat dhe /ose tregu. Përveçse në rastet kur specifikohet ndryshe, autoritetin për të marrë hua, të miratojë shumën, formën si dhe kushtet dhe afatet e huamarrjes e të tjera i është dhënë drejtuesve të agjencisë. Ligji themelues mund të specifikojë që borxhet OPQ-së janë të garantuara nga buxheti. Në rast të kundërt, ato garantohen sipas dispozitave të përgjithshme të Ligjit Administrativ Publik të Holandës (*Algemene Wet Bestuursrecht*). Në rast të falimentimit të një agjencie, atëherë zbatohet ligji civil për falimentin. Borxhet e OPQ-së nuk regjistrohen në regjistrin e buxhetit vjetor ose në Llogarinë Financiare. Si një organ që i përket të drejtës publike, detyrimi i nënkuptuar duket se është mjaft i besueshëm sa të fitojë norma preferenciale interesi në treg.

Asetet specifike dhe përgjegjësitë

Procedurat për shfrytëzimin e asetëve të tjera të rëndësishme siç është pronësia intelektuale janë të përcaktuara në ligjin themelues, nëse është e nevojshme

C. Buxheti

Funksioni kryesor i buxhetit OPQ-së është që të planifikojë shpenzimet dhe të ardhurat e agjencisë dhe të ofrojë mjetet për kontrollin financiar pas mbarimit të afatit të buxhetit. Kontrolli financiar rregullohet sipas statutit të themelimit të OPQ-së, duke ndjekur pas specifikimet e së Drejtës Publike Administrative të Holandës.

Buxheti i një OPQ-je mund përcaktohet në mënyra të ndryshme. Për një OPQ publike, buxheti i saj normalisht do të jetë i përbërë - pjesërisht ose plotësisht - nga kontributi i një ministri të sektorit dhe përfshihet si një zë në buxhetin e Ministrisë. Në ato raste, buxheti i plotë operacional i OPQ-së duhet të shqyrtohet dhe miratohet nga ministri i linjës dhe ministri i financave si dhe duhet të miratohet nga Parlamenti. Buxheti mund të financohet pjesërisht si një grant (e gjithë shumën menjëherë), si një “pagesë për shërbimet e kryera”, ose si një kombinim i të dyjave. Në varësi nga detyra e OPQ-së, të ardhurat shtesë mund të mblidhen si tarifa ose taksa nga përfituesit e shërbimeve ose produkteve të OPQ-ve. Si pjesë e shtetit, zbatohen klasifikimet sipas ligjit të prokurimit publik dhe atij të kontabilitetit. Nëse nuk ka motive të veçanta për të kundërtën, OPQ-të duhet të përfshihen brenda sistemit të Thesarit të qeverisë për menaxhimin e parave dhe të pagesave. Si një rregull i përgjithshëm, për agjencitë që ofrojnë një program të pagesave qeveritare (subvencione, ndihmë sociale), programi i përfitimit buxhetohet veçmas nga buxheti i agjencisë.

Për një OPQ-ë që krijohet sipas së drejtës private, sipas Kushtetutës së Holandës, mënyra e saj e buxhetimit duhet të rregullohet sipas statutit të themelimit. Shumica e OPQ-ve me një status të së drejtës private (shërbimet e specializuara që, për shkak të ekspertizës së tyre të veçantë, kryejnë disa detyra publike) financojnë detyrën e tyre publike me anë të taksave ose tarifave. Nëse një OPQ-ë fitimprurëse kërkon kontribut nga buxheti i shtetit për të plotësuar të ardhurat e veta, ky kontribut ofrohet në formën e subvencionit sipas kushteve të së drejtës publike administrative. Kur OPQ-ë financohet pjesërisht nga të ardhurat e veta që kanë lidhje me kryerjen e detyrave publike, ministri ose kurora duhet të miratojnë tarifën dhe taksat. Kur ka një subvencion nga buxheti, ministri i linjës mund të parashikojë nivelin dhe cilësinë e shërbimit si dhe përcaktimin e grupit të klientëve si pjesën e kushteve të bashkëngjitura financimit që bëhet nga ministri.

Në qoftë se buxheti OPQ-ve vjen tërësisht nga tarifën ose taksat, statuti i themelimit do t'i japë ministrit të sektorit të miratojë ato tarifa dhe taksa. Kur një agjenci merr një buxhet nga të dyja qeveritë, qendrore dhe lokale, mekanizmat e koordinimit janë të rregulluara në statutin e themelimit. OPQ-të fitimprurëse nuk janë të përfshira brenda sistemit të Thesarit të qeverisë dhe ligjet e prokurimit publik nuk zbatohen. Si një metodë për të parandaluar një agjenci t'i nënvlerësojnë të ardhurat e saj në kohën e buxhetit (në mënyrë që të marrë një pjesë më të madhe të buxhetit), statuti i themelimit përfshin dispozita për të parandaluar “kryqëzimin e

subvencioneve”. Në statutin e themelimit, shteti mund të detyrojë veten të mbulojë deficitet një agjencie ose të përcaktojë se si do të trajtohen tepricat financiare në fund të vitit.

D. Menaxhimi i performancës, kontrolli i brendshëm dhe auditimi i jashtëm

Kontrolli financiar rregullohet në aktin e së drejtës kushtetuese të OPQ-së, sipas parimeve dhe specifikimeve të së Drejtës Publike Administrative të Holandës.

Performanca

Kur OPQ-ja është pjesë e buxhetit të ministrit të sektorit, zëri në buxhet ose informacione të tjera financiare duhet të përfshijnë treguesit e performancës. Kushtet e sakta në të cilat kjo do të ndodhë do të diskutohen mes ministrit të sektorit dhe ministrit të financave.

Shkalla (për shembull, qëllimi, niveli i detajeve dhe saktësia) në të cilën buxheti vjetor i një OPQ-je dhe raporti vjetor do të përfshijnë informacion mbi performancën gjithashtu rregullohet në statutin e themelimit. Statuti gjithashtu përfshin rregullime në lidhje me një mospërfillje të rëndë të detyrave dhe detyrimeve të OPQ-ve. OPQ-të i nënshtrohen juridiksionit të Avokatit të Popullit.

Kontrolli i brendshëm

Statuti i themelimit kërkon që një OPQ-ë të publikojë një raport mbi menaxhimin e tij financiar, i cili duhet të certifikohet nga një ekspert kontabël i regjistruar. Raporti i menaxhimit financiar duhet të përfshijë një pasqyrë të të ardhurave dhe shpenzimeve, një shpjegim financiar, bilancin, dhe një shpjegim për të dyja pjesët. Raporti do të vlerësohet për plotësinë dhe rregullsinë e tij.

Për më tepër, ministri i sektorit të OPQ-së mund të nxjerrë rregulla të detyrueshme për strukturën e buxhetit të OPQ-së, raportin e saj të menaxhimit financiar, dhe, më konkretisht, tema të veçanta me interes për shqyrtim nga eksperti kontabël e regjistruar. Standardet e Kodit Civil zbatohen për kontrollin e brendshëm.

Auditimi i jashtëm

Siç u tha më parë, fusha e kontrollit nga ana e Gjykatës së Auditimit të Holandës varet nga natyra e financimit dhe qëllimi i saj. Kur financimi i buxhetit është i një natyre më strukturore dhe ka për qëllim financimin e detyrës publike të një kompanie tregtare, Gjykata e Auditimit të Holandës duhet të jetë në gjendje të kontrollojë rregullsinë dhe efikasitetin e menaxhimit financiar të kompanisë. I njëjti rregull vlen edhe për OPQ-të. Neni 59 i Ligjit për Kontabilitetin e Qeverisë të Holandës specifikon se Gjykata e Auditimit kanë kompetenca të auditimit në lidhje me “personat juridikë që kryejnë një funksion të rregulluar nga ose sipas një ligji të parlamentit dhe për këtë qëllim financohen plotësisht ose pjesërisht nga marrja e taksave të vendosura nga ose në bazë të një ligji të Parlamentit”.

Në përgjithësi, pritet që Gjykata do të përdorë rezultatet e auditimit të brendshëm dhe auditimeve të tjera të jashtme sa më shumë që të jetë e mundur si një pikë fillestare për studimin e saj. Gjykata ka të drejtë të zbatojë inspektimet në vend. Ashtu si të gjitha raportet e auditimit, raportet mbi rregullsinë dhe efikasitetin e menaxhimit financiar të OPQ-së i çohen Parlamentit. Përpara kësaj, ministri i sektorit ka të drejtë të lexojë dhe të përgjigjet ndaj gjetjeve të Gjykatës.

3.3 Agjencitë shtetërore

Si formë juridike, agjencia shtetërore ia detyron ekzistencën e saj dëshirës për t’i prerë rrugën bashkimit, qoftë sipas të drejtës publike apo private, kur qëllimi është vetëm ai i efikasitetit të menaxhimit. Si një model vetëm për përmirësimin e menaxhimit financiar, të dyja, edhe privatizimi, edhe decentralizimi i funksioneve mendohet që arrijnë shumë qëllime. Për disa detyra publike politikisht të ndjeshme, të dyja këto forma të “bashkimit të jashtëm” janë hedhur poshtë pasi ato do të sjellin humbje të ndikimit të drejtpërdrejtë të qeverisë.

Pas një periudhe kur u krijuan shumë OPQ-ë të reja, forma e agjencisë shtetërore u prezantua si një formulë për të rritur efikasitetin e zbatimit të politikave nëpërmjet futjes së më shumë lirive dhe përgjegjësive në administrim, nxitjes së qasjes të orientuar drejt rezultatit dhe rritjes së bilancit. Agjencitë shtetërore mund të kuptohen si një formë e “bashkimit të brendshëm”: ato mbeten pjesë e ministrive dhe veprojnë plotësisht brenda kufijve të juridiksionit të përgjegjësive ministrore. Pavarësia e tyre është e kufizuar sipas një regjimi të veçantë të menaxhimit financiar, të miratuar sipas ndryshimit të 6^{të} të Ligjit për Kontabilitetin e Qeverisë.

A. *Kuadri ligjor dhe rregullimet kryesore të qeverisë*

Krijimi

Është ministri i sektorit, së bashku me Ministrin e Financave, të cilët mund të vendosin për t'i dhënë një pjesë të veçantë të ministrisë statusin e agjencisë shtetërore. Një vendim i tillë nuk duhet të zbatohet deri në të paktën 30 ditë pasi Parlamenti të jetë njoftuar me shkrim për këtë qëllim. Nëse, brenda kësaj periudhe, nga Parlamenti bëhet një kërkesë për të marrë informacion të mëtejshëm mbi vendimin e propozuar, vendimi nuk do të merret deri pasi të jetë siguruar ky informacion. Ashtu si të gjitha agjencitë, "Grupi i asistencës për bashkim" analizon një pjesë të ministrisë e cila mund të jetë subjekt i kthimit në agjenci shtetërore. Siç është rasti me privatizimin dhe OPQ-të, ekipi heton motivet për dhënien e statusit të agjencisë shtetërore, kushtet në të cilat do të kryhet krijimi dhe kërkesat juridike. Në bazë të rezultateve të tij, ekipi i jep këshilla Këshillit të Ministrave.

Në ndryshim nga një shoqëri fitimprurëse dhe një OPQ-ë, një agjenci shtetërore mbetet plotësisht brenda ministrisë së sektorit dhe vazhdon të veprojë brenda kufijve të përgjegjësisë ministrore. Roli dhe përgjegjësitë, si dhe rregullimet për buxhetin dhe kontrollin e agjencive shtetërore të veçanta janë shkruar në statutin e themelimit të atyre agjencive të veçanta. Baza juridike për modelin e agjencisë shtetërore përbëhet nga Ligji për Kontabilitetin e Qeverisë. Në fakt, pjesa më e madhe e amendamentit 6 të këtij ligji (1994) i kushtohet krijimit të modelit të agjencisë shtetërore. Neni 70 thotë: "Nëse rregulla të ndryshme të menaxhimit janë parashikuar për pjesë të një ministrie, ministri ynë dhe Ministri i Financave mund të vendosin t'i japin asaj pjesë statusin e agjencisë në qoftë se Qeveria bie dakord për këtë". Nenet 71 dhe 72 përcaktojnë kuadrin e menaxhimit financiar, ndërsa neni 73 i jep kompetencë Ministrin të Financave që "të përcaktojë rregullat e mëtejshme në lidhje me agjencitë në përgjithësi ose me një apo më shumë agjenci në veçanti".

Deri pak kohë më parë, agjencitë shtetërore potenciale duhet të përmbushnin tre kushte:

- Produkte dhe/ose shërbimet duhet të maten si në sasi (volumi dhe kosto) ashtu edhe në cilësi;
- Duhet të ketë një opinion përfundimtar nga ekspertët kontabël publikë të certifikuar të cilët vërtetojnë përshtatshmërinë e organizimit administrativ;
- Duhet të ketë një mundësi reale për fitime efikase (kostot ose tarifat për njësi duhet të bien me kalimin e kohës).

Pas vlerësimit të modelit të agjencisë shtetërore në vitin 1997, këto tre kushte u ndryshuan në vitin 1998. Agjencitë e ardhshme shtetërore duhet të:

- përshkruajnë organizimin administrativ dhe proceset e prodhimit, duke përfshirë metodologjinë për përcaktimin e kostove të produkteve dhe të shërbimeve;
- të përcaktojnë një kuadër të matjes sistematike, i cili do të përdoret më pas për të vlerësuar shkallën në të cilën është përmirësuar efikasiteti (treguesi kryesor duhet të jetë çmimi i kostos për produkt ose shërbim të dhënë);
- të pajisen me një planifikim dhe mekanizma kontrolli të orientuara drejt rezultateve.

Një grup i veçantë i rregullave do të aplikohen në të ardhmen e afërt për çdo agjenci që ndërmerr aktivitete të ngjashme në tregun konkurrues. Si rezultat i një studimi të kohëve të fundit i kryer në kuadër të një projekti të qeverisë "Tregu, rregullimi dhe cilësia e legjislacionit", është pranuar si një parim që agjencitë shtetërore që veprojnë në tregjet komerciale nuk duhet të kenë avantazhe të padrejta ndaj konkurrentëve. Kur ato angazhohen në veprimtari tregtare si një pjesë ose si shtesë e detyrave të tyre publike, ato duhet të veprojnë sipas të njëjtave kushte konkurruese si ndërmarrjet private të cilat operojnë në këto tregje. Pasoja më e madhe e parimit të kushteve të barabarta konkurruese qëndron në faktin se detyron agjencinë të ndajë aktivitetet publike dhe private në terma ligjore, organizative dhe financiare. Për pasojë, kjo ndarje duhet të çojë në heqjen e aktiviteteve tregtare.

Ka katër përjashtime ndaj këtij parimi:

- aktivitet tregtare janë të nevojshme me qëllim që të kryejnë një detyrë publike;
- aktivitetet tregtare lidhen me rrjetet kërkimore;

- aktivitetet tregtare prodhohen duke përdorur një kapacitet minimal të kërkuar për detyrën publike (p.sh. një aeroport ushtarak që përdoret edhe për qëllime civile kur nuk kërkohet nga ushtria);
- kur tashmë është marrë vendimi për të lejuar konkurrencën për shërbimet publike.

Vendimmarrja

Si pjesë përbërëse e një ministrie, ministri i sektorit është vendimmarrësi përfundimtar për një agjenci. Është ministri i sektorit, i miratuar nga Këshilli i Ministrave dhe Parlamenti, i cili vendos mbi objektivat, detyrat, dhe produktet e shërbimit kryera nga agjencia shtetërore, si dhe grupin e tij të klientëve dhe ndryshimet në mandatin e agjencisë.

Marrëdhënia “drejtuese” ndërmjet ministrit të sektorit dhe agjencisë shtetërore është përshkruar në dekretin e themelimit të qeverisë, i cili miratohet vetëm pas njoftimit në parlament siç përshkruhet më sipër. Rregullimet mund të përpunohen më tej sipas një “protokollit drejtues”. Këto dokumente përcaktojnë temat për të cilat ministri i sektorit dhe agjencia shtetërore duhet të lidhin kontrata menaxhimi. Temat tipike mund të përfshijnë marrjen e vendimeve mbi çmimet, lirinë menaxheriale në heqjen e tepricave buxhetore, mënyrën se si trajtohen planet e investimit apo planet e biznesit të agjencisë, apo sistemet e kontrollit të cilësisë së agjencisë. Të njëjtat dokumente përcaktojnë procedurat e për marrjen e vendimeve për çështje kryesore të të ardhurave - si çmimet e vëna për produktet apo shërbimet, niveli dhe cilësia e shërbimit, si dhe përcaktimi i grupit të klientëve. Marrja e vendimit për nivelet e tarifave ose taksave mbetet në ministrinë e sektorit për arsye se ato duhet të harmonizohen me barrën e përgjithshme të taksave doganore dhe tatimeve të vënë mbi shoqërinë nga sektori publik (the *collectieve lastendruk*).

Emërimi i drejtorit ose i shefit ekzekutiv të një agjencie shtetërore bëhet në bazë të legjislacionit të rregullt të shtetit, që do të thotë se emërimi kërkon një vendim nga Këshilli i Ministrave. Emërimi i zyrtarëve të tjerë të lartë, duke përfshirë edhe shefin e financave, duhet të miratohet nga Sekretari i Përgjithshëm i Këshillit Drejtues (nëpunësi civil me status më të lartë) i ministrisë së linjës.

B. Karakteristikat kryesore të bilancit

Pronësia mbi pronën dhe ndërtesat (toka)

Neni 71 i Ligjit për Kontabilitetin e Qeverisë dekreton që menaxhimi financiar i agjencisë shtetërore dhe, prandaj edhe buxheti dhe pasqyrat e tij financiare mbështeten në një sistem të rritjes së kontabilitetit (“sistemet e kostove dhe përfitimeve”). Një sistem i rritjes së kontabilitetit ndjek rritjen e burimeve kapitale. Parimi është që buxheti i një agjencie shtetërore duhet të sigurojë një përfaqësim të vërtetë, të qartë, dhe sistematik të zhvillimit të aseteve kapitale të një agjencie. Një karakteristikë e pavarësisë menaxheriale është që një agjenci shtetërore mund të blejë mallra kapitale në mënyrë të pavarur. Ai gjithashtu mund të heqë tokën me anën e shitjes ose me anën e dhënies me qira afatgjatë me vendimin e vet dhe mund të mbajë të ardhurat e shfrytëzimit të tokës sipas kushtit të përgjithshëm që këto të ardhura përdoren për të përmbushur detyrën publike të agjencisë.

Një agjenci shtetërore mund të regjistrojë titullin e tokës në emër të saj “në përdorim” për shtetin. Ligjet për të mirat publike si dhe ligjet për prokurimin publik zbatohen në mënyrë normale.

Huatë

Agjencitë shtetërore mund të marrin hua vetëm nga buxheti. Një agjenci shtetërore ka një llogari të veçantë me Zyrën e Llogarive të Shtetit (*Rijkshoofdboekhouding*) të Ministrisë së Financave e cila është e ndarë nga llogaria e ministrisë së linjës. Për të marrë hua nga Zyra e Llogarive të Shtetit, agjencia duhet së pari të bëjë një propozim dhe të marrë miratimin e Drejtorisë së Çështjeve Financiare dhe Ekonomike të ministrisë së linjës.

Meqenëse agjencitë shtetërore janë pjesë e shtetit, borxhet e tyre garantohen nga buxheti. Kreditë nga Zyra e Llogarive të Shtetit mbartin një normë interesi fikse. Borxhi i agjencisë regjistrohet në buxhetin dhe llogarinë financiare të agjencisë dhe si të tilla, publikohet në buxhetin vjetor të ministrisë.

Asetet specifike dhe përgjegjësitë

Regjimi për shfrytëzimin e aseteve të tjera të rëndësishme të tilla si pronësia intelektuale specifikohet në statutin e themelimit, nëse është e nevojshme.

C. Buxheti

Si një pjesë përbërëse e ministrisë së sektorit, buxheti i një agjencie shtetërore përcaktohet sipas rregulloreve të ligjit të shërbimit civil. Në procesin e buxhetit, rregullimet janë bërë për produktet dhe shërbimet që një agjenci do të prodhojë gjatë vitit buxhetor. Ministri i sektorit, së bashku me Ministrin e Financave dhe Këshillin e Ministrave miratojnë buxhetin e agjencisë. Më pas ai miratohet nga Parlamenti.

Buxheti i agjencisë shtetërore publikohet si Titulli 3 i veçantë në buxhetin e ministrisë. Buxheti i agjencisë shoqërohet nga një përshkrim të shkurtër i natyrës dhe objektivave të agjencisë, si dhe detyrat dhe detyrimet e saj. Ai gjithashtu përshkruan planin e agjencisë për të përmirësuar efikasitetin dhe raporton mbi arritjet e vitit të kaluar. Buxheti i agjencisë shtetërore duhet shoqërohet nga treguesit përkatës të performancës dhe të produktit si dhe informacionin e grumbulluar mbi sasinë dhe cilësinë e produkteve dhe/ose shërbimeve të kryera. Pagesat e bëra nga ministria e linjës së agjencisë shtetërore merren ose kreditohen nga ministria për një ose më shumë pjesë të buxhetit të fushave përkatëse të politikave kryesore. Buxheti i agjencisë shtetërore përbëhet nga pagesat e bëra nga ministria dhe palët e tjera, minus pagesat e agjencisë shtetërore ndaj ministrisë.

Buxheti i ministrisë tregon për secilën nga agjencitë e saj shtetërore kostot e përgjithshme të parashikuara, përfitimet e parashikuara, bilancin e kostove dhe të të ardhurave, dhe shpenzimet dhe faturat totale kapitale (duke përfshirë edhe pagesat ndërmjet një ministrie dhe agjencisë shtetërore të saj). Ka tre forma të pagesave të ministrisë për agjencitë shtetërore:

- kontributet për kostot e veprimeve;
- kontributet për investimet;
- pagesat për shërbimet e kryera dhe produktet e prodhuara²⁶.

Për pasojë, buxheti mund të financohet pjesërisht paraprakisht si një grant (një kontribut me një shumë të përgjithshme për buxhetin operativ të agjencisë), ose si një pagesë për shërbimet e kryera. Agjencitë shtetërore që ofrojnë një program i cili përfshin pagesat (subvencione, ndihmën sociale) mbajnë një ndarje ndërmjet buxhetit operacional dhe buxhetit për programin. Si rregull, ato do të administrohen sipas zërave të veçantë në buxhet

Duke ndjekur parimin e pavarësisë menaxheriale, vlerësimet në lidhje me personelin dhe pajisjet e një agjencie shtetërore nuk janë përfshirë në paragrafin “personeli dhe pajisjet”, në buxhetin e ministrisë në fjalë, por në paragrafin “shpenzimet” në buxhetin e agjencisë shtetërore. Numri i stafit të agjencisë publikohet si një aneks i veçantë në buxhetin e ministrisë. Në këtë mënyrë shprehen pavarësia dhe largësia e agjencisë shtetërore në marrëdhënien e saj me ministrinë. Megjithatë, përdoren klasifikime të përgjithshme në lidhje me kontabilitetin e qeverisë. Ndryshimet në buxhetin e agjencisë shtetërore duhet t'i kalohen Parlamentit gjatë vitit fiskal: ato përfshihen në Ligjin për Buxhetin Përfundimtar i cili mbyll vitin fiskal.

Siç u tha, një agjenci shtetërore ka një llogari të veçantë në Ministrinë e Financave të veçantë nga ajo e ministrisë së linjës. Megjithatë kjo është e mirë-përcaktuar brenda sistemit të Thesarit të qeverisë për menaxhimin e parave dhe pagesave të administruara nga Ministria e Financave. Pagesat nga një agjenci që kryen një program për pagesat e qeverisë (subvencione, ndihmë sociale) për përfituesit përkatës kryhen nëpërmjet llogarisë së ministrisë së linjës. Në këtë mënyrë, programi përfitues jo vetëm buxhetohet veçmas nga buxheti i agjencisë, por gjithashtu mbahet gjithashtu veçmas gjatë ekzekutimit. Meqenëse agjencitë shtetërore mbeten plotësisht pjesë e shtetit, ka një detyrim të hapur për të mbuluar çdo borxh të agjencisë shtetërore. Meqenëse agjencitë shtetërore veprojnë mbi bazën e një sistemi të kontabilitetit rritës, deficitet në fund të vitit nuk ka nevojë të mbulohen menjëherë. Për më tepër, meqë sistemi përfshin një përfaqësim të zhvillimit të aseteve kapitale të agjencisë, ai ka trashëguar stimuj për të rregulluar një situatë ku deficitet sistematikisht i tejkalojnë planet.

Përveç tre formave të pagesave nga ministria (kontribute të përgjithshme, kontribute për investimet, dhe pagesa për shërbimet e kryera ose produktet e krijuara), burimet buxhetore të agjencisë shtetërore mund të përfshijnë të ardhurat nga ministrinë e tjera apo palët të treta. Si një nxitje për efikasitetin financiar dhe menaxherial, të ardhurat nuk do të largohen në tërësinë e tyre nga ministria e linjës. Në dekretet kushtetuese apo në protokollin e agjencisë shtetërore, është hartuar një kuadër marrëveshjesh duke specifikuar administrimin e tepricave buxhetore, që vijnë si rezultat i menaxhimit efikas. Të ardhurat e pritshme të

²⁶

Memorandumi Shpjegues për Paragrafin 71 të Ligjit për Llogaritë e Qeverisë, 1995.

agjencisë janë marrë parasysh në përcaktimin e kontributit të përgjithshëm të ministrisë dhe/ose të çmimit të produkteve.

Në fund të vitit, një agjenci shtetërore do të duhet t'i japë ministrisë së linjës llogari të plotë financiare. Çdo nënvlerësim i të ardhurave të agjencisë në kohën e përgatitjes së buxhetit (në mënyrë që të marrin një pjesë më të madhe të buxhetit) do të zbulohet në atë kohë. Statutet institucionale apo protokollit i agjencisë rregullojnë atë çfarë ndodh me tepricat financiare në fund të vitit. Në praktikë, ka shpesh një kombinim të rrugëve: një pjesë mund të shkojnë si dividend në buxhet, një pjesë tjetër mund të përdoret për të lejuar uljet e çmimeve, ndërsa, pas sistemit të rritjes së kontabilitetit, pjesa më e madhe do të çojë në rritje të burimeve të fondeve (të cilat do të përdoren në buxhetet për investim në vitet e ardhshme).

D. Menaxhimi i performancës, kontrolli i brendshëm dhe auditimi i jashtëm

Në mënyrë që të bëhen agjenci shtetërore, shërbimet candidate duhet të shpjegojnë se si do të vlerësohet sistematikisht përmirësimi i efikasitetit të tyre në të ardhmen. Treguesi kryesor i përdorur është çmimi i kostos për produkt apo shërbim të dhënë. Këto produkte ose shërbime duhet të jenë të matshme në aspektin sasior dhe cilësor. Objektivi i performancës që do të përcaktohet nga agjencitë rrjedh nga ky përmirësim i kërkuar i efikasitetit. Në ciklin e zakonshëm të buxhetit, raporte të rregullta mbi performancën i jepen ministrit të linjës. Përveç kësaj, agjencitë shtetërore i ofrojnë ministrit të sektorit një panoramë shumëvjeçare të objektivave të efikasitetit të planifikuar.

Kontrolli i brendshëm

Një kusht i ri pranimi për agjencitë shtetërore është pajisja me një sistem planifikimi dhe kontrolli të orientuar drejt produktit. Kjo përfshin një kuadër të detyrueshëm të kontrollit të brendshëm me të cilin drejtuesit e agjencisë duhet të jenë në gjendje të monitorojnë dhe të udhëheqin proceset e saj të prodhimit. Standardet e qeverisë për kontrollin e brendshëm zbatohen.

Auditimi i jashtëm

Si një pjesë përbërëse e shtetit, Gjykata e Auditimit të Holandës auditon agjencitë shtetërore. Gjykata heton rregullsinë dhe efikasitetin e punës së agjencisë si dhe menaxhimin financiar të saj. Ashtu si të gjitha raportet e auditimit, këto i drejtohen Parlamentit. Përpara këtij hapi, ministri i sektorit ka të drejtë për të lexuar dhe për t'iu përgjigjur gjetjeve të Gjykatës.

“Shërbimet e rritjes së kontabilitetit”: agjencitë shtetërore après la lettre

Ia vlen të përmendet se, përveç agjencive shtetërore, shërbimeve të tjera zbatuese të ministrive kombëtare mund t'u jepet leje për të përdorur sistemin e kontabilitetit rritës.

4. Sektorët vertikalë: universitetet, spitalet dhe muzetë

Përveç karakteristikave të përgjithshme të përmendura më sipër të menaxhimit dhe kontrollit financiar të agjencive holandeze, tre sektorë meritojnë vëmendje të veçantë: spitalet, universitetet, dhe muzetë. Siç është përmendur herë tjetër në këtë raport, ne përqendrohemi në institucione të cilat, pavarësisht nga pozicioni i tyre i pavarur, janë të pozicionuar shumë mirë në sferën publike. Megjithatë duhet të mbahet në mend, se ka një numër muzesh private në Holandë dhe, megjithëse në një shkallë më të vogël, mund të gjenden edhe klinika private dhe një universitet privat.

Spitalet

Holanda gëzon një nivel të lartë të kujdesit shëndetësor me një normë të (detyrueshme) të sigurimit i cili mbulon 100 për qind. Shpenzimet e përgjithshme të sektorit të kujdesit shëndetësor arritën në 66.4 miliardë në vitin 1998 që do të thotë 21 për qind të shpenzimeve të përgjithshme neto të qeverisë kombëtare dhe të fondeve sociale. Parimet kryesore të sistemeve holandeze janë: *solidariteti* (mes të rinjve dhe të moshuarve, të njerëzve të shëndetshëm dhe të sëmurëve, të të pasurve dhe të varfërve), disponueshmëria, “mundësia për të paguar”, dhe liria për të zgjedhur (ndërmjet institucioneve, mjekëve, etj)²⁷. Ministri i Kujdesit Shëndetësor është përgjegjës për ruajtjen e këtyre vlerave. Ka 156 spitale në Holandë, shumica e të cilëve janë spitale të përgjithshme (pranë qendrave universitare). Vetëm rreth 15 për qind e spitaleve të përgjithshme i përkasin

²⁷ Ministria e Shëndetit Publik, Ndihmës Sociale dhe Sporteve, *Jaaroverzicht Zorg 1997* (Raporti Vjetor për Kujdesin, 1997), 1997.

sektorit publik, pjesa e mbetur (85 për qind) është në pronësi private dhe qeveriset në mënyrë të pavarur si subjekt jofitimprurës.

Ka katër burime të fondeve në sektorin e shëndetësisë. Sigurimi shoqëror dhe shëndetësor i detyrueshëm sjell rreth 70 për qind të buxhetit. Burime private dhe publike kontribuojnë respektivisht me një tjetër 12 dhe 9 për qind. Pagesat direkte përbëjnë balancën me rreth 9 për qind (Agjencia Qendrore për Tarifat e Kujdesit Shëndetësor, 1995). Për shkak të përgjegjësisë së saj të veçantë për kujdesin shëndetësor, shteti (Ministria e Kujdesit Shëndetësor) gëzon një pozitë të fortë në sektorin e shëndetësisë. Ndër të tjera, ndërhyrja e qeverisë përfshin botimin e një plani vjetor për shpenzimet shëndetësore (përmban një buxhet të përgjithshëm indikativ) dhe një rregullim të ngushtë për dy skemat²⁸ e sigurimit të detyrueshëm. Ministri i Financave mbikëqyr kuadrin buxhetor për kujdesin shëndetësor.

Me gjithë disa përpjekje për të filluar disa propozime për reforma rrënjësore në vitet e fundit, piketat bazë të sistemit janë ende Ligji për tarifën për kujdesin shëndetësor i vitit 1982 (HCTL) si dhe Ligji për furnizimin e spitaleve. Ligji për furnizimin e spitaleve është një instrument i qeverisë qendrore për planifikimin, i cili rregullon se cilat institucione lejohen të ofrojnë kujdes spitalor dhe sipas cilave kushte. Ligji për tarifën zbatohet dhe monitorohet nga Agjencia Qendrore për Tarifën për Kujdesin Shëndetësor. Objektivi i Ligjit për tarifën për kujdesin shëndetësor (HCTL) është promovimi i një sistemi të ekuilibruar të tarifave, që çon në një kontroll më të mirë të buxhetit të përgjithshëm.

Si rezultat i kësaj, që nga viti 1983, në bisedimet dypalëshe, spitalet dhe kompanitë e sigurimit përcaktojnë buxhetin e spitaleve duke marrë parasysh vëllimin e prishëm të prodhimit të spitaleve (shtrimet, ditët e mjekimeve, operacionet) dhe duke zbatuar udhëzimeve e ligjit për tarifën (numri i shtretërve, mjekëve, infermiereve, të ardhurat nga sektori mjekësor, kostot standarde, e të tjera). Në këtë mënyrë, buxheti - që duhet të miratohet nga Agjencia Qendrore - i korrespondon një volumi të prishëm të shërbimeve spitalore në kategori dhe çmime të ndryshme për njësi të shërbimit. Pasi përcaktohet, buxheti që miratohet garanton siguri për spitalet. Në rast se pagesat aktuale për spitalet nga kompanitë e sigurimit dhe/ose i siguruari devijojnë nga pritshmëria (për shkak të vëllimit të ndryshëm të prodhimit spitalor), teprica ose deficit i rezultuar do të eliminohen në vitin pasardhës nga rregullimet e çmimit.

Është ekipi menaxhues i spitalit - i përbërë nga një bord mbikëqyrës dhe një bord i drejtorëve - që është përgjegjës për efikasitetin e përdorimit të mjeteve buxhetore. Përveç kësaj, ai është përgjegjës për mbajtjen e një niveli të duhur të infrastrukturës së kujdesit shëndetësor - në aspektin cilësor dhe sasior. Administratorët e spitalit duhet të balancojnë buxhetin e negociuar të spitalit me kostot administrative (pagat, kostot e sigurimeve shoqërore, shpenzimet e ushqimit, dhe pajisjet mjekësore): shpenzimet administrative nuk mund të tejkalojnë buxhetin e planifikuar të spitalit. Pavarësisht nga udhëzimet me të cilat është hartuar buxheti, administratorët e spitalit kanë liri të konsiderueshme të zëvendësojnë zërat e dhënë brenda buxhetit.

Megjithatë, duhet të mbahet parasysh se spitalet holandeze zor se mund të përshkruhen si "entitete të plota". Interesat e ekipit drejtues dhe të stafit të mjekësor nuk janë domosdoshmërisht të njëjta. Përveç kësaj, buxhetit të spitalit dhe i stafit mjekësor rregullohen në mënyra të ndryshme dhe të ndara nga njëra-tjetra. Ndërsa ekipi drejtues i spitalit mbron interesat e menaxhimit financiar, specialistët do t'i japin përparësi logjikës mjekësore.

Universitetet²⁹

Përveç Universitetit Nijenrode i cili është privat dhe qeveriset në mënyrë private, ka katërmbëdhjetë universitete në Holandë. Universiteti më i vjetër në vend, Universiteti Leyden, u themelua në vitin 1575. Ka tre universitete teknologjike, nëntë "të rregullt" dhe një universitet bujqësor. Ky i fundit është nën juridiksionin e Ministrisë së Bujqësisë.

Universitetet e Holandës kanë një strukturë demokratike të menaxhimit. Një bord ekzekutiv, i përbërë nga një kryetar dhe Rektori Magnificus, përbën kreun e çdo ekipi menaxhues të universitetit. Ministri i Arsimit emëron bordin. Këshilluar nga dekanët e fakulteteve të universitetit, bordi ekzekutiv është përgjegjës për menaxhimin e universitetit dhe për strategjinë afatgjatë. Këshilli i Universitetit, detyra më e rëndësishme e të

²⁸ Shiko Studimin Nr.2 të OECD-së për Politikën Shëndetësore, *Reforma e kujdesit shëndetësor* (OECD1992), Kapitulli 7: "Reforma e sistemit shëndetësor në Holandë".

²⁹ Shumica e informacionit të paraqitur këtu është marrë nga broshura "Universitetet në Holandë" nga Shoqata e Universiteteve në Holandë (VSNU), Utrecht1996 dhe Ligji për arsimin e lartë dhe kërkimin shkencor të vitit1993.

cilit është rregullimi i buxhetit të universitetit, monitoron bordin. Ky këshill përfshin personelin akademik dhe jo akademik si dhe studentët.

Universitetet në Holandë kanë tre burime kryesore të të ardhurave: Qeveria kombëtare (Ministria e Arsimit, Kulturës dhe Shkencës), Organizata Holandeze për Kërkimin Shkencor, dhe “tregu”. Në fakt, këto janë fjalë për fjalë të njohura si burimi i parë, i dytë, dhe i tretë i parave. Financuesi kryesor është shteti, i cili ofron deri në 64 për qind të buxhetit të universitetit. Të ardhurat që rrjedhin nga kërkimet e financuara ose të subvencionuara nga Organizata Holandeze për Kërkimin Shkencor përbën 10 për qind të buxheteve të universiteteve. Veprimtaritë e ndërmarra për palët e treta përbëjnë një të katërtën e buxhetit të universitetit. Këto të ardhura rrjedhin kryesisht nga studime mbi bazën e kontratave për të dyja, kompanitë e sektorit privat dhe degët e qeverisë. Gjatë dhjetë viteve të fundit, përqindja e të ardhurave që vijnë nga kontributi i shtetit ka qenë në rënie.

Kontributi i qeverisë kombëtare për buxhetin përcaktohet çdo vit. Ai përbëhet nga tre komponentë të ndryshëm: një shumë e përgjithshme e njëhershme në para, një buxhet për të mbuluar shpenzimet e daljes në pension të parakohshëm dhe nxjerrjes së papunë të stafit të universitetit, dhe një shumë për investime në objektet universitare. Përveç kësaj, pjesë më të vogla të buxhetit jepen për kurset pasuniversitare për mësuesinë dhe për universitetet pranë qendrave spitalore. Shuma e parave llogaritet mbi bazën e një formule financimi, në të cilën futen shpenzimet për arsim (mbështetur në numrin e studentëve dhe numrin e llojeve të diplomave të dhëna), kërkim shkencor (bazuar në disertacionet për Doktor i Shkencave dhe një pjesë të pavarur) dhe shpenzimet për integrimin ndërmjet kërkimit shkencor dhe arsimit.

Megjithatë në parim, universitetet e Holandës gëzojnë një pavarësi shumë të madhe në menaxhimin e tyre financiar dhe mund të përdorin këto fonde në atë mënyrë që ata e konsiderojnë të jetë e përshtatshme. Ata varen nga Ministria e Arsimit, Kulturës dhe Shkencës. Përpara vitit 1980, shteti ka qenë i përfshirë deri në deri në hollësitë më të vogla në arsimin universitar, kërkimin shkencor, dhe politikën e strehimit dhe personelit. Ditët e sotme, universitetet janë kryesisht vetë përgjegjës për menaxhimin e çështjeve brenda institucioneve. Kjo përfshin vendimet për të regjistruar titullin e tokës, për të nxjerrë forma të reja ligjore, dhe për të menaxhuar asetet e tjera. Ky zhvillim u ratifikua zyrtarisht me Ligjin për Arsimin e Lartë dhe Kërkimin Shkencor të vitit 1993. Megjithatë, shteti e ruan ndikimin e vet në një sërë fushash (për shembull, në sistemin e granteve për studentët, ndërkombëtarizimin e arsimit universitar dhe kërkimit shkencor, dhe cilësinë e programeve të arsimit universitar).

Ligji për Arsimin e Lartë dhe Kërkimin Shkencor mënjanoi rolin e shtetit në menaxhimin financiar, nga kontrolli parandalues *ex-ante* në sanksionimin e kontrollit *ex post*. Cilësia dhe sasia e prodhimit universitar (studentë të diplomuar, disertacione për doktoraturën, produkte të tjera kërkimore) në lidhje me mjetet e përdorura janë thelbësore për marrëdhënien e re midis Ministrisë së Arsimit, Kulturës dhe Shkencës dhe universiteteve. Universitetet kanë zhvilluar plane për cilësinë e menaxhimit. Vlerësimi i jashtëm i cilësisë plotëson këto sisteme dhe synon të përcaktojë cilësinë e arsimit dhe të kontribuojë për menaxhimin me cilësi. Universitetet duhet të paraqesin një raport vjetor të auditimit, duke ofruar informacion si për shpenzimet (përfshirë “burimet e kostove”) ashtu edhe për prodhimin (numri i studentëve të diplomuar dhe i disertacioneve për Doktor i Shkencave). Të ardhurat nga “burimi i tretë i parave” (studime me kontrata) duhet të përfshihet në buxhetet dhe llogaritë financiare të paraqitura nga universitetet në ministri.

Muzetë

Në Holandë, ka mbi 700 muze, shumica e të cilëve janë në pronësi private dhe funksionojnë në mënyrë private. Nga 192 muze në pronësi publike në Holandë, 51 janë muze shtetërore. (Vollebergh 1997)

Duke filluar në vitin 1990, muzetë e mëparshëm shtetërorë të Holandë u shndërruan në subjekte juridike private. Arsytimi pas këtij veprimi është të zvogëlohet madhësia e qeverisë dhe të arrihen kursime. Si formë, shoqëria me përgjegjësi të kufizuar (*Vennootschap Naamloze* ose NV) u hoq për arsye fiskale. Në vend të saj, muzetë u shndërruan në fondacione dhe Bordet Mbikëqyrëse emërohen dhe shkarkohen nga Ministri i Kulturës. Bordi Mbikëqyrës emëron ekipin drejtues të fondacionit (Bordi i drejtorëve). Ky është kanali nëpërmjet të cilit sigurohet llogaridhënia. Ashtu si fondacionet, muzetë janë të hapur për financues privatë dhe ata vullnetarë. Krijimi i fondacioneve të reja u bë duke përdorur rregullore standarde, të cilat marrin miratimin e parlamentit.

Shteti i Holandës mbetet pronari i ligjshëm i koleksioneve të Muzeut. Muzetë kanë koleksione me hua dhe ata paguajnë qira për ndërtesat në të cilat ata veprojnë (një kontratë 30 vjeçare me shërbimin e fushës së Ministrisë së Financave). Ekipi drejtues i muzeut mund të marrë objekte për koleksionin e muzeut (në

pronësi të shtetit!) vetëm me prokurë. Përveç kësaj, në konsultim me Shërbimin e fushës, ekipi drejtues i muzeut mund të vendosë të lëshoje me qira pjesë të pronës së tij. Buxheti i muzeut përbëhet nga një subvencion i shtetit, plotësohet me të ardhurat nga tarifat e hyrjes, donacione dhe burime të tjera të të ardhurave. Pavarësisht eksperimenteve me buxhetet e orientuara drejt produktit në fillim të viteve 1990, Ministria e Kulturës zgjodhi modelin e subvencionit: në bazë të planeve vjetore dhe marrëveshjet për arritje të matshme (numri i vizitorëve, ekspozitave, blerjeve), muzeu merr një buxhet shumëvjeçar në formën e një shume të njëhershme. Planet dhe vlerësimet vjetore të të ardhurave dhe shpenzimeve duhet të përmbushin kushtet e caktuara nga Ministri i Kulturës. Muzetë sipërmarrës nuk ndëshkohen: të ardhurat shtesë nuk do të zbriten nga subvencionet. Muzetë holandeze janë të përjashtuar nga taksa e vlerës së shtuar.

BIBLIOGRAFIA

- Coops, R.H.; B.M.J. Pauw; Y.C.T.M. van Rooy en J. Weitenberg (1995), *Van overheid naar markt*, SDU Uitgevers, Den Haag.
- De Groot, H (1994), "Privatisering van de eerste zes rijksmusea", in *Bb*, No. 22, 11 November 1994.
- De Snaijer, J.B. (1995), "Publieke taak en private markt vanuit het perspectief van het vennootschapsrecht", in *Publieke taak, private markt*, Kluwer, Deventer 1997.
- Haffner, R.C.G. & K.G. Berden (1998), "The Netherlands", in *Survey of Budgeting Developments* (prepared for the OECD/PUMA 19th Annual Meeting of Senior Budget Officials), OECD/PUMA, February 1998.
- Peters, J.A.F. (1997), "Voorkeuren in vormgeving van (zelfstandige) bestuursorganen", in *Tijdschrift Privatisering*, Jrg. 4, No. 5, 3 June 1997.
- Roberts, S. (1997), "The Implementation of Dutch Public Management Reforms 1980 — 1996", in *Public Management Reforms: Five Country Studies*, Ministry of Finance (Finland), 1997.
- Schreuder, C.A. (1994), *Publiekechtelijke taken, private rechtspersonen*, Kluwer, Deventer 1994.
- Van de Ven, A.T.L.M. (1995), "Verzelfstandiging: vormen en begrippen", in *Financieel overheidsmanagement*, mei 1995, pp.2-14.
- Van de Ven, A.T.L.M. (1997), *Structural Adjustment and Economic Incentives in the Dutch Public Sector* (paper written for IASIA), Ministry of Finance, 26 March 1997.
- Van Rossum, A.A. (1997), "Het gebruik van privaatrechtelijke rechtspersonen" (NV of BV) in het kader van privatisering, in *RM Tremis*, 1997, No. 3.
- Van Rossum, N. & M. Visser (1997), "Jaarlijks worstelen met het krappe budget", in *Elsevier magazine*, 20 September 1997.

KAPITULLI 5. RAPORTI I VENDIT, PORTUGALIA

Nga Z.Nuno Vitorino

(Dëshirojmë t'i shprehim falënderimet tona për ndihmën dhe komentet e saj Znj. Maria Adelaide Ruano)

1. Hyrje

Për shkak të karakteristikave të veçanta të sistemit politik dhe administrativ në Portugali, përshkrimi i sistemit të agjencive publike duhet të fillojë me një shpjegim të shkurtër të rregullimeve të gjera kushtetuese si edhe me disa komente mbi zhvillimet e fundit.

Pas historisë kushtetuese, ky dokument do të pasqyrojë një përshkrim të përgjithshëm të organizimit administrativ së bashku me një klasifikim të agjencive publike dhe karakteristikat shoqëruese. Po ashtu, në kuadër të paraqitjes së rregullave dhe procedurave të përgjithshme, do të përqendrohemi tek menaxhimi dhe kontrolli financiar, drejtimet më të rëndësishme të administrimit financiar publik dhe tek nocioni dhe përmbajtja e shkallëve të ndryshme të pavarësisë së entit publik.

Për të përfunduar paraqitjen e karakteristikave dhe të rregullave të zbatuara në entet publike, ky dokument do të përfshijë një paraqitje të një plani të ri të kontabilitetit përfshirë karakteristikat e tij, llogaritë e përcaktuara dhe parimet e kontabilitetit të marra në konsideratë.

Po ashtu, diskutohen disa referenca për rregullat mbi prokurimin e mallrave, shërbimeve dhe kontratave të punëve publike. Pas tyre, jepet një përshkrim i organeve kryesore të kontrollit.

Në këtë dokument përshkruhen shkurtimisht edhe rregullat e veçanta për kompanitë shtetërore dhe kompanitë me pronësi të përzier. Paraqitja e sistemit horizontal të agjencive publike në Portugali përfundon me një përmbledhje nën titujt si statusi juridik, karakteristikat kryesore të bilancit dhe buxheti dhe së fundi menaxhimi i performancës, kontrolli dhe auditimi.

Së fundi, ka një përmbledhje të shkurtër të zbatimit të diferencuar të këtij sistemi horizontal në sektorët e arsimit, shëndetësisë dhe kulturës.

2. Administrata publike në Portugali — një pamje e përgjithshme

2.1 Sfondi kushtetues

Megjithëse që në fillim të këtij shekulli³⁰ është miratuar në kushtetutë organizimi demokratik i pavarur i degëve të pushtetit legjislativ, ekzekutiv dhe gjyqësor, Portugalia ka njohur – kryesisht për arsye politike dhe historike – një njohje të jashtëzakonshme të kompetencës legjislative të qeverisë. Megjithëse e pakësuar paksa pas revolucionit të vitit 1974, kjo karakteristikë ekziston akoma.

Sipas Kushtetutës aktuale, qeveria ka kompetencë jo vetëm të miratojë ligje dhe rregullore për zbatimin e parimeve të përcaktuara në ligjet e parlamentit, por ka edhe kompetenca shtesë të hartojë ligje për çështje që nuk janë “të rezervuara” për Parlamentin, dhe, gjithashtu në fusha ku përgjegjësitë legjislative janë deleguar nga Parlamenti ashtu siç parashikohet në Kushtetutë³¹.

Kushtetuta identifikon qartë çështjet për të cilat kompetenca legjislative mund të delegohet nga Parlamenti tek qeveria. Lista përfshin çështjet e mëposhtme që kanë ndikim në menaxhimin dhe kontrollin e agjencive publike:

- përcaktimin e sektorëve të pronësisë përfshirë sektorët në të cilët kompanitë private dhe entet e ngjashme nuk lejohen të veprojnë; pjesa e dytë e këtij formulimi që e ka origjinën tek orientimi i ri i Kushtetutës së vitit 1974 nuk është në përputhje me politikat aktuale dhe nuk ka efekt praktik tek veprimtaritë e sektorit privat;

³⁰ Portugalia miratoi që nga viti 1910 një organizim republikan; regjimi kushtetues nga fillimi i shekullit të kaluar ishte një monarki kushtetuese.

³¹ Në fakt, ka një hierarki të akteve ligjore, sipas natyrës së tyre dhe kompetencës për miratimin e tyre. Natyrisht, qeveria ka gjithashtu kompetencën t'i paraqesë propozime legjislative Parlamentit.

- bazën për politikën bujqësore dhe përcaktimin e dimensioneve minimale dhe maksimale të njësive të shfrytëzimit privat të bujqësisë;
- rregullat ligjore të qeverisjes vendore;
- sistemin e financave lokale;
- shoqatat publike, garancitë e qytetarëve dhe përgjegjësinë administrative;
- përkufizimin dhe regjimin e aseteve publike;
- statutin e kompanive shtetërore.

Duhet të vihet në dukje se delegimi i kompetencës ligjberëse nga Parlamenti tek qeveria nuk është vetëm në teori. Delegimi praktikohet vazhdimisht, kryesisht kur partia politike në pushtet ka shumicën në parlament.

Në varësi të këndvështrimit, këto rregullime kushtetuese mund të thuhet që prodhojnë ose një elasticitet më të madh në administratën publike, ose një zvogëlim të fleksibilitetit.

Elasticiteti është më i madh në kuptimin që përgjithësisht qeveritë janë më të arsyeshme dhe më të shqetësuara për lëvizjet dhe presionin e ekonomik, shoqëror dhe të opinionit publik sesa parlamentet – dhe prandaj, më të gatshme të përshtatin rregullat dhe regjimet ekzistuese me rrethanat që janë në ndryshim.

Nga ana tjetër, elasticiteti zvogëlohet kur qeveria mbështetet jashtëzakonisht shumë në kompetencat e veta ligjberëse për të ndërmarrë, me instrumente dhe procedura ligjore, vendime dhe rregullime që do të përcaktoheshin më mirë përmes mjeteve të menaxhimit publik.

2.2 *Organizimi i gjerë administrativ*

Organizimi administrativ në Portugali është shumë i centralizuar dhe — i ndërtuar në një masë të madhe sipas modelit francez.

Deri kohët e fundit, Kushtetuta lejonte dy nivele të qeverisjes, qeverisjen qendrore dhe atë vendore. Pushtetet vendore në Portugali janë relativisht të vogla³² dhe tradicionalisht kanë kompetenca dhe burime të kufizuara.

Kushtetuta e vitit 1976 përcaktoi decentralizimin e kompetencave dhe të burimeve tek bashkitë dhe gjithashtu parashikoi krijimin e një niveli të ndërmjetëm të qeverisjes — atë rajonal.

Megjithatë, qarqet ende nuk janë krijuar³³, me përjashtim të ishujve të Azoreve dhe Madeira që u bënë qarqe të pavarura.

Shumë përgjegjësi të rëndësishme janë transferuar nga shteti tek pushteti vendor së bashku me burimet financiare përkatëse, megjithatë pushteti vendor është ende përgjegjës për menaxhimin e vetëm më pak se 10 për qind të burimeve financiare të shtetit.

Brenda administratës së centralizuar portugeze gjithnjë ka pasur një kontroll të qartë të Ministrisë së Financave, kryesisht për menaxhimin e buxhetit e të thesarit si edhe për kontrollin financiar.

Kompetenca për menaxhimin e përgjithshëm të personelit në sektorin publik që ishte e integruar për pak kohë në një Ministri të re për Reformën Administrative, drejtohet tashmë nga Sekretari i Shtetit për Administratën Publike dhe Modernizimin Administrativ në Ministrinë për Reformimin e Shtetit dhe të Administratës Publike.

Një nga risitë më të rëndësishme që prek agjencitë publike ishte krijimi i një institucioni të ndarë nga Ministria e Financave për të planifikuar dhe menaxhuar buxhetin për investimet³⁴.

Pas vitit 1986, me anëtarësimin e Portugalisë në Bashkimin Europian, një qasje më liberale kundrejt politikave dhe menaxhimit publik çuan në zhvillime të rëndësishme si privatizimi i kompanive publike

³² Portugalia ka afërsisht 300 bashki, me një popullsi mesatare prej 30 mijë banorësh dhe me disbalanca të mëdha (bashkia e Lisbonës, që është më e madhja, ka rreth 600 mijë banorë). Në nivelin poshtë bashkive janë rreth 4 000 "Freguesias" (të organizuar sipas *parishes*).

³³ Qeveria e mëparshme përcaktoi si pwrparwsi krijimin e qarqeve administrative; megjithatë, meqënëse rezultati i referendumit të vitit 1999 ishte negativ, qarqet administrative nuk do të krijohen në të ardhmen e afërt.

³⁴ Megjithatë, buxheti për investimet është plotësisht i integruar në buxhetin e shtetit, dhe përgatitet e menaxhohet nga Ministria e Financave dhe Ministria përgjegjëse për planifikimin ekonomik.

dhe, në disa situata, në përdorimin e rregullave dhe të procedurave të menaxhimit të sektorit privat për entet publike.

2.3 Kategoritë e agjencive publike

Brenda kontekstit të larmishëm të administratës publike në Portugali, është e mundur të identifikohen katër kategori të mëdha të organeve publike:

- Së pari, ato organe publike që janë të integruara në strukturën e ministrive dhe që u nënshtrohen qartë mbikëqyrjes dhe udhëzimeve të anëtarëve të qeverisë;
- Së dyti, ato organe publike që megjithëse kanë një lloj pavarësie, e diktuar ose për shkak të natyrës së përgjegjësive të tyre, ose për arsye praktike (si fakti që ata kanë një mandat të kufizuar territorial) janë ende plotësisht të integruara brenda qeverisë;
- Kategoria e tretë përbëhet nga ente që kanë organin e tyre të menaxhimit dhe zakonisht marrin personalitet të veçantë ligjor. Organizata të tilla mbeten nën autoritetin e qeverisë përmes instrumenteve të tërthortë. Ato kryejnë aktivitetet e tyre nën përgjegjësinë e organeve të tyre qeverisëse, ato kanë asetet, të ardhurat, buxhetin dhe personelin e tyre dhe janë përgjegjëse për borxhet e mundshme. Megjithatë, ato marrin ende udhëzime dhe orientime mbi aktivitetet e tyre dhe mënyrat e zbatimit të tyre, politikat e tyre mbeten nën mbikëqyrjen dhe kontrollin e qeverisë dhe nuk lejohen të emërojnë drejtuesit e tyre në mënyrë të pavarur;
- Kategoria e fundit përfshin ato ente me një status ligjor dhe menaxherial pothuajse privat megjithëse shteti merr pjesë në kapitalin e tyre dhe anëtarët e qeverisë ushtrojnë një nivel mbikëqyrjeje.

Për shkak se kategoria e tretë është subjekti kryesor i këtij studimi, është e rëndësishme të identifikohen arsyet kryesore që, sipas përvojës portugeze, justifikojnë jo vetëm krijimin e organeve të tilla publike – ose agjencive publike - por edhe shtimin e numrit të tyre.

Arsye pozitive mund të përcaktohen si (i) kompleksiteti teknik i funksioneve dhe përgjegjësive të organizatave të tilla, (ii) kërkesat menaxheriale për performancën e tyre efektive ose (iii) rëndësia e efektit të aktiviteteve të tyre ose në terma ekonomike dhe shoqërore ose në opinionin publik. Por mund të identifikohen edhe dy arsye negative: (iv) dëshira për t'iu larguar procedurave të përgjegjshmërisë publike, disiplinës së menaxhimit të personelit dhe kontrollit të buxhetit dhe (v) dëshira për të pakësuar monitorimin dhe kontrollin financiar dhe politik, kryesisht nga Gjykata e Llogarive dhe Parlamenti.

2.4 Administrimi financiar publik

Si rezultat i reformës së fundit për përgjegjshmërinë publike u ofrua një kontribut i rëndësishëm për sqarimin formal të klasifikimit të enteve publike.

Parimet kryesore të kësaj reforme, që u miratua në vitin 1990³⁵ janë si më poshtë:

- Shpenzimet nuk i nënshtrohen më lejes paraprake nga Ministria e Financave (duke siguruar kështu, në terma të përgjithshme, një pavarësi më të madhe të shërbimeve publike);
- Administrimi financiar publik kryhet mbi bazën e dy sistemeve themelore: rregulli i përgjithshëm që përcaktohet si “pavarësi administrative”, dhe një sistem i veçantë që përcaktohet si “pavarësi administrative dhe financiare”. Me disa përjashtime dhe rregulla kalimtare, pavarësia administrative dhe financiare u jepet të gjitha shërbimeve publike në të cilat të ardhurat e veta i kalojnë dy të tretat e shpenzimeve të tyre të përgjithshme;
- Kontabiliteti publik organizohet në dy sisteme: sistemi i kontabilitetit për paratë kesh (regjistri i transaksioneve për paratë në dorë) duhet të përdoret nga shërbimet publike me një pavarësi administrative; sistemi i kontabilitetit të garancive (regjistri i detyrimeve të parashikuara) duhet të përdoret nga shërbimet publike me pavarësi administrative dhe financiare;

³⁵

Në fakt, kjo reformë është një proces kompleks legjislativ që përfshin disa amendime të Kushtetutës portugeze (në lidhje me strukturën e buxhetit dhe parimet dhe metodat e menaxhimit të buxhetit), dy ligje të miratuara nga Parlamenti dhe një projekt-ligj të miratuar nga qeveria.

- Një sistem i ri i pagesave duhet të futet duke përdorur transfertat bankare ose dhënien e kredive për llogaritë financiare.

Zbatimi këtyre reformave në vitin 1992 solli futjen e dy risive të tjera të mëdha.

I pari përcaktoi tre kritere për lejet për shpenzimet nga organet publike (leje që më parë kërkonin miratimin paraprak të Ministrisë së Financave). Këto tre kritere përshkruhen më poshtë:

- pajtueshmëria me ligjin, d.m.th. shpenzimet duhet të bëhen në përputhje me ligjin;
- rregullsia financiare, në kuptimin që shpenzimet duhet të bëhen sipas buxhetit dhe duhet të klasifikohen korrekt;
- parimet e ekonomisë, efikasitetit dhe efektivitetit që synojnë të garantojnë se ato i korrespondojnë vlerës maksimale për një kosto minimale.

Risia e dytë, që i drejtohet vetëm enteve publike me pavarësi administrative dhe financiare, vendosi procedura kontrolli të tri llojeve:

- vetë-kontrolli³⁶ (i quajtur gjithashtu kontrolli i brendshëm ose kontrolli i menaxhimit) që duhet të organizohet nga dhe nën përgjegjësinë e bordeve të tyre administrative;
- auditimi i brendshëm³⁷ i kryer nga njësi të veçanta të auditimit përmes procedurave të rregullta të auditimit;
- kontrolli i jashtëm i kryer nga Gjykata e Llogarive³⁸.

Duhet të vihet në dukje se këto parashikime nuk zbatohen për ente dhe organizata publike që kanë shkallë më të lartë pavarësie – kryesisht kompanitë shtetërore.

2.5 Karakteristikat ligjore dhe administrative të agjencive

Pavarësia administrative

Entet e klasifikuara në këtë kategori kanë kompetencë të kryejnë veprime administrative përfundimtare brenda mandatit aktual të tyre (d.m.th. veprime që janë në përputhje me kompetencat dhe përgjegjësitë e tyre, brenda shumave të arsyeshme dhe duke iu nënshtruar kompetencave të drejtimit dhe të kontrollit të ministrit të tyre).

Kjo kategori përfshin të gjitha shërbimet të ardhurat e të cilave arrijnë në më pak se dy të tretat e shpenzimeve të tyre dhe përbëjnë kështu pjesën më të madhe të shërbimeve publike.

Karakteristikat vepruese të këtij sistemi janë si më poshtë:

- Menaxhimi financiar kryhet nga një këshill administrativ i përbërë nga tre anëtarë dhe me përgjegjësi të veçanta në fushën financiare.
- Alokimet e buxhetit bëhen në buxhetin e shtetit.
- Një parashikim për kërkesën për para kesh duhet t'i paraqitet çdo muaj Ministrisë së Financave me kërkesë për lëvrimin e fondeve të nevojshme. Kjo kërkesë mbulon edhe transfertat e buxhetit edhe burimet e veta, përdërisa të ardhurat e veta duhet të depozitohen në thesar. Tërheqja mujore e parave në kesh është e kufizuar në një maksimum prej një e dymbëdhjeta e buxhetit vjetor nëse nuk është miratuar nga ministri i linjës dhe ministri i financave një sasi më e lartë.
- Ministria e Financave, përmes Drejtorisë së Përgjithshme të Buxhetit³⁹ (që përfaqësohet nga delegacioni i tij në çdo ministri), garanton koordinimin dhe centralizimin e sistemit; regjistrimin

³⁶ Vetë kontrolli si formulim juridik, zakonisht quhet kontrolli i brendshëm dhe kryhet në çdo ent publik.

³⁷ Kontrolli i brendshëm, është, përsëri shprehja e miratuar në ligj; megjithatë kuptimi i tij është ai i kontrollit të brendshëm siç përdoret në vendet e tjera, një aktivitet i kryer brenda çdo administrate përmes organeve me kompetenca të veçanta.

³⁸ Që formalisht i përket pushtetit gjyqësor dhe si pasojë është i pavarur nga qeveria.

³⁹ Drejtoria e Përgjithshme e Buxhetit zëvendësoi Drejtorinë e mëparshme të Përgjithshme të Financave Publike.

dhe mbajtjen e llogarive të kërkesave për fonde; transaksionet e buxhetit dhe të thesarit dhe verifikimin e ligjshmërisë së shpenzimeve.

- Të gjitha të ardhurat e veta duhet të transferohen për t'u depozituar në Thesar.
- Shpenzimet duhet të justifikohen tek Gjykata e Llogarive.
- Çdo shërbim publik me pavarësi administrative duhet t'i dorëzojë ministrit të linjës një plan me aktivitetet vjetore, përfshirë qëllimet, objektivat, burimet dhe programet e tij të aktiviteteve që përdoren si bazë për propozimin e buxhetit.

Pavarësia administrative dhe financiare

Ashtu siç u përmend më sipër, kjo kategori përbëhet nga ente që kanë aftësinë të rrisin të ardhurat në mënyrë të dukshme⁴⁰.

Kjo shkallë më e lartë e pavarësisë duhet të shprehet qartë në statutet e themelimit⁴¹ dhe zakonisht i korrespondojnë njohjes së personalitetit të veçantë ligjor. Ky statusi fuqizon organe të tilla në mënyrë që të kenë prona dhe të kontraktojnë hua (brenda kufijve dhe kushteve të përcaktuara nga Parlamenti dhe pas miratimit të tyre nga Ministri i Financave).

Buxhetet private të këtyre organeve janë integruar si një shumë e përgjithshme në buxhetin e shtetit. Përsa i përket menaxhimit financiar, dallimi më i rëndësishëm nga niveli i pavarësisë administrative është që këto agjenci lejohen të përcaktojnë vetë përdorimin e burimeve të tyre financiare, edhe të ardhurat e veta, edhe transfertat e buxhetit.

Karakteristikat vepruese të sistemit të pavarësisë administrative dhe financiare janë si më poshtë:

- Pavarësia financiare duhet të njihet dhe pranohet formalisht në statutin e themelimit të agjencisë publike në fjalë.
- Ente të tilla publike kanë buxhetet e tyre private që futen në buxhetin e shtetit në terma të përgjithshme; kur të ardhurat e tyre e kapërcejnë një sasi të caktuar⁴², ato duhet të individualizohen në buxhetin e shtetit.
- Këto ente publike kryejnë menaxhimin dhe kontabilitetin e tyre financiar. Ato nuk janë subjekt i kontrollit individual nga Drejtoria e Përgjithshme e Buxhetit për ligjshmërinë e shpenzimeve. Kontrolli bëhet vetëm në terma të përgjithshme. Megjithatë, Ministria e Financave duhet të miratojë të gjitha veprimet për kredi, përpara se ato të negociohen me institucionet financiare.
- Menaxhimi financiar kryhet nga Këshilli Menaxhues që përfshin përfaqësues të Gjykatës së Llogarive dhe të Drejtorisë së Përgjithshme të Buxhetit që janë anëtarë pa të drejtë vote.
- Procedurat e kontabilitetit kryhen brenda agjencisë publike së bashku me menaxhimin e pronave dhe të fondeve.
- Propozimet e buxhetit privat duhet t'i dorëzohen Ministrisë së Financave (Drejtorisë së Përgjithshme të Buxhetit).
- Të ardhurat private transferohen dhe depozitohen në Thesar, megjithëse në mënyrë të pavarur konsiderohen në buxhetet private.
- Burimet në kesh bëhen të disponueshme përmes fondit mujor që kërkon dhënien e autorizimit nga Drejtoria e Përgjithshme e Buxhetit ashtu siç përshkruhet më lart.
- Çdo tepriçë financiare shtesë në fund të vitit transferohet në buxhetin privat të vitit pasardhës.

⁴⁰ Nivele të dukshme i korrespondojnë dy të tretave të shpenzimeve të përgjithshme.

⁴¹ Në Portugali, statutet e themelimit të enteve publike të të gjitha llojeve bëhen gjithnjë përmes legjisllacionit, zakonisht të hartuar nga qeveria dhe në raste të veçanta nga Parlamenti. Në procesin e marrjes së vendimeve, ministria e interesuar duhet të marrë miratimin paraprak të Ministrit të Financave përpara se ta dërgojë propozimin për miratim tek Këshilli i Ministrave.

⁴² Aktualisht 10 milion eskudos (d.m.th. afërsisht 50 mijë US\$).

- Llogaritë financiare vjetore përgatiten nga Këshilli i Menaxhimit, shqyrtohen nga Drejtoria e Përgjithshme e Buxhetit dhe gjykohen nga Gjykata e Llogarive⁴³.

2.6 *Plani zyrtar i kontabilitetit publik*

Në shtator të vitit 1997, qeveria miratoi një dekret-ligj mbi Planin Zyrtar të Kontabilitetit Publik i zbatueshëm për të gjitha entet publike — me përjashtim të kompanive publike — dhe që i nënshtrohet disa përjashtimeve apo parashikimeve të veçanta në lidhje me⁴⁴ universitetet, sektorin e shëndetësisë, sigurimin shoqëror dhe pushtetin vendor. Asnjë prej dispozitave të ndryshuara për këto sektorë nuk është botuar ende.

Në kuadër të Bashkimit Monetar dhe Ekonomik Europian, ky akt legjislativ që duhet të zbatohet gradualisht, synon integrimin e sistemeve të ndryshme të kontabilitetit (klasifikimi i buxhetit, klasifikimi i bilanceve, dhe klasifikimi i analizës ekonomike). Qëllimi është të lejohet përgatitja e mjeteve të menaxhimit, përmirësimi i kontrollit financiar, rritja e informacionit në dispozicion dhe arritja e një menaxhimi publik më transparent.

Qëllime të tjera ishin standardizimi i planeve të ndryshme të kontabilitetit që tashmë ekzistonin në disa sektorë të administratës publike portugeze dhe futja e aspekteve të rëndësishme të metodave të kontabilitetit të përdorura në sektorin privat.

Karakteristikat më të rëndësishme të këtij plani kontabiliteti janë si më poshtë:

- Sistemi i kontabilitetit nuk i shërben më vetëm qëllimeve të buxhetit. Ai mbështet edhe menaxhimin e pronës dhe analizën ekonomike dhe financiare. Si pasojë, entet publike dhe agjencitë e kontrollit kanë mjetet për të kryer të gjitha detyrat e menaxhimit modern përfshirë vlerësimin e performancës dhe vlerësimin e politikave publike.
- Llogaritë publike regjistrojnë transaksionet financiare dhe të buxhetit. Kontabiliteti i buxhetit dhe kontabiliteti financiar, megjithëse të ndara përmes llogarive të veçanta të përdorura në secilin rast, janë të lidhura përmes një sistemi të përbashkët informacioni që përdor dhjetë klasa të llogarive të organizuara në katër grupe:

⁴³ Gjykata e Llogarive përdor procedura model; në rast të parregullsisë, Gjykata i vendos qeverisë gjoba, ndëshkime apo i jep vërejtje.

⁴⁴ Në fakt, çdo ministri merr nismën të justifikojë parashikimet e veçanta dhe përshtatjet e parashikimeve të përgjithshme të planit të kontabilitetit publik. Sektorët e përmendur janë ata ku është më e qartë nevoja për parashikime të posaçme. Megjithëse janë duke u përgatitur përshtatjet, deri tani asnjë nuk është miratuar zyrtarisht.

Grupet e llogarive

Klasat e llogarive

1. Llogaritë për ekzekutimin e buxhetit	0	Llogaritë për kontrollin e buxhetit
	1	Asetet në para kesh
	2	Pjesët e treta
2. Llogaritë e bilancit	1	Asetet në kesh
	2	Pjesët e treta
	3	Aksionet
	4	Asetet fikse
	5	Asetet në prona
	8	Rezultatet
3. Rezultatet e llogarive	6	Kostot dhe humbjet
	7	Përfitimet dhe fitimet
	8	Rezultatet
4. Llogaritë	9	Kontabiliteti analitik

- Ndërsa lista e transaksioneve financiare përdor rritjen e bazës, transaksionet e buxhetit shpjegohen mbi bazën e parave kesh.
- Raportet financiare përfshijnë tre dokumente: bilancin, llogarinë e fitimeve dhe të humbjeve dhe të dhënat për ekzekutimin e buxhetit (shpenzimet aktuale të krahasuara me buxhetin, të ardhurat aktuale të krahasuara me buxhetin dhe qarkullimi i parasë).

Parimet që drejtojnë këtë reformë kontabiliteti janë:

- Kujdesi, në kuptimin që planet financiare duhet të pasqyrojnë një buxhet të kujdesshëm për pasiguri ndërsa në mënyrë të qartë përjashton përdorimin e rezervave të fshehta, nënvlerësimin e aseteve dhe të të ardhurave dhe mbivlerësimin e përgjegjësiave dhe të kostove;
- Vazhdimësia, në kuptimin që entet administrative supozohet të vazhdojnë veprimtarinë për një kohë të ardhme të papërcaktuar;
- Kostot historike sipas së cilave të dhënat e kontabilitetit duhet të mbështeten tek fitimet ose kostot e prodhimit, ose në vlera konstante ose në vlera nominale;
- Specializimi me qëllim që të garantohet që kur kryhen të ardhurat dhe shpenzimet ato të njihen e pranohen, pavarësisht nga datat që ato janë marrë apo paguar. (legjislacioni përdor termin “specializim” në vend të termit më të zakonshëm “rritje e kontabilitetit”).
- Rregullsia, pandryshueshmëria në kuptimin që çdo ndryshim në përkufizimet e kontabilitetit nga viti në vit duhet të justifikohet në shënime të shoqërojnë deklaratimet financiare dhe gjithashtu, efektet e ndryshimeve duhet të përmenden plotësisht në raportet financiare vjetore;
- Mungesa e kompensimit të ekuilibrave, në kuptimin që llogaritë pozitive dhe negative mund të mos kompensohen në bilanc, në llogaritë e fitimit dhe të humbjes ose në llogaritë e ekzekutimit të buxhetit;
- Materialiteti, në kuptimin që të gjitha ekuilibrat financiare duhet të marrin në konsideratë çdo transaksion të rëndësishëm;

Plani i Kontabilitetit Publik përcakton gjithashtu edhe organin që bën kontabilitetin, kryesisht organe të administratës publike, që duhet të përgatisë dhe të paraqesë llogaritë.

Pritet që ky plan i ri i kontabilitetit publik të ofrojë kushte më të mira për të:

- garantuar një këndvështrim strategjik në vendimmarrjen për buxhetin (veçanërisht duke përdorur buxhetimin shumëvjeçar dhe duke parashikuar trysninë për shpenzimet e ardhme;
- dhënë informacionin e nevojshëm për kontrollin efektiv të veprimtarisë financiare publike;
- përforcuar transparencën e transaksioneve financiare dhe me pronat dhe të marrëdhënieve financiare brenda administratës publike;
- lehtësuar vlerësimin e shumave përkatëse të llogaritjeve në nivel kombëtar ashtu siç kërkohet në kuadër të disiplinës buxhetore dhe financiare europiane që shoqëron Bashkimin Monetar dhe Ekonomik Europian.

Së bashku me këto qëllime dhe shqetësime, ky sistem duhet të krijojë kushte për një menaxhim të vazhdueshëm dhe të integruar të buxhetit, për shfrytëzimin e plotë të teknologjisë së informacionit, për decentralizimin më të madh të kompetencave dhe për t'i bërë drejtuesit publikë më të përgjegjshëm⁴⁵.

2.7 Prokurimet publike

Duke zëvendësuar shumë norma legjislative të vjetra dhe të shkëputura, qeveria miratoi në mars të vitit 1995 një projekt-vendim që përcaktonte një sistem të ri për prokurimin e mallrave, hapësirat e marra me qera, shërbimet e ndërtimit dhe shërbime të tjera. Ky sistem është i zbatueshëm për të gjitha entet publike me përjashtim të kompanive shtetërore.

Rregullat e reja përcaktojnë autoritetin që mund të bëjë shpenzimet maksimale për të dyja kategoritë e agjencive dhe nivelet e pushtetit ekzekutiv.

- Nivelet e përgjithshme maksimale:
 - 10 milion eskudos (afërsisht US\$50000) për drejtuesit e enteve publike me pavarësi administrative;
 - 20 milion eskudos për drejtuesit e enteve publike me pavarësi administrative dhe financiare;
 - 500milioneskudos për ministrat;
 - 1 000 milion eskudos për kryeministrin;
 - pa kufizime për Këshillin e Ministrave.
- Për shpenzimet e përfshira në planet e veprimtarive të miratuara nga anëtarët kompetentë të qeverisë:
 - 20milioneskudospër drejtuesit e enteve publike me pavarësi administrative;

⁴⁵ Është e rëndësishme të vihet në dukje se të gjitha veprimtaritë e administratës publike, përfshirë menaxhimin financiar, u përbahen Kodit të ri të Procedurave Administrative të miratuar në vitin 1992. Dispozitat që kanë lidhje me këtë studim janë:

- një normim i përgjithshëm i organeve kolegjiale administrative (që trajtojnë çështje të tilla si takimet, debatet, procedurat e votimit, etj.);
- përcaktimi i ligjshmërisë në lidhje me “interesa të shpërndara”;
- përcaktimi i kohëzgjatjes së përgjithshme maksimale për të gjitha procedurat administrative (tre muaj);
- rregullimi i të drejtave të qytetarëve për informacion administrativ;
- pranimi i masave të përkohëshme në çdo fazë të procedurave administrative;
- detyrimi për të organizuar seancë dëgjimore me qytetarët e interesuar përpara se të merret një vendim i kundërt me mendimin e tyre;
- shtimi i llojeve dhe numrit të situatave kur miratimi në heshtje nga administrata është automatike;
- përcaktimi i një procesi për përgatitjen e rregulloreve;
- përkufizimi i ri i një ligji administrativ;
- rritja e numrit të rasteve kur është i mundur shfuqizimi i akteve administrative;
- normimi i zbatimit të akteve përfundimtare administrative (në kuptimin e vendimeve përfundimtare administrative, të pavarura nga ndërhyrja e Gjykatave);
- përcaktimi i një vonese më të shkurtër për reklamimin e akteve administrative (15ditë në vend të 30 ditëve);
- rregullimi i procesit hierarkik të apelimit;
- rritja e mundësive për përdorimin e kontratave administrative;
- përforcimi i nevojës për të zgjedhur ofruesit e mallrave e të shërbimeve nëpërmjet tenderimit publik.

- 40 milion eskudos për drejtuesit e enteve publike me pavarësi administrative dhe financiare;
- Për shpenzimet e përfshira në planet dhe programet shumëvjeçare të miratuara me ligj:
 - 100 milion eskudos për drejtuesit e enteve publike me pavarësi administrative;
 - 200 milion eskudos (afërsisht US\$1.0 milion) për drejtuesit e enteve publike me pavarësi administrative dhe financiare;
 - pa kufizime për ministrat dhe Këshillin e Ministrave⁴⁶.

2.8 *Organet e kontrollit*

Në sistemin portugez ka disa organe që kanë përgjegjësinë e kontrollit të financave publike. Organi më i rëndësishëm është Gjykata e Llogarive. Sipas Kushtetutës, Gjykata e Llogarive është pjesë e pushtetit të gjyqësorit dhe është organi më i lartë për kontrollin e ligjshmërisë së shpenzimeve publike dhe për gjykimin e llogarive publike. Kompetencat e saj specifike përfshijnë shqyrtimin e llogarive financiare të qeverisjes qendrore, rajonale (Azores dhe Madeira) dhe vendore dhe të llogarive të administratës së sigurimeve shoqërore. Po ashtu, ajo ka edhe kompetenca të gjykojë shkeljet financiare.

Në lidhje me statutet e posaçme për krijimin dhe organizimin e saj (që janë miratuar nga Parlamenti), Gjykata e Llogarive garanton ligjshmërinë dhe rregullsinë e të ardhurave dhe shpenzimeve publike, shqyrton saktësinë e administrimit financiar dhe ushtron kompetenca gjyqësore për shkeljet financiare. Kompetencat e saj shtrihen për të gjitha institucionet publike përfshirë kompanitë në pronësi të shtetit.

Megjithëse Gjykata ka aftësinë të ndërhyjë në të gjitha organet publike dhe në të gjitha fazat e administrimit financiar publik, aspekti më i rëndësishëm (dhe më i pazakonshmi midis institucioneve europiane të auditimit parlamentar) për qëllime të këtij studimi është roli i saj në miratimin paraprak të llojeve të caktuara të shpenzimeve publike.⁴⁷

Ligje të ndryshme të miratuara nga Parlamenti ose qeveria rekomandojnë transaksione ose instrumente ligjore të veçanta që kërkojnë miratimin paraprak nga Gjykata e Llogarive. Transaksione të veçanta përfshijnë operacionet e dhënies së huave, dhe emërimin e nëpunësve civilë. Në të gjitha këto raste, veprimi apo instrumenti ligjor nuk duhet të kryhet përpara se Gjykata e Llogarive të lëshojë një leje ose një deklaram të pajtueshmërisë. Po ashtu, të gjitha institucionet publike duhet të dorëzojnë llogaritë e tyre vjetore tek Gjykata e Llogarive për t'u kontrolluar dhe certifikuar. Gjykata e Llogarive është përgjegjëse edhe për vlerësimin e sistemeve të kontrollit të brendshëm të institucioneve publike, përfshirë rishikimin e legjitimitetit, ekonomisë, efikasitetit dhe efikasitetit të menaxhimit të tyre financiar.

Organi i dytë i rëndësishëm i kontrollit është Inspektorati i Përgjithshëm i Financave brenda Ministrisë së Financave. Përgjegjësitë kryesore të tij janë kontrolli financiar dhe mbështetja teknike. Këto funksione përfshijnë (i) kontrollin e shërbimeve financiare publike dhe të fondeve, (ii) kryerjen e inspektimeve në të gjitha entet publike⁴⁸ dhe kompanitë publike ose private për çështje ekonomike, financiare dhe fiskale dhe (iii) kryerjen e auditimeve financiare në kompani publike dhe private (me përjashtim të bankave dhe

⁴⁶ Të shprehura në dollarë amerikanë këto kufij maksimalë janë afërsisht si më poshtë:

- a. Nivelet e përgjithshme maksimale:
 - US\$50 mijë për drejtuesit e enteve publike me pavarësi administrative
 - US\$100 mijë për drejtuesit e enteve publike me pavarësi administrative dhe financiare
 - US\$2.5 milion për ministrat
 - US\$5.0 milion për kryeministrin
 - pa kufizime për Këshillin e Ministrave.
- b. Për shpenzimet e përfshira në planet e veprimtarive të miratuara nga anëtarët kompetentë të qeverisë:
 - US\$100 mijë për drejtuesit e enteve publike me pavarësi administrative
 - US\$200 mijë për drejtuesit e enteve publike me pavarësi administrative dhe financiare.
- c. Për shpenzimet e përfshira në planet dhe programet shumëvjeçare të miratuara me ligj:
 - US\$500 mijë për drejtuesit e enteve publike me pavarësi administrative
 - US\$1.0 milion për drejtuesit e enteve publike me pavarësi administrative dhe financiare
 - pa kufizime për ministrat dhe Këshillin e Ministrave.

⁴⁷ Duhet të vihet në dukje se ka disa përjashtime nga këto kompetenca dhe procedura. Kufizimi më i rëndësishëm është përcaktimi vjetor në buxhetin e shtetit e një pragu monetar nën të cilin transaksionet dhe kontratat financiare përjashtohen nga kontrolli paraprak i Gjykatës së Llogarive.

⁴⁸ Përfshirë qeverisjen vendore.

kompanive të sigurimit). Ndërhyrja e Inspektoratit të Përgjithshëm realizohet kryesisht përmes kontrolleve dhe pyetjeve, hetimeve.

Ky Inspektorat i Përgjithshëm ka edhe kompetencë të marrë pjesë në procesin e hartimit të ligjeve, të bëjë propozime ose për sistemin fiskal, ose për nisma për përmirësimin e veprimtarisë së kompanive publike apo të enteve të tjera publike.

Siç është përmendur më sipër, në disa ministri ka njësi ose inspektorate të auditimit të brendshëm të cilat plotësojnë veprimtarinë e Inspektoratit të Përgjithshëm të Financave duke kryer auditimin financiar dhe të performancës të enteve publike që janë në varësi të ministrisë së tyre. Këto njësi raportojnë drejtpërdrejt tek ministrat e tyre përkatës për të garantuar pavarësinë nga subjektet e audituara.

Një institucion i katërt i kontrollit është përmendur disa herë në këtë dokument dhe ky është Drejtoria e Përgjithshme e Buxhetit. Kjo Drejtori e Përgjithshme është një organ operacional, teknik dhe konsultativ brenda Ministrisë së Financave dhe është përgjegjëse për financat publike. Përveç zyrës së saj qendrore, ajo ka grupe me zyrtarë të atashuar në çdo ministri⁴⁹. Funksionet e kësaj Drejtorie të Përgjithshme përfshijnë përgatitjen teknike të buxhetit të shtetit, monitorimin dhe zbatimin (përfshirë ndryshimin) e buxhetit, përpunimin e llogarive kombëtare vjetore dhe analizën ekonomike e financiare të të gjitha nismave legjislative.

Përgjegjësitë e grupeve të atashuara në çdo ministri janë si më poshtë:

- Pjesëmarrja në përgatitjen e buxhetit të shtetit për të garantuar pajtueshmërinë e tij me ligjet dhe rregulloret dhe miratimi i projekteve për buxhete individuale ta nga autoritetet kompetente;
- Shqyrtimi dhe kalimi i kërkesave për ndryshimin e buxhetit tek Ministria e Financave;
- Rishikimi dhe korigjimi i klasifikimit të të ardhurave dhe shpenzimeve publike;
- Vlerësimi dhe dhënia e lejes për urdhrat e pagesave;
- Kryerja e kontrollit financiar mbi projektet për investime publike;
- Mirëmbajtja e regjistrave të kontabilitetit;
- Mirëmbajtja e të dhënave biografike të nëpunësve publikë;
- Përgatitja e informacionit dhe e të dhënave të kërkuara për përgatitjen e llogarive publike;
- Mbështetja teknike e të gjitha enteve publike për menaxhimin financiar;
- Monitorimi i pjesëmarrjes financiare të Portugalisë në projekte të bashkëfinancuara nga fondet strukturore europiane, përfshirë shqyrtimin e pajtueshmërisë së tyre buxhetore dhe ligjore.

Së fundi, ia vlen të përmendet roli i Drejtorisë së Përgjithshme të Administratës Publike që është përgjegjëse për hartimin e politikave, auditimin, bashkëpunimin dhe shërbimin e mbështetjes teknike në fushën e burimeve njerëzore. Drejtoria e Përgjithshme është në varësi të Sekretarit të Shtetit për Modernizimin e Administratës në Ministrinë për Reformën e Shtetit dhe të Administratës Publike.

Objektivat e Drejtorisë së Përgjithshme janë të racionalizojë strukturat e administratës publike, të nxisë punësimin dhe zhvillimin e plotë socio-profesional të burimeve njerëzore dhe si pasojë, të japë kontributin për përmirësimin e performancës dhe disiplinës në menaxhimin publik.

2.9 Kompanitë shtetërore

Institucionet publike në Portugali përfshijnë edhe ndërmarrjet shtetërore. Megjithëse ente të tilla krijohen me dekrete të veçanta të qeverisë, në përgjithësi menaxhimi i tyre financiar kryhet bazuar në linjat e sektorit privat. Tre dallimet kryesore nga homologet e tyre në sektorin privat janë origjina e tyre në një vendim të qeverisë, burimi i kapitalit të tyre (plotësisht ose pjesërisht) në buxhetin e shtetit dhe parimi se ato ekzistojnë për t'i shërbyer interesit publik.

Pas revolucionit të vitit 1974, dhe në përputhje me orientimet publike të kohës, shumë kompani private u shtetëzuan duke krijuar një sektor të madh ekonomik publik. Situata ka ndryshuar shumë që atëherë; pas

⁴⁹ Drejtoria e Përgjithshme e Buxhetit ka grupe të atashuara edhe tek Presidenca dhe Parlamenti.

ripunimit të Kushtetutës në vitin 1989 dhe pas anëtarësimit të Portugalisë në Bashkimin Europian, qeveritë e mëpasshme zbatuan një program të madh privatizimi që po arrin tashmë fazat e tij të fundit.

Kompanitë shtetërore që kanë mbetur ushtrojnë veprimtarinë e tyre në sektorët që konsiderohen të jenë “strategjike”⁵⁰.

Kompanitë publike kanë një personalitet ligjor të veçantë; fusha e veprimtarisë së tyre përcaktohet në statutin e krijimit të tyre (të miratuar nga Këshilli i Ministrave) dhe ato ndjekin qëllimet e fitimit.

Këto kompani kanë dy organe drejtuese: bordin e drejtorëve dhe komisionin fiskal. Bordi i Drejtorëve ushtron funksione të hartimit të politikave dhe funksione zbatuese. Ndërsa Komisioni Fiskal mbikëqyr legjitimitetin dhe performancën e menaxhimit si edhe financat. Inspektorati i Përgjithshëm i Financave është përgjegjës për auditimin e llogarive të kompanive.

Anëtarët e Bordit të Drejtorëve emërohen nga Këshilli i Ministrave, ndërsa anëtarët e Komisionit Fiskal emërohen nga ministri i linjës dhe ministri i financave.

Ka situata të tjera kur shteti portugez mban një numër të vogël të aksioneve në kompani që kryejnë veprimtarinë e tyre në përputhje me të drejtën tregtare (dhe, si pasojë, kanë një status pothuajse si të sektorit privat). Në situata të tilla, të gjitha rregullat dhe procedurat organizative, menaxheriale dhe të kontrollit janë ato që zbatohen në kompanitë private, me një përjashtim të dukshëm: pasi llogaritë e tyre shqyrtohen nga organe të veçanta të auditimit dhe kontrollit, ato shqyrtohen gjithashtu edhe nga Inspektorati i Përgjithshëm i Financave. Përmbajtja e këtij vlerësimi duhet të merret në konsideratë nga përfaqësuesi i shtetit portugez në Takimin e Përgjithshëm Vjetor të aksionerëve ku analizohen llogaritë.

3. Përmbledhje e rregullave të përgjithshme mbi menaxhimin financiar të agjencive publike

Prezantimi i bërë deri tani mbi menaxhimin dhe kontrollin financiar në sektorin publik në Portugali ka për qëllim të ofrojë jo vetëm një pamje të përgjithshme për kuptimin e situatës së agjencive publike, por edhe një përshkrim të strukturave horizontale, rregullave e procedurave mbizotëruese.

Sistemi i menaxhimit financiar në Portugali është një sistem i përzier — në kuptimin që preferenca për një sistem të përgjithshëm ekziston së bashku me një numër të madh të përjashtimeve ose rasteve të veçanta.

Përpara paraqitjes së këtyre situatave specifike për sektorët e përzgjedhur, në paragrafët e mëposhtëm do të përqendrohemi në sistemin horizontal që sundon tek shumica e agjencive publike porugeze, duke përmbledhur çfarë u diskutua më parë me një renditje të ndryshme:

3.1 Statusi ligjor

Në Portugali, agjencitë publike krijohen gjithmonë përmes një ligji i detyrueshëm për t’u zbatuar që përcakton mandatin e tyre, strukturën menaxhuese, shkallën e pavarësisë, organizimin e brendshëm, statusin e personelit dhe rregullat e procedurat e menaxhimit financiar. Si pasojë, çdo ndryshim në një prej këtyre aspekteve staturore të agjencisë duhet gjithashtu të miratohet me ligj.

Megjithëse, në disa situata, nisma ligjore dhe miratimi i statusit të agjencive publike kryhet nga Parlamenti, në shumicën e rasteve kjo gjë është kompetencë e qeverisë përfshirë Këshillin e Ministrave. Iniciativa kryesore gjithnjë i përket ministrisë së interesuar që duhet të marrë kontributin dhe miratimin e Ministrisë së Financave përpara se ta dërgojë propozimin legjislativ në Këshillin e Ministrave.

Qëllimet kryesore për ngritjen e agjencive publike mund të gjenden tek nevoja për të përmirësuar efikasitetin në entet publike, ose për të lejuar procedura dhe sjellje menaxhimi më pak kufizuese, ose për të siguruar një marrëdhënie më të ngushtë me qytetarët apo klientët. Në disa situata, justifikime të tilla përdoren thjesht për të mbuluar qëllimin e vërtetë që është pakësimi i punës administrative ose shmangia e kontrollit të hollësishëm financiar, politik dhe parlamentar.

Agjencitë publike me pavarësi administrative dhe financiare zakonisht fitojnë statusin e personalitetit të veçantë ligjor, dhe drejtohen nga e drejta publike.

⁵⁰ Në fakt, në Portugali ka pesë kompani shtetërore: ANA (menaxhimi i aeroportit), CP (operimi i hekurudhave), IN-CM (prodhimi i monedhës dhe publikimet zyrtare), METROPOLITANO (metroja e Lisbonës) dhe REFER (infrastruktura e hekurudhave).

Emërimi i organeve administrative është përgjegjësi e ministrit mbikëqyrës. Për agjencitë me pavarësi administrative dhe financiare, emërimet gjithashtu duhet të kenë miratimin e Ministrit të Financave.

Sipas legjislacionit të përshkruar më sipër, agjencitë publike në Portugali që kanë lidhje me këtë studim janë ato që kanë pavarësi administrative dhe financiare (edhe megjithëse ka dallime të vogla në lidhje me kompetencat e tyre menaxhuese).

Përcaktimi i klasave brenda kësaj kategorie mund të bëhet mbi bazën e tre kriterëve: natyra e përgjegjësive të tyre, aktiviteti i tyre sektorial ose ndikimi i tyre sipas territoreve. Për rastin e parë mund të gjejmë agjenci publike me funksione rregullatore apo ekzekutive. Në klasën e dytë janë institucionet në sektorët e arsimit, shëndetësisë, kulturës, telekomunikacionit, transportit dhe sektorë të tjerë. Në rast të kompetencës territoriale, ato mund të kenë ose një ndikim kombëtar, ose ndikim rajonal.

Për shkak se Portugalia mbetet një vend i centralizuar, nuk ka agjenci publike rajonale përveçse në Azores dhe Madeira. Nga ana tjetër, disa agjenci të qeverisjes qendrore kanë një fushë aktiviteti të pakufizuar rajonale.

Në vazhdim të prirjes politike drejt decentralizimit, përfshirë delegimin e kompetencave drejt pushtetit vendor të shoqëruara me transferimin e burimeve financiare, disa parashikime ligjore tashmë po zbatohen nga bashkitë, ndërsa të tjerat janë duke u përgatitur. Ia vlen të përmendet, në kuadër të këtij raporti, se shumë bashki kanë ngritur agjencitë e tyre publike për kryerjen e funksioneve të tyre të veçanta të tilla si furnizimin me ujë dhe kanalizimet e ujërave të zeza, që veprojnë mbi bazën e rregullave të ngjashme me ato në nivel qendror. Kjo prirje tregon kërkimin e vazhdueshëm për metoda menaxhimi më efektive dhe për juridiksione hapësire më të favorshme për veprime efikase.

3.2 Karakteristikat kryesore të bilancit

Pronësia e pronës dhe e ndërtesave është e lidhur ngushtë me dhënien e personalitetit të veçantë ligjor— në kuptimin që kur ligjet për krijimin e tyre përcaktojnë një cilësi të tillë, agjencia publike mund të regjistrojnë titujt e tokës në emër të agjencisë nëse nuk ka një dispozitë të qartë që të përcaktojë ndryshe.

Duke gëzuar statusin e personalitetit të veçantë ligjor, këto agjenci kanë edhe kompetencën për marrjen e vendimit për blerjen e pronës së patundshme dhe ndërtesave, edhe pse në praktikë, vendime të tilla merren zakonisht pas konsultimit ose konfirmimit të ministrit për çështjen në fjalë. Rregulla të njëjta zbatohen edhe për vendime në lidhje me shitjen e pronave të patundshme dhe ndërtesave.

Megjithatë, metodat dhe procedurat për blerjen dhe shitjen e pronave duhet të jenë në përputhje me Ligjin mbi Prokurimin Publik siç shpjegohet më lart.

Rregullat për operacionet me borxhin janë më kufizuese sesa ato që zbatohen për asetet fikse.

Në parim, agjencitë publike kanë autoritetin të kryejnë veprime për huamarrjen nëse ato nuk janë të ndaluara në ligjet për krijimin e tyre. Megjithatë, operacione të tilla, për sasinë dhe shkallën e garancive të qeverisë, i nënshtrohen miratimit paraprak nga ministria përkatëse e linjës dhe nga Ministri i Financave. Përveç kësaj, të gjitha veprimet për borxhet kontrollohen edhe nga Gjykata e Llogarive.

Sapo lejohen të veprojnë, agjencitë publike mund të nisin diskutime me çdo institucion financiar që e zgjedhin vetë për huamarrjen, përfshirë përqindjet e interesit dhe çdo siguri dhe/apo garanci qeveritare të kërkuar nga institucioni financiar.

3.3 Buxheti

Rregullat e buxhetit për agjencitë publike kërkojnë përgatitjen e buxheteve private (buxheti vjetor i agjencisë që mbulon të gjitha shpenzimet, të ardhurat e veta dhe kontributet e buxhetit të shtetit) me një formë dhe përmbajtje standard ashtu siç përcaktohet nga Ministria e Financave. Buxheti privat duhet të miratohet nga të dy, Ministri i linjës dhe Ministri i Financave.

Mbikëqyrja e menaxhimit financiar dhe auditimi i agjencive publike kryhet nga Ministria e Financave (Inspektorati i Përgjithshëm i Financave dhe Drejtoria e Përgjithshme e Buxhetit) dhe gjithashtu nga Gjykata e Llogarive. Po ashtu, pjesa më e madhe e ministrive të linjës kanë shërbimet e tyre të kontrollit, siç u shpjegua më lart, që kanë kompetencën edhe për auditimin financiar, edhe për analizën e performancës ose të veprimtarisë.

Agjencitë publike duhet të përgatisin planet vjetore dhe, zakonisht planet shumëvjeçare (që përfshijnë investimet e programuara) që miratohen nga ministri mbikëqyrës.

Të dyja, edhe buxhetet vjetore, edhe planet shumëvjeçare duhet të përfshijnë përcaktimin e objektivave financiare.

Buxhetet private të agjencisë përfshihen — si zëra të veçantë — në kapitullin mbi buxhetin e shtetit të ministrisë mbikëqyrëse, kështu që ato botohen dhe, në parim, kontrollohen nga Parlamenti. Megjithatë, buxhetet e hollësishme private nuk botohen.

Planet vjetore të investimit janë një pjesë e buxheteve private të agjencive ashtu si edhe parashikimet për personelin (numri, lloji, pagat). Megjithatë, diskutimet për pagat në agjencitë publike ndjekin orientimet e gjera të përcaktuara nga Ministria e Financave dhe janë subjekt i monitorimit politik nga ministri mbikëqyrës.

Klasifikimet dhe procedurat e kontabilitetit që zbatohen në agjencitë publike janë ato të përcaktuara nga plani zyrtar publik i kontabilitetit siç u shpjegua më lart, që përfshijnë shumë karakteristika të kontabilitetit në sektorin privat.

Në situata ku agjencitë publike ofrojnë mallra ose shërbime, në parim janë organet e tyre të menaxhimit që caktojnë çmimet apo tarifat. Megjithatë, ato duhet të konsultohen me ministrin përgjegjës përpara se të zbatojnë ndryshimet. Në shumë raste ka ligje që i japin qeverisë kompetencën të përcaktojë politikën dhe metodologjinë e vendosjes së çmimeve duke i lënë agjencisë të drejtën e zbatimit të hollësishëm.

Buxhetet private përgatiten në vija të përgjithshme – në kuptimin që ato përcaktojnë shpenzimet maksimale, duke marrë në konsideratë të dyja transfertat nga buxheti i shtetit (si grante) dhe të ardhurat e krijuara nga veprimtaria e tyre. Nëse ato duan të shpenzojnë të ardhura shtesë që e kapërcejnë sasinë e parashikuar në buxhetin e tyre, është e nevojshme të përgatitet një rishikim i buxhetit që duhet të miratohet nga ministri i linjës dhe Ministri i Financave.

Buxhetet private të agjencive duhet të jenë koherente me parashikimet në buxhetin e shtetit – në kuptimin që përgatitja e tyre mund të finalizohet vetëm pas miratimit të buxhetit të shtetit në Parlament. Në disa situata, qeveria lidh kontrata për performancën me agjencitë publike, kontrata që përcaktojnë detyra ose veprime të veçanta shumëvjeçare për agjencitë dhe sasinë e kontributeve financiare që duhet të jepen nga buxheti i shtetit. Kontrata të tilla performance gjithnjë kanë nevojë për miratimin e Ministrisë së Financave.

Si rregull i përgjithshëm, tepricat financiare në fund të vitit të krijuara nga të ardhurat e vetë agjencive mund të futen në buxhetin privat të vitit pasardhës. Megjithatë, ka një numër të vogël të situatave kur agjencitë publike duhet të transferojnë këto teprica në thesarin kombëtar. Tepricat e krijuara nga të ardhurat e buxhetit të shtetit duhet, në çdo rast, të transferohen në thesar.

Veprimtaritë e agjencive publike mendohet se nuk prodhojnë deficite – dhe sistemi i monitorimit dhe i kontrollit synon të parandalojë situata të tilla. Kur ato ndodhin, organet drejtuese të agjencive kanë përgjegjësi zyrtare të gjejnë rrugët e daljes nga këto situata. Megjithatë, në situata të veçanta komplekse deficiti mbulohet nga buxheti i shtetit.

3.4 Menaxhimi i performancës, kontrolli dhe auditimi

Situata në Portugali për objektivat e performancës të agjencive publike dhe procedurat korresponduese të kontrollit dhe auditimit, ende sot, nuk është shumë pozitive dhe inkurajuese, premtuese.

Raportet vjetore mbi aktivitetet dhe menaxhimin financiar duhet të përmbajnë paraqitjen e arritjeve të performancës, por raportet rrallë diskutohen me thellësi. Për më tepër, përderisa synimet dhe objektivat e performancës nuk diskutohen dhe përcaktohen gjatë procesit fillestar të hartimit të buxhetit, atëherë vihet në dyshim efektiviteti i raportimit pas faktit të kryer.

Një situatë e ngjashme mbisundon edhe për kontrollin e brendshëm. Ka një ligj që e përcakton atë si niveli i parë i sistemit të kontrollit dhe e bën atë të detyrueshëm për të gjitha entet.

Megjithatë, mungesa e një kuadri ligjor të detyrueshëm për kontrollin e brendshëm dhe mungesa e standardeve të përgjithshme ndikojnë në nënvlerësimin e zbatimit efektiv të tij. Të njëjtat mungesa e bëjnë monitorimin pothuajse të pamundur.

Në dallim me të, në Portugali auditimi i jashtëm është një praktikë e krijuar mirë dhe efektive. Përveç Gjykatës së Auditimit, auditimi i jashtëm kryhet fuqimisht edhe nga Inspektorati i Përgjithshëm i Financave.

Ky Inspektorat i Përgjithshëm, me kompetenca për çështjet financiare si edhe për çështjet e përputhshmërisë ligjore, kryen veprimtarinë e tij në lidhje me agjencitë publike mbi bazën e përzgjedhjes së rastësishme ose pas një raporti ose një pretendimi për një shkelje të paligjshme. Ai kryen një program me inspektime vjetore të miratuar nga Ministri i Financave që ka gjithashtu edhe kompetencën të urdhërojë auditime të posaçme.

3.5 Sektorët e përzgjedhur

Ashtu siç ndodh në situata të ndryshme, rregullat dhe rregulloret legjislative zbatohen në realitetet komplekse të administratës publike me shkallë të diferencuara të pajtueshmërisë, shumë herë të përkeqësuar nga nevoja për mekanizma kalimtare ose nga burimet e pamjaftueshme dhe të papërshtatshme (teknike, financiare ose njerëzore).

Rrethana të tilla ndodhin veçanërisht kur, si në situatën aktuale në Portugali, rregullat dhe procedurat e menaxhimit financiar publik janë në mes të një procesi të transformimit dhe modernizimit thelbësor.

Ndërsa nuk është e mundur të bëhet një paraqitje shteruese e përjashtimeve të tilla, më poshtë diskutohen shkurtimisht situatat në tre sektorë: arsimit (universitetet), shëndetësia (spitalet) dhe kultura (teatrot kombëtarë, muzetë kombëtarë dhe bibliotekat kombëtare).

Universitetet

Kushtetuta portugeze u jep universiteteve një nivel të lartë pavarësie financiare⁵¹ përfshirë:

- Njohjen e personalitetit të veçantë ligjor dhe të pavarësisë ligjore në fushat e aktiviteteve të tyre shkencore, pedagogjike, administrative, financiare dhe disiplinore;
- Pavarësinë në bërjen e ligjeve dhe rregullave të tyre, me kusht që ato të mos jenë në konflikt me ligjin kombëtar, që i nënshtrohen vetëm miratimit nga Ministri i Arsimit;
- Pavarësinë për miratimin e organizimit të tyre administrativ dhe financiar;
- Pavarësinë administrative dhe financiare që e kalon atë të agjencive të tjera publike në drejtimet e mëposhtme: (i) përjashtimi nga kontrolli paraprak nga Gjykata e Llogarive (megjithëse llogaritë e tyre vjetore duhet të shqyrtohen dhe gjykohen nga kjo Gjykatë), (ii) kompetencë për shitjen e asetëve të tyre, (iii) kompetencë për menaxhimin e lirë të granteve financiare vjetore të dhëna nga buxheti i shtetit, (iv) aftësi për të rishikuar buxhetin e tyre privat dhe për të përgatitur buxhete private shtesë, (v) aftësi për të përgatitur programet e investimeve shumëvjeçare, (vi) kompetencë për të marrë me qera pasuri të patundshme dhe ndërtesa të justifikuar me nevojat për veprimtarinë e tyre dhe (vii) mundësi dhe aftësi për të rritur të ardhurat e tyre dhe për t'i përdorur ato përmes buxheteve private;

Pothuajse në të njëjtën kohë me miratimin e planit të ri zyrtar për kontabilitetin publik, qeveria miratoi një dekret që përcakton rregulla dhe procedura të veçanta që zbatohen për universitetet. Karakteristikat kryesore të këtyre rregullave janë:

- Pavarësisht nga transfertat financiare nga buxheti i shtetit, universitetet janë të lira të grumbullojnë të ardhura të tjera, t'i depozitojnë ato në çdo institucion financiar dhe të garantojnë menaxhimin e tyre në përputhje me buxhetet e tyre private;
- Universitetet janë përjashtuar nga rregulli i përgjithshëm që kërkon kthimin e shumës së mbetur nga transfertat e buxhetit të shtetit (në fakt, përdorimi i shumave të tilla të mbetura përjashtohet edhe nga miratimi nga Ministri i Arsimit);
- Universitetet lejohen të vendosin vetë për të gjitha llojet e mbulimit me sigurime me kusht që kostoja të mbulohet nga të ardhurat e tyre;
- Shpenzimet në monedhë të huaj mund të paguhen drejtpërdrejt nga universitetet duke përdorur institucionin financiar që ato vetë zgjedhin;

⁵¹

Në këto paragrafe i referohemi vetëm universiteteve publike; universitetet private menaxhohen si kompani private.

- Auditimet e jashtme mbi menaxhimin financiar të universitetit duhet të bëhen një herë në dy vjet duke përdorur shërbimet e kompanive private audituese që ato vetë zgjedhin (raportet e auditimit duhet t'u paraqiten Ministrit të Financave dhe Ministrit të Arsimit);
- Asetet e universitetit përfshijnë të gjitha pronat e patundshme dhe ndërtesat e blera apo të ndërtuara, edhe nëse toka është pronë e shtetit;
- Në rast të shitjes së pronës së patundshme dhe ndërtesave, 50 për qind e fitimit duhet të jetë e ardhur për shtetin, gjysma tjetër mbahet nga universitetet për qëllime investimi.

Spitalet

Në vitin 1988, qeveria miratoi parimet e përgjithshme për organizimin dhe menaxhimin e spitaleve⁵², sipas së cilave spitalet kanë personalitetin të veçantë ligjor dhe pavarësi administrative dhe financiare.

Menaxhimi i spitaleve duhet të organizohet dhe kryhet profesionalisht me qëllim që të garantohet performanca më e mirë me kosto minimale. Për arritjen e këtyre rezultateve, spitalet duhet të përgatisin plane vjetore dhe shumëvjeçare të menaxhimit që miratohen nga Ministri i Shëndetësisë.

Të ardhurat e tyre janë ato të transferuara nga buxheti i shtetit dhe, gjithashtu ato të krijuara nga veprimtaria e tyre — kryesisht të ardhurat e krijuara nga ofrimi i kujdesit shëndetësor dhe shërbimet shoqëruese. Ministria e Shëndetësisë miraton çmimet për shërbimet e kujdesit shëndetësor.

Në përgjithësi, dhe duke marrë në konsideratë legjislacionin aktual mbi menaxhimin financiar publik të përshkruar më sipër, menaxhimi dhe kontrolli i spitalit nuk ndryshon shumë nga i agjencive të tjera publike me pavarësi administrative dhe financiare.

Teatrot kombëtarë

Teatrot kombëtare nuk kanë sistem të posaçëm që përcakton përjashtimet ose karakteristikat e veçanta dhe kështu janë pjesë e kategorisë së përgjithshme të agjencive publike me pavarësi administrative.

Një përjashtim është Teatri Kombëtar D. Maria. Ai ka personalitetin të veçantë ligjor si edhe pavarësi administrative e financiare. Organet e tij drejtuese përfshijnë bordin e drejtorëve me tre anëtarë (të emëruar nga kryeministri pas propozimit nga Ministri i Kulturës), komisionin fiskal me tre anëtarë (njëri prej të cilëve emërohet nga Ministri i Financave) dhe këshillin konsultativ (që ndërhyr për çështje kulturore dhe artistike).

Menaxhimi dhe kontrolli i tij financiar ndjek modelin horizontal: planet shumëvjeçare dhe vjetore, buxheti privat (i përgatitur në përputhje me parashikimet dhe transfertat e buxhetit të shtetit) dhe raportet e llogaritë vjetore. Auditimi i jashtëm kryhet nga Ministria e Financave dhe Gjykata e Llogarive.

Megjithatë ndodhin situata të veçanta — situata më e jashtëzakonshme e tyre ka të bëjë me Teatrin Kombëtar S. Carlos, që për disa kohë mori (nga viti 1980 deri kohët e fundit) statusin e një kompanie publike.

Gjatë kësaj periudhe, menaxhimi i tij financiar si edhe rregullat përkatëse të kontrollit i korrespondojnë gjatë asaj periudhe atyre të përshkruara më sipër: personalitet i veçantë ligjor dhe i shoqëruar me pavarësi administrative dhe financiare; aktivitet vetëm për promovimin dhe përhapjen e kulturës artistike, kryesisht muzikës lirike dhe veçanërisht operës; dy organe drejtuese (bordi i drejtorëve dhe komisioni fiskal) të emëruara nga qeveria.

Është interesante të vihet në dukje se për këtë Teatër Kombëtar u hartuan disa rregullime të veçanta: ndërtesa që përdorte kjo kompani publike ishte pronë e shtetit; llogaritë e tij vjetore u përjashtuan nga shqyrtimi nga Gjykata e Llogarive; të gjitha kontratat, aktet apo operacionet gjithashtu u përjashtuan nga kontrolli i tyre paraprak (dhe nga regjistrimi në Ministrinë e Financave); menaxhimi i personelit bëhej sipas të drejtës private.

Njëkohësisht, ministrit të sektorit iu dhanë përgjegjësi të veçanta. Ai miratonte veprimtarinë, planet financiare dhe programet vjetore dhe shumë-vjeçare, buxhetet aktuale dhe për investime, raportet dhe llogaritë vjetore, veprimet me kreditë dhe garancitë shoqëruese si edhe shpërblimin e personelit.

⁵²

Ashtu si edhe me univeristetet publike, ne merremi vetëm me spitalet publike.

Pas këtyre ndryshimeve, Teatri Kombëtar S. Carlos nuk është më një kompani publike; ai është një agjenci publike që ndjek organizimin dhe procedurat e gjera të paraqitura më sipër që janë shumë të ngjashme me ato që zbatohen tek Teatri Kombëtar D. Maria.

Muzetë kombëtarë

Të gjithë muzetë kombëtare të Portugalisë, për qëllime menaxhimi dhe kontrolli, janë ente të integruara dhe të varura nga Instituti portugez i Aseteve Kulturore. Ai institut vetë është pjesë e kategorisë së përgjithshme me pavarësi administrative dhe financiare (me karakteristikat, rregullat dhe procedurat e paraqitura më sipër).

Si pasojë e kësaj situatë, menaxhimi financiar i muzeve kombëtare është i centralizuar dhe koordinohet nga Instituti sipas rregullave normale të agjencisë publike.

Bibliotekat kombëtare

Në Portugali ka vetëm një Bibliotekë Kombëtare e vendosur në Lisbonë që kohët e fundit⁵³ mori një përcaktim të ri juridik që njeh rëndësinë e tij kulturore dhe nevojën e tij që t'i përshtatet nevojave aktuale të shoqërisë së informacionit.

Biblioteka ka personalitet të veçantë ligjor dhe pavarësi administrative nën mbikëqyrjen e Ministrit të Kulturës.

Ajo administrohet nga drejtori (i emëruar nga kryeministri dhe ministri i kulturës dhe niveli i pagës është ekuivalent me atë të drejtorit të universitetit publik), një këshill administrativ (veçanërisht përgjegjës për menaxhimin financiar) dhe një këshill teknik konsultativ (me kompetenca këshilluese, i përbërë nga drejtori dhe të gjithë shefat e shërbimeve brenda institucionit).

Menaxhimi financiar koordinohet përmes planit vjetor të veprimtarive (të miratuar nga Ministri i Kulturës), buxhetit vjetor dhe raportit vjetor. Të ardhurat e Bibliotekës Kombëtare përfshijnë transfertat nga buxheti i shtetit dhe të ardhura të tjera të krijuara nga shërbimet e ofruara.

Në të gjitha drejtimet e tjera, Biblioteka Kombëtare ndjek rregullat e përgjithshme të menaxhimit dhe kontrollit që zbatohen për kategorinë e agjencive me pavarësi administrative.

⁵³

Në prill 1997.

BIBLIOGRAFI

- (1979), Decreto-Lei nº 513-Z/79 de 27 de Dezembro — Reestrutura a *Inspecção-Geral de Finanças*, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1980), Decreto-Lei nº 259/80 de 5 de Agosto — Transforma o Teatro Nacional de S. Carlos em Empresa Pública e Aprova os respectivos Estatutos, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1980), Decreto-Lei nº 404/80 de 26 de Setembro — Cria, na dependência do Instituto Português do Património Cultural, o Museu Nacional do Azulejo, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1982), Decreto-Lei nº 188/82 de 17 de Maio — Confere às Universidades do Estado mecanismos legais e administrativos adequados, em matéria de Gestão Administrativa e Financeira, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1982), Decreto-Lei nº 241/82 de 22 de Junho — Cria, na dependência do Instituto Português do Património Cultural, o Museu Nacional do Teatro, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1983), Decreto-Lei nº 81/83 de 10 de Fevereiro — Define o Regime Jurídico do Pessoal dos Órgãos e Serviços Centrais do Ministério da Educação, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1987), Decreto Regulamentar nº 17/87 de 18 de Fevereiro — Aprova a Orgânica da Direcção-Geral da Contabilidade Pública, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1987), Decreto Regulamentar nº 40/87 de 2 de Julho — Aprova a Orgânica da Direcção-Geral da Administração Pública, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1987), Decreto-Lei nº 312/87 de 18 de Agosto — Aprova a Orgânica da Inspecção-Geral dos Serviços de Saúde, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1987), Decreto-Lei nº 94/87 de 2 de Março — Cria na Inspecção-Geral de Finanças (IGF) a Inspecção Patrimonial e Financeira das Autarquias Locais, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1987), Portaria nº 682/87 de 8 de Agosto — Concede Autonomia Administrativa e Financeira à Universidade do Porto, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1988), Decreto-Lei nº 19/88 de 21 de Janeiro — Aprova a Lei de Gestão Hospitalar, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1988), Lei nº 108/88 de 24 de Setembro — Define a Autonomia das Universidades, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1989), Decreto-Lei nº 202/89 de 22 de Junho — Altera o Decreto-Lei nº 19/88 de 21 de Janeiro (Aprova a Lei de Gestão Hospitalar), Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1990), Decreto-Lei nº 216/90 de 3 de Julho — Aprova o novo Estatuto Orgânico do Instituto Português do Património Cultural (IPPC) e Revoga o Decreto Regulamentar nº 34/80, de 2 de Agosto, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1992), Decreto-Lei nº 155/92 de 28 de Julho — Estabelece o Regime da Administração Financeira do Estado, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1994), Despacho Normativo nº 197/94 de 25 de Março — Homologa os Estatutos da Universidade Aberta, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1995), Decreto-Lei nº 55/95 de 29 de Março — Empreitadas e Fornecimentos de Obras Públicas, Locação, Prestação de Serviços e Aquisição de Bens, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1996), Decreto-Lei nº 170/96 de 19 de Setembro — Transfere para as Universidades diversas Competências de Âmbito Académico, revogando em simultâneo legislação vária cuja vigência na ordem jurídica se entende prejudicada pela entrada em vigor da Lei de Autonomia das Universidades (Lei nº 108/88, de 24 de Setembro), Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1997), Constituição da República Portuguesa — 4ª Revisão, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

(1997), Decreto-Lei nº 242/97 de 18 de Setembro — Aprova a Orgânica do Teatro Nacional de São João, do Ministério da Cultura, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

(1997), Decreto-Lei nº 252/97 de 26 de Setembro — Disciplina e Desenvolve o Exercício da Autonomia Administrativa e Financeira das Universidades, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

(1997), Decreto-Lei nº 89/97 de 19 de Abril — Aprova a Orgânica da Biblioteca Nacional do Ministério da Cultura, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

(1997), Decreto-Lei nº 90/97 de 19 de Abril — Aprova a Orgânica do Instituto Português do Livro e das Bibliotecas do Ministério da Cultura, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

(1997), Lei nº 98/97 de 26 de Agosto — Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

(1998), Despacho Normativo nº 11-A/98 de 21 de Fevereiro — Homologa a Nova Versão dos Estatutos da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

ANTÓNIO MIGUEL PINELA e JOSÉ MANUEL CARRETO (1996), Novo Regime Jurídico de Realização das Despesas Públicas, Rei dos Livros, Lisboa.

ANTÓNIO PIRES CAIADO e ANA CALADO PINTO (1997), Manual do Plano Oficial de Contabilidade Pública, Vislis Editores, Lisboa.

DIOGO FREITAS DO AMARAL (1987), Curso de Direito Administrativo, Livraria Almedina, Coimbra.

DIOGO FREITAS DO AMARAL (1992), O Novo Código do Procedimento Administrativo, Instituto Nacional de Administração, Oeiras.

GIANDOMENICO MAJONE (1997), The Agency Model: The Growth of Regulation and Regulatory Institutions in the European Union, Eipascop, Maastrich.

ISABEL CORTE-REAL (1995), O Livro da Modernização Administrativa 1986-1995, Secretaria de Estado da Modernização Administrativa, Lisboa.

JOÃO CAUPERS (1992), Os Princípios Gerais do Procedimento e o Direito à Informação, Instituto Nacional de Administração, Oeiras.

JOÃO CAUPERS (1997), Leis da Organização Administrativa, Editorial Notícias, Lisboa.

JORGE MANUEL COUTINHO DE ABREU (1990), Definição de Empresa Pública, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra.

MARCELO REBELO DE SOUSA (1995), Lições de Direito Administrativo, Pedro Ferreira — Editor, Rio de Mouro.

KAPITULLI 6. RAPORTI I VENDIT, BRITANIA

Nga Z. Colin Talbot dhe Z. Colin Morgan, Universiteti i Glamorgan, Uells, Mbretëria e Bashkuar

1. Pamje e përgjithshme e sistemit në Britani

Mbretëria e Bashkuar përbëhet nga katër territore — Anglia, Skocia, Uells dhe Irlanda e Veriut — dhe “Britania” përbëhet vetëm nga tre të parat. Për shkak të historisë së veçantë kushtetuese dhe institucionale të Irlandës së Veriut, ajo është përjashtuar nga kjo analizë, prandaj edhe fokusi në titull është tek “Britania”.

Edhe brenda Britanisë ka tashmë ndryshime që zhvillohen me shpejtësi në rregullimet për administratën publike si pasojë e krijimit të Parlamentit Skocez dhe Asamblesë në Uells duke krijuar një rregullim pothuajse federal. Këto rregullime që ndryshojnë shpejt nënkuptojnë që në këtë kapitull do të analizohen kryesisht rregullimet “angleze”, megjithëse në disa raste këto janë të gjitha rregullime institucionale britanike.

1.1 Agjencitë publike

Gjatë 10-15 vitet e fundit, Mbretëria e Bashkuar ka pasur ndoshta një prej programeve më të mëdha të “ndarjes” së institucioneve publike në njësi më të vogla në të gjitha vendet e OECD-së. Organizatat e reja të krijuara (përmes ndarjes së strukturave më të mëdha) përfshijnë për shembull:

- afërsisht 500 organizata të reja të shërbimit shëndetësor (truste të SHKSH) të ndara nga strukturat e SHKSH-së;
- rreth 45 universitete të reja (më parë politeknikë), plus 500 kolegje të reja të pavarura për arsimim të mëtejshëm dhe 1,200 shkolla të mirëmbajtura me grante, të gjitha të ndara nga kontrolli i drejtpërdrejtë i autoritetit arsimor lokal;
- rreth 140 agjenci ekzekutive të qeverisjes qendrore të krijuara nga (por akoma brenda) ministrinë e qeverisjes qendrore.

Kjo listë është pothuajse e pafund. Në disa fusha ka pasur një rënie të numrit të organizatave, por edhe këtu ka pasur rritje të pjesës së shpenzimeve publike. Organet Publike joministrore (të njohura në Britaninë e Madhe si “quangos”) janë rrudhur në numër por kanë rritur pjesën e tyre të shpenzimeve publike nga £3 miliardë në vitin 1979 në mbi £18 miliardë në vitin 1997.

“Agjencitë publike” në Mbretërinë e Bashkuar përfshijnë një larmi shumë të gjerë të organizatave. Këto përfshijnë:

- Ministrinë — qendrore dhe rajonale nën kontrollin e kabinetit ose qeverisjeve rajonale (Skoci dhe Uells).
- Agjencitë zbatuese – organizata të shërbimit civil brenda ministrive.
- Organet publike joministrore (NDPB) — organizata publike jashtë shërbimit civil të financuara dhe kontrolluara drejtpërdrejt nga ministrinë.
- Korporatat publike — kryesisht organizata qendrore publike në sektorin tregtar.
- Shërbimet lokale — organizata kryesisht të financuara nga qeveria qendrore, por të organizuara mbi baza vendore (p.sh. policia, shërbimet e provës dhe të zjarrfikësve).
- Shërbimi Kombëtar i Shëndetësisë (SHKSH) — SHKSH është një kategori më vete. Nuk është as ministri megjithëse tashmë ai përbën pjesë të ministrive të ndryshme — në Westminster për Anglinë dhe në asamblatë rajonale për Skocinë dhe Uells dhe nuk është as pjesë e ndonjë kategorie tjetër (p.sh. agjenci, OPJ, kompani publike, shërbime lokale).

Qeverisja vendore gjithashtu kontrollon ose ka ndikim në agjencitë publike lokale. Ajo ofron fonde dhe ka disa kompetenca për disa shërbime në nivel vendor — p.sh. policinë, shërbimin e provës dhe zjarrfikësit. Ajo

mund të krijojë agjencitë e veta në nivel vendor (p.sh. organizata që merren drejtpërdrejt me punën) dhe shpesh ka lidhje të ngushta me organe të tjera gjysmë publike (p.sh. disa muze dhe galeri).

Ky raport përqendrohet në tre fusha apo funksione — arsimit të lartë (universitetet), shëndetësia (spitalet) dhe kultura (Muzetë, Teatrot dhe Bibliotekat Kombëtare).

Një analizë e statusit të organeve të ndryshme në Britani që futen nën etiketat e gjera të institucioneve shëndetësore, të arsimit të lartë dhe kulturore tregon sesa të ndryshme dhe heterogjene janë ato në pozicionin dhe statutet e tyre (shiko Figurën 1).

Figura 1. Shembuj të shpërndarjes së funksioneve kulturore, shëndetësore dhe universitare

Ministria	Agjencitë zbatuese ⁵⁴	OPJ-të ⁵⁵ zbatuese	Korporata të tjera dhe publike ⁵⁶	SHKSH	Arsimi i Lartë
Arsimi dhe Punësimi		KFAL ⁵⁷ Angli			Institucionet (135)
Kultura, Media dhe Sporti (më parë Trashëgimia Kombëtare)	Agjencia e Pallateve Mbretërore Historike; Agjencia e Parqeve Mbretërore	Këshilli i Arteve për Anglinë; Trashëgimia angleze; Galeria Kombëtare; Muzeu britanik; Galeria Tate	BBC; Trusti i teatrove; Komisioni i Arteve të Bukura Mbretërore		700 biblioteka në Arsimin e Lartë dhe HE dhe FE
Shëndeti	Agjencia e pajisjeve mjekësore; Agjencia e Kontrollit të Barnave; Pronat e SHKSH-ve; Agjencia e Pensioneve të SHKSH-ve;	Bordi Kombëtar anglez i infermierëve; Bordi i shërbimit të laboratorit për shëndetin publik	Komisioni këshillimor për ilaçet e SHKSH-së; Komisioni i ilaçeve	Ekzekutivi i SHKSH; Autoritetet e veçanta shëndetësore (13); Autoritetet shëndetësore (100); Trustet SHKSH (425)	
Tregtia dhe Industria		Këshillat e Kërkimit Shkencor			
Zyra në Skoci	Skocia historike	Këshilli skocez i arteve; KFAL skoceze; Galeritë Kombëtare; Libraritë; dhe Muzetë e Skocisë		Bordet e shëndetit (15); Trustet SHKSH (47)	Institucionet (21)
Zyra në Uells	Cadw (monumentet historike në Uells)	Këshilli i Arteve në Uells; KFAL Uells;		Autoritetet shëndetësore (5); Trustet SHKSH (29)	Institucionet (14)
Pushteti vendor	Drejton shumë organe kulturore në mënyrë të drejtpërdrejtë (p.sh. 1 700 muzeume, 5 000 biblioteka publike, etj.) dhe financon më shumë në mënyrë të tërthortë (p.sh. organet e arteve). Ai luan njëfarë roli në shëndetësi (kryesisht shëndetin mjedisor dhe zbatimin e standardeve në dyqanet e shitjes së ushqimeve me pakicë) dhe një rol të vogël të drejtpërdrejtë tek universitetet.				

Në rastin e spitaleve dhe universiteteve, ka rregulla dhe kontrole të posaçme që zbatohen në këto organizata specifike me disa ndryshime të vogla ndërmjet tre juridiksioneve britanike (Angli, Skoci dhe Uells). Prandaj, këto janë rregullime “vertikale” me disa ndryshime rajonale. Për muzetë (dhe disa institucione të tjera

⁵⁴ Agjencitë zbatuese janë organizata të shërbimit civil brenda ministrive të qeverisë.

⁵⁵ Organet publike joministrorë janë organizata të shërbimit civil të kontrolluara nga, por jo pjesë e një ministrie të veçantë të qeverisë. Rregullat e përgjithshme të OPJ-ve jepen më poshtë.

⁵⁶ Korporatat publike janë zakonisht pronë publike dhe/ose staturore por përsëri organizata që nuk janë pjesë e shërbimit civil. Zakonisht ato raportojnë tek një ministër, por vetëm me kufizime shumë specifike legjislative (jo si agjencitë dhe OPJ-të).

⁵⁷ Këshilli i Financimit të Arsimit të Lartë.

kulturore), rregullimet janë “horizontale” ose të përgjithshme. Pjesa më e madhe e muzeve kombëtarë njihen si “Organe publike joministrore” (OPJ). Ka shumë të tilla që kanë një numër rregullash të përgjithshme, por edhe këtu ka disa detaje të veçanta të sektorit që zbatohen për muzetë⁵⁸.

1.2 Agjencitë zbatuese

Agjencitë zbatuese (ose agjencitë “Hapat e Mëtejshëm” siç njihen ato ndonjëherë) filluan të krijohen në Mbretërinë e Bashkuar në vitin 1998, pas një raporti drejtuar qeverisë i titulluar “Përmirësimi i menaxhimit në qeveri: hapat e mëtejshëm”. Që atëherë, mbi tre të katërtat e nëpunësve civilë të Mbretërisë së Bashkuar janë transferuar në rreth 140 agjenci. Shumica e agjencive u mbushën me personel nga nëpunësit civilë dhe ndjekin rregullat e shërbimit civil, por pak përfshijnë personel ushtarak dhe personel tjetër që nuk janë nëpunës civilë.

Agjencitë nuk kanë ekzistencë ligjore të ndarë nga ministria e tyre mëmë dhe përbejnë pjesë të ministrisë. Ato hartojnë raporte (auditimi) dhe kanë llogari të veçanta për aktivitetet e tyre, por llogaritë e tyre janë të futura edhe në llogaritë e ministrisë. Përsa i përket “nëpunësve të kontabilitetit”, çdo agjenci ka në fakt dy – Sekretarin e Përhershëm të ministrisë mëmë dhe drejtorin ekzekutiv të vetë agjencisë.

Çdo agjenci ka një Dokument Kuadër që nxirret nga ministri përkatës dhe miratohet nga Ministria e Financave dhe kabineti. Ky dokument përcakton objektivat e agjencisë, kuadrin e politikave, rregullat për qeverisjen e agjencisë dhe sistemin e saj financiar.

Përsa i përket alokimeve financiare, buxhetet e agjencisë përfshihen në buxhetet e ministrisë për procesin kryesor të alokimit të fondeve publike, megjithëse disa aspekte të buxhetit të agjencisë mund të alokohen më vete, në varësi të natyrës së agjencisë.

Cikli zyrtar është se agjencitë kontribuojnë në diskutimet e brendshme të ministrisë për nivelin e financimit të kërkuar për ciklin e buxhetit të ardhshëm, por që në shumicën e rasteve ministrinë janë organet që diskutojnë me ekipin menaxhues të Ministrisë së Financave. (Ka disa përjashtime kur agjenci shumë të mëdha kanë input të drejtpërdrejtë tek diskutimet me Ministrinë e Financave — p.sh. agjencia e burgjeve. Po ashtu, për agjencitë me buxhete për “programe” të mëdha, p.sh. Agjencia e Sigurimeve Shoqërore, disa prej fondeve “të tyre” përcaktohen në procesin zyrtar, parlamentar të buxhetit. Janë vetëm këto fonde “programesh” që zakonisht shfaqen si të tilla në vlerësimet. Agjencitë vetë (shumicën e kohës) nuk kanë fonde të veçanta që jepen për to si ente të veçanta, por mbulohen me fondet e ministrisë.

Rregullat e përgjithshme që trajtojnë financat e agjencisë përcaktohen në një Letër të Bardhë të titulluar “Financimi dhe përgjegjësia e Agjencive të Hapave të Mëtejshme” të botuar nga Ministria e Financave në vitin 1989.

Ka një përjashtim të madh nga modeli i përgjithshëm — ato agjenci të ngritura si (ose transferuar në) “agjenci që shkëmbejnë fonde” sipas Ligjit të qeverisë për Tregtinë të vitit 1990. Nuk do të flasim me shumë hollësi për to sepse asnjë nga organet e diskutuara në këtë raport nuk janë “agjenci që shkëmbejnë fonde”, por në thelb janë agjenci financat e të cilave vijnë nga të ardhurat e krijuara nga shitja e shërbimeve ose nga tarifatat e licencave ose nga taksat që grumbullojnë. Në vend të një kufiri për shpenzimet, fondet që shkëmbehen kontrollohen nga një kufi në fuqinë e tyre të punëtore. Megjithëse këto agjenci kanë liri më të madhe për financat e tyre të brendshme, përsëri ka kontrole të forta në fuqi — për shembull, nuk mund të propozohen ndryshime për licencat apo taksat pa miratimin e Ministrisë së Financave dhe edhe aftësia e tyre për të rritur financimet nga jashtë po ashtu kontrollohet nga afër.

1.3 Organet publike joministrore (OPJ-të)

Organet publike joministrore (OPJ-të ose “quangos”⁵⁹) janë, siç sugjeron edhe emri i tyre, jashtë ministrive. Në shumicën e rasteve, personeli i tyre nuk janë nëpunës civilë (megjithëse disa përfshijnë disa nëpunës

⁵⁸ Për shkak të këtij kompleksiteti është vendosur të thjeshtohen çështjet duke analizuar vetëm Muzetë Kombëtarë dhe duke përjashtuar Bibliotekat dhe Teatrot.

⁵⁹ Teknisht “quangos” janë “organizata joqeveritare pothuajse të pavarura”. OPJ-të e Mbretërisë së Bashkuar nuk janë tamam “quangos” sipas këtij përkufizimi sepse ato janë “qeveritare”, por përgjithësisht njihen si “quangos”, edhe në botimet qeveritare.

civilë) dhe si pasojë nuk u nënshtrohen drejtpërdrejtë rregullave të shërbimit civil (p.sh. mbi çështjet e personelit).

OPJ-të kryejnë një numër funksionesh, përfshirë organe këshillimore, Komisione Mbretërore, gjykata (organe pothuajse ligjore) dhe organizata zbatuese (ofrimi i shërbimeve). Statusi i tyre juridik është i ndryshëm:

- Organet këshillimore zakonisht ngrihen përmes një veprimi (ministror) administrativ;
- Komisionet Mbretërore krijohen përmes një Autorizimi Mbretëror që iu jepet komisionerëve;
- Gjykatat janë organe ligjore të ngritura përmes një ligji të Parlamentit;
- OPJ-të zbatuese zakonisht ngrihen nëpërmjet një ligji të Parlamentit ose përmes Kartës Mbretërore.

OPJ-të e marra në konsideratë në këtë raport janë të gjitha OPJ-ë zbatuese — organizata të ofrimit të shërbimeve.

Po ashtu, OPJ-të tashmë ekzistuese mund të kthehen edhe në korporata sipas kushteve të Ligjit mbi Kompanitë, që parashikon përparësi të caktuara ligjore dhe financiare. Kështu për shembull, BBC është themeluar sipas Kartës Mbretërore si një korporatë, por është regjistruar edhe si një kompani sipas Ligjit mbi Kompanitë.

Këto organe mund të krijohen edhe përmes Ligjeve për Kompanitë që lejojnë kompani mbi bazën e aksioneve (të kufizuara nga pronësia e aksioneve) ose kompani mbi bazën e garancive (të kufizuara nga garancitë financiare⁶⁰). Këto përdoren zakonisht kur krijohen organizata shumë të vogla ose me kohë të kufizuar që nuk justifikojnë praninë e legjislacionit shumë specifik.

Në praktikë, pothuajse të gjitha OPJ-të e reja zbatuese kanë një bazë ligjore, në dallim nga agjencitë zbatuese, pavarësisht nëse është legjislacion specifik, Autorizim Mbretëror ose Ligji për Kompanitë. Zakonisht, OPJ-të nuk gëzojnë status mbretëror (dhe si pasojë as imunitet mbretëror), përsëri ndryshe nga agjencitë zbatuese.

OPJ-të mund të bëhen të njohura edhe si shoqata bamirëse (sipas legjislacionit për bamirësinë), ose duke bërë një kërkesë, ose mund të trajtohen si shoqata bamirëse duke përfshirë përjashtimin nga taksat në statutin e themelimit të tyre. Kjo ka shumë avantazhe për taksat, por një OPJ-ë nuk mund të krijohet përmes legjislacionit për bamirësinë — ajo në fillim duhet të ngrihet.

Në terma financiare, shumica e OPJ-ve zbatuese janë në pozicion shumë të ngjashëm me agjencitë zbatuese. Ato kanë një ministri mëmë që në emër të tyre negocion buxhetin me Ministrinë e Financave dhe cakton financat e tyre. Kontrollat e kryera nga Ministria e Financave janë shumë të ngjashme me ato për agjencitë zbatuese, hollësitë përcaktohen në “Organet publike joministore: Një Udhërrëfyes për ministrinë” (Kabineti dhe Ministria e Financave, 1992). Ashtu si edhe me agjencitë, në praktikë shkalla e kontrollit ndryshon sipas madhësisë dhe rëndësisë së OPJ-së zbatuese, por në të gjitha rastet ka kontrole të konsiderueshme.

Muzetë janë një nënndarje e OPJ-ve dhe nuk ndryshojnë shumë në statusin juridik, rregullimet financiare dhe strukturat e menaxhimit nga pjesa më e madhe e OPJ-ve të tjera zbatuese. Ndryshimet vijnë kryesisht nga ngjarje historike — muzetë shpesh janë institucione të vjetra dhe, në shumë raste, në fillim ishin krijuar si organizata private ose bamirëse përpara se të ishin nën pronësinë e shtetit. Kjo histori solli disa ndryshime të vogla, por pjesa më e madhe e këtyre ndryshimeve janë pakësuar me kalimin e kohës. Në kohët moderne, për shembull, është jashtë çdo logjike që një muze i financuar me fonde shtetërore të mund të ndërtohet mbi bazën e ndonjë gjëje tjetër përveçse mbi një bazë të qartë legjislativë.

1.4 Ligji

Një pjesë e arsyes së normave “të rrëmujshme” të Mbretërisë së Bashkuar është mungesa e një ligji formal (të shkruar) dhe veçantia e “kompetencave” të mbetura të monarkive. Ndërsa këto të fundit në praktikë ushtrohen vetëm nga qeveria aktuale, ekzistenca e “privilegjeve të Kurorës” dhe mungesa e një ligji do të thotë që shpesh institucionet publike ekzistojnë mbi bazën e normave kushtetuese dhe ligjore shumë të dobëta, të brishta. Le të marrim një shembull të thjeshtë — Mbretëria e Bashkuar ka krijuar në shërbimin civil

⁶⁰ Kufizimi i një kompanie me garanci do të thotë thjesht që pronarët (në këtë rast qeveria) marrin përsipër të paguajnë çdo borxh, deri në një sasi të caktuar, të krijuar nga organi, ndryshe nga një kompani në pronësi të përbashkët ku përgjegjësia e pronarëve të përbashkët kufizohet në investimin e tyre.

afërsisht 140 “agjenci zbatuese” që prej vitit 1988. Pothuajse asnjë prej këtyre agjencive nuk ka ndonjë status juridik dhe ekzistojnë thjesht për një tekë të ministrave të cilët mund t’i krijojnë apo shpërndajnë ato me dëshirën e tyre pa iu referuar parlamentit apo ligjit.

Përveç kësaj “dobësie” kushtetuese dhe ligjore — kur krahasohet me juridiksione të tjera europiane — Mbretëria e Bashkuar ka një set të fortë të kontrolleve tërësore mbi financat dhe menaxhimin e të gjitha organeve publike. Ky është një sistem shumë kompleks dhe do të përmendim këtu vetëm disa rregullime të rëndësishme që kanë të bëjnë me organizatat e shqyrtuara në këtë kapitull.

1.5 Financimi

Financimi për të gjitha organet që financohen nga financat publike vjen kryesisht nga miratimi vjetor i shpenzimeve nga Dhomat e Parlamentit, mbi bazën e “Ligjit për Financat” të propozuar nga ekzekutivi. Sipas traditës, ligjet për financat rrallë amendohen ose kundërshtohen (përveçse në rastet kur opozita dëshiron të përpiqet dhe të provokojë zgjedhje të përgjithshme).

Pjesët e buxhetit të miratuara në Ligjin për Financat shqyrtohen përpara dhe pas miratimit nga Komisioni i Llogarive Publike, komisioni i përhershëm më i fuqishëm i Dhomës së Komuneve dhe tradicionalisht i drejtuar nga një deputet i partisë më të madhe opozitare.

Financat e miratuara nga Parlamenti i delegohen ministrave dhe secila prej tyre ka një nëpunës të kontabilitetit (zakonisht Sekretari i Përhershëm) i cili duhet të jetë përgjegjës për shpenzimin e drejtë të parave publike. (Ky sistem u shtri në Agjencitë Ekzekutuese dhe OPJ-të, drejtuesi kryesor i çdo organi caktohet edhe si nëpunës i kontabilitetit).

Ministria e Financave ushtron kontrolle të drejtpërdrejta reale mbi financat e organeve të veçanta publike që përfshijnë një numër masash si kufijtë e parave kesh, kontrollet e stafit, mekanizmat e miratimit (veçanërisht për shpenzimet kryesore dhe/ose kapitale) dhe rregullat procedurale. Ministria e Financave kërkon gjithashtu raportim të hollësishëm për shpenzimet (zakonisht një herë në tre muaj).

1.6 Roli i Ministrisë së Financave

Nuk është e pazakonshme që Ministria e Financave e Mbretërisë së Bashkuar të jetë njëkohësisht ministri ekonomike dhe financiare. Megjithëse kohët e fundit i janë hequr disa prej funksioneve makro-ekonomike (p.sh. transferimi i politikës së përqindjes së interesit tek Banka e Anglisë), ajo përsëri luan një rol të rëndësishëm në politikën ekonomike, si edhe është rojtare e financave publike përfshirë taksat dhe shpenzimet.

Në financat publike, roli kryesor i Ministrisë së Financave qëndron në vendimet për taksat dhe shpenzimet e përgjithshme publike. Përpara vitit 1997, roli i saj në miratimin e shpenzimeve të përgjithshme publike dhe në përcaktimin e shpenzimeve të veçanta publike ushtrohej përmes ciklit të sondazhit mbi shpenzimet publike vjetore, një proces dialogu ndërmjet Ministrisë së Financave dhe ministrave shpenzuese. Ky ishte një proces tipik i buxhetimit vjetor. Dallimi kryesor ndërmjet Mbretërisë së Bashkuar dhe vendeve të tjera të përparuara demokratike ishte se i gjithë procesi ishte i fshehtë dhe bëhej i njohur vetëm pasi ishin marrë vendimet kryesore. Pastaj, planet për shpenzimet publike çoheshin për miratim në Parlament dhe ky ishte një proces rutinë dhe shumicën e herëve nuk kundërshtohej.

Që prej zgjedhjes së qeverisë Laburiste në vitin 1997, pozicioni ka ndryshuar shumë me dy grupimet kryesore — së pari, laburistët kanë ndarë kapitalin dhe shpenzimet aktuale dhe, akoma më shumë, ata kanë ndarë “Shpenzimet e menaxhuara vjetore” (AME) nga “Kufijtë e shpenzimeve të Ministrisë” (DEL). AME dhe DEL, secila prej tyre përbëjnë afërsisht gjysmën e të gjitha shpenzimeve publike ku AME përcaktohet çdo vit dhe DEL përcaktohet për një periudhë tre-vjeçare përmes procesit të Analizës të Shpenzimeve të Plota (CSR ose SR).

(CSR është gjoja një cikël tre vjeçar, por në praktikë ka rezultuar të jetë një cikël dy vjeçar, por me plane tre vjeçare — CSR e parë ishte në vitin 1998, e dyta në vitin 2000 dhe e treta është planifikuar për vitin 2002).

Sapo buxhetet miratohen, roli i Ministrisë së Financave ndryshon në atë të monitorimit dhe kontrollit të shpenzimeve. Udhërrëfyesat dhe kodet e ndryshme të nxjerra nga Ministria e Financave — p.sh. “Kontabiliteti i qeverisë” dhe “OPJ-të — Guidë për ministrinë” janë të detyrueshme, megjithëse, ashtu si me rregullime të tjera administrative në Mbretërinë e Bashkuar, ato nuk kanë kompetenca të qarta ligjor. Këto rregullojnë sjelljen e përgjithshme të organeve publike për shpenzimin e parave publike dhe do të

përbënin pjesë të bazës për auditime, të brendshme dhe ato të kryera nga Zyra e Auditimit të Shtetit (NAO) ose Komisioni i Auditimit. (Organet audituese gjithmonë konsultohen me Ministrinë e Financave për përgatitjen, kryerjen dhe raportimin e auditimeve).

Kontrolli më i hollësishëm “menaxherial” i shpenzimeve (përkundrejt llojit të kontrollit “të rregullt” të përmendur më sipër) ushtrohet përmes një numri të mekanizmave të raportimit. Profilet për shpenzimet individuale të ministrisë përcaktohen në fillim të çdo viti (përfshirë pagesat për ndryshimet sezonale) dhe monitorohen gjatë të gjithë vitit, duke lejuar ndërmarrjen e veprimeve korrigjuese kur është e nevojshme. Kontrollat shtrihen në organe që kontrollohen drejtpërdrejt nga ministritë (p.sh. agjenci dhe OPJ-ë) dhe në kombinim me organe të tjera (p.sh. Trustet e SHKSH-së dhe forcat e policisë). Periudhat e monitorimit dhe nivelet e detajeve të kërkuara nga Ministria e Financave janë të ndryshme, por në të gjitha rastet monitorimi është i gjerë, gjithëpërfshirës. Në vitet e fundit, Ministria e Financave është përpjekur të largohet nga kontrole shumë të hollësishme drejt një monitorimi më strategjik dhe raportimi në rate “të jashtëzakonshme). I gjithë procesi (alokimi në procesin e buxhetit dhe monitorimi për vit) menaxhohet nga ekipet e shpenzimeve në ministri dedikuar fushave të veçanta të shpenzimeve publike.

Ministria e Financave gjithashtu luan një rol kryesor për krijimin e çdo organi publik — agjenci zbatuese, OPJ-ë, organet e SHKSH-së, etj. Në shumicën e rasteve, Ministria e Financave duhet të miratojë vendimin për ngritjen e organeve të reja ose në mënyrë specifike (si në rastin e agjencive zbatuese dhe OPJ-ve), ose duke miratuar kuadrin e përgjithshëm (si në rastin e trusteve të SHKSH-ve). Në rastin e miratimeve specifike, Ministria e Financave duhet të miratojë vendimin për ngritjen e një organi të ri (p.sh. një agjenci ose një OPJ-ë) dhe kuadrin ligjor të qeverisjes dhe financimit të organizatës. Për një agjenci zbatuese, për shembull, ministria duhet të ketë miratuar Dokumentin Kuadër. Në veçanti, Ministria e Financave do të garantojë që për çdo organ të ri të vendoset një regjim i kënaqshëm financiar.

1.7 *Auditimi*

Në Mbretërinë e Bashkuar, të gjitha organizatat publike i nënshtrohen auditimit për korrektësinë (shpenzimet e drejta të fondeve publike) dhe vlerën e parave (VFM).

Kontrolluesi dhe Audituesi i Përgjithshëm, shefi i Zyrës së Auditimit të Shtetit, kryejnë funksionin e auditimit të lartë. Këta përgjigjen para Parlamentit dhe financohen drejtpërdrejt nga Parlamenti sesa nga Qeveria. Kontrolluesi dhe Audituesi i Përgjithshëm, shefi i Zyrës së Auditimit të Shtetit (C&AG/NAO) janë përgjegjës për auditimin e të gjitha ministrive, agjencive, OPJ-ve dhe korporatave publike dhe disa organeve të tjera të qeverisjes qendrore. Ata auditojnë raportet dhe llogaritë vjetore dhe kryejnë rreth 50 studime në vit për vlerën e parave (VFM).

Po ashtu, ekziston edhe Komisioni i Auditimit (AC) për Anglinë dhe Uellsin që në vetvete është një OPJ. Komisioni i Auditimit ka përgjegjësi auditimi për pushtetin vendor dhe shërbimin e shëndetësisë (megjithëse ka drejtime ku ka mbivendosje me Zyrën e Auditimit të Shtetit).

1.8 *Emërimet publike dhe qeverisja*

Që kur ndodhën një numër skandalesh në fillim të viteve 1990 dhe shqetësimit të gjerë të publikut për standardet në jetën publike, qeveria ka marrë një numër masash për të garantuar standarde të larta.

Këto përfshijnë emërimin e Komisionit të Përhershëm mbi Standardet në Jetën Publike, me përgjegjësinë për të propozuar reforma dhe standarde për rregullimin e qeverisjes së organeve publike, të emërimeve publike, të standardeve për ministrat, deputetët dhe zyrtarët e tjerë të zgjedhur dhe për çështje të tjera. Ky komision krijoi dokumentin gjithëpërfshirës “Shtatë parimet e jetës publike” që përforcojnë shumë rregulla dhe procedura të tjera që tashmë janë në fuqi.

Edhe vetë qeveritë kanë nxjerrë një numër të gjerë manualesh dhe standardesh përfshirë rregullat për ministrat, deputetët, nëpunësit e lartë civilë, anëtarët e bordeve të organeve të ndryshme publike, etj. Për shembull, manuali “Kodi model i praktikës për anëtarët e bordit të Organeve Publike Këshillimore joministore” përbën bazën për kode specifike që çdo OPJ-ë këshilluese duhet ta kishte gati deri në 1 janar 1999.

1.9 Inspektoratet

Ka gjithashtu edhe një numër “inspektoratesh” ligjore të një lloji apo tjetri që mbulojnë një numër të agjencive publike (shkolla, universitete, burgje, shërbime sociale, shërbimet e policisë, etj.) Zakonisht ato kanë detyrë të ruajnë standardet profesionale dhe/ose standardet e cilësisë në shërbimet e mbuluara.

Pjesa tjetër e këtij kapitulli ndahet sipas “sektorëve”, duke parë me radhë muzetë, spitalet dhe universitetet me më shumë hollësi.

2. Muzetë

Në Britani ka rreth 2 500 muze dhe galeri, shumica e të cilave drejtohen nga autoritetet lokale ose janë të pavarura, por marrin pak mbështetje qeveritare.

Po ashtu, ka edhe një numër muzesh “kombëtarë”* që mbështeten dhe drejtohen drejtpërdrejt nga Ministria e Kulturës, Medias dhe Sportit (MKMS). Fondi i përgjithshëm i Ministrisë ishte rreth £200 milion në vitin 1997/8.

(*Disa prej 17 muzeve të sponsorizuara drejtpërdrejt nga MKMS nuk janë “kombëtarë” — p.sh. Muzetë Geffrye dhe Horniman ose Muzeu i Londrës).

Financimi i muzeve të pavarur dhe lokalë kanalizohet përmes një OPJ-je — Komisioni i Muzeve dhe Galerive, që në vitet 1997/8 arriti në £9milion.

Përveç këtyre, afërsisht £200 milion të tjera në vit iu jepen galerive dhe muzeve përmes Ministrisë së Mbrojtjes (për muzetë ushtarakë), përmes Ministrisë së Arsimit dhe Punësimit (për muzetë e universiteteve) dhe nga Asambleja e Uellsit dhe Parlamenti Skocez.

Muzetë “kombëtarë” vijnë nën kategorinë e përgjithshme “Organe Publike joministore” (OPJ), për të cilat ka rregulla të përgjithshme. Megjithatë, çdo muze individual ka një histori unike kushtetuese dhe ligjore dhe si pasojë, secili prej tyre ka rregulla shumë të veçanta. Në këtë pjesë, do të japim kryesisht rregullat e përgjithshme dhe do të japim disa ide për përjashtimet.

2.1. Statusi ligjor

Shumë prej muzeve kombëtarë krijohen me Ligj të Parlamentit, megjithëse detajet e sakta janë të ndryshme. Për shembull, Muzeu Britanik u themelua me ligj në vitin 1753, i cili u zëvendësua më vonë me një ligj të ri në vitin 1963. Ai është gjithashtu i regjistruar edhe si bamirësi. Ligji i ri i vitit 1963 për Muzeun Britanik krijoi gjithashtu formalisht Muzeun e Historisë së Natyrës si një ent të veçantë. Muzeu Perandorak i Luftës, siç e tregon edhe emri, u themelua në vitin 1917 për të përkujtuar Luftën e Parë Botërore dhe u përfshi në listë me një Ligj të Parlamentit në vitin 1920. Muzeu Viktoria dhe Alberti u ngrit në vitin 1851, por nuk “u përfshi” ligjërisht deri pas miratimit të Ligjit për Trashëgiminë Kombëtare të vitit 1983.

Muze të tjerë nuk e kanë bazën e tyre ligjore tek një Ligj i Parlamentit por janë “futur” ose si kompani me garanci të kufizuara, ose si kompani me përgjegjësi të kufizuara — p.sh. Muzeu Publik Horniman dhe Trusti i Parkut Publik është një Kompani Bamirëse e kufizuar nga garancia në bankë.

Si “korporata” — të krijuara me Ligj të Parlamentit apo të vetëkrijuara sipas ligjeve mbi kompanitë dhe/ose bamirësinë — këto ente janë përgjegjëse vetëm për detyrimet e ndryshme për pronat, punësimin dhe detyrimet financiare.

Një tipar i përbashkët i të gjitha këtyre organeve është se, në ndryshim nga organizatat e shërbimit civil, ato nuk gëzojnë statusin e Kurorës dhe pjesa më e madhe e legjislacionit që krijon OPJ-të përfshin një deklaram për këtë qëllim. Duke marrë në konsideratë pasojat e statusit të Kurorës, përfshirë imunitetin nga ndjekja penale, përjashtimi nga shumë aspekte të së drejtës së punësimit, etj. ky është një ndryshim i madh ndërmjet agjencive zbatuese të shërbimit civil dhe OPJ-ve zbatuese.

Së fundi, statusi bamirës që kanë fituar shumica e muzeve ka ndikim tek pozicioni i tyre përkundrejt aseteve. Normalisht, OPJ-ve me asete të krijuara plotësisht apo kryesisht me financime publike iu kërkohet të kthejnë të gjitha të ardhurat ose pjesë të tyre tek fondet e përgjithshme të Ministrisë së Financave kur asetet shiten. Megjithatë, statusi bamirës kështu ndodh shumë rrallë me asetet e muzeve. Kjo përforcohet nga fakti se shumë objekte në pronësi të muzeve, në fillim ishin dhuruar nga persona apo korporata private dhe prandaj, në çdo rast nuk mbulohej nga rregullat e Ministrisë së Financave mbi asetet.

2.2. *Qeverisja*

Pothuajse të gjitha muzetë drejtohen nga Bordi i të Urtëve i krijuar ose mbi bazën e një ligji parlamentar ose përmes shkrirjes së tyre. Në rastin e parë, zakonisht është përgjegjësi e Sekretarit përkatës të Shtetit të emërojë të Urtit. Për “organet korporatë”, të Urtit zakonisht zgjidhen vetë, megjithëse Sekretari i Shtetit mund të japë mendimet e tij formale apo informale në këto takime.

Rregullat e reja të paraqitura kohët e fundit kërkojnë që të gjitha OPJ-të priten të jenë të hapura, të përgjegjshme dhe efikase. Të gjithë ata që shërbejnë në bordet e organeve publike — ose janë të punësuar në sektorin publik — pritet të respektojnë standardet më të larta personale dhe profesionale. Organet publike pritet të kenë në fuqi kodet e përshtatshme të etikës për anëtarët e bordit. Këto kode duhet të përcaktojnë standardet e pritshme nga ata që kanë detyra publike dhe do të bëjnë parashikime për trajtimin e çdo konflikti të interesave. Po ashtu, ato kërkojnë që të mbahen regjistrat e interesave dhe ato të vihen në dispozicion të publikut. Kode të ngjashme duhet të jenë në fuqi edhe për personelin. (Kopje të kodeve individuale duhet të merren drejtpërdrejt nga organi publik përgjegjës).

Kodet e shumicës së muzeve mbështeten në kodet model të nxjerra nga Kabineti dhe janë renditur më poshtë:

- Kodi i Etikës dhe Kodi i Përgjegjshmërisë për anëtarët e bordit të SHKSH-ve.
- Udhëzues mbi Kodin e Praktikës për anëtarët e bordit të organeve publike.
- Modeli i Kodit për personelin e Organeve Publike Zbatuese joministore.
- Modeli i Kodit të Praktikës për anëtarët e bordit të Organeve Publike Këshillimore joministore.

2.3. *Të ardhurat dhe bilanci*

Niveli i financimit nga fondet publike të këtyre organeve është shumë i ndryshëm. Tradicionalisht, hyrja e publikut në këto koleksione ofrohej pa pagesë, por gjatë vitit 1980 disa muze, të udhëhequra nga V&A, filluan të mbledhin donacione “vullnetare” tek dera. Po ashtu, muzetë grumbullojnë të ardhura shtesë përmes granteve për studime e kërkime shkencore, komisioneve dhe donacioneve, dhënies me qira të ndërtesave dhe shitjes së të mirave dhe shërbimeve të tjera. (V&A ishte edhe kontradiktor në reklamimin e vetes si “një kafene e mirë me një muze në krah”).

Megjithatë, pjesa më e madhe e fondeve vijnë si ndihmë në formë granti nga ministria “mëmë”, zakonisht 75 për qind – 95 për qind. Prandaj, ato janë jashtë nivelit të pranuar përgjithësisht (50 për qind) që këto organe publike mund të marrin hua. Megjithatë, pozita ligjore e shumë muzeve do të thotë që ato kanë shumë parashikime të bëra për marrjen e huave nga MKMS për qëllime të qarkullimit të parave. Por, rregullat përsëri janë që përpara se ministria t’i japë hua muzeve, ajo duhet të konsultohet me Ministrinë e Financave.

Në mënyrë të ngjashme, rregullat e Ministrisë së Financave parashikojnë udhëzime sipas së cilave mund të vendosen tarifat dhe pagesat për shërbimet (*Udhëzues për Tarifat dhe Pagesat*) dhe të gjitha këto pagesa duhet të përfshihen në procesin e planifikimit që bën korporata. Të gjitha propozimet për vendosjen e tarifave që nuk përfshihen tek Udhëzuesi duhet të diskutohen drejtpërdrejt me ministrinë. Kjo i vë kufizime shumë të forta organizatave që ofrojnë shërbime, për shembull muzeve, për madhësinë e tarifës që muzetë kanë mundësi të vendosin, për shembull tarifën e hyrjes.

Çdo muze i trajtuar në këtë dokument duhet të përgatisë një raport vjetor publik dhe llogaritë vjetore në përputhje me *Kontabilitetin e Qeverisë*. Me futjen e *Burimit Rezervë*, këto bilance raportohen mbi bazën e rritjes së tyre.

2.4. *Buxheti*

Kërkesat e përgjithshme për buxhetin dhe sistemet financiare për të gjitha OPJ-të, përfshirë shumicën e muzeve, përcaktohen në “Organet Publike joministore: një udhëzues për ministrinë”. Këto kërkesa janë:

- Një sistem i menaxhimit të kontabilitetit që i bën të mundur atij monitorimin dhe kontrollin e shpenzimeve të veta përkundrejt buxhetit.

- Menaxhimi financiar dhe sistemet e informacionit për të bërë të mundur për të mundësuar hartimin e llogarive vjetore.
- Një sistem planifikimi të korporatës që çon në hartimin e një plani vjetor të korporatës.
- Dhe sistemet e matjes së menaxhimit për të siguruar që të ketë vlerësim të vazhdueshëm të përparimit drejt objektivave kryesore që mbulojnë performancën financiare, cilësinë e shërbimit dhe efikasitetin.
- Sisteme për të garantuar përdorimin më të mirë të burimeve dhe të vlerës së parave.

Hollësitë e këtyre rregullimeve përgjithësisht janë pjesë e diskutimeve ndërmjet ministrisë financiare dhe muzeve individuale, megjithëse sigurisht ka një shkallë të elementeve të përbashkët në rregullimet ligjore. Kohët e fundit, MKMS është marrë me negociimin dhe botimin e marrëveshjeve ndërmjet ministrisë dhe OPJ-së së saj, duke përcaktuar qëllimet dhe objektivat, planet e shpenzimeve dhe objektivat e performancës që mbulojnë një periudhë tre vjeçare (në përputhje me procesin e ri të rishikimit të shpenzimeve të qeverisë për një periudhë trevjeçare).

Përgjithësisht, përmbajtja e hollësishme e buxheteve vjetore diskutohet edhe ndërmjet MKMS dhe muzeve individuale, por Plani i Korporatës dhe/ose Plani Vjetor Operacional që prodhon ky proces shkon tek Ministria e Financave. Në disa raste, Ministria e Financave mund të kërkojë gjithashtu të shohë projekt planet dhe të ndërhyjë drejtpërdrejt në diskutime kur vlerëson se është e nevojshme.

Duke u paguar muzeve ndihmën në formë granti, MKMS vepron sipas rregullave të përgjithshme të shpenzimeve publike sipas sistemit të “miratimit të fondit me votim” dhe sipas parimeve të kontabilitetit të qeverisë siç parashikohen në *Kontabilitetin e Qeverisë*.

2.5. *Menaxhimi i performancës, kontrolli dhe auditimi*

Performanca

“Guida për OPJ-të” e cituar më sipër kërkon që organe të tilla të vendosin “objektiva dhe masa për produktin dhe performancën” të cilat duhet të përfshihen në procesin e përgjithshëm të planifikimit dhe të buxhetimit. Megjithatë, këto dokumente jo domosdoshmërisht ishin botuar. Deri në vitin 1996 ishte botuar shumë pak informacion mbi performancën dhe nuk është e qartë se çfarë grumbullohej në fakt dhe ishte për përdorim të brendshëm. Megjithatë, që atëherë u përcaktuan objektiva të performancës dhe ato bëheshin publike. Rezultatet u botuan për një numër në rritje të OPJ-ve zbatuese. Deri tani, kjo mbulon vetëm gjysmën e muzeve kombëtarë të financuar, por ky numër është rritur çdo vit.

Kontrolli

Kontrolli financiar dhe i menaxhimit të muzeve duhet të ushtrohet nga MKMS dhe Bordi i të Urtëve i çdo muzeu. MKMS i kërkohet të nënshkruajë një memorandum financiar dhe një deklaratë menaxhimi me secilin organ, duke përcaktuar se si do të veprojnë kontrollet e jashtme e të brendshme financiare dhe menaxhuese dhe duke rënë dakord për ciklet e raportimit. Përgjithësisht, organeve të tilla iu kërkohet të raportojnë të paktën një herë në tre muaj tek ministria mëmë, megjithëse rregullimet e sakta mund të ndryshojnë. Muzetë “më të pavarura” mund të mos raportojnë me aq shumë detaje ose aq shpesh sa organet që kontrollohen më nga afër.

Auditimi

Të gjithë muzetë e trajtuar këtu i nënshtrohen auditimit vjetor nga i Kontrollori dhe Audituesi Përgjithshëm (Zyra së Auditimit të Shtetit), në emër të parlamentit. Po ashtu, Kontrollori dhe Audituesi Përgjithshëm nëse dëshiron ose i kërkohet nga parlamenti ta bëjë, mund të kryejë studime specifike ose auditime për “vlerën e parasë” në çdo kohë; për shembull, raporti i mëposhtëm i ZASH-it trajton aspektet e menaxhimit të muzeve:

- *Muzetë dhe galeritë kombëtarë të Skocisë: Cilësia e shërbimit dhe mbrojtja e koleksioneve* HC 14, sesioni parlamentar 1995-96
- *Ministria e Trashëgimisë Kombëtare*, Muzetë dhe galeritë kombëtarë: Cilësia e shërbimit në HC publike* 841, sesioni parlamentar 1992-93

(*Ministria e Trashëgimisë Kombëtare është emri i mëparshëm i MKMS).

3. Spitalet

3.1. Statusi ligjor

Statusi

Dokumenti i bardhë i qeverisë i vitit 1989 “Të punosh për pacientët” dhe Ligji pasardhës i vitit 1990 për SHKSH-në dhe Kujdesin për Komunitetin parashtruan propozime për spitalet e SHKSH-së dhe ofruesve të kujdesit shëndetësor të bëhen Truste SHKSH vetë-qeverisëse që do të ngriheshin sipas ligjit si ente të veçanta juridike brenda SHKSH-së. Kjo u dha spitaleve liri më të madhe sesa ato kishin pasur në çdo kohë përpara, megjithatë çështjet e drejtësisë, përgjegjshmërisë dhe përgjegjësi ministrore në praktikë kufizuan kompetencat e Trusteve.

Si pjesë e propozimeve u krijua një “Treg i Brendshëm” në kujdesin shëndetësor me ndarjen e roleve të blerësit dhe të ofruesit:

- Blerësit:
 - Autoritetet rajonale të shëndetit (ARSH);
 - Mbjatësit e fondeve publike — praktika që lejojnë të mbajnë buxhetet e tyre;
 - Private — individët dhe kompanitë e sigurimeve.
- Ofruesit:
 - Njësi të menaxhuara drejtpërdrejt (DMU) — të menaxhuar drejtpërdrejtë nga ARSH-të;
 - Trustet SHKSH;
 - Private.

Ishte parashikuar se Trustet do të ishin metoda e preferuar për ofrimin e kujdesit shëndetësor nën SHKSH dhe se në fakt të gjitha DMU-të do të bëheshin Truste të SHKSH-së.

Me qëllim që të fitojnë statusin e Trustit të SHKSH-së, spitalet duhej të prezantonin struktura të reja menaxhuese (përfshirë bordin e drejtorëve), hartonin plane të shëndosha biznesi dhe parashikime financiare dhe prodhonin sisteme financiare që mund të ishin mjaft të fuqishme për të mbështetur sistemin me kontraktim të futur ndërmjet ofruesve dhe blerësve të kujdesit shëndetësor.

Në vitin 1997, pothuajse të gjithë ofruesit SHKSH-ë të kujdesit shëndetësor në Mbretërinë e Bashkuar kishin arritur statusin e trusteve. Dhënia e statusit të Trustit u lejoi spitaleve të SHKSH-së lirinë të:

- blejnë, zotërojnë dhe shesin asete me qëllim që të garantohet përdorimi i tyre më efikas.
- punojnë për zhvillimin e kapitaleve.
- krijojnë strukturat e tyre menaxhuese.
- punësojnë personelin e tyre, përcaktojnë strukturat e stafit dhe përcaktojnë kushtet e tyre të punësimit.
- trajtojnë pacientët privatë.
- gjenerojnë të ardhura në kuadër të fushës së veprimit të Ligjit të vitit 1988 mbi Shëndetin dhe Ilaçet.

Megjithatë, ndoshta ndikimi më i madh i statusit të Trustit për mënyrën në të cilën menaxhohej kujdesi shëndetësor ka qenë futja e rregullimeve financiare sipas së cilave vepronte trusti. Në veçanti:

- Trustet i fitonin të ardhurat e tyre.
- Trustet mund të merrnin fonde hua (në përputhje me kufirin financiar vjetor të miratuar).
- Trustet kishin lirinë t’i mbanin tepricat dhe të krijonin rezerva.
- Trustet mund të mbanin shumat e amortizimit dhe çdo tepricë pas plotësimit të detyrimeve financiare dhe mund t’i përdornin këto para për të paguar kreditë, investuar ose mund t’i përdornin për shpenzime kapitale.

- Trustet duhet të sillnin gjashtë për qind fitime nga asetet e tyre.
- Llogaritë e Trusteve duhet të paraqiten në stilin komercial (në përputhje me Ligjin mbi Kompanitë).

Zgjedhja e një qeverie të Laburistëve në vitin 1997 paralajmëroi reforma të mëtejshme të kujdesit shëndetësor, efekti kryesor i të cilave ishte heqja e statusit të mbajtësit të fondeve publike të përgjithshme. Trusti i SHKSH-së mbeti, megjithëse shifrat e tyre do të pakësoheshin përmes shkrirjes së Trusteve ekzistuese.

3.2. *Qeverisja*

Trustet SHKSH-ë janë organizata të pavarura që kanë bordin e tyre të drejtorëve. Bordi përbëhet nga një kryetar joekzekutiv (i emëruar nga Sekretari i Shtetit), deri në pesë drejtorë joekzekutivë dhe deri në pesë drejtorë ekzekutivë që duhet të përfshijë shefin e drejtorëve dhe drejtorin e financës.

Trustet SHKSH-ë janë të pavarura nga autoritetet shëndetësore dhe kanë liri të menaxhojnë punët e tyre. Ata japin llogari përpara Sekretarit të Shtetit për Shëndetësinë (përmes ekzekutivit të SHKSH-së). Ka katër instrumente kryesore të llogaridhënies:

- Procesi i planifikimit të punës — i hartuar për të garantuar ofrimin efikas dhe efektiv të shërbimeve dhe për të demonstruar përgjegjshmërinë publike të Trusteve të SHKSH-së dhe koherencën me planet e blerësve. Si pjesë e procesit, Trusteve iu kërkohet: të hartojnë një drejtim strategjik çdo tre vjet dhe dokumenti duhet të mbulojë pesë vjetët pasardhës; të hartojnë një plan vjetor biznesi dhe të venë në dispozicion të publikut një përmbledhje të planit; të ofrojnë motivimin për investimet e planifikuara kapitale.
- Llogaritë vjetore — një dokument i integruar që përmban tre deklarime: shpjegimin e të ardhurave e të shpenzimeve, deklarimin e bilancit dhe të qarkullimit të parave, të mbështetura me tre pjesë: politikat e kontabilitetit, procesverbalet për shpjegimin e të ardhurave dhe shpenzimeve dhe dokumente për bilancin.
- Monitorimi nga zyra rajonale — i ndërmarrë për të siguruar se Trustet: kanë procese efikase të planifikimit të biznesit, i përcaktojnë objektivat në përputhje me strategjitë e tyre afatgjata dhe strategjitë e blerësve të tyre, kanë objektiva që janë realiste, të përballueshme nga ana financiare dhe të përshtatshme.
- Raporti vjetor —një dokument që analizon performancën financiare dhe jofinanciare të Trustit gjatë vitit të mëparshëm.

3.3. *Të ardhurat dhe bilanci*

Trustet nuk marrin alokime financiare; ato i marrin të ardhurat e tyre nga:

- kontratat me autoritetet shëndetësore për ofrimin e shërbimeve spitalore dhe shërbimeve shëndetësore në komunitet, mbajtësit e fondeve të përgjithshme publike dhe pacientët privatë apo kompanitë e sigurimeve (zakonisht janë 80 për qind — 90 për qind e të ardhurave të Trustit);
- referimet jashtë kontratave (ECR-të) — shërbimet e pambuluara nga kontratat;
- kontratat për trajnimin e stafit mjekësor dhe atij jomjekësor dhe kontratat për shërbime të trajnimit të infermierëve;
- skema që krijojnë të ardhura, p.sh. pagesat e stafit, vizitorëve apo pacientëve për shërbime si ofrimi i ushqimit dhe akomodimit.

Në vendosjen e çmimeve për shërbimet që ofrojnë, Trustet duhet të veprojnë në përputhje me kërkesat e mëposhtme:

- për kontratat e SHKSH-së, çmimet duhet të jenë të barabarta me kostot;
- kostot duhet të përfshijnë amortizimin dhe 6 për qind e ardhur për vlerën e aseteve të përdorura;

- nuk duhet të ketë subvencionim të disa kontratave dhe mund të vendosen kosto minimale vetëm kur ekziston kapacitet rezervë i paplanifikuar;
- për kontratat me sektorin privat, çmimet e caktuara duhet të jenë të tilla që t'i lejojë tregu dhe kostot të mbulohen.

Në përgjithësi, kontrolli financiar në Trustet e SHKSH-së është më kompleks sesa tek autoritetet shëndetësore dhe si rezultat, bordet e Trustit duhet të garantojnë se:

- Trusti boton një dokument të planifikimit strategjik çdo vit të tretë që trajton periudhën kohore pesë vjeçare;
- Trusti boton përmbledhjen e planit të biznesit deri në 31 mars të çdo viti ku jepet në vija të përgjithshme plani i tij për vitin pasardhës dhe pasojat financiare për dy vitet e tjera;
- Buxheti vjetor i Trustit për të ardhurat dhe shpenzimet është realist dhe plotëson detyrimet financiare të Trustit, planet e emergjencës janë hartuar për të mbuluar çdo rënie të konsiderueshme të të ardhurave dhe bëhet parashikimi i duhur i inflacionit;
- Bordi i Trustit merr një raport mujor që tregon situatën financiare në fund të muajit të mëparshëm, së bashku me një parashikim të situatës financiare në fund të vitit.

Trustet i kanë asetet në pronësi të tyre — tokën, ndërtesat dhe pajisjet. Vlera neto e aseteve (asete minus detyrimet) që i janë transferuar Trustit me krijimin e tij përshtatet me borxhin e kapitalit që përbëhet nga dy elemente:

- interesi i borxhit që ka interesa dhe kushte shlyerjeje të përcaktuara;
- dividendi i kapitalit publik që është një formë e financimit afatgjatë të qeverisë për të cilin trusti i paguan dividendin qeverisë.

Trustet janë të lira të shesin asetet. Ato janë subjekt vetëm i kompetencave shtesë të Sekretarit të Shtetit i cili mund të ndërhyjë nëse ka dyshime se kjo shitje do të ishte në kundërshtim me interesin publik.

Nëse Trusti mbyllet, likuidohet, asetet e tij kalojnë në pronësi të Sekretarit të Shtetit.

Me qëllim që të mirëmbajnë e të shtojnë pajisjet dhe të fitojnë kapital pune, Trustet kanë dy burime të mundshme financimi:

- fondet e krijuara nga vetë trusti si rezultat i amortizimit dhe bilancit pozitiv, ose nga shitja e aseteve;
- huamarrjen ose nga Sekretari i Shtetit, ose nga sektori privat, (në praktikë nuk ka të ngjarë të ndodhë që Trusti të marrë hua me kushte më të mira sesa nga Sekretari i Shtetit). Zakonisht, huamarrja është në formën e kredisë me përqindje interesi fiks ose të ndryshueshëm.

Trustet i nënshtrohen Kufijve Financimit të Jashtëm (EFL), që në fakt janë kufijtë e parave kesh mbi financimin e jashtëm neto. Financimi nga jashtë është diferenca ndërmjet shpenzimeve kapitale të miratuara nga Trusti dhe burimeve të brendshme të krijuara. Kështu, një EFL për një Trust është:

- kredi të reja të marra nga Trusti; minus
- pagesat e kredive gjatë vitit; plus ose minus
- ndryshimet neto të depozitave dhe kapitaleve të tjera të aseteve likuide.

Parashikohet që Trustet t'u përmbahen EFL-ve të tyre.

3.4. Buxheti

Qëllimi ishte që Trustet të kishin lirinë më të madhe të mundshme për të drejtuar punët e tyre, por meqenëse ato janë organe publike, Sekretari i Shtetit për Shëndetësinë ka kontroll mbi ushtrimin e kompetencave të tyre. Trustet duhet të kenë dhe të jenë në gjendje të tregojnë se ato mund të kenë një situatë të qëndrueshme

financiare. Atyre iu kërkohet të njoftojnë Sekretarin e Shtetit nëse, në ndonjë moment, ato besojnë se është në rrezik qëndrueshmëria e tyre afatgjatë.

Sekretari i Shteti ka një numër të kufizuar të kompetencave rezervë për t'i përdorur në raste të jashtëzakonshme. Këto kompetenca janë kompetenca për të nxjerrë udhëzime për Trustin e SHKSH-së dhe të fillojë hetime kur ka një shqetësim të madh.

3.5. *Menaxhimi i performancës, kontrolli dhe auditimi*

Trustet në SHKSH duhet të veprojnë brenda kuadrit të kontrollit dhe përgjegjshmërisë financiare. Si pjesë e sektorit publik dhe duke qenë përgjegjës për shpenzimin e sasive të mëdha të parave publike, është pothuajse e papritur që kuadri i kontrollit dhe llogaridhënies financiare është më strikt sesa ai që vepron në kompanitë tregtare.

Drejtuesit kryesorë të Trusteve të SHKSH-së janë “nëpunësit e përgjegjshëm” të caktuar nga organizatat e tyre dhe si të tillë kanë përgjegjësi të plotë për standardet e kontrollit financiar dhe të menaxhimit. Në praktikë, detyrat që lidhen me kontrollin financiar menaxhohen nga Drejtori i Financave i cili është përgjegjës për vendosjen dhe ruajtjen e sistemeve të kontrollit financiar dhe për raportimin e shkeljeve të kontrollit financiar tek Bordi i Trustit.

Bordit të Trustit, që vepron përmes Administratorit Kryesor dhe Drejtorit të Financave, i kërkohet të garantojë që Trusti:

- t'ia dalë vetë me llogaritë për të ardhurat dhe shpenzimet, duke i kaluar nga një vit në tjetrin;
- vendos një përqindje reale të fitimit prej 6 për qind mbi asetet e tij;
- vepron brenda Kufijve të Financimit të Jashtëm (EFL) të përcaktuara çdo vit nga Drejtuesi i SHKSH-së.

Elementet kryesore të kuadrit të kontrollit financiar të Trustit janë:

1. Udhëzimet financiare — udhëzime të përgjithshme të nxjerra nga Sekretari i Shtetit përmes Drejtuesit të SHKSH-së që përshkruajnë në terma shumë të përgjithshme kërkesat për kontrollin financiar të Trusteve. Ato sigurojnë kërkesat ligjore minimale për kontrollin financiar. Disa prej çështjeve të trajtuara në Udhëzimet Financiare janë:
 - nevoja për të miratuar buxhete vjetore;
 - nevoja për të monitoruar performancën financiare;
 - nevoja për masa mbrojtëse të burimeve të organizatës.
2. Urdhrat e përhershëm — të hartuara nga Trusti dhe që ofrojnë një kuadër për sjelljen e përgjithshme të biznesit në organizatë. Kështu, urdhrat e përhershëm të një Trusti trajtojnë një numër të gjerë çështjesh përfshirë:
 - emërimin e nënkryetarit;
 - sjelljen e bordit të biznesit;
 - rregullat për delegimin e detyrave tek nëpunës apo agjenci të tjera;
 - rregullat e tenderimit apo kontraktimit.

Trustet duhet të analizojnë periodikisht urdhrat e tyre për të garantuar që ato përditësohen.

3. Udhëzime të përhershme financiare — të hartuara nga Drejtori i Financës dhe të informuara përmes Udhëzimeve dhe Urdhrave të Përhershëm Financiar. Ato përshkruajnë në terma të gjerë mënyrën se si organizata do të kontrollojë dhe menaxhojë punët e veta financiare. Ato trajtojnë çështje të tilla si:
 - rolet e drejtorëve dhe administratorëve në kontrollin financiar;
 - kompetencat për rekrutimin dhe emërimin e personelit;
 - sigurinë e aseteve;

- rregullat për auditimin e brendshëm;
- kufijtë e shpenzimeve të deleguara tek drejtorët dhe administratorët.

Sapo hartohen nga Drejtori i Financave, Udhëzimet e Përhershme Financiare duhet të miratohen nga Bordi i Trustit përpara se të zbatohen.

4. Procedurat financiare — në zbatim të Udhëzimeve të Përhershme Financiare, Drejtori i Financave është përgjegjës për hartimin dhe zbatimin e procedurave të shkruara financiare që parashikojnë me hollësi të madhe se si duhet të zbatohet përmbajtja e Udhëzimeve të Përhershme Financiare. Ato tregojnë proceset dhe sistemet e ndryshme që duhet të ndiqen, procesverbalet që duhet të mbahen dhe personat që mund të autorizojnë transaksione të ndryshme. Shembuj të llojeve të dokumenteve procedurale që do të jenë të nevojshme janë:

- porositja e mallrave dhe shërbimeve;
- pagesat e kreditorëve;
- grumbullimi i të ardhurave;
- pagesa e rrogave dhe pagave;
- kontrolli i stokut;
- asetet fikse;
- kontrolli i buxhetit.

Është roli i auditimit të brendshëm të vlerësojë fuqinë e sistemeve të kontrollit financiar në trust dhe të monitorojë zbatueshmërinë e tyre.

Rregullimet e auditimit

Trustet e Shërbimit Kombëtar të Shëndetësisë iu nënshtrohen katër llojeve të auditimit:

- Auditimi i brendshëm;
- Auditimi i jashtëm
 - Komisioni i auditimit;
 - Zyra e Auditimit të Shtetit;
 - Gjykata Europiane e Audituesve.

Auditimi i brendshëm — ky mund të ofrohet në dy mënyra kryesore:

- drejtpërdrejt nga stafi i punësuar në Trust;
- përmes një kontrate me një organizatë të jashtme të tillë si një kompani private të ekspertëve kontabël, një organizatë tjetër të SHKSH-së ose ndonjë lloj forme të konsorciumit të auditimit të brendshëm të SHKSH-së.

Auditimi i brendshëm i SHKSH-së duhet të ushtrojë veprimtarinë e vet në përputhje me standardet europiane të përcaktuara në Manualin e Auditimit të Brendshëm të SHKSH-së që përcakton fushën e veprimit dhe qëllimet e auditimit të brendshëm që janë analiza, vlerësimi dhe raportimi tek drejtuesit mbi:

- saktësinë dhe zbatimin e kontrolleve financiare dhe të kontrolleve të tjera të menaxhimit;
- shkallën e përputhshmërisë me politikat, planet dhe procedurat e vendosura;
- shkallën në të cilën merren në konsideratë dhe mbrohen nga humbjet asetet dhe interesat e organizatës. Këto humbje mund të jenë të gjitha llojeve dhe vijnë nga:
 - mashtrimi dhe vepra të tjera të paligjshme;
 - humbja, ekstravaganca, administrimi i pamjaftueshëm, vlera e vogël e parasë.

- Saktësinë dhe besueshmërinë e të dhënave financiare dhe të të dhënave të tjera të menaxhimit të hartuara brenda organizatës.

Është e rëndësishme të vihet në dukje se funksioni i auditimit të brendshëm nuk duhet të kufizohet vetëm tek efektiviteti i kontrolleve financiare të Trustit, por duhet të analizojë edhe efektivitetin e kontrolleve të menaxhimit jofinanciar të organizatave.

Auditimi i jashtëm — Komisioni i auditimit

Auditimi i jashtëm i organizatave të SHKSH — së (përfshirë Trustet) është përgjegjësi e Komisionit të Auditimit që megjithëse është një organizatë e sektorit publik është në shkallë të madhe e pavarur nga qeveria qendrore. Ndërsa auditimi i brendshëm është një instrument menaxhimi, auditimi i jashtëm është i pavarur nga organizata duke siguruar një pamje nga jashtë të organizatës. Megjithëse audituesit e jashtëm iu ofrojnë organizatës kopje të raporteve, funksioni i tyre kryesor përfshin raportimin tek Sekretari i Shëndetësisë mbi menaxhimin dhe performancën financiare të organizatës.

Në praktikë, ky auditim i jashtëm mund të kryhet në dy mënyra:

- rreth 70 për qind e auditimeve kryhen nga Shërbimi i Auditimit të Rrethit, krahu operacional i Komisionit të Auditimit
- pjesa që mbetet kryhet përmes audituesve të kompanive të sektorit privat të kontraktuar nga Komisioni i Auditimit.

Të dy llojet e audituesve kërkohet të punojnë në përputhje me Kodin e Etikës së Komisionit të Auditimit.

Rolet kryesore të audituesve të jashtëm janë:

- të shqyrtojnë aftësinë e sistemeve dhe procedurave të kontrollit financiar në organizatë dhe shkallën e përputhshmërisë me këto procedura. Duke bërë këtë, audituesi i jashtëm do të dojë të mbështetet në punën e audituesit të brendshëm në këtë fushë;
- të shqyrtojnë bilancin financiar vjetor dhe duke theksuar dokumentet dhe sistemet financiare të organizatës të përcaktojnë nëse këto bilance japin ose jo një përfaqësim të drejtë të performancës dhe situatës financiare të organizatës;
- të shqyrtojnë mënyrën në të cilën organizata ka përdorur burimet në dispozicion për të përcaktuar nivelin e arritjes së vlerës së parave (VFM).

Auditimi i jashtëm — Zyra e Auditimit të Shtetit (ZASH)

Shefi i Zyrës së Auditimit të Shtetit — Kontrollori dhe Audituesi i Përgjithshëm (K&AP) ka rolin ligjor që në emër të Parlamentit të auditojë llogaritë e të gjitha ministrive të qeverisë. Kontrollori apo Audituesi i Përgjithshëm është një nëpunës i parlamentit që raporton tek Komisioni i Llogarive Publike dhe është i pavarur nga krahu ekzekutiv i qeverisë. Shkarkimi nga posti mund të bëhet vetëm me vendim të të dyja dhomave të parlamentit.

Kontrollori dhe Audituesi i Përgjithshëm (K&AP), përmes Zyrës së Auditimit të Shtetit (ZASH) ka detyrë auditimin e Shumave Buxhetore të SHKSH-së në Ministrinë e Shëndetësisë dhe së fundi, certifikimin e saktësisë së atyre llogarive kur ato i paraqiten Parlamentit. Në kryerjen e detyrave, ZASH-i duhet të kënaqet me saktësinë e sistemeve të kontrollit financiar që veprojnë në SHKSH. Në kryerjen e kësaj detyre, ZASH-i mbështetet, në një shkallë të madhe, në punën e Komisionerëve të auditimit si auditues të jashtëm ashtu si edhe audituesi i jashtëm mbështetet në punën e audituesit të brendshëm.

Kontrolli i jashtëm — Gjykata Europiane e Audituesve

Kur organizatat e SHKSH-së marrin fonde për projekte specifike nga Komisioni Europian, atyre iu kërkohet të përgatisin raporte financiare dhe të konfirmojnë se këto fonde janë përdorur për qëllimet e miratuara. Megjithëse nuk është e zakonshme, në organizata mund të shkojë një anëtar i Gjykatës Europiane të Audituesve që do të merret me verifikimin e saktësisë së raportit financiar të dorëzuar.

4. Universitetet

4.1. Statusi ligjor

Statusi

Institucionet që përbëjnë sektorin e arsimit të lartë në Angli dhe Uells kanë histori dhe tradita të ndryshme që pasqyrohen në rregullimet e tyre kushtetuese dhe në strukturën dhe kompetencat e organeve drejtuese. Megjithatë, ato mund të ndahen në dy grupe të gjera: universitetet para vitit 1992 që financoheshin më parë nga Këshilli i Financimit të Universiteteve (UFC) ose financoheshin drejtpërdrejt nga Ministria e Arsimit (d.m.th. Universiteti i Hapur dhe Universiteti Cranfield); dhe universitetet e kolegjet pas vitit 1992 të financuara më parë nga Këshilli i Financimit të Universitetit Politeknik dhe Kolegjet (PCFC) në Angli dhe nga Zyra në Uells apo nga autoritetet lokale të arsimit në Uells.

Universitetet e para vitit 1992 kanë institucione të ndryshme përfshirë kategori të gjera si universitetet e vjetra të Oksfordit dhe Kembrixhit, Universitetin Federal të Londrës, kolegjet federale të Universitetit në Uells, universitetet “qytetare” të krijuara në fund të shekullit 19-të dhe në fillim të shekullit të 20-të, ish kolegjet e universitetit që jepnin diploma të Universitetit të Londrës, grupi i universiteteve të krijuara në vitet 1960-të, dhe Kolegjet e Teknologjisë së Përpëruar që arritën statusin e universitetit pas raportit të Robbins në vitin 1963.

Pjesa më e madhe e universiteteve të para vitit 1992 janë universitete që kanë qenë politeknike që deri në vitin 1998 (ose 1992 në Uells) ishin pjesë dhe financoheshin nga autoritetet lokale të arsimit dhe jepnin diploma që certifikoheshin nga Këshilli për Çmimet Kombëtare Akademike (CNAAs). Ligji për Reformën në Arsim i vitit 1998 i ktheu ata në korporata të pavarura dhe krijoi PCFC, që mori përgjegjësinë për financimin e këtyre institucioneve në Angli. Pas kësaj, Ligji tjetër për Arsimin e Lartë i vitit 1992 iu mundësoi këtyre institucioneve të japin vetë diploma dhe të fitojnë titullin universitet.

Kolegjet e arsimit të lartë që përbëjnë pjesë të sektorit të arsimit të lartë në Angli financoheshin gjithashtu nga PCFC pas miratimit të Ligjit mbi Arsimin e Lartë në vitin 1988. Në Uells, kolegjet vazhduan të financoheshin nga autoritetet e tyre lokale deri në vitin 1992 ose, në dy raste, deri në vitin 1993. Zyra në Uells financoi një kolegji vullnetar. Kishat ofrojnë një numër kolegjesh të arsimit të lartë.

Kolegjet mund të ndahen në kolegje të përgjithshme që ofrojnë një numër kursesh që mund të jenë më të ngushta se në universitete, shpesh duke e vënë theksin tek biznesi dhe menaxhimi, shkencat humane dhe arsimit dhe kolegje të specializuara me më shumë se gjysmën e studentëve në një kategori akademike si muzikë, apo art dhe projektim. Disa kolegjeve të arsimit të lartë u janë dhënë kompetenca për të dhënë diplomat e tyre.

Ligjet për Arsimin e Vazhduar dhe Arsimin e Lartë të vitit 1992 krijuan Këshillat për Financimin e Arsimit të Lartë në Angli, Uells dhe Skoci që morën përgjegjësinë për financimin e institucioneve të arsimit të lartë në zonat e tyre përkatëse.

Megjithëse institucionet e sektorit aktual të arsimit të lartë kanë origjinë, madhësi dhe organizim të ndryshëm, ato kanë të përbashkëta karakteristikat e mëposhtme të të qenit:

- institucione të pavarura me ligj;
- organe që kanë status bamirësie;
- institucione llogaridhënëse përmes një organi drejtues që mban përgjegjësinë përfundimtare për të gjitha aspektet e institucionit.

Megjithatë, statusi juridik i institucioneve të veçanta mund të marrë forma të ndryshme ashtu siç përshkruhet më poshtë.

Universitetet para vitit 1992 (Angli dhe Uells)

Pjesa më e madhe e universiteteve para vitit 1992 u krijuan mbi bazën e një karte mbretërore të dhënë nga Këshilli i Kurorës së bashku me një numër ligjesh shoqëruese. Kjo formë organizimi njihet si Kompani e Privilegjuar.

Megjithatë, ishin një numër shumë i vogël i universiteteve para vitit 1992, të krijuara me një Ligj të veçantë të Parlamentit, pjesa operationale e të cilave mbështetet tek një numër dekretesh. Kjo formë organizimi njihet si Kompani Shtetërore.

Struktura e qeverisjes për çdo universitet parashikohet në instrumentet e unifikimit (Ligji, karta dhe rregulloret). Karta dhe ligjet mund të amendohen vetëm nga Këshilli i Kurorës.

Universitetet e Oksfordit dhe Kembrixhit nuk kanë as Ligj të Parlamentit, as një kartë, por kanë një numër ligjesh. Ndryshimet më të rëndësishme kërkojnë autoritetin e Këshillit të Kurorës. Një përjashtim tjetër është Shkolla Ekonomike e Londrës që është një shoqëri me përgjegjësi të kufizuara.

Meqë gjeneratat e mëvonshme të universiteteve fituan rregulloret e tyre, u prezantuan ndryshime dhe dallime të rëndësishme.

Universitetet dhe Kolegjet e Arsimit të Lartë pas vitit 1992 (Angli dhe Uells)

Ligji mbi Reformën në Arsimin e Lartë i vitit 1988 përcaktoi si Kompani të Arsimit të Lartë (KAL) institucione të caktuara të arsimit të lartë që më parë mbaheshin nga dhe ishin pjesë e autoriteteve lokale të arsimit. Parakushtet ishin se ato duhej të kishin më shumë se 350 studentë me kohë të plotë në kurset e arsimit të vazhduar të përparuar që përbënin të paktën 55 për qind të numrit të përgjithshëm të regjistrimeve ose që kishin të paktën 2500 studentë me kohë të plotë që ndiqnin kurse të tilla. Ligji parashikonte që çdo Kompani e Arsimit të Lartë duhej të drejtohej në përputhje me nenet e qeverisë të miratuara nga Sekretari i Shtetit. Ministria e Arsimit dhe e Shkencës përgatiti nene model për të udhëhequr institucionet në hartimin e neneve të tyre.

Ligji për Arsimin e Vazhduar dhe të Lartë i vitit 1992 i shtriu dispozitat e ligjit në Uells. Po ashtu, ai amendoi legjislacionin e mëparshëm dhe përcaktoi formatin e përgjithshëm për një instrument të qeverisjes, që duhej të hartohej nga çdo KAL dhe miratohej nga Këshilli i Kurorës, që drejton anëtarësinë dhe strukturën e organit drejtues. Po ashtu, Ligji kërkon që KAL-et të hartojnë nene të tjera të qeverisjes që duhet të miratohen nga Këshilli i Kurorës.

Ndërsa shumica e universiteteve të mëparshme politeknike drejtohen nga KAL-e, pesë (të administruara më parë nga Autoriteti i Brendshëm i Arsimit në Londër) janë krijuar sipas Ligjit mbi Kompanitë si Shoqëri aksionare. Institucione të tilla themelohen mbi bazën e memorandumit dhe nenet shoqëruese që integrojnë dispozitat e instrumenteve dhe nenet e qeverisë të kërkuara në ligjet e vitit 1988 dhe 1992. Organi drejtues vepron edhe si Bordi i Drejtorëve për kompaninë. Shoqëri të tjera aksionare përfshijnë një numër të vogël të kolegjeve të përgjithshme dhe të specializuara të arsimit të lartë që financoheshin më parë nga PCFC.

Disa kolegje janë krijuar si Truste Bamirësie sipas një akti besimi ose përmes një skeme të bërë nga Komisionerët e Bamirësisë. Këto kolegje i nënshtrohen mbikëqyrjes nga Komisionerët e Bamirësisë dhe veprojnë sipas instrumenteve dhe neneve të miratuara nga Këshilli i Kurorës.

4.2. Qeverisja

Institucionet e arsimit të lartë janë kompani të pavarura me ligj që kanë një qëllim të përbashkët të ofrojnë mësimdhënie e të kryejnë kërkime e studime. Këshilli apo bordi i drejtuesve është organi drejtues qeverisës i institucionit dhe ka përgjegjësinë për të siguruar menaxhimin efektiv të institucionit dhe për të planifikuar zhvillimin e tij të ardhshëm. Ai ka përgjegjësinë kryesore për të gjitha punët e institucionit.

Ligji për Arsimin e Vazhdueshëm e të Lartë i vitit 1992 dhe instrumentet e shtetit theksojnë që bordi i drejtuesve duhet të përbëhet nga jo më pak se 12 dhe jo më shumë se 24 anëtarë (plus drejtuesin e institucionit nëse ai/ajo nuk zgjedh vetë ndryshe). Nga anëtarët e caktuar:

- deri në 13 duhet të jenë anëtarë të pavarur, kryesisht persona që i duket autoritetit që i emëron se kanë përvojë dhe kanë treguar aftësi për çështje industriale, tregtare ose punësimi apo për praktikë në ndonjë profesion dhe që nuk janë pjesëtarë të personelit ose studentë të institucionit ose anëtarë të zgjedhur të një autoriteti lokal;
- deri në dy persona mund të jenë mësues në institucion, të emëruar nga bordi akademik dhe deri në dy veta mund të jenë studentë në institucion të zgjedhur nga vetë studentët;
- të paktën një dhe jo më shumë se nëntë veta duhet të jenë anëtarë të kooptuar të caktuar nga anëtarët e bordit të qeverisjes që nuk janë anëtarë të kooptuar.

Anëtarët e kooptuar mund të jenë anëtarë të stafit, mësues apo jo, dhe të paktën njëri prej anëtarëve të kooptuar duhet të ketë përvojë në ofrimin e arsimit. Të zgjedhurit e çdo pushteti vendor përjashtohen nga pjesëmarrja në bordin qeverisës, vetëm po të jenë anëtarë të kooptuar.

Duke respektuar numrin maksimal dhe minimal të përmendur më sipër, vetë bordi drejtues mund të përcaktojë numrin e anëtarëve në çdo kategori të ndryshme, por duhet të garantojë që të paktën gjysma e të gjithë anëtarëve të bordit të jetë anëtarë të pavarur.

Struktura dhe kompetencat e organit qeverisës janë të përcaktuara në dhe të kufizuara nga karta dhe ligjet e institucionit në rastin e universiteteve të para vitit 1992, ose në Ligjin për Reformën Arsimore të vitit 1988 (i amenduar nga Ligji për Arsimin e Vazhduar e të Lartë të vitit 1992) së bashku me instrumentet dhe nenet e qeverisë në rastin e universiteteve dhe kolegjeve të pas vitit 1992. Në rastin e kompanive aksionare, memorandumit dhe nenet e shoqatës përfshijnë edhe parashikimet e instrumenteve dhe nenet e qeverisë. Organet qeverisëse duhet të sigurojnë që institucionet e tyre nuk i shtrijnë aktivitetet përtej atyre të lejuara nga këto dokumente.

Përgjegjësitë kryesore të organit qeverisës janë si më poshtë:

Kryerja e duhur e punës publike

Organeve qeverisëse iu besohen fonde, publike dhe private, prandaj kanë një detyrë të veçantë për të respektuar standardet më të larta të qeverisjes së kompanisë. Kjo përfshin sigurimin dhe demonstrimin e integritetit dhe objektivitetit në kryerjen e punës së tyre dhe, kurdoherë që është e mundur, ndjekjen e një politike të hapur dhe transparente në përhapjen e vendimeve të tyre.

Planifikimi strategjik

Organi qeverisës ka detyrë të ndihmojë institucionin të arrijë e zhvillojë objektivat e saj kryesore të mësimdhënies dhe kërkimit shkencor. Kjo përgjegjësi përfshin studimin dhe miratimin e planit strategjik të institucionit që përcakton qëllimet dhe objektivat akademike të institucionit dhe identifikon strategjitë financiare, fizike dhe të personelit të nevojshme për arritjen e këtyre objektivave.

Organet qeverisëse të disa institucioneve kanë ngritur komisione të planifikimit dhe të burimeve për të ndihmuar për këto çështje.

Financa

Përgjegjësitë financiare të organit qeverisës janë:

- miratimi i planeve vjetore të veprimit dhe të buxheteve vjetore operationale që duhet të pasqyrojnë planin strategjik të institucionit;
- sigurimi i besueshmërisë tek institucioni dhe mbrojtja e aseteve të tij;
- garantimi se fondet e ofruara nga Këshilli i Financimit përdoren në përputhje më termat dhe kushtet e përcaktuara në Memorandumin Financiar të Këshillit të Financimit;
- marrja dhe miratimi i llogarive vjetore;
- garantimi i ekzistencës dhe integritetit të sistemeve të kontrollit financiar.

Menaxhimi i pronës së patundshme

Organi qeverisës është përgjegjës për mbikëqyrjen e menaxhimit strategjik të tokës dhe ndërtesave të institucionit. Si pjesë e kësaj përgjegjësie, ai duhet të marrë në konsideratë, miratojë dhe mbajë nën analizë një strategji prone që identifikon kërkesat për pronë dhe hapësirë të nevojshme për plotësimin e objektivave të planit strategjik të institucionit, dhe parashikon një program të planifikuar për mirëmbajtjen.

Statusi i bamirësisë

Të gjitha institucionet e arsimit të lartë kanë status bamirës sipas Ligjeve mbi Bamirësinë të viteve 1960 dhe 1993. Në rastin e institucioneve të përjashtuara nga bamirësitë sipas ligjeve të mësipërme, anëtarët e organit qeverisës nuk janë, në kuptimin ligjor, të besuarit. Megjithatë, ata duhet të sigurojnë që prona dhe të ardhurat e institucionit të përdoren vetëm në mbështetje të qëllimeve bamirëse të përcaktuara, ashtu siç parashikohet në rregullore apo instrumente të tjera të qeverisjes.

Punësimi i stafit

Organi qeverisës ka përgjegjësi për politikën e punësimit të institucionit. Kjo garanton që pagesa dhe kushtet e punës përcaktohen dhe zbatohen saktë.

Qeveria studentore

Ligji për Arsimin i vitit 1994 i kërkon organit qeverisës të ndërmarrë hapa të tillë që të garantojnë funksionimin e drejtë dhe demokratik të Qeverisë Studentore dhe që kjo e fundit të jetë përgjegjëse për financat e saj.

Shëndeti dhe siguria

Sipas Ligjit mbi Shëndetin dhe Sigurinë në Punë të vitit 1974, organi qeverisës ka përgjegjësinë përfundimtare për shëndetin dhe sigurinë e punonjësve, studentëve dhe individëve të tjerë në kohën që janë në mjediset e institucionit dhe në vende të tjera ku ata mund të preken nga veprimtaria e tij. Detyrimet përfshijnë garancinë se institucioni ka një dokument të shkruar mbi politikën për shëndetin dhe sigurinë dhe rregullat për zbatimin e asaj politike.

4.3. Të ardhurat dhe bilanci

Institucionet e arsimit të lartë tërheqin të ardhura nga disa burime. Përqindja relative e të ardhurave të siguruara nga këto burime pasqyron larminë e misioneve të institucioneve dhe të tregut që ata i shërbejnë. Burimet kryesore të financimit janë si më poshtë:

Tarifat e shkollimit

Tarifat për shumicën e studentëve vendas me kohë të plotë paguhen nga fondet publike. Kjo pagesë bëhet tërthorazi nga Ministria e Arsimit përmes autoriteteve lokale të arsimit. Autoritetet lokale të arsimit kanë një detyrë ligjore të paguajnë tarifën e studentëve vendas që ndjekin kurse me kohë të plotë të arsimit të lartë me kusht që ata të plotësojnë disa kushte të caktuara. Megjithatë, që prej vitit 1999, studentëve iu është kërkuar të paguajnë një shumë prej £1000 si tarifë.

Grantet e Këshillit të Financimit

Granti i dhënë nga Këshillat e Financimit ndahet në katër kategori kryesore:

- financim për mësimdhënie;
- financim për kërkim shkencor;
- financim pa ndonjë formulë;
- financim kapital.

Megjithatë, financimi për mësimdhënie dhe për kërkim shkencor dhe pak financim pa ndonjë formulë, megjithëse të vendosura nën këto tituj, janë të gjitha të disponueshme në formën e grantit bllok. Me fjalë të tjera, institucioni mund të shpërndajë fondin brenda tij sipas preferencave të tij.

Financimi për mësimdhënie

Niveli i financimit për mësimdhënie përcaktohet çdo vit nga Këshillat e Financimit. Metoda e financimit kërkohet të veprojë në të gjithë sektorin dhe të sigurojë qëndrueshmëri, të nxisë efikasitetin dhe të ruajë larminë. Ajo bazohet në një qasje kryesore plus një rezervë. Sipas kësaj qasjeje, institucioneve iu garantohet një përqindje e lartë e fondit themelor nga njëri vit në tjetrin, me kusht që të sigurohet numri i kontraktuar i studentëve të miratuar me Këshillat e Financimit. Financimi rezervë është rruga për tërheqjen e fondeve shtesë për mësimdhënie: ky fond shpërndahet nga Këshillat e Financimit në përputhje me përparësitë e tyre në atë periudhë.

Financimi për kërkimin shkencor

Politika e Këshillave të Financimit për financimin e kërkimit shkencor është të caktojë fondin në mënyrë të përzgjedhur, do të thotë atyre institucioneve që kanë treguar cilësi në kërkim shkencor.

Vlerësimi i cilësisë së rezultatit të kërkimit shkencor të institucionit kryhet nga katër organizma të financimit të arsimit të lartë një herë në tre apo katër vjet. Vlerësimi bëhet nga subjekte individuale apo grupime (të

njohura si njësi vlerësimi). Ai mbështetet në një masë të madhe mbi cilësinë e kërkimit shkencor të botuar (ose ekuivalenti i tij), por, merr në konsideratë, si tregues shtesë, edhe numrin e studentëve pasuniversitarë, fondet e dhëna për grupe studentësh, të ardhurat e jashtme për kërkim dhe paraqitjen e planeve për kërkim shkencor. Subjektet renditen në një shkallë ngjitëse nga 1-5: subjektet që vlerësohen me shkallën 5 gjykohen të jenë të një rangu ndërkombëtar.

Një numër i veprimtarive që nuk mund të financohen përmes formulës së financimit për kërkim shkencor dhe mësimdhënie mund t'u jepen fonde të pambështetura në formulë. Qëllimet kryesore të financimit pa ndonjë formulë janë rimbursimi i të drejtave të lindura dhe financimi që njuh kostot shtesë të të vepruarit në Londër. Financimi pa ndonjë formulë ofrohet në Angli edhe për të mbështetur specialistët e muzeve, galerive, koleksioneve dhe bibliotekave që janë në dispozicion të të gjithë studiuesve të sektorit dhe për të ofruar financime për të garantuar që disa degë të vogla, me kërkesë të ulët nga studentët të mbahen në arsimin e lartë. Përveç këtyre, financimi pa formulë përdoret gjithashtu për të mbështetur veprimtaritë e të tre Këshillave të Financimit të arsimit të lartë, të tillë si punën e Komitetit të Përbashkët për Sistemet e Informacionit.

Financimi kapital

Këshillat e Financimit nuk janë më ofruesit kryesorë të fondeve kryesore dhe institucionet po kërkojnë gjithnjë e më shumë financime nga burime fitimprurëse.

Fondet kapitale që ofrohen nga Këshillat e Financimit kontribuojnë për blerjen ose ndërtimin e aseteve. Ato ndahen për:

- Financimin e Projektit për Pronat e patundshme (në Angli) që mund të përdoret për të financuar koston ose të blerjes ose të ndërtimit të një ndërtese akademike. KFAL zakonisht kontribuon me 25 për qind për koston e projekteve të tilla. Institucioni ka të drejtë të marrë një financim të tillë që përcaktohet nga niveli i të ardhurave. Po ashtu, KFAL ofron fonde për projekt për prona për institucione për të ofruar ndihmesë për shpenzimet për mirëmbajtje afatgjatë. Institucionet ftohen të japin ofertat e tyre çdo vit për fonde për pronat përkundrejt kritereve specifike të përcaktuara nga Këshilli i Financimit.
- Financimin e Formulës Kapitale (në Angli dhe Uells) që iu ofron të gjitha institucioneve financim kapital. Ky kontribuon në koston e pajisjeve dhe projekteve për pronat. Financimi i formulës kapitale përcaktohet nga Këshillat dhe paguhet mbi baza mujore.

Grante dhe kontrata për kërkimin shkencor

Përveç Këshillit të Financimit që mbështet kërkimin shkencor, institucionet gjithashtu fitojnë fonde për kërkim përmes: granteve dhe kontratave me Këshillat e Kërkimit Shkencor; kontratave me kompani industriale dhe tregtare dhe me ministri të qeverisë; dhe grante nga bamirësitë dhe BE. Kur lidhet një kontratë, krahasuar me një grant, organizata zakonisht kërkon të arrijë të ardhura nga investimi i vet.

Financim nga Ministria e Shëndetësisë

Ministria e Shëndetësisë përmes Shërbimit Kombëtar të Shëndetit ofron mbështetje kryesore të rëndësishme në mënyrë të drejtpërdrejtë dhe të tërthortë për mësimdhënien dhe kërkimin shkencor në mjekësi, shërbimin dentar dhe drejtime të tjera të kujdesit shëndetësor. Personeli akademik, mjekësor dhe dentar, i punësuar në universitete financohet nga SHKSH. Po ashtu, SHKSH ofron përkrahje të tërthortë për mësimdhënien dhe kërkimin shkencor në klinika dhe spitale që iu atashohen universiteteve për të bërë të mundur që ato të përballojnë mjediset dhe infrastrukturën për edukimin dhe kërkimin shkencor në fushën e mjekësisë dhe të shërbimit dentar. Në vitet e fundit, SHKSH i ka transferuar kolegjet shëndetësore dhe shkollat e infermierisë në arsimin e lartë, dhe tani e porosit edukimin jo-mjekësor dhe trajnimin e profesionistëve të kujdesit shëndetësor nga universitetet dhe kolegjet mbi bazën e kontratave.

Konsulenca dhe shërbime të tjera

Institucionet gjithnjë e më shumë po kryejnë konsulenca për dhe po ofrojnë shërbime të tjera për organe jashtë tyre mbi baza fitimprurëse. Fusha e veprimit e këtyre konsulencave dhe shërbimeve është e gjerë, që nga këshilla për zhvillimin e biznesit deri tek testimi i produkteve dhe mallrave, dhe lënia me qira e akomodimit në universitet. Shumë universitete dhe kolegje kanë krijuar kompani të veçanta për të shitur shërbimet e tyre.

Dhurata, donacione dhe burime të tjera të të ardhurave

Universitetet dhe kolegjet kanë burime të tjera shtesë për të krijuar të ardhura. Disa prej tyre janë:

- të ardhura nga dhuratat dhe nga “fondacionet” (truste për të krijuar para për institucionin veçanërisht përmes ish-studentëve);
- donacione;
- sponsorizimi i vendit të punës (përfshirë veçanërisht vendin e profesorit — shpesh në fusha për të cilat kompania sponsorizuese ka interes të menjëhershëm dhe ndonjëherë për një kohëzgjatje fikse);
- interesat e siguruara nga paratë kesh dhe investimet;
- të ardhura nga shfrytëzimi i rezultateve të pjesëve të veçanta të kërkimit shkencor dhe të shpikjeve që kanë zbatim fitimprurës;
- kontratat e mësimdhënies për konsumatorë specifikë (infermierë, profesione të tjera të lidhura me mjekësinë, edukim të mëtejshëm, trajnim fillestar për mësimdhënie);
- të ardhura nga kurse të shkurtra.

Rëndësia e këtyre burimeve të tjera të të ardhurave është e ndryshme nga institucioni në institucion: për shembull, të ardhurat nga financimet e investuara priren të jenë më të rëndësishme në universitetet më të vjetra dhe donacionet priren të përqendrohen tek universitetet me shkolla mjekësie.

4.4. Buxheti

Këshillat e Financimit të Arsimit të Lartë që veprojnë në emër të Ministrisë së Financave, iu vënë institucioneve një numër kushtesh për llogaridhënien financiare si kusht për dhënien e fondit. Këto kërkesa parashtrihen në Memorandumin Financiar të çdo institucioni. Parashikimet kryesore janë si më poshtë:

- Institucionet duhet të garantojnë që ato të kenë një sistem të shëndoshë të menaxhimit dhe kontrollit të brendshëm financiar.
- Organi drejtues ka për detyrë të sigurojë që fondet e dhëna nga Këshilli i Financimit përdoren vetëm në përputhje me: kushtet e përcaktuara në Memorandumin Financiar; kushtet e Ligjit të Arsimit të Vazhduar e të Lartë të vitit 1992, që përcakton se fondet e Këshillit të Financimit duhet të shpenzohen vetëm për ofrimin e arsimit dhe kryerjen e kërkimeve shkencore, ose për ambientet dhe veprimtaritë që kërkohen për këto qëllime; dhe çdo kusht tjetër që mund të rekomandojë herë pas here Këshilli i Financimit.
- Organi drejtues duhet të caktojë një punonjës kryesor të institucionit që është përgjegjës të garantojë organin qeverisës se institucioni po vepron plotësisht në përputhje me kushtet e përdorimit të fondeve të Këshillit të Financimit. Organi drejtues gjithmonë cakton drejtorin e institucionit si punonjës kryesor.
- Institucionet duhet të mbajnë dokumentet e kontabilitetit dhe të dorëzojnë raportet e auditimit financiar tek Këshilli i Financimit deri në 31 dhjetor pas përfundimit të vitit financiar. Raporti financiar duhet të ndjekë udhëzimin e Këshillit të Financimit për llogaritë që bazohet tek Deklarimi i Praktikës së Rekomanduar: Kontabiliteti në Institucionet e Arsimit të Lartë siç njihet nga Bordi i Standardeve të Kontabilitetit.
- Institucionet duhet të garantojnë që të ardhurat e përgjithshme të vitit financiar do të jenë të mjaftueshme për të mbuluar shpenzimet e përgjithshme. Megjithatë, në ndjekje të objektivave afatgjatë, institucionet mund të pësojnë një deficit të planifikuar, në varësi të kushteve të caktuara të specifikuara nga Këshilli i Financimit.
- Raportet vjetore financiare duhet të bëhen të njohura: rroga e përgjithshme e drejtorit të institucionit; numri i personave që paguhen më shumë se £50 000, të renditur me grupe me £10 000; dhe çdo kompensim për humbjen e detyrës që i paguhet drejtorit të institucionit ose stafit që fitojnë më shumë se £50 000.

Po ashtu, Këshillat e Financimit iu kërkojnë të gjitha institucioneve të tregojnë planifikimin afatgjatë duke paraqitur planin e tyre strategjik dhe strategjinë e pronave. Miratimi i këtyre planeve është parakusht për financimin.

Këshillat e Financimit specifikojnë gjithashtu edhe procedurat që duhet të ndiqen në lidhje me përdorimin e asetëve të financuara me fonde publike si garanci për marrjen hua, nivelet e huamarrjeve të pasiguruara dhe blerjen dhe shitjen e tokës dhe ndërtesave.

4.5. Menaxhimi i performancës, kontrolli dhe auditimi

Universitetet duhet të garantojnë se kanë një sistem të shëndoshë të menaxhimit dhe kontrollit të brendshëm financiar. Elementet thelbësorë të një sistemi të tillë kontrolli janë:

- analizë efektive nga anëtarët joprofesionistë;
- sisteme të kontrollit të menaxhimit që përfshijnë përcaktimin e politikave, vendosjen e objektivave dhe planeve, monitorimin e performancës financiare dhe performancave të tjera;
- sistemet dhe procedurat e kontrollit financiar dhe operacional, që përfshijnë masat mbrojtëse për asetet, ndarjen e detyrave, procedurat e lejitimit dhe të miratimi dhe sistemet e informacionit;
- një funksion të auditimit të brendshëm efektiv.

Në terma formale, kontrolli financiar zakonisht ushtrohet përmes një sistemi të komitetit. Organi qeverisës zakonisht ka përgjegjësinë për financat institucionale. Shumë institucione kanë krijuar një komision planifikimi dhe të burimeve që merr në konsideratë planet strategjike dhe alokimin e burimeve për realizimin e planeve të tilla. Monitorimi i hollësishëm i situatës financiare dhe i sistemeve të kontrollit financiar është zakonisht përgjegjësi e komisionit të financës ose ekuivalentit të tij.

Në praktikë, punonjësit e institucionit ushtrojnë kontrollin e përditshëm financiar. Shumë institucione universitare të para vitit 1992 kanë edhe një punonjës të thesarit (ose ekuivalentin e tij), shpesh dikë me një formim të rëndësishëm financiar, i cili ka një rol legjitim në paraqitjen e dokumenteve dhe raporteve financiare tek organi qeverisës. Megjithatë, përgjegjësia praktike e administrimit të financave dhe këshillimit mbi çështjet financiare zakonisht është e një punonjësi profesionist me kohë të plotë përgjithësisht i caktuar si drejtor i financës. Ai individ duhet të ketë mundësi, sa herë që e mendon të nevojshme, të takojë drejtorin e institucionit.

Elementi themelor i menaxhimit financiar është buxheti vjetor. Ky është plani i të ardhurave dhe shpenzimeve, që kërkon të identifikojë dhe të llogarisë burimet e të ardhurave në dispozicion të institucionit dhe të lidhë shpenzimet me planet strategjike dhe të ardhurat e disponueshme.

Në lidhje me buxhetin e të ardhurave, një buxhet kapital duhet të përgatitet duke vënë sipas prioriteteve projektet e ndërtesave të miratuara dhe duke identifikuar burimet dhe strategjitë e nevojshme të financimit për financimin e projekteve të tilla.

Sapo buxhetet përgatiten, është e rëndësishme që shefave të njësisve të buxhetit t'u ofrohet informacion i rregullt financiar për të ndihmuar ata të menaxhojnë burimet për të cilat janë përgjegjës. Prirjet aktuale janë për një delegim më të madh të burimeve tek njësitë buxhetore dhe t'u lejohet atyre një menaxhim më elastik brenda parametrave të miratuara. Megjithatë, masa të tilla të decentralizuara kërkojnë sisteme të shëndosha informacioni për t'i mbështetur ato.

Institucionet duhet të kenë një manual të brendshëm me procedura dhe rregullore financiare. Manuali duhet të paraqesë rolin e komisioneve, përgjegjësitë dhe kufijtë e autoritetit të stafit të lartë, dhe detajet e procedurave dhe rregullave financiare që duhet të ndiqen në transaksionet e përditshme financiare. Po ashtu, duhet të ketë politika të qarta mbi menaxhimin e fondeve, menaxhimin e investimeve, menaxhimin e rrezikut dhe siguracionin, mbledhjen e borxheve dhe kërkimin e granteve. Këto duhet të analizohen rregullisht për të garantuar që ato përditësohen.

Parashikimet për auditimin

Ndërsa përgjegjësia për hartimin, zhvillimin dhe ruajtjen e sistemeve të kontrollit është e ekipit drejtues, auditimi i brendshëm ka një rol kryesor për ofrimin e shërbimit tek institucioni dhe për dhënien garanci për përshtatshmërinë dhe efikasitetin e sistemit të kontrollit të brendshëm. Përveç rolit të saj për sigurimin e saktësisë, shërbimi i auditimit të brendshëm duhet të ndihmojë për garantimin e vlerës së parasë (VFM).

Këshillat e Financimit iu kërkojnë institucioneve të caktojnë një komision auditimi dhe të sigurojnë kushtet për auditimin e brendshëm e të jashtëm në përputhje me Kodin e Praktikës së auditimit të botuar nga HEFCE dhe HEFCW në vitin 1993.

Komisioni i auditimit duhet të jetë një organ i vogël, autoritar që ka ekspertizën e nevojshme financiare dhe kohën për të shqyrtuar më me rigorozitet çështjet financiare të institucionit sesa organi qeverisës. Ai nuk duhet të kufizohet vetëm tek sistemet dhe hollësitë financiare, por duhet të jetë i përgatitur të marrë një qëndrim të pavarur, t'i shqyrtojë çështjet në mënyrë kritike dhe të jetë i kujdesshëm për shqetësimet (përfshirë mashtrimin dhe shpërdorimin e detyrës) që duhet t'i sjellë në vëmendje të organit qeverisës. Po ashtu, komisioni i auditimit duhet të jetë në gjendje të formojë një mendim për masat e marra nga institucioni për të nxitur efikasitetin, ekonominë dhe efektivitetin dhe për të garantuar përdorimin e vlerës së parave në të gjitha fushat. Komisioni është përgjegjës për hartimin e një raporti vjetor për organin qeverisës.

Kodi i Praktikës i Auditimit thekson qartë se komisioni i auditimit përbëhet nga të paktën tre anëtarë të organit qeverisës dhe se, për të ruajtur pavarësinë e tyre, anëtarët e komisionit të auditimit nuk duhet të kenë ndonjë përgjegjësi ekzekutive për menaxhimin e institucionit. Ata nuk duhet të shërbejnë në komisionin financiar të institucionit, apo komisionin e planifikimit dhe të burimeve, nëse institucioni nuk provon se kjo gjë është e pashmangshme për arsye praktike ose ligjore dhe merr një leje të veçantë nga Këshilli i Financimit. Të paktën një anëtar i komisionit duhet të ketë diplomë në financë, kontabilitet apo auditim. Komisioni mund të kooptojë anëtarë me ekspertizë në fusha të veçanta.

Përgjegjësitë specifike të anëtarëve të organit administrues në lidhje me auditimin janë:

- të caktojë komisionin e auditimit;
- të marrë në konsideratë dhe, kur është e nevojshme, të veprojnë mbi bazën e raportit vjetor të komisionit të auditimit;
- të marrë në konsideratë dhe të miratojnë planin strategjik të shërbimit të auditimit të brendshëm (nëse kjo nuk i është deleguar komisionit të auditimit);
- të caktojë audituesit e jashtëm (nëse ky funksion nuk i është deleguar komisionit të auditimit);
- të marrë dhe miratojnë dëftesat financiare vjetore pasi ato të jenë audituar nga auditues të jashtëm, dhe të dërgojë dokumentin e audituesve të jashtëm mbi menaxhimin tek Këshilli i Financimit.

5. Zyra e Auditimit të Shtetit

Zyra Auditimit të Shtetit është përgjegjëse për shqyrtimin e llogarive të ministrive qeveritare dhe organeve të caktuara publike dhe për raportimin e tyre tek Parlamenti. Ajo drejtohet nga Kontrollori dhe Audituesi i Përgjithshëm.

Zyra e Auditimit të Shtetit shqyrton llogaritë e Këshillave të Financimit për të siguruar që burimet e vëna në dispozicion të jenë përdorur në mënyrë ekonomike, efikase dhe efektive. Ky shqyrtim mbulon jo vetëm burimet e kërkuara për kostot administrative të vetë Këshillave të Financimit, por edhe përdorimin e fondeve të Këshillave të Financimit nga institucione individuale.

Drejtuesi Kryesor i çdo Këshilli Financimi është Nëpunësi i Kontabilitetit që është përgjegjës për përdorimin e këtyre fondeve. Drejtuesi kryesor i HEFCE ose HEFCW mund të thirret përpara Komisionit të Llogarive Publike të Dhomës së Komuneve për të dhënë fakte dhe për t'iu përgjigjur pyetjeve. Nëpunësi i Kontabilitetit i ministrisë mund të thërrasë edhe drejtorët e institucioneve, si mbajtës kryesorë të detyrës, për të dhënë fakte.

Për të siguruar që institucionet po marrin masat e duhura për menaxhimin dhe kontabilitetin financiar, dhe po përdorin fondet e Këshillit të Financimit në mënyra që janë në përputhje me qëllimet për të cilat ato janë alokuar, HEFCE dhe HEFCW kanë ngritur secila një Shërbim Auditimi. Shërbimet e Auditimit kanë të drejtë të kenë akses në të gjitha dokumentet dhe informacionet financiare të mbajtura nga Këshilli i Financimit dhe nga institucionet individuale që ato financojnë. Gjatë një periudhe kohore për të cilën është rënë dakord, Shërbimi i Auditimit analizon sistemet e menaxhimit financiar të institucioneve individuale dhe i raporton gjetjet e saj tek Komisioni i Auditimit të HEFCE ose HEFCW dhe përmes Komisionit të Auditimit tek Drejtuesi Kryesor. Ky proces përfshin vizita nga Shërbimi i Auditimit tek institucionet e marra në analizë.

REFERENCAT

Department of Health (1989). *Working for Patients – Working Paper 1: Self-Governing Hospitals* London, HMSO.

Department of Health (1990). *Working for Patients – NHS Trusts: A working guide*. London, HMSO.
Healthcare Financial Management Association (1998). *Introductory Guide to NHS Finance in the United Kingdom*. London, HfM.

Prowle, M. and Jones, T. (1997). *Health Service Finance – An Introduction*. London, Association of Chartered Certified Accountants.

KAPITULLI 7. RAPORTI I VENDIT, SUECIA

Nga Z. Åke Hjalmarsson

1. Sektori i madh publik — Administrata e vogël e qeverisjes qendrore

Në fillim të kushtetutës suedeze vihet në dukje se gjykatat menaxhojnë administrimin e drejtësisë dhe se administrimi publik kryhet nga agjencitë administrative të pushtetit qendror dhe atij vendor.

Veprimet administrative të pushtetit qendror kryhen në mënyrë uniforme, të njëjtë sipas një modeli të një agjencie qeveritare. Agjencitë administrative të pushtetit qendror, gjykatat dhe parlamenti dhe agjencitë e saj të gjitha së bashku përbëjnë entitetin ligjor të Shtetit. Megjithatë, në disa raste, veprimet administrative qeveritare kryhen përmes organizatave që nuk janë pjesë e Shtetit. Për aktivitete të këtij lloji, në shumicën e rasteve përdoren persona juridikë, p.sh. kompani me aksione të përbashkëta, fondacione apo shoqata jo-fitimprurëse. Për më tepër, në pak raste përdoren modele unike të hartuara për qëllime specifike.

Një tipar karakteristik i sektorit publik suedez është se pushteti vendor deri tani kryen pjesën më të madhe të prodhimit të shërbimeve publike.

Në pjesën më poshtë përshkruhet modeli i organizimit të agjencisë së qeverisjes qendrore. Pastaj jepen shembuj të modeleve të tjera që janë përzgjedhur për veprimtari të karakterit publik. Po ashtu, përshkruhen shkurtimisht institucionet dhe veprimtaria e pushtetit vendor. Si hyrje jepet një paraqitje e shkurtër e strukturës administrative të qeverisjes qendrore.

2. Struktura administrative e qeverisjes qendrore

Administrata e qeverisjes qendrore në Suedi është nën kontrollin e qeverisë me përjashtim të një numri shumë të vogël të agjencive që janë në varësi të parlamentit. Po ashtu, Banka Qendrore është në varësi të Parlamentit por konsiderohet si një ent juridik i ndarë nga Shteti.

Zyrat qeveritare mbështesin qeverinë ose, më mirë, Kabinetin. Ky i dyti është në vetvete një agjenci qeveritare i drejtuar nga Kryeministri. Zyra qeveritare përbëhet nga zyra e Kryeministrit, 10 ministri dhe një sektor administrativ. Numri i punonjësve në këtë organizatë arrin në 3700 nga të cilët personeli i Ministrisë së Punëve të Jashtme në Stokholm arrin në 1000 persona. Ministria mesatare ka një staf prej vetëm afërsisht 200 personash. Këto organe të vogla që përbëjnë organizimin e stafit të qeverisë përgatisin propozimet e qeverisë për Parlamentin, për shembull Ligjin për Buxhetin, ligje të tjera, dhe gjithashtu e ndihmojnë qeverinë të verë në zbatim vendimet e marra nga Parlamenti. Organizimi dhe puna e zyrave të qeverisë që është krejt e ndryshme nga ajo e një agjencie të zakonshme qeveritare përcaktohet me dekret të qeverisë.

Ka rreth 300 agjenci qeveritare që janë në varësi të qeverisë. Ndërmjet tyre janë agjenci të mëdha si Forcat e Armatosura, Bordi Kombëtar i Taksave dhe Bordi Kombëtar i Tregut të Punës dhe gjithashtu edhe agjenci shumë të vogla si Inspektorati i Lotarive dhe Bordi i Prokurimeve Publike me një numër të vogël punonjësish.

Ndërmjet 300 agjencive, ka nga ato që financohen pothuajse tërësisht vetëm nga buxheti i shtetit dhe nga ato që pak a shumë financohen plotësisht nga tarifatat e paguara nga ata që i përdorin shërbimet e tyre. Numri i punonjësve në agjencitë e qeverisjes qendrore arrin në më shumë se 200 000 persona⁶¹.

Agjencitë qeveritare varen nga qeveria si një trup kolektiv dhe nuk janë nën kontrollin e drejtpërdrejtë të ndonjë ministri të vetëm. Por sigurisht, çdo ministër është përgjegjës për fusha politike të përcaktuara mirë dhe gjithashtu për caktimin e agjencive qeveritare në këto fusha. Kjo përgjegjësi përfshin garantimin që çdo agjenci ka qëllime dhe objektiva realiste dhe të arritshme, ka burime të balancuara financiare, një ekip drejtues që punon mirë dhe që i kryen detyrat e veta në mënyrë efektive dhe efikase. Kur ministri përgjegjës përgatit një vendim të Kabinetit për një agjenci të qeverisë, ai apo ajo konsultohet me ministra të tjerë të përfshirë — dhe gjithmonë me zyrën e Kryeministrit dhe Departamentin e Buxhetit në Ministrinë e Financave.

⁶¹

Popullsia në Suedi është 9 milion banorë dhe fuqia punëtore arrin në 4.3 milion.

Qeveria kontrollon veprimtarinë e agjencisë në terma të përgjithshme duke përcaktuar objektiva dhe synime dhe duke monitoruar rezultatet si edhe përmes buxhetit të agjencisë dhe përmes ligjeve, urdhrave dhe vendimeve të posaçme. Ekzekutivi kryesor i agjencisë është drejtori i përgjithshëm që merr vendimet operacionale pa përfshirjen e qeverisë. Kështu, agjencitë qeveritare kanë marrëdhënie relativisht të pavarur me qeverinë. Kjo do të thotë që në Suedi nuk ka organizata të mëdha në nivel ministrie me dhjetëra mijëra punonjës dhe detyra të gjera operacionale nën urdhrin e drejtpërdrejtë të ministrit, duke i korresponduar asaj që mund të gjendet në shumicën e vendeve të tjera europiane.

Dispozitat e të drejtës publike që formësojnë modelin e agjencisë qeveritare në Suedi kombinojnë fortësinë me elasticitetin në mënyrë të tillë që veprimet administrative të ndryshme të kryhen pa problem sipas këtij modeli. Në një masë të madhe, kjo gjë e ka bërë të panevojshëm përdorimin e modeleve të tjera për veprimtarinë e qeverisjes qendrore. Sistemi mund të konsiderohet si shumë horizontal; d.m.th. një model uniform, i njëjtë përdoret pothuajse për të gjithë administratën e qeverisjes qendrore. Megjithatë, ka raste kur janë zgjedhur modele të tjera për lloje të ndryshme të veprimtarive. Shembuj për të pasqyruar këtë gjë jepen më poshtë.

Duke mbajtur në konsideratë rrethanat e paraqitura më sipër, ka arsye të mirë për t'i klasifikuar agjencitë e qeverisjes qendrore në Suedi si agjenci publike të pavarura dhe gjysmë të pavarura. Në pjesën tjetër, paraqitet një përshkrim i tipareve karakteristike të sistemit të menaxhimit dhe kontrollit të agjencive qeveritare në Suedi.

Që në fillim duhet të përmendet se në Suedi nuk ka as një planifikim të gjerë të personelit në sektorin e qeverisjes qendrore, as ndonjë korpus të shërbimit civil që mund të identifikohet nëpërmjet një trajnimi të posaçëm ose aftësive apo vlerave profesionale — ndoshta me përjashtim të personelit juridik. Është plotësisht detyrë e çdo agjencie qeveritare të rekrutojë dhe zhvillojë aftësitë për të cilat ka nevojë. E njëjta gjë mbetet e vërtetë edhe për pushtetin vendor — ndoshta me përjashtim të personelit shëndetësor që janë të bashkuar përmes kodeve dhe standardeve profesionale.

3. Agjencitë e qeverisjes qendrore

3.1. Kuadri ligjor

Modeli i agjencisë së qeverisjes qendrore dhe kushtet për veprimtarinë administrative të agjencive parashikohen në një numër dekretesh të qeverisë. Është e drejta kushtetuese e qeverisë të përcaktojë rregulla me karakter zbatues. Shumë i rëndësishëm është Dekreti për Agjencinë Qeveritare (SFS1995:1322)⁶² i cili, me përjashtime të vogla, zbatohet për të gjitha agjencitë e qeverisjes qendrore. Ky dekret përmban 35 nene me parashikime kryesisht për:

- autoritetin që përfaqëson shtetin në gjykata;
- strukturën menaxhuese;
- përgjegjësitë e bordit dhe të drejtorit të përgjithshëm;
- si duhet të trajtohet raporti i auditimit;
- si duhet të përgatiten çështjet dhe merren vendimet;
- emërimet.

Dekreti për agjencinë qeveritare shoqërohet me një urdhër të posaçëm që përmban një udhëzim për çdo agjenci qeveritare. (Shiko p.sh. SFS1996:148 me udhëzime për Bordin Kombëtar të Bujqësisë). Në udhëzime, që vendosen nga qeveria, ka parashikime kryesisht për:

- detyrat e përgjithshme dhe të veçanta të agjencisë;
- zbatimin e neneve të Dekretit për Agjencitë qeveritare;
- bordin dhe menaxhimin e agjencisë;
- organizimin;

⁶² I referohet numrit në Librin me ligjet suedeze (SFS).

- si të bëhet ankimimi kundër vendimeve të agjencisë.

Vendimi për të krijuar ose për të mbyllur një agjenci qeveritare merret nga Parlamenti pas një propozimi nga qeveria. Ndryshime të rëndësishme të detyrave të një agjencie qeveritare paraprihen nga informimi i Parlamentit. Është detyrë ekskluzive e qeverisë të caktojë anëtarët e bordit dhe drejtorët e përgjithshëm të agjencive qeveritare.

Një parakusht i përgjithshëm shumë i rëndësishëm për veprimet administrative të agjencive qeveritare është që të gjitha ato zbatojnë Ligjin e Procedurave Administrative (SFS 1986:223), Ligjin e Prokurimit Publik (SFS1992:1528), Ligjin për Lirinë e Shtypit (SFS1949:105) dhe Ligjin për Sekretet Zyrtare (SFS1980:100) që janë të gjitha ligje të miratuara nga Parlamenti.

Nuk është plotësisht e mundur të paraqitet një shpjegim i thjeshtë pse modeli i agjencisë qeveritare ka dominuar në Suedi. Origjina e saj është shekuj më parë dhe ka pasur një zhvillim të saj përgjatë viteve. Një rrethanë e rëndësishme mund të gjendet në faktin se vendimet e qeverisë janë vendime kolektive dhe një gjë e tillë i ka dhënë Ministrisë së Financave — ose Ministrisë së Administratës Publike kur një ministri e tillë ka ekzistuar — mundësinë për të nxitur një strukturë administrative të unifikuar. Nëse kontrolli do t'u ishte dhënë ministrave individuale, ka të ngjarë që prirja të ishte drejt modeleve të veçanta. Po ashtu, duhet të vihet në dukje se, në disa raste, komisionet qeveritare kanë shqyrtuar çështje të ndryshme në lidhje me qeverisjen, administrimin dhe kontrollin e agjencive qeveritare. (Shih p.sh. raportet nga Komisioni për Agjencitë Qeveritare në SOU 1985:40 dhe 41)⁶³. Vendimet e marra nga Kabineti dhe Parlamenti për çështje të ndryshme gjithashtu kanë kontribuar për zhvillimin e unifikuar.

3.2. Raporti vjetor

Agjencitë qeveritare janë pjesë e entitetit ligjor të Shtetit. Por ato kanë një identitet ekonomik, që nuk është i ndryshëm nga ai i një kompanie vartëse në një grup kompanish. Që prej vitit 1992, çdo agjenci qeveritare është e detyruar të paraqesë një raport të plotë vjetor qeverisë, që përmban llogaritë e fitimit dhe të humbjeve, bilancin, dhe një shpjegim të rezultateve të arritura.

Në bilancin e agjencisë qeveritare regjistrohen të gjitha asetet dhe përgjegjësitë materiale, jomateriale dhe financiare, dhe gjithashtu kapitalin shtetëror të mbetur. Një agjenci mund të regjistrohet si pronare e një prone të patundshme në emër të shtetit. Brenda kufijve të përcaktuar, një agjenci lejohet të blejë e të shesë prona të patundshme. Disa agjenci qeveritare, që përdorin apo menaxhojnë asete të mëdha të pronave të patundshme, lejohen të shesin pronën që nuk është më e nevojshme nëse vlera e pronës nuk i kalon 15 MSEK (1.8m US\$). Për agjenci të tjera që kanë prona të vogla kufiri është 5 MSEK (0.6m US\$). Ka dispozita që parashikojnë sesi do të përdoren të ardhurat nga shitje të tilla.

Borxhet e një agjencie qeveritare përbëhen pothuajse vetëm nga kreditë e brendshme të shtetit të marra nga Zyra Kombëtare e Borxhit për të financuar investimet në asete fikse ose për të mbuluar një nevojë të përkohshme apo të përhershme për kapital pune. Po ashtu, edhe dhënia e kredisë që financon arsimin e lartë të shumicës së studentëve rrefinancohet me kredi të brendshme në Zyrën Kombëtare të Borxhit nga Bordi Kombëtar i Ndihmës së Studentëve që është agjencia që jep kreditë.

Me propozim të qeverisë, çdo vit Parlamenti përcakton kufijtë e përbashkët për kredi të brendshme të agjencive qeveritare. Qeveria përcakton kufijtë e kredive për çdo agjenci. Përveç kësaj, agjencitë qeveritare kanë kredi normale nga ofruesit. Vetëm katër agjenci qeveritare me veprimtari kryesisht tregtare lejohen të marrin borxh drejtpërdrejt nga tregu deri në kufijtë e përcaktuar për çdo agjenci⁶⁴. Në fund, qeveria është përgjegjëse për këto kredi.

Parlamenti mund të autorizojë qeverinë të nxjerrë garanci dhe qeveria mund të transferojë një autorizim të tillë një agjencie qeveritare. Angazhime të këtij lloji tregohen në raportin vjetor.

Deklarimet për fitimet dhe humbjet të agjencive qeveritare dhe bilancet kombinohen çdo vit në një deklaram për fitimet dhe humbjet dhe bilancin e entitetit juridik që paraqitet në Parlament.

⁶³ I referohet numrit të serisë së raporteve zyrtare të qeverisë (SOU).

⁶⁴ Hekurudhat shtetërore të Suedisë, Administrata e Aviacionit Civil, Administrata Kombëtare Detare dhe Administrata e Rrjetit Elektrik.

3.3. Menaxhimi i buxhetit

Agjencitë qeveritare financohen në shkallë të ndryshme nga alokimet e buxhetit, taksat e përdoruesve dhe në disa raste nga taksat publike⁶⁵. Mund të ketë edhe të ardhura nga shitja e pronave. Po ashtu, disa agjenci, veçanërisht universitetet dhe institucionet kulturore shpesh marrin donacione nga individë, kompani dhe fondacione.

Madhësia e buxhetit të një agjencie qeveritare bazohet tek informacioni i përfshirë në raportin vjetor dhe në analizën e rezultateve të arritura në fusha të ndryshme dhe kontabiliteti financiar. Sigurisht, rëndësi të madhe ka çdo vendim i marrë nga qeveria që disa veprime duhet të ndryshojnë volumin, cilësinë ose drejtimin e përgjithshëm dhe pasojat financiare të ndryshimeve të tilla. Gjatë përgatitjes së buxhetit vjetor, pjesa nga buxheti i përshtatet nivelit të ri të pagave dhe çmimeve. Kjo përshtatje mbështetet në statistikat zyrtare të kohëve të fundit, p.sh. ndryshimet e pagave dhe prodhimit në sektorin privat të shërbimeve.

Buxhetimi përqendrohet në ato pjesë të veprimeve që financohen nga pjesa e buxhetit. Përsa i përket agjencive qeveritare me veprimtari të shumta të financuara nga tarifrat, vëmendje i kushtohet edhe pjesëve të operacioneve. Megjithatë, nuk përcaktohen kufij realë të shpenzimeve për këto operacione dhe përgjithësisht pranohen efektet e tregut. Qeveria mund të përcaktojë objektiva për nivelet e shërbimit, nivelet e çmimit dhe rezultatet e përgjithshme financiare. Zakonisht, i takon vetë agjencive të vendosin nivelin e tarifave me kusht që të ardhurat të mund t'i përafrohen kostove. Në përgjithësi, pritet që në operacionet e financuara nga tarifrat e përdoruesve shpenzimet dhe të ardhurat të jenë të barabarta. Përderisa shumica e investimeve në prona të patundshme financohen me kredi të brendshme, kjo do të thotë që agjencitë qeveritare duhet të paguajnë interesin për kapitalin e përdorur. Katër agjencitë me veprimtari tregtare dhe disa agjenci të tjera që kanë vlerë të mbetur në formën e kapitalit shtetëror, pritet t'i paguajnë buxhetit të shtetit pjesë nga fitimi vjetor i agjencisë.

Kur parlamenti merr vendim për buxhetin e shtetit përfshirë edhe kreditë buxhetore, qeveria ngarkon agjenci të ndryshme qeveritare të kryejnë veprimtarinë e miratuar. Kjo bëhet përmes një Letre autorizimi për kreditë buxhetore dhe performancën që i dërgohet çdo agjencie nga qeveria. Kjo letër përmban qëllimet dhe objektivat e veprimtarisë, rezultatet e pritshme, raportet e kërkuara, detyrat e posaçme dhe autorizimet financiare. Metodrat e kontrollit orientohen shumë drejt produktit dhe rezultateve. Qëllimet ose objektivat janë plotësisht individuale për çdo agjenci qeveritare ose grup agjencish me detyra të ngjashme. Qëllimet zakonisht përmbajnë aspekte sasiore dhe cilësore, p.sh. numri i provimeve të kaluara në fakultete të ndryshme, numri i gradës doktor të dhënë, numri dhe cilësia e njësive ushtarake të llojeve të ndryshme.

Shumë pak kontroll, në mos fare, ushtrohet tek inputi. Kjo do të thotë se në fakt nuk ka udhëzime sesi duhet të shpërndahen shpenzimet ndërmjet kategorive të ndryshme të kostos. Theksohet vetëm sasia e përgjithshme e kredisë së bashku me kufijtë për garancitë dhe huamarrjet e brendshme.

Për agjencitë me investime të mëdha, Parlamenti dhe qeveria përcaktojnë planet e investimit. Investimet përcaktohen në rregullat financiare.

Nuk ka dispozita për numrin e punonjësve apo shumat e pagave për agjencitë e ndryshme. Vetë drejtori i përgjithshëm vendos për numrin e punonjësve dhe negocion pagat me sindikatat brenda kufijve të vendosura nga pjesa e buxhetit. Këto diskutime në një farë mase koordinohen nga Agjencia e Punonjësve të qeverisë. Megjithatë, as qeveria, as Ministria e Financave nuk përfshihen në negociata.

Agjencitë qeveritare i kryejnë financat e tyre në përputhje me parashikimet në *Rregulloren mbi Kontabilitetin* (SFS1979:1212) dhe *Rregulloren mbi Raportet Vjetore* (SFS1996:882), të dyja të miratuara nga qeveria. Këto rregullore përmbajnë parashikime që për qëllime praktike i korrespondojnë atyre që mund të gjenden në *Ligjin për Kontabilitetin* (SFS1976:125) dhe në *Ligjin për Raportet Vjetore* (SFS1980:1103) që zbatohen për kompanitë e biznesit. Përjashtimet e pakta kanë të bëjnë me marrëdhëniet financiare ndërmjet një agjencie qeveritare dhe buxhetit të shtetit dhe mënyrën sesi raportohen dhe analizohen rezultatet jo-financiare. Agjencitë qeveritare zbatojnë kontabilitetin e plotë të rritur, megjithëse buxheti i shtetit dhe pjesët e tij janë mbi bazën e akrualeve të ndryshuara. Njoftimi më i rëndësishëm është se shpenzimet për investime ose shpenzimet për interesin dhe amortizimin e kredive të brendshme për investime – dhe jo zhvlerësimin - iu ngarkohen kredive dhe buxhetit të shtetit.

⁶⁵ Tarifrat e të drejtës publike vendosen për disa shërbime, licenca, etj. që janë të detyrueshme sipas disa parakushteve. Shembuj të këtij lloji janë tarifrat për pasaportën, për patentën e shoferit dhe për kontrollin e mjetit.

Agjencitë qeveritare kanë disa mundësi të kalojnë shpenzimet e parealizuara në vitin financiar pasardhës. Në fakt, ka edhe një mundësi të kufizuar të marrin hua nga pjesa e buxhetit për vitin pasardhës. Përderisa nuk ka kufizime mbi atë sesi paratë ndahen ndërmjet kategorive të ndryshme të kostos nuk ka nevojë të rishpërndahen paratë ndërmjet zërave të ndryshëm. Për menaxhimin e parave në kesh, shteti ka një sistem të vetëm financiar që përmban rreth 5000 llogari, të vëna në funksionim nga një bankë shtetërore. Agjencitë qeveritare porosisin dhe marrin pagesa në këtë sistem.

3.4. Raportimi, kontrolli dhe auditimi

Agjencitë qeveritare të financuara nga pjesa e buxhetit të shtetit raportojnë çdo muaj për sasinë e përdorur nga pjesa e buxhetit të shtetit dhe zyrat e qeverisë i ndjekin ato. Pas gjashtë muajsh, çdo agjenci qeveritare paraqet një raport financiar për gjysmën e parë të vitit. Raporti përfshin gjithashtu një parashikim për pjesën e mbetur të vitit fiskal. Në fund të vitit fiskal, të gjitha agjencitë qeveritare paraqesin raporte vjetore që përmbajnë një paraqitje të rezultateve jo-financiare ose themelore të arritura, deklarimin e fitimeve dhe të humbjeve, bilancin, dhe pjesën e buxhetit të shtetit dhe analizën e qarkullimit të parave. Nga ana e saj, qeveria paraqet në parlament rezultatet e arritura në fusha të ndryshme të politikave.

Një element shumë i rëndësishëm i sistemit të menaxhimit dhe kontrollit është ai që quhet “dialogu për objektivat dhe rezultatet”. Çdo vit, realizohet një diskutim i strukturuar ndërmjet ministrit ose sekretarit të shtetit përgjegjës dhe drejtorit të përgjithshëm që është në krye të një agjencie qeveritare. Në këtë dialog - një listë kontrolli e hartuar nga zyrat e qeverisë - diskutohen rezultatet e arritura dhe rezultatet e pritshme. Raporti i plotë vjetor i çdo agjencie qeveritare auditohet nga Zyra e Auditimit të Shtetit (institucioni i Kontrollit të Lartë të Shtetit në Suedi) në përputhje me praktikën e mira të auditimit. Raportet e auditimit i paraqiten qeverisë. Auditimi i agjencive qeveritare është i jashtëm dhe përfshin auditimin financiar, auditimin e përputhshmërisë dhe auditimin e rezultateve jo-financiare. Deklarimi i audituesve përmban certifikimin nëse raporti vjetor jep ose jo një paraqitje të vërtetë dhe të drejtë të situatës financiare dhe nëse mbajtja e llogarive është kryer sipas rregullave. Zyra kryen gjithashtu edhe auditimin e efektivitetit apo “vlerës së parave” (VFM).

Vëzhgime të rëndësishme të bëra nga audituesit, p.sh. deklarime që përmbajnë opinione të kualifikuara, raportohen në Parlament nga qeveria. Ka ndodhur që vëzhgimet e audituesve kanë çuar në fillimin e veprimeve administrative disiplinore dhe edhe ligjore. Megjithatë, Zyra nuk ka kompetencat e gjykatës.

Për të forcuar kontrollin e brendshëm në agjencitë qeveritare, qeveria ka udhëzuar 40 agjencitë më të mëdha të krijojnë njësitë e tyre të kontrollit të brendshëm dhe ka miratuar standardet e përgjithshme për këtë (Shiko 1995:686). Audituesit e brendshëm raportojnë tek bordi i menaxhimit ose — nëse nuk ka bord — tek drejtori i përgjithshëm. Po ashtu, në Dekretin për Agjencitë Qeveritare ka një nen që parashikon se drejtori i përgjithshëm është i detyruar të garantojë se kontrolli i brendshëm në agjencinë e tij/saj është i kënaqshëm.

4. Modele të tjera

Në Suedi nuk ka modele të tjera organizimi të hartuara posaçërisht për t’iu përshtatur sektorëve specifikë të veprimtarisë së qeverisjes qendrore. Kjo është e vërtetë edhe për sektorë si universitete dhe institucione kulturore ku modelet për sektorët mund të gjenden në vende të ndryshme europiane. Megjithatë, nuk është e pazakontë që të përdoren modele të tjera organizimi si fondacione, kompani aksionere dhe shoqata jofitimprurëse për operacionet e një shteti apo për veprimtaritë me karakter publik. Po ashtu, disa herë ndodh që një model unik organizimi krijohet për një qëllim të posaçëm. Siç u përmend në paragrafin 3, pushteti vendor prodhon deri tani pjesën më të madhe të të mirave dhe shërbimeve publike të konsumuara drejtpërdrejt nga qytetarët. Në paragrafët e mëposhtëm do të trajtohet modeli i organizimit i përfaqësuar nga pushteti vendor dhe do të jepen shembuj të veprimtarive publike që kryhen në modele të tjera përveç modelit të agjencisë qeveritare. Më poshtë përshkruhen modelet përkatëse dhe arsyet për përzgjedhjen e modeleve të ndryshme.

4.1. Fondacione

Gjatë viteve, qeveria ka marrë pjesë në krijimin dhe përdorimin e fondacioneve për veprimtari me karakter publik. Një shembull është Instituti Kombëtar i Muzikës misioni i të cilit është të nxisë zhvillimin e jetës muzikore, për shembull përmes prodhimeve muzikore plotësuese. Shembuj të tjerë janë Instituti i Mjedisit në Stokholm, Instituti për Studimet e Ardhshme dhe Instituti i Studimeve Ndërkombëtare të Paqes në Stokholm.

Fondacione si këto zakonisht nuk kanë fonde të tyre të rëndësishme dhe varen nga kontributet vjetore të themeluesve të tyre. Më parë, modeli i fondacionit ishte i parregulluar me ligj dhe mund t'i përshtatej me lehtësi rrethanave në raste specifike. Fondacionet përdorshin në veprimtari që përfshinin bashkëpunimin ndërmjet shtetit dhe një pale tjetër të interesuar dhe financuesit.

Në vitin 1966 hyri në fuqi Ligji për Fondacionet dhe modeli i fondacionit u rregullua me hollësi. Ligji i ri për Fondacionet (SFS1994:1220) nuk i njeh fondacionet e reja që varen nga kontributet vjetore nga themeluesi ose dikush tjetër. Një fondacion duhet të ketë një kapital që është i arsyeshëm për qëllimin që është ngritur fondacioni. Megjithatë, fondacionet ekzistuese të varura nga kontributet aktuale lejohen të vazhdojnë aktivitetet e tyre.

Si rezultat i legjislacionit të ri, në të ardhmen fondacionet nuk do të përdoren nga qeveria për veprime që varen nga kontributet aktuale të shtetit (Shiko Raportet e Komisionit qeveritar në SOU 1994:147 dhe 1995:93). Për më tepër, një numër fondacionesh ekzistuese do të riorganizohen në agjenci qeveritare, kompani aksionere dhe shoqata jo-fitimprurëse. Disa riorganizime të tilla janë kryer tashmë. Shembuj të kësaj janë Instituti suedez që informon jashtë vendit për Suedinë dhe Shërbimi i Ekspozitave që Udhëtojnë që përgatit dhe prodhon ekspozitat kulturore. Në të dyja rastet u zgjodh modeli i agjencisë qeveritare. Megjithatë, për një farë kohe do të mbeten disa fondacione që janë shumë ose pak të varura plotësisht nga kontributet vjetore të buxhetit të shtetit.

Fondacioni është një organ i bazuar tek e drejta civile që drejtohet nga Ligji për Fondacionet dhe statutin e fondacionit. Bordi i fondacionit nuk mund të marrë masa që iu mungon mbështetja ose janë në kundërshtim me Ligjin për Fondacionet dhe statutin. Kjo është e vërtetë nëse shteti ose dikush tjetër ka krijuar fondacionin. Një fondacion ka të gjitha kompetencat dhe detyrimet që kanë personat juridikë në përgjithësi, p.sh. kanë asete, të drejta dhe marrin detyrime, lidhin marrëveshje. Pas hyrjes në fuqi të Ligjit mbi Fondacionet, fondacioni nuk është më një model i lehtë organizimi për bashkëpunimin ndërmjet palëve të ndryshme.

Qeveria nuk lejohet të përdorë fonde publike për të krijuar fondacione pa pëlqimin e Parlamentit.

Qëllimi i krijimit të fondacionit është që të sigurohet se burimet vendosen mënjandë dhe përdoren për një qëllim të posaçëm për një kohë të gjatë. Po ashtu, synohet të arrihet pavarësia p.sh. në lidhje me shtetin. Një pasojë shumë e natyrshme e aspiratës për pavarësi është që është shumë e vështirë për themeluesin apo bordin e fondacionit të përshtatë qëllimin e fondacionit me rrethanat e reja. Asetet e një fondacioni janë të lidhura me qëllimin dhe mundësitë për kontroll publik janë të kufizuara.

Këto karakteristika të modelit të fondacionit u përdorën qëllimisht kur në Suedi, disa vjet më parë, u likuiduan shumë fonde të kontestuara për pagat dhe u shpërndanë fonde shumë të konsiderueshme në një numër fondacionesh të reja qëllimi i të cilave ishte të mbështesnin kërkimin shkencor.

Pothuajse në të njëjtën kohë, dy universitete — që më parë ishin agjenci qeveritare — për motive ideologjike u riorganizuan në fondacione. Megjithatë, këto dy universitete varen nga grantet e buxhetit të shtetit për veprimtarinë e tyre. Grantet vlerësohen në të njëjtën mënyrë, siç vlerësohen edhe kreditë buxhetore për universitetet e tjera. Ia vlen të vihet në dukje se dy universitetet fondacione kryejnë veprimtarinë e tyre përmes shoqërive aksionere që janë në pronësi të plotë të fondacioneve përkatëse.

Një fondacion i rëndësishëm është i detyruar të mbajë llogaritë financiare dhe të paraqesë një raport vjetor në përputhje me rregullat e Ligjit mbi Kontabilitetin, dhe Ligjit mbi Raportin Vjetor. Kontabiliteti, raporti vjetor dhe veprimtaria analizohen dhe shqyrtohen nga një auditues i licencuar ose i autorizuar. Një pasojë tipike e pronësisë së universitetit nga fondacioni është se raporti i auditimit i paraqitet bordit të fondacionit.

Qeveria kontribuon çdo vit në një numër fondacionesh që janë krijuar nga shteti ose nga të tjerë që kryejnë aktivitete me një karakter pak a shumë publik. Në këto raste, parlamenti vendos mbi pjesën e buxhetit në fjalë dhe pastaj është detyra e qeverisë të zbatojë atë vendim. Një vlerësim i përafërt tregon se qeveria kontribuon çdo vit me rreth 6.5 BSEK (785m US\$) për fondacionet dhe institucione të ngjashme. Pjesa më e madhe shkon për mbështetjen e arsimit të lartë dhe kërkimit shkencor, aktivitete të tjera edukative, institucione kulturore dhe aktivitete sportive.

Kontributi vjetor i qeverisë për një fondacion është zakonisht një mbështetje financiare për veprimet dhe shumë rrallë përfshin kushte për mënyrën si do të shpenzohen paratë dhe për çfarë kërkohet raportimi. Megjithatë, në disa raste, grantet jepen me kushte të qarta në lidhje me përdorimin dhe raportimin. Në këto raste, transferimi i parave mund të konsiderohet si pagesë për shërbimet që do të ofrohen.

4.2. *Kompanitë aksionere me kapital të përbashkët*

Shteti ka në pronësi aksione në një numër kompanish me kapital të përbashkët. Pjesa më e madhe e tyre nuk varen nga subvencionet e drejtpërdrejta të qeverisë. Në vend të kësaj, ata i paguajnë dividend të konsiderueshëm buxhetit të shtetit. Shembuj të kompanive të këtij lloji janë disa kompani të lojërave të fatit, disa kompani të pronave të patundshme, disa kompani financiare, shitje me pakicë e pijeve alkoolike dhe farmaceutike, Telekomit suedez dhe Kompania shtetërore e Energjisë. Këto janë ndërmarrje fitimprurëse që konkurrojnë në treg dhe vetëm në pak raste ato kanë pozitë monopoli ose të ngjashëm me monopolin. Këto kompani nuk do të komentohen më shumë.

Më interesante janë disa aktivitete me karakter publik që kryhen me formën e organizimit të një kompanie aksionere me kapital të përbashkët.

Një shembull është Kompania suedeze e kontrollit të mjeteve motorike që kryen kontrollin e të gjitha mjeteve motorike. Shteti ka në pronësi 52% të aksioneve në kompani. Aksionet që mbeten janë në pronësi të organizatave profesionale dhe industriale dhe të kompanive të sigurimeve. Veprimet përfshijnë ushtrimin e autoritetit publik kundrejt qytetarëve. Parlamenti i ka dhënë kompanisë këtë kompetencë. Veprimet financohen me tarifa, dhe niveli i tarifës përcaktohet nga qeveria. Motivi i përmendur për modelin e përzgjedhur të organizimit ishte të arrihej një veprim racional dhe efikas dhe të lehtësohej një përshtatje e lehtë e kapacitetit prodhues. Modeli i kompanisë aksionere bëri të mundur gjithashtu të ndahet pronësia me palët e tjera të interesuara.

Një shembull tjetër është Kompania Samhall detyra e së cilës është të ofrojë punësim për personat me aftësi të kufizuara që kanë zanat. Veprimet më parë kryheshin sipas modelit të organizimit të fondacionit, por disa vjet më parë u riorganizua sipas modelit të kompanive aksionere. Të gjitha aksionet janë pronë e shtetit. Kompania është përfituesi më i madh i vetëm i granteve nga buxheti i shtetit. Granti ose subvencioni është afërsisht sa gjysma e të ardhurave. Pjesa që mbetet përbëhet nga të ardhurat nga shitja e të mirave dhe shërbimeve të prodhuara. Ka disa kushte që i bashkëngjiten subvencionit, p.sh. në lidhje me numrin e orëve të punës dhe shpeshësinë e kalimit në punësim të zakonshëm. Ka kërkesa të hollësishme për raportimin. Arsyeja më e rëndësishme e dhënë për riorganizimin e Samhall në një kompani aksionere ishte se grupi mendohej të kishte mundësi më të mira për veprimtarinë e tij dhe se ajo mund të bëhej më efikase. Modeli i kompanisë aksionere konsiderohet të kishte avantazh sepse shpërndarja e përgjegjësisë dhe e kompetencave në një model të tillë njihet shumë mirë nga partnerët dhe konkurrentët, duke i bërë më të lehta marrëdhëniet e punës.

Një shembull i tretë janë dy teatrot mbretërore, Teatri i Operës dhe Teatri i Dramës, që të dyja janë kompani aksionere plotësisht në pronësi të shtetit. Grantet e buxhetit të shtetit për këto dy institucione arrijnë afërsisht 80 për qind të të ardhurave të përgjithshme. Megjithëse modeli i kompanisë aksionere nuk u krijua për të plotësuar nevojat artistike, del në praktikë se rregullat e qarta për ndarjen e autoritetit, financat etj. u përshtaten mirë kërkesave për prodhim në institucionet kulturore. Administrimi i veprimtarisë mund të jetë i shpejtë dhe elastik që është e rëndësishme në një biznes konkurrues.

Së fundi, mund të përmendet që kohët e fundit qeveria i ka propozuar parlamentit që të krijohet një institut kërkimor teknik në formën e një kompanie aksionere. Arsyet e dhëna për këtë model shkurtimisht janë që ky model njihet shumë mirë nga industria dhe i bën të mundur industrisë të marrë pjesë drejtpërdrejtë në pronësi.

Qeveria ka nevojë për miratimin e parlamentit për ngritjen e një kompanie aksionere. E njëjta gjë është e vërtetë nëse veprimtaria e një agjencie qeveritare duhet të riorganizohet në një kompani aksionere, pavarësisht nëse kompania është në pronësi të shtetit apo të një pale private.

Kompanitë aksionere janë persona juridikë të pavarur dhe rregullat për veprimtarinë e tyre administrative parashikohen në Ligjin për Kompanitë Aksionere (SFS 1975:1387) dhe dekretin për kompanitë. Po ashtu, mund të ketë një marrëveshje apo kontratë ndërmjet shtetit dhe kompanisë. Subvencionet mund të shoqërohen me kushte.

Çdo kompani në pronësi të shtetit raporton në një ministri. Përsa i përket kompanive me një qëllim pak a shumë të qartë fitimprurës, përgjegjësia e ministrit — në qeveri — është afërsisht si ajo e një pronari. Kur flitet për kompani që prodhojnë shërbime publike, në parim, ministri ka të njëjtën përgjegjësi si edhe për një agjenci qeveritare. Megjithatë, kontrolli formal mbi një kompani aksionere duhet të ushtrohet përmes institucioneve të kompanisë — kryesisht përmes takimit të aksionerëve.

Kontabiliteti dhe auditimi kryhen përmes rregullave të parashikuara në Ligjin për Kompanitë Aksionere, Ligjin për Kontabilitetin dhe Ligjin për Raportin Vjetor.

4.3. Shoqatat jofitimprurëse

Për disa veprimtari publike përdoret modeli i shoqatës jofitimprurëse. Në ndryshim me kompanitë aksionere dhe fondacionet, nuk ka legjislacion që përmban parashikime themelore për modelin e organizimit përmes shoqatës jofitimprurëse. Si pasojë, të gjitha rregullat e rëndësishme duhet të përcaktohen në statutin e shoqatës. Megjithatë, ka nja praktikë tashmë të vendosur për mënyrën e hartimit të statutit të shoqatës. Përveç statutit mund të jetë e domosdoshme për themeluesit e shoqatës të arrijnë një marrëveshje mbi çështjet kryesore të tilla si kontributet financiare.

Një shoqatë jofitimprurëse krijohet nga një numër personash me qëllim nxitjen e interesit të anëtarëve në një fushë të caktuar. Modeli është veçanërisht i dobishëm kur ka disa anëtarë themelues dhe anëtarë të tjerë duhet të pranohen më vonë. Përderisa nuk ekzistojnë rregulla të qarta dhe të njëjta për ndarjen e përgjegjësive dhe mbajtjen e llogarive, modeli nuk është praktik dhe realist për operacione të biznesit.

Modeli i shoqatës jofitimprurëse ka qenë përdorur për një kohë të gjatë nga Komisioni i Gjuhës në Suedi. Ky komision përbëhet nga 20 anëtarë. Ky model përdoret gjithashtu nga Shoqata Kombëtare për Informacion mbi Alkoolin dhe Drogat. Anëtarë të kësaj shoqate janë një numër lëvizjesh popullore. Më tej, një shoqatë jofitimprurëse me një numër të madh anëtarësh të caktuar nga shoqata drejton Institutin suedez për Punët e Jashtme. Kohët e fundit, një entitet ekzistues me një status ligjor të dyshimtë, Instituti i Personave me Aftësi të Kufizuara, u riorganizua në një shoqatë jofitimprurëse. Shteti, Federata e Këshillave të Komunave suedeze dhe Federata e Bashkive suedeze po krijojnë këtë shoqatë.

Ndodh rrallë që shteti duhet të kontribuojë me fonde të mëdha kur krijohet një shoqatë jofitimprurëse përderisa nevoja për kapital të mbetur zakonisht është e vogël. Megjithatë, shpesh është e nevojshme për qeverinë dhe palë të tjera të marrin përsipër angazhime shumëvjeçare për grantet vjetore në të ardhmen për shoqatën. Angazhime të tilla mund të realizohen vetëm pas miratimit të parlamentit.

4.4. Modele të veçanta

Përveç modeleve të përgjithshme të organizimit të përshkruara më sipër, ka gjithashtu modele unike me origjinë dhe shpesh të vjetër të tyre.

Së pari, janë Shoqëritë e Papunësisë. Këto shoqëri kanë të drejtë administrimin e sigurimeve të papunësisë. Në ditët e sotme, modeli i organizimit është rregulluar plotësisht (krijimi, drejtimi, anëtarët, kontabiliteti, auditimi, etj.) përmes Ligjit mbi Shoqëritë e Shoqërive të Papunësisë (SFS1997:239). Shoqëritë janë entitete që veprojnë në përputhje me të drejtën publike dhe janë afërsisht 40 të tilla. Shoqëritë, që bashkëpunojnë ngushtë me sindikatat, administrojnë siguracionet e papunësisë në përputhje me dispozitat e Ligjit mbi Përfitimet nga Papunësia. Përfitime që arrijnë në total afërsisht 45 BSEK (5.5B US\$) janë disbursuar. Shteti financon të gjitha kostot për përfitimet. Tarifa e anëtarësisë mbulon vetëm kostot administrative të shoqërive që arrijnë në 750 MSEK (90m US\$). Bordi i Tregut të Punës mbikëqyr veprimet. Kontabiliteti duhet të bëhet në përputhje me dispozitat e përgjithshme të Ligjit mbi Kontabilitetin. Audituesit caktohen nga Asambleja e Përgjithshme e çdo shoqërie. Të paktën një prej audituesve duhet të jetë një ekspert kontabël i certifikuar.

Shumë të rëndësishme janë edhe Shoqëritë e Sigurimeve Shoqërore. Këto ente janë formalisht të pavarura nga shteti dhe konsiderohen si organe të posaçme publike. Janë afërsisht 20 shoqëri të tilla dhe secila ushtron veprimtarinë e saj në nivel rajonal, në një zonë që administrohet nga këshilli i komunës apo zonës. Personeli arrin në 15000 persona. Në Ligjin për Sigurimet Shoqërore (SFS1962:381) ka dispozita për modelin e organizimit. Bordi Kombëtar i Sigurimeve Shoqërore mbikëqyr veprimtarinë e shoqërive. Përmes këtij bordi (BKSSH), qeveria mund të parashtrijë objektivat dhe të monitorojë rezultatet në administrimin e sigurimeve shoqërore. Shoqëritë administrojnë përfitimet në përputhje me Ligjin e Sigurimeve Shoqërore, kryesisht përfitimet në rast sëmundjeje, përfitimet e lejes së lindjes dhe përfitimet e pensionit bazë të shtetit. Shteti financon të gjitha kostot për përfitimet — që arrijnë rreth 300 BSEK (36 B US\$) — dhe 90 për qind të kostove administrative. Granti i shtetit për qëllime administrative arrin në 4.3 BSEK (520m US\$). Shoqëritë e Sigurimeve iu nënshtrohen auditimit të kryer nga Zyra e Auditimit të Shtetit.

Po ashtu, mund të përmendet se Banka Qendrore, që është një agjenci në varësi të parlamentit, ka një formë të vetën të organizimit që përcaktohet në Ligjin për Bankën Qendrore (SFS 1988:1385).

4.5. *Pushteti vendor*

Një tipar i rëndësishëm i formës suedeze të qeverisë dhe administratës publike është pushteti vendor vetëqeverisës.

Siç u përmend më parë, pushtetet vendore janë prodhuesit kryesorë të shërbimeve publike në Suedi. Ka dy lloj të pushtetit vendor, kryesisht pothuajse 290 bashki dhe 20 këshilla qarqesh. Bashkitë ofrojnë kujdesin për fëmijët, arsimin fillor dhe të mesëm, kujdesin për të moshuarit dhe shërbime teknike, etj. Këshillat e qarqeve kanë për detyrë kryesore të ofrojnë kujdes shëndetësor, por ato shpesh angazhohen edhe për veprimtari që lidhen me transportin rajonal dhe urban. Pjesa më e madhe e këshillave të qarqeve merren gjithashtu edhe me institucione kulturore në nivel rajonal si teatro dhe muze.

Në njëfarë mase, pushtetet vendore përdorin fondacionet për të kryer pjesë të veprimtarisë së tyre. Ka fondacione që kanë detyrë të nxisin qëllime kulturore, tregtinë dhe industrinë, turizmin dhe mjedisin, etj. Kompanitë aksionere përdoren shpesh për operacione të ngjashme me ato të biznesit, p.sh. shërbime transporti, shërbime teknike dhe shërbime të strehimit. Numri i personave të punësuar nga pushtetet vendore arrin në afërsisht 1 000 000⁶⁶.

Shpenzimet e pushtetit vendor financohen me taksat lokale mbi të ardhurat, tarifat e përdoruesve dhe grantet e dhëna nga qeveria qendrore. Në ditët e sotme, ka një grant të përgjithshëm që paguhet me të njëjtën përqindje për frymë (SEK për banor) për të gjitha bashkitë dhe këshillat e qarqeve. Granti i shtetit përbën afërsisht 20 për qind të të ardhurave të përgjithshme të pushtetit vendor. Po ashtu, ka një sistem barazimi që i rishpërndan burimet ndërmjet pushteteve vendore.

Në të shkuarën, parlamenti dhe qeveria kontrollonin veprimtaritë e pushteteve vendore duke shpërndarë grante për një qëllim të caktuar dhe përmes rregulloreve të gjera. Përveç kësaj, agjencitë qeveritare mbikëqyrnin përputhshmërinë me rregullat. Tashmë kjo ambicie për kontroll ka rënë. Aktualisht, parlamenti dhe qeveria përcaktojnë objektivat për fusha të ndryshme, p.sh. kujdesin për fëmijët, shkollat, kujdesin shëndetësor dhe mjekësor. Pastaj, janë vetë pushtetet vendore që vendosin se si t'i përdorin burimet e tyre financiare, taksat dhe grantet në mënyrën që ato e mendojnë të përshtatshme. Kontrolli mbi veprimtarinë dhe performancën e pushteteve vendore kryhet në fund nga elektorati.

Anëtarët e asambleve vendimmarrëse të pushteteve vendore zgjidhen gjatë zgjedhjeve të përgjithshme. Pushtetet vendore kanë të drejtë të vendosin taksa për të financuar veprimtarinë e tyre. Pushtetet vendore kryejnë veprimtarinë e tyre në përputhje me Ligjin për Pushtetin Vendor (SFS 1991:900) që ofron kuadrin ligjor për demokracinë, organizimin, veprimtarinë dhe administrimin. Ky ligj përfshin rregulla për buxhetin dhe auditimin. Megjithatë, qeveria qendrore nuk përcakton rregulla zyrtare për krijimin e agjencive nga pushteti vendor. Kontabiliteti në pushtetin vendor kryhet në përputhje me dispozitat e Ligjit mbi Kontabilitetin e Pushtetit Vendor (SFS 1997:614). Me disa përshatje, rregullat janë të njëjta me parimet e kontabilitetit të pranuar përgjithësisht. Asambletë zgjedhin audituesit që shqyrtojnë të gjitha veprimet e bashkisë dhe këshillit të qarkut. Për këta auditues nuk parashikohen kualifikime profesionale.

Në këtë kontekst ka një arsye të mirë për të tërhequr vëmendjen tek këshillat e qarqeve që kanë si detyrë kryesore ofrimin e shërbimit shëndetësor. Këshillat e qarqeve kontrollojnë dhe financojnë pothuajse të gjitha spitalet dhe qendrat e kujdesit shëndetësor në rrethe. Këshillat e qarqeve gjithashtu blejnë kujdes shëndetësor të ofruar nga spitalet dhe klinikat private. Afërsisht 85 për qind e shpenzimeve të përgjithshme të këshillave të qarqeve përdoren në fushën e kujdesit shëndetësor. Pas të ardhurave operacionale, vetëm 15 për qind e shpenzimeve të përgjithshme të këshillave të qarqeve financohen nga grantet shtetërore. Pjesa e mbetur financohet nga taksat mbi të ardhurat të vendosura nga çdo këshill qarku. Këshillat e qarqeve kanë në punë afërsisht 250 000 persona.

Anëtarët e asamblesë së këshillit të qarkut zgjidhen përmes zgjedhjeve të përgjithshme dhe të drejtpërdrejta një herë në katër vjet. Asambleja zgjedh nga radhët e veta një bord ekzekutiv që ka detyrë të koordinojë veprimet e këshillit të qarkut. Shpesh, bordi ekzekutiv është drejtpërdrejt përgjegjës për kujdesin shëndetësor, ndërsa ka edhe nënkomisione për veprimtari të tjera si transporti dhe kultura. Në disa këshilla qarqesh ka një komision edhe për kujdesin shëndetësor. Nën drejtimin e bordit ekzekutiv— ose komisionit për

⁶⁶ Popullsia në Suedi arrin në rreth 9 milion dhe fuqia punëtore në 4.3 milion.

kujdesin shëndetësor — menaxhimi i spitaleve dhe qendrave të kujdesit parësor kryhet zakonisht nëpërmjet një numri të bordeve qeverisëse jopolitike.

Njësitë e prodhimit, p.sh. spitalet, përbëjnë pjesë të integruar të këshillave të qarkut dhe veprimtaritë e financat e tyre zakonisht monitorohen ose administrohen nga afër nga bordi ekzekutiv ose komisioni për kujdesin shëndetësor. Kështu, njësitë e prodhimit nuk gëzojnë një marrëdhënie gjysmë të pavarur të ngjashëm me atë të agjencive të qeverisë qendrore. Çështje strukturore, për shembull mbyllja e një spitali, vendosen gjithmonë në nivel politik.

Mbi bazën e një propozimi nga bordi ekzekutiv, asambleja e këshillit të qarkut merr vendim për buxhetin vjetor. Zakonisht, ky buxhet nuk është shumë i detajuar dhe ndahet vetëm në disa fusha nga të cilat është mbisunduese kujdesi shëndetësor. Bordi ekzekutiv — ose komisioni i kujdesit shëndetësor nëse ka një të tillë — i shpërndan burimet në spitale dhe qendra shëndetësore të ndryshme. Sisteme ose mekanizma të ndryshëm përdoren për transferimin e kombinuar të detyrave dhe fondeve nga blerësit politikë të kujdesit shëndetësor tek administrimi profesional i njësive prodhuese.

Në disa këshilla qarku përdoret ndarja tradicionale e buxhetit me një karakter të fortë rritës, ndërsa në të tjera ndarja e buxhetit mbështetet në treguesit socialë dhe demografikë në qarqe të ndryshme. Në këshilla të tjera qarku ka sisteme të sofistikuara që mbështeten në rezultatet apo performancën e pritshme apo të arritur. Kur një këshill qarku ble shërbime të kujdesit shëndetësor nga prodhuesit privatë, shpesh ka kontrata që bazohen deri në një kufi tek pagesat sipas performancës.

Institucionet e kujdesit shëndetësor dhe personeli profesionist mbikëqyren nga një agjenci e qeverisë qendrore, kryesisht Bordi Kombëtar i Shëndetit dhe Mirëqenies.

Detyra më e rëndësishme e këshillave të qarkut është të ofrojë dhe financojë kujdes shëndetësor. Megjithëse modeli i organizimit është tipik për pushtetin vendor në Suedi, mund të pretendohet se ai përfaqëson një model të veçantë të organizimit të sektorit i përdorur për spitalet dhe kujdesin shëndetësor në përgjithësi — në çdo rast është një model tjetër për prodhimin e shërbimeve publike krahasuar me modelin e agjencisë qeveritare.

5. Disa vëzhgime

Suedia iu përket atyre vendeve të Europës me sektorin më të madh publik dhe me raport të lartë ndërmjet të ardhurave nga taksat dhe PBB. Si pasojë, mund të pritët që edhe sektori i qeverisjes qendrore të jetë shumë i madh. Në fakt nuk është kështu.

Bashkitë dhe këshillat e qarkut vetëqeverisës kryejnë pjesën më të madhe të prodhimit të shërbimeve publike. Këto pushtete lokale vënë taksa për të financuar pjesën më të madhe të shpenzimeve të tyre. Grantet nga buxheti i shtetit — që kanë karakter të përgjithshëm — përbëjnë 20 për qind të të ardhurave të pushtetit vendor. Kjo do të thotë se ka një sistem të decentralizuar që mbështetet në një marrëdhënie të ngushtë ndërmjet qytetarëve që përdorin shërbimet publike, për shembull kujdesin shëndetësor dhe politikanëve vendor të zgjedhur që në fund janë përgjegjës për volumin dhe cilësinë e shërbimeve të ofruara.

Po ashtu, duhet të vihet në dukje se administrimi i sistemeve kryesore të mirëqenies iu besohet organeve publike të ndara nga personaliteti ligjor i shtetit. Çfarë synohet këtu janë Shoqëritë e Papunësisë dhe Shoqëritë e Sigurimeve Shoqërore. Të dyja këto organizata që kanë origjinën e tyre tek shoqatat e vjetra kanë arritur të ruajnë një karakter të veçantë demokratik.

Suedia është gjithashtu një shoqëri me organizata të shumta dhe të fuqishme. Më të shquarat në këtë drejtim janë federatat e ndryshme të punëdhënësve dhe sindikatat. Po ashtu, edhe këshillat e bashkive dhe të qarqeve kanë organizatat e tyre që kanë ndikim. Përveç këtyre ka organizata të tregtisë dhe industrisë me fuqi të ndryshme. Unioni i fermerëve është një shembull i një organizate të tillë; shoqata e banorëve është një shembull tjetër. Ka organizata të fuqishme për mbrojtjen e mjedisit. Të gjitha këto organizata pasqyrojnë mendimet e anëtarëve të tyre dhe iu ofrojnë informacion atyre. Prania e organizatave të tilla e bën më të lehtë shkëmbimin e informacionit ndërmjet grupeve të rëndësishme të interesit dhe qeverisë.

Rrethana të tilla — një sektor i madh i pushtetit vendor të pavarur dhe organizata me interesa të forta — shpjegojnë pjesërisht përse është e mundur të ketë një shtet me një mirëqenie të fortë dhe një sektor të madh publik pa një organizatë të madhe të qeverisjes qendrore.

Karakteri i decentralizuar i sektorit dhe aktiviteteve publike bie në sy gjithashtu edhe në sektorin e qeverisjes qendrore. Mungon organizimi i madh tipik european në nivel ministror dhe në vend të kësaj ka ministri të vogla dhe agjenci qeveritare relativisht të pavarura. Ndërsa nuk ka pothuajse fare kontroll të inputit, përveçse në nivel të përgjithshëm, qeverisja merr formën e përcaktimit të objektivave dhe pastaj monitorimit të rezultateve dhe performancës. Modeli i organizimit të një agjencie qeveritare kombinon qëndrueshmërinë dhe fleksibilitetin në mënyrë të tillë që ai mund të përdoret për pothuajse të gjitha llojet e veprimtarive qeveritare. Si rezultat, nuk ka pasur nevojë urgjente për të krijuar modele të tjera për sektorë të ndryshëm të administrimit të qeverisjes qendrore. Në ato raste kur një agjenci qeveritare është konsideruar si një model më pak i arritshëm, zgjedhja e modelit zakonisht është bërë sipas modelit të organizimit të dhënë në të drejtën private të tilla si kompani aksionere, fondacione dhe shoqata jofitimprurëse.