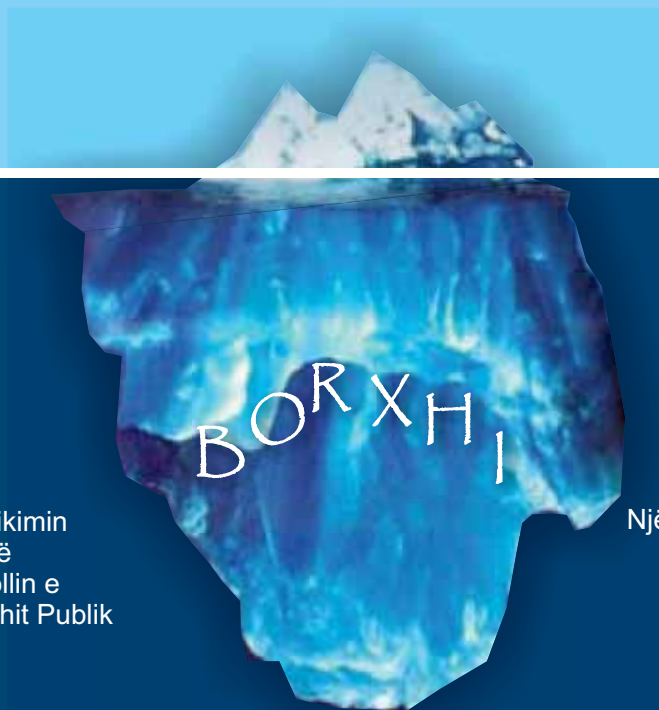




ISSAI

# STANDARDE NDËRKOMBËTARE AUDITIMI MBI BORXHIN PUBLIK



## **ISSAI 5410**

Udhëzim për Planifikimin dhe Realizimin e një Auditimi mbi Kontrollin e Brendshëm të Borxhit Publik

## **ISSAI 5411**

Indikatorët e Borxhit

## **ISSAI 5421**

Udhëzues mbi Përkufizimin dhe Publikimin e Borxhit Publik

## **ISSAI 5422**

Një Ushtrim mbi Termet e Referencës në Kryerjen e Auditimit të Performancës të Borxhit Publik

## **ISSAI 5440**

Udhëzim për Kryerjen e Auditimit të Borxhit Publik  
Përdorimi i Testeve të Pavarura në Auditimin Financiar

REPUBLIKA E SHQIPËRISË  
KONTROLI I LARTË I SHTETIT

**STANDARDE NDËRKOMBËTARE  
AUDITIMI MBI BORXHIN PUBLIK**

Tiranë, 2013

## **Përmbajtja**

	<i>Faqe</i>
<i>Parathënie</i>	5
<i>ISSAI 5410 - Udhëzim për Planifikimin dhe Realizimin e një Auditimi mbi Kontrollin e Brendshëm të Borxhit Publik, Nëntor 1998.....</i>	7
<i>ISSAI 5411 - Indikatorët e Borxhit, Nëntor 2010.....</i>	57
<i>ISSAI 5421 - Udhëzues mbi Përkufizimin dhe Publikimin e Borxhit Publik, Nëntor 2007.....</i>	85
<i>ISSAI 5422 - Një Ushtrim mbi Termat e Referencës në Kryerjen e Auditimit të Performancës të Borxhit Publik, Nëntor 2007.....</i>	117
<i>ISSAI 5440 - Udhëzim për Kryerjen e Auditimit të Borxhit Publik – Përdorimi i Testeve të Pavarura në Auditimin Financiar Korrik 2007.....</i>	155

*Titulli*

STANDARDE NDËRKOMBËTARE AUDITIMI MBI BORXHIN PUBLIK

Redaktor Shkencor

Prof.As.Dr. Manjola NAÇO

Art Design:

Idlir DERVISHI

Seria : Botimet KLSH 08/2013/18

© Mundësohet citimi i këtij botimi kundrejt citimit të burimit KLSH

ISBN : 978-9928-159-15-1

---

Ky botim u përgatit nga Grupi i Punës i përbërë nga: Dr. Bujar Leskaj  
Prof.As.Dr. Manjola Naço, Xhuljeta Çelaj, Ildir Dervishi

---

Shtypur në shtypshkronjën  
MIRGEERALB

## **Parathënie**

*Në Shqipëri është i dukshëm fenomeni i ngadalësimit të rritjes ekonomike jo vetëm si pasojë e krizës ekonomike e financiare globale e theksuar veçanërisht nga ajo e dy fqinjëve kryesorë, Greqia dhe Italia, por gjykojmë se ka edhe një sërë faktorësh që lidhen me shkaqe të brendshme ekonomike dhe politike. Nga faktorët e brendshëm më kryesor që ndikon këtë ngadalësim është edhe niveli i lartë i borxhit publik në raport me produktin e brendshëm bruto, shoqëruar me një nivel që mbetet shqetësues i të ashtuquajturave 'kredi të këqija' në bankat e nivelit të dytë.*

*Në teoritë e financave publike, instrumenti i borxhit publik është parë si një amortizator i rëndësishëm i valëve goditëse që sjellin krizat ekonomike, por edhe si stimulues i dinamikave zhvilluese në castin kur shoqëria kupton se potenciali zhvillues është në një nivel më të lartë krahasuar me mundësitë.*

*Skenari shqiptar i referohet aspektit të dytë duke kërkuar dinamikë zhvillimi mbështetur në instrumenta borxhi të brendshëm dhe të jashtëm. Por tani ndodhemi para faktit që Shqipëria nuk ka më mundësi rritjeje të borxhit publik që të sjellë efektet e dëshiruara të përfutimit prej tij në drejtim të rritjes ekonomike, prandaj ajo që synohet është vetëm të tentohet përdorimi i kujdeshëm i tij si amortizues i krizës potenciale.*

*Manaxhimi i kujdesshëm i borxhit publik, si proces i vendosjes dhe zbatimit të një strategjie për menaxhimin e borxhit të qeverisë, për të arritur sasinë e kërkuar të financimit, duke siguruar arritjen e objektivave të saj për rrezikun dhe koston, si dhe duke kontribuar në arritjen e një tregu efikas për letrat me vlerë të qeverisë, është objektivi më imediat. Ky fakt thekson nevojën për rritjen e ndjeshmërisë dhe përgjegjshmërisë së të gjithë strukturave kombëtare apo dhe ndërkombëtare, si të qeverisjes, ashtu edhe të auditimit, në drejtim të problematikës të menaxhimit të borxhit publik.*

*Në kuptimin ekonomik auditimi i hollësishëm i borxhit publik evidenton origjinën e borxhit dhe bën të mundur vlerësimin e llojit të borxhit, faktin nëse është kontraktuar për qëllime të shërbimeve publike apo është rezultat i spekulimeve dhe marrveshjeve korruptive, me qëllime përfitimi politik ose ekonomik. Kontrolli i Lartë i Shtetit në funksion të këtij misioni por edhe si pjesë të detyrave të tij funksionale në raportimin e buxheteve faktike vjetore, ka bërë pjesë të raportimeve të veta edhe zbatimin e kufijve të përcaktuar në ligj për borxhin publik, zbatimin e strategjive të hartuara nga qeveria mbi borxhin si dhe menaxhimi i borxhit në tërësi duke e konsideruar me rëndësi auditimin me standarde të menaxhimit të borxhit publik dhe duke dhënë, sidomos në dy vitet e fundit, rekomandime në pamje të parë të forta por tejet të dobishme dhe të rëndësishme për atë që do të sillte viti 2013 dhe e ardhmja e afërt.*

*Si një Institucion Suprem Auditimi me vizion të qartë drejt të ardhmes kërkohet të ndihmojmë dhe inkurajojmë menaxhimin dhe raportimin e drejtë të borxhit publik dhe për të pasur një qasje drejt praktikave më të mira, kemi sjellë këtë përmbledhje të standardeve të INTOSAI-t, (ISSAI 5410, ISSAI 5411, ISSAI 5421, ISSAI 5422, ISSAI 5440) duke synuar jo vetëm ngritjen e kapaciteteve profesionale tona që merren me problemet e borxhit publik, por edhe rritjen e transparencës lidhur me praktikën që do të udhëheqin punën tonë në auditimin e borxhit publik shtetëror.*

*Kjo kolanë standardesh auditimi lidhur me menaxhimin e borxhit publik vjen në një moment kur ndjeshmëria qeveritare dhe qytetare, lidhur me borxhin shtetëror, është bërë fjala e ditës. Nëpërmjet kësaj përmbledhje standardesh (ISSAI) synojmë ofrimin e një seti të plotë konceptesh dhe treguesish ekonomik, financiar dhe buxhetor, të cilat mund të përdoren në vlerësimet e operacioneve lidhur me menaxhimin e borxhit publik. Gjithashtu, japim përkufizimin e treguesve të ekspozimit, treguesve të qëndrueshmërisë dhe treguesve financiar, si dhe efektet që ka përdorimi i analizës bazuar në to në politikën e menaxhimit të borxhit publik. Një aspekt i rëndësishëm është inkurajimi i publikimit të raporteve dhe dhënia e shpjegimeve sa më të plota që ndikojnë në menaxhimin e borxhit publik në mënyrë sa më efektive.*

*Përmbledhja synon përmirësimin dhe rritjen e profesionalizmit të punës së audituesve të Institucionit Suprem të Auditimit, duke siguruar një kuadër të përgjithshëm dhe të përdorshëm për qasje sa më të përshtatshme në auditimin e borxhit publik, duke ofruar edhe aspekte të kryerjes së testeve të pavarura të auditimit. Gjithsesi, vlerat e kësaj përmbledhje i kalojnë konturet e Institucioneve Supreme të Auditimit dhe mund t'i shërbejnë një audience më të gjerë lexuesish të interesuar për menaxhimin e drejtë të borxhit publik shtetëror.*

*Duke shpresuar se ndihmojmë në njohjen më të thellë të koncepteve të lidhura me auditimin e borxhit publik dhe menaxhimin e tij, urojmë një lexim të këndshëm dhe mirëpresim çdo sygjerim dhe koment në adresën [bleskaj@klsh.org.al](mailto:bleskaj@klsh.org.al), mendime që do t'i shërbejnë përsosjes së punës tonë në funksion të mirëmenaxhimit të financave publike në Shqipëri dhe realizimin e misionit tonë kryesor.*

**Bujar Leskaj**



# **ISSAI 5410**

**Udhëzim për Planifikimin dhe  
Realizimin e një Auditimi mbi  
Kontrollin e Brendshëm të Borxhit  
Publik**





## Përmbajtja

- 1. Hyrje**
- 2. Roli i SAI-t**
  - 2.1 Mjedisi i kontrollit
  - 2.2 Vlerësimi i riskut
  - 2.3 Aktivitet e Kontrollit
  - 2.4 Informimi dhe Komunikimi
  - 2.5 Monitorimi
- 3. Objektivi i auditimit dhe procedurat**
  - 3.1 Mjedisi i kontrollit
  - 3.2 Vlerësimi i riskut
  - 3.3 Aktivitet e Kontrollit
  - 3.4 Informimi dhe Komunikimi
  - 3.5 Monitorimi
- 4. Shtojcë: Fjalori i borxhit publik**

## Bibliografia

### 1. Hyrje

Sipas termave të referencës të përcaktuara nga Bordi Drejtues i INTOSAI-t, Komisionit të Borxhit Publik (KBP) iu dha detyra e botimit të materialeve udhëzuese dhe informacioneve të tjera që do të përdreshin nga ana e Institucioneve Supreme të Auditimit (SAI) për të nxitur menaxhimin dhe raportimin e duhur të borxhit publik.

Në vitin 1998, INCOSAI miratoi propozimin e këtij komisioni për të bashkuar dy studime - një të auditimit të performancës së menaxhimit të borxhit publik dhe tjetri në lidhje me kontrollin e brendshëm të tij - në një udhëzim të unifikuar për Planifikimin dhe Realizimin e një auditimi mbi kontrollin e brendshëm të Borxhit Publik. Ky material udhëzues përfshin reagimet e marra në Kongresin e vitit 1998 dhe komentet pasuese të marra nga PDC.

Raporti i vitit 1998 për INCOSAI bëri disa vrojtime mbi rolin e SAI-t në auditimin e borxhit publik. Rritja e paqëndrueshmërisë së tregjeve financiare globale, shfaqja e instrumenteve dhe e praktikave komplekse të borxhit, mungesa e konsistencës (vijueshmërisë) në vlerësimin e instrumenteve të borxhit dhe mungesa e transparencës në raportimin e borxhit nga entitetet shtetërore paraqesin sfida të frikshme për SAI-t. Këta faktorë të komplikuar ndikojnë në shërbimin e borxhit dhe vendosin në dyshim kriteret e duhura për vlerësimin e operacioneve të borxhit dhe qëndrueshmërinë e tij. Në të njëjtën kohë, organet legjislative janë bërë gjithnjë e më të vetëdijshëm për ndërlidhjet që ekzistojnë midis borxhit, politikës fiskale dhe politikës ekonomike.

Detyrat për të kuptuar raportin reciprok midis borxhit fiskal dhe ekonomik si dhe nw përgjigje të kërkesave legjislative për të audituar operacionet e borxhit, hapet një fushë të gjerë për mbikëqyrje nga ana e SAI-t. Komisioni beson se këto detyra kërkojnë metoda dhe qasje të reja auditimi, një prani më aktive të SAI-t dhe zgjuarsi për të zhvilluar arsenalin e nevojshëm teknik për shqyrtimin e operacioneve të borxhit shtetëror. Prandaj, PDC ka dhënë përmes këtij udhëzimi një grup konceptesh ekonomike, buxhetore dhe financiare, si edhe indikatorët që përdoren për vlerësimin e këtyre operacioneve.

Ndërkohë që auditimet e operacioneve të menaxhimit të borxhit bëhen më sfiduese, kontrollet e brendshme bëhen më përfshirëse. Sot, shumë organizata profesionale auditimi përcaktojnë kontrollet e brendshme si një proces që shkon përtej kontrolleve financiare tradicionale, të cilat janë projektuar për të ruajtur asetet dhe për të mbajtur regjistrimet e duhura financiare.

Kontrollet e brendshme aktualisht përkufizohen si grup mjetesh dhe procedurash që ndihmojnë drejtuesit për të arritur objektivat operacionale, financiare si dhe objektivat e përputhshmërisë. Kontrollet e brendshme shikohen si një proces i vazhdueshëm, i ndikuar nga drejtuesit e entitetit, i projektuar për të ofruar siguri të arsyeshme që objektivat e entitetit po arrihen lidhur me kategoritë e mëposhtme:

1. Operacionet janë efektive dhe efikase;
2. Raportet e vlerësimit të programeve financiare, buxhetore janë relevante dhe të besueshme;
3. Zyrtarët përgjegjës veprojnë në përputhje me ligjet dhe rregulloret e aplikueshme.<sup>1</sup>

Edhe pse vlerësimet periodike të SAI-ve mbi kontrollet e brendshme të operacioneve të borxhit nuk ofrojnë siguri absolute, ato rrisin mundësinë e arritjes së objektivave operacionale, financiare dhe të pajtueshmërisë të një entiteti shtetëror në lidhje me menaxhimin e borxhit.

Në fillim të auditimeve të tyre mbi borxhin publik, SAI-t duhet të vendosin se çfarë entiteti dhe instrumenti borxhi do të përfshihet në qëllimet e auditimit të tyre.

---

<sup>1</sup> *Komisioni i Organizatave Sponsorizuese (COSO) i Komisionit Treadway në Shtetet e Bashkuara botoi në vitin 1992 një studim të kontrolleve të brendshme Shtetet e Bashkuara të quajtur Kontrolli i Brendshëm - Kornizë e integruar. Pas raportit COSO-së, raporte të ngjashme janë publikuar në (1) Kanada nga Komiteti i Kontrolleve (COCO), (2) Mbretërinë e Bashkuar, (3) Shtetet e Bashkuara nga Zyra e Përgjithshme e Kontabilitetit (GAO), dhe (3) nga Federata Ndërkombëtare e Kontabilistëve (IFAC).*

Kjo është një kohë e përshtatshme për SAI-t për të marrë në konsideratë përkufizimin e termit "borxh publik" (shih figurën 1). Në këtë udhëzues, kemi zgjedhur të përcaktojmë "borxhin publik", duke përfshirë detyrimet e evidentuara nga një instrument ligjor emetuar nga një qeveri qendrore ose federale; shteti, krahina, qarku, ndërmarrjet rajonale, komunale ose lokale, në pronësi apo të kontrolluara nga qeveria; dhe entitetet e tjera që konsiderohen publike apo pothuajse publike.

Kreditë bankare për qeveritë dhe titujt e tregtueshëm të emetuar nga qeveritë janë shembuj të këtij borxhi.

*Figura 1: Si përkufizon INTOSAI artikullin mbi Transferimin e Borxhit Publik*

Në fillim të auditimit të një programi të borxhit publik, SAI duhet të ketë të qartë çfarë është borxhi publik. Siç theksohet në raportin e hershëm të Komisionit të Borxhit Publik dhe tek Udhëzuesi mbi Përkufizimi dhe Paraqitjen e informacionit shpjegues të Borxhit Publik, përkufizimi i borxhit publik ndryshon në varësi të qëllimeve të përdorimit. Ekonomistët do të duan një përkufizim të gjerë, gjithë-përfshirës kur shikojnë kontributin e sektorit publik të ekonomisë. Përndryshe, nëse shqetësimi do të kishte të bënte me përgjegjshmërinë, përkufizimi do të ngushtohej rreth borxhit të emetuar nga një entitet qeveritar me autoritetin dhe përgjegjësinë e duhur. Çdo SAI do të ketë nevojë të ushtrojë gjykimin e vet mbi subjektet përkatëse dhe angazhimet që do të përfshihen. Borxhi publik mund të përfshijë detyrimet e pësuar nga organet publike, siç janë qeveritë qendrore ose federale; shteti, krahina qarku, autoriteti rajonal, komunal ose lokal; ndërmarrjet në pronësi apo të kontrolluara nga qeveria; dhe subjektet e tjera të konsideruara publike ose pothuajse publike. Secili prej këtyre organeve ka një shumëllojshmëri angazhimesh që mund të konsiderohen për borxhin publik. Këto përfshijnë titujt të tregtueshëm, kreditë bankare, qiratë afatgjata, garancitë e kredive, huamarrjet nga subjektet e kontrolluara nga qeveria me suficite në para, lëshimi i monedhës kombëtare, të ardhurat nga planet e kursimeve publike, kredi nga qeveritë e huaja dhe organizatat ndërkombëtare, pensionet dhe detyrimet shëndetësore të punonjësve publikë dhe llogaritë e pagueshme.

Burimi: Komisioni i Borxhit Publik të INTOSAI-t, Udhëzime mbi Përkufizimin dhe Paraqitja e Informacioneve Shpjeguese të Borxhit Publik.

## 2. Roli i SAI-t

Në fillim të një auditimi të borxhit publik, SAI duhet të vendosë se cilat komponentë të kontroleve të brendshme do të shqyrtojë dhe thellësinë e analizës së çdo komponenti. Gjerësia e auditimit dhe thellësia e tij do të varen nga mandati ligjor i SAI-t, puna audituese e mëparshme dhe burimet në dispozicion për të kryer atë. Disa SAI kanë një mandat të kufizuar ligjor për të audituar borxhin shtetëror. SAI të tjerë mund të kenë një mandat më të gjerë për të rishikuar çështjet e borxhit publik, por u mungon ekspertiza teknike e nevojshme për të shqyrtuar transaksionet komplekse të borxhit publik që kanë lidhje të rëndësishme me operacionet monetare dhe fiskale.

*Figura 2: Fushëveprimi i Auditimeve të Borxhit Publik nga SAI: Rasti i Meksikës*

SAI i Meksikës auditon të dhënat e borxhit publik të dhëna nga Ekzekutivi në dy mënyra kryesore:

1. **Raporti Vjetor Paraprak mbi Rishikimin e Llogarive Publike të Qeverisë Federale**, i publikuar nga SAI, përmban një kapitull që analizon financat publike në kontekstin e performancës aktuale të politikës fiskale të vendosur për vitin. Në këtë raport, SAI studion borxhin publik të raportuar, komponentët (elementët) e tij të huaj dhe vendas, ndryshimet në bilancet e borxhit gjatë kësaj periudhe dhe kostot e tij financiare. SAI kryen një analizë të variacionit të niveleve të borxhit aktual kundrejt atij të autorizuar, por nuk kryen teste përmbajtjeje thelbësore në këtë fazë.
2. SAI i Meksikës gjithashtu kryen **punë audituese thelbësore në terren**, gjatë së cilës shqyrtohen të gjithë elementët e menaxhimit të borxhit publik. Ky hap përfshin verifikimin e të regjistrimeve të borxhit që mbështesin Raportin Vjetor Paraprak të shqyrtuar më parë. SAI i Meksikës ka autoritetin ligjor për të pasur një program gjithëpërfshirës të auditimit të borxhit publik dhe një mesatare prej 18 auditimesh të kryera çdo vit. Si pjesë e auditimit të tij, SAI

shqyrton komponentët e kontrollit të brendshëm që ndikojnë tek autorizimet e brendshme, procedurat për marrjen dhe regjistrimin e transaksioneve dhe tek pajtueshmëria me ligjet dhe rregulloret. SAI i Meksikës shqyrton fushat e mëposhtme të menaxhimit të borxhit publik në qeverinë qendrore dhe korporatat e kontrolluara nga shteti:

- kushtet e kontratës;
- shërbimit (interesi, komisionet dhe shpenzimet) procedurat e pagesave;
- autorizimet;
- rivlerësimi i kredive në monedhë të huaja;
- aplikimet e burimeve nga financimet e huaja;
- parashikimet ligjore që ndikojnë tek Instituti i Mbrojtjes së Shërbimeve Bankare, Sekretari i Financave, Banka Qendrore, Komisioni i Letrave me Vlerë dhe Bankave dhe Komisioni Ndër Sektorial i Financimit të Shpenzimeve;
- kërkesat rregullatore për dhënien e garancive të qeverisë federale.

Në auditimet e tij të operacioneve speciale të borxhit, SAI i Meksikës rishikon studimet mbështetëse si dhe analizon edhe strategjitë e tregut të përdorura për të menaxhuar këto operacione. Për shembull, SAI auditoi vendosjen në qarkullim të kartëmonedhave të vlerësuara si të tepërta për të rifinancuar një pjesë të paketës emergjente të negociuar me Thesarin e SHBA pak vite më parë. Një operacion i veçantë borxhit të shqyrtuar përfshinte anulimin e bonove Bradi dhe mbulimin kolateralit të tij. Ky transaksion rezultoi në një fitim të konsiderueshëm në terma të rinegocimit të borxhit, lidhur me një kohëzgjatje më të gjatë dhe përfitimin e normave më të ulëta. SAI-t mund të përcaktojë qëllimin e auditimeve të borxhit duke përdorur pesë komponentët e sistemit të kontrollit të brendshëm:

- Mjedisi i kontrollit;
- Vlerësimi i Riskut;
- Aktivitetet e Kontrollit;
- Informacioni dhe Komunikimi;
- Monitorimi.

Secili komponent (element) mund të shikohet si një derë që përfaqëson një zonë të mundshme auditimi. Çdo komponent të çon në zona auditimi i të cilave ndryshon në qëllim dhe kompleksitet teknik. Komponenti i parë - *mjedisi i kontrollit* - udhëheq audituesit të ekzaminojnë sjelljen e menaxherëve të borxhit shtetëror, ndërgjegjësimin dhe veprimeve që lidhen me kontrollin. Ky komponent mund të trajtohet nga SAI-t që kanë një mandat të qartë për të audituar efektivitetin e menaxhimit të borxhit. Të katër komponentët e tjerë të kontrollit të brendshëm janë të lidhur ngushtë me auditimet tradicionale të kontrolleve të brendshme. Për shembull, vlerësimi i riskut mund ti shpie audituesit tek identifikimi i ngjarjeve dhe rrethanave që ndikojnë në mundësinë e regjistrimit, përpunimit dhe dhënies së informacionit në menaxhimin e borxhit.

## 2.1 Mjedisi i Kontrollit

Mjedisi i kontrollit është themeli i kontrolleve të brendshme për shkak të ndikimit të tij në sjelljen e personelit të borxhit publik. Menaxhimi i lartë i borxhit është gjithashtu përgjegjës për arritjen e objektivave të borxhit publik brenda kufijve të autoritetit të tij, duke siguruar që personeli i tij të jetë i vetëdijshëm për përfitimet e një mjedisi të përshtatshëm kontrolli, si dhe monitorimin e faktorëve të jashtëm që ndikojnë në aftësinë e qeverisë dhe gatishmërinë për shërbimin e borxhit.

**Integriteti dhe vlerat etike.** Efektiviteti i kontrolleve të brendshme nuk mund të ngrihet mbi vlerat e integritetit dhe etikës së individëve që krijojnë, menaxhojnë dhe monitorojnë ato. Meqenëse udhëheqësit e lartë mund të anashkalojnë kontrollet e brendshme, integriteti dhe vlerat etike të zyrtarëve

të lartë të borxhit publik janë të domosdoshme për mbajtjen e kontrolleve të brendshme efektive.

**Politikat e Burimeve Njerëzore.** Natyra gjithnjë e më komplekse e operacioneve të borxhit publik - të cilat mund të përfshijnë monedhat të ndryshme, norma të ndryshueshme të interesit, ristrukturim të borxhit dhe kontrata swap për monedhat e huaja dhe pagesa interesi - kërkon gjithnjë e më shumë personel të aftë për të menaxhuar instrumentet e borxhit publik. Menaxhimi i lartë i borxhit është përgjegjës për mbajtjen e niveleve me kompetencë të nevojshme për të arritur objektivat e borxhit publik dhe për caktimin e punonjësve me aftësitë e duhura për çdo detyrë.

**Struktura organizative.** Shumica e organizmave të borxhit publik kanë disa njësi operative me funksione menaxhimi dhe përgjegjësi të ndryshme raportuese. Menaxherët e borxhit publik kanë dy funksione themelore - një funksion të nivelit të lartë, që përfshin koordinimin e operacioneve të borxhit me operacionet monetare dhe fiskale të qeverisë dhe një funksion operativ, që përfshin menaxhimin e transaksioneve specifike të borxhit.

**Sistemet e informacionit të borxhit të bazuara tek rrjetet kompjuterike** kanë implikime të mëdha në auditimet e operacioneve të borxhit shtetëror. Audituesit duhet të kenë ekspertizë të mjaftueshme kompjuterike për të kryer testet e kontrolleve të brendshme të instaluara në sistemet kompjuterike, të cilat zakonisht klasifikohen në kontrolle tërësore dhe të aplikimit.

Kontrollet e përgjithshme janë politikat e përgjithshme dhe procedurat që krijojnë mjedisin në të cilin janë kryer aplikimet. Kontrollet e përgjithshme përmbliken në gjashtë kategori të mëdha:

1. Modelimi i përgjithshëm dhe menaxhimi i sigurisë kompjuterike.
2. Kontrollet e të drejtave të hyrjes (access) ku aplikohen të dhënat kompjuterike, programet, pajisjet.
3. Kontrollet që parandalojnë përdorimin e programeve software të paautorizuar apo një ndryshim në programet ekzistuese.
4. Kontrollet që monitorojnë të drejtat e hyrjes në hardware kompjuterike dhe aplikimet e sigurisë.



5. Ndarja e detyrave për të parandaluar një individ nga marrja nën kontroll e aspekteve kyçe të operacioneve të kompjuterit dhe në këtë mënyrë të fitojë një të drejtë hyrje të paautorizuar tek të dhënat.
6. Kontrollë të vazhdueshme që të sigurohet që operacionet e rrezikshme nuk janë ndërprerë ose kanë rifilluar menjëherë dhe të dhënat e rrezikshme janë të mbrojtura kur ndodhin ngjarje të papritura.

Kur këto kontrolle të përgjithshme janë të dobëta ose nuk ekzistojnë, besueshmëria në kontrollet e aplikimit ulet dukshëm. Kontrollet e aplikimit ndihmojnë për të siguruar që informacioni i borxhit që hidhet në kompjuter është korrekt dhe është përpunuar saktë. Këto kontrolle ndahen shpesh në kontroll të dhënash, përpunimesh dhe dokumentesh. Kontrolli i hedhjes së të dhënave siguron korrektësinë, kujdesin dhe plotësinë e informacionit të hedhur në kompjuter. Kontrollet e përpunimit përdoren për të verifikuar nëse jepen të gjithë elementët kritik lidhur me një transaksion borxhi, të dhënat hidhen në formatin e duhur (tekst ose numerike), vlerat përshtaten brenda një game të paracaktuar dhe të dhënat e transaksionit korrespondojnë me një regjistrim të vlefshëm në dokumentin kryesor. Kontrollet e dokumenteve, si etiketat e skedarit të jashtëm dhe të brendshëm, sigurojnë që dokumentet të përditësohen saktë dhe parandalojnë shkatërrimin e tyre.

Shumë kontrolle të aplikimit janë të përfshira në sistemet specifike kompjuterike që përdoren nga Ministria e Financave dhe/ose Banka Qendrore për të menaxhuar borxhin shtetëror. Përafërsisht 50 vende kanë miratuar Menaxhimin e Borxhit dhe Sistemin e Analizës Financiare (DMFAS), një sistem kompjuterik i projektuar nga Konferenca e Kombeve të Bashkuara për Tregtinë dhe Zhvillimin (UNCTAD) dhe 54 vende kanë miratuar Sistemin e Menaxhimit dhe Regjistrimit të Borxhit të Sekretariatit të Komonuelthit (CSDRMS). DMFAS është një aplikim Windows që përdor Oracle Database Management System. CSDRMS ka lidhje elektronike me sistemin e raportimit të debitorit të Bankës Botërore, si dhe me modelin e qëndrueshmërisë së borxhit të Bankës Botërore.

**Ligjet, Rregulloret dhe Praktik** përcaktojnë mënyrën se si menaxherët e borxhit punojnë me homologët e tyre në njësitë e tjera të qeverisë, duke

përfshirë edhe zyrën e buxhetit dhe Bankës Qendrore, si dhe shtrirjen e autoritetit të SAI-t mbi çështjet e borxhit. SAI-t duhet të rishikojnë kuadrin e vendeve të tyre dhe procedurat ligjore aktuale të borxhit për të kuptuar mjedisin në të cilin menaxherët e borxhit veprojnë dhe përcaktojnë fushëveprimin e auditimeve të tyre (shih figurën 2). Kuadri ligjor gjithashtu mund të vendosë kufizime të auditimit. Në disa vende SAI mund të mos ketë autoritet ligjor për të kryer një kontroll të plotë. Për shembull, SAI-t mund të mos kenë autoritet ligjor për të shqyrtuar të dhënat e borxhit të ndërmarrjeve të kontrolluara nga qeveria që emetojnë kredi, të garantuara nga qeveria qendrore.<sup>2</sup>

Përveç një rishikimi të ligjeve dhe rregulloreve, SAI-t duhet të verifikojnë që ligjet dhe procedurat e shkruara ndiqen në praktikë. Audituesit duhet të kenë aftësinë për të vëzhguar operacionet aktuale të borxhit, të komunikojnë me stafin e menaxhimit të borxhit dhe të kenë mundësi të hyjnë në raportet e atyre.

Si pjesë e auditimit të borxhit, disa SAI mund të jenë në gjendje të shqyrtojnë se si vlerësimet e borxhit publik janë të programuara në buxhet si përdorues dhe burim i mjeteve buxhetore. Në këto auditime, SAI-t janë në gjendje të vlerësojnë aftësinë e zyrës së borxhit publik për t'iu ofruar zyrtarëve të buxhetit kërkesa të shërbimit të borxhit të besueshme gjatë vitit të ardhshëm. Dokumentet e buxhetit mund të shihen edhe si model për emetimin e borxhit të ri gjatë ciklit të ardhshëm buxhetor, sepse përkufizojnë burimet monetare të nevojshme për kryerjen e investimeve të qeverisë dhe programet operative.

SAI-t gjithashtu duhet të shqyrtojnë se si huamarrja publike përdoret për të financuar deficitet e përkohshme operative, që kërkojnë komunikim të ngushtë në mes stafit të menaxhimit të parasë dhe stafit të menaxhimit të borxhit. Një element kyç i një sistemi të fortë të menaxhimit të parave që ndikon direkt në operacionet e borxhit publik është kapaciteti për të zhvilluar

---

<sup>2</sup> *Komisioni i Organizatave Sponsorizuese (COSO) i Komisionit Treadway në Shtetet e Bashkuara botoi në vitin 1992 një studim të kontrolleve të brendshme Shtetet e Bashkuara të quajtur Kontrolli i Brendshëm - Kornizë e integruar. Pas raportit COSO-së, raporte të ngjashme janë publikuar në (1) Kanada nga Komiteti i Kontrolleve (COCO), (2) në Mbretërinë e Bashkuar, (3) Shtetet e Bashkuara nga Zyra e Përgjithshme e Kontabilitetit (GAO), dhe (3) nga Federata Ndërkombëtare e Kontabilistëve (IFAC).*

parashikimet e flukseve monetare të bazuara në arkëtimet dhe pagesat e pritura. Ky kapacitet parashikimi varet nga ekzekutimi i buxhetit të qeverisë dhe aftësia për të mbledhur të holla menjëherë dhe për të konsoliduar bilancet e parasë në një llogari të unifikuar. Dështimi për të përputhur kohën e flukseve hyrëse monetare dhe disbursimet mund të çojë në sasi të panevojshme të borxhit publik dhe të sasive të tepërta të parave të papërdorura.

**Faktorët e jashtëm** që ndikojnë në aftësinë e qeverisë dhe vullnetin për shërbimin të borxhit nuk duhet të injorohen nga SAI-t, madje edhe në auditimet me hapësirë të kufizuar në një njësi të menaxhimit të borxhit. Gjithashtu, burimet e jashtme të informacionit mund të ndihmojnë SAI-t për të verifikuar informacionin e dhënë nga stafi menaxhues i borxhit. Aftësia për të vlerësuar faktorët e jashtëm dhe të pasurit të drejtë hyrje në informata të borxhit nga palët e treta forcojnë kapacitetin e SAI-t për të vlerësuar mundësinë e defaulteve të borxhit shtetëror.

Agjencitë ndërkombëtare që monitorojnë borxhin shtetëror kanë raportuar një rritje të defaulteve të borxhit në katër dekadat e fundit. Numri i totalit të defaulteve të borxhit shtetëror u rrit nga 18 defaulte nga katër vende në mes të 1956 dhe në vitin 1965 në 203 defaulte nga 65 vende në periudhën 1986-1994. Iniciativat e mëdha ndërkombëtare për ristrukturimit të borxhit kanë filluar nën kujdesin e Fondit Monetar Ndërkombëtar (FMN) dhe Bankës Botërore në vitet e fundit. Iniciativa për Vendet e Varfra të zhytura në Borxhe (HIPC) është hartuar për t'iu mundësuar 41 vendeve (shih tabelën) të arrijnë një nivel të qëndrueshëm të borxhit dhe për t'iu ofruar atyre një dalje efektive nga negociatat e përsëritura të ristrukturimit të borxhit.

Për të siguruar më shumë informacion në lidhje me këto iniciativa dhe për të vërtetuar të dhënat të borxhit me burimet e jashtme, SAI-t mund të kontaktojnë organizatat ndërkombëtare të shënuara në figurën 3. Ofruesit e jashtëm të të dhënave të borxhit përfshijnë kreditorët si FMN dhe Banka Botërore, organizatat ndërkombëtare si Kombet e Bashkuara dhe Organizata për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim (OECD), organizatat kreditore si Klubet e Parisit dhe Londrës dhe organizatat e klasifikimit të kreditit.

*Figura 3: Burimet e Jashtme të Informacionit të Borxhit*

Burimet e informacionit të borxhit	Institucionet dhe Njoftimet e Kontaktimit
<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistemi i Bankës Botërore për Raportimin i Borxhit</li> <li>Flukset tremujore financiare të Bankë Botërore dhe të vendeve në zhvillim</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>World Bank, <a href="http://www.worldbank.org">http://www.worldbank.org</a></li> <li>Punam Chuhan (202) 473-3922 <a href="mailto:Pchuhan@worldbank.org">Pchuhan@worldbank.org</a></li> <li>William Shaw (202) 473-0138</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Fondi Monetar Ndërkombëtar</li> </ul>	Artikulli IV Konsultimet mbikëqyrëse <a href="http://www.imf.org/external/standards">http://www.imf.org/external/standards</a>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Konferenca e Kombeve të Bashkuara për Tregti dhe Zhvillim</li> </ul>	Sistemi i Menaxhimit të Borxhit dhe Analizës Financiare (DMFAS), <a href="http://www.unctad.org">http://www.unctad.org</a>  Dr. Enrique Cossio-Pascal Telephone: 41 22 907 274 (Geneva, Switzerland Email: <a href="mailto:dmfas@unctad.org">dmfas@unctad.org</a>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Sekretariati i Komonuelthit</li> </ul>	Sistemi i Regjistrimi dhe i Menaxhimit të Borxhit (CS-DRMS), <a href="http://www.csdrms.co.uk">http://www.csdrms.co.uk</a>  Dr. Dev Useree, Telephone: 44 020 7747 6434 (London, United Kingdom) Email: <a href="mailto:d.useree@commonwealth.int">d.useree@commonwealth.int</a>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Agjencitë e Klasifikimit të Borxhit shtetëror</li> </ul>	Korporata Standard & Poor's (212) 208-1989 Shërbimet e Investimit të Moody-t (212) 553-1653

Institucionet ndërkombëtare gjithashtu ofrojnë kritere që mund të përdoren në auditimet e borxhit shtetëror. Për shembull, agjencitë e klasifikimit kanë identifikuar faktorët ekonomik dhe politik, që përcaktojnë aftësinë e vendit dhe gatishmërinë për të paguar borxhin e tij. Këta faktorë përfshijnë stabilitetin e formës së qeverisë të vendit, nivelin dhe ndryshimet e inflacionit të vendit, eksportet e mallrave dhe shërbimet që sigurojnë rezervat valutore për shërbimin e borxhit të jashtëm dhe balancat e rezervave të bankës qendrore (shih figurën 4).

*Figura 4: Si klasifikon borxhit shtetëror Standard & Poor's (S & P)*

Klasifikimet e borxhit shtetëror nga S & P - që në prill 1997 mbulonin borxhin e brendshëm dhe të jashtëm të nga qeverive në 69 vende - janë një

vlerësim i kapacitetit të secilës qeveri dhe vullnetin për të shlyer borxhin. Vlerësimi i S & P është sasior dhe cilësor. Gatishmëria për të paguar është një çështje cilësore që dallon shtetet nga shumica e llojeve të tjera të emetuesve, sepse një qeveri mund të përzgjedhë nga disa ose të gjitha detyrimet e saj edhe kur ajo posedon kapacitetin financiar për shërbimin e shpejtë të borxhit.

Risqet kryesore ekonomike dhe politike që S & P konsideron kur klasifikon borxhin e jashtëm përfshijnë:

Institucionet Politike. Stabiliteti dhe legjitimiteti i perceptuar i një formë qeverisëse të vendit vendos parametrat për hartimin e politikave ekonomike. Pozita e kreditit "AAA" e Francës, për shembull, pjesërisht pasqyron një kuadër politik demokratik që e bën hartimin e politikave transparent dhe përgjigjen e qeverisë ndaj gabimeve të politikave të parashikueshme me kalimin e kohës.

Inflacioni dhe Borxhi Publik. Monetarizimi i konsiderueshëm i deficiteve buxhetore, çmimeve të karburanteve, inflacionit të cilët mund të dëmtojnë mbështetjen popullore të qeverisë. Kushte të tilla janë terren pjellor për një paaftësi paguese shtetërore. Për këto arsye, S & P e konsideron normën e inflacionit si treguesi i vetëm më i rëndësishëm udhëheqës i trendeve të kredive shtetërore në monedhë lokale.

Borxhi i Jashtëm. Për të vlerësuar madhësinë e borxhit të jashtëm publik, S & P krahason atë me flukset neto vjetore të eksporteve të mallrave dhe shërbimeve, të cilat ofrojnë shkëmbimin e huaj, të nevojshëm për shërbimin e borxhit të jashtëm. Për 69 shtete me vlerësime publike në prill të vitit 1997, niveli mesatar neto i borxhit publik të jashtëm me raportin e eksportit është 53 %.

Rezervat. Rezervat e bankës qendrore janë një tjetër tregues i jashtëm, por rëndësia e tyre ndryshon të gjithë spektrin e vlerësimeve. Rezervat zakonisht veprojnë si një mbrojtës financiar për qeverinë gjatë periudhave të stresit të bilancit të pagesave. Mjaftueshmëria e rezervave matet në raport me importet, si edhe e projektuar me deficitet e llogarisë korrente dhe me

shërbim total të borxhit.

Bashkimi Monetar Evropian (EMU). Klasifikimet e shteteve që i bashkohen EMU paraqesin një rast të veçantë. Qeveritë në EMU, që nisi në vitin 1999, heqin dorë nga përgjegjësitë monetare dhe të kursit të këmbimin, duke i dorëzuar ato tek Banka Qendrore Evropiane. Si rezultat, S & P pret të klasifikojë kursin e monedhës së borxhit të secilës qeveri. Analiza fiskale, e rëndësishme në të kaluarën, do të jetë kriteri kryesor për të diferencuar cilësinë e borxheve shtetërore brenda EMU.

Disa SAI përdorin tregues të nivelit të lartë ose sinjale paralajmëruese për të matur qëndrueshmërinë e borxhit shtetëror, fleksibilitetin buxhetor, ekspozimin ndaj defaulteve të borxhit. Qëndrueshmëria e borxhit është shkalla në të cilën një qeveri mund të mbajë programet ekzistuese dhe të përmbushë kërkesat e kredituesve ekzistues pa rritur barrën e borxhit në ekonomi. Fleksibiliteti i borxhit është shkalla në të cilën një qeveri mund të rrisë burimet e veta financiare për t'iu përgjigjur angazhimeve në rritje ose duke zgjeruar të ardhurat e tij ose duke rritur barrën e borxhit. Ekspozimi i borxhit është shkalla në të cilën një qeveri bëhet e varur nga burimet e financimit jashtë kontrollit apo ndikimit të saj. Komisioni i borxhit publik planifikon në të ardhmen të shqyrtojë më thellësisht marrëdhëniet mes treguesve të nivelit të lartë dhe sinjaleve të tjera paralajmëruese, duke përfshirë masat e qëndrueshmërisë dhe transparencës së institucioneve financiare.

*Figura 5: Krizat e zhvlerësimit dhe kontrollet mbi borxhin në Valutë të Huaj*

Krizat e zhvlerësimit janë të lidhura zakonisht me nivele të paqëndrueshme të borxhit afatshkurtër në valutë të huaj. Vendet që mund të marrin hua jashtë vendit janë në gjendje të investojnë më shumë se sa do të ishte e mundur në qoftë se ata do të vareshin vetëm mbi kursimet e brendshme, por fitimet e eksportit duhet eventualisht të sigurojnë këmbim të mjaftueshëm për shërbimin e borxhit të vendit në monedhë të huaj. Kur pagesat e shërbimit të borxhit në valutë rriten më shpejt se eksportet e një vendi, vendi do të përjetojë vështirësi në bilancin e pagesave të tij, si edhe uljen e

rezervave ndërkombëtare në niveleve kritike dhe monedha e tij kombëtare zhvlerësohet. Prandaj, vendet me rritje të shpejtë të borxhit në monedhë të huaj, duhet të zhvillojnë kontrole të brendshme që dërgojnë sinjale paraprake për hartuesit e politikave kur huamarrjet e huaja dhe pagesat e shërbimit të borxhit po i afrohet niveleve të stresit.

Pas vlerësimit të faktorëve të jashtëm që mund të ndikojnë në aftësinë e qeverive për të paguar borxhin e tyre, SAI-t do të jenë të përgatitur për të shqyrtuar pesë elementet e kontrollit të brendshëm të njësisë së borxhit publik.

*Figura 6: Si ndikon struktura organizative e administrimit të borxhit publik*

Në disa vende përpjekjet për të përmirësuar dhe për të forcuar kontrollet e brendshme janë përqendruar në bërjen e Ministrisë së Financave një institucion kryesor përgjegjës për menaxhimin e borxhit publik. Ministria e Financave vendoset në krye të monitorimit të borxhit në koordinim me Bankën Qendrore dhe të gjithë kontraktuesit e borxhit publik dhe garancitë e qeverisë kërkojnë miratimin e saj. Pavarësisht nga përpjekjet e deritanishme, mbetet shumë për të bërë në disa vende ku Ministria e Financave është formalisht përgjegjëse për menaxhimin e borxhit, por de facto përgjegjësia institucionale për monitorimin e borxhit publik është shpërndarë midis Ministrisë së Financave, Ministrisë së Planifikimit dhe Bankës Qendrore. Gjithashtu, Ministrinë e Financave në disa vende ende nuk e kanë autoritetin për të marrë të dhënat e kredisë të borxheve publike të kontraktuara paraprakisht. Mungesa e aksesit të drejtpërdrejtë në të dhënat e kredisë ka bërë të vështirë për Ministrinë e Financave që të planifikojnë, projektojnë saktë detyrimet e shërbimit të borxhit dhe ta paguajnë atë menjëherë.

## 2.2 Vlerësimi i Riskut

Vlerësimi i riskut është procesi i identifikimit të rrethanave dhe ngjarjeve që mund të pengojnë menaxhimin e lartë në përmbushjen e objektivave të

borxhit dhe në matjen e probabilitetit të ndodhjes së tij. Risqet operacionale lindin gjatë ecurisë normale të menaxhimit të transaksioneve të borxhit. Risqet e mashtrimit lindin nga veprimet e qëllimshme të kryera për përfitime personale. Përgjegjësia për identifikimin e risqeve dhe zhvillimin e planeve për t'i menaxhuar ato lidhet me menaxhimin. Një plan riskut do të përshkruajë procedurat për të minimizuar dëmet e shkaktuara nga risqet. Në rrjedhën e një auditimi të kontrolleve të brendshme të borxhit, SAI do të shqyrtojë planin e riskut dhe krahasojë performancën aktuale të menaxherëve të borxhit ndaj planit të riskut.

### **Risqet Operacionale**

Risqet operacionale zakonisht lindin në fushat që ofrojnë shërbime mbështetëse për organizimin e borxhit publik. SAI-t duhet të njohin risqet operacionale të mëposhtme, kur ata të ekzaminojnë strukturën organizative të njësisë së menaxhimit të borxhit publik.

**Mungesa e ndarjes së detyrave ose funksioneve.** Transaksionet e borxhit publik duhet të jenë të përpunuara në mënyrë të pavarur, të konfirmuara, të vlerësuara dhe të rishikuara, si dhe të monitorohen nga një zyrë e pavarur administrative.

**Ekspertiza e pamjaftueshme e stafit.** Mbikëqyrësit duhet të kenë ekspertizën e duhur për të mos u bërë si një " pullë poste " për treguesit e borxhit. Personeli mbështetës zakonisht është vija e parë e mbrojtjes në zbulimin e gabimeve dhe parregullsive që mund të ndodhin në përpunimin e transaksioneve të borxhit.

**Risku i Produktit.** Instrumentet e reja të borxhit mund të jenë shumë komplekse ose të mos kuptohen. Kjo mund të çojë në pamundësinë e zonës mbështetëse për të proceduar, vlerësuar dhe kontrolluar instrumentet e reja të borxhit.

**Risqet e Sistemit dhe Teknologjisë.** Këto risqe ekzistojnë kur stafi nuk është i përditësuar me zhvillimet teknologjike që lidhen me sistemet e reja të informacionit ose të miratojnë sistemet e kompjuterizuara të informacionit pa "ri - inxhinierim" në praktikën e tyre të menaxhimit të borxhit.



**Risqet Procedurale.** Këto risqe ekzistojnë kur funksionet e menaxhimit të borxhit nuk kanë procedura të shkruara dhe rrjedha e punës nuk është e strukturuar në një mënyrë të parashikueshme dhe të mirë projektuar, me variante auditimi të duhur. Këto procedura të shkruara bëhen më të rëndësishme sa më komplekse të jenë instrumentet e borxhit.

**Risqet e rimëkëmbjes nga katastrofat.** Këto risqe ekzistojnë kur organizimi i borxhit nuk ka planifikuar alternativa, burime kompjuterike, komunikime, burime të tjera, lehtësi tregtare dhe shërbime të tjera mbështetëse, në rastin e një katastrofe. Realizuesit e tregut të borxhit duhet të kenë lëvizje tregtimi alternative dhe teknologji si dhe të jenë në gjendje të marrin veten nga "pika e dështimit " me ndërprerje minimale.

**Risqet e Dokumentacionit.** Këto risqe ekzistojnë kur transaksionet e borxhit nuk kanë marrëveshje të mirë-projektuara të autorizuar ligjërisht, të ekzekutuara siç duhet dhe të mbështetura nga konfirmimi i duhur në kohën e duhur. Departamentet ligjore dhe personeli ndihmës duhet të ruajë marrëveshjet dhe konfirmimet mbështetëse.

**Risqet e Vlerësimit.** Këto risqe ekzistojnë kur stafi mbështetës nuk mund të kryejë, të paktën mbi baza të rregullta, një vlerësim të pavarur të të gjithë instrumentave të borxhit ose nëse vlerësimi i stafit mbështetës ndryshon nga vlerësimi i SAI-t apo i një pale të tretë të pavarur.

### **Risqet e Mashtrimit**

Një nga temat e mëdha të INCOSAI XVI në 1998 - Parandalimi dhe Zbulimin i Mashtrimit dhe Korrupsionit - theksoi kushtet që shkaktojnë humbjet nga mashtrimi dhe metodat e auditimit për të zbuluar dhe parandaluar aktivitetet mashtruese. Mashtrimi në fushën e borxhit publik ka shumë gjasa të lindë kur janë të pranishëm tre kushte:

- 1. Individët të cilët ushtrojnë kontroll mbi operacionet e borxhit kanë nevoja financiare apo dëshira të shkaktuara nga krizat e papritura, dëshirë për të thelluar konsumin e tyre, apo lakmi të thjeshtë.*
- 2. Autorët e mashtrimit kanë aftësinë të justifikojnë aktet e tyre të paligjshme - "Qeveria më detyrohet mua". Aktet mashtruese*

*racionalizohen në mënyrë që të pajtojnë sjelljen e paligjshme me nocionet përgjithësisht të pranuarra të mirësjelljes dhe besimit.*

- 3. Individët kanë një mundësi për të kryer dhe fshehur transaksionet mashtruese të borxhit.*

Nga këto tre kushte, zyrtarët e lartë qeveritarë kanë kontroll të drejtpërdrejtë të tretin - mundësitë e mashtrimit. Në vlerësimin e tyre të riskut të mashtrimit, audituesit shikojnë për "flamujt e kuq", që janë gjetur në raste të shkuar të mashtrimit.

Treguesit e përbashkët të mashtrimit përfshijnë:

- 1. Mungesa e kontrolleve të brendshme në operacionet kryesore të borxhit publik, si ndarja e detyrave që përfshijnë kontabilizimin e borxhit dhe ekzekutimin e transaksioneve të borxhit.*
- 2. Zyrtarët qeveritarë të cilët nuk arrijnë të korrigjojnë rezultatet e auditimeve të kaluara menjëherë.*

*Transaksionet e borxhit publik, të cilave u mungon një qëllimin tregtues i qartë ose një qëllim i politikës publike.*

### **2.3 Aktivitetet e Kontrollit**

Aktivitetet e kontrollit janë të përfshira në politikat dhe procedurat që ndihmojnë që direktivat e qeverisë të kryhen dhe se ndërmerren veprime për të arritur objektivat e borxhit të qeverisë. Vendosja e një lidhjeje efektive ndërmjet objektivave të borxhit dhe aktiviteteve të kontrollit është një komponent i kontrollit të brendshëm.

#### **Objektivat**

Në shumicën e vendeve, objektivat që ndiqen nga menaxherët e borxhit shqyrtojnë çështje thelbësore afat-shkurtra dhe afat-gjata, të cilat janë përcaktuar nga një autoritet më i lartë qeverisës, i pavarur i menaxherëve të borxhit. Objektivat kombëtar të borxhit përfshijnë sa vijon:

**Të paturit e likuiditetit në thesar (Gjendjen likuide të thesarit).** Qëllimi parësor i një menaxheri të borxhit është të sigurojë likuiditet për Thesarin. Kjo do të thotë jo vetëm të sigurohet se datat e maturimit të aksioneve ekzistuese janë ndarë si duhet, por gjithashtu të jetë gjendje një sasi e duhur parash për t'i mundësuar qeverisë të përmbushë detyrimet afat-shkurtra, në mungesë të parave të stampuara.

Pasi sigurohet “likuiditeti”, vijnë dy objektiva sekondarë. Të ruajturit e një balance ndërmjet kostos dhe qëndrueshmërisë. Duke supozuar se likuiditeti mund të arrihet, një objektiv i madh është gjetja e balancës ndërmjet kostos dhe qëndrueshmërisë, duke marrë në konsideratë edhe riskun me kosto edhe më të ulët. Duke qenë se normat e interesit zakonisht janë më të larta për obligacionet me të ardhura më të larta deri në maturim, kosto më e ulët mund të arrihet përgjithësisht duke nxjerrë instrumente me terma më të shkurtër deri në maturimin e tyre. Por me këtë vjen dhe një risk më i lartë. Sa më i shkurtër termi i maturimit të aksioneve të borxhit, aq më i ndjeshëm është ndaj paqëndrueshmërive të normave të interesit, inflacionit dhe lëvizjeve të monedhës.

**Zhvillimi dhe ruajtja e një funksionimi efektiv të tregut kapital vendas.** Në vende me tregje të obligacioneve vendase ku qeveria është emetuesi më i madh i borxhit, duke siguruar që emetimi i obligacioneve dhe rregullat e tregtisë janë të ndershme dhe transparente, është thelbësore të inkurajohen si emetuesit ashtu edhe investitorët për të përdorur këtë treg.

## **Strategjitë**

Strategjitë e borxhit duhet të lidhen direkt me objektivat e borxhit dhe të përcaktohen në mënyrën që i lejon ato të vlerësohen. Strategjitë e borxhit janë përgjithësisht të përcaktuara në termat e karakteristikave të dëshiruara të stoqeve të borxhit publik, si ato që vijojnë:

*Përqindja e Borxhit Fiks ndaj atij të Paqëndrueshëm.* Në përgjithësi, borxhi fiks është çdo borxh i tregtueshëm që po maturohet ose rivlerësohet në më shumë se 12 muaj. Për shembull, Kanadaja pati një politikë të rritjes së kësaj përqindjeje nga 50% në 1990-n, në 65%, në 1998-n. Një arsye për të lëvizur

përqindjen e borxhit fiks është të stabilizohen kostot e shërbimit të borxhit afat-gjatë.

*Termt Mesatarë të Maturimit.* Përfitimet nga rritja e përqindjes nga borxhi fiks tek ai i paqëndrueshëm vijnë nga stabiliteti i kostos që ofron borxhi më i gjatë. Sa më i gjatë termi i maturimit, aq më e madhe qëndrueshmëria. Por qëndrueshmëria e lartë mund të përfshijë edhe kosto më të lartë. Menaxheri i borxhit duhet të ketë një mënyrë për të vlerësuar raportin ndërmjet kostos dhe qëndrueshmërisë, duke marrë në konsideratë riskun e lartë të lidhur me huamarrjet në fund të kurbës së të ardhurave.

*Nevoja për matjen e standarteve të rendimentit.* Një qeveri duhet të ketë një politikë të ruajtjes së funksionimit të mirë të borxhit-bazuar në tregun e brendshëm financiar. Nëse qeveria është huamarrësi më i madh dhe i vetëm, duhet të konsiderojë nëse ka emetuar tituj të tregtueshëm mjaftueshëm në një varietet datash maturimi për të mbështetur një treg efikas borxhi.

*Përqindja e Borxhit Kombëtar ndaj atij në Monedhë të huaj.* Duke supozuar se ka një treg vendas të monedhës për borxhin e vendit, ka dy arsye kryesore për të marrë hua në një monedhë të huaj: me kosto më të ulta dhe të ruhet një rezervë për monedhat e huaja si pjesë e politikave të normave të shkëmbimit të një vendi. Por duke marrë hua në monedhë të huaj, vijnë edhe risqet e monedhës, të cilat duhet të konsiderohen ndaj përfitimeve të borxhit në monedhë të huaj.

*Përqindja e Borxhit Real ndaj atij Nominal.* Qeveritë duhet gjithashtu të emetojnë borxh që ndryshon me inflacionin. Përqindja e këtij borxhi është e bazuar në përqindje (ekonomistët e quajnë këtë përqindja reale), plus një rregullim për inflacionin. Me këtë borxh, qeveritë më shumë se investitorët marrin riskun e lidhur me inflacionin. Nëse qeveria beson se politika e saj e uljes së inflacionit do të jetë aktive, atëherë kjo politikë investimi mund të jetë më pak e kushtueshme për qeverinë. Qeveritë gjithashtu kanë emetuar borxhin e indeksuar të inflacionit në mënyrë që të ofrojnë një treg të bazuar në matjen e pritshmërisë së inflacionit.

### **Plani i veprimit**

Zbatimi i programit të borxhit do të përfshijë zhvillimin e një plani veprimi që është në përputhje me objektivat dhe strategjitë. Ky plan përfshin procedurat për shitjen e titujve të borxhit, zhvillimin e marrëdhënieve me kreditorët dhe agjencitë e sigurimeve; dhe përcaktimin e sistemeve të kontrollit, mbledhjes, matjes dhe raportimit të transaksioneve dhe niveleve të borxhit si dhe risqeve që vijnë. Disa nga hapat e përfshirë në programin e borxhit përfshijnë sa vijon.

**Përzgjedhja e ndërmjetësve parësorë, vendas dhe/ose të huaj.** Shumica e qeverive janë tregtarë/punëtorë/agjentë që shesin borxhin e tyre. Zgjedhja e ndërmjetësve (duke u dhënë vendi, kombësia dhe attribute të tjera) dhe maksimumi i shpërndarjes së obligacioneve të emetuara, do të bazohet në kriteret e strategjisë së borxhit.

**Hartimi i një Procesi të duhur të emetimit të Borxhit (nëpërmjet ankandit ose mënyrave të tjera).** Borxhi zakonisht iu shpërndahet ndërmjetësve nëpërmjet ankandit ose “on tap”, (kontakteve, lidhjeve). Ky proces do të hartohet për të siguruar integritetin e tregut. Kjo do të thotë se tregjet do të jenë transparentë, të rregullt, likuidë dhe efikas.

**Zhvillimi i një Programi për të ruajtur marrëdhëniet me grupet e interesit.** Wshtw shumë e rëndësishme të ruhet besimi te emetuesin, si në termat e qëndrueshmërisë ekonomike të vendit, ashtu edhe transparencës si emetues. Ndërsa kombet janë sovraane, ato sërish mbështeten në besimin e grupeve të interesit. Në këtë kontekst, tregjet nuk i pëlqejnë surprizat. Ato presin nga qeveritë që të sillen me një natyrë të hapur dhe të qëndrueshme. Ruajtja e një programi që ofron besim dhe transparencë kërkon konsultime të rregullta me grupet e interesit në proces, publikimin, programet e emetimit, etj.

**Zhvillimi i një Programi për Identifikimin dhe Menaxhimin e Risqeve.** Kjo shqyrtohet në seksionin mbi Vlerësimin e Riskut.

**Zhvillimi i Procedurave për të ruajtur Integritetin Financiar.** Një element bazë i kontrollit është të zvogëlojë ose minimizojë risqet lidhur me mashtrimin, neglizhencën financiare, shkeljen e rregullave financiare dhe humbjen e aseteve të parave publike.

**Zhvillimi i Procedurave dhe Objektivave të Auditimit.** Në këtë pikë, SAI-t duhet të zhvillojnë procedura auditimi për të rishikuar kontrollet e përfshira në secilin nga aktivitetet e lartpërmendura. Procedurat e auditimit do të përfshijnë ekzaminimin e raporteve që monitorojnë ditë pas dite dhe ofrojnë siguri për aktivitetet mbështetëse ndaj strategjive dhe objektivave të borxhit.

*Figura 7: Auditimet e borxhit publik nga SAI-t. Rasti i Argjentinës.*

*SAI i Argjentinës është i përfshirë në fushat e mëposhtme të auditimit të borxhit publik.*

#### 1 . Auditimi Financiar i stokut të borxhit publik

SAI i Argjentinës kryen auditime të obligacioneve qeveritare me zgjedhje, të cilat sjellin fitimet në të holla, ligjet dhe rregulloret, regjistrimet e llogarive, kohën e shlyerjes për principalin dhe interesin dhe komisionet e ndërmjetësve financiarë. Ky lloj auditimi fokusohet në kontabilitet dhe në sistemet e kontrollit të brendshëm brenda Ministrisë së Ekonomisë dhe Punëve Publike. Si pjesë e auditimit të borxhit publik, SAI i Argjentinës ka zhvilluar raporte të ndryshme për vlerësimin e ekspozimit të rrezikut ndaj ngjarjeve të jashtme. Organizatat ndërkombëtare dhe Departamenti i llogarive ndërkombëtare brenda Ministrisë së Ekonomisë dhe Punëve Publike mbështet informacionin për të llogaritur përqindjet.

SAI i Argjentinës përdor gjerësisht përqindjet për të matur aftësinë e qeverisë për të rimëkëmbur borxhin, si raportet Borxhi ndaj GDP, Borxhi ndaj rezervave të Bankës Qendrore, Borxhi ndaj të ardhurave nga Eksporti dhe Pagesat e Interesit ndaj përqindjeve të të ardhurave nga Eksporti. Këto përqindje janë llogaritur çdo vit për të monitoruar evolucionin e aftësisë pagueuse të qeverisë. Përqindjet e Argjentinës janë krahasuar me ato të vendeve të tjera që i përkasin Amerikës Latine, të tilla si Meksika, Brazili dhe Kili.

#### 2. Auditimet e Pagesave të Interesit

SAI i Argjentinës kryen një auditim të detajuar të pagesave të interesit duke përdorur të dhënat e ofruara nga Departamenti i Administrimit të Borxhit, Departamenti i Kontabilitetit të Përgjithshëm, Thesari, Departamenti i Negociatave të Kredive dhe Departamenti i Buxhetit Kombëtar. Detyra kryesore e auditimit është fokusi mbi menaxhimin administrativ të borxhit dhe komisioneve, si dhe kontrollit të auditimeve korresponduese. Rishikimet janë për dokumente që ofrojnë evidenca të pagesave dhe përshtatshmëritë me buxhetin.

*SAI i Argjentinës është përgjegjës për raportimin e borxhit publik si vijon*

*dhe fushat e komunikimit.*

### **1. Raportet e auditimit financiar të Institucioneve Ndërkombëtare Financiare (IFI)**

SAI i Argjentinës auditon huat e dhëna nga BB, Banka inter-Amerikane për Zhvillim, dhe UNDP për institucionet e vendit. Për secilin program që është financuar nga këto hua, SAI nxjerr një raport auditimi.

### **2. Raportet e auditimit të performancës për IFI-t**

Në të njëjtën mënyrë, SAI i Argjentinës rishikon arritjen e qëllimeve dhe monitoron programet dhe projektet e financuara nga IFI-t në terma të efektivitetit, efikasitetit dhe ekonomisë. Boshllëqet dhe diferencat ndërmjet rezultateve të planifikuara dhe aktuale vlerësohen nga SAI.

*Figura 7: Vazhdim*

### **3. Raporti i Monitorimit të Zhvillimit të Borxhit Publik**

SAI i Argjentinës monitoron çdo vit Stokun e Borxhit Publik Kombëtar nga 30 Qershori – 31 Dhjetor. SAI e merr këtë informacion nga Ministria e Financës dhe Punëve Publike dhe e krahason atë kundrejt të dhënave të veta, të cilat i merr nga ekzaminimi i marrëveshjeve të huave dhe burime të tjera. Rezultatet e marra përcaktojnë stokun e borxhit publik për secilën datë. Ky stok i borxhit analizohet dhe raportohet si vijon:

1. obligacionet e qeverisë të emetuara në monedhë lokale dhe ndërkombëtare;
2. huat e marra nga institucionet multilaterale dhe
3. huat tregtare bilaterale dhe borxhin e Paris-Club (fjalori).

Vlerësime të tjera të bëra nga SAI i Argjentinës përfshijnë normat e këmbimit dhe të interesit mbi borxhin, maturimin e borxhit, klasifikimin e stokut të borxhit sipas monedhave dhe llojet e normave të interesit.

## **2.4 Informimi dhe komunikimi**

Në mënyrë që të arrihen objektivat e borxhit publik, politikë bërësit duhet ti referohen një sistemi informacioni që mbledh dhe shpërndan informacione të rëndësishme dhe të besueshme mbi borxhin shtetëror. Informacioni i rëndësishëm dhe i besueshëm mbi borxhin shtetëror është më i lehtë për t'u përgatitur nën kushtet e mëposhtme:

- i. Një sistem uniform llogarish qeveritare përdoret në mënyrë të qëndrueshme në buxhet, në cash dhe në operacionet e borxhit publik.
- ii. Një bazë të dhënash e integruar ofron të dhëna të qëndrueshme mbi cash-in, buxhetin dhe të dhënat e borxhit publik, si dhe lehtëson rrjedhën e informacionit ndërmjet dhe brenda njësisive operative.
- iii. Një organizëm i standardeve të kontabilitetit përcakton një kuadër konceptual uniform kontabël dhe formën dhe kërkesat për raportimin financiar.
- iv. Grupet ndër institucionale drejtojnë zhvillimin e sistemeve të informacionit në një mënyrë të integruar dhe të përgjegjshme.

Për transaksionet e borxhit publik, kontabiliteti mbi bazë rritëse (të drejta të konstatuara) është i rekomanduar mbi modelin me bazë cash apo hibrid. Qeverive që regjistrojnë transaksione mbi bazë cash-i mund ti mungojnë detyrimet e shitësve për mallrat dhe shërbimet e marra, por ende të papaguara, të cilat janë zakonisht një detyrim i rëndësishëm. Në mënyrë të ngjashme, qeveritë që operojnë me programe të garantuara kreditimi dhe huaje, mund të njohin detyrimet kur detyrimet janë paguar dhe jo kur angazhimet janë plotësuar. Kjo metodë kontabiliteti mund të çojë një zvogëlim të borxhit publik dhe të prodhojë nxitje të shtrembëruara për drejtuesit e kredive.

Raportimi në kohën e duhur të borxhit publik ndihmon të parandalohen shkeljet dhe të mbrohen aktivet. Për arsye se operacionet e borxhit publik lidhen me shuma të mëdha mjetesh monetare, informacionet e dhëna në kohë mbi pagesat në cash në lidhje me transaksionet e borxhit publik mund të parandalojnë mashtrimin.

*Figura 8: Si raporton një qeveri operacionet e borxhit. Rasti i Kanadasë.*

*Që prej 1991, Ministria e Financave e Kanadasë ka prodhuar Raportin mbi Operacionet e Borxhit (tashmë quhet Raporti i Menaxhimit të Borxhit). Ky raport përshkruan aspekte të ndryshme të programit të borxhit për vitet e kaluara dhe nga një perspektivë historike. Ky raport i referohet menaxhimit të borxhit të qeverisë, huamarrjes dhe*



*operacioneve të menaxhimit të cash-it si dhe ofron informacion mbi sipërmarrjet e huamarrjes qeveritare. Raportet më të fundit janë më largpamëse për t'i dhënë pjesëmarrësve të tregut një ndjeshmëri më të mirë mbi strategjinë e qeverisë mbi borxhin dhe shqetësimet aktuale. Për shembull, raporti vë në dukje se me reduktimin e deficiteve dhe eliminimin virtual të huamarrjes së lartë në treg, qeveria është duke u përqendruar në mbajtjen e një tregu likuid dhe efikas.*

*Raporti i Menaxhimit të Borxhit i 1997-s ofron një pamje të strategjisë federale të menaxhimit të borxhit, statusin e programit të borxhit federal të 30 nëntorit 1997 dhe një shqyrtim të operacioneve të borxhit federal për vitet 1996-1997. Raporti ndahet në seksione e mëposhtme:*

- *mjedisi i menaxhimit të borxhit federal duke përfshirë madhësinë dhe strukturën e borxhit si dhe mjedisin fiskal aktual;*
- *një pamje të strategjisë aktuale të borxhit federal dhe menaxherët e borxhit federal;*
- *çështje të lidhura me menaxhimin e borxhit aktual dhe iniciativat e marra adresuar atyre;*
- *detaje mbi programet e borxhit federal;*
- *shpërndarja e titujve të borxhit në Qeverinë e Kanadasë;*
- *një rishikim i operacioneve të borxhit të brendshëm dhe borxhit në monedhë të huaj në 1996-97; dhe*
- *një përmbledhje statistikore e operacioneve të borxhit federal dhe të agjencive në 1996-97.*

## 2.5 Monitorimi

Hartimi dhe operimi i çdo organizate virtuale nuk është imun ndaj ndryshimeve. Kështu, mjetet e duhura për monitorimin duhet të përcaktohen për të ndihmuar vendimmarrësit për të zbuluar kur mjedisi ndryshon dhe ndihmon menaxherët e borxhit t'i përgjigjen sa më shpejt dhe në mënyrë efektive. Monitorimi i kontrollit të brendshëm mbi borxhin publik mund të përfshijë përdorimin e komunikimeve të jashtme, si raportet e grupeve të jashtme të interesit, përfshi kreditorët institucionalë, agjencitë të renditjes së kredive shtetërore dhe organizatat ndërkombëtare. Monitorimi mund të ndikohet si nga operacionet normale të borxhit publik ashtu edhe nga

auditimet e veçanta. Menaxherët e borxhit zakonisht varen nga raportet periodike dhe pyetësorët nga brenda-jashtë grupeve të interesit për të zbuluar tendencat apo ndryshimet. Monitorimi i vazhdueshëm duhet të ngrihet nëpërmjet inspektiveve periodike dhe rishikimit të raporteve të menaxhimit. Herë pas here menaxhimi i lartë i borxhit mund të urdhërojë një vlerësim gjithëpërfshirës të kontrollit të brendshëm.

### 3. Objektivat dhe Procedurat e Auditimit

Ky seksion ofron objektivat e sugjeruara të auditimit dhe procedurat për secilin nga pesë elementët e kontrollit të brendshëm – mjedisi i kontrollit, vlerësimi i riskut, aktivitetet e kontrollit, informimi dhe komunikimi dhe monitorimi. Burimet e informacionit në vijim përdoren përgjithësisht në procedurat e auditimit të trajtuara në vijim në këtë seksion.

1. Eksperienca e kaluar e auditimit
2. Intervista me zyrtarë të borxhit publik
3. Detaje biografike të zyrtarëve të lartë të borxhit publik
4. Organigramat
5. Manualët e procedurave
6. Ligjet dhe rregulloret që mbulojnë emetimin dhe raportimin e borxhit publik
7. Raportet e Menaxhimit
8. Raportet e Auditimit të brendshëm
9. Minutat e takimeve.

#### 3.1 Kontrolli i Mjedisit<sup>3</sup>

Siç u diskutua dhe më parë, elementët e mjedisit të kontrollit mund të kategorizohen si (A) integriteti dhe vlerat etike, (B) politikat e burimeve njerëzore dhe (C) struktura organizative. Objektivat dhe procedurat e auditimit për këta elementë, janë si më poshtë:

##### A. Integriteti dhe vlerat etike

---

<sup>3</sup> Pyetjet në këtë seksion u morën nga Pyetësi mbi Mjedisin e Kontrollit, dhënë nga NAO e Britanisë së Madhe.

*Objektivi 1:* Të përcaktohet nëse një kod sjelljeje ekziston dhe se si është zbatuar ai.

*Procedurat:* SAI-t duhet të marrë evidenca verbale dhe dokumente për t'iu përgjigjur pyetjeve:

- i. A ka drejtimi një kod sjelljeje të shkruar, të aplikueshëm për stafin dhe menaxhimin, për të vepruar si standard (benchmark) për sjelljen dhe qëndrimet e stafit
- ii. A i mbulon kodi i sjelljes konfliktet e interesit apo standardet e pritshme të sjelljes?
- iii. A është komunikuar ky kod tek të gjithë në njësinë e menaxhimit të borxhit?
- iv. A njihen punonjësit periodikisht me të?
- v. A janë të informuar punonjësit se çfarë duhet të bëjnë nëse hasin sjellje të papërshtatshme?
- vi. A ka politika të shkruara për të rregulluar çështjet e menaxhimit në lidhje me punonjësit, klientët, kreditorët dhe siguruesit?
- vii. A ka një politikë të shkruar lidhur me transaksionet me palët e tjera?
- viii. A ka një politikë të shkruar lidhur me dhuratat dhe mikpritjen që mund të pranohen?
- ix. A ka një politikë të shkruar lidhur me përfitimet financiare dhe interesat financiarë të jashtëm (duke përfshirë sponsorizimet, komisionet e pagesave dhe shpërblimeve për drejtimin) nga zyrtarët kyç të borxhit publik?
- x. A ka verifikime periodike për të bërë publike pronësitë e përbashkëta, drejtimin dhe marrëdhëniet familjare përpara transaksioneve të mëdha të borxhit publik apo urdhrave për to?

*Objektivi 2: Përcaktimi i sjelljes së menaxherit të borxhit në kontrollet e brendshme.*

*Procedurat:* SAI-t duhet të ekzaminojnë dokumentet për t'iu përgjigjur pyetjeve:

- i. A nxit dhe a vepron në bazë të vlerësimeve të pavarura të mjedisit të kontrollit dhe kontrolleve të brendshme menaxhimi?

- ii. A janë letrat e menaxherëve të auditimit të rishikuara dhe a marrin përgjigje në nivel bordi?
- iii. A nxiten raportet e kontrollit të auditimit të brendshëm nga menaxhimi?
- iv. A ekziston një komitet auditimi që të mbikëqyrë audituesit e jashtëm dhe të brendshëm?
- v. A i përgjigjet menaxhimi aktivisht thyerjeve të kodit të sjelljes dhe ligjit?
- vi. A merren masa disiplinore për shkeljet e rezultuara dhe komunikohen në të gjithë organizatën?
- vii. A i tejkalon menaxhimi procedurat normale, kodet apo kontrollet e brendshme? Këto tejkalime, a dokumentohen dhe hetohen?
- viii. A ofron menaxhimi burimet e duhura për një nivel pune të përshtatshëm të auditit të brendshëm? Duhet marrë parasysh nëse funksioni i auditit të brendshëm është i një madhësie, cilësie dhe pavarësie të duhur.

### **B. Politikat e Burimeve Njerëzore**

*Objektivi 1:* Të përcaktohen praktikat dhe politikat e rekrutimit, mbajtjes dhe shpërblimeve të menaxherëve të borxhit.

*Procedurat:* SAI-t duhet të shqyrtojnë dokumentacionin për t'iu përgjigjur pyetjeve si vijon:

- i. A janë pozicionet drejtuese të reklamuarra gjerësisht brenda rrethit të individëve të mirë kualifikuar (së brendshmi dhe/ose së jashtëmi)?
- ii. A ka mekanizma promovimi dhe emërimi transparent në bazë të kriterëve objektive dhe të duhura për të parandaluar nepotizmin dhe mbështetjet e pamërituara?
- iii. A ka një procedurë inspektimi të pavarur (p.sh. një departament apo bordi) për shpërblimet, duke përfshirë edhe pagesat për mbylljen e kontratave?
- iv. A ka faktorë të tjerë përveç atyre të performancës afat-shkurtër, të përfshirë në vlerësime?
- v. A janë kriteret e etikës dhe integritetit të përfshira në vlerësimet e performancës?

- vi. A ka një inspektim të pavarur (p.sh nga auditimi i brendshëm, i jashtëm apo bordi mbikëqyrës) të funksioneve dhe kompetencave të zyrtarëve të rëndësishëm
- vii. A ka përshkrime pune? Nëse po, a përmbajnë këto përshkrime referenca të mjaftueshme për kontrollin lidhur me përgjegjësitë?
- viii. A janë funksionet ekzekutive të lidhura me nivelet e duhura të menaxhimit?
- ix. Delegimi i autoritetit a është i duhuri?

*Objektivi 2:* Të përcaktohet rekrutimi i menaxherëve, praktikat dhe politikat e trajnimit.

*Procedurat:* SAI-t duhet të sigurojnë evidenca nga vrojtimi dhe ekzaminimi i dokumentacionit, për t'iu përgjigjur pyetjeve si vijon:

- i. A janë të shkruara politikat e rekrutimit? Personel drejtimi i trajnuar dhe i përshtatshëm të cilët janë të vetëdijshëm për kërkesat e pozicioneve vakante dhe kanë aftësi të mira intervistimi për të kryer ekzaminimin e aplikimeve dhe intervistat për rekrutimin.
- ii. A ka procedura të përshtatshme për të verifikuar eksperiencën e kandidatëve, kualifikimet dhe referencat?
- iii. A kërkojnë politikat e marrjes në punë investigime për akuza kriminale?
- iv. A ju bëhet me dije punonjësve të rinj përgjegjësitë e tyre dhe pritshmëritë e menaxhimit, kryesisht nëpërmjet një përshkrimi të detajuar të punës në formë të shkruar, që përditësohet gjatë gjithë kohës së punësimit të tyre?
- v. A ka një inspektim të rregullt të performancës së punës të secilit punonjës nga linjat përkatëse të menaxhimit dhe a rishikohet nga menaxhimi i lartë?
- vi. A mbulojnë këto rishikime të performancës nevojat për zhvillim dhe trajnim si dhe kërkesat për të ardhmen të punonjësve për zhvillim dhe trajnim?
- vii. A ka procedura të duhura disiplinore apo korrigjuese për performance joefektive?

- viii. A ka procedura disiplinore të duhura për thyerjen e kodit të sjelljes së organizatës apo sjellje të tjera të papranueshme të punonjësve?

### C. Struktura Organizative

*Objektivi:* Të përcaktohet struktura organizative e menaxhimit të borxhit.

*Procedurat:* SAI-t duhet të sigurojnë evidenca nga vrojtimi dhe ekzaminimi i dokumentacionit për t'iu përgjigjur pyetjeve si vijon:

- i. A ka një strukturë të përcaktuar qartë të menaxhimit/organizatës? A ka linja raportimi të qarta që përfshijnë të gjitha funksionet dhe stafin?
- ii. A janë të përcaktuara qartë përgjegjësitë e zyrtarëve të borxhit publik (mundësisht me shkrim)?
- iii. A janë kontratat e zyrtarëve të borxhit publik të arsyeshme (në terma të kohëzgjatjes, kushteve të shpërblimeve, etj)?
- iv. A ka kontrole dhe balanca të përshtatshme brenda strukturave të menaxhimit të lartë (p.sh drejtorëve jo-ekzekutivë, komiteteve të auditimit, ndarja e përgjegjësive të kryetarit me ato të drejtuesit ekzekutiv dhe mbikëqyrje nga autoriteti i duhur)?
- v. A ka bordi (ose ekuivalenti i tij) një nivel të duhur ekspertize dhe eksperience (në fusha si ekonomia, financa, kontabiliteti dhe sistemet e informacionit)?
- vi. A ka manuale të përditësuar procedure që mbulojnë si operacionet e borxhit publik dhe procedurat financiare/kontabile?

### D. Sistemet e Menaxhimit të borxhit të bazuara në kompjuter

*Objektivi 1:* Vlerësimi i kontroleve të përgjithshme të sistemeve të informacionit të borxhit të bazuar në kompjuter.

*Procedurat:* SAI-t duhet të marrin evidenca për t'iu përgjigjur pyetjeve si vijon:

- i. A është sistemi i informacionit të borxhit bazuar në kompjuter, i administruar nga një person i nivelit të lartë që raporton tek zyrtarët e lartë në Ministrinë e Financave, Bankën Qendrore, apo tek të dyja?

- ii. A janë krijuesit e software të ndaluar të operojnë me kompjuterat dhe të përdorin software me të dhëna reale mbi borxhin?
- iii. A janë të dhënat e borxhit dhe programi i borxhit i siguruar dhe kontrolluar nga individë të autorizuar nga një mbikëqyrës?
- iv. A ka ky mbikëqyrës akses në pajisjet kompjuterike për të vepruar me programet dhe të dhënat e borxhit?
- v. A vendosen formalisht fjalëkalimet, ndryshohen vazhdimisht dhe mbrohen nga përdorimi i njerëzve të paautorizuar?
- vi. A ka fjalëkalime identifikimi fundore për të parandaluar aksesin nga linja komunikimi të paautorizuara?
- vii. A ka lista të personelit të autorizuar dhe kohëzgjatje të autorizimeve të tyre të ruajtura dhe të verifikuara?
- viii. Dokumentet me ndjeshmëri që printohen rutinë shkatërrohen përpara se të jenë të papërdorshme? A janë të dhënat e borxhit në disketa që fshihen kur dokumentet përkatëse hiqen nga dosjet?
- ix. A është memoria e kompjuterit ku ndodhen të dhënat e borxhit e lidhur me numër identifikimi dhe e caktuar për një punonjës specifik? A ka rakordim midis regjistrimeve financiare dhe inventarit të llogarive?
- x. A janë modifikimet e software (programeve) të testuara për të verifikuar ndryshimet e të dhënave të borxhit në mënyrë korrekte?

*Objektivi 2:* Vlerësimi i kontrollit të aplikimeve të sistemeve kompjuterike të informacionit të borxhit.

*Procedurat:* SAI-t duhet të marrin evidenca për t'iu përgjigjur pyetjeve si vijon:

- i. A ka sistemi kompjuterik rregulla ku përfshihet ndryshimi i kontrolleve, verifikimi i saktësisë së informacionit të borxhit kur hidhet në kompjuter?
- ii. A janë zyrtarët e borxhit të njoftuar në kohë mbi gabimet në procesimin e transaksioneve të borxhit?
- iii. A përdoren kontrollet e dosjeve elektronike për të verifikuar përditësimin e informacionit korrekt mbi borxhin dhe për të parandaluar shkatërrimin e papritur të dokumenteve elektronike?

- iv. A ka kopje të dokumenteve elektronike të borxhit të ruajtura, programe dhe dokumentacione të mirëmbajtura?
- v. A ka dokumentim të përshtatshëm të programeve, aplikimeve dhe procedurave të operacioneve të borxhit?
- vi. A u jepen menaxherëve të borxhit raporte në kohën e duhur? A hetohen dhe zgjidhen rastet e veçanta?

### 3.2 Vlerësimi i Riskut

Siç është diskutuar dhe më parë, faktorët e riskut lidhur me operacionet janë më të mëdha në një njësi të menaxhimit të borxhit sesa mungesa e ndarjes së detyrave kryesore dhe stafit të trajnuar; ka sisteme që nuk përmbushin standardet teknike, ka procedura pune informale, mungesë të aftësisë për të rivlerësuar titujt e borxhit mbi njw bazw të rregulluar dhe nuk mbahet dokumentacion i plotë mbi transaksionet e borxhit.

Objektivat e auditimit dhe procedurat për riskun operacional dhe të mashtrimit janë si vijon:

*Objektivi 1:* Të përcaktohet nëse treguesit e riskut operacional janë të pranishëm në operacionet e menaxhimit të borxhit.

*Procedurat:* Të merren evidenca të mjaftueshme për t'iu përgjigjur pyetjeve si vijon:

- i. Është i përgjegjshëm stafi për ruajtjen e aseteve (titujt e borxhit, mjetet monetare) të ndara nga kontabiliteti?
- ii. Është i përgjegjshëm stafi për kontabilizimin e borxhit publik, për të siguruar përdorimin e mjeteve monetare, instrumenteve të borxhit apo llogarive bankare?
- iii. A është i përgjegjshëm stafi që autorizimi i transaksioneve të borxhit publik të ndahet nga ruajtja e aseteve që lidhen me të?
- iv. A është regjistrimi i transaksioneve të borxhit i ndarë, kështu që një person i vetëm nuk mund të regjistrojë borxhin publik dhe transaksionet nga pozicionimi i parë deri tek i fundit në librat e llogarive sintetike dhe analitike?



- v. A kanë specialistët e angazhuar me transaksionet e borxhit, drejtuesit e tyre dhe stafi mbështetës, nivele eksperience teknike dhe kualifikime të ngjashme në fushën e menaxhimit të borxhit?
- vi. A është i trajnuar në mënyrën e duhur stafi drejtues për vlerësimin, tregtimin dhe operacionet e reja, produktet komplekse të borxhit para se ato të zbatohen?
- vii. A janë të besueshme sistemet për tërheqjen, përpunimin dhe raportimin e transaksioneve të borxhit? A i përmbushin ato standardet më të fundit teknike?
- viii. A janë procedurat në njësinë e menaxhimit të borxhit të shkruara, të parashikueshme dhe të mirë-projektuara me gjurmë auditimi të duhura?
- ix. Ka të planifikuar njësia e menaxhimit të borxhit pozitë alternative, burimet kompjuterike, burimet e komunikimit, lehtësi tregtare, si dhe shërbime të tjera mbështetëse në rast të katastrofave?
- x. A janë transaksionet e borxhit të mbuluara si duhet nga marrëveshje të hartuara mirë, që janë zbatuar siç duhet dhe janë mbështetur me dokumentacionin e duhur dhe në kohën e duhur? Transaksionet e borxhit janë ekzekutuar në përputhje me ligjet dhe konventat kufizuese, duke përfshirë edhe garancitë mbi asetet qeveritare, përdorimin i të ardhurave në të holla, si dhe marrëveshjet e ristrukturimit të borxhit?
- xi. A është stafi i menaxhimit të borxhit në gjendje për të kryer një vlerësim të pavarur të tregut për të gjitha letrat me vlerë të borxhit?

*Objektivi 2:* Përcakton nëse mashtrimi ose tregues me risk të lartë janë të pranishëm në operacionet e menaxhimit të borxhit.

*Procedurat:* Mban evidenca të mjaftueshme për t'iu përgjigjur pyetjeve të mëposhtme:

- i. Janë zyrtarët publikë të borxhit ngurues për të dhënë informacion tek audituesit?
- ii. A injorohen gjetjet e auditimeve të kaluara nga kontrollet e brendshme?

- iii. A ekziston një risk i madh i manaxhimit nga shkelja e politikave dhe procedurave të përcaktuara për qëllime të paligjshme, me qëllim përfitimin personal ose prezantim të zgjeruar të gjendjes së borxhit shtetëror ose statusit të përputhshmërisë?
- iv. A përdoren gjithmonë dokumentet me numër serial në transaksionet e borxhit publik?
- v. A ka dokumente të fotokopjuar ose që mungojnë në dokumentet e borxhit?
- vi. A ka transaksione të pashpjegueshme të borxhit publik që nuk kanë një qëllim të qartë?
- vii. A ka transaksione të borxhit publik që nuk kanë qenë të aprovuara nga zyrtarët e lartë?
- viii. A janë shkëmbyer vlerat e borxhit publik në vlera të tjera të tregut me investitorët privatë?
- ix. A përdorin zyrtarët e qeverisë llogari të huaja bankare të mbajtura në një emër kompanie?
- x. A ka mospërputhje të dukshme mes depozitave bankare dhe pagesave e regjistrimeve kontabël të borxhit publik?
- xi. A ka transaksione të pashpjegueshme të borxhit publik që përfshijnë llogari bankare të fjetura?
- xii. A ka overdrifte të papritura apo rënie në balancën e llogarive që përdoren në transaksionet e borxhit publik?
- xiii. A ka pasur ndryshime të rëndësishme kohëve të fundit në rregulloret e borxhit apo deklarimet kontabël të cilat nuk janë zbatuar?
- xiv. A është përcaktuar personel i ri pa trajnimin e përshtatshëm për të kryer aktivitete të kontrollit?
- xv. A janë instaluar sisteme informacioni të borxhit pa testimin e duhur?
- xvi. A kanë hyrë transaksione apo letra me vlerë të reja të borxhit pa një vlerësim të impaktit të plotë të tyre në gjendjen financiare të qeverisë dhe buxhet?

### 3.3 Aktivitet e Kontrollit

Siç u diskutua më herët, aktivitetet e kontrollit ndihmojnë për të siguruar që stafi i menaxhimit të borxhit është duke vepruar për të arritur objektivat e

qeverisë për borxhin. Kërkesa që të ketë aktivitete efektive të kontrollit është një deklaratë e prodhuar nga zyrtarët e lartë të borxhit në përcaktimin e objektivave të tij në fusha specifike, si likuiditeti i borxhit, kosto dhe stabiliteti në shërbimin e borxhit. Aktivitetet e kontrollit që kërkojnë arritjen e objektivave specifike të borxhit plotësohen me aktivitete kontrolli të përgjithshme, që inkurajojnë autorizimin e duhur për t'u angazhuar në transaksionet e borxhit, kontabilitetin e transaksioneve të borxhit, si dhe ruajtjen e aseteve.

*Objektivi 1:* Për të përcaktuar nëse qeveria ka përcaktuar në mënyrë të qartë objektivat e borxhit, politikat dhe procedurat.

*Procedurat:* Të marrë dëshmi të mjaftueshme për t'iu përgjigjur pyetjeve të mëposhtme:

- i. A ka qeveria një plan strategjik të menaxhimit të borxhit dhe manual procedurash?
- ii. A janë transaksionet e borxhit publik të autorizuara për t'u ekzekutuar në përputhje me direktivat e menaxhimit të lartë, në mënyrë që të arrijë objektivat specifike, si garantimin e likuiditetit të mjaftueshëm për të paguar detyrimet aktuale, një maturitet të synuar të borxhit, një raport të dëshiruar të borxhit në monedhë të huaj dhe një treg të brendshëm kapitalesh aktive?

*Objektivi 2:* Për të përcaktuar nëse transaksionet janë ekzekutuar në përputhje me politikat e kontrollit të përgjithshëm, që lidhen me njohjen efektive dhe efikase të transaksioneve të borxhit, ruajtjen e aseteve, harmonizimin e të dhënave të borxhit dhe transparencën e raportimit të borxhit.

*Procedurat:* Të marrë evidenca të mjaftueshme për t'iu përgjigjur pyetjeve të mëposhtme:

- i. A janë hartuar dhe përdorur në mënyrën e duhur formularët e borxhit publik për të siguruar njohjen e plotë të kushteve të borxhit publik, duke përfshirë datën e transaksioneve të borxhit publik, shumën origjinale, kolateralin, periudhat e ripagimit, normën e

- interesit, identitetin e kreditorit, monedhën, pasqyrën e amortizimit të principalit dhe garantuesit?
- ii. A përdoret një regjistrim (i njëfishtë) i të dhënave të borxhit për të shmangur gabime dublimi, një paqëndrueshmëri raportesh si dhe për të minimizuar kostot?
  - iii. A është sistemi i numërimit të transaksioneve të borxhit dhe instrumenteve në përputhje me raportet për aktorët e jashtëm, të tilla si Banka Botërore?
  - iv. A përmbushin raportet e borxhit dhënien e informacioneve shpjeguese dhe standardet e transparencës të vendosur nga bashkësia ndërkombëtare?
  - v. A përputhen konfirmimet tregtare nga emetuesit e borxhit me regjistrimet kontabël të borxhit publik të shtetit?
  - vi. Nëse banka qendrore vepron si agjent fiskal i qeverisë në transaksionet e borxhit, a ka një auditues të pavarur që ekzaminon kontrollet e brendshme të bankës qendrore?

### 3.4 Informimi dhe Komunikimi

Kontrollet e brendshme të informacionit dhe komunikimit kanë objektivin e sigurimit të raporteve të besueshme të borxhit për zyrtarët e lartë qeveritarë, që kanë nevojë për të marrë vendime në kohë në lidhje me huamarrjen, buxhetin dhe paranë.

*Objektivi:* Përcaktimi nëse zyrtarët e qeverisë marrin informacionin e borxhit që iu duhet për të përmbushur detyrën e tyre kryejnë përgjegjësitë e tyre.

*Procedurat:* Marrja e informacionit të mjaftueshëm për t'iu përgjigjur pyetjeve të mëposhtme:

- i. A marrin informacion në kohë zyrtarët e lartë të qeverisë në lidhje me borxhin për të pasur një buxhet që përfshin një shërbim të besueshëm të borxhit?
- ii. A marrin informacion në kohë zyrtarët e menaxhimit të borxhit për pozicionin e përditshëm të parasë të qeverisë, në mënyrë që të emetojë borxhin e mjaftueshëm për të garantuar likuiditetin e qeverisë me kosto të arsyeshme?

- iii. A kanë informacion të rëndësishëm dhe të besueshëm zyrtarët e lartë të qeverisë në lidhje me borxhin për të marrë të gjitha përfitimet lidhur me reduktimin e borxhit nën iniciativën e HIPC-së?
- iv. A kanë raportet e borxhit publik të dhënat më të fundit mbi emetimet e reja, ristrukturimin e borxhit dhe borxhin të entiteteve të sponsorizuara nga qeveria e të garantuar qeveria qendrore?
- v. A janë paraqitur raportet e borxhit në përputhje me standardet e kontabilitetit, përgjithësisht të pranuar në vend dhe standardet e dhënies së informacioneve shpjeguese të adoptuara nga bashkësia ndërkombëtare?

### 3.5 Monitorimi

Monitorimi i kontrolleve të brendshme duhet të bëhet nga stafi i brendshëm i auditimit; konsulentë të jashtëm mund të thirren për të kryer rishikime kryesore të kontrolleve të brendshme.

*Objektivi:* Për të vlerësuar efektivitetin e monitorimit të aktiviteteve në vazhdim.

*Procedurat:* Të marrë informacion të mjaftueshëm për t'iu përgjigjur pyetjeve të mëposhtme:

- i. A ekzistojnë të dhëna të auditit të brendshëm të mëparshëm lidhur me transaksionet e borxhit publik? Nëse është kështu, të shqyrtohen rekomandimet e auditimeve të brendshme dhe të vërtetojnë nëse janë ndërmarrë veprimet korrigjuese.
- ii. A janë dorëzuar raportet e auditimit të brendshëm tek politikë bërësit e lartë të borxhit?
- iii. A ka qenë stafi pjesë në auditimin e brendshëm dhe raportet e menaxhimit që krahasojnë buxhetin me performancën aktuale në kushtet e huamarrjeve së borxhit publik, të lidhur me pagesat dhe shpenzimet e interesit të tij.
- iv. A ka varianca të konsiderueshme mes huamarrjes së buxhetuar dhe aktuale, pagesave, shpenzimeve të interesit, balancës së borxhit të rishikuar dhe të shpjeguar nga menaxherët e borxhit?

- v. Në qoftë se numri i transaksioneve të borxhit publik ka qenë i vogël dhe shumt e përfshira të larta, a janë zgjeruar procedurat e auditimit për të gjetur të ardhurat monetare të fondeve nga huazimet e reja në llogaritë e mjeteve monetare?
- vi. A janë monitoruar komunikimet nga kreditorët, rregullatorët, dhe palwt e tjera të jashtme për zërat kryesorë në menaxhimin e borxhit?
- vii. A është vlerësuar përshtatshmëria e aktiviteteve të kontrollit aktual kur janë vlerësuar sistemet e reja të informacionit dhe kontabilitetit që janë implementuar dhe zbatuar?
- viii. A janë përmirësuar sistemet e informacionit dhe të kontabilitetit kur vëllimi dhe kompleksiteti i transaksioneve të borxhit dhe stoku e tij janë rritur ndjeshëm?
- ix. A iu kërkohet punonjësve të "nënshkruajnë" mbi evidencën e performancës së aktiviteteve kritike të kontrollit të brendshëm?
- x. A janë hetuar menjëherë pretendimet e investitorëve dhe shkaqet e tyre?

## Shtojcë

### Fjalor i Borxhit Publik

#### Protokoll i miratuar

“**Protokoll i miratuar**” vendos kushtet e zakonshme për një riskedulim të borxhit të rënë dakord mes kreditorëve të Klubit të Parisit dhe një vendi debitor, si dhe është nënshkruar nga përfaqësuesit e vendeve kreditorë, të cilët janë të detyruar të rekomandojnë kushtet tek qeveritë e tyre. “**Protokoll i miratuar**” specifikon se cili shërbim borxhi duhet të riskedulohet dhe për çfarë periudhe. Norma e interesit për borxhin e ristrukturuar është një çështje për bisedime, që çon në një marrëveshje dypalëshe ndërmjet vendit debitor dhe çdo kreditori individual të Klubit të Parisit.

#### Borxhi dhe Reduktimi i Shërbimit të Borxhit (DDSR)

Marrëveshjet e ristrukturimit të borxhit midis shteteve sovrane dhe kreditorëve të konsorciumeve të bankave tregtare duke përfshirë një kombinim të riblerje, shkëmbimi i huadhënies bankare me një zbritje për obligacionet në të parë që ofrojnë hua me norma interesi poshtë nivelit të tregut. Në shumicën e rasteve, instrumentet e reja financiare janë të siguruara me bonot e thesarit të SHBA-së. Sipas Planit Brady të marsit 1989, këto marrëveshje janë të mbështetura me hua nga kreditorë zyrtarë.

#### Qëndrueshmëria e borxhit

Një pozicion borxhi i një vendi, ku vlera aktuale neto e borxhit në raport me eksportet dhe shërbimi i borxhit në raport me eksportet janë nën nivele specifike të caktuara të një vendi dhe shkojnë respektivisht nga 200 deri 250 për qind dhe 20 deri në 25 për qind. Matësit e borxhit përfshijnë detyrimet publike dhe borxhin e garantuar publik.

#### Analiza e Qëndrueshmërisë së Borxhit (DSA)

Një studim i ndërmarrë bashkërisht nga stafi i FMN dhe Bankës Botërore dhe vendit në fjalë në konsultim me kreditorët, në momentin e marrjes së vendimit. Mbi bazën e DSA-së, duhet të përcaktohet e drejta e vendit për mbështetje nga HIPC-ja.

### **Rritja e Mbikëqyrjes**

Sipas Nenit IV të Marrëveshjes së saj, FMN-ja monitoron progresin ekonomik të vendeve që nuk përdorin më burimet e FMN-së, por vazhdojnë të marrin lehtësime borxhi nën një marrëveshje ristrukturimi shumë vjeçare. Vendet janë autorizuar për nxjerrjen e versioneve të redaktuara të raporteve të stafit të FMN-së, për kreditorët zyrtarë dhe tregtarë të tyre.

### **Kreditë e eksportit**

Kredi që bëjnë financimin e blerjeve të veçanta të mallrave ose shërbimeve nga brenda vendit kreditor. Kreditë e eksportit përhapen nga furnizuesit e mallrave dhe janë të njohura si kredi furnitorësh; kreditë e eksportit nxirren nga banka e furnitorit dhe janë të njohur si kredi të blerësve.

### **Artikulli i Emrit të Mirë**

Ky artikull u prezantua në marrëveshjet e Klubit të Parisit në vitin 1978 për debitorët që kërkojnë lehtësim përtej periudhës së zakonshme të konsolidimit prej 12 deri në 18 muaj. Nën artikullin standard të emrit të mirë, kreditorët e Klubit të Parisit ranë dakord në parim, por pa u angazhuar, të marrin në konsideratë kërkesat e mëvonshme për lehtësimin e borxheve të favorshme për një vend që mbetet debitor në përputhje me programin e FMN-së, si dhe që ka kërkuar lehtësim të krahasueshëm të borxhit nga kreditorë të tjerë. Një përmirësim i artikullit të emrit të mirë, prezantuar për herë të parë në vitin 1983, shkon përtej artikullit standard, duke specifikuar periudhën e ardhshme të konsoliduar.

### **Grant**

Matja e lehtësive të një huaje, e llogaritur si diferencë midis vlerës nominale të huas dhe shumave të skontuara të pagesave të ardhshme të shërbimeve të borxhit që duhet të bëhen nga huamarrësi, shprehur si një përqindje e vlerës nominale të huas. Me konventë është përdorur një normë skontimi 10 %.

### **Vendet e varfra me shumë borxhe (HIPC)**

Një grup prej 41 vendesh në zhvillim, duke përfshirë edhe 32 vendet që në vitin 1993 kishin një produkt kombëtar bruto (GDP) për kokë 695 USD ose



më pak dhe vlera e borxhit ndaj eksporteve me vlerë të lartë se 220 %, kurse vlera aktuale e borxhit ndaj GDP-së është 80 % më e lartë (shih tabelën 1 më poshtë). Gjithashtu, përfshihen nëntë vendet që kanë përfitur një ristrukturim lehtësues nga kreditorët e Klubit të Parisit (ose janë potencialisht në fazën e ristrukturimit). Lista origjinale e HIPC-ve do të ndryshojë në kontekstin e zbatimit të Iniciativës HIPC, si dhe do të zgjerohet për të përfshirë më shumë vende që përballen me situata të paqëndrueshme të borxhit, madje edhe pas aplikimit të plotë të mekanizmave tradicionalë të lehtësimit të borxheve dhe se kanë hyrë në programe mbështetëse rregullimesh të Bankës Botërore/FMN-së.

### **London Club**

Një term i përdorur zakonisht për një grup të bankave tregtare që janë bashkuar për të negociuar ristrukturimin e pretendimeve të tyre kundrejt një debitori shtet. Nuk ka asnjë kornizë organizative për Klubin e Londrës krahasueshmërisht me Klubin e Parisit.

### **Moratoriumi i interesit**

Interesi për borxhin e ristrukturuar. Në Klubin e Parisit, moratoriumi i normës së interesit është negociatë dy palëshe midis vendit të huamarrjes dhe çdo kreditori individual prandaj ndryshon nga një kreditor te tjetri. Në Klubin e Londrës, ku të gjithë kreditorët mendohet të kenë ofrime fondesh me norma të krahasueshme, moratoriumi i normës së interesit zbatohet njësoj për të gjitha detyrimet e ristrukturuara sipas një marrëveshjeje të caktuar.

### **Artikulli i kombit më të favorizuar**

Marrëveshjet përfundimtare në Klubin e Parisit, që i kërkojnë debitorit të marrë lehtësime për borxhin nga kreditorët e Klubit të Parisit, në kushte jo shumë të favorshme krahasuar atyre të marra nga kreditorët e Klubit të Parisit.

### **Kushtet e Napolit**

Kushte lehtësuese për reduktimin e borxhit për vendet me të ardhura të ulëta të miratuara nga Klubi i Parisit në dhjetor 1994 dhe zbatimi mbi bazë të

parimit rast-pas-rasti. Vendet mund të marrin një reduktim të borxhit të jashtëm të pranueshme deri në 67 për qind në termat të vlerës aktuale neto.

**Tabela 1: Vendet e varfra me borxhe të mëdha: Borxhi i Jashtëm.**

Vendi	Borxhi i jashtëm total në fund të vitit 1994 (miliardë \$)	Borxh ndaj BB, FMN dhe institucioneve të tjera ndërkombëtare (në %)
Angola	8.5	1.9
Benin	1.5	52.1
Bolivia	4.2	54.4
Burkina Faso	1.0	84.7
Burundi	1.1	82.8
Kamerun	6.2	26.1
Republika e Afrikës Qendrore	0.8	73.1
Chad	0.7	79.3
Kongo	4.7	14.9
Cote d'Ivoire	13.9	24.3
Equatorial Guinea	0.2	44.9
Etiopia	4.8	44.1
Gana	4.1	65.0
Guinea	2.9	45.3
Guinea-Bissau	0.7	49.5
Guyana	1.8	34.0
Honduras	4.0	51.8

**Udhëzim për Planifikimin dhe Realizimin e një Auditimi mbi Kontrollin e  
Brendshëm të Borxhit Publik**

Kenia	6.2	44.6
Lao P.D.R.	2.0	26.2
Liberia	1.1	38.6
Madagascar	3.6	44.8
Mali	2.6	47.0
Mauritania	2.1	39.9
Mozambik	5.0	20.9
Myanmar	6.1	23.9
Nikaragua	9.0	14.6
Niger	1.5	56.3
Nigeria	28.5	16.9
Ruanda	0.9	82.8
Sao Tome dhe Principe	0.2	72.3
Senegal	3.1	56.9
Sierra Leone	0.7	45.2
Somalia	1.9	40.0
Sudan	16.6	17.0
Tanzania	6.2	42.3
Togo	1.2	55.5
Uganda	3.0	68.6
Vietnam	22.2	1.0

Jemen	5.3	22.7
Zaire	9.3	25.1
Zambia	4.9	40.8

*Burimi: Sistemi i Raportimit të Debitorëve të Bankës Botërore dhe vlerwime tw stafit tw FMN-së*

### **Vlera Aktuale Neto(NPV) e Borxhit**

Shuma e të gjitha detyrimeve të ardhshme të shërbimit të borxhit ekzistues (interesi plus principal), e skontuar me normën e interesit të tregut. Nëse norma e interesit për një hua është më e ulët se norma e tregut, NPV-ja e rezultuar e borxhit është më e vogël se vlera e saj nominale, diferencë që reflekton elementin Grant.

### **Borxhi i Pakonsoliduar**

Ky është borxhi që tërësisht ose pjesërisht është i përjashtuar nga ristrukturimi dhe duhet të paguhet në terma të afërta me kushtet origjinale.

### **Kreditorët Zyrtarë**

Huadhënësit e sektorit publik. Disa janë shumëpalësh, të përbërë nga institucionet financiare ndërkombëtare si Banka Botërore. Të tjerët janë bilateral, duke qenë agjencitë e qeverive individuale, përfshirë bankat qendrore.

### **Paris Club**

Ky është forum në të cilin miratohen ristrukturime të borxhit nga kreditorët zyrtarë që nga viti 1956. Tipari i përbashkët i vendeve pjesëmarrëse kreditore është se ata kanë një sistem të sigurimit të kreditit të eksportit, për shkak se lloji kryesor i pretendimit të ristrukturuar sipas Klubit të Parisit është për të garantuar (ose siguruar) kreditë e eksportit. Kryetari i Klubit dhe një sekretariat i vogël vijnë nga Thesari i Francës.

## **Borxhi i garantuar publikisht**

Detyrimi i jashtëm i një debitori privat, garantuar për t'u shlyer nga një subjekt publik.

## **Klauzola Pull-back**

Kjo klauzolë në marrëveshjen e ristrukturimit të borxhit thotë së është rënë dakord për "pavlefshmëri" nëse veprimet e caktuara janë ndërmarrë para datave të veçanta.

## **Marrëveshjet e Gatishmërisë**

Një mirëkuptim ndërmjet FMN-së dhe një vendi anëtar, që blerjet të bëhen sipas kësteve të kredive të atij vendi, objekteve deri në një sasi të rënë dakord gjatë një periudhe të specifikuar - zakonisht 12-18 muaj. Burimet e FMN-së janë vënë në dispozicion sipas marrëveshjeve të gatishmërisë në këste dhe në mënyrë të ngjashme, kushtet duhet të plotësohen në lidhje me politikën e kredisë, qeveria apo huamarrësi nga sektori publik, politikat e tregtisë së jashtme dhe përdorimi i kredive të huaja.

## **Ruajtja e statusquo**

Kjo është një marrëveshje e përkohshme midis vendit debitor dhe bankave tregtare kreditore të tij, që pagesat e principalit të borxhit afatmesëm dhe afatgjatë duhet të shtyhet dhe se detyrimet afatshkurtra duhet të shlyhen për një kohë më të gjatë, në pritje të marrëveshjes mbi një riorganizim të borxhit. Objekti është që të krijojë mundësi të vazhdueshme të debitorit për një minimum të tregtimit të lidhur me financimin ndërsa negociatat zhvillohen dhe për të parandaluar tërheqjen befas të bankave dhe të pasojave në kurriz të të tjerëve.

## **Kushtet e Torontos**

Kushtet e veçanta të ristrukturimit për kushtet që ishin në fuqi nga tetor i vitit 1988 deri në dhjetor 1991.

### Artikulli i Transferimit

Një dispozitë që angazhon qeverinë debitore për të garantuar transferimin e menjëhershëm dhe të pakufizuar të shkëmbimit valutor në të gjitha rastet në të cilat sektori privat paguan kundër partin e monedhës vendase për shërbimin e borxhit të saj ndaj kreditorëve të Klubit të Parisit.

### Bibliografia

Bank for International Settlements, International Monetary Fund, Organization for Economic Co-operation and Development, and World Bank. *Debt Stocks, Debt Flows and the Balance of Payments*, 1994.

The Canadian Institute of Chartered Accountants. *Indicators of Government Financial Condition*, 1997.

Federal Reserve System, Board of Governors. *Trading and Capital Market Activities Manual*, 1999.

International Monetary Fund. *Official Financing for Developing Countries*. Dhjetor 1995.

International Monetary Fund. *Debt Relief for Low-Income Countries*, The HIPC Initiative, Pamphlet Series Nr. 51, 1999.

INTOSAI , Internal Controls Committee. *Guidelines for Internal Control Standards*, Qershor 1992.

INTOSAI International Journal of Government Auditing, “*Recognizing Fraud Indicators*,” Prill 1999.

INTOSAI, Public Debt Committee. *Guidance on Definition and Disclosure of Public Debt*.

INTOSAI, Public Debt Committee. *Guidance on the Measurement and Identification of Actual and Contingent Public Debt*, 1999.

KLEIN, Thomas. *External Debt Management: An Introduction*, World Bank Technical Paper 245, 1994.

Standard & Poor's, "Sovereign Credit Ratings: A Primer." CreditWeek, 16 Prill 1997.

United Nations Development Programme. *Debt Management*, Nëntor 1997.

United Nations Development Programme. *Debt and Sustainable Human Development*, Technical Advisory Paper Nr. 4, Maj 1999.

United States General Accounting Office. *Standards for Internal Control in the Federal Government*, GAO/AIMD-00-21.3.1, Nëntor 1999.

United States General Accounting Office. *Federal Information Systems Controls Audit Manual*, GAO/AIMD-12.19.6, Janar 1999.

United States General Accounting Office. *Status of the Heavily Indebted Poor Countries Debt Relief Initiative*, GAO/NSIAD-98-229, Shtator 1998.

World Bank. *Financial Flows and the Developing Countries*, çdo katër muaj.

World Bank. *Global Develo*

*pment Finance*, vjetore.





# **ISSAI 5411**

## **Indikatorët e Borxhit**



## **Përmbajtja**

### **1. Hyrje**

### **2. Indikatorë Ekspozimi**

2.1 Indikatorë të lidhur me PBB-në

2.2 Indikatorë të Lidhur

### **3. Indikatorë Qëndrueshmërie**

### **4. Indikatorë Financiar të Borxhit**

4.1 Risku i tregut

4.2 Risku i Kredisë

4.3 Risku i Reputacionit

### **5. Konsiderata Përfundimtare**

### 1. Hyrje

Për të studiuar performancën e borxhit publik përdoren tre lloje indikatorësh. Në grupin e parë, përfshihen indikatorë, të cilët masin riskun që gjenerohet mbi borxhin publik nga kushtet aktuale ekonomike. Grupi i dytë vlerëson aftësinë e qeverisë për t'u përballur me kontigjenca të së ardhmes, duke marrë në konsideratë disa rrethana të caktuara të pritshme. Së fundi, ekzistojnë edhe indikatorë financiarë, të cilët tregojnë performancën e tregut të detyrimeve.

Çdo lloj indikator ka një tipar dallues, që e bën të pamundur gjykimin mbi to në mënyrë të ndarë. Së pari, analiza e ekspozimit nënkupton nevojën për të krijuar indikator që masin dhe parandalojnë çdo situatë e cila vë në vështirësi pagimin e borxhit nën rrethana të zakonshme. Këta indikatorë janë zakonisht statik. Ata paraqesin gjendjen mbizotëruese dhe nuk lejojnë ravijëzime të perspektivave afatmesme. Gjithashtu, është thelbësore të mbikëqyret në mënyrë të vazhdueshme dhe dinamike aftësia paguese e borxhit dhe qëndrueshmëria, si dhe të simulohet performanca dinamike e borxhit në skenarë të kundërt. Për të arritur këtë objektiv, përdoren matës qëndrueshmërie, qëllimi i të cilave është të analizojnë nëse është e mundur për qeverinë të ruajë të njëjtin pozicion fiskal, apo nëse janë të nevojshme rregullime për të mbajtur çdo indikator të pasigurisë nën kontroll.

Roli i SAI-t në uljen e paqëndrueshmërisë fiskale të qeverisë mund të konsistojë në promovimin e praktikave më të mira lidhur me politikat e menaxhimit të borxhit publik. Këto përfshijnë gjenerimin e informacionit të përshtatshëm dhe përdorimin e indikatorëve të njëjtë me ata të konsideruar në këtë analizë.

Ky material ka për qëllim të analizojë dhe të përshkruajë indikatorët e ekspozimit, indikatorët e qëndrueshmërisë dhe indikatorët financiarë më të njohur, qëllimin e zbatimit (përdorimit) të tyre, si dhe përfitimet në politikat e menaxhimit të borxhit publik prej tyre. Shembuj të lidhur me eksperiencën Meksikane në lidhje me shumicën e indikatorëve të analizuar dhe përllogaritjet e tyre janë përfshirë në Shtojcë.

### 2. Indikatorët e Ekspozimit

Për shkak të krizës monetare që kapi disa ekonomi tregu në zhvillim gjatë dekadës së fundit të shekullit XX, studimi dhe analiza e paqëndrueshmërisë fiskale dhe marrëdhënia e tyre me nivelin e borxhit janë kthyer në çështje prioritare për agjendën e politikave ekonomike. Institucionet ndërkombëtare kanë propaganduar rëndësinë e kontrollit të variablave që mund të kërcënojnë qëndrueshmërinë e borxhit. Në këtë kuadër, Fondi Monetar Ndërkombëtar (FMN) ka zbatuar një program shumëplanësh në mënyrë që të përcaktojë nëse një vend është i cenueshëm nga këto kriza dhe, nëse po, në çfarë mase. Ekonomitë e tregut në zhvillim, ato ku rritja varet kryesisht nga financimi i jashtëm dhe flukset e tjera të kapitalit, janë veçanërisht të ndjeshme ndaj ndryshimeve të sjelljes së investitorëve, për këtë arsye, FMN në punën e saj i kushtoi vëmendje të veçantë vlerësimit të ekspozimit.

Puna më e madhe e kryer nga institucionet ndërkombëtare në lidhje me pasigurinë përfshin përmirësime të cilësisë së të dhënave dhe transparencën. Disponueshmëria e të dhënave të përshtatshme dhe të plota mbi rezervat ndërkombëtare, borxhin e jashtëm dhe flukset e kapitalit rrit aftësinë për të identifikuar ekspozimin, duke i dhënë hartuesve të politikave kohë të mjaftueshme për të marrë masa korrigjuese. Në të njëjtën kohë, FMN-ja ka përmirësuar aftësinë e saj për të analizuar të dhënat themelore nëpërmjet përcaktimit të disa prej vlerave kritike të këtyre indikatorëve, si dhe me kryerjen e testeve të stresit apo duke përdorur modele të sistemeve të lajmërimit paraprak.

Si rrjedhojë, FMN-ja thekson se është thelbësore për çdo vend që të jetë i vetëdijshëm për rëndësinë e indikatorëve të borxhit dhe të performancës fiskale.

Indikatorët e ekspozimit përfshijnë sektorin publik, sektorin financiar, familjet dhe firmat. Kur ekonomitë janë nën presion, një çekuilibër në një sektor të caktuar mund të përhapë probleme në sektorë të tjerë të ekonomisë. Kështu, pasiguria në lidhje me deficitin publik mund të sjellë aktivitete spekulative lidhur me kurset e këmbimit, ose të minojë besueshmërinë e bankave që posedojnë tituj të borxhit publik, duke bërë të shpërthejë një krizë në sektorin financiar.

Ndër indikatorët që institucionet financiare ndërkombëtare konsiderojnë veçanërisht të rëndësishëm dhe që duhen mbajtur nën vëzhgim, mund të veçojmë:

- Indikatorë të borxhit; duke përfshirë maturimin, skedulet e pagesave, ndjeshmërinë ndaj normave të interesit dhe komponentët e borxhit në monedhë të huaj.

Raportet e borxhit të jashtëm ose të eksporteve ndaj PBB-së janë indikator të dobishëm për të përcaktuar rritjen e borxhit dhe mundësitë e pagesave. Në rastin e një borxhi të konsiderueshëm të sektorit publik, lidhja midis borxhit dhe të ardhurave tatimore është gjithashtu e rëndësishme për të matur aftësitë e vendit për pagimin e tij.

- Indikatorët mbi mjaftueshmërinë e rezervave janë shumë të rëndësishëm për të vlerësuar aftësinë e një vendi për të shmangur krizat e likuiditetit. Lidhja midis rezervave dhe borxhit afatshkurtër është një parametër kyç për të vlerësuar ekspozimin e vendeve me një qasje të konsiderueshme – edhe pse ende të kufizuar - në tregjet e kapitalit.
- Indikatorët e mirëqenies financiare përdoren për të vlerësuar pikat e forta dhe dobësitë e sektorit financiar të vendit. Ata përfshijnë kapitalizimin e institucioneve financiare, cilësinë e aktiveve dhe pozicionet jashtë - bilancit, përfitueshmërinë dhe likuiditetin, si dhe ritmin e rritjes së kredive dhe cilësinë e tyre. Ata përdoren për të vlerësuar ndjeshmërinë e sistemit financiar ndaj riskut të tregut, për shembull, luhatja e normave të interesit dhe të kursit të këmbimit.
- Duke pasur parasysh efektet e krizës globale 2008 - 2009, qeverive kombëtare iu është dashur të shpëtojnë sektorë të ndryshëm të ekonomisë, duke përfshirë atë financiar, pavarësisht nëse shteti ka apo jo një detyrim ligjor për të siguruar fonde për të përballuar këto kontigjenca, apo thjesht sepse rrethanat e detyrojnë atë të veprojnë kështu. Detyrimet e kushtëzuara mund të çojnë në rritje të mëdha të borxhit publik.

Për të përmbushur këto nevoja, institucionet ndërkombëtare, qeveritë dhe sektori akademik, kanë zhvilluar propozime të ndryshme për të adresuar

çështjen e menaxhimit të ekspozimit. Indikatorët më të njohur për këtë çështje janë si vijon:

## 2.1 Indikatorë të lidhur me PBB-në

Mbas punimit të Blanchard-it (1990)<sup>1</sup> dhe për shkak të vështirësive për të përdorur indikator të tjerë, rëndom vihet re në literaturën e specializuar, që indikator i më i përdorur përgjithësisht është rritja e raportit të borxhit ndaj PBB-së. Ky indikator mat nivelin e borxhit në lidhje me aktivitetin ekonomik të vendit. Ai supozon se të gjitha burimet e PBB-së janë në dispozicion për financimin e barrës së borxhit, fakt i cili nuk është domosdoshmërisht i vërtetë. Megjithatë, ky indikator është i njohur si një nga më të rëndësishmit për të matur shkallën e borxhit, duke kuptuar aftësinë paguese të qeverisë. Gjithashtu, disa indikator të tjerë janë vendosur duke përdorur kriterin e borxhit në raport me PBB-në. Disa prej tyre përpiqen të masin pagesat e interesit apo shumën e borxhit në lidhje me nivelet e ndryshme të të ardhurave. Raportet kryesore që përdorin këtë koncept për vlerësimin e borxhit janë të njohur si Indikatorët e Borxhit Total. Disa prej këtyre i referohen përbërjes së borxhit, që është shuma e detyrimeve të jashtme dhe të brendshme, fikse, të ndryshueshme dhe fraksionet e detyrimeve reale, si dhe shuma e borxhit afatshkurtër, afatmesëm dhe afatgjatë. Këta janë indikator të dobishëm për të përcaktuar ecurinë e borxhit dhe aftësinë paguese; ata gjithashtu japin sinjale të caktuara në lidhje me përkeqësimin apo përmirësimin e pozitës së qeverisë.

## 2.2 Indikatorë të Lidhur

### • Teprica e Borxhit/Të Ardhurat të Brendshme Buxhetore

Ky indikator mat nivelin e borxhit në lidhje me kapacitetin pagues të qeverisë. Ai tregon numrin e viteve të nevojshëm për të paguar tepricën totale të borxhit. Një raport konstant i borxhit ndaj PBB-së mund të prodhojë rezultate të ndryshme, duke pasur parasysh se ky raport reflekton madhësinë e vendit duke treguar mundësitë e qeverisë për të mbledhur të ardhurat në krahasim me barrën e borxhit.

### • Shërbimi i Borxhit /Të Ardhurat të Brendshme Buxhetore

<sup>1</sup> Blanchard, Oliver J.(1990), "Suggestions for a new set of fiscal indicators", OECD Working Paper Nr.79.

Ky indikator mat aftësinë e qeverisë për të paguar shërbimin e borxhit me burime të brendshme. Shërbimi i borxhit është shuma e interesit dhe kapitalit.

- **Vlera Aktuale/Të Ardhurat Buxhetore të Brendshme**

Ky indikator mat koston aktuale të shërbimit të borxhit krahasuar me kapacitetin pagues të qeverisë

- **Interesat/PBB**

Ky indikator tregon se sa është barra e interesave për vendin. Ai gjithashtu mund të interpretohet si mundësia e vendit për t'u përballur me shpenzimet joproductive.

- **Interesat/Të Ardhurat Buxhetore të Brendshme**

Ky indikator mat kostot financiare si përqindje e të ardhurave tatimore. Ky raport përdoret në përgjithësi si një masë e tolerancës së të ardhurave publike ndaj një rritje të shpenzimeve joproductive.

Sidoqoftë, të gjithë këta indikatorë janë statik, sepse ata kanë të bëjnë me një periudhë të caktuar dhe zakonisht është më i dobishëm vëzhgimi i tyre në mënyrë dinamike. Kjo nënkupton ekzistencën e një korrelacioni midis normave të interesit dhe variablave makroekonomik. Studimi i dinamikës së indikatorëve na lejon të analizojmë cilat marrëdhënie verifikohen midis këtyre variablave me kalimin e kohës. Indikatorët bazë janë plotësuar me variablat makroekonomie, në mënyrë që të parashikohen ekspozimet nga këndvështrime të tjera. Disa nga indikatorët që përdoren shpesh së bashku me të lartpërmendurit jepen në vijim:

- **Borxhi i Jashtëm/Eksporte**

Ky raport mat nivelin e borxhit të huaj, si një përqindje e eksporteve të mallrave dhe shërbimeve. Ai tregon nivelin e barrës së borxhit mbi eksportet ose aftësinë e blerjes së monedhave. Ky raport duhet të përdoret së bashku me shërbimin e borxhit si përqindje të eksporteve; një raport krahasimi i shpenzimeve joproductive me rezervat në monedhë të huaj.



### • Rezervat Ndërkombëtare Neto/Borxhi i Jashtëm

Ky raport tregon sa herë detyrimet e jashtme tejkalojnë rezervat. Ky raport zakonisht shoqërohet me borxh të huaj, si një përqindje e ritmit të akumulimit të rezervave. Nëse jemi në këtë rast, interpretohet si koha e nevojshme për të paguar borxhin e huaj aktual, duke mbajtur një ritëm konstant akumulimi.

### • Amortizimi/Pagesat e Borxhit të Jashtëm

Ky raport mat nivelin e amortizimit të borxhit si raport i pagesës së borxhit të jashtëm. Ky indikator, i përshkruar si një raport ciklik, tregon se kur një vend rifinancion borxhin e tij me emetim të ri. Nëse ky raport tejkalon 100, borxhi nuk është rifinancuar me borxh të ri.

Për më tepër, nuk ka konsensus midis organizatave ndërkombëtare në lidhje me vendosjen e niveleve minimale të pranueshme për këta indikatorë.

Tabela e mëposhtme paraqet nivelet minimale të sugjeruara për vendet në zhvillim, të ofruara nga dy institucione të ndryshme ndërkombëtare:

Nivelet Minimale të Sugjeruara

Indikatorë ekspozimi	IDF*	FMN**
Shërbimi i Borxhit /Të Ardhurat	28%-63%	25%-35%
VA i borxhit/ Të Ardhurat	88%-127%	200%-300%
Interes/ Të Ardhurat	4.6%-6.8%	7%-10%
Borxh/PBB	20%-25%	25%-30%
Borxh/ Të Ardhurat	92%-167%	90%-150%

\* *Debt Relief International: "Key Aspects of Debt Sustainability Analysis", 2007.*  
 \*\* *FMN, Foreign Affairs Department: Technical Note "Vulnerability Indicators", April 30, 2003.*

### **3. Indikatorët e Qëndrueshmërisë**

Indikatorët e borxhit publik na japin një qasje të parë në lidhje me qëndrueshmërinë e tij. Këto raporte janë indikatorë *ex-post*, që ofrojnë fakte historike. Në të kundërt, indikatorët *ex-ante* na japin informacion lidhur me përmasat e rregullimit fiskal. Në literaturën e specializuar, një propozim i zakonshëm ka qenë përdorimi i indikatorëve që në mënyrë indirekte ruajnë konstant borxhin në raport me PBB. Megjithatë, një nga problemet më serioze është natyra e tyre diskrecionale: nivelet korresponduese mund të rezultojnë tepër të lartë ose të ulët dhe këta indikator nuk japin asnjë lloj kriteri për ta përcaktuar atë. Prandaj, është e nevojshme të merren parasysh këta indikator së bashku me indikatorët e borxhit publik.

Gjatë dekadave të fundit, disa faktorë politikë kanë nxitur projektimin dhe përdorimin e indikatorëve të qëndrueshmërisë fiskale. Barra e madhe e shërbimit të borxhit mbi buxhetet e disa vendeve, përveç presioneve të përkohshme mbi shpenzimet operative, vështirëson shumë rregullimet fiskale të bazuara ekskluzivisht në veprimet politike diskrecionale, duke bërë që borxhi publik dhe pagesa përkatëse e interesit të kthehen në një problem strukturor në vendet me deficite të vazhdueshme. Në këtë kontekst, (u bë gjithnjë e më e qartë) nevoja për përdorimin e indikatorëve për të kontrolluar dhe analizuar kapacitetet e vendeve për t'u përballur me kontratat e reja të borxhit para se të mund të lindin probleme të qëndrueshmërisë. Duke qenë se vendimet aktuale fiskale imponojnë angazhime afatgjata, indikatorët e qëndrueshmërisë fiskale kërkojnë të përshkruajnë aspektet ndër-kohore të financave publike, duke u bazuar tek informacioni i disponueshëm vit për vit. Për më tepër, lidhja midis agregateve fiskal nga një vit në tjetrin përforcohet përmes balancave fiskale, si dhe midis këtyre dhe variablave të rezervave. Prandaj, borxhi publik neto përfaqëson akumulimin e deficiteve fiskale të mëparshme, ndërsa shpenzimet e ardhshme që korrespondojnë me pagesat e interesit të nivelit të rezultuar të borxhit publik janë të përfshira në bilancin e pritshëm buxhetor. Në përputhje me rrethanat, cekuilibrat sistematikë fiskalë do të përkthehen në presion të ardhshëm (shpenzimet e interesit), i cili do të kontribuojë në akumulimin e borxhit të ri.

Prandaj, zhvillimi i indikatorëve të qëndrueshmërisë ka qenë tradicionalisht i mbështetur në modele që në mënyrë eksplicite (të qartë, të hapur) konsiderojnë këto lidhje midis rezervave fiskale dhe flukseve. Marrëdhënia ndër kohore midis bilancit fiskal, borxhit publik dhe pagesës së interesave shprehet kështu:

$$D_{t+1} = D_t(1 + r_t) + BP_t$$

ku  $D_t$  është borxhi publik gjatë periudhës  $t$ ,  $r_t$  është norma e interesit të borxhit dhe  $BP_t$  është bilanci primar fiskal.

Në bazë të këtij raporti, kushti themelor për qëndrueshmërinë shfaqet, duke krijuar një marrëdhënie logjike midis variablave të ndryshme të politikave, pra, mes rritjes së borxhit, rritjes së PBB-së dhe deficitit primar, duke pasur parasysh një normë të caktuar interesi. Studimet e hershme kërkimore mbi këtë temë janë bazuar në këtë kusht në mënyrë që të propozohen indikatorë në përputhje me parimin e qëndrueshmërisë fiskale. Indikatorët kryesorë janë renditur më poshtë:

- **Indikator i Konsistencës Fiskale**

Një nga studimet pioniere u realizua nga Blanchard (1990)<sup>2</sup>, kur ai propozoi një indikator të qëndrueshmërisë që merr parasysh konsistencën e politikave aktuale tatimore, ndërkohë që mban konstant raportin e borxhit ndaj PBB-së. Ky është indikator i hendekut tatimor, i cili mat diferencën midis barrës ekzistuese fiskale dhe barrës fiskale "të qëndrueshme" dhe shprehet si më poshtë:

$$t_n^* - t = \frac{\sum^n g}{n} + (r - q)d^* - t$$

ku  $t_n^*$  është barra fiskale që supozohet të jenë konstante gjatë një periudhe prej  $(n)$  vitesh, raporti i borxhit ndaj PBB-së është niveli  $d^*$ ,  $g$  janë shpenzimet,  $r$  është norma e interesit dhe  $q$  është norma e rritjes së PBB-së.

Në këtë kuptim, ky indikator paraqet nivelin tatimor që kërkohet për të stabilizuar raportin Borxh/PBB, duke pasur një nivel shpenzimesh, një

---

<sup>2</sup> Blanchard, Oliver J., *op. cit*

mënyrë rritje të PBB-së dhe një bilanc borxhi fillestar. Nëse marrëdhënia është negative, indikator tregon se presioni tatimor i ekonomisë është shumë i ulët për stabilizimin e raportit të borxhit ndaj PBB-së.

Një mënyrë alternative për të analizuar të njëjtin kufizimin në kohë - që nuk privilegjon vlerësimin e instrumenteve duke u bazuar vetëm në politikën fiskale - është nëpërmjet indikatorit të gap-it (hendekut) primar. Ky instrument tregon balancën primare të kërkuar për të stabilizuar raportin Borxh/PBB, duke ditur parashikimin e trajktoreve të normës reale të interesit dhe PBB. Prandaj, ky indikator paraqet diferencën midis vlerës së ardhme primare të bilanceve që duhen për të stabilizuar raportin borxh/PBB dhe balancën primare fillestare.

- **Indikator i Buiter-it**

Nga ana tjetër, Buiter (1985)<sup>3</sup> propozon një indikator që gjithashtu kërkon të llogarisë hendekun midis bilancin primar të qëndrueshëm dhe bilancit primar efektiv, ku kushti i qëndrueshmërisë përcaktohet duke filluar nga një koncept më i gjerë i pasurisë neto sesa ai nënkuptuar në raportin Borxh/PBB. Kështu, indikator i Buiter e përkufizon këtë hendek si më poshtë:

$$b^* - b_t = (r - q)w_t - b_t$$

ku  $b^*$  është raporti Borxh/PBB i qëndrueshëm,  $b$  është raporti Borxh/PBB,  $w_t$  është vlera neto reale e pasurisë së qeverisë si një përqindje e PBB-së,  $r$  është norma e interesit dhe  $q$  është norma e rritjes së produktit.

Një vlerë pozitive e indikatorit tregon se bilanci aktual primar është shumë i ulët për të stabilizuar vlerën neto të pasurisë ndaj PBB-së. Kështu, ky indikator përkufizon politikën e taksave si të qëndrueshme në qoftë se ajo lejon mbajtjen e pasurisë neto të qeverisë në një kuptim *ex-ante*. Megjithatë, përdorimi praktik i këtij indikator, është i kufizuar nga çështje metodologjike dhe probleme të matjes.

Një matje e saktë e pasurisë neto të qeverisë duhet të përfshijë një grup elementesh, përcaktimet sasiore praktike të të cilave janë shumë të vështira.

---

<sup>3</sup> Buiter, Willem H., (1985), "A Guide to Public Sector Debt and Deficits", *Economic Policy, Vol.1 (Nëntor)*, fq.13-79

Ndër aktivet duhet të përfshihen, jo vetëm kapitali financiar dhe real, por edhe tokat dhe mineralet, si dhe vlera aktuale e tatimeve të ardhshme (duke përfshirë edhe kontributet e sigurimeve shoqërore), përveç të tjerave edhe më të vështira për t'u përcaktuar sasinë. Për më tepër, detyrimet duhet të përfshijnë jo vetëm borxhin e drejtpërdrejtë publik, por edhe elemente si vlera aktuale e shpenzimeve të ardhshme për sigurimet shoqërore dhe përfitime të tjera, si edhe vlerën e rregulluar të bazuar në riskun e një serie detyrimesh të paparashikuara dhe me përlllogaritje të vështirë.

- **Indikatori i gap-it (hendekut) primar afatshkurtër**

Një indikator tjetër i përdorur zakonisht është indikatori i gap-it primar afatshkurtër, i cili ofron nivelin e bilancit primar të nevojshëm për të stabilizuar borxhin në raport me PBB-në:

$$BP^* - BP = (r_t - n_t)b - BP$$

ku  $BP^*$  është bilanci primar i nevojshëm për të stabilizuar borxhin,  $BP$  korrespondon me bilancin primar mbizotërues,  $r$  është tendenca e normës reale të interesit,  $n$  është norma e rritjes së popullsisë dhe  $b$  është raporti Borxh/PBB.

Nëse bilanci primar i përhershëm tejkalon bilancin aktual primar, intenerari primar është pozitiv. Kjo do të thotë që politika fiskale nuk është e qëndrueshme, sepse ajo tenton të rrisë raportin e borxhit ndaj PBB-së. Në të kundërt, kur bilanci primar i përhershëm është më i ulët sesa bilanci aktual primar, politika fiskale tenton për të reduktuar borxhin në raport me PBB-në.

- **Deficiti Primar Makro i rregulluar**

Ky indikator u propozua nga Talvi dhe Végh (2000)<sup>4</sup>. Përkufizimi i tij ishte i motivuar nga luhatshmëria e lartë e variablave makroekonomike të cilat bënin që deficitin të ndryshonte rreth vlerës së pritshme makroekonomike në kushte normale. Autorët propozojnë të llogaritet bilanci primar i rregulluar nga luhatjet në variabla makroekonomikë, një parashikim vlere të mundshme afatgjatë. Ideja themelore e këtij indikatori është të krahasojë bilancin

<sup>4</sup> Talvi, E. and C.Végh (2000), "The fiscal policy sustainability: a basic framework, How to solve a puzzle?: new sustainability indicators", Uashington.

makroekonomik me parashikimet e vlerave aktuale. Indikatori përkufizohet si më poshtë:

$$I_t^M = \frac{(r - g)}{1 + g} + b_{t-1} + d_t^M$$

ku  $r$  është norma reale e interesit për analizën,  $g$  paraqet rritjen reale të vitit të analizuar, dhe  $d_t^M$  është balanca primare makroekonomike e rregulluar. Mungesa e leverdshmërisë së këtij indikatori qëndron në domosdoshmërinë për të krijuar "situatën normale të një ekonomie".

- **Indikatori i Pozicionit Fiskal të Qëndrueshëm**

Në një punë të kohëve të fundit, Croce dhe-Juan Ramón (2003)<sup>5</sup> paraqesin një indikator të pozicionit fiskal të qëndrueshëm për të plotësuar analizën e lidhur me indikatorët e qëndrueshmërisë tradicionale duke përdorur një metodologji e cila në mënyrë eksplicite vlerëson reagimin e autoritetit tatimor, kur variablat, lidhur me qëndrueshmërinë e borxhit, ndryshojnë me kalimin e kohës. Për të arritur këtë, u krijua një indikator i qëndrueshmërisë: indikatori i qëndrueshëm i pozicionit fiskal (PFS, sipas inicialeve të saj në spanjisht), i cili në mënyrë eksplicite (të qartë) shton një funksion të reagimit të autoritetit fiskal dhe variacioni i të cilit mundëson të vlerësohet se si politika fiskale ka reaguar sa herë që kushtet kanë ndryshuar. Funksioni reagues i autoritetit fiskal përcaktohet si raporti midis hendekut të bilancit primar efektiv dhe bilancit primar të qëndrueshëm (ose qëllimi), si dhe me raportin e borxhit ndaj PBB-së. Nëse analizojmë këta indikatorë statistikiisht, mund të shihen si bashkëplotësues të indikatorëve të diskutuar tashmë dhe shpjegojnë se si të ardhurat dhe shpenzimet e politikave (të cilat përcaktojnë bilancin primar) po theksohen për të krijuar një konvergjencë të raportit të borxhit ndaj PBB-së, me një qëllim *ex-ante* të qëndrueshëm. Në anën tjetër, nëse interpretohet në mënyrë dinamike, ky raport na tregon se autoriteti tatimor ka reaguar nga viti në vit (përmes risive në politikat e tij fiskale), duke u përballur me variacione në hendekun ekzistues midis nivelit të borxhit dhe nivelit të qëndrueshëm.

---

<sup>5</sup> Croce, E. and V.H. Juan-Ramón (2003), "Assessing Fiscal Sustainability: A Cross-Country Comparison", IMF Working Paper 03/145, Uashington, D.C. FMN

Për të kuptuar efektin në nivelin e bilancit primar të kërkuar për stabilizimin e raportit të borxhit/PBB të prodhuar nga variacionet në kushtet afatgjata makroekonomike, funksioni i reagimi krahasohet me evolucionin e kushteve që përcaktojnë qëndrueshmërinë e borxhit/PBB, që është marrëdhënia midis normës së interesit afatgjatë dhe kursit të PBB-së gjatë rritjes. Kështu sa mw e lartë të jetë norma e interesit afatgjatë në lidhje me normën e rritjes së PBB-së, aq më i lartë do të jetë suficiti i kërkuar për të stabilizuar raportin borxh/PBB dhe anasjelltas. Pra indikatorin e propozuar është:

$$I_t^{PFS} = (\beta_t - \lambda_t) = \frac{1 + r_t}{1 + g_t} - \frac{BP_t - BP^*}{b_{t-1} - b^*}$$

ku  $\beta$  është marrëdhënia mes normës reale të interesit ( $r$ ) dhe normës së rritjes së PBB-së ( $g$ ) dhe  $\lambda$  është funksioni i reagimit të politikës fiskale, i përcaktuar si shkaku i gap-it midis bilancit primar efektiv (BP) në lidhje me bilancin primar të qëndrueshëm apo qëllimi BP (\*) dhe gap-it aktual mes raportit të borxhit/PBB prej periudhës së fundit ( $b$ ) tek raporti borxh/PBB i qëndrueshëm ose qëllimi ( $b^*$ ).

Kështu, në qoftë se raporti borxh/PBB në periudhën e fundit është më i lartë sesa qëllimi, ai do të shkojë drejt  $b^*$  nëse, dhe vetëm nëse

$$|\beta_t - \lambda_t| < 1$$

Prandaj, në terma statik, një vlerë më e madhe se ose e barabartë me 1 nënkupton që autoritetin fiskal ka një politikë fiskale në kundërshtim me konvergencën e borxhit/PBB-së të qëndrueshëm; një vlerë më pak se 1 tregon se pozicioni fiskal është në përputhje me kushtet e nevojshme për të siguruar qëndrueshmërinë. Edhe pse PFS-të mund të ndryshojnë nga njëra periudhë në tjetrën për shkak të ndryshimeve në variablat e përfshira në përcaktimin e qëndrueshmërisë (norma e rritjes, norma e interesit, bilanci i borxhit), supozohet se ata janë ekzogjen nga autoriteti fiskal dhe shansi i tij për të përshtatur pozicionin fiskal është nëpërmjet variacioneve në gap-in e bilancit primar.

- **Indikator i vlefshmërisë së valutës**

Ky indikator u propozua nga Calvo, Izquierdo dhe Talvi (2003)<sup>6</sup>. Supozimi fillestar është që luhatshmëria e variablave të flukseve të kapitalit është më e lartë se ajo e variablave makroekonomike. Prandaj, një element thelbësor për qëndrueshmërinë e borxhit është përbërja e tij e krahasuar me përbërjen e prodhimit industrial (mallrave të tregtueshme dhe jo të tregtueshme). Ky indikator krahason raportin e borxhit të jashtëm me të brendshmin me proporcionin e mallrave të tregtueshme me mallrat e pa tregtueshme në ekonomi:

$$b = \frac{B + eB^*}{y + ey^*} \quad (a)$$

ku  $b$  është raporti borxh/PBB,  $B$  është borxhi në terma të mallrave jo të tregtueshme,  $e$  është lloji i këmbimit real,  $B^*$  është borxhi në terma të mallrave të tregtueshme,  $y$  PBB i mallrave të pa tregtueshme dhe  $y^*$  PBB i mallrave të tregtueshme.

Një rast veçanërisht relevant për përdorimin e këtij indikator i ndodh kur:

$$\frac{B/eB^*}{y/ey^e} = 1 \quad (b)$$

Kjo ndodh nëse përbërja e borxhit dhe prodhimi janë në përputhje të përkryer. Kur shfaqet ky kusht, variacionet në kursin e këmbimit nuk kanë efekte në qëndrueshmërinë fiskale duke nënkuptuar një raport konstant borxh/PBB. Nga ana tjetër, kur vlera është më afër 0 se 1, atëherë është në gradë (nivel) të lartë ndjeshmëria e pozicionit fiskal ndaj luhatjeve në kursin real të këmbimit. Prandaj, për të llogaritur indikatorin (a) është e nevojshme të përcaktohet (b), pra, indikator i për t'u vlerësuar është:

$$\frac{B/eB^*}{y/ey^e} = 1 = I \quad (0 \leq I \leq 1)$$

---

<sup>6</sup> Calvo, G.A., A. Izquierdo and E. Talvi (2003), "Sudden Stops, the Real Exchange Rate, and Fiscal Sustainability: Argentina's Lessons", NBER Working Paper, No.9828, Cambridge



## • Indikator i Qëndrueshmërisë Fiskale me Kufizime Afatgjata

Qëndrueshmëria e borxhit është një çështje prioritare në diskutimet aktuale të politikave ekonomike. Megjithatë, borxhi dhe indikatorit fiskalë të qëndrueshmërisë dështojnë sepse ata nuk përfaqësojnë kufizimet buxhetore afatgjata. Ndonëse indikatorit e sipërpërmendur të qëndrueshmërisë fiskale janë të dobishëm për të studiuar sjelljen e variablave të caktuara, ata nuk e lejojnë bërjen e vlerësimeve me kufizimet që do të shfaqen në afatet e mesme dhe të gjata, si detyrimet kontingjente të pranuar ose pagesat e ardhshme të interesit. Për të mbuluar këto ngjarje të mundshme të ardhshme, Bagnai (2003)<sup>7</sup> paraqet dy indikatorë në përputhje me këto kufizime, në mënyrë që të mbajnë qëndrueshmërinë e borxhit.

Indikatorit i parë i studiuar nga Bagnai konsideron se në afatet e mesme dhe të gjata, brezat një vendi do të veprojnë si një burim financimi i qeverisë: borxhi (tregjet financiare) dhe pagesa tatimore (makroekonomike).

Objektivi i këtyre konsideratave është që të mbajë raportin e borxhit me PBB-në ( $B/y$ ) të qëndrueshëm në kohë. Stabiliteti dinamik fiskal do të arrihet vetëm kur këto dy kushte të përmbushen:

$$\frac{B}{y} < \tilde{b} = k \left[ \frac{\varepsilon (1+n)\tau}{1-\tau} \right] - \{n - r(1-\tau)\}\Phi \quad (a)$$

$$\Phi = 1 - \eta(1-s) + \left[ \frac{\varepsilon(1+n)}{r(1-\tau)} - \frac{s\delta(1+\varphi)}{\varphi} \right] < 0 \quad (b)$$

ku  $n$  është norma e rritjes së popullsisë,  $\tau$  është tatimi mbi të ardhurat,  $s$  është proporcioni i të ardhura të kursyera,  $r$  është norma reale tatimore,  $\delta$  është elasticiteti i kursimeve në lidhje me normën e interesit,  $\varepsilon$  është elasticiteti i investimit lidhur me normën e interesit,  $\eta$  është elasticiteti i konsumit si një proporcion i të ardhurave,  $k$  është raporti kapital/PBB dhe  $\varphi$  është elasticiteti i produktit si një përqindje e kapitalit fizik, që do të thotë reagimi i prodhimit ndaj ndryshimeve në stokun e infrastrukturës së vendit. Nëse e borxhit kalon nivelin  $\sim b$ , sistemi ekonomik është në mënyrë dinamike jo-të qëndrueshme

<sup>7</sup> Bagnai, Alberto, "Keynesian and neoclassical fiscal sustainability indicators, with applications to EMU member countries", Universiteti i Romës

dhe borxhi do të reagojë për çdo tronditje ekzogjene (të jashtme) duke ndjekur një trajektore eksplozive (shpërthyes).

Për më tepër dhe në vijim të indikatorit Buitert, është vërejtur se, kur ndërhyjnë kufizime ndër kohore, qëndrueshmëria e ekuilibrit varet nga rregullat e politikave fiskale dhe monetare. Kur një koeficient monetarizimi është zero dhe shpenzimet publike në mënyrë endogjene ndryshojnë sipas rritjes së borxhit, atëherë kushti i domosdoshëm për të arritur një ekuilibër dinamik është si vijon:

$$\tau - r(1 - \tau) + \frac{L}{L_1 y} \left[ B + y \frac{\alpha}{r} \right] > 0 \quad (a)$$

ku  $y$  është PBB,  $\alpha$  është proporcioni i të ardhurave nga kapitali total i të ardhurave,  $L$  përfaqëson monedhën,  $L_1$  është derivati i parë i variablit të mëparshëm me normën reale të interesit dhe  $\alpha$  është pasuria si një përqindje e PBB-së. Kjo shprehje, nga ana tjetër, varet nga bilanci i borxhit publik në terma reale  $B$  dhe mund të shprehet si më poshtë:

$$\frac{B}{y} < b^* \equiv - \left( \frac{\left[ \frac{\tau}{1 - \tau} - rw + \alpha \right] \Psi + \alpha}{r} \right) \quad (b)$$

ku kërkesa për para në vartësi të elasticitetit të normës së interesit:

$$\Psi = (1 - \tau)L_1 r / L < 0$$

Kushti (b) është drejtpërdrejt proporcional me vlerën absolute të  $\Psi$ , tipar ky që rezulton nga mbipopullimi i përfaqësuar nga modeli. Kur një politikë fiskale ekspansive financohet nga deficit, norma e interesit duhet të rritet në mënyrë që të nxisë agjentët ekonomik të rialokojnë bilancin e portofolin të tyre te borxhi i ri. Sa më e madhe përgjigja e kërkesës për para mbi normën e interesit, e matur nga  $\Psi$ , aq më e ulët rritja e normës së interesit e nevojshme në mënyrë për të rivendosur ekuilibrin në portofolet e agjentëve të sektorit privat.

## 4. Indikator i Borxhit Financiar

Ka dy lloje risqesh, që mund të klasifikohen në kategoritë e mëposhtme:

### 4.1 Risku i tregut

Risku i tregut është humbja me të cilën mund të përballlet një investitor për shkak të lëvizjeve të çmimeve në treg ose në të ashtuquajturit faktorë të riskut, si normat e interesit, kurset e këmbimit, etj. Gjithashtu, është e mundur të përcaktohet si mundësia që vlera aktuale neto e portofolit të reagojë në të kundërt të ndryshimeve të variablave makroekonomike, që përcaktojnë çmimin e instrumenteve që përbëjnë portofolin. Indikatorët më të zakonshëm të riskut të tregut janë:

- **Normat e Interesit dhe trajektorja e Yield-it**

Koncepti i normave të interesit përdoret zakonisht për të përshkruar arritjen e një fitimi potencial lidhur në një sasi të parave. Këto janë matës fitimi për ata që vendosin të kursejnë. Tregjet e kapitalit ofrojnë një mekanizëm efikas për të transferuar kapitalin midis agjentëve ekonomikë. Huadhënësi merr një interes për përdorimin e përkohshëm të kapitalit të tij, për këtë arsye, formimi eficient i normave të interesit për kushte të ndryshme varet nga efikasiteti i tregut të parasë. Për qeverinë, një treg më i konsoliduar përfaqëson mundësinë e arritjes së marrëveshjeve më të mira të financimit në çdo kusht. Prandaj, është e nevojshme të dihen normat e interesit për secilën lloj vlere dhe të llogariten ato në një mënyrë që të kenë të njëjtën bazë krahasimi. Kur kjo ndodh, është e mundur të përfitohet një strukturë ndër kohore e normave të interesit, e aftë të tregojë në mënyrë të qëndrueshme normat e interesit për kushte dhe periudha të ndryshme. Ky indikator i fundit, i njohur si trajektore e Yield-it, mund të jetë në rritje apo në rënie dhe pjerrësia e saj shpjegohet nga tre mënyra të ndryshme, si më poshtë:

Pozicioni dhe Pjerrësia e Trajektores së Yield-it

Pjerrësia	Teoria e probabiliteteve të tregut	Teoria e përparësive në likuidim	Teoria e segmentimit të tregut
-----------	------------------------------------	----------------------------------	--------------------------------

Pozitive	Pritet që norma afatshkurtra të rriten	Prim shtesë në likuiditetet	Oferta tejkalon kërkesën në terma afat gjatë
Negative	Pritet që normat afatshkurtra të ulen	Prim negativ (ndëshkim)	Oferta tejkalon kërkesën të terma afat shkurtër
Horizontale	Pritet që normat afatshkurtra të rrinë konstante	Jo prim	Ekulibër mes ofertës dhe kërkesës
Konkave	Pritet që normat afatshkurtra të rriten dhe pastaj të ulen	Prim pozitiv i ndjekur nga një prim negativ mbi likuiditetet	Tepricë e Ofertës ndaj kërkesës në terma afat mesëm

- **Maturiteti mesatar dhe afati**

Këto statistika masin afatin mesatar në të cilin emetuesi duhet të përballet me shërbimin e borxhit të tyre. Maturimi mesatar i ponderuar ka një përdorim të kufizuar sepse ai merr në konsideratë vetëm datat e pagesës së principalit, ndërsa kohëzgjatja përfshin edhe datat e pagesës së interesave. Kohëzgjatja përfitohet duke llogaritur afatin mesatar të maturimit të obligacionit lidhur me kushtet e pagesës (kuponat dhe principalin), duke peshuar çdo njërin prej kushteve që lidhen me flukset e referuara me shumat përkatëse në vlerën aktuale.

Si rregull, sa më e gjatë mbajtja e një obligacioni, aq më i ulët mesatarisht risku i lidhur me to. Nivele të ulta të borxheve të qeverisë mund të rregullohen me një nivel të ri të normave të interesit.

- **Afati i modifikuar**

Ai përdoret për të matur riskun e një obligacioni, duke treguar ndikimin në çmimet si pasojë e ndryshimeve të normave të interesit. Nëse afati i modifikuar e një portofoli është 0.40%, kjo do të tregojë se për një variacion me 1% të normës së interesit vlera e portofolit do të zvogëlohet rreth 0.40%.

- **Devijimi Standard**

Devijimi standard tregon veçimin mesatar midis një grupi të dhënash dhe vlerës së tij mesatare. Për shembull, nëse norma e interesit e një obligacioni është 1.72% dhe devijimi standard i saj është 0.23%, yield-i mesatar mund të ndryshojë midis 1.49% dhe 1.95%.

- **Yield-i i Rregulluar bazuar në risk (RaR)**

Rendimenti i rregulluar sipas riskut është një analizë sasiore që tregon mënyrën se si pritet që një normë interesi e lidhur me një çështje, mund të mbulojë humbjen e pritshme për shkak të një rritje në normën e atij interesi. Ky indikator tregon sa herë pritjet për humbje tejkalojnë fitimet e pritshme. Kështu, sa më i ulët indikator, aq më i mirë pozicioni i portofolit për t'u përballur me kriza eventuale që mund të rrisin koston financiare.

- **Skeduli i Amortizimit**

Një skemë amortizimi përdoret për të shpërndarë në kohë pagesat e kapitalit. Disa strategji administrative mund të përdoren për agjendën e amortizimit, por ideja kryesore është që të krijohet një seri e rregullt e amortizimeve që mund të minimizojë riskun e rifinancimit të porcioneve të mëdha të borxhit në rast të kushteve të pafavorshme të tregut.

- **Kosto me risk (CaR)**

Së bashku me kohëzgjatjen dhe agjendën e amortizimit, CaR përdoret për qëllime të administrimit të riskut në portofolin e borxhit. Ky indikator lejon vlerësimin e pasojave në koston e strategjive për çështje të ndryshme. CaR përcakton, me njëfarë domethënieje statistike, nivelin maksimal që mund të arrijë kostoja financiare. Llogaritja e tij bazohet mbi shpërndarjen e shpenzimeve lidhur në skenarë të ndryshëm të riskut të variablave.

### 4.2 Risku i Kredisë

Risku i kredisë përcaktohet si një humbje e mundshme që rezulton nga mos pagesa në kohë e kreditorit në një transaksion financiar apo nga disa prej termave dhe kushteve të marrëveshjes. Gjithashtu, ajo konceptohet si përkeqësimi i cilësisë së palës kreditore, ose rënia në vlerë e një garancie fillestare apo kolateralit.

Variacione negative në çmimet e obligacioneve mund të lindin nga pasiguritë lidhur me pagesat e premtuara të emetuesit nën vlerësimin e investitorëve. Përkeqësimi sipas këtij perceptimi të tregjeve financiare, pa dyshim do të shkaktojë një nivelin më të ulët të normave të interesit që ndikojnë tek instrumentet e qeverisë, duke rritur riskun e kostove të financimit.

- **Credit Default Swap (CDS)**

Një risi e rëndësishme në këtë çështje ka qenë zhvillimi i CDS. CDS-tw ofrojnë një sigurim kundër riskut të falimentimit të çfarëdo subjekti. Në një kontratë CDS, shitësi i mbrojtësit është i detyruar të blejë obligacionin për të cilin është bërë mbrojtja në vlerën e tij nominale në rast të një ngjarje të riskut të kreditit. Blerësi bën pagesa periodike për shitësin gjatë kohëzgjatjes së kontratës ose për aq kohë sa një ngjarje që mbart riskun e kredisë paraqitet, cilado që të ndodhë e para. Pagesa e rregullt, e shprehur si përqindje kombëtare, njihet si primi i CDS. CDS prim përfaqëson një çmim alternativ të riskut të kredisë së njësisë ekonomike.

Agjentët financiarë kanë gjetur në CDS jo vetëm mundësinë për të përkrahur obligacionet dhe huatë; këto instrumente kanë rezultuar gjithashtu të jenë indikator të mirë të cilësisë së kredisë, një atribut që nuk mund të shihet direkt. Disa studime që analizojnë këtë lidhje kanë gjetur se ndryshimet makroekonomike bwjnw që niveli mesatar i CDS-së të modifikohet në mënyrë të parashikuar. Kjo nënkupton se sjellja CDS, veçanërisht në një skenar të krizave të ardhshme, do të pasohet nga një lëvizje e ngjashme në tregun e obligacioneve.

### 4.3 Risku i Reputacionit

Risku i reputacionit i referohet humbjeve që rrjedhin nga mos finalizimi i mundësive të financimit, për shkak të reputacionit të keq të emetuesit për paaftësi paguese ose përkeqësim në gjendjen fiskale. Nëse tregu percepton se Qeveria është e ndjeshme, agjentët privatë përfundimisht do të marrin në konsideratë modifikimin e portofoleve të investimeve apo të kërkojnë një prim risku më të madh, duke rritur koston financiare për Qeverinë. Reputacioni i një vendi mund të analizohet nëpërmjet klasifikimeve të kredive dhe indikatorëve shtetëror.

- **Klasifikimet e Kredisë**

Ky variabël përfaqëson perceptimin se agjentët privatë kanë lidhje me situatën e borxhit të vendit. Cilësia e kredisë mund të analizohet nga dy këndvështrime. Nga njëra anë, ka agjenci klasifikimi që caktojnë një kualifikim të borxhit të bazuar në kritere të përcaktuara. Një normë e lartë rezulton kur agjencia e klasifikimit gjen disa indikator të një falimentimi të ardhshëm apo problem likuiditeti që komprometojnë pagesat e rregullta. Nga ana tjetër, një normë e ulët përfaqëson një skenar që angazhimet e kontraktuara tashmë nuk mund të përmbushen.

- **Indikatori i Riskut Shtetëror**

Risku shtetëror është një indeks i menduar për të matur shkallën e riskut që operon (vepron) brenda një vendi për investimet e huaja.

Kur investitorët vendosin se ku dhe si të investojnë, ata kërkojnë maksimizimin e fitimeve; ata gjithashtu marrin parasysh riskun e uljes së fitimeve të pritshme apo humbjeve. Në terma statistikorë, fitimet zakonisht maten sipas rendimentit të pritshëm; dhe risku, sipas devijimit standard të rendimenti të pritshëm. Për shkak të sasive të madha të informacionit në dispozicion dhe koston së tij, nuk ka probleme asimetrisht informacioni dhe kryesisht, pamundësia për të ditur të ardhmen, vështirëson parashikimin e saktë të rendimentit të pritshëm të një investimi dhe devijimin standard.

Megjithatë, indekset janë përpunuar për të ulur koston e informacionit, ndërkohë që përfitojnë nga ekonomitë e shkallës ekzistuese kur kërkojnë informacion.

Indeksi i riskut shtetëror është një indikator themelor i situatës ekonomike të një vendi dhe përdoret nga ana e investitorëve ndërkombëtarë, si një element plotësues për të marrë vendime. Indeksi shtetëror është i barabartë me mbi-normat që një vend paguan për obligacionet e tij në krahasim me ato të Thesarit të Shteteve të Bashkuara. Me fjalë të tjera, kjo është diferenca midis rendimentit të titujve kombëtar publike të nxjerra nga qeveria dhe të rendimentit të një titulli të ngjashëm të lëshuar nga Thesari i Shteteve të Bashkuara të Amerikës.

Për vendet pothuajse të zhvilluara në tregun global financiar, indeksi i riskut shtetëror është bërë një variabël themelor; nga njëra anë, ai përdoret si një indikator i gjendjes ekonomike të vendit dhe i pritjeve të agjencitë të klasifikimit për zhvillimin e ardhshëm ekonomik (pagesa e borxhit dhe aftësia, në veçanti); nga ana tjetër, risku shtetëror është një referencë e kostonë së borxhit që vendi mund të përballojë. Ky indikator është pra një element vendimtar me dy implikime të mëdha.

Së pari, sa më i përkeqësuar renditja shtetëror aq më e madhe do të jetë kostoja e borxhit, për më tepër, sa më e madhe kjo kosto, aq më pak të menaxhueshme do jenë politikat ekonomike dhe akoma më i madh do të jetë risku i mospagimit, duke rezultuar sërish në rritjen e këtij indeksi shtetëror.

Së dyti, nivelet e larta të riskut shtetëror do të kenë një ndikim mbi vendimet e investimeve, duke shkaktuar kështu flukse fondesh dhe rritjen e normave të interesit brenda vendit. Me fjalë të tjera, do të rritet kostoja e borxhit jo vetëm për qeverinë, por edhe për sektorin privat, me efekte negative në normat e rritjes së investimeve dhe punësimit.

Edhe pse indeksi i riskut shtetëror duket sikur vlerëson performancën e borxhit, ky indikator në vetvete nuk mund të përshkruajë ciklin ekonomik.

Analistët në përgjithësi konsiderojnë se një rënie në indeksin e riskut shtetëror është e lidhur me një kosto më të ulët borxhi në sektorin privat dhe me rritjen e investimeve dhe punësimit. Ky interpretim bazohet në modelin



neoklasik dhe nën supozimin e përkryer të lëvizshmërisë lidhur me burimet fizike, kapitalet financiare dhe informacionin perfekt.

Megjithatë, ka raste në të cilat aftësia fiskale paguese qeveritare mund të përmirësohet (një rënie e riskut shtetëror) dhe, në të njëjtën kohë, pritet që në të ardhmen indeksi i produktivitetit të sektorit privat mund të përkeqësohet. Ky është rasti, për shembull, i rritjes së barrës fiskale të imponuar për të financuar deficitin joproduktiv të shtetit, duke lejuar kështu financimin e operimit të vet, apo financimin e investimeve më pak produktive të lidhura keq me investime të sektorit privat, ose thjesht duke adresuar koston e borxhit të kontraktuar në të kaluarën. Në këtë rast, është e mundur që normat e interesit të ulura që rezultojnë nga një nivel i reduktuar i riskut shtetëror mos të kompensojnë uljen e produktivitetit.

Agjencitë e vlerësimit zakonisht gjenerojnë këto indikator, për shembull, EMBI dhe GBI janë llogaritur nga JP Morgan dhe përfaqësojnë dy indikator kryesor të riskut shtetëror për ekonominë në zhvillim. I pari konsideron obligacionet e jashtme dhe i dyti konsideron obligacionet e brendshme.

- **Agjencitë e vlerësimit (Renditja)**

Agjencitë e vlerësimit janë kompanitë që përmbledhin informacionin në dispozicion në lidhje me një vend të caktuar, duke specifikuar parametrat dhe nivelet e indikatorëve të ndryshëm të analizuar. Prandaj, agjencitë e vlerësimit janë kompani private të specializuara në vlerësimin e vendeve nga pikëpamja politike, ekonomike dhe shoqërore - që prodhojnë një renditje. Ky vlerësim përdoret si një instrument udhëzues i vendimeve për investime; lejon gjithashtu zbutjen e riskut për të investuar në asetet financiare të kredimarrësve të ndryshëm (si vendet, kompanitë shtetërore, shtetet federale, qytetet apo kompanitë).

Me fjalë të tjera, ajo që këto agjenci vlerësojnë është kapaciteti i një shteti emetues dhe gatishmëria e tij për të kthyer borxhin e emetuar, duke përfshirë principalin dhe interesat.

Agjencitë theksojnë brenda vlerësimeve të tyre rrjedhën e mundshme të politikave monetare dhe fiskale, si dhe nivelet dhe prirjet pasuese që rezultojnë me bilancin e përgjithshëm financiar të qeverive, vëllimin e

borxhit publik dhe inflacionin. Vlerësimi i këtyre politikave monetare dhe fiskale kryhet brenda kontekstit të stabilitetit politik dhe të strukturave ekonomike dhe të ardhurave.

Megjithatë, agjencitë besojnë se vlerësimi nuk mund të bazohet vetëm në treguesit dhe Raportet e analizave, si ato politike dhe ekonomike, por në vend të kësaj një referim që përfshin të gjithë vendin duhet të ekzistojë, duke përfshirë debitorët publike dhe private.

Megjithatë, agjencitë besojnë se vlerësimi nuk mund të bazohet vetëm në indikatorë dhe raportet e analizave, si ato politike dhe ekonomike, por në vend të kësaj duhet të ekzistojë një referim që përfshin të gjithë vendin, duke përfshirë debitorët publik dhe privat. Kjo bëhet e rëndësishme duke pasur parasysh përmasat e krizës globale të 2008-2009, e cila krijoi probleme në sektorin financiar të Shteteve të Bashkuara, që ka pasur një ndikim në të gjitha ekonomitë e botës, duke i detyruar qeveritë kombëtare që të marrin hapa për të zvogëluar efektet negative. Analiza fiskale duhet të fokusohet jo vetëm mbi detyrimet e qarta të drejtpërdrejta të shtetit, duke përfshirë edhe pagesat e borxhit shtetëror, shpenzimet buxhetore për vitin aktual dhe afatgjatë, shpenzimet e përcaktuara me ligj (si pagat dhe pensionet e zyrtarëve publikë).

Kriteret e klasifikimit bazohen në dy aspekte. Së pari, dështimi i një vendi në përmbushjen e detyrimeve të tij mund të rezultojë nga një mungesë kronike e monedhës, që zakonisht rrjedh nga kushtet politike dhe ekonomike. Sw dyti, dështimi i një vendi në përputhje me detyrimet e borxhit të tij ndërkombëtar, mund të rezultojë nga një krizë afatshkurtër likuiditeti.

Faktorët e jashtëm financiar që kufizojnë qasjen e qeverisë ndaj monedhave ndërkombëtare (të nevojshme për të siguruar pagesën në kohë të detyrimeve në monedhë të huaj) analizohen në mënyrë plotësuese.

Si rezultat, renditja shtetërore në monedhë të huaj gjithashtu vlerëson qëndrueshmërinë e treguar nga balanca e pagesave të vendit, si dhe nga borxhi i tij i jashtëm dhe situata e likuiditetit.

Së fundi, në lidhje me klasifikimin e rrezikut të borxhit shtetëror, agjencitë portretizojnë perceptimin global në lidhje me gjendjen financiare të një vendi.

Informacioni i siguruar nga këto kompani kërkimore përdoret nga ana e investitorëve si shenjë që përshkruan sigurimin e pagesave të ardhshme - kushtet lidhur me dokumentet e përfituara të borxhin brenda një vendi të caktuar, duke ndikuar mbi sjelljen e tregut dhe kërkesën për tituj. Prandaj, ekziston një nxitje e madhe për kontrollin e të gjitha variablave dhe indikatorëve (që përdoren për të përmbledhur informacionin e kreditit), pasi tregjet reagojnë në varësi të informacionit të dhënë nga agjencitë.

## 5. Konsiderata Përfundimtare

Këto tre grupe të mëdha të indikatorëve (të ndjeshmërisë, qëndrueshmërisë dhe financiarë) japin mundësinë të kuptohet fenomeni i borxhit publik nga këndvështrime të ndryshme, duke lejuar qeveritë të kontrollojnë dhe menaxhojnë borxhin publik sipas praktikave të shëndosha kredituese.

SAI-t mund të luajnë një rol aktiv në promovimin e zbatimit të praktikave të mira të kreditimit dhe menaxhimit të borxhit, duke përfshirë përdorimin e llojeve të ndryshme të indikatorëve të diskutuar në këtë material. Ata gjithashtu mund të inkurajojnë qeveritë që të përdorin më shumë monitorimin e ndjeshmërive dhe t'i japin prioritet të lartë menaxhimit të riskut, paraqitjes dhe publikimit cilësor të informacionit financiar. Përmirësimi i rregullimit dhe i mbikëqyrjes në sektorin e shërbimeve financiare në përputhje me standardet ndërkombëtare nuk duhet të lihet mënjanë. Kjo do të zvogëlojë ndjeshmërinë e borxhit publik ndaj ngjarjeve që ndikojnë në sektorin privat.

**ISSAI 5421**

**Udhëzues mbi Përkufizimin dhe  
Publikimin e Borxhit Publik**



## **Përmbajtja**

### **1. Hyrje**

1.1 Baza e Referencës

1.2 Studime të tjera të Konsultuara

### **2. Roli i SAI-t dhe Konteksti Përkatës**

### **3. Udhëzime të Përgjithshme për Përkufizimin**

### **4. Udhëzime të Përgjithshme për Dhënien e shpjegimeve**

### **5. Mjetet për Publikimin e Borxhit**

## **Shtojca A**

### **Komiteti i Borxhit Publik**

## 1. HYRJJE

### 1.1 Baza e Referencës

Bordi Drejtues i INTOSAI-t themeloi komitetin e Borxhit Publik me objektivat e përgjithshme të mëposhtme:

*“Të publikojë udhëzime dhe materiale të tjera informuese për përdorim nga ana e Institucioneve Supreme të Auditimit për të inkurajuar raportimin dhe menaxhimin e duhur të borxhit publik.”*

Detyra e parë e Komitetit ishte të prodhonte dhe të dërgonte në të gjitha Institucionet Supreme të Auditimit (SAI) një pyetësor të hartuar për të marrë informacion në lidhje me çështjet e mëposhtme të borxhit publik:

- Përkufizimin
- Planifikimin
- Menaxhimin dhe Kontrollin
- Matjen
- Publikimin

Komiteti analizoi përgjigjet e pyetësorëve dhe përgatiti një Raport të Përkohshëm, i cili përmbledhi gjetjet e pyetësorit dhe ofroi konkluzione (përfundime) paraprake. Raporti u shpërnda tek të gjithë SAI-t në prill, 1994.

Komiteti beson se adaptimi i një përkufizimi të përshtatshëm është parakusht për studimin e çfarëdo aspekti të borxhit publik. Zgjedhja e përkufizimit varet, të paktën në një farë mase, nga konteksti në të cilin ky përkufizim përdoret. Prandaj, ky dokument shqyrton së bashku çështjet e lidhura me përkufizimin dhe publikimin e borxhit publik.

Ky dokument ofron udhëzime më të hollësishme për SAI-t mbi dy prej çështjeve të përfshira në pyetësor dhe në Raportin e Përkohshëm përkatës: përkufizimin e borxhit publik dhe publikimin e borxhit publik.

Udhëzime shtesë për SAI-t mbi aspekte të tjera të borxhit publik do të zhvillohen dhe nxirren veçmas në vitet e ardhshme.

## 1.2 Studime të tjera të Konsultuara

Për të studiuar këto dy çështje, Komisioni ka marrë parasysh punën e bërë nga komisionet e INTOSAI-t mbi kontrollet e brendshme, standardet e kontabilitetit dhe standardet e auditimit. Komisioni është konsultuar edhe me një numër organizatash ndërkombëtare të interesuara për çështjet e borxhit publik, duke përfshirë Bankën Botërore, Bankën Ndër-Amerikane për Zhvillim, Organizatën për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim (OECD), Kombet e Bashkuara dhe Bashkimin Evropian.

Komisioni ka analizuar gjithashtu edhe përkufizimin e borxhit publik të zhvilluar dhe përdorur nga Fondi Monetar Ndërkombëtar (FMN). Ky koncept është përfshirë në Shtojcën 2 të Raportit e Përkohshëm të Komisionit të prillit 1994.

Së fundi, Komisioni ka marrë në konsideratë studimet e publikuara nga Komiteti i Sektorit Publik të Federatës Ndërkombëtare të Kontabilistëve. Këto studime gjithashtu shqyrtojnë përkufizimin e borxhit publik, duke përfshirë mënyrat e ndryshme për ta regjistruar atë, të cilat rrjedhin nga përdorimi i bazave të ndryshme të kontabilitetit duke filluar nga mbi bazë cash-i të modifikuar në mbi bazë të drejtave të konstatuara të modifikuar deri tek përdorimi i plotë i të drejtave të konstatuara

Përfundimet mbi përkufizimin dhe publikimin e borxhit publik të hartuara nga Komisioni duke konsideruar burimet e ndryshme paraqiten në pjesën e mëposhtme të këtij dokumenti.

Udhëzime shtesë për SAI-t në aspekte të tjera të borxhit publik do të zhvillohen dhe nxirren veçmas në vitet e ardhshme.



### 2. Roli i Sai-i dhe Konteksti Përkatës

Në një kuptim të përgjithshëm, Komisioni beson se raportimi i duhur dhe menaxhimi i shëndoshë i borxhit publik janë çështje të një rëndësie të madhe në pothuajse të gjitha vendet e përfaqësuara në INTOSAI. Në këtë drejtim, Komisioni beson se SAI-t duhet të bëjnë çdo gjë që mundën, brenda kufijve të kompetencave dhe përgjegjësive të tyre, për të inkurajuar qeveritë që ata auditojnë të miratojnë përkufizime dhe praktika publikimi të përshtatshme për borxhin publik.

Komisioni pranon se shumica e borxhit publik që mund të lindë, si dhe qëllimet për të cilat shumatat mund të përdoren në përgjithësi janë çështje të politikës së vendosur nëpërmjet proceseve normale kushtetuese ose të kornizës së hartimit të politikave të vendit në fjalë.

Përveç kësaj, disa nga vendimet e marra nga qeveritë për rritjen dhe menaxhimin e borxhit publik mund të bazohen në gjykimet politike, të cilat nuk janë lehtësisht të dallueshme nga konsideratat financiare. Në shumicën e vendeve ekziston një kufizim i të drejtës të SAI-t për të shqyrtuar apo diskutuar gjykimet politike, edhe pse natyra dhe shtrirja e kompetencave të SAI-t dhe përgjegjësive në këtë drejtim varen nga rrethanat politike dhe kushtetuese në vendin përkatës. Prandaj SAI-t duhet të ushtrojnë gjykimin e tyre kur të marrin parasysh natyrën dhe shtrirjen e ekzaminimeve që ata mund të ndërmarrin dhe raportet që ata mund të përgatisin brenda vendeve të tyre për çështje të borxhit publik.

Edhe pse SAI-t mund të mos kenë asnjë rol të drejtpërdrejtë në përcaktimin e nivelit të borxhit publik, ata mund të luajnë një rol duke ndihmuar për të siguruar që vendimet në lidhje me borxhin publik të bazohen në publikimin për të gjitha palët e interesuara të një informacioni të plotë dhe të besueshëm mbi efektet e mundshme të huamarrjes së propozuar.

Pasi fondet janë huazuar, SAI ka gjasa të ketë disa përgjegjësi për të ndihmuar në sigurimin e publikimit të një informacioni të plotë dhe të besueshëm mbi performancën e qeverisë në rritjen dhe menaxhimin e mëpasshëm të borxhit publik. Shqyrtimi i çështjeve që lidhen me borxhin publik mund t'i vendosë SAI-t përpara disa problemeve specifike për shkak të kompleksitetit teknik të subjektit. Kjo mund të kërkojë, për shembull,

angazhimin e individëve me njohuri ose ekspertizë të specializuar që aktualisht nuk janë në dispozicion të të gjitha SAI-ve. Edhe pse rezultatet e këtij Komisioni duhet të ndihmojnë SAI-t, prapë SAI-t mund të kenë nevojë të organizojnë trajnime të specializuara për stafin ekzistues ose ndoshta të punësojnë personel shtesë me aftësitë e nevojshme.

Në mënyrë të përmbledhur, ka një numër rolesh të mundshme për SAI-t në lidhje me përkufizimin dhe publikimin e borxhit publik.

Auditimi i Informacionit tw publikuar mbi Borxhin:

Siç raportohet edhe në Raportin e Përkohshëm të prillit 1994, sipas studimit, shumica e SAI-ve e përmbushin këtë rol primar.

Inkurajimi i Përmirësimeve në lidhje me publikimin e informacionit: Në rastet kur publikimi i informacionit mbi borxhin nuk është i plotë, SAI mund të dojë të identifikojë elemente shtesë të borxhit që duhet të publikohen dhe të inkurajojë në mënyrë aktive qeverinë për të bërë dhënien e informacioneve të tilla.

Komentimi i Implikimeve Fiskale dhe Ekonomike: Përveç kësaj, SAI mund të ndërmarrë analiza të pavarura të të dhënave të publikuara për të nxitur përmirësimin e menaxhimit të borxhit dhe për të përmirësuar kuptimin e implikimeve aktuale dhe të ardhshme të angazhimeve publike.

Informacion shtesë në lidhje me rolin e SAI-ve në shqyrtimin dhe raportimin mbi përkufizimin dhe publikimin e borxhit publik është përcaktuar në Pjesën V të këtij dokumenti që merret me mjetet për publikimin.

Pjesa tjetër e këtij dokumenti identifikon një numër faktorësh që SAI-t duhet të konsiderojnë për të gjykuar lidhur me natyrën dhe shtrirjen e analizave të tyre dhe raportin për përkufizimet dhe dhënien e shpjegimeve mbi borxhin publik. Ky udhëzim ka formën e parimeve të gjera. Këto parime nuk përshkruajnë apo identifikojnë përkufizimet e borxhit publik. Përkundrazi, ata identifikojnë elementet e ndryshme, të cilat mund të përbëjnë detyrimet e organeve publike dhe rrethanat në të cilat do të jetë e përshtatshme që këto detyrime të identifikohen si pjesë e borxhit publik.

Në mënyrë të ngjashme, udhëzimet e dhëna në këtë dokument nuk përshkruajnë vetëm një bazë kontabiliteti ose një tip raporti që kërkohet të përdoret për dhënien e informacioneve në lidhje me borxhin publik. Komisioni pranon se informacioni rreth borxhit publik mund të merret nëpërmjet pasqyrave financiare të përgjithshme, por edhe përmes raporteve mbi pajtueshmërinë dhe performancën e departamenteve qeveritare të veçanta, si edhe të agjencive qeveritare.

Udhëzimi në këtë dokument do të përditësohet dhe zgjerohet kohë pas kohe, sa herë që të kryet punë shtesë nga Komisioni i Borxhit Publik si dhe nga komisionet e tjera të përhershme të INTOSAI-t.

### 3. Udhëzime të Përgjithshme për Përkufizimin

Si një ushtrim semantik i thjeshtë, përkufizimi i borxhit publik mund të jetë me pasoja të parëndësishme. Megjithatë, përdorimi i një përkufizimi të përshtatshëm për ndërtimin e llojeve të ndryshme të raporteve financiare qeveritare të përmendura më sipër ka një rëndësi të konsiderueshme praktike. Besueshmëria e këtyre raporteve varet në një masë të madhe nga qëndrueshmëria e përkufizimeve të përdorura në përgatitjen e tyre. Kërkesat kryesore për një përkufizim të arrirë përfshijnë:

- **saktësi** për të shmangur dyshimet apo mosmarrëveshje në lidhje me përfshirjen ose jo të elementeve të veçanta;
- **qartësi** për të bërë raporte lehtësisht të kuptueshme nga përdoruesit;
- **qëndrueshmëri** nga viti në vit, me statistika të tjera financiare apo të dhëna kontabiliteti brenda një vendi të caktuar dhe kur është e rëndësishme, mes vendeve;
- **përshtatshmëri** me qëllim që kriteret për përfshirjen e elementeve të veçanta të lidhen me rëndësinë që ato kanë për objektivat e projektuara që kërkohen nga raportet

- **gjithë përfshirje** për t'u siguruar që të gjitha elementet e veçanta të borxhit hyjnë në fushën e procedurave të përshtatshme të miratimit, planifikimit, menaxhimit dhe të kontrollit.

Konsiderata mbizotëruese është se përmbajtja e raporteve financiare të qeverisë duhet të jetë në përputhje me qëllimin për të cilin raportet janë përgatitur. Raporte të tilla mund të përgatiten dhe të përdoren për një shumëllojshmëri të gjerë qëllimesh, duke përfshirë edhe qëllimet e përmbledhura më poshtë.

A. Disa raporte mund të ndihmojnë në formulimin dhe monitorimin e:

- **politikës ekonomike** të përgjithshme, për shkak të efektit të huamarrjes publike në shfrytëzimin e burimeve;
- **politikës monetare**, për shkak të efektit të huamarrjes publike mbi ofertën e parasë;
- **politikës fiskale**, për shkak të nevojës për të balancuar ndarjen e ngarkesave financiare ndërmjet tatimpaguesve ekzistues dhe atyre të ardhshëm, si dhe për të siguruar se kostoja e ardhshme e shërbimit dhe shlyerjes së borxhit të papaguar do të jetë e qëndrueshme;
- **kurseve të këmbimit** dhe politikës së bilancit të pagesave nëse borxhi i jashtëm publik është një pjesë e rëndësishme e totalit të borxhit të jashtëm të vendit; ndarja e borxhit të përgjithshëm publik midis monedhës vendase dhe të huaj, mes kreditorëve të brendshëm dhe të jashtëm, mund të ndikojë në kursin e këmbimit dhe në politikën e bilancës së pagesave.

B. **Raporte të tjera** mund të përdoren për një shumëllojshmëri qëllimesh ndërkombëtare. Disa prej tyre mund të përmbushin detyrimet e anëtarësimit në organe si FMN, Banka Botërore, OECD dhe Bashkimi Evropian dhe duhet të përpilohen në përputhje me rregullat e organeve në fjalë, duke përfshirë përkufizimet e borxhit publik. Disa mund të japin informacione mbi aftësinë kredituese të vendit.

C. Me rëndësi të veçantë është përdorimi i **raporteve financiare qeveritare** për të dhënë llogari, siç bën ekzekutivi ndaj legjislativit për ushtrimin e kompetencave të huamarrjes dhe përdorimin e të shumave të lidhura me të.

D. **Raportet e ndryshme financiare** mund të përdoren për planifikimin dhe kontrollin e programeve të huamarrjes së organeve publike.

Pra, qëllimi i raporteve financiare mbi borxhin publik dhe natyra ose lloji i detyrimeve të paraqitura do të ndryshojnë në bazë të qëllimeve të ndryshme për të cilat raportet janë përgatitur. Përkufizime të ndryshme të borxhit publik do të përdoren për qëllime të ndryshme dhe ka shumë raste variacionesh qëllimesh në mes të llojeve të raporteve që rezultojnë. Për shembull, raportet e prodhuara për analiza makroekonomike mund edhe të mbulojnë tërë sektorin publik, ndërsa qëllimi i raporteve të përdorura për të treguar përgjegjshmërinë e organeve të veçanta të administratës publike mund të jetë shumë më i ngushtë. Përveç kësaj, fushëveprimi i raporteve mund të jetë mjaft i ndryshëm mes shteteve federale dhe jo federale. Të gjitha raportet duhet të zbulojnë qartë qëllimin e tyre.

Komisioni nuk ka tentuar të zhvillojë një ose më shumë modele përkufizimi të borxhit publik. Përkundrazi, Komisioni ka identifikuar dhe përcaktuar elemente të ndryshme të borxhit publik që mund të merren parasysh për t'u përfshirë në lloje të ndryshme raportesh.

Në varësi të qëllimit për të cilin një raport financiar përgatitet, një përkufizim i përshtatshëm i borxhit publik mund të përfshijë elementet e mëposhtme:

- Detyrimet ose angazhimet e tjera të shkaktuara direkt nga organet publike si për shembull:
  - a. një qeveri qendrore, apo një qeveri federale, në varësi të mënyrës së organizimit politik në vend
  - b. shtetërore, krahinore, qeveritë komunale, rajonale dhe lokale apo autoritete të tjera;

- c. korporatat si dhe ndërmarrjet në pronësi publike apo të kontrolluara nga shteti; subjekte të tjera të cilat mendohet të kenë një natyrë publike ose pothuajse publike.
- Detyrimet apo angazhime të tjera të shkaktuara nga organet publike kundrejt korporatave private apo subjektet të tjera.

Trajtimi i duhur i huamarrjeve nga ato banka qendrore që nuk konsiderohen organe publike do të varet nga statusi i saktë i bankave dhe marrëdhëniet e tyre me sektorin publik.

#### *Elementet e Borxhit për t'u marrë në Konsideratë*

Siç është përmbledhur më poshtë, elementet e ndryshëm të detyrimeve dhe angazhimeve të tjera të shkaktuara nga organet publike ose nga korporatat e sponsorizuara nga organe të tilla mund të mendohen si të shtrirë në një spektër që fillon nga huamarrja e drejtpërdrejtë deri tek një varg detyrimesh të tjera financiare që rrjedhin nga llogaritë tregtare të cilat paguhen për angazhime dhe detyrime të ndryshme. Këto angazhime mund të regjistrohen ose mund mos të regjistrohen si pasive në pasqyrat financiare. Megjithatë, ato mund të kenë një efekt të rëndësishëm mbi nevojat hua marrëse në të ardhmen dhe në kërkesat e ardhshme për burimet ekonomike të vendit.

#### **Këto angazhime mund të përfshijnë:**

1. Titujt. Këto përfshijnë huamarrjet tradicionale nga kreditorët, duke përfshirë edhe ato brenda qeverisë, në bazë të marrëveshjeve formale, të cilat normalisht specifikojë shumën e marrë hua, normën e interesit apo skonton e nevojshme, sigurinë që do të jepet (nëse ka) dhe periudhën kur duhet bërë ripagimi. Për qëllimet e këtij dokumenti, titujt përfshijnë ato që ekzekutohen në afat të shkurtër, të mesëm dhe të gjatë.
2. Huat bankare.
3. Huat nga qeveritë e huaja apo organizma ndërkombëtare.

4. Shumat e skemave publike të kursimeve. Këto përfshijnë shumat e depozituara në bankat e kursimeve që operohen nga një qeveri dhe programe të tjera të ngjashme.
5. Numri i monedhave kombëtare, kartëmonedhat dhe monedhat. Këto përfshijnë kartëmonedha dhe monedha të lëshuara nga ose për një qeveri dhe që janë në qarkullim.
6. Llogaritë e pagueshme për mallrat dhe shërbimet.
7. Tatimet e riparueshme.
8. Detyrimet për qiratë afatgjata. Qiratë që zgjasin më tepër se një vit dhe që mund jenë për qëllime kapitale ose operative.
9. Detyrimet e pensioneve dhe përfitimet e shërbimit shëndetësor për punonjësit publikë.
10. Përfitime të tjera të ofruara nga subjektet e sektorit publik. Këto përfshijnë angazhimet sociale në të cilat hyjnë detyrimet eksplicite (e shpallura) ose të fshehura të qeverisë, për të paguar pretendimet e ardhshme nën një shumëllojshmëri programesh. Ndërkohë që mund të jenë të vështira për t'u matur, ato janë pothuajse gjithmonë të rëndësishme dhe për këtë duhet të merren në konsideratë, ndoshta mbi një bazë më të mirë vlerësimesh, në çdo lloj vlerësimi të borxhit të sektorit publik.
11. Garancitë ndaj palëve të treta. Këto do të përfshijnë, sipas nevojës, garancitë e huamarrjes, si nga organet e tjera të sektorit publik dhe nga organet private ose pothuajse publike, së bashku me garancitë për një shumëllojshmëri qëllimesh të tjera si financimi i eksporteve dhe i kursit të këmbimit.
12. Dëmshpërblimet.
13. Letrat mbështetëse apo forma të tjera sigurimesh jo të detyrueshme ligjërisht.
14. Programet e sigurimit dhe risigurimit.

15. Angazhime të tjera. Këto janë detyrimet e tjera që rrjedhin nga kontratat ekzistuese, marrëveshjet apo aktet legislative ose rregulloret që mund të kthehen në detyrime aktuale mbi plotësimin e kushteve të specifikuar.

Informacioni shtesë në lidhje me elementet e ndryshëm të borxhit që mund të paraqitet me mënyra të ndryshme kontabiliteti jepet në Deklaratën 4 të Komisionit të INTOSAI-t për Standardet e Kontabilitetit.

Ndërsa çdo SAI do të duhet të ushtrojë gjykimin e tij mbi përmbajtjen e duhur të raporteve mbi borxhin publik të prodhuara për qëllime të caktuara, ato përdoren për të ndihmuar në formulimin dhe monitorimin e politikave të përgjithshme ekonomike dhe fiskale që normalisht duhet të mbulojnë të gjitha elementet relevante të identifikuar më lart.

Ndërkohë që çdo SAI do t'i duhet të ushtrojë gjykimin e tij mbi përmbajtjen e duhur të raporteve mbi borxhin publik të hartuar për qëllime të caktuara, këto raporte do të përdoren për të ndihmuar në formulimin dhe monitorimin e politikave të përgjithshme ekonomike dhe fiskale që normalisht duhet të mbulojnë të gjitha aspektet e rëndësishme të identifikuar më lart. Në veçanti, SAI-t duhet të jenë të vetëdijshëm se ekzistenca e të papriturave të ndryshme dhe e angazhimeve, si ato të përshkruara në pikat 9 deri 14, mund të ndikojnë në aftësinë e subjekteve të sektorit publik për të përmbushur kërkesat e ardhshme për likuiditet. Këto detyrime mund të rrjedhin nga obligimet morale apo sociale, përveç obligimeve me një natyrë rigoroze ligjore. Trajtimi i përshtatshëm i këtyre detyrimeve do të varet nga materialiteti i tyre. Udhëzime shtesë për të papriturat dhe angazhimet do të ofrohen nga ky Komision në vitet e ardhshme.

Vlerësimi i detyrimeve apo i angazhimeve të tjera të përfshira në çdo përkufizim të borxhit publik mund të aplikohet në totalin e borxhit të papaguar, apo të rritjes ose uljes neto të borxhit gjatë një periudhe kohore. Udhëzime të përgjithshme mbi zbulimin e borxhit publik jepen në Pikën 4 të këtij dokumenti.



#### **4. Udhëzime të Përgjithshme për Publikimin**

Në një kuptim të përgjithshëm, dhënia rregullisht e informacionit mbi borxhin publik të një vendi mund të tregojë nëse nivelet e borxhit kanë qëndruar brenda aftësisë së vendit për ta përballuar atë dhe ndihmon për t'u siguruar që problemet e mundshme janë të dukshme. Për më tepër, dhënia e informacioneve të tilla mund të japin një shtysë për të adresuar problemet e mundshme para ato të transformohen në kriza.

Një nga çështjet më shqetësuese në publikimin e borxhit publik është mënyra se si ta bësh atë të kuptueshëm dhe në këtë mënyrë, relevant për lexuesin e mirë informuar dhe të interesuar, por jo ekspert. Duke pasur parasysh përshtatshmërinë e dhënies së informacionit, SAI-t duhet të kërkojnë dhe të inkurajojnë përdorimin e mënyrave përgjithësisht të pranuar për t'u dhënë jetë këtyre shifrave të mëdha për tatimpaguesit e prekur. Ka një numër treguesish që mund të quhen "tregues të thjeshtë" të gjendjes së përgjithshme financiare të një qeverie dhe që mund të konsiderohen në këtë aspekt. Tregues të tillë janë përmbledhur më poshtë.

**Niveli i Interesit.** Kjo është përqindja e kostove të interesit mbi fondet e huazuara ndaj të ardhurave të qeverisë. Kjo është disi e ngjashme me një përqindje të përdorur shpesh nga huadhënësit në përcaktimin nëse një individ mund të përballojë borxhin në rritje apo jo.

**Raporti i shpenzimeve.** Kjo është përqindja e shpenzimeve totale të qeverisë mbi të ardhurat totale të qeverisë. Nëse kjo përqindje është vazhdimisht më e madhe se 100, pakësimi i të ardhurave ka gjasa të krijojë huamarrje shtesë, të cilat, me kalimin e kohës, mund të çojnë në paqëndrueshmëri financiare nëse nuk merren veprime korrigjuese.

**Niveli i Taksave.** Kjo është përqindja e të ardhurave tatimore në raport me prodhimin e brendshëm bruto (PBB). Prodhimi i brendshëm bruto është vlera e mallrave dhe shërbimeve të prodhuara brenda një vendi në një vit. Nëse përqindja e të ardhurave tatimore rritet vit pas viti, kjo do të thotë se gjithnjë e më shumë prodhimi i brendshëm i një vendi i kalon qeverisë dhe largohet nga rinvestimi në sektorin privat.

**Borxhi në raport me PBB-në.** Kjo është përqindja e borxhit të një qeverie në raport me PBB-në e vendit. Nëse kjo përqindje rritet vit pas viti, kjo do të thotë se borxhi po rritet më shpejt se sa ekonomia, gjë kjo që mund të çojë në ngarkesa të rënda dhe ndoshta të papërbalueshme të borxhit. Si niveli i borxhit bruto të qeverisë ashtu edhe shuma neto e huamarrjes midis subjekteve publike mund të jenë tregues të dobishëm.

Tregues të tillë si ata të përshkruar më sipër duhet të ndihmojnë individët e interesuar të kuptojnë më qartë domethënien e borxheve të qeverisë së tyre dhe se si qeveria e tyre krahasohet me nivelet e tjera të pushtetit brenda vendit dhe me qeveritë e vendeve të tjera.

Një raport tjetër i dobishëm, për të ndihmuar njerëzit të kuptojnë nivelet e borxhit dhe çfarë e ka shkaktuar atë, është vlerësimi me pikë scorecard i buxhetit ndaj faktit, duke krahasuar deficitin e parashikuar dhe nivelet e borxhit me rezultatet e arritura.

Gjithashtu do të ishte e dobishme që borxhi i përgjithshëm të analizohej për të dalluar mes borxhit të shkaktuar për të financuar të ardhurat që prodhojnë aktiveve kapitaleve dhe atë të shkaktuar për të financuar deficitet e llogarisë korente; dhe që ky i fundit të analizohet më tej për të dalluar ndërmjet deficiteve ciklike, që i atribuohen ekonomisë kombëtare që vepron nën kapacitetin normal, dhe deficitet strukturore, që reflektojnë një çekuilibër të vazhdueshëm mes shpenzimeve dhe të ardhurave.

Është e përshtatshme të theksohet se treguesit duhet të përcaktohen saktësisht kur përdoren dhe vlera e tyre informative dhe kufizimet duhet të shpjegohet. Dhe duhet theksuar se në çdo krahasim ndërkombëtar, treguesit mund burojnë në koncepte të ndryshme bazë të cilët pengojnë në një farë mënyre krahasimin e drejtpërdrejtë.

### *Informacioni për Publikim*

Përveç këtyre konsideratave të përgjithshme, ka edhe një numër informacionesh më të veçanta që SAI duhet të marrë parasysh kur rishikon dhe komenton mbi përshtatshmërinë e dhënies së informacionit mbi borxhin publik. Këto lloje informacionesh janë të përmbledhura më poshtë nën

kategoritë e elementeve të raportimit të përdorura në Pjesën III të këtij dokumenti.

Ky informacion duhet të prezantohet veçmas për çdo organ publik, në formë të përmbledhur dhe të konsoliduar në varësi të qëllimit të raportit brenda të cilit ai është përfshirë. Në të gjitha rastet, duhet konsideruar publikimi i dy totaleve kumulative të borxhin publik deri në fund të periudhës raportuese dhe të borxhit të ri të shkaktuar gjatë kësaj periudhe.

Borxhi publik normalisht nuk duhet të reduktohet nga aktive si ari dhe mjetet në valutë të huaj apo fondet e amortizimit

Në disa raste mund të jetë e përshtatshme që këto të merren parasysh nëse janë lirisht në dispozicion për zvogëlimin e borxhit, por jo nëse ato mbahen për qëllime të tjera.

### **A. Titujt, huat bankare, nga qeveritë e huaja apo organizmat ndërkombëtare dhe të ardhurat nga skemat e kursimit publik**

1. Shuma totale për t'u paguar, duke treguar veçmas shumën bruto të huasw dhe pjesën që përfaqësohet nga huamarrja e agjencive të përfshira në entitet.
2. Shumat e mbajtura nga të huajt, kur është e mundur. Dhënia e këtij informacioni është i rëndësishëm sepse pagesa e interesit dhe principalit për vendet e tjera mund të kufizojë rritjen e ekonomisë së debitorit. Komisioni pranon se kur borxhi publik emetohet me letra të tregtueshme, kombësia e mbajtësit mund të mos jetë e njohur.
3. Shumat e shprehura në monedhë të huaj dhe kurset e këmbimit të përdorura në vlerësimin e saj. Emërtimet e borxhit në monedhë të huaj mund të jenë më të paqëndrueshme se borxhi në monedhën e vetë vendit për shkak të efekteve të ndryshimeve në kurset e këmbimit.
4. Detyrimet e reja. Për detyrimet e lindura gjatë periudhës, publikim do të përfshijë llojet e huadhënësve, termat e emetimit dhe marrëveshjeve të kredisë, dhe ndoshta disbursimet për të ardhmen.

5. Llojet dhe kushtet e instrumenteve. Për llojet e instrumenteve, borxhi i emetuar do të zbërthehet ndërmjet klasifikimeve të ndryshme si kambiale, dëftesa dhe obligacione. Për sa i përket termave të instrumenteve, informacioni shpjegues duhet të japë informacion mbi maturimet, karakteristika të kërkueshme dhe të ngjashme. Informacione të tjera të dobishme mbi maturimet mund të jenë shumat e konsoliduara me afat shkurtër për t'u paguar, të mesëm dhe të gjatë, si dhe shumave të papaguara me maturim afatgjatë ose mesatar.
6. Bazat e matjes. Të dyja si bazat e matjes dhe çdo ndryshim që do të dalë nga raporti paraprak. Përdorimi i bazave të ndryshme të matjes mund të prodhojë rezultate ndjeshmërisht të ndryshme. Për shembull, në varësi të llojit të bonove të emetuara, vlera e tregut e bonove mund të luhetet gjerësisht në varësi të ndryshimeve në normat e interesit. Mënyrat e ndryshme të amortizimit të primeve dhe zbritjeve mund të ndikojnë në mënyrë të ndjeshme në sasinë e publikuar të kostos së shërbimeve të borxhit dhe vlerat e borxhit mund të riparaqiten nëse tërhiqen para afatit të maturimit.
7. Pagesat e principalit. Publikimi mund të përfshijë shumat e pagesave të principalit, gjatë periudhës raportuese, mjetet e përdorura për të financuar këto pagesa, si dhe efektet mbi bilancet përkatëse të fondeve të amortizimit.
8. Kostot e shërbimit të borxhit. Ky publikim do të përfshijë pagesat e interesit dhe kosto të tjera administrative si dhe komisionet e paguara gjatë periudhës raportuese. Përveç kësaj, "kostoja e interesit" dhe vlerësimi me pikë i buxhetit faktik të përmendura në paragrafin e mësipërm do të jenë të dobishme.
9. Borxhi i Ristrukturuar. Publikimi mund të përfshijë rezultatet e ndonjë rinegociimi të borxhit publik që ka ndodhur gjatë periudhës, së bashku me afatet dhe kushtet e borxhit të rinegociuar.
10. Përdorimi i fondeve. Kur fondet janë të huazuara për projekte të veçanta, detajet do të tregohen në lidhje me qëllimin dhe përfitimet

e pritshme të projekteve. Kur është e mundur, informacioni do të ofrohet edhe mbi burimet e të ardhurave të pritshme dhe flukset e parave për të financuar borxhin përgjatë jetëgjatësisë së projektit.

11. Nivelet aktuale kundrejt vlerësimeve. Dhënia e informacioneve shpjeguese duhet të përfshijë një krahasim të duhur në mes vlerësimeve dhe niveleve aktuale të borxhit total, pagesat e principalit, kostot e shërbimit dhe normat e interesit. Shpjegimi për çdo devijim të rëndësishëm, ku të jetë e mundur, duhet të jepet gjithashtu.
12. Vlerësimi i riskut. Informacioni do të jepet për të përshkruar dobësitë në luhatjet potenciale të normave të interesit, vlerat e monedhës, apo faktorët e tjerë që ndikojnë në koston e shlyerjes. Borxhi i lidhur me norma të luhatshme interesi duhet të tregohet për shembull. Informacioni do të jepet edhe në lidhje me veprimet e ndërmarra në tregjet e derivativëve, siç janë norma e interesit dhe marrëveshjet swap, në mënyrë që të kufizohen dobësi të tilla. Për shkak se aktivitetet në tregjet e derivativëve mund të jenë shumë të ndërlikuara dhe me natyrë teknike, kujdes duhet të tregohet për të siguruar që informacioni i dhënë mund të lexohet dhe kuptohet lehtë nga individët të cilët nuk kanë njohuri të specializuara dhe teknike të produkteve të derivativëve.
13. Kërkesat ligjore dhe kufizimet. Të gjitha kërkesat e rëndësishme ligjore dhe kufizimet do të publikohen në mënyrë të përshtatshme. Informacioni i ofruar duhet të jetë i mjaftueshëm për të treguar se të gjitha kërkesat janë përmbushur. Duke pasur parasysh çfarë duhet zbuluar, një numër i përshtatshëm i burimeve mund të rishikohet, duke përfshirë edhe kufijtë kushtetuese dhe ligjore mbi shumën e borxhit publik ose kostot e shërbimit të borxhit; kufijtë për përdorimet e shumave nga fondet e huazuara; rregulloret që specifikojnë se kush mund të marrë hua në emër të një organi publik; ligjet që tregojnë cilat janë organet publike përgjegjëse për borxhin publik të shkaktuar nga të tjerët dhe kërkesat lidhur me monedhën në të cilën borxhi publik mund të mbahet ose të huadhënesit që duhen përdorur.

Nëse detyrimet janë shkaktuar nga një organ publik në emër të tjetrit, publikimi do të kufizohet në shumën e borxhit, llojet e instrumenteve dhe përdorimin e shumave. I gjithë informacioni tjetër do të jepet nga subjekti që ka marrë fondet e huazuara.

## **B. Kartëmonedha dhe Monedhat**

Informacioni do të përfshijë kartëmonedha dhe monedha të lëshuara nga organi publik dhe në qarkullim në datën e raportimit, si dhe a ka kushte ruajtjeje të dedikuara veçmas të mjeteve monetare. Në përgjithësi, monedha lëshohet nga banka qendrore e një vendi dhe marrëdhëniet mes një banke qendrore dhe qeverisë së saj mund të ndryshojnë nga një vend në tjetrin. Detajet e plota lidhur me këtë marrëdhënie duhet të merren dhe analizohen në mënyrë që të përcaktohet nëse është e përshtatshme të konsolidohet një bankë qendrore me qeverinë e saj për qëllime të raportimit financiar.

## **C. Llogaritë e pagueshme për mallrat dhe shërbimet; detyrimet nga qirawat afatgjata dhe detyrimet e pensioneve dhe përfitimet e kujdesit shëndetësor lidhur me punonjësit e sektorit publik.**

Këto lloje detyrimesh janë shpesh të regjistruara në llogari dhe të raportuara mbi pasqyrat e pozicionit financiar apo bilancin e organit publik me të cilin ato janë lidhura. Për qiratë afatgjata, pensionet dhe përfitimet e kujdesit shëndetësor, informata shtesë mund të sigurohet në poshtëshënimet e pasqyrave.

Për qiratë, ky informacion do të përfshijë komponentë operativ dhe kapital të detyrimit, si dhe pagesat minimale vjetore për secilin nga pesë vitet e ardhshme. Detyrimet për pension dhe përfitimet e kujdesit shëndetësor janë të përcaktuara nëpërmjet aktuarëve. Detajet në lidhje me qasjen e ndjekur nga aktuari dhe supozimet e rëndësishme të përdorura do të përmbledhen dhe raportohen në poshtëshënime. Analizat e ndjeshmërisë, duke përcaktuar shkallën në të cilën detyrimet e regjistruara do të ndryshojnë nëse hipotezat aktuariale do të ndryshojnë, do të jetë gjithashtu e dëshirueshme.

## **D. Përfitime të tjera të ofruara nga subjektet e sektorit publik**

Dhënia e informacionit shpjegues do të përfshijë efektet fiskale afatgjata të programeve të pensioneve publike si dhe të tjera të përcaktuara aktualisht nga angazhimet e ngjashme të burimeve publike. Do të ofrohet një përshkrim i shkurtër i programeve dhe burimeve të tyre të financimit si dhe hipotezat aktuariale dhe ekonomike të përdorura, sipas rastit, për vlerësimin më të mirë në përcaktimin e kostove dhe përfitimeve. Në vitet e ardhshme, Komisioni do të studiojë publikime të tilla edhe më tej dhe do të ofrojë udhëzime shtesë për SAI-t brenda mundësive.

### **E. Garancitë, letrat mbështetëse dhe forma të tjera garancish ligjërish jo të detyrueshme**

Dhënia e informacioneve shpjeguese në lidhje me garancitë mund të përfshijë një përshkrim të politikave dhe/ose programeve që përbëjnë thelbin për garancitë; ekspozimi maksimal ndaj organit publik i cili e ka dhënë garancinë, duke përfshirë edhe përgjegjësitë për shlyerjen e principalit dhe kostot e interesit, komisionet dhe rreziqet e kursit të këmbimit, nëse aplikohen (i ndarë në përgjegjësi të monedhës vendase dhe të jashtme); shumat e paguara gjatë periudhës për të respektuar garancitë; eksperiencia në periudhat e mëparshme dhe, ku është e mundur, parashikimet e shumave që ka gjasa të ndodhin në periudhat e ardhshme. Në lidhje me letrat mbështetëse dhe instrumente të tjera të ngjashme, publikimi mund të përfshijë një përshkrim të natyrës dhe shtrirjes së garancive, politikave dhe/ose programeve nën to, shumat e paguara gjatë periudhës raportuese dhe, nëse është e mundur për të parashikuar, shumat që ka gjasa të paguhet në periudhat e mëvonshme. Kurset zyrtare të këmbimit të përdorura në vlerësimin e këtyre detyrimeve gjithashtu do të publikohen.

### **F. Dëmshpërblimet**

Dhënia e informacioneve shpjeguese do të përfshijë një përshkrim të termave dhe kushteve të marrëveshjeve për dëmshpërblim në fuqi; kushtet nën të cilat shumat janë të pagueshme; shumat e paguara në bazë të marrëveshjeve gjatë raportimit dhe në periudhave të mëparshme dhe, nëse është e mundur për t'u parashikuar, shumat që kanë gjasa të paguhet në periudhat e ardhshme.

## G. Programet e sigurimit dhe të risigurimit

Dhënia e informacioneve shpjeguese do të përfshijë një përshkrim të karakteristikave kryesore të çdo programi të rëndësishëm, financimin e tij, informacion për trendin e dëmeve të paguara dhe primeve të marrë dhe vlerësimet e humbjeve të ardhshme.

Nëse një fond është mbajtur, detaje që respektojnë vlerën e fondit dhe përshatshmërinë e tij për të mbuluar humbjet do të jepen gjithashtu.

## H. Angazhime të tjera

Natyrë dhe shuma e çdo angazhimi të rëndësishëm apo llojit të angazhimit do të përmbledhet dhe sigurohet. Këto mund të përfshijnë kostot e pritshme për të riparuar dëmtimin e mjedisit.

## 5. MJETET PËR PUBLIKIMIN

Siç shpjegohet në këtë dokument, informacioni financiar në lidhje me borxhin publik mund të raportohet në një shumëllojshmëri të gjerë dokumentesh. Pasqyrat financiare për qëllime të përgjithshme dhe shënimet e lidhura me to mund të japin informacione shpjeguese për shumë nga pikat e diskutuara më sipër. Përveç kësaj, informacioni mund të shpaloset në raportet financiare mbi performancën, pajtueshmërisë dhe departamentet individuale të qeverisë dhe agjencive. Dokumentet e tjera publike mund të përdoren gjithashtu, duke përfshirë buxhetet, buletinet e bankës qendrore dhe një shumëllojshmëri raportesh të tjera tek legjislativi.

Do të ishte e dobishme të publikohej borxhi publik i planifikuar dhe aktual në mënyrë periodike, si pjesë e vendimmarrjes në vazhdim të buxhetit dhe procesit të llogaridhënies. Mundësitë mund të ekzistojnë edhe në hartimin e politikave normale fiskale të qeverisë dhe të ciklit të raportimit për të raportuar elementet e borxhit të planifikuar dhe aktual.

Për shembull, nivelet e planifikuara të borxhit mund të tregohen në buxhet, me nivelet aktuale të realizuara të raportuara periodikisht gjatë vitit.. Përveç kësaj, një kontabilizim fundviti i borxhit mund të sigurohet, mundësisht



nëpërmjet pasqyrave financiare të përgjithshme të audituara dhe me anë të llojeve të tjera të raporteve të ofruara nga qendra. Shtojca A e këtij dokumenti ofron një ilustrim të thjeshtuar të mënyrës se si paraqitet një kuadër i përgjithshëm i raportimit të borxhit publik.

Siç shpjegohet në Pjesën II të këtij dokumenti, SAI-t kanë shumë mundësi që të shqyrtojnë dhe raportojnë në çështjet lidhur me përkufizimin dhe publikimin e borxhit publik. Shtrirja e shqetësimit të SAI-ve me formën dhe përmbajtjen e raporteve të borxhit publik do të ndryshojnë në përputhje me qëllimet për të cilat raportet janë hartuar dhe përdorur. Ky variacion është shqyrtuar nga pika A në E që shpjegohen më poshtë.

- A. Raportet e prodhuara nga qeveritë për të ndihmuar në formulimin dhe ekzekutimin e politikave të tyre ekonomike, monetare dhe fiskale. Këto raporte mund të mos jenë subjekt i verifikimit formal nga SAI-t. Megjithatë, në qoftë se ata janë paraqitur në legjislativ për të mbështetur propozimet buxhetore, SAI mund të dëshirojë të rishikojë raportet për të përcaktuar nëse ato janë hartuar mbi një bazë të përshtatshme dhe nëse informacioni është paraqitur në një mënyrë të kuptueshme dhe konsistente.
- B. Parashikimet e ndryshimeve vjetore që pritet të rezultojnë nga propozimet e buxhetit. Këto raporte mund të mos jenë subjekt i verifikimit të drejtpërdrejtë, por auditimi i rezultateve të mëvonshme mund të sigurojë SAI-n me një mundësi për të komentuar mbi bazat e përdorura për përgatitjen e raporteve.
- C. Parashikimet e ndikimit afatgjatë mbi financat publike të kostove të ardhshme të shërbimit dhe shlyerjes së borxhit të papaguar. Edhe pse nuk është subjekt i verifikimit të drejtpërdrejtë, SAI-t mund të konsiderojnë dhe të komentojnë mbi rëndësinë e dukshme dhe kuptueshmërinë e raporteve në qoftë se ata janë paraqitur në legjislativ.
- D. Raportet mbi rezultatet, si në lidhje me ndryshimet në borxh edhe në lidhje me borxhin e pashlyer, për të ndihmuar të sigurojnë përgjegjshmërinë e duhur të organeve publike me fuqi huamarrjeje. Këto raporte "pas-faktit" mund të jenë subjekt i auditimit formal nga

SAI-t, i cili siguron një mundësi për të shqyrtuar dhe komentuar si arsyeshmërinë e bazave mbi të cilat janë përpiluar raportet edhe kuptueshmërinë dhe rëndësinë e tyre të përgjithshme.

- E. Kthim për organet ndërkombëtare. Këto kthime hartohen në përputhje me rregullat e përcaktuara nga organet, të cilat gjithashtu mund të qeverisin përfshirjen e mundshme të SAI-ve.

**SHTOJCA A****Model Ilustrues i Publikimit**

Një rrjedhje e përshtatshme informacioni është një aspekt i rëndësishëm i çdo skeme të kontrollit efektiv për menaxhimin e borxhit publik. Publikimi mund të marrë në konsideratë dy faktorë: (1) rruga e informacionit, p.sh. kush duhet të informojë kë brenda qeverisë dhe kush duhet të informojë publikun; dhe (2) çfarë informacioni mund të përfshihet në secilin raport dhe me çfarë frekuence mund të përgatitet.

Një diagram rrjedhës është bashkëngjitur dokumentit dhe përshkruan një skemë të mundshme të publikimit të borxhit, duke treguar në mënyrë tipike, nga e ka origjinën çdo raport dhe ku ata shfrytëzohen. Çdo raport emërtohet sipas institucionit që e përgatit atë dhe përmbajtja e tij përshkruhet më poshtë nën secilën etiketë.

**Buxheti i të Ardhurave dhe Shpenzimeve [BRE] (Vjetor).** Qeveria (ekzekutivi), nëpërmjet Sekretarit të Financave (Thesarit), paraqet para secilit vit fiskal një buxhet të të ardhurave dhe shpenzimeve të pritura për legjislaturën, i cili përfshin një propozim për alokimet e Fondit, si dhe nga do të gjenerohen të ardhurat e çfarë borxhi do të emetohet. Kufijtë specifike të borxhit do të caktohen nga legjislatura.

**Autorizimi BRE [BREA] (Vjetor).** Organi legjislativ autorizon dhe publikisht zbulon nivelin maksimal të borxhit të ri neto të emetuar, si dhe miratimin e aplikimit për fonde të tilla, ku janë të aplikueshëm, si pjesë e autorizimit të përgjithshëm të të ardhurave dhe shpenzimeve.

*GD1 [Raporti 1 i Departamenteve të Qeverisë] dhe GE1 [Raporti 1 i Subjekteve Qeveritare] (Mujor).* Ky raport i përgatitur nga secili departament qeveritar apo subjekt qeveritar që mban borxh publik përfshin kushtet dhe shumat e borxhit të ri të kontraktuar, si dhe pagesat për kreditë ekzistuese dhe detaje mbi datat e maturimit, monedhës, amortizimin dhe kalendarët e pagesave të interesit.

*GD2 [Raporti 1 i Departamenteve të Qeverisë] dhe GE2 [Raporti 1 i Subjekteve Qeveritare] (Tremujor).* Ky raport i përgatitur nga secili departament qeveritar apo subjekt qeveritar përmbledh shumën kumulative

të bilanceve individuale dhe pagesat e bëra gjatë tremujorit mbi kapitalin dhe interesin, e shprehur në monedhën e origjinës si dhe në monedhën vendase. Një skedul i plotë i pagesave të kapitalit dhe interesit duhet gjithashtu të mbahet deri në maturitetin e çdo instrumenti. Një krahasim mes shumave të programuara dhe aktuale prezantohet këtu, si dhe një shpjegim i mospërputhjeve në lidhje me tremujorin e mëparshëm.

*GD3 & GE3 (Vjetor).* Secili departament dhe njësi ekonomike mund të përgatisë për Sekretarin e Financave (Thesarit) një raport gjithëpërfshirës përfundimtar për veprimtarinë e tij dhe të financave për vitin, i cili integrohet nga autoriteti financiar në atë që quhet zakonisht Llogari Publike. Ky raport përmban informacion të konsoliduar mbi gjendjen e zotërimeve të borxhit të çdo njësie, duke përkrahur çështje të reja të borxhit për vitin, pagesat aktuale të bëra në kapital dhe interes, dhe krahasimin e tyre me vlerësimet dhe vitin paraprak. Një shpjegim i detajuar i çdo ristrukturimi, supozimet, transferimet, rregullimet dhe pajtimet në mbyllje, si dhe duhet gjithashtu të përfshihet një analizë e faktorëve financiarë që ndikojnë në koston e borxhit (p.sh. normat e brendshme dhe të jashtme, humbjet e këmbimit, etj), krahasuar me rezultatin që pritet.

*CB1 [Raporti 1 Banka Qendrore] (Mujor) dhe CB2 [Raporti 2 Banka Qendrore] (tremujor).* Banka Qendrore mund të publikojë në raportet e saj mujore dhe tremujore mbi ecurinë ekonomike, monetare, financiare dhe komerciale, të borxhit të sektorit publik, si dhe ndikimin e tij mbi agregatet monetare, rezervat dhe mbetjet e kapitalit. Ai gjithashtu përfshin një analizë të devijimeve relative dhe nominale që kanë ndodhur gjatë tre viteve të mëparshme.

*CB3 (Vjetor).* Ky raport përgatitet normalisht nga bankat qendrore dhe publikohet për publikun e gjerë dhe është një llogari globale e aspekteve të ndryshme ekonomike, përfshirë një përshkrim të bilancit të borxhit publik dhe ndikimin e tij në ecurinë e treguesve të ndryshëm ekonomikë (publik, deficit i bilancit të pagesave, sektorët e aktivitetit ekonomik, normat e interesit, agregatëve monetarë dhe aspekte të tjera tregues të sjelljes së sistemit financiar). Ky raport zakonisht përdoret si një bazë e përgjithshme për planifikimin dhe analizat nga autoritetet financiare të qeverisë, si dhe nga konsulentë ekonomikë dhe të biznesit në përgjithësi.

Në mënyrë të veçantë, lidhur me borxhin publik, ky raport mund të analizojë sjelljen e bilancit mesatar total, bruto dhe neto, të huaj dhe vendas, për vitin, me krahasime në lidhje me trendet historike në terma reale, absolute dhe relative në nivele të PBB-së, duke shpjeguar për secilin lloj të borxhit shkaqet kryesore të lëvizjeve të vërejtura në balancën në mbyllje.

*Fin A. [Agjentet Financiare] (mujore, tremujore dhe vjetore).* Përmes këtyre raporteve, agjentët financiarë informojë Sekretarin e Financave dhe Bankën Qendrore, me shkallë të ndryshme detajimi, për ndryshimin e vërejtur në kushtet e tregut që ndikojnë në shërbimin e borxhit.

Agjentët Financiarë raportojnë se si shënimet e borxhit shpërndahen midis rezidentëve dhe jo rezidentëve dhe tek kreditë e kontraktuara për të financuar programet e Bankave të Zhvillimit, që shpjegojnë diferencat kundrejt shifrave të vlerësuara.

*ICII. [Raporti 1 i Institucionit të Kontrollit të Brendshëm] dhe ICI 2 [Raporti 2 i Institucionit të Kontrollit të Brendshëm] (tremujorë dhe vjetorë).* Institucioni i Kontrollit të Brendshëm i Ekzekutivit vërteton në këto raporte informacionin mbi borxhin publik të paraqitur në raportet e përgatitura nga Sekretari i Financave për legjislativin me bazë tremujore dhe vjetore.

*S Fin 1 [Raporti 1 i Sekretarit të Financave] (mujore).* Në këtë raport Sekretari i Financave duhet të informojë Bankën Qendrore për borxhin e ri të nxjerrë në një monedhë të huaj, fluksi i kapitalit për çdo monedhë duhet të llogaritet veçmas për të lejuar Bankën Qendrore të marrë në konsideratë këtë komponent të rrjedhës së kapitalit për arsye të politikës monetare dhe të kursit dhe aspekte të tjera strategjike që lidhen me menaxhimin e rezervave.

Ky raport duhet të përfshijë edhe vlerësimet për sa i përket zotërimeve të letrave me vlerë të qeverisë nga rezidentët dhe jo rezidentët, të cilat Banka Qendrore do t'i marrë parasysh për matjen dhe menaxhimin e rrezikut të këmbimit rezervë.

*SFin2. (mujore).* Ky raport themelor përgatitet nga Sekretari i Financave për përdorim të brendshëm dhe duhet të përbëjë gur themelin e skemës së

publikimit të përgjithshëm të borxhit. Ky është përqendrimi i parë dhe më i detajuar i të gjithë informacionit përkatës në lidhje me borxhin publik dhe në bazë të këtij raporti mblidhet pjesa tjetër e raporteve të përgatitura nga Sekretari i Financave. Disa prej koncepteve të përfshira janë termat dhe kushtet specifike të çdo emetimi të borxhit (Balanci i papaguar, norma e interesit, pagesat e bëra mbi kapitalin dhe interesin, monedha, humbjet e këmbimit, etj), dhe gjendja e tyre aktuale, si dhe një analizë krahasuese në përputhje të vlerësimeve dhe vitet e mëparshme.

*SFin3. (Tremujore).* Ky raport duhet të paraqitet në organin legjislativ, në Zyrën e Kontrollit të Brendshëm të Ekzekutivit dhe të SAI-t. Ky raport duhet të përmbledhë informacionin agregat dhe mbi Borxhin Publik me shkallën e nevojshme të detajuar për të lejuar anëtarët e legjislativit të vlerësojnë gjendjen e borxhit, ndikimin e tij mbi gjendjen e ekonomisë dhe menaxhimin qeveritar. Ai duhet të përfshijë një analizë krahasuese kundrejt tremujorit paraardhës dhe 12 mujorit, si dhe aktualit kundrejt vlerësimeve buxhetore. Ai gjithashtu mund të përfshijë një analizë shpjeguese të evolucionit të tregjeve financiare gjatë tremujorit dhe se si këto kanë prekur vlerësimet buxhetore. Për rastin e borxhit në valutë, mospërputhjet e vërejtura për secilin instrument individual duhet të shpjegohen, duke përfshirë humbjet e këmbimit të regjistruara sipas pikës dhe të monedhës dhe të vendit të rezidencës së mbajtësit.

Për rastin e borxhit në monedhën vendase, balanca neto e saj, vendosja individuale, zhvillimi (ecuria) i përzierjeve të instrumenteve, si dhe maturimet dhe profilet e ripagimit duhet të tregohen, si dhe pronat e përfaqësuara nga rezidentët dhe jorezidentët.

Garancitë e dhëna nga Qeveria Kombëtare në lidhje me borxhin e kontraktuar nga qeveritë shtetërore dhe lokale nuk mund të përfshihen në qoftë se shlyerjen dhe shërbimi i tij është siguruar në mënyrë të përcaktueshme nga burimet federale të caktuara për qeveritë shtetërore dhe vendore (zbritjet e drejtpërdrejta janë të mundshme). Kur kjo mundësi nuk ekziston, garancitë duhet të përfshihen.

*SFin4. (vjetor).* Ky raport i borxhit publik është pjesë e Llogarisë së përgjithshme Vjetore publike e prezantuar zakonisht nga një qeveri tek

organi legjislativ, i cili mblidhet nga Sekretari i Financave ose Autoriteti ekuivalent Financiar brenda Qeverisë. Ky raport duhet të përfshijë një përshkrim të konsoliduar të evolucionit të bilancit të borxhit dhe të shërbimit të tij për vitin e plotë, me detaje të mjaftueshme. Ai gjithashtu duhet të përfshijë analizën e mospërputhjeve të vërejtura në lidhje me vlerësimet buxhetore dhe vitet e kaluara, së bashku me sqarimet e duhura të efekteve të borxhin publik mbi performancën e tregut financiar.

*SAI 1. (Vjetor).* Ky raport duhet të jetë një pjesë e raportit të integruar që SAI i paraqet Legjislativit apo publikut mbi analizën e përgjithshme dhe auditimin e Llogarisë Vjetore Publike përgatitur nga qeveria për legjislativin. Ky raport duhet të përfshijë një vlerësim të performancës së përgjithshme të menaxhimit të borxhit publik, si dhe ndikimin e tij në financat publike dhe performancën e ekonomisë për vitin. Raporti gjithashtu mund të përfshijë një analizë të borxhit të ri, si një përqindje e totalit të të ardhurave, kushtet e lëshimit të tij në pikëpamje të kushteve mbizotëruese të tregut financiar dhe në qoftë se borxhit i autorizuar është alokuar siç parashikohet në buxhet.

Nga ana tjetër, SAI-t duhet t'i kushtojnë vëmendje të veçantë aspekteve të borxhit publik e auditimeve financiare të subjekteve që mbajnë borxh, si dhe borxhin i cili është i lidhur me qëllimet specifike brenda programeve të qeverisë. Ky informacion i përmbajtura në raportet e SAI-t drejtuar organit legjislativ, duhet të lejojë ligjvënësit të marrë në konsideratë aspektet e borxhit publik kur analizon projektin e ardhshëm të paraqitur për miratim të buxhetit.

SAI do të informojë mbi parregullsitë dhe mangësitë e zbuluara në menaxhimin e borxhit në procesin e sistemeve të tij (kontrollat e brendshme) dhe auditimet financiare dhe mbi efikasitetin, eficientën dhe ekonomikitetin me të cilat kanë ecur investimet e financuara nga borxhi. Auditime specifike të Punëve Publike gjithashtu mund të sigurojnë mbështetje shtesë në këtë rast të fundit. SAI duhet t'i jap rëndësi të veçantë këtij vlerësimi të shpjegimeve për mospërputhjet e buxhetit faktik vs atij të paraqitur në Llogarinë Publike.

*SAI 2. (Vjetor).* Ky nuk është një raport në kuptimin e ngushtë të fjalës, por një dokument që SAI ua paraqet organeve të audituara, në të cilin ai

informon për parregullsitë dhe mangësitë e gjetura (kur e lejon natyra e tyre) si dhe rekomandime për të korrigjuar ato.



**KOMISIONI PËR BORXHIN PUBLIK**

**Kryetar**

Javier Castillo Ayala

*Audituesi i Lartë i Meksikës*

**Anëtarë**

Argentina Emilia Raquel Lerner

*Auditoría General de la Nación*

Canada Larry Meyers, Ron Thompson & Brian Pearce

*Office of the Auditor General*

México Fernando Marty

*Contaduría Mayor de Hacienda*

Portugal Teresa Nunes & Ana María Bento

*Tribunal de Contas*

United Kingdom Wendy Kenway-Smith & Andrew Caddies

National Audit Office

USA Paul Posner, Barbara Bovbjerg & Hanna Laufe

General Accounting Office

**Bashkëpunues të Jashtëm**

Finland Tapio Leskinen & Timo Ankelo

State Audit Office

Gabón Gilbert Ngoulakia & Bibalou Moise

Chambre des Comptes

Jordan Abed Kharabsheh

Audit Bureau

Korea Young Joan Kim

*Board of Audit and Inspection*

Sweden Ian Häggkvist, Ian Hagrall, Lars Forslund, Ingerman

Segergren, Mats Wahsedt & Olle Nystedt

*National Audit Office*

# **ISSAI 5422**

**Një Ushtrim mbi Termat e Referencës  
në Kryerjen e Auditimit të  
Performancës të Borxhit Publik**



## **Përmbajtja**

- 1. Hyrje**
- 2. Korniza Rregullatore**
- 3. Korniza Normative dhe Ligjore**
- 4. Termat e Referencës për Menaxhimin e Borxhit**
  - 4.1 Struktura e Borxhit
  - 4.2 Vlerësimi i Riskut
  - 4.3 Praktikrat e Kujdesit në Menaxhimin e Borxhit
  - 4.4 Regjistrimi, Kontrolli dhe Monitorimi
- 5. Termat e Referencës për Vlerësimin e Ekspozimit të Borxhit dhe Qëndrueshmërisë së tij**
  - 5.1 Treguesit e Ekspozimit
  - 5.2 Treguesit e Qëndrueshmërisë
- 6. Sjellja e Aktorëve**
  - 6.1 Institucionet
  - 6.2 Burimet Njerëzore
- 7. Llogaridhënia**
- 8. Referencat**

## Hyrje

Në qershor 2003, Komiteti për Borxhin Publik i INTOSAI-t, miratoi zhvillimin e një projekti mbi termat e referencës, në auditimet e performancës. Në qershor 2004, në takimin e këtij Komiteti të mbajtur në Moskë, u prezantua projekti i parë. Në Sofie, u vu në dispozicion versioni që përfshinte të gjitha kontributet e vlefshme të dërguara nga SAI-t pjesëmarrëse në 2004.

Komiteti e konsideroi si të rëndësishme ndërthurjen e të gjitha përpjekjeve që ishin bërë në një procedurë auditimi të plotë dhe që përmbledh të gjitha rezultatet e mëparshme për të përcaktuar termat e referencës për një auditim performance, i cili do të mbështesë aktivitetet e SAI-ve nga ana metodologjike, në lidhje me këtë subjekt. Megjithatë, çështjet të cilat do të diskutojmë, janë ato të interesit të përbashkët, të një numri sa më të madh të mundshëm anëtarësh të INTOSAI-t, pa shkuar më thellë në aspekte specifike.

Zbatimi është i ndarë në gjashtë drejtime të ndryshme. I pari propozon termat që duhen marrë në konsideratë nga një auditues në mënyrë që të testohet nëse borxhi publik dhe konceptet e lidhura me të janë përcaktuar dhe klasifikuar qartësisht dhe sipas standardeve hermeneutike (teoria e përgjithshme e rregullave të interpretimit, pragmatizëm).

I dyti lidhet me çështje që duhet të përfshihen në kornizën normative dhe ligjore të një vendi, në mënyrë që menaxhimi i borxhit të përballohet me qëndrueshmëri dhe qeverisje.

I treti mbulon të gjitha aspektet kryesore të nevojshme për të përcaktuar nëse menaxhimi i borxhit është kryer në përputhje me praktikën më të mira. Ne propozojmë të verifikohet sa vijon: (1) që qeveria ka një strategji të borxhit kur futet në borxh; (2) që struktura e borxhit sipas monedhës, kushteve të maturimit, normave të interes dhe instrumenteve financiare është pjesë e strategjisë së lartpërmendur; (3) që menaxhimi i borxhit përfshin vlerësimin e riskut në mënyrë që të garantojë dhe të mbështesë strategjinë e adaptuar; (4) që menaxhimi i borxhit bazohet në praktika të kujdesshme; (5) që një

## ISSAI 5422

sistem regjistrimi dhe monitorimi zbatohet dhe se përgatiten raporte me cilësi të lartë bazuar në të.

I katërti prezanton nevojën për të ndërmarrë një analizë të ekspozimit dhe qëndrueshmërisë përmes të kuptuarit të treguesve statikë dhe dinamikë. Nëse në pikën e tretë i përgjigjemi pyetjes nëse në kushtet normale qeveria do të ishte në gjendje të përballonte detyrimet e veta (??). E fundit, ka për qëllim të vlerësojë nëse në kushte të skenarëve të rrezikshëm, qeveria do të ishte në gjendje t'i shërbejë borxhit të saj.

I pesti i referohet vlerësimit që duhet të kryhet nga audituesi për të dhënë një opinion mbi sjelljen e institucionit të ngarkuar me menaxhimin e borxhit dhe stafit të tij, veçanërisht lidhur me kompetencat, trajnimet, si edhe kodin e etikës që duhet të ndjekin.

Drejtimi i fundit, adreson detyrimin e qeverisë për të njoftuar dhe dhënë shpjegime sistematikisht, në kohën e duhur dhe me korrektesë, informacionet mbi borxhin publik, obligacionet dhe risqet që shoqërojnë ato; gjithashtu merret me angazhimet e qeverisë për të publikuar raporte të plota, periodike dhe në kohë.

Termet e propozuar të referencës, nuk vlerësojnë impaktin shoqëror dhe ekonomik të vendeve me borxhe. Edhe pse në disa vende këto çështje mund të jenë jashtë detyrimeve të SAI-t, kjo mund të jetë një tematikë që Komiteti duhet ta ketë në vëmendje për axhendat e ardhshme të punës, të cilat mund të përdoren nga vendet ku SAI-t mund të ofrojnë brenda ligjit, këshilla ndaj qeverive lidhur me vendimet mbi këto problematika. Së pari, analiza mbi këto çështje duhet t'i përgjigjet pyetjeve si vijon: Deri në çfarë pike ka kontribuar borxhi publik në zhvillimin ekonomik të vendeve në zhvillim? Deri në çfarë pike ka penguar shërbimi i borxhit publik, zhvillimin e tyre? Cila ka qenë arsyeja e marrjes borxh? Sa ndryshe do të kishin qenë kushtet aktuale, nëse burimet nuk do të kishin qenë të mundura?

Efekti i rritjes së borxhit nga obligacionet e emetuara nga qeveria nuk merret në konsideratë në këtë analizë, ashtu si edhe këto pyetje: A përfshijnë burimet e dhëna nga investitorët privatë tek qeveria, një efekt më të lartë multiplikativ në procesin e formimit të kapitalit? Cila është shpërndarja e bërë nga qeveria dhe cila do të kishte qenë ajo e bërë nga investitorët privat?

Cila është më efektive për investimet? SAI-t kanë shumë punë për t'iu përgjigjur këtyre pyetjeve.

Niveli i zhvillimit të një vendi mund të ketë ndikime në menaxhimin e borxhit. Elementët e lidhur me nivelin e zhvillimit të një vendi diskutohen në vlerësimin e riskut, si dhe në kapitujt mbi ekspozimin dhe qëndrueshmërinë. Mund edhe të jetë e qartë të thuhet se, sa më i vogël zhvillimi i një vendi, aq më i madh duhet të jetë kujdesi i kërkuar për analizën e këtyre koncepteve. Niveli i zhvillimit të një vendi mund të ketë impakt në kapacitetin e tij për ta menaxhuar borxhin si duhet.

Duke patur parasysh rëndësinë e borxhit në financat publike, nevoja për të zhvilluar auditime performance është e dukshme. Ky material propozon një kuadër që mund të shërbejë si udhëzues dhe nxitës për realizimin e këtyre lloj auditimesh. Këto terma reference mund të përmirësohen nga komentet, vëzhgimet dhe sugjerimet e anëtarëve të Komitetit.

## 2. Kuadri Konceptual

Sipas Komitetit të Borxhit Publik, një përkufizim korrekt i borxhit, do duhej të ishte sa më i saktë, në mënyrë që të shmangen dyshime mbi përdorimin e koncepteve të veçanta. Përkufizimi duhet të jetë: (1) i qartë, në mënyrë që raporti të jetë lehtësisht i kuptueshëm (2) i qëndrueshëm përgjatë gjithë kohës (3) i përshtatshëm për analizën dhe (4) i kuptueshëm, për të siguruar përfshirjen e koncepteve të veçanta.

Përkufizimi i borxhit duhet të qartësojë komponentët e tij, në mënyrë që menaxhimi, llogaridhënia dhe auditimi i tij, të kryhen mbi të njëjtat baza, duke krijuar kushtet për nxjerrjen e të dhënave historike.

Për më tej, përkufizimi duhet të marrë parasysh termat e përdorur zakonisht në fushën ndërkombëtare, kështu që të mund të ndërmerren veprime standarde. Elementi më i rëndësishëm për të kryer një auditim performance të borxhit publik është që struktura konceptuale të përfshijë një përkufizim të gjerë të borxhit që të mundësojë vlerësimin e menaxhimit, ekspozimin, qëndrueshmërinë, kompetencat e aktorëve dhe llogaridhënien. Konceptualizimi i borxhit duhet të përfshijë borxhin total të qeverisjes



## ISSAI 5422

qendrore, organizatave të saj, firmave të saj, sistemeve financiare të qeverisë (bankat për zhvillim), qeverisjen qendrore dhe lokale, autoritetin monetar, detyrimet e mundshme dhe potencialin e ekzistencës së detyrimeve të fshehura. Me detyrime të mundshme kuptohen detyrimet e krijuara nga Shteti, të cilat mund të jenë ose jo të shlyera, në varësi se kur kanë ndodhur ngjarjet, megjithatë, plotësimi i tyre në shumat që mund të kthehen në të papërbalueshme është i pasigurt ose përmban një nivel të caktuar pasigurie, kur shfaqet si rezultat i një ngjarjeje të ardhshme.

Detyrimet e fshehura janë ato që nuk dalin në pah në regjistrat kontabël, financiarë apo buxhetorë dhe që në një kohë të caktuar, mund të kthehen domosdoshmërisht në borxh kombëtar. Këto janë detyrime të cilat, qeveria nuk i njeh zyrtarisht dhe bëhen transparente falë auditimit ose nga kërkesa/nevoja.

Këto lloj detyrimesh përgjithësisht gjenden në korporatat e prodhimit në pronësi të qeverisë, agjencitë financiare, trustet ose, në disa raste, si proceset gjyqësore ku përfshihen kompensimet apo zhdëmtimet në rastet e shpalljes së shpronësimit. Një përkufizim i gjerë i borxhit nuk përfshin faktin se SAI-t duhet të auditojnë çdo praktikë të menaxhimit të borxhit në të njëjtin projekt auditimi të përformancës. Ndonjëherë, është e këshillueshme të vendosen si prioritare, praktika specifike që shkaktojnë probleme. Secili SAI, sipas burimeve materiale dhe njerëzore si dhe kuadrit ligjor, mund të përcaktojë një strategji, në periudha të ndryshme dhe sistematikisht, për fushat e ndryshme të përfshira në menaxhimin e borxhit. Është e këshillueshme që auditimet të kenë të bëjnë me çështje specifike, por analiza duhet të kryhet me fokus të përshtatshëm dhe cilësi të lartë, në mënyrë që të përmbushen qëllimet e të dhënit rekomandime të pavarura dhe të promovohen praktika më të mira të menaxhimit të borxhit.

Propozohet për audituesit që të marrin në konsideratë të paktën elementët që janë në kuadrin konceptual. Këto elemente ndodhen në Matricën e Riskut Fiskal, të përgatitur nga Banka Botërore dhe Fondi Monetar Ndërkombëtar.

## MATRICA E RISKUT FISKAL TË QEVERISË

**Një Ushtrim mbi Termat e Referencës në Kryerjen e Auditimit të Performancës të Borxhit Publik**

<b>Burimet detyrimeve e</b>	<b>Detyrimet direkte (detyrimet për çdo ngjarje)</b>	<b>Detyrimet e mundshme (Detyrimet në rast se ndodh një ngjarje e veçantë)</b>
Përgjegjësitë të qarta që ligji apo kontratat i njohin Qeverisë	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Borxhi shtetëror</li> <li>· Përbërja e shpenzimeve buxhetore</li> <li>· Shpenzime ligjërish të detyrueshme</li> </ul>	Garancitë e shtetit për huat jo-shtetërore dhe detyrimet e dala ndaj qeverisjes lokale dhe subjekteve publike dhe private (bankave për zhvillim)
Përgjegjësitë e nënkuptuara të Qeverisë si detyrime morale përpara publikut ose të shkaktuara nga presioni shoqëror	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Pensionet*</li> <li>· Skemat e sigurimeve shoqërore</li> <li>· Financimi i kujdesit shëndetsor</li> <li>· Kostot për projektet e investimeve publike</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Mospagimi nga qeverisja lokale dhe subjekteve publike/private i detyrimeve për borxhin e paguarantuar</li> <li>· Falimenti i bankar (mbështetja përtej sigurimit të qeverisë, nëse ka)</li> <li>· Shlyerja e detyrimeve të subjekteve që janë privatizuar</li> <li>· Dështimi i fondeve të paguarantuara të pensioneve, fondit të punësimit apo sigurimeve shoqërore (mbrojtja e investitorëve të vegjël)</li> <li>· Rezultat neto negativ dhe/ose pamundësi pagese e bankës qendrore për</li> </ul>

		<p>detyrimet e saj (kontratat e këmbimit në monedhë të huaj, mbrojtjes së monedhës, bilancit të pagesave)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Kërkesa të tjera për hua nga bizneset në falimentim (për shembull, si pasojë e ndryshimeve të flukseve të kapitalit privat)</li> <li>· Rigjenerimi mjedisor, ndihma ndaj fatkeqësive, financime ushtarake</li> </ul>
--	--	---

*Burimi: The World Bank and Oxford University Press (2002), "Government at Risk. Contingent Liabilities and Fiscal Risk", kapitulli 1, fq.23*

*\*Ky do të ishte rasti nëse nuk ka mandat ligjor për qeverinë të plotësojë këto përgjegjësi. Nëse do të kishte mandat ligjor, këto përgjegjësi do të hynin tek detyrimet direkte të qarta.*

### 3. Kuadri Normativ dhe Ligjor

Menaxhimi i borxhit publik duhet të bazohet në një set ligjesh dhe normash administrative me një qëllim të përgjithshëm, të cilat rregullojnë veprimet dhe aktivitetet. Ky kuadër ligjor, duhet të përcaktojë qartësisht kompetencat për të kontraktuar hua, për të emetuar instrumente të reja, për të investuar apo shpërndarë burime që rrjedhin nga borxhi, të ofrojë mbështetje ose garanci dhe përgjithësisht të kryejë çdo lloj transaksioni të kërkuar për menaxhimin publik.

Kuadri normativ dhe ligjor duhet të sigurojë një mandat të përshtatshëm dhe funksione për të gjitha subjektet që merren me menaxhimin e borxhit publik. Ka disa opsione të përcaktimit të funksioneve në menaxhimin e borxhit publik, por në çdo rast kuadri institucional duhet të specifikojë fushën e secilit subjekt pjesëmarrës, koordinimin midis tyre, kërkesën për shkëmbim

informacioni në mënyrë që të merren vendime dhe përcaktohet pragu i detyrimeve të mundshme.

Mund të thuhet se pjesa më e madhe e kushtetutave në botë ofrojnë udhëzime të përgjithshme me të cilat duhet të ketë përputhshmëri lidhur me miratimin, marrjen dhe menaxhimin e borxhit publik shtetëror. Në përgjithësi, ligjet kushtetuese dhe administrative të secilit vend përfshijnë dispozita mbi përkufizimet, përgjegjësitë, skemat e koordinimit të aktiviteteve buxhetore dhe ekstra-buxhetore, marrëdhëniet e qeverisë me subjekte të tjera, si Banka Qendrore dhe financat publike, si dhe institucionet e tjera jo-financiare, etj. Shpenzimet jashtë buxhetit duhet të ndalohen me ligj, duke qenë se ato mund edhe të grumbullohen si borxh, duke u kthyer kështu në problemin sikur këto parashikime buxhetore të mos kishin ekzistuar. Në përgjithësi, miratimi i kontratave të borxhit është përgjegjësi e kongresit (kuvendit). Miratimi, menaxhimi dhe raportimi i detyrimeve mbikqyret nga ekzekutivi. Përgjegjësitë theksohen qartësisht, në të kundërt, komunikimi dhe koordinimi brenda qeverisë, si dhe procesi i vendimmarrjes dhe llogaridhënia mund të ndikohen. Është e nevojshme për secilin vend të ketë një kuadër ligjor, i cili të përcaktojë të paktën, aspektet në vijim:

1. Formulim të politikave dhe strategjive për borxhin publik.
2. Përkufizim të qartë të objektivave dhe shpërndarjes së borxhit.
3. Një subjekt ose agjenci federale për të kërkuar kredi në emër të Kombit dhe për të urdhëruar pagesat për borxhin e kërkuar.
4. Subjektet përgjegjës për miratimin e kontratave të borxhit.
5. Subjektet e autorizuara për të firmosur kontrata për borxhin.
6. Përcaktimin e njësive apo ndarjeve të ngarkuara me regjistrimin dhe menaxhimin e borxhit publik, përgjegjëse për kryerjen dhe autorizimin e të gjitha transaksioneve të kredisë publike dhe dhënies së garancive në transaksionet e kreditit. Audituesit duhet të verifikojnë se këto ndarje përgjegjësie janë të përcaktuara qartë, pavarësisht ekzistencës së subjektit të menaxhimit të borxhit.

7. Rastet dhe kushtet në të cilat shteti vepron si garantues.
8. Detyrimet lidhur me publikimin e raporteve mbi statusin e borxhit, në përgjithësi, dhe mbi aksesin e publikut në informacion.

#### **4. Termat e Referencës për Menaxhimin e Borxhit**

Menaxhimi i borxhit mund të përkufizohet si veprimet e nevojshme për të siguruar burime financiare në shumën dhe kohën e kërkuar, si dhe të realizojë shërbimin e borxhit me kosto sa më të ulët. Menaxhimi i borxhit ka si objektiv kryesor sigurimin e një financimi të qëndrueshëm në mbështetje të aktiviteteve të qeverisë, por me një kosto sa më të ulët. Menaxhimi i borxhit përfshin hartimin e kontratave për kreditë, duke filluar nga një plan afat - shkurtër, afat - mesëm dhe afat-gjatë, i cili duhet të vendosë katër elementë: strukturën e borxhit sipas monedhave, mbajtësit e borxhit, normat e interesit, kushtet, instrumentet dhe entitetet kontraktore, vlerësimet e risqeve të përfshira në kontratë, praktikat e menaxhimit të kujdesshëm; si dhe të gjithë procesin e regjistrimit, kontrollit dhe monitorimit.

Plani i borxhit konsiston në përcaktimin dhe ekzekutimin e një strategjie menaxhimi në mënyrë që të merret financimi, të arrihen qëllimet mbi riskun dhe kostot, përputhshmëria në pagesat e detyrimeve, si dhe të përmbushet çdo qëllim tjetër në menaxhimin e borxhit përcaktuar nga qeveria kontraktore.

Strategjia e miratuar duhet të sigurojë arritjen e kërkesave financiare të qeverisë dhe pagimin e detyrimeve në terma afat-shkurtër, afat-mesëm dhe afat-gjatë, me kosto sa më të ulët, duke marrë në konsideratë nivelin korrespondues të riskut. Në këtë këndvështrim, një plan i menaxhimit të borxhit duhet të përmbajë operacione të orientuara drejt plotësimit të këtyre objektivave:

- Të garantojë likuiditetin e thesarit të qeverisë.
- Të llogaritet një strukturë maturimi borxhi që mbron likuiditetin e qeverisë.
- Të ruajë ekuilibrin ndërmjet kostove, normave të interesit dhe kushtet, duke patur parasysh risqet koresponduese me kosto sa më të ulët.

- Të vendosë një koordinim të përshtatshëm me tregjet e huaja.
- Të vendosë dhe ruajë një treg kapitali të brendshëm, efektiv.
- Të ketë një sistem regjistrimi të përshtatshëm, bazuar në një metodologji të qartë dhe rigoroze që mundëson llogaridhënien.

Në mënyrë që të zbatohet plani për borxhin publik, duhet të vendoset një program veprimi në përputhshmëri me objektivat dhe strategjitë, i cili duhet të përfshijë procedurat e shitjes së obligacioneve, të ruajë lidhjet me kreditorët dhe përcaktojë sistemet e kontrollit për të informuar lidhur me nivelet e borxhit dhe risqet e tij. Hapi i parë drejt një menaxhimi operacional të borxhit publik është të sigurohet që borxhi të strukturohet në atë formë që mundëson se pagesat e shlyerjes së tij janë të siguruara përgjatë gjithë kohës.

#### 4.1 Struktura e Borxhit

Vlerësimi i strukturës së borxhit konsiston në një ushtrim që kombinon variabla të ndryshëm: monedhat, mbajtësit, normat e interest, kushtet, instrumentat dhe entet e qeverisë. Disa tregues të përdorur për vlerësimin e problemeve potenciale lidhur me strukturën e borxhit janë si vijon:

- Borxhi me norma fikse ndaj atij me norma të ndryshueshme. Borxhi fiks është ai që maturohet ose ri-financohet në një periudhë mbi 12 muaj; borxhi i ndryshueshëm është ai që maturohet brenda një viti. Është gjithashtu e nevojshme të analizohet përqindja e borxhit në terma më pak se një vit dhe atij të përcaktuar në një afat më të gjatë. Kjo përqindje tregon kohën kur qeveria duhet të ballafaqohet me detyrimet e veta sipas skedulës së maturimit. Sa më i gjatë afati, aq më e favorshme do të jetë përqindja. Afate më të gjata për investimet apo maturimin e projekteve mundësojnë burime për pagesën e tyre. Mbi këtë llogjikë, përqindja e dytë do të jetë më e favorshme nëse shumica e borxhit konsiderohet si borxh fiks.
- Profili i maturimeve të borxhit: maturimi mesatar dhe kohëzgjatja Në mënyrë që të kryhet ky vlerësim është i rëndësishëm një regjistrim i të gjithë instrumentave në qarkullim, të jashtëm dhe të brendshëm. Ky profil tregon

karakteristikat e borxhit lidhur me kushtet dhe kohën kur do të jetë nevoja për monedhë të huaj për kryerjen e pagesës.

- Diversifikimi i Portofolit. Qeveritë duhet të sigurohen se në tregjet e brendshme dhe të jashtme, ekzistojnë tituj të mjaftueshëm me një skadencë të negociueshme në mënyrë që të garantohet efikasiteti. Përveç kushteve, diversifikimi i portofolit, duhet të ofrojë zgjedhje lidhur me monedhat dhe kushtet e pagesave. Sa më e gjerë shkalla e diversifikimit, aq më i ulët risku i rritjes së vlerës së monedhës që mund ta bënte borxhin e marrë edhe më të shtrenjtë.
- Përqindja e borxhit të brendshëm ndaj atij të jashtëm, sipas klasifikimeve të ndryshme (nga monedha dhe mbajtësi). Borxhi i brendshëm konsiderohet më pak riskoz sepse qeveria ka më shumë mjete për menaxhimin e tij.
- Përqindja e borxhit të obligacioneve ndaj borxhit jo-tregtar (kreditë e bankave, psh). Në varësi të kushteve të tregut, emetimi i obligacioneve apo kredive bankare mund të jetë me leverdi ose e nevojshme. Në pjesën më të madhe të rasteve, konsiderohet më e kujdesshme të kthehet vëmendja nga organizmat ndërkombëtarë.

Menaxhimi i drejtë i borxhit duhet të përfshijë piksynime për matjen e performancës së praktikave të menaxhimit të borxhit.

### 4.2 Vlerësimi i Riskut

Strategjia për menaxhimin e borxhit kontrollohet dhe vlerësohet mbi bazën e treguesve të ndryshëm të riskut që rrjedhin nga strukturat e borxhit publik si edhe nga teknikat e ndryshme të vlerësimit. Vlerësimi i riskut është procesi përmes së cilit situatat dhe ngjarjet mund të pengojnë autoritetet e menaxhimit të borxhit në përmbushjen e detyrimeve të përcaktuara, si dhe mundësinë e ndodhjes së tyre.

Risqet më të shpeshta që menaxhimi i borxhit publik mund të ndeshë janë:<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Shiko, *International Monetary Fund dhe World Bank, Guidelines for public debt management, 21 Mars 2001. Public Debt Committee, INTOSAI. Public Debt administration and fiscal vulnerability, tasks for the SAIs, Shkurt 2003. World Bank dhe Oxford University*

- Risqet e tregut. I referohet risqeve të lidhura me ndryshimet në çmimet e tregut, siç janë interesi, normat e këmbimit, çmimet e mallrave, monedhat, etj, të cilat kanë një impakt në kostot e shërbimit të borxhit.
- Risku i ri-financimit (ri-financimi i borxhit me norma interesi tepër të larta për t'u paguar). Risku që borxhi të shkojë drejt një kostoje të pazakontë tepër të lartë, ose në rastet ekstreme nuk do të ri-financohet fare. Kur qeveria nuk mund të paguajë borxhet e saj, është e detyruar t'i rinovojë ato, duke ndeshur në kushte të pabarabarta që i imponohen. E vetmja mënyrë për ta përballuar këtë fakt është kontraktimi i kushteve të përshtatshme të maturitetit.
- Risku i Likuiditetit. Ka dy lloje risqesh të likuiditetit: i pari, i referohet penalizimit ndaj të cilit, emetuesit e borxhit janë të ekspozuar kur përpiqen të shpërndajnë aksionet kur nuk ka kërkesë për to. Forma tjetër e riskut, është ajo që ndeshet nga huamarrësit dhe i referohet situatës kur volumi i likuiditetit të aseteve mund të zvogëlohet shumë shpejt në kushte detyrime monetare të pa paralajmëruara dhe/ose vështirësi në sigurimin e parasë nëpërmjet huamarrjes në një periudhë të shkurtër kohe. Vlerësimi korrekt i këtij lloj risku kërkon një regjistër korrekt dhe rigoroz të aktiveve likuide të qeverisë.
- Risku i mos arritjes së qëllimeve lidhur me të ardhurat fiskale (të ardhurat tatimore dhe jotatimore). Risku për të patur një borxh të paqëndrueshëm varet jo vetëm nga faktorët që ndikojnë drejtëpërdrejtë mbi borxhin ekzistues, si normat e interesit, mormat e këmbimit, por edhe nga risku i mos mbledhjes së të ardhurave të parashikuara. Nëse ato nuk plotësohen, borxhi mund të mos shlyhet. Për ta zbutur këtë risk, qeveritë duhet ta bëjnë sistemin e mbledhjes së të ardhurave të tyre më efikas.
- Risku i kreditimit. Risku i mos performancës nga huamarrësit mbi huatë apo asetet e tjera financiare ose nga kundërparti mbi kontratat financiare.

---

*Press, Government at risk. Contingent liabilities and fiscal risk. International Monetary Fund, Risk management of sovereign assets and liabilities.*



## ISSAI 5422

Kjo gjithashtu i referohet rastit kur obligacionet e emetuara nga qeveria, nuk pranohen në tregun e kredive. Titujt nuk pranohen në tregjet ndërkombëtare financiarë, për shkak se dokumentat janë me risk të lartë, ose sepse nuk është ofruar një normë interesi mjaftueshmërisht e lartë për të kompensuar riskun.

- Risku i marrëveshjes. I referohet humbjes potenciale që qeveria, si palë, mund të pësojë për shkak të dështimit të marrëveshjes, për çfarëdo arsye, përveç mospagesës nga pala tjetër. Ky risk shfaqet kur risqe të panevojshme bien mbi kreditë.
- Risku i fatkeqësive natyrore ose pengesave të tjera nga anomali shoqërore, të cilat ndikojnë në rishpërndarjen e burimeve.
- Risku i vendit. Për vendet në zhvillim, ky risk vlerësohet nga Indeksi + i Obligacioneve në Tregjet në Zhvillim (EMBI+), i cili është krijuar nga J.P.Morgan. Ky indeks mat shkallën e “rrezikut” të përfshirë në secilin vend për investimet e huaja. Ai lidhet direkt me normën më të lartë të interesit që duhet të paguhet nga një vend për huatë e tij në tregun ndërkombëtar, ashtu si edhe me normën që i duhet ofruar investitorëve.
- Risku operacional. Risqet lidhur me transaksionet e menaxhimit të borxhit, të cilat lidhen me zyrat e borxhit. Këto risqe janë si vijon:
  - Mungesë qartësie në funksionet dhe përgjegjësitë që i përkasin secilës njësi administrative.
  - Staf me trajnim jo të mjaftueshëm, për shembull, për t'u marrë me instrumentet komplekse të borxhit, teknologjinë përkatëse apo vlerësimin e risqeve.
  - Risqet lidhur me procedurat. Ato shfaqen sa herë funksionet karakteristike të menaxhimit të borxhit nuk janë rregulluar formalisht nëpërmjet procedurave të përcaktuara me shkrim dhe rrjedha e punës nuk është strukturuar në mënyrën e duhur.
  - Risqet e dokumentimit. Këto shfaqen sa herë transaksionet e borxhit nuk janë përcaktuar si duhet në marrëveshje jo në përputhje me modele ideale dhe ligjërish të rregulluara, ose kur këto kontrata nuk janë ekzekutuar sipas të gjithë termave të tyre. Ky lloj risku ndodh kur operacionet nuk janë realizuar në kohën e duhur nëpërmjet konfirmimeve të përshtatshme. Audituesi duhet të verifikojë se aspektet ligjore ashtu si edhe ato të

personelit mbështetës, mbështeten mbi marrëveshje dhe modele të konfirmuara.

- Risku i mashtrimit. Këto ekzistojnë për arsye të mungesës së kontrollit të brendshëm dhe për shkak të një menaxhimi të turbullt.

Një auditim performance duhet të testojë praktikën e menaxhimit të riskut që kryejnë menaxherët e borxhit, në mënyrë që të mbikëqyrin problematikat e dala nga borxhi publik. Audituesit duhet të bien dakort se teknikat ose modelet në përdorim për të zbuluar dhe monitoruar risqet e borxhit janë efektive.

### 4.3 Praktikën e Kujdesit në Menaxhimin e Borxhit

Të gjitha qeveritë përballen me zgjedhje të shumëllojshme për të vendosur objektivat e menaxhimit të borxhit, riskun e pranueshëm, mënyrat sesi të përballojnë detyrimet e mundshme si dhe kriteret ku të kanalizohen burimet. Detyrimet e mundshme ashtu si edhe ato direkte shumohen dhe njihen nga qeveritë që kanë përcaktuar një kuadër institucional për disiplinën fiskale. Shembuj të mirë përfshijnë buxhetimin disa vjeçar dhe praktikën e raportimit të Australisë, Kanadasë, Gjermanisë dhe Holandës<sup>2</sup>.

Audituesi duhet të provojë ekzistencën e praktikave të kujdeshme mbi menaxhimin e borxhit.

- Një kuadër ligjor dhe normativ që përcakton qartë atributet e atyre të cilët lejohen të kontraktojnë borxhin, të emetojnë instrumente të reja, të investojnë ose të kryejnë transaksione në emër të qeverisë.

Duhet të verifikohet gjithashtu nëse agjensitë e menaxhimit të borxhit publik kanë struktura të forta operationale, që përfshijnë delegimin dhe caktimin e qartë dhe specifik të përgjegjësive ndaj secilit subjekt publik pjesëmarrës.

---

<sup>2</sup> Polackova, Hana, "Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability" (Tetor 1998). World Bank Policy Research Working Paper, materiali nr. 1989.

## ISSAI 5422

• Krahasimi i risqeve dhe kostove. Duhet të përcaktohet një kuadër rregullator në mënyrë që menaxherët e riskut të mund të identifikojnë dhe të masin tendencën e kostove dhe risqeve të portofolit të borxhit. Në mënyrë që të vlerësohet risku, menaxherët e borxhit duhet që rregullisht të kryejnë *stress testet* e portofolit të borxhit. Këto janë teste përgjithësisht të bazuara në modele që lidhin shqetësimet ndaj të cilave është e ekspozuar qeveria apo i gjithë vendi, si psh, risqet e rifinancimit të borxhit me interes të lartë (rollover risk) apo nivel i lartë paqendrueshmërie i tregjeve financiare të vendit apo të huaj. Analiza e kostove dhe risqeve përfshin gjithashtu vlerësimin e normave të interesit dhe kushteve.

• Lidhur me detyrimet e mundshme:

- Duhet të përcaktohen konceptet që mund të kthehen në borxh ose detyrime të mundshme.
- Duhet të kryhet monitorim i detyrimeve dhe angazhimeve të mundshme, të ndodhura deri në një datë të caktuar, ashtu si edhe vlerësimi nëse ato mund të kthehen në tituj borxhi apo shkaktajnë shpenzime buxhetore.
- Detyrimet dhe angazhimet duhet të shprehen në sasi ashtu si edhe masat buxhetore që nevojitet të merren.
- Risku i këtyre detyrimeve dhe angazhimeve duhet vlerësuar, referuar qëndrueshmërisë fiskale afat-shkurtër, mesme dhe afat-gjatë, duke konsideruar efektet e mundshme të ekonomisë në përgjithësi.
- Vendimet e politikave të borxhit publik duhet të bëhen me qëllim zvogëlimin e kostos financiare të së ardhmes, në mënyrë që të evitohet presioni dhe ndryshimet në buxhetet e qeverisë.
- Ekzekutivi dhe shoqëria në përgjithësi, duhet të informohen si duhet mbi shumat dhe lëvizjet e borxhit, si edhe për veprimet e ndërmarra lidhur me këto.

• Së fundi, është e nevojshme dakortësimi nga një dimension mikro-administrativ se borxhi është i lidhur qartazi me kuadrin makroekonomik, kështu që qeveritë garantojnë marrëdhënien ndërmjet borxhit dhe treguesve makroekonomikë ashtu si qëndrueshmërinë e rritjes së normës së interesit të borxhit publik. Audituesit duhet të vlerësojnë nëse autoritetet po i kushtojnë vëmendjen e duhur zhvillimit të një strategjie që përfshin masat e kujdesit

për menaxhimin e borxhit, të artikuluar me një kuadër të qëndrueshëm makroekonomik.

#### 4.4 Regjistrimi, Kontrolli dhe Monitorimi

Është shumë e rëndësishme që regjistrimi dhe të dhënat e deklaruara nga qeveria të përmbushin kriteret bazë të cilësisë; por dhe ekzistojnë mekanizmat nëpërmjet të cilëve ekzekutivi dhe qytetarët mund të vërtetojnë saktësinë dhe koherencën e tij.

Parimet dhe praktikatat mbi këtë çështje përfshijnë normat e cilësisë së të dhënave. INTOSAI, FMN, Banka Inter-Amerikane për Zhvillim dhe BB, ndërmjet agjensive të tjera ndërkombëtare, kanë promovuar përgatitjen e manualëve dhe normave për të garantuar cilësinë e lartë të të dhënave. Një prej rekomandimeve më të rëndësishme është performanca e verifikimeve të tërthorta për të kontrolluar saktësinë e informacionit të brendshëm dhe përputhshmërinë periodike të të dhënave që vijnë nga burime të ndryshme. Gjithashtu, informacioni duhet të jetë subjekt i një vlerësimi të pavarur nga ekzekutivi, që duhet të rezultojë në raporte ndaj legjislativit dhe qytetarëve mbi integritetin e llogarive të qeverisë.

Është i nevojshëm një sistem informimi që grumbullon dhe prodhon informacion të besueshëm dhe të saktë, në mënyrë që të arrihen objektivat e përmendura lidhur me përdorimin e praktikave pozitive të menaxhimit të borxhit për të matur dhe vlerësuar risqet që mund të ndeshë qeveria.

Sistemi i përcaktuar i regjistrimit duhet të përmbushë kushtet e mëposhtme:

- Përdorimin e një sistemi uniform kontabiliteti për regjistrimin e veprimeve buxhetore të thesarit dhe borxhit publik.
- Baza e të dhënave duhet të ofrojë informacion të qëndrueshëm mbi paranë, buxhetin dhe detyrimet direkte dhe të mundshme si dhe të lehtësojë rrjedhjen e informacionit ndërmjet njësisë të ndryshme administrative, ashtu si edhe brenda vetë atyre.

- Njësia e ngarkuar me vendosjen e rregullave kontabile duhet të vendos një sistem kontabël uniform, si edhe kërkesat për raportim në përmbajtje dhe formë.
- Koordinimi ndërmjet personelit të ngarkuar me detyra të ndryshme, në mënyrë që të menaxhohet me efektivitet vlerësimi i sistemit të informacionit.

Objektivi kryesor i aktiviteteve të kontrollit të brendshëm është që të ofrojë raporte të besueshme për të ngarkuarit me menaxhimin e borxhit në procesin e vendimmarrjes lidhur me kontratat e financimit dhe lëvizjet e parave apo buxhetit.

Monitorimi i referohet në thelb, përcaktimit të mekanizmave të duhura për të mbikqyrur ndryshimet, në mënyrë që të informohen vendimmarrësit dhe të kenë mundësi të përfshijnë modifikimet e mjedisit të brendshëm dhe të jashtëm në analizën e tyre.

Në përfundim, audituesi duhet të verifikojë ekzistencën e manualëve të regjistrimit, kontrollit dhe mbikqyrjes, në mënyrë që të verifikojë çdo operacion të regjistrimit dhe kontrollit të borxhit publik, si edhe të tregojë detyrimet fiskale që mund të shndërrohen në detyrime për qeverinë.

### **5. Termat e Referencës për vlerësimin e ekspozimit dhe qëndrueshmërisë së Borxhit**

Dy grupe të mëdha treguesish përdoren për verifikuar statusin e borxhit publik. Treguesit në grupin e parë masin ekspozimin ose riskun që kushtet ekzistuese shkaktojnë në statusin e borxhit; Treguesit në grupin e dytë, masin aftësinë e qeverisë për t'u përballur me skenarë negative.

Të parët janë treguesit statikë sepse bazohen në të dhënat e vëzhguara në data fikse; të dytët janë dinamikë, sepse bazohen në perspektivën e veprimtarisë.

#### **5.1 Treguesit e ekspozimit**

Analizat e ekspozimit kërkojnë ndërtimin e treguesve që masin dhe parandalojnë çdo lloj situatë që mund të kompromentojë një qeveri lidhur me pagesën e borxhit. Kjo ka të bëjë me dhënien përgjigjeje disa pyetjeve

thelbësore: A mundet qeveria të përmbushë detyrimet e veta në kushtet aktuale? A ka elementë apo fenomene që mund të c'regullojnë situatën aktuale?

Ndërmjet treguesve statikë, janë:

• **Treguesit e borxhit total**

Treguesit mbi borxhin brendshëm dhe të jashtëm përfshijnë kushtet e maturimit, pagesat, ndjeshmërinë ndaj normave të interesit dhe përbërjen e borxhit në monedhë të huaj. Këto tregues lidhin borxhin e jashtëm, eksportet dhe të ardhurat publike ndërmjet të tjerave edhe me PBB-në. Këta janë tregues të dobishëm për të përcaktuar zhvillimin e borxhit dhe kapacitetin për të paguar si dhe japin shenjat e rënies së kushteve ekonomike që ndesh qeveria apo ekonomia. Megjithatë, ata kanë kufizimin që japin informacion deri në një datë të caktuar.

- Treguesit si, përqindja borxh/PBB, deficit/PBB, kosto financiare/PBB, të ardhura nga taksat/PBB, apo të ardhurat totale/borxh, janë të vlefshme për vlerësimin e statusit financiar të një qeverie.
- Është gjithashtu e rëndësishme të dihet norma e rritjes së përgjithshme të borxhit krahasuar me norma e rritjes të PBB-sw.
- Treguesit e forcimit financiar vlerësojnë cilësinë e asetëve dhe pozicionet jashtë bilancit, përfitueshmërinë, aktivet likuide, ritmin dhe cilësinë e rritjes së kredive.
- Tregues të tjerë të rëndësishëm që duhet të merren në konsideratë për të vlerësuar pozitivitetin e strategjisë së borxhit janë maturimi mesatar (i kontratave të borxhit apo obligacioneve) dhe kohëzgjatja. Treguesi i parë vlerëson shtrirjen mesatare të kohës së maturimit dhe i dyti vlerëson vlerën aktuale të fluksit të parave, të nevojshme për të përmbushur detyrimet.
- Impakti i normave të këmbimit apo paqëndrueshmërisë së normave të interesit mbi borxhin publik do të varet nga ekspozimi i këtyre variablave. Për rrjedhojë, janë të rëndësishëm treguesit e strukturës së borxhit, siç janë pjesa e borxhit e shprehur në monedhë të huaj apo borxhi që paguan një interes të indeksuar ose me normë të lëvizshme.

### • Treguesit e jashtëm të borxhit<sup>3</sup>

- Borxhi i jashtëm/PBB. Është një tregues i vlefshëm për të verifikuar aftësinë për të paguar.
- Përqindja e shërbimit të borxhit publik të jashtëm ndaj të ardhurave nga eksporti është e nevojshme për të matur aftësinë për të paguar sepse eksportet janë një burim i rëndësishëm në monedhë të huaj për sistemin e likuiditetit.
- Një tregues zakonisht i përdorshëm për borxhin e jashtëm është përqindja e borxhit të shprehur në monedhë të huaj ndaj borxhit total; kjo tregon nevojën për monedhë të huaj për të paguar shërbimin e borxhit dhe të mbulojë nevojat për import.
- Përqindja e rezervave ndërkombëtare ndaj borxhit afat-shkurtër, është një tregues i nevojshëm likuiditeti. Ky tregues mat aftësinë e ekonomisë për të kryer pagesat brenda një viti. Rregulli i Guidottit përcakton këtë marrëdhënie<sup>4</sup>. Një stok i madh i rezervës ndërkombëtare zvogëlon mundësinë e të mos pasurit akses kreditimi në tregjet botërore të kapitalit. Gjithashtu, kontribuon në përmirësimin e shkallës së marrjes kredi të vendit dhe në të njëjtën kohë, mundëson kosto më të ulta të borxhit të jashtëm.
- Norma mesatare e interesit.
- Treguesit e strukturës: Përbërja e borxhit të jashtëm në aksione të tregut dhe jo të tregut, sipas kohës dhe borxhit të përfituar nga kreditë; ose sipas instrumenteve dhe kushteve të maturimit.

### • Treguesit e borxhit të brendshëm

- Borxhi i brendshëm/PBB. Është një tregues i nevojshëm për të verifikuar aftësinë për të paguar.

---

<sup>3</sup> Shiko IMF (2000), “Debt- and Reserve-Related Indicators of External Vulnerability” përgatitur nga Policy Development and Review Department.

<sup>4</sup> Shiko J. Onno de Beaufort Wijnholds and Arend Kapteyn (2001), “Reserve Adequacy in Emerging Market Economies”, IMF Working Paper. material, 01/143.

- Treguesit e strukturës: pjesa e mbajtur nga të huajt, borxhi i indeksuar ose borxhi i shprehur në monedhë të huaj brenda borxhit të brendshëm, borxhi i lidhur me kurset e këmbimit dhe borxhi afat-shkurtër.
- Maturimi mesatar dhe kohëzgjatja.
- Norma mesatare e interesit. Duhet të përfshijë borxhin e tregut dhe jo të tregut.

Sipas FMN,<sup>5</sup> treguesit e ekspozimit mbulojnë sektorët financiarë dhe publik, ndërmarrjet private dhe ekonomitë familjare. Kur ekonomitë janë nën stres, problemi i një sektori tenton të ndikojë dhe pjesën tjetër. Kështu, dyshimet lidhur me deficitin publik të një vendi mund të provokojnë spekulime për kurset e këmbimit të monedhave, ose të lëkundin besimin mbi bankat që kanë tituj të borxhit publik, duke sjellë krizë të sektorit bankar.

Ndërmjet treguesve të përdorur nga FMN në aktivitetin mbikqyrës, përmendim:

- Treguesit lidhur me borxhin e jashtëm dhe të brendshëm, duke përfshirë afatet e maturimit, skedulën e pagesave, ndjeshmërinë e normave të interesit dhe përbërjen në monedhë të huaj. Përqindjet ndërmjet borxhit të jashtëm, eksporteve dhe PBB-sw janë të dobishëm për të përcaktuar zhvillimin e borxhit dhe aftësinë për të kryer pagesat. Kur një borxh në një sektor të madh publik është i pranishëm, për të vlerësuar aftësinë e një vendi për të kryer pagesat është gjithashtu e rëndësishme përqindja e borxhit ndaj të ardhurave.
- Treguesit mbi mjaftueshmërinë e rezervave janë kyç për vlerësimin e kapacitetit të një vendi për të shmangur krizën e likuiditetit. Përqindja e rezervave ndaj borxhit afat-shkurtër është një parametër i rëndësishëm për të vlerësuar ekspozimin e vendeve, të cilët kanë akses në tregjet e kapitaleve.
- Treguesit e qëndrueshmërisë financiare përdoren për të vlerësuar pikat e forta dhe të dobta të sektorit financiar të një vendi. Ato përmbledhin kapitalizimin e institucioneve financiare, cilësinë e

---

<sup>5</sup> 5 Shiko J. Onno de Beaufort Wijnholds and Arend Kapteyn (2001), "Reserve Adequacy in Emerging Market Economies", IMF Working Paper. material, 01/143.



aseteve, pozicionet jashtë bilancit, produktivitetin dhe likuiditetin, si dhe ritmin dhe cilësinë e rritjes së kredive. Ata përdoren, për shembull, për të vlerësuar ndjeshmërinë e sistemit financiar ndaj riskut të tregut, paqëndrueshmërisë së normave të interesit dhe kurseve të këmbimit.

Treguesit e sektorit privat lidhur me nivelet e borxhit ndaj bizneseve dhe skedulet e pagesave, janë të një rëndësie të veçantë në vlerësimin e impaktit të variacioneve të normave të interesit dhe kurseve të këmbimit. Treguesit lidhur me influencën, produktivitetin, flukset e parasë dhe strukturat financiare të firmave që mund të shfaqin vështirësi në përmbushjen e detyrimeve të tyre financiare ndikojnë ekonominë në tërësi dhe janë gjithashtu tepër të rëndësishëm.

SAI-t mund t'i kërkojnë qeverisë ngritjen e një sistemi të plotë dhe gjithëpërfshirës treguesish për të vrojtuar ekspozimin e borxhit dhe t'i japin prioritet administrimit të riskut. Strategjitë dhe praktikatat pozitive mund të kontribuojnë jo vetëm në zvogëlimin e ekspozimit fiskal, por gjithashtu në zvogëlimin e kostove të shërbimit me efekte pozitive që vijnë në qëndrueshmërinë e borxhit.

Këta tregues duhet të marrin parasysh detyrimet e kontigjencave me probabilitet materializimi, si pensionet, garancitë, vendimet juridike, etj.

Është gjithashtu e rëndësishme që audituesit të verifikojnë se menaxherët e borxhit kanë përcaktuar mekanizma për të zbuluar profilin dhe nivelin e maturimit të borxhit të jashtëm privat. Megjithatë përgjegjësia mbi këtë borxh nuk është shqetësim i tyre, ky informacion mund të jetë ndër më të dobishmit për të zbuluar presionet e mundshme mbi kërkesën në monedhë të huaj dhe për pasojë në ekuilibrat makroekonomikë.

### 5.2 Treguesit e Qëndrueshmërisë

Analiza e vazhdueshme e qëndrueshmërisë së borxhit është e një rëndësie maksimale, siç është edhe simulimi i trendeve dinamike të borxhit kur përballen me skenare problematike apo situata stresi. Auditimet e performancës duhet të gjejnë alternativa të ndryshme që lejojnë matjen e qëndrueshmërisë fiskale të qeverisë, e cila, në konceptin e saj më të thjeshtë i

referohet faktit nëse vlera aktuale e të ardhurave të pritshme është më e madhe se shpenzimet e saj, duke përfshirë këtu edhe shërbimin e borxhit. Bazuar në këtë koncept, mund të përkufizohen referenca të thjeshta, të cilat lejojnë monitorimin e statusit të financave publike.

Matja e qëndrueshmërisë ka për qëllim t'i përgjigjet pyetjes nëse qeveria duhet të vazhdoj me të njëjtat shpenzime dhe të ardhura apo nëse do t'i duhet të bëj modifikime për ta mbajtur borxhin kostant, si përqindje ndaj PBB. Treguesit janë dizenuar për t'ju përgjigjur pyetjeve të tipit: A mund të mbahet politika fiskale aktuale pa kaluar në një rritje ekstreme të borxhit publik? A i duhet qeverisë të rrisë taksat apo të uli shpenzimet për të shmangur trendin e rritjes ekstreme të borxhit?

Fillimisht, treguesit e qëndrueshmërisë janë vlerësuar nga skenarë të mundshëm sipas kushteve aktuale të ekonomisë. Analiza e cila ka për qëllim të zbuloj nëse qeveria do të jetë në gjendje të të përmbushë detyrimet e saj përdor një set variablash makroekonomik, në përputhje me kushtet aktuale të ekonomisë. Megjithatë, ekziston mundësia ose rreziku që këto variabla të pësojnë ndryshime të mëdha. Prandaj, duhet të ketë një vlerësim të qëndrueshmërisë së borxhit edhe në prezencë të këtyre ndryshimeve. Në këtë mënyrë, do të jetë e mundur të parashikohet nëse qeveria do të jetë në gjendje t'i përmbush detyrimet e saj edhe në kushte të pafavorshme.

Pikënisja e analizës së qëndrueshmërisë është kufizimi i buxhetit të qeverisë; vlera aktuale e të ardhurave të pritshme të saj duhet të jetë e barabartë ose më e madhe se shpenzimet e saj, duke përfshirë këtu edhe shërbimet e borxhit. Sipas Blanchard<sup>6</sup>, *ceteris paribus*, politika fiskale është e qëndrueshme nëse borxhi real nuk rritet më shpejt se norma e interesit. Kjo është ekuivalente me thënien se borxhi i vërtetë në lidhje me PBB-nw nuk do të rritet më shpejt sesa diferenca (pozitive) midis normës së interesit dhe normës së rritjes të ekonomisë.

Përveç borxhit dhe deficitit primar, të dyja si përqindje e PBB-së, analiza e qëndrueshmërisë që nisët nga kufizimet buxhetore të përkohshme të

---

<sup>6</sup> Shiko, Blanchard, Oliver J. (1990) "Suggestions for a new set of fiscal indicators", OECD. Working Paper Nr. 79.

qeverisë, duhet të përfshijë tregues të tjerë makroekonomik. Supozimi i disa vlerave të caktuara për këto variabla gjeneron një skenar bazë tek i cili mund të paraqiten tregues të ndryshëm. Një prej tyre është vlera e përlogaritur e suficitit primar e nevojshme për ta mbajtur borxhin konstant. Akumulimi i interesave e rrit borxhin, prandaj për ta mbajtur atë konstant, rritja e interesave duhet të kompesohet me një suficit primar të po të njëjtës madhësi. Kështu, treguesi dikton se sa duhet të jetë vlera e suficitit primar në mënyrë që të kompensojë pagesat e interesit, duke siguruar kështu mbajtjen e borxhit konstant. Diferenca midis suficitit të vlerësuar si të domosdoshëm dhe atij të pritshëm është parametër i nevojshëm fiskal që duhet për të arritur një prirje të qëndrueshme. Kjo analizë kërkon supozimet e mësipërme mbi variablat makroekonomik sepse shumica e interesave dhe e borxhit si përqindje e PBB-së varen prej tyre. Ky fakt thekson rëndësinë e gjenerimit të parashikimeve mbi sjelljen e variablave fiskal, të tilla si të ardhurat publike dhe shpenzimet.

Talvi dhe Végh<sup>7</sup> ofrojnë një variacion të treguesve të lartpërmendur për të vlerësuar qëndrueshmërinë fiskale. Ata fokusohen tek diferenca ndërmjet pagesave reale të interesit për borxhin fillestar dhe suficitit primar të përhershëm. Kështu që nëse diferenca është e barabartë me zero, politika fiskale do të jetë e qëndrueshme; nëse është pozitive, trajektorja e planifikuar e të ardhurave dhe shpenzimeve nuk do ta plotësojë kufiziminin e përkohshëm të buxhetit, sepse ajo nuk do të jetë e mjaftueshme për të mbuluar pagesat e interesit. Për të lehtësuar analizën, është supozuar një suficit primar konstant. Edhe pse këto ushtrime kërkojnë disa supozime për të lehtësuar vlerësimin, treguesit e gjeneruar prej tyre ofrojnë një referencë të mirë në lidhje me orientimin e modifikimeve të nevojshme që duhen ndërmarrë në instrumentet e politikës fiskale.

Në një tjetër variant të këtij lloji të treguesve që rrjedhin nga kufizimi i buxhetit, Blanchard sugjeron vlerësimin e diferencës midis normës tatimore që siguron qëndrueshmërinë e borxhit dhe normës tatimore së vëzhguar. Nëse kjo diferencë është pozitive, do të thotë se është i nevojshëm një

---

<sup>7</sup> Shiko, Talvi, Ernesto and Carlos Végh (2000) "La viabilidad de la política fiscal: Un marco básico", në Ernesto Talvi y Carlos Végh, eds., *¿Cómo armar el rompecabezas fiscal? Nuevos indicadores de sostenibilidad*, hartuar për Bankën Ndër Amerikane të Zhvillimit, Uashington, D.C.

modifikim, i cili nënkupton një rritje të taksave ose një kufizim të shpenzimeve. Sa më e madhe të jetë diferenca, aq më i madh duhet të jetë modifikimi, në mënyrë që të shmanget një krizë apo dështim. Përveç kësaj, është e rëndësishme të merret në konsideratë vlera fillestare e normës së tatimit, sepse është më e vështirë për të rritur taksat kur nisesh nga norma të larta të tyre.

Treguesit e përshkruar të qendrueshmërisë duhet të shkojnë paralelisht me një analizë që konsideron skenarë të ndryshëm makroekonomike. Kjo është me rëndësi të madhe, sepse është e mundur që matjet e bazuara mbi skenarin e pritur, apo që i konsiderojnë variablat në nivelin e tyre afatgjatë, tregojnë skenarë të qëndrueshëm, por se ndryshimet në çdo variabël makroekonomik, të tilla si norma e rritjes të PBB-së ose norma e interesit, mund të shkaktojnë një përkeqësim të tillë të nivelit të borxhit që mund të përfundojë në krizë. Prandaj, është i nevojshëm analizimi i trendit të borxhit nën disa mjedise.

Me anë të testeve të stresit është e mundur të hamendësohet një recesion dhe të verifikohet trendi i borxhit për një periudhë të caktuar. Mund të simulohen goditje në normat e interesit, si edhe ndryshime në çmimet e lëndëve të para të eksportuara, kurset e këmbimit, apo materializim i detyrimeve të kontigjencave. Në këtë mënyrë, risqet e tregut apo kredisë janë të përfshira në studim.

Teknikat e lartpërmendura përdoren zakonisht nga agjencitë vlerësuese, bankat e investimeve dhe agjencitë e ndryshme ndërkombëtare për të vlerësuar pozicionin e financave publike. Në veçanti, Fondi Monetar Ndërkombëtar promovon përdorimin e këtyre treguesve për të ekzaminuar sjelljen e autoritetit fiskal.

Vlerësimi i qendrueshmërisë së borxhit është i nevojshëm për të mësuar nëse qeveria do të jetë në gjendje të përmbushi angazhimet e saj të borxhit, sipas një modeli të caktuar shpenzimesh dhe të ardhurash dhe sipas supozimeve të caktuara të variablave kryesor makroekonomike. Përveç kësaj, ajo lejon përcaktimin e madhësisë së modifikimit fiskal të nevojshëm për ta kthyer situatën në të qëndrueshme.

## ISSAI 5422

Menaxhimi i borxhit përbëhet nga detyrimet kryesore financiare, të cilat kontrollohen nga qeveria qendrore. Prandaj, menaxherët e borxhit dhe autoritetet e bankës qendrore duhet të bien dakord në objektivat e politikës së menaxhimit të borxhit, si dhe ato të politikave ekonomike, fiskale dhe monetare, duke pasur parasysh ndërvarësinë midis instrumenteve të ndryshme që janë përdorur. Gjithashtu, është e nevojshme që menaxhimi i borxhit të lidhet me një një kornizë të qartë makroekonomike, në mënyrë që të sigurohet qëndrueshmëria e rritjes së nivelit dhe normës së borxhit publik.

Në këtë këndvështrim, është e domosdoshme që të mbahen në mendje detyrimet e kontigjencave për këto parashikime. Një nga konceptet që ka shkaktuar krizat më të thella në vende të ndryshme është pikërisht ajo e detyrimeve për kontigjenca. Ngjarjet që ndodhin papritur kërkojnë burime të cilat fillimisht nuk përlllogariten; kjo mund të ndryshojë tërësisht skenarët mbi të cilat bazohet qëndrueshmëria e borxhit.

Çdo vlerësim dhe analizë duhet bërë nga ata persona që janë përgjegjës për menaxhimin e borxhit dhe SAI-t duhet të verifikojnë nëse këto vlerësime janë duke u bërë vazhdimisht dhe plotësisht dhe se rezultatet e tyre provojnë që borxhi është i qëndrueshëm.

Një strukturë e përshtatshme e borxhit zvogëlon rreziqet e krizës, por ajo duhet të shoqërohet nga politika korrekte fiskale dhe monetare. Nëse konteksti i politikës makroekonomike nuk është i kënaqshëm, atëherë edhe menaxhimi i duhur i borxhit, nuk është i mjaftueshëm për të parandaluar një krizë. Prandaj, politika e borxhit publik duhet të jetë e lidhur së paku me:

- Politikat ekonomike në përgjithësi, për shkak të efekteve që ka borxhit publik në alokimin e burimeve;
- Politikat monetare, për shkak të efektit që ka borxhi publik mbi bazën monetare;
- Politikat fiskale, për shkak të nevojës së ekuilibrit të barrës së shpërndarjes fiskale ndërmjet kontribuesve aktual dhe të ardhshëm dhe nevojës së garantimit që shërbimi i borxhit dhe shlyerjet janë të qëndrueshme;
- Politikat e këmbimit valuator dhe të bilancit të pagesave, sepse në qoftë se borxhi i jashtëm publik është një pjesë e rëndësishme e

borxhit të jashtëm kombëtar, shpërndarja e borxhit total publik midis monedhave vendase dhe të huaja dhe midis mbajtësve të brendshëm dhe të jashtëm të borxhit, mund të ketë influencë mbi politikat e kursit të këmbimit dhe bilancit të pagesave;

- Nivelin e përshtatshëm të rezervave ndërkombëtare, në mënyrë që të shmanget paqëndrueshmëria e kursit të këmbimit.

Shumë nga krizat e borxheve që ndodhën në vitet '80 ishin për shkak të borxheve të mëdha të marra për të mbuluar deficencat e politikave fiskale dhe ekonomike të qeverive.

## 6. Sjellja e Aktorëve

### 6.1 Institucionet

Vlerësimi i institucioneve përgjegjëse për menaxhimin e borxhit publik është një detyrë shumë e rëndësishme në një auditim të performancës. Entitetet duhet të kenë një kurrikul të jashtëzakonshme duke parë rëndësinë që ka trajtimi i burimeve të tilla në shëndetin ekonomik dhe social. Historia e institucionit brenda administratës publike duhet të analizohet nga: mënyra se si ai u krijua, detyrat që ai ka kryer në kohë dhe mënyra sesi ka përballuar problemet dhe rreziqet e përfshira në trajtimin e burimeve; kontrollet dhe politikat që ai ka krijuar dhe menaxhimi politik dhe institucional si pjesë e strukturës qeveritare gjatë gjithë historisë dhe regjimeve të ndryshme qeveritare.

Bazuar në sa më sipër, mund të përcaktohen pikat e forta dhe të dobta të institucioneve përgjegjëse për të bërë vërejtjet dhe sugjerimet për të siguruar një menaxhim sa më efektiv të borxhit publik.

- **Struktura Organizative<sup>8</sup>**

Nuk ekziston një model universal i pranuar që të mund të përdoret si një paradigmë për një strukturë organizative në krye të menaxhimit të borxhit

---

<sup>8</sup> Shiko, *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), SIGADE program. Debt Effective Management. Pal Borresen & Cosio Pascal, The Role and Organization of a Debt Office. United Nations, Nju Jork & Gjenevë, 2002*

## ISSAI 5422

dhe funksioneve të lidhura me të. Megjithatë, në përgjithësi, organet apo subjektet duhet të ekzistojnë në mënyrë që të kryejnë të gjitha funksionet e kërkuara:

- *Organi ekzekutiv.* Ai është autoriteti më i lartë për sa i përket borxhit. Ai kryen funksionin e përcaktimit të politikave, rregullave dhe gjithçka që ka lidhje me vendimmarrjen, orientimet dhe normave të natyrës së përgjithshme. Anëtarët e saj i përkasin kategorisë më të lartë: Ministri i Financave dhe /ose guvernatori i bankës qendrore.
- *Organi i kontrollit dhe koordimit.* Detyrimet e tij janë monitorimi dhe mbikëqyrja. Funksioni i tij përbushet me anë të vëzhgimit dhe aplikimit të normave dhe dispozitave ligjore. Përveç kësaj, ai duhet të verifikojë nëse burimet e alokuara janë duke funksionuar në përputhje me vendimet e miratuara nga organi ekzekutiv, për të realizuar strategjinë e përcaktuar.
- *Organet operacionale.* Funksioni operacional mund të ndahet në dy faza: negociuese dhe të shërbimit. Trupi në krye të negociatave është përgjegjës për të kryer analizën e kushteve të kredisë që i ofrohen vendit nga tregje të ndryshme financiare, si dhe burime të ndryshme të financimit. Bazuar në strategjinë globale, ky organ merr përgjegjësinë e negociatave me qëllim gjetjen e kushteve më të mira. Organi i shërbimit është përgjegjës për monitorimin e kredive të ndryshme, në mënyrë pagesat përkatëse të kryhen në kohë. Ky organ duhet të marrë parasysh dispozitat e fondit të domosdoshëm për çdo pagesë , dhe duhet të verifikojë shumat e transaksioneve .
- *Organi i regjistrimit.* Ky organ përpilon informacion të detajuar mbi çdo borxh, edhe pse nuk bazohet detyrimisht në perspektivën e kontabilitetit, por në atë statistikore; megjithatë, është e mundur dhe e pranueshme ekzistenca e kombinuar e një sistemi kontabiliteti dhe atij statistikor.
- *Organi i analizave.* Materiali i këtij organi është informacioni që ata marrin nga organi i regjistrimit. Pasi është bërë analiza, ky organ duhet ta paraqesë atë pranë organeve të ekzekutivit dhe organeve të shërbimit dhe të kontrollit. Është e nevojshme të theksohet se të

gjitha pjesët që integrojnë sistemin e menaxhimit të borxhit duhet të kryejnë një funksion analitik dhe se ato duhet të vlerësojnë dhe analizojnë aktivitetet e tyre përkatëse në mënyrë që t'i përmbushin ato në mënyrë racionale.

Cilado qoftë vendndodhja e këtyre organeve dhe cilitdo organi ato i përkasin, elementi më i rëndësishëm është ekzistenca e një komunikimi të mirë dhe bashkëpunimit midis tyre.

- **Zyra e Borxhit dhe kostoja administrative**

Zyrat e borxhit në vende të ndryshme kanë adaptuar struktura të ndryshme organizative, në përputhje me shkallën e zhvillimit, tregjet në të cilat ato kërkojnë financim dhe madje edhe llojin e borxhit që ato kërkojnë të marrin. Pavarësisht asaj që thuhet më sipër, audituesi i lartë duhet të marrë në konsideratë faktin se një sistem i mirëorganizuar i menaxhimit dhe administrimit të borxhit do të përmirësojë rrjedhjen e informacionit, si dhe cilësinë e tij dhe për rrjedhojë, do të përmirësojë edhe përshtatshmërinë e vendimmarrjes për të kënaqur nevojat e nje shteti.

Është përgjegjësi e Audituesit të lartë për të konfirmuar:

- Që kompetencat e aktiviteteve përcaktohen në mënyrë të qartë nga ligjet, normat dhe rregulloret, të cilat duhet të jenë në vlerësim të vazhdueshëm në mënyrë që të jenë të përditësuara në përputhje me kushtet aktuale.
- Që ekziston manuali i funksioneve, i cili përmban një përshkrim të hollësishëm të përgjegjësive dhe funksioneve të zyrave përkatëse.
- Ekzistencën e një manuali të procedurave me përshkrim të detajuar të flukseve të informacionit.
- Që organigramat përkatëse janë vënë në dispozicion.
- Ekzistencën e përshkrimit të detyrës së çdo nëpunësi publik.



- Që ekziston një sistem kontabiliteti që mundëson identifikimin e kostove reale të lidhura me funksionet e menaxhimit të borxhit.

### • **Kostot Administrative**

Ky vlerësim mund të bëhet duke përdorur një tregues të koston, i cili është i barabartë me shumën e shpenzimeve të shkaktuara nga menaxhimi i borxhit pjestuar me totalin e borxhit; rezultati tregon raportin midis shpenzimeve të menaxhimit me borxhin total. Me ndihmën e këtij treguesi, mund të kryhet një ushtrim krahasues, i cili verifikon nëse ky raport është më lart ose më poshtë se mesatarja botërore.

Është e rëndësishme që të identifikohen qartë kostot administrative të cilat janë shkaktuar nga procesi i menaxhimit të borxhit, sepse është e zakonshme që zyrat dhe personat përgjegjës të kryejnë edhe veprimtari të tjera përveç menaxhimit të borxhit. Një sistem i mirë qeveritar i kontabilitetit duhet të identifikojë dhe etiketoj funksionet dhe kostot që lidhen me menaxhimin e borxhit në mënyrë që të përcaktohet saktësisht treguesi i koston administrative.

Në përgjithësi, kostot administrative të borxhit përfshijnë konceptet e mëposhtme, të cilat duhet të auditohen për të vlerësuar arsyeshmërinë e tyre :

- Kostot e drejtpërdrejta që rrjedhin nga burimet njerëzore dhe materiale, zyrat, dhe shërbimet.
- Pagesa e komisioneve për agjentët dhe institucionet përgjegjëse për të investuar apo ato që rrjedhin nga hapja e kreditë.
- Pagesat tatimore në vendet ku borxhi është lëshuar.
- Komisionet e sigurimit apo të garantuesit.
- Kostot referuar një strategjie specifike të borxhit.

## **6.2 Burimet Njerëzore**

Objektivi i politikave të cilat janë dizenuar në një institucion në lidhje me burimet e saj njerëzore, konsiston në përmbushjen, në mënyrën më të mirë të mundshme, të nevojave të institucionit për realizimin optimal të qëllimeve

për të cilat institucioni u krijua. Prandaj, institucioni duhet të jetë në gjendje të punësoj njerëzit më konkurrues dhe të ruaj nivelin më të lartë të performancës së burimeve njerëzore; kjo është arsyeja pse ai duhet të luajë rolin e një punëdhënësi tërheqës, duke krijuar politika të burimeve njerëzore dhe duke patur vullnetin për të arritur një nivel të lartë konkurrueshmërie.

Përpyekjet e bëra nga shumë qeveri për të forcuar dhe planifikuar aktivitetet e tyre i kanë dhënë më shumë vëmendje trajnimit, zhvillimit dhe mirëqenies së punonjësve të tyre. Të gjitha këto kanë shkaktuar krijimin e Shërbimit Civil.

Duke qënë se autoritetet përgjegjëse për menaxhimin e borxhit mund t'i anashkalojnë kontrollet e brendshme, është e rëndësishme që të mbahet në konsideratë fakti që integriteti i nëpunësve publik dhe vlerat etike janë thelbësore për të ruajtur efektivitetin e kontrolleve të brendshme.

Sjellja e nëpunësve publik duhet të ndjekë norma etike të qarta, të cilat janë të njohura gjerësisht si Kodi Ndërkombëtar i Sjelljes për Zyrtarët Publikë<sup>9</sup>.

Elementi tjetër i rëndësishëm në lidhje me personelin është ai lidhur me kompetencat e tyre dhe shkallën e trajnimit. Kompetenca, njohuritë dhe kapacitetet, shkollimi, trajnimi, eksperiencia, dhe përgjegjësitë duhet që të gjitha pasqyrohen dhe të përcaktohen në një dokument të njohur si katalogu i pozicioneve, në të cilin do të postohen profilet e secilit punonjës. Audituesi duhet të verifikojë që çdo postim mbështetet mbi një kornizë ligjore të përshtatshme, e cila përcakton detyrat dhe përgjegjësitë, dhe të konfirmojë se çdo nëpunës publik është i përshtatshëm për profilin e pozicionit që ai ose ajo ka.

Matja e performancës së menaxherëve të borxhit është, deri tani, një zonë në zhvillim, pavarësisht arritjeve të. Deri në çfarë pike duhet që ata të mbahen përgjegjës duke patur parasysh se vulnerabiliteti dhe qëndrueshmëria e borxhit mund të mbështetet mbi menaxhimin ekonomik dhe mjedisin e jashtëm me të cilin përballlet vendi? Kostot e borxhit dhe kushtet që mund të

---

<sup>9</sup> *International Code of Conduct for Public Officials - Kodit Ndërkombëtar i Sjelljes për Zyrtarët Publikë*, Dokument I Aneksuar Rezolutës A/RES/51/59 "Action Against Corruption" e miratuar nga Takimi Plenar i 82<sup>të</sup> i Assamblesë të Përgjithshme të Kombeve të Bashkuara, 12 Dhjetor 1996.

përftohen në tregjet financiare ndërkombëtare në një moment të caktuar, shpesh varen nga shëndeti ekonomik dhe politik i vendit. Sidoqoftë, audituesi mund t'i vlerësojë ato duke u bazuar tek tendencat që tregojnë borxhi lidhur me këto koncepte. Për shembull, nëse kostot, kushtet, monedhat, normat e interesit dhe instrumentet e kontraktuar tregojnë një trend gjithnjë e më të favorshëm.

### 7. Përgjegjshmëria

Në vendet anëtare të Organizatës për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim (OECD), trendi bashkëkohor i njohur si Cilësia e Shërbimit ka pasur një zhvillim të madh. Objektivi i tij është të gjeneroj reformat e kërkuara në menaxhimin e sektorit publik për të përmirësuar kapacitetin e reagimit dhe sensibilitetin e institucioneve publike, duke kërkuar dhe inkurajuar kështu dhënien e një shërbimi të përmirësuar nga punonjësit e qeverisë. Qytetarët presin një përmirësim të përhershëm të performancës së nëpunësve publik, në mënyrë që ata të marrin të mira dhe shërbime me cilësi më të lartë për taksat e tyre.

Shërbimi i Menaxhimit Publik të OECD, në botimin e tij "Administrata si Shërbim, Publiku si Klient"<sup>10</sup>, sugjeron se elementet e një shërbimi që kënaqin kërkesat e konsumatorit janë si më poshtë:

- Transparenca - konsumatorët duhet të dinë se si punon administrata, cili është përgjegjës për çdo detyrë dhe të cilat mjete mund të përdoren në rast se situatat nuk janë ashtu siç priten.
- Pjesëmarrja e klientit - klientët refuzojnë të trajtohen si receptorët pasiv të asaj që ata marrin nga administrata.
- Aksesit - klientët duhet të kenë akses fizik në administratë dhe atyre ju duhet ofruar informacion i përgatitur në një mënyrë të thjeshtë dhe të qartë.

---

<sup>10</sup> *Administration as Service, The Public as Client. OECD, 1987.* Gjetet në faqen e internetit: <http://www.oecd.org/dataoecd/59/36/1910557.pdf>

Në përputhje me perspektivën e Cilësisë, qytetari ka të drejtë të kërkojë llogari në lidhje me të gjitha burimet publike që janë menaxhuar.

Kështu, auditimi i performancës së borxhit publik duhet t'i përdori treguesit e përgjegjshmërisë për të verifikuar se raportet në lidhje me menaxhimin e borxhit publik janë transparente, në kohë dhe të besueshme. Argumentet e përshtatshme në favor të asaj që u përmend më lart janë të bazuara në dy premisa të cilat janë marrë nga dokumenti "Udhëzime për Menaxhimin e Borxhit Publik"<sup>11</sup>, të përgatitura nga stafi i Fondit Monetar Ndërkombëtar dhe Bankës Botërore. Dy premisat, të përdorura në këtë seksion dhe të prezantuara në mënyrë të qartë dhe konkrete, janë si më poshtë:

- Operacionet do të jetë më efektive nëse qëllimet dhe instrumentet e politikës ju bëhen të njohura publikut (tregjet financiare) dhe në qoftë se autoritetet ndërmarrin një angazhim të besueshëm e serioz për përmbushjen e tyre.
- Transparenca mund ta rrisë qeverisjen e mirë përmes përgjegjshmërisë më të madhe të bankave qendrore, ministrive të financave dhe institucioneve të tjera publike të përfshira në menaxhimin e borxhit.

Veprimet të cilat do të kontribuojnë për të arritur kënaqësinë e Qytetarit–Klient janë të orientuara për t'i përmbushur këto dy premisa. Vlerësimi i kësaj arritje duhet të jetë detyrë e auditimit të performancës, duke marrë parasysh, ndër të tjera, temat e ardhshme:

- Qartësimi i roleve, përgjegjësi dhe objektivave të agjencive financiare përgjegjëse për menaxhimin e borxhit.
- Objektivat e menaxhimit të borxhit, duke shpjeguar masat mbi kostot dhe rreziqet e miratuara, që do të përcaktohen dhe zbulohen për publikun e gjerë.

---

<sup>11</sup> *Directrices para la gestión de la deuda pública. International Monetary Fund/The World Bank*, 21 Mars 2001. Gjetet në faqen e internetit: <http://www.imf.org/external/np/mae/pdebt/2000/eng/index.htm>

## ISSAI 5422

---

- Aspektet themelore të operacioneve të menaxhimit të borxhit do të behen publike.
- Publiku do të pajiset me informacion mbi aktivitetin e kaluar, aktual dhe të parashikuar buxhetor, duke pasur parasysh financimin dhe informacionin mbi pozicionin e konsoliduar financiar të qeverisë.

Pozicioni financiar në sektorin publik duhet të publikohet rregullisht, si dhe informacioni mbi detyrimet kontigjente.

Manuali i Transparencës Fiskale përgatitur nga FMN-ja, propozon katër fusha të furnizimit me informata qeveritare 1) mbulimin buxhetor vjetor; 2) parashikimi dhe ekzekutimi i buxhetit; 3) detyrimet sporadike, dhe aktivitetet thuajse –fiskale; dhe 4) borxhi dhe aktivet financiare.

Në lidhje me borxhin publik, FMN-ja propozon që qeveria t'i sigurojë rregullisht qytetarëve informacion mbi strukturën e borxhit dhe asetëve financiare, në mënyrë që të mundësojë vlerësimin e kapacitetit të saj për të financuar aktivitetet e veta dhe për të përmbushur detyrimet e saj të borxhit, si dhe për të përllogaritur nivelin e të ardhurave që do të duhen për të përmbushur të gjitha detyrimet ekzistuese.

## 8. Referencat

Barro, Robert (1979) “On the Determination of the Public Debt”, *Journal of Political Economy*, Vol 87, pages 940-71.

Blanchard, Oliver J (1990), “Suggestions for a new set of fiscal indicators”, *OECD Working Paper No. 79*.

Comité de Deuda Pública, INTOSAI, “Lineamientos sobre Definición y Preparación de Informes de la Deuda Pública”,

Comité de Deuda Pública, INTOSAI (mayo de 2000) “Lineamientos para Planear y Ejecutar Auditorías de los Controles Internos de la Deuda Pública”.

Comité de Deuda Pública, INTOSAI (mayo de 2000) “Guía para la Presentación de Informes sobre la Deuda Pública”.

Comité de Deuda Pública, INTOSAI (febrero de 2003) “La Administración de la Deuda Pública y la Vulnerabilidad Fiscal: Tareas para las EFS”.

Comité de Deuda Pública, INTOSAI (febrero de 2003) “Contingencias Fiscales: Implicaciones en la Administración de la Deuda Pública y el papel de las EFS”

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, El Programa SIGADE, “Gestión Eficaz de la Deuda”

Cuddington, John T. (1997), “Analyzing the sustainability of fiscal deficits in developing countries”, *World Bank, Policy Research Working Paper 1784*.

Currie Elizabeth, Jean-Jean Dethier, and Eriko Togo (april 2003) “Institutional Arrangements for Public Debt Management”, *World Bank, Policy Research Working Paper 3021*.

Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, (2001), “Directrices para la Gestión de la Deuda Pública”

## ISSAI 5422

Hemming, Richard and Murray Petrie (2000), “A Framework for Assessing Fiscal Vulnerability”, IMF, Working paper WP/00/52.

IMF (1998) “Code of Good Practices in Fiscal Transparency” disponible en <http://www.imf.org>

IMF (2000), “Debt- and Reserve-Related Indicators of External Vulnerability” prepared by the Policy Development and Review Department.

IMF and the World Bank (2003), “Guidelines for Public Debt Management”, prepared by the staffs.

J. Onno de Beaufort Wijnholds and Arend Kapteyn(2001), IMF Working paper wp/01/143.

Macías José Miguel (2003) “Metodología para la Planeación y Ejecución de Auditorías a la Deuda Pública, Ponencia presentada en la XIII Asamblea General de las OLACEFS

Marcel Cassard and David Folkerts-Landau (1997), “Risk Management of Sovereign Assets and Liabilities, IMF WP/97/166

Fondo Monetario Internacional (2001) “Manual de Transparencia Fiscal”, Departamento de Finanzas Públicas.

Pal Borresen y Enrique Cosio-Pascal (2002), “El Papel y la Organización de una Oficina de la Deuda”, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Programa SIGADE.

Polackova Bixi, Hana and Allen Schick eds. (2002), “Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk”, The World Bank.

Talvi, Ernesto y Carlos Végh (2000) “La viabilidad de la política fiscal: Un marco básico”, en Ernesto Talvi y Carlos Végh, eds., ¿Cómo armar el rompecabezas fiscal? Nuevos indicadores de sostenibilidad, compilado por Banco Interamericano de Desarrollo, Ëashington, D.C.

Wheeler, Graeme (2004), Sound Practice in Government Debt Management, World Bank.

World Bank and International Monetary Fund (2001), Guidelines for Public Debt Management, available at. <http://www.worldbank.org/pdm/guidelines.htm>



# **ISSAI 5440**

**Udhëzim për Kryerjen e Auditimit të  
Borxhit Publik – Përdorimi i Testeve të  
Pavarura në Auditimin Financiar**



## Hyrje

### 1. Elementët e Menaxhimit të Borxhit Publik

- 1.1 Çfarë është Menaxhimi i Borxhit Publik?
- 1.2 Si Ndihmohet Menaxhimi i Borxhit Publik?
- 1.3 Cilat Instrumente Përdoren për të Rritur Borxhin Publik?
- 1.4 Çfarë Marrëveshje Ekziston për Llogaridhënien?

### 2. Aplikimi i INTOSAI-t

- 2.1 Planifikimi i Auditimit të Borxhit Publik
- 2.2 Vlerësimi i Kontrollit të Brendshëm në Menaxhimin e Borxhit Publik
- 2.3 Përputhshmëria me Ligjet dhe Rregulloret
- 2.4 Marrja e Evidencave të Auditimit
- 2.5 Shqyrtimi i Pasqyrave Financiare
- 2.6 Raportimi i Rezultateve të Auditimit
- 2.7 Raporti i Audituesit
- 2.8 Komunikimet Shtesë

### 3. Standardet e Auditimit për Borxhin Publik

### 4. Aplikimi i Testeve të Pavarura për Auditimin e Borxhit Publik

### 5. Testet e Pavaruar të Auditimit dhe Derivatvët

## TABELAT

**Tabela 1a:** Karakteristikat e operacioneve të Menaxhimit të Borxhit Publik – Marrëveshjet Institucionale

**Tabela 1b:** Karakteristikat e operacioneve të Menaxhimit të Borxhit Publik – Tiparet e Tregjeve Parësore dhe Dytësore

**Tabela 1c:** Karakteristikat e operacioneve të Menaxhimit të Borxhit Publik – Marrëveshjet për menaxhimin e portofolit dhe Benchmark i portofoleve

**Tabela 2:** Risku i Sistemit të Informacionit

**Tabela 3:** Teste e Pavarura të Auditimi që Përdoren në Auditimin e Borxhit Publik

**Tabela 4:** Hapat për Aplikimin e Procedurave Analitike

**Tabela 5:** Testet e Pavarura të Auditimit që Përdoren për Instrumentet Derivativë

## Hyrje

Sipas termave të referencës të përcaktuara nga Bordi Drejtues i INTOSAI-it në vitin 1992, Komitetit të Borxhit Publik (KBP) iu dha detyra të publikonte udhëzues dhe informacione të tjera për përdorim nga ana e Institucioneve Supreme të Auditimit (SAI), për të inkurajuar raportimin në mënyrën e duhur dhe menaxhimin e drejtë të borxhit publik. Në vitet e para të ekzistencës KBP e nisi punën kryesisht duke botuar udhëzues mbi përkufizimin, dhënien e informacioneve shpjeguese dhe raportimin e borxhit publik, një udhëzues për të kryer auditime të kontrolleve të brendshme të operacioneve të borxhit publik, si dhe materiale mbi angazhimet financiare të qeverisë, mundësitë dhe riskun fiskal.<sup>1</sup>

KBP formoi një partneritet në vitin 2002 me Iniciativën për Zhvillim të INTOSAI-t (IZHI), për të zhvilluar kapacitetet e Auditimit të Borxhit Publik (ABP) brenda vendeve anëtare të INTOSAI-t, si dhe mundësi trajnime për të ndërtuar kapacitetet e ABP -së. Ky udhëzues synon të risë kapacitetet në ABP, duke siguruar një kuadër të përgjithshëm që mund të përdoret për të audituar borxhin publik dhe kwshillime të veçanta për mënyrën se si mund të kryhen testet e pavarura të auditimi.<sup>2</sup>

Ky udhëzues është i bazuar në dokumentet e diskutuara në takimet e KBP-së, të cilat u përgatitën nga Zyra Kombëtare e Auditimit në Mbretërinë e Bashkuar dhe Zyra e Audituesit të Përgjithshëm të SHBA-së. Ky udhëzues, përfshin reagimet e marra nga anëtarët e KBP-së, ekspertët e borxhit publik dhe audituesit, bazuar mbi Standardet e Auditimit të INTOSAI-t, udhëzuesin e FMN-së dhe Bankës Botërore për menaxhimin e borxhit publik, si dhe udhëzimet e mëparshme të publikuara nga KBP-ja.<sup>3</sup>

Ky udhëzues është hartuar për të qenë i rëndësishëm dhe i përdorshëm nga një audiencë e gjerë. Informacioni është paraqitur në terma të përgjithshme për të identifikuar konceptet dhe çështjet që audituesit duhet të marrin në konsideratë kur shqyrtojnë borxhin publik. Në këtë mënyrë udhëzuesi do të lehtësojë zhvillimin e proceseve efektive të auditimit nga SAI-t, duke marrë në konsideratë faktorë të pranishëm në mjediset kombëtare. Për të siguruar që janë trajtuar kërkesat e audituesve, udhëzuesi është hartuar mbi Kërkesat

---

<sup>1</sup> Udhëzuesit dhe studimet e PDC-së mund t'i gjeni në <http://ëëë.intosaipdc.org.mx/>

<sup>2</sup> Procedurat e auditimit për testimin e kontrollit të brendshëm trajtohen në dokumentin e PDC-së, Udhëzues për Planifikimin dhe Kryerjen e Kontrolleve Auditimit të Kontrollit të Brendshëm të Borxhit Publik (2000)

<sup>3</sup> Udhëzuesi i Fondit Monetar Ndërkombëtar – Bankës Botërore për Menaxhimin e Borxhit Publik (2003) mund ta gjeni në <http://www.imf.org/external/np/mfd/pdebt/2003/eng/index.htm>

Standarde të auditimit në terren, të INTOSAI-t. Secili Standard auditimi në terren është konsideruar si një qasje e strukturuar, për të siguruar procesin e plotë të auditimit. Brenda këtij formati, analiza përqendrohet në çështjet specifike për borxhin publik - kjo ruan fokusin e dokumentit dhe parandalon komente të tepruara mbi çështje që trajtohen në mënyrë të njëjtë në të gjitha auditimet financiare.

Fokusi i dokumentit mbahet duke bërë tri supozimet kyçe në lidhje me atë që mbulon udhëzuesi dhe qëllimin, udhëzuesi trajton auditimin e shitjes me shumicë (jo pakicë) instrumenteve të drejtpërdrejta të borxhit publik, udhëzuesi supozon kryerjen e një auditimi financiar me qëllim ofrimin e një mendimi mbi një grup pasqyrash financiare (dmth. ky nuk është një udhëzues i auditimit të performancës), dhe udhëzuesi nuk përfshin procedura mbi kampionët statistikor. Temat e borxhit me pakicë, auditimet e performancës së borxhit dhe procedurat statistikore janë të rëndësishme dhe mund të shërbejnë si çështje për udhëzues të tjerë në të ardhmen. Ndërsa do të jetë e pashmangshme të lexosh ndërmjet aspekteve të ndryshme të ABP-ve, ku ka konsiderata të veçanta dhe çështjet të rëndësishme për borxhin me pakicë dhe auditimin e performancës, të cilët janë jashtë kontekstit të këtij dokumenti.

Pas prezantimit të standardeve të auditimit të INTOSAI-t në terren, ky udhëzues trajton teste të pavarura specifike të auditimit, prezanton procedura analitike dhe teste të pavarura auditimi për derivativët.

### **1. Elementë të Menaxhimit të Borxhit Publik**

Ky seksion i udhëzuesit i ofron lexuesit një hyrje të shkurtër për temën e menaxhimit të borxhit publik, për të lehtësuar hyrjen normale në seksionet që lidhen me auditimin.<sup>4</sup> Temat paraqiten duke trajtuar pyetjet kryesore të mëposhtme.

- Çfarë është menaxhimi i borxhit publik?
- Si ndihmohet menaxhimi i borxhit publik?
- Cilat instrumente përdoren për të rritur borxhin publik?

---

<sup>4</sup> Paragrafët në vijim paraqesin informacionin e mundësuar nga Udhëzuesi i FMN-BB për Menaxhimin e Borxhit Publik. Një përshkrim më i plotë i çështjeve lidhur me menaxhimin e borxhit publik, së bashku me raste studimore, mund të gjenden edhe në vetë udhëzuesin.

- Çfarë marrëveshjesh ekzistojnë për llogaridhënien

### **1.1 Çfarë është Menaxhimi i Borxhit Publik?**

Menaxhimi i borxhit publik është procesi i krijimit dhe ekzekutimit të një strategjie për menaxhimin e borxhit publik, në mënyrë që të rrisë sasinë e kërkuar të financimit me nivele të dëshirueshme të riskut dhe të kostos. Kjo duhet të përfshijë detyrimet kryesore financiare, mbi të cilat qeveritë qendrore, rajonale dhe lokale, ushtrojnë kontroll. Menaxhimi i borxhit publik është i rëndësishëm për shumë arsye:

- për të siguruar që niveli dhe shkalla e rritjes së borxhit publik është e qendrueshme në një kontekst të gjerë rrethanash;
- për të ulur kostot e huamarrjes publike në afat të gjatë, duke zvogëluar ndikimin e financimit të deficitit dhe të borxhit, si dhe duke kontribuar në qendrueshmërinë fiskale;
- për të shmangur krizat ekonomike për shkak të borxhit të strukturuar keq;
- portofoli i borxhit publik shpesh është portofoli më i madh financiar në vend dhe mund të ketë një ndikim shumë të gjerë mbi stabilitetin financiar - si pasojë kërkesa për një menaxhim efektiv është thelbësore.

### **1.2 Si Ndihmohet Menaxhimi i Borxhit Publik?**

Qeveritë mund të prezantojnë një sërë masash për të ndihmuar në sigurimin e menaxhimit efektiv të borxhit publik. Kjo përfshin zhvillimin e një kuadri ligjor, për të siguruar parametrat e përgjithshëm për menaxhimin e operacioneve të borxhit publik, për shembull, në lidhje me autoritetin që emeton borxhin dhe llojet e instrumenteve që mund të përdoren. Kuadri ligjor manifestohet përmes masave organizative. Këto masa duhet të jenë të qarta dhe transparente. Ndarja e përgjegjësive në një shtet mes Ministrisë së Financave, Bankës Qendrore, ose një agjencie të veçantë për menaxhimin e borxhit për këshillimin mbi politikat e menaxhimit të borxhit publik, si dhe për trajtimin e çështjeve të borxhit publik parësor, operacioneve të tregut sekondar, lehtësirat në depozitim, dhe marrëveshjet e kleringut dhe ato për tregti me instrumente të borxhit publik duhet të publikohen, së bashku me detaje e objektiva të menaxhimit të borxhit publik dhe matësit e kostos dhe riskut.

Udhëzuesi i FMN-Bankës Botërore për Menaxhimin e Borxhit identifikon karakteristikat të tjera të kërkueshme për menaxhimin efektiv të borxhit publik:

- **Koordinimi me politikat monetare dhe fiskale** - menaxherët e borxhit publik, këshilltarët e politikave fiskale, dhe bankierët qendrorë duhet të mirëkuptojnë objektivat e njëri-tjetrit, duke pasur parasysh ndërvarësinë midis instrumenteve të ndryshme të politikave të tyre. Kur niveli i zhvillimit financiar e lejon, duhet të ketë një ndarje midis menaxhimit të borxhit publik objektivave të politikave monetare dhe llogaridhënies.
- **Disponueshmëria e informacionit** - publiku duhet të ketë akses në informacionin lidhur me procesin e formulimit dhe raportimit të politikave për menaxhimin e borxhit publik, detaje mbi stokun dhe përbërjen e borxhit publik dhe aktiveve financiare - përfshirë edhe monedhën e tyre, maturitetet dhe strukturën e normës së interesit.
- **Strategjia e menaxhimit të borxhit publik** - duhet të ketë një strategji menaxhimi të borxhit publik që specifikon objektivat e menaxhimit të borxhit publik dhe merr parasysh risqet e trashëguara. Kjo duhet të plotësohet me politika të menaxhimit të parasë bazuar në kosto-efektivitet, dhe bën që autoritetet të arrijnë një siguri të shkallës së lartë për detyrimet e tyre financiare.
- **Kuadri i menaxhimit të riskut** - për të vlerësuar riskun, menaxherët e borxhit publik duhet që të kryejnë rregullisht teste për portofolin e borxhit për goditjet ekonomike dhe financiare ndaj të cilave qeveria - dhe vendi në përgjithësi - janë potencialisht të ekspozuar. Duhet të zhvillohet një kuadër që u mundëson menaxherëve të borxhit publik të identifikojnë dhe menaxhojnë raportet mes koston së pritshme dhe rrezikut në portofolin e borxhit publik. Menaxherët e borxhit publik duhet të marrin në konsideratë ndikimin që kanë kontigjencat në pozicionin financiar të qeverisë, si dhe kufijtë e likuiditetit, kur marrin vendime për huamarrjen.
- **Zhvillimi dhe mbajtja e një tregu efikas të instrumenteve të borxhit publik** - në mënyrë që të minimizohet kosto dhe risku ndaj mjeteve afat gjata, menaxherët e borxhit publik duhet të sigurohen që politikat dhe operacionet e tyre janë në përputhje me zhvillimin e një tregu efikas të instrumenteve të borxhit publik. Për shembull, qeveria duhet të përpiqet të krijojë një bazë të gjerë investitorësh, për instrumentet e brendshme dhe të jashtme të borxhit publik, në lidhje me koston dhe riskun, si dhe duhet t'i trajtojë investuesit në mënyrë të njëjtë. Operacionet publike të menaxhimit të



borxhit në tregun primar duhet të jenë transparente dhe të parashikueshme, si dhe qeveritë e bankat qendrore duhet të promovojnë zhvillimin e tregjeve me elasticitet të mesëm, të cilët mund të funksionojnë në mënyrë efektive në një sërë rrethanash të tregut.

### 1.3 Cilat Instrumente Përdoren për të Rritur Borxhin Publik?

Në nivel më të gjerë, borxhi publik përbëhet nga të gjitha detyrimet e sektorit publik, duke përfshirë detyrimet e kontigjencave.<sup>5</sup> Për arsye të këtij udhëzuesi, borxhi publik është i përbërë zakonisht prej instrumenteve të tilla si:

- **Letra me vlerë afatmesëm dhe afatgjatë** - Këto janë instrumente që i japin poseduesit të ardhura të rregullta (“kuponin”) dhe kthejnë principalin në riblerje. Ata mund të lëshohen në një shumëllojshmëri formash, nga të cilat më të zakonshmet janë: (i) konvencionale - e cila i jep të drejtë poseduesit të përfitojë një kupon nominal fiks dhe (ii) që i referohen një indeksi - ku pagesat e kuponit janë të lidhura me një indeks zyrtar. Letrat me vlerë zakonisht përbëjnë një pjesë të madhe të portofolit të borxhit të përgjithshëm dhe qeveritë i emetojnë ato me një nivel të ndryshëm maturiteti. Maturimet e letrave me vlerë variojnë në mënyrë të konsiderueshme, dhe zakonisht janë të paktën një vit, ndërsa ato mbi 15 vjet konsiderohen si afatgjata.
- **Instrumentet afatshkurtra** - Qeveritë gjithashtu emetojnë instrumente afatshkurtra me maturitet me më pak se një vit. Zakonisht emetohen me një zbritje të vlerës së tyre nominale dhe shlyhen në vlerë nominale, këto instrumente - për shembull bonot e thesarit në SHBA dhe Britani të Madhe - janë përdorur për të ndihmuar qeveritë të menaxhojnë flukset afatshkurtra të mjeteve monetare.
- **Derivatvët** - Menaxherët e borxhit publik shpesh përdorimin instrumentet financiare të njohura si derivativë, për të ndryshuar karakteristikat e portofolit të borxhit publik. Më të zakonshme janë *swap*, *forward* dhe *call*.
- **Kreditë dhe depozitat** - Qeveritë mund të marrin hua fonde në formën e kredive apo depozitave të parave nga shumë burime, si pjesë e operacioneve

---

<sup>5</sup> Shih “Udhëzuesin mbi Përkufizimin dhe Zbulimin e Borxhit Publik” PDC (1995) për më shumë detaje mbi përkufizimin e borxhit publik.

të menaxhimit të parave cash apo me afat më të gjatë. Huamarrja e brendshme mund të jetë, për shembull nga banka qendrore e vendit, ose ajo mund të jetë e jashtme, për shembull përmes një organizate ndërkombëtare, e tillë si Fondi Monetar Ndërkombëtar.

Megjithatë, audituesi mund të gjejë që udhëzuesi mund të aplikohet për llojet e tjera të detyrimeve publike, të tilla si garancitë shtetërore dhe sigurimet, me modifikime të vogla.

Ky udhëzim është fokusuar në auditimin e agjencisë së menaxhimit të borxhit publik. Kur nuk është ky rast, për shembull, kur borxhi publik është menaxhuar nga disa entitete publike, audituesi duhet të kujdeset që të ato janë audituar në mënyrën e duhur dhe marrëdhëniet ndërmjet tyre merren në konsideratë. Për shembull, pasqyrat financiare të qeverisë duhet të përfshijnë të gjitha detyrimet e ndodhura në të gjitha entitetet publike, si dhe procedurat e konsolidimit që janë aplikuar.

### **1.4 Çfarë Marrëveshje Ekziston për Llogaridhënien?**

Marrëveshjet për llogaridhënien ndryshojnë midis vendeve në pasqyrim të kuadrit ligjor dhe rrethanave të tjera lokale. Në kontekstin e këtij dokumenti, vlen të përmenden dy aspekte të rëndësishme të llogaridhënies:

- publikimi i pasqyrave financiare - qeveritë mund të publikojnë pasqyrat financiare në lidhje me operacionet e tyre të menaxhimit të borxhit publik. Këto operacione mund të paraqiten në llogaritë e projektuara posaçërisht për të dhënë informacion mbi menaxhimin e borxhit publik, ose informacione të rëndësishme mund të ofrohen pak nga pak nëpërmjet një vargu publikimesh.
- auditimi i jashtëm i operacioneve të menaxhimit të borxhit publik – udhëzuesi i FMN/Bankës Botërore njihë rolin e rëndësishëm që luajnë audituesit e jashtëm dhe të shtetit në operacionet e menaxhimit të borxhit publike që duhet të auditohet çdo vit nga audituesit e jashtëm.

Duke pasur parasysh sa më sipër, seksionet që pasojnë janë hartuar për të ndihmuar audituesit e SAI-t në kryejën e auditimit të pasqyrave financiare që lidhen me operacionet e menaxhimit të borxhit publik.

## **2. Aplikimi i Standardeve të Auditimit për Borxhin Publik**

Për të siguruar SAI-t të tregojnë vëmendjen e duhur mbi kërkesat e auditimit, ky seksion i udhëzuesit jep standardet në terren të INTOSAI-t në kontekstin e auditit të borxhit publik.

## 2.1 Planifikimi i Auditimit të Borxhit Publik

### **Kërkesat e standardeve të auditimit në terren, INTOSAI**

Audituesi duhet ta planifikojë auditimin në mënyrë të tillë që ai të jetë i një cilësie të lartë, të kryhet në mënyrë ekonomike, efikase dhe efektive, si dhe në kohën e duhur.

1. Identifikohet aspekti i rëndësishëm i mjedisit në të cilin subjekti i audituar vepron
2. Kuptohet marrëdhënia e llogaridhënies
3. Parashikon formën, përmbajtjen dhe përdoruesit e opinioneve, konkluzioneve të auditimit apo raporteve
4. Specifikohen objektivat e auditimit dhe testet e domosdoshme për t'i përmbushur ato
5. Identifikohen sistemet e menaxhimit dhe kontrollet kyçe si dhe kryhet një vlerësim paraprak për të identifikuar pikat e dobëta dhe të forta
6. Përcaktohet materialiteti i çështjeve për t'u shqyrtuar
7. Rishikohet auditimi i brendshëm i subjektit të audituar si dhe programi vjetor i punës
8. Vlerësohet shkalla e besueshmërisë, për shembull, auditimi i brendshëm
9. Përcaktohet qasja më efektive në auditim
10. Parashikon një rishikim për të përcaktuar nëse është vepruar drejt lidhur me gjetjet e auditimit dhe rekomandimet e raportuara më parë
11. Parashikon dokumentacionin e duhur, për planin e auditimit, si dhe për punën në terren të propozuar

Audituesit planifikojnë punën e tyre në mënyrë që të kryejnë auditimin në mënyrë efektive, si dhe për të zhvilluar dhe dokumentuar një plan të përgjithshëm të auditimit, duke përshkruar qëllimin e pritur dhe kryerjen e auditimit. Audituesit zhvillojnë dhe dokumentojnë natyrën, kohën dhe

shtrirjen e procedurave të auditimit të planifikuar, që kërkon zbatimin e planit të përgjithshëm të auditimit. Audituesit gjithashtu rishikojnë planifikimin e auditimit dhe nëse është e nevojshme e rishikojnë atë edhe gjatë rrjedhës së auditimit.

Ky seksion u jep audituesve të SAI-t një udhëzim shtesë mbi çështjet që duhet të marrin në konsideratë kur aplikojnë standardin e auditimit në terren INTOSAI në planifikimin e auditimit të operacioneve të menaxhimit të borxhit publik.

### **2.1.1 Identifikimi i aspekteve të rëndësishme të mjedisit**

Audituesit duhet të identifikojnë aspektet e rëndësishme të mjedisit, në të cilin subjekti i audituar (Ministria e Financave, Agjencia e Menaxhimit të Borxhit, apo entitetet e tjera publike përgjegjëse për menaxhimin e borxhit publik) operon mjaftueshëm, për të bërë të mundur që ata të kuptojnë ngjarjet, transaksionet dhe praktikatat që mund të kenë një efekt mbi mënyrën se si është kryer dhe raportuar menaxhimi i borxhit publik.

Të kuptuarit e mjedisit në të cilin operon subjekti i audituar, ndihmon audituesit në, vlerësimin e gabimit të riskut, në përcaktimin e natyrës, kohës dhe shtrirjen e procedurave të auditimit, vlerësimin e dëshmimeve të auditimit, duke pasur parasysh qëndrueshmërinë dhe besueshmërinë e pasqyrave financiare si një e tërë gjatë përfundimit të auditimit.

Në auditimin e operacioneve publike të menaxhimit të borxhit, mund të përfshihet kuptimi i marrëveshjeve të menaxhimit të borxhit publik brenda një vendi, faktorët e përgjithshëm ekonomikë, të cilat mund të ndikojnë në praktikatat e menaxhimit të borxhit publik, si dhe njohja e llojeve të instrumenteve financiare dhe tregjeve të përdorura në huamarrje.

#### **2.1.1.1 Kuptimi i marrëveshjeve të menaxhimit të borxhit publik**

Audituesi duhet të kenë aftësinë të kuptojnë marrëveshjet e menaxhimit të borxhit publik, për të patur një qasje efektive në auditimi. Audituesi e rishikon rregullisht këtë kuptim për të siguruar se ndikimi i ndryshimeve dhe zhvillimeve të rëndësishme janë reflektuar siç duhet gjatë auditimeve të tanishëm dhe të ardhshëm.

Për kuptimin e marrëveshjeve të menaxhimit të borxhit publik, audituesit duhet të shohin nëse operacionet e menaxhimit të borxhit publik janë në përputhje me Udhëzimet për Menaxhimin e Borxhit Publik të nxjerra nga FMN/Banka Botërore. Vlerësimin i marrëveshjeve të menaxhimit të borxhit

publik kundrejt kritereve të përcaktuara në kuadër të udhëzimeve, mund t'i sigurojë audituesit një pamje të strukturuar të:

- objektivave dhe koordinimit të menaxhimit të borxhit publik;
- transparencës dhe përgjegjshmërisë për veprimtarinë e menaxhimit të borxhit publik;
- kuadrit institucional për menaxhimin e borxhit publik;
- strategjisë së menaxhimit të borxhit publik;
- kuadrit të menaxhimit të riskut për operacionet e menaxhimit të borxhit publik;
- rolit të menaxherëve të borxhit publik në promovimin e tregjeve efikase në instrumentet e borxhit publik.

Tabelat e mëposhtme japin listat me çështjet e nxjerra nga udhëzuesi i FMN/Bankës Botërore për menaxhimin e borxhit publik, të cilat audituesit mund t'i marrin në konsideratë për të kuptuar menaxhimin e borxhit publik. Ato janë hartuar mbi bazën e një pyetësori dërguar për menaxherët e borxhit publik në shumë vende, në mënyrë që të identifikojnë karakteristikat kryesore të operacioneve të menaxhimit të borxhit publik. Tabelat nuk kanë për qëllim të paraqesin një listë të plotë të faktorëve që duhet të jenë të pranishëm në të gjitha aranzhimet publike të menaxhimit të borxhit. Listat janë ilustruese dhe nuk kanë për qëllim të përfshijnë çdo karakteristikë që mund të jetë e pranishme në vendet e INTOSAI-it.<sup>6</sup>

Tabela 1a: Karakteristikat e Operacioneve të Menaxhimit të Borxhit Publik – Marrëveshjet Institucionale

<u>Marrëveshjet e Përbashkëta Institucionale</u>	A është ky tipar në operacionet e menaxhimit të borxhit publik të audituar nga SAI? <b>(Po ose Jo)</b>
--	--

<sup>6</sup> Udhëzues për Menaxhimin e Borxhit Publik: Dokumenti Shoqërues ( FMN & Banka Botërore, 2002).

Një autorizim huamarrje vjetore	
Një tavan limit i borxhit publik	
Programe të menaxhimit të borxhit publik në monedhë vendase dhe të huaj të shkrira së bashku	
Agjencia e menaxhimit të borxhit publik	
Zyra të veçanta të emetimit dhe mbështetëse	
Njësi e veçantë e menaxhimit të riskut	
Udhëzime formale për menaxhimin e riskut të tregut dhe riskut të kredisë	
Raportet vjetore të menaxhimit të borxhit publik	
Rishikime të rregullta nëpërmjet vlerësimeve të operacioneve të menaxhimit të borxhit publik	
Auditimet e përvitshme të transaksioneve të menaxhimit të borxhit publik	
Kodi i Sjelljes udhëzuesi për konfliktin e interesit për stafin e menaxhimit të borxhit publik	

*Burimi: Udhëzuesi për menaxhimin e Borxhit Publik: Dokumenti Shoqërues (FMN-Banka Botërore, 2002)*

Tabela 1b: Karakteristikat e Operacioneve të Menaxhimit të Borxhit Publik – Tiparet e Tregjeve Parësore dhe Dytësore

<u>Tiparet e Tregjeve Primare për Instrumentet e Borxhit Publik</u>	A është ky tipar në operacionet e menaxhimit të borxhit publik të audituar nga SAI? <b>(Po ose Jo)</b>
Ankande të përdorura për të emetuar borxhin e brendshëm publik	
Marrëveshje me çmim fiks të përdorura për emetimin e borxhit të brendshëm publik	
Benchmark për tregun e brendshëm	

Skedul i para shpallur për ankandet	
Banka Qendrore pjesëmarrëse në tregun parësor	
Sistemi i dealer primar	
Pjesëmarrje universale në ankand	
Kufizime për pjesëmarrës të huaj	
Klauzolë e veprimit kolektiv, çështje të brendshme	
Klauzolë e veprimit kolektiv, çështje të jashtme	
<u>Tiparet e Tregjeve Dytësore për Instrumentet e Borxhit Publik</u>	
Tregjet OTC (over – the – counter)	
Mekanizmi i tregut “shkëmbimi tregtar”	
Sisteme të kleringur dhe settlementit	
Kufizime në pjesëmarrjen e të huajve	

*Burimi: Udhëzuesi për menaxhimin e Borxhit Publik: Dokumenti Shoqërues (FMN-Banka Botërore, 2002)*

**Tabela 1c: Karakteristikat e Operacioneve të Menaxhimit të Borxhit Publik – Marrëveshjet e Menaxhimit të Portofolit dhe Benchmark i Portofoleve**

Marrëveshjet për Menaxhimin e Portofolit	A është ky tipar në operacionet e menaxhimit të borxhit publik të audituar nga SAI? <b>(Po ose Jo)</b>
Stres test i ekspozimit ndaj riskt të tregut	
Tregtimi për të përfituar nga lëvizjet e pritshme të interesit ose normat e	

këmbimit	
Tepricat e parasë menaxhohen në mënyrë të veçantë nga ato të borxhit publik	
Huamarrja në monedhë të huaj e integruar me administrimin e rezervave valutore	
Sisteme të specializuara për menaxhimin e informacionit në vend për menaxhimin e riskut	
<u>Tipare të benchmarkut të portofoleve</u>	
Kohëzgjatja	
Afati deri në maturim	
Raporti fiks-i luhatshëm	
Përbërja e monedhës	
Publikimi i benchmarkut	
Përdorimi i derivativeve	

*Burimi: Udhëzuesi për menaxhimin e Borxhit Publik: Dokumenti Shoqërues (FMN-Banka Botërore, 2002)*

### 2.1.1.2 Faktorët e Përgjithshëm Ekonomik

Audituesit duhet të kuptojnë faktorët e përgjithshëm ekonomik që ndikojnë në veprimtarinë publike të menaxhimit të borxhit, për të zhvilluar një qasje efektive të auditimit. Faktorët e përgjithshëm ekonomik kanë gjasa që të kenë ndikim mbi natyrën dhe shtrirjen e aktiviteteve publike të menaxhimit të borxhit. Për shembull, kur normat e interesit duket se do të rriten, një debitor duhet të përpiqet të rregullojë nivelin e normave të interesit efektiv në huazimet me normë të luhatshme, përmes përdorimit të këmbimit të normës së interesit, përpara marrëveshjeve swap apo call. Faktorët e



përgjithshme ekonomike që mund të jenë të rëndësishëm për t'u përfshirë janë:

- niveli i përgjithshëm i aktivitetit ekonomik vendas;
- kushtet ekonomike në vendet në të cilat është mbajtur borxhi i jashtëm ose nga e cila janë dhënë kredi;
- niveli i normave të interesit, dhe disponueshmëria e financimit - (i) mund të ndikojë në vlerësimin e detyrimit (ii) likuiditeti i tregut mund të ketë implikime për llojin dhe koston e instrumenteve të borxhit publik;
- inflacioni, kurset e këmbimit dhe kontrollet - (i) mund të ndikojnë në vlerësimin e zërave kryesorë të bilancit (ii) mund të ndikojnë në vendimet rreth llojit të instrumenteve të borxhit publik që do të përdoret - për shembull obligacionet fikse apo të indeksuar, monedha vendase ose e huaj (iii) mund të kenë ndikim material në pasqyrat e fitim-humbjes (iv) çfarëdo rivlerësim/zhvlerësim në monedhë të huaj i detyrimeve/aktiveve mund të ndikojë në vlerën e aktiveve dhe pasiveve në periudhën pas bilancit;
- karakteristikat e tregjeve që janë të rëndësishme për instrumentet e përdorura nga ana e debitorit, duke përfshirë edhe paqëndrueshmërinë e likuiditetit apo atë të tregjeve - (i) kushtet dhe besueshmëria e tregjeve të kapitalit vendas dhe ndërkombëtarë (ii) kushtet dhe besueshmëria e tregjeve vendore dhe ndërkombëtare të derivativëve;
- flukset monetare debitore - (i) aftësia për të përmbushur pagesat e interesit (ii) vendimet e pagimit të hershëm të borxhit (iii) politikës së taksave dhe arkëtimet - nivele të larta të taksimit mund të çojnë në uljen e huamarrjes publike, huamarrja e qeverisë në vetvete mund të jetë pjesë e një politike të sheshtë taksimi me kalimin e kohës.

### 2.1.1.3 Kuptimi i Transaksioneve dhe Praktikave

Audituesit duhet të kenë aftësitë e duhura ose njohuri të mjaftueshme për të planifikuar dhe të kryer auditimin e operacioneve të menaxhimit të borxhit publik, duke përfshirë edhe kuptimin e transaksioneve të menaxhimit të borxhit publik dhe të praktikave. Aftësitë dhe njohuritë e veçanta përfshijnë kuptimin e:

- karakteristikat operacionale dhe profilin e riskut të tregjeve financiare, sipas të cilit veprojnë menaxherët e borxhit publik;
- instrumentet financiare të përdorura nga menaxherët e borxhit publik dhe karakteristikat e tyre;
- sistemet e informacionit të subjektit të audituar. Kjo mund të kërkojë që audituesit të kenë aftësi të veçanta ose njohuri të mjaftueshme në lidhje me aplikimet kompjuterike, kur informacione të rëndësishme në lidhje me instrumentet financiare transmetohen, procesohen, ruhen apo aksesohen elektronikisht;
- metodat e vlerësimit të instrumenteve financiare. Kjo mund të jetë veçanërisht e rëndësishme, kur subjekti i audituar ka përdorur derivativët. Derivativët mund të kenë tipare të ndërlikuara dhe kërkojnë që audituesit të kenë njohuri të veçanta për të vlerësuar njohjen, zbulimin dhe matjen e tyre; dhe
- kërkesat e legjislacionit përkatës, rregulloret dhe standardet e kontabilitetit për qartësimet që lidhen me instrumentet financiarë në pasqyrat financiare.

Anëtarët e ekipit të SAI-t duhet të kenë aftësi dhe njohuri të nevojshme për të planifikuar dhe të kryer procedurat e auditimit që lidhen me instrumentet financiarë. Përndryshe, SAI-t duhet të vendosin të kërkojnë ndihmën e një eksperti, me aftësitë e nevojshme ose njohuri të mjaftueshme për të planifikuar dhe kryer procedurat e auditimit, sidomos kur janë të përfshirë derivativët.

### **2.1.2. Specifikimi i Objektivave të Auditimit dhe Testet**

Audituesit gjejnë prova me vlerë, të rëndësishme dhe të arsyeshme, në të cilat bazojnë konkluzionet e tyre. Në hartimin e programit të auditimit, audituesit specifikojnë objektivat e tyre, si dhe çështjet që ata janë duke kërkuar të trajtojnë. Pohimet se audituesit mund të kërkojnë të testojnë një auditim financiar të operacioneve të menaxhimit të borxhit publik janë trajtuar në seksionin mbi evidencat e auditimit.

### **2.1.3 Identifikimi i Sistemeve Kryesore të Menaxhimit dhe Kontrolleve**

Audituesit sigurojnë dhe dokumentojnë kuptimin e sistemit të kontabilitetit dhe sistemeve kryesore të menaxhimit dhe kontrollit, të mjaftueshëm për to,

për të përcaktuar qasjen e tyre audituese. Për auditimin e operacioneve të menaxhimit të borxhit publik, i cili ka gjasa të ketë procese, transaksione dhe çështje kontabiliteti komplekse, audituesi merr në konsideratë aspektet kryesore të sistemit të kontrollit të brendshëm, duke përfshirë:

- *Mjedisin e kontrollit:* mjedisi i kontrollit është themeli i kontrolleve të brendshme për shkak të ndikimit të tij mbi sjelljen e personelit në menaxhimin e borxhit publik. Menaxhuesit e borxhit publik janë përgjegjës për krijimin e një mjedisi që promovon kontrollin e - (i) vlerave etike, (ii) politikave të burimeve njerëzore që mbështesin objektivat e menaxhimit të borxhit publik, (iii) një strukturë organizative me përcaktime të qarta përgjegjësie (iv) komunikimit dhe sistemeve kompjuterike të bazuara në informacione që përfshijnë kontrollet e duhura të sigurisë.
- *Vlerësimi i riskut:* procesi i identifikimit të rrethanave dhe ngjarjeve që mund të ndalojnë menaxhimin e lartë të përmbushë objektivat e menaxhimit të borxhit publik, si dhe matjen e probabiliteti që kjo mund të ndodhë. Risku operacional mund të lind gjatë rrjedhës normale të menaxhimit të transaksioneve të borxhit publik. Risqet e mashtrimit lindin nga keqbërjet e qëllimshme për përfitim personal.
- *Aktivitetet e Kontrollit:* politikat dhe procedurat që ndihmojnë për t'u siguruar se direktivat e qeverisë janë kryer, si dhe janë ndërmarrë veprime për të arritur objektivat e borxhit publik.
- *Informimi dhe Komunikimi:* në mënyrë që të arrihen qëllimet e borxhit publik, politikë bërësit dhe menaxherët e borxhit publik duhet të mbështeten në një sistem informacioni që merr dhe shpërndan informacione të rëndësishme dhe të besueshme lidhur me borxhin publik.
- *Monitorimi:* procesi nëpërmjet të cilit zhvillimet në mjedisin e jashtëm, si dhe kontrollet e brendshme mbi borxhin publik, janë të monitoruara për të ndihmuar menaxherët e borxhit publik të përgjigjen menjëherë dhe në mënyrë efektive ndaj ndryshimeve. Kjo mund të lehtësohet përmes vazhdimësisë së operacioneve të borxhit publik ose nëpërmjet auditimeve të veçantë.

Komiteti i INTOSAI-t i Borxhit Publik ka nxjerrë udhëzues të detajuar për planifikimin dhe kryerjen e një auditimi të kontrolleve të brendshme të borxhit publik (Maj 2000).<sup>7</sup>

### 2.1.4 Përcaktimi i Materialitetit

Audituesit duhet të marrin në konsideratë materialitetin dhe marrëdhëniet e tij me riskun gjatë kryerjes së një auditimi. Audituesit duhet gjithashtu të marrin në konsideratë, gjatë përcaktimit të materialitetit, kohën, natyrën dhe shtrirjen e procedurave të auditimit. Në auditimin e operacioneve të menaxhimit të borxhit publik, audituesit duhet të jenë të vetëdijshëm se lëvizjet në vlerat e bilancit nuk mund të kenë një korelacion të drejtpërdrejtë me ato në pasqyrat e të ardhurave. Për këtë arsye, audituesit mund të zgjedhin që të marrin në konsideratë zërat e bilancit dhe ato në pasqyrën e të ardhurave, si dy klasa të dallueshme të regjistrimeve kontabël me qëllim përcaktimin e niveleve të duhura të materialitetit. Audituesi gjithashtu konsideron derivativët, jep garanci për zëra të tjerë "jashtë bilancit" në përcaktimin e materialitetit. Kjo kërkon kuptimin e natyrës së çdo zëri jashtë bilancit (ose klasën e zërave) dhe ndikimin e tij, ose ndikimet e mundshme në pasqyrat financiare të subjektit të audituar.

### 2.1.5 Rishikimi dhe Vlerësimi i Besueshmërisë së Auditimit të Brendshëm

Audituesit duhet të kuptojnë aktivitetin e auditimit të brendshëm për t'i ndihmuar në planifikimin e auditimit dhe zhvillimin e një qasje efektive në auditim. Njohuritë dhe aftësitë e kërkuara për të kryer auditimin e operacioneve të menaxhimit të borxhit publik, mund të jenë krejt të ndryshme nga ato që nevojiten për të kryer auditimin e aspekteve të tjera të aktiviteteve të sektorit publik. Për këtë arsye audituesit marrin në konsideratë shkallën në të cilën çdo njësi e auditimit të brendshëm ka njohuri dhe aftësi për të mbuluar aktivitetet e menaxhimit të borxhit publik.

Në disa subjekte publike, auditimi i brendshëm përbën një pjesë thelbësore të funksionit operativ të kontrollit të riskut nga menaxhimi i lartë. Puna e kryer nga auditimi i brendshëm mund të ndihmojë audituesit në të kuptuarit e sistemeve të kontabilitetit, të kontrollit të brendshëm dhe për rrjedhojë në vlerësimin e riskut të kontrollit. Fushat ku puna e kryer nga auditimi i brendshëm mund të jetë veçanërisht i rëndësishëm janë:

---

Gjendet në web site të PDC, <http://www.intosaipdc.org.mx/>.

- rishikimi i përshtatshmërisë së politikave dhe procedurave, si dhe përputhshmëria e drejtimit lidhur me to;
- rishikimi i efektivitetit të procedurave të kontrollit;
- rishikimi i sistemeve kontabël të përdorura për transaksionet e borxhit publik;
- rishikimi i sistemeve të tjera operative të rëndësishme për operacionet e menaxhimit të borxhit publik;
- sigurimi që objektivat për menaxhimin e borxhit publik janë kuptuar plotësisht nga subjektit i audituar, veçanërisht kur ka probabilitet të ekspozimit ndaj riskut;
- vlerësimi nëse risqet e reja që lidhen me instrumentet financiarë janë duke u identifikuar, vlerësuar dhe menaxhuar; dhe
- zbatimi i rishikimeve të rregullta për të siguruar menaxhim që operacionet e menaxhimit të borxhit publik janë duke u kontrolluar si duhet.

### **2.1.6 Përcaktimi i Qasjes më Efikase dhe Efektive të Auditimit**

Audituesit e angazhuar në shqyrtimin e operacioneve të menaxhimit të borxhit publik duhet të përcaktojnë qasjen e auditimit, duke pasur parasysh materialitetin dhe rrezikun lidhur me objektivat e auditimit dhe pasqyrat financiare në përcaktimin e procedurave më të përshtatshme të auditimit dhe burimet e sigurisë.

### **2.1.7 Rishikimi i Gjetjeve dhe Rekomandimeve të Mëparshme të Auditimit**

Në përcaktimin e risqeve kryesore gjatë planifikimit të auditimit, audituesi përcakton nëse janë kryer veprimet e duhura lidhur me gjetjet e auditimit dhe rekomandimet e raportuara më parë.

### **2.1.8 Sigurimi i Dokumentacionit të Duhur**

Audituesi zhvillon dhe dokumenton një plan të përgjithshëm të auditimit, ku përshkruan qëllimin e kryerjes së auditimit. Forma e saktë dhe përmbajtja e planit të auditimit të përgjithshëm, ndryshojnë në varësi të natyrës dhe shkallës së operacioneve të menaxhimit të borxhit publik. Çështje të

rëndësishme që merren në konsideratë gjatë fazës së planifikimit të auditimit përfshijnë:

- kuadrin e menaxhimit të borxhit publik dhe mjedisin ku operohet
- kuadrin ligjor dhe rregullator;
- vlerësimin e materialitetit;
- shqyrtimin e çështjeve komplekse / të rëndësishme;
- vlerësimin e shkallës së sigurisë mbi audituesit e tjerë;
- procedurat analitike;
- dokumentimin e sistemeve dhe identifikimin e kontrolleve kyçe;
- identifikimin dhe vlerësimin e riskut.

### **2.2 Vlerësimi i Kontrollit të Brendshëm në Menaxhimin e Borxhit Publik**

INTOSAI      Kërkesat standard të auditimit në terren

Kërkesat standarde të fushës kërkojnë që audituesi të përcaktojë shtrirjen dhe fokusin e auditimit, si dhe ai/ajo duhet të studiojë dhe vlerësojë besueshmërinë e kontrollit të brendshëm.

1. Vlerësimi i mjedisit të riskut
2. Rishikimi dhe vlerësimi i sistemeve të informacionit
3. Përcaktimi i ndarjes së detyrave brenda entitetit

Procedurat e planifikimit i ofrojnë audituesit mundësinë të kuptojë kuadrin institucional në lidhje me operacionet e menaxhimit të borxhit publik dhe brenda kësaj, njohjen me operacionet kryesore. Audituesit e përdorin këtë njohuri për të vlerësuar mjedisin e riskut të subjektit të audituar dhe sistemet e kontrollit të brendshëm.

#### **2.2.1 Vlerësimi i Riskut të Mjedisit**

Audituesit vlerësojnë riskun e mjedisit. Në vlerësimin e tyre, audituesit marrin në konsideratë një sërë faktorësh, duke përfshirë:

- kuadrin ligjor që rregullon veprimtarinë e menaxhimit të borxhit publik dhe çdo përgjegjësi të përcaktuar nga qeveria për ata që operojnë në menaxhimin e borxhit publik;
- kuadrin institucional për krijimin e planeve operationale, si dhe duke siguruar mbikëqyrje efektive të operacioneve të menaxhimit të borxhit publik;
- përvojën dhe njohuritë e menaxherëve të borxhit publik dhe personave të ngarkuar me mbikëqyrjen;
- çdo presion të pazakontë të hasur nga menaxherët e borxhit publik, duke përfshirë edhe presionet e tregut, të cilat mund të çojnë në shkelje të përgjegjësive të huamarrjes;
- kompleksiteti i sistemeve të informacionit të subjekteve të audituara apo ndryshimet e këtyre sistemeve;
- kompleksiteti i menaxhimit të portofolit të borxhit publik ose një vendim për të përdorur lloje të reja të instrumenteve të borxhit publik.

Menaxhimi i borxhit publik është kompleks dhe menaxherët e borxhit publik mund të mos marrin parasysh risqet dhe ekspozimet ndaj tyre. Për shembull, zgjedhja e instrumenteve të përdorura nga menaxherët e borxhit publik për të ngritur fondet mund të ndikojë te risqet, ndaj të cilëve është ekspozuar subjekti i audituar. Përdorimi i instrumenteve të derivativëve kompleks mundëson rritjen e ekspozimit ndaj riskut financiar, krahasuar me përdorimin e instrumenteve të thjesht si bonot. Për shembull, instrumente të borxhit me opsione të përcaktuara (put options), mund të risin pasigurinë tek emetuesi, duke shkurtuar efektivisht afatet kohore të portofolit, si dhe krijimin e ekspozimit më të madh ndaj riskut të tregut / riskut të rifinancimit.

Risqet që audituesi duhet gjithashtu të marrë parasysh kur vlerëson riskun e mjedisit të operacioneve menaxhuese të borxhit publik, duhet të përfshijë gjithashtu risqet që lidhen me menaxhimin e portofolit të borxhit publik, të tilla si:

- Risku i kredisë - risku që pala tjetër e subjektit të audituar është në gjendje të përmbushë detyrimet. Risku i kredisë mund të marrë një sërë formash, për shembull: (i) mbajtjen ose riskun e rregullimit (settlement) – ku menaxheri i borxhit publik rregullon anën e vet të transaksionit, por pala tjetër nuk arrin ta mbajë (ii) transaksionet

nëpërmjet derivativëve ose opsioneve – kur pala tjetër nuk mund të paguajë atë që i takon në afatin e maturimit;

- Risku i likuiditetit - risku që menaxherët e borxhit publik nuk janë në gjendje për të gjeneruar kërkesë të mjaftueshme për instrumentet e borxhit publik, për të rritur nivelet e kërkuara të huamarrjes. Për shembull, për shkak të një tregu të dobët dytësor në instrumentet e borxhit publik;
- Risku i normës së interesit - ekspozimi i portofolit të borxhit publik ndaj lëvizjeve të pafavorshme në normat e interesit. Për shembull, menaxherët e borxhit publik mund të marrin hua afatshkurtëra për të financuar një program afatgjatë të shpenzimeve, në pritje të një rënie në normat e interesit. Nëse normat e interesit rriten, subjekti publik duhet të përballet me kostot e rritura të financimit, kur vjen koha për të kaluar në huamarrje. Huamarrja me afat më të gjatë jep siguri më të madhe për kostot e financimit, por zvogëlon mundësinë për të përfituar nga çdo rënie në normat e interesit;
- Risku i monedhës së huaj - risku i humbjes nga një lëvizje e pafavorshme në kursin e këmbimit nga emetimi në pagim. Për shembull, nxjerrja e sasive të mëdha të shprehura në monedhë të huaj ose indeksimi i letrave me vlerë të borxhit publik, mund të lerë debitorët e ekspozuar ndaj kostove të paqendrueshme të shërbimit të borxhit;
- Risku i tregut - ekspozimi që lind si pasojë e lëvizjeve në çmimin e tregut të aktiveve, të cilat mund të tregtohen në një treg të caktuar. Ku menaxherët e borxhit publik janë të angazhuar në tregti ose veprimtari ku përdoren derivativët për qëllime spekulative, vlera e aktiveve publike mund të ndikohet ndjeshëm nga lëvizjet në çmimin e tregut;
- Risku i rifinancimit - risku i lidhur me riblerjen dhe rinovimin e borxhit publik. Kjo mund të lidhet me një numër faktorësh, për shembull: (i) profilin e maturimit të borxhit - ku menaxherët e borxhit publik nuk arrijnë të menaxhojnë me kujdes raportin e borxhit publik afatshkurtër me atë afatgjatë (ii) atraktiviteti i instrumenteve të borxhit publik për investitorët (iii) përputhja e kërkesës së debitorit për të riblerë borxhin publik me aftësinë për të paguar, për shembull përmes arkëtimeve të planifikuara ose nëpërmjet huamarrjes së re;
- Risqet operacionale



Gjatë vlerësimit të riskut të mjedisit, audituesi duhet gjithashtu të vlerësojë mundësinë e kontrollit nga menaxherët e borxhit publik. Dy aspektet e kontrollit të brendshëm që janë thelbësore për mbarëvajtjen e operacioneve të menaxhimit të borxhit publik janë: kontrolli i sistemeve të IT-së dhe ndarja e detyrave. Këto çështje janë trajtuar në një seksion të veçantë më poshtë. Përveç këtyre fushave kryesore, kontrollet e tjera mund të përfshijnë:

- menaxhimin e kontrollit për të siguruar që instrumentet e huamarrjes janë përdorur në përputhje me politikat e miratuara, udhëzimet dhe afatet e autoritetit;
- regjistrimin e proceseve të vendimmarrjes, për të treguar se arsyet e hyrjes në transaksionet e përzgjedhura janë qartësisht të kuptueshme;
- përpjekjet për të identifikuar palët e aprovuara dhe vendosja e limiteve të kredisë për t’iu nënshtruar rishikimit të rregullt; dhe kontrole për të siguruar që transaksionet janë kryer me palët e tjera dhe brenda kufijve të miratuara;
- duke kërkuar konfirmimet e palës tjetër, për të marrë verifikimin e detajeve të transaksioneve nga pala e tretë – përputhshmërinë e konfirmimit nga pala tjetër me të dhënat e brendshme;
- testimi periodik i kontrollit të brendshëm, për të konfirmuar të dhënat e transaksioneve dhe për të verifikuar përputhjen me strategjinë e menaxhimit të borxhit publik;
- kontrollon për t’u siguruar që transaksionet janë regjistruar siç duhet dhe janë regjistruar plotësisht dhe saktësisht në regjistrat e kontabilitetit, si dhe janë përpunuara saktë në pasqyrat financiare;
- ekzistenca dhe listës së kontrollit për t’u siguruar se ankandet janë në përputhje me procedurat e rëna dakord;
- ekzistenca e manualeve me procedurat e plota për operacionet kryesore- këto ndihmojnë për t’u siguruar që personeli të ketë një burim autoritar të udhëzimeve, kur kërkohet dhe mund të ndihmojë të reduktojë varësinë në staf;
- performanca dhe dokumentimi i kontrolleve kyçe - për shembull, kontrole bankare mujore, kontrollet ditore mes regjistrave të dealerave dhe sistemeve të tregtimit, dhe mes sistemit të tregtimit dhe sistemit të kontabilitetit;

- testimi periodik i marrëveshjeve që mbulojnë fatkeqësitë, për të ndihmuar në jetëgjatësinë e operacioneve të menaxhimit të borxhit publik gjatë periudhave të jashtëzakonshme.

**2.2.2 Sistemet e Informacionit**

Audituesit shqyrtojnë dhe vlerësojnë sistemet e informacionit të subjektit të audituar, duke përfshirë sistemin e kontabilitetit. Për të arritur kuptimin e plotë, audituesit duhet të zotërojnë njohuri të projektimit të sistemit të kontabilitetit, ndryshimet në atë sistem dhe funksionimin e tij. Kompleksiteti relativ i instrumenteve ka rëndësi përcaktuese në nivelin e nevojshëm të sofistikimit të sistemeve të informacionit (duke përfshirë sistemin e kontabilitetit) dhe procedurat e kontrollit të subjekteve të audituara.

Si rezultat i numrit të madh të transaksioneve të ndërmarra, kompleksiteti i tyre i shpeshtë dhe nevoja për përpunimin e shpejtë dhe të saktë të informacionit, sistemet e menaxhimit të borxhit publik në kompjuter janë të pandryshueshme. Çështjet rreth auditimit të sistemeve të menaxhimit të borxhit publik kompjuterik, në thelb janë të njëjta me auditimin e çdo sistemi kompjuterik tjetër. Megjithatë, ka një numër karakteristikash që lidhen me menaxhimin e borxhit publik, që mund të rrisin riskun e lidhur me sistemet kompjuterike. Këto janë trajtuar në tabelën 2 më poshtë.

Tabela 2: Risku i Sistemeve të Informacionit

Aspekti	Risku
Volumi i transaksionit është zakonisht i madh	Përdoruesit mund të kenë vështirësi për të zbuluar dhe korrigjuar gabimet e përpunimit Gabime programimi ose gabime të tjera sistematike në hardware ose software, ndërkohë që ndoshta mund të ketë një efekt të vogël financiar në çdo transaksion, mund të ndikojë në numërin e madh të transaksioneve, si dhe mund të ketë një ndikim financiar të rëndësishëm në përgjithësi Pa marrëveshjet e përshtatshme lidhur me paparashikushmëri, një

	prishje në sistem mund të jetë e vështirë për t'u rregulluar
Proceset kompjuterike shpesh janë komplekse	Gjurmët e auditimit kompjuterik mund të jenë të vështira për t'u ndjekur
Altivet dematerializohen shpesh në formatin elektronik, dhe për këtë arsye të dhënat elektronike mund të kenë një vlerë brendshme të rëndësishme	Një risk i rritur i mashtrimit gjatë përdorimit të sistemeve kompjuterike
Një siguri e konsiderueshme është vendosur në ndarjen e detyrave, ku kontrolli dhe e drejta për të hyrë në sistem është zakonisht një aspekt kyç	Dobësitë në shpërndarjen e të drejtave për hyrjen në sistem, potencialisht kanë një rëndësi të madhe
Një shumëllojshmëri e madhe e sistemeve përdoren shpesh për përpunimin e produkteve të ndryshme financiare. Për shembull, sistemet e ndryshme mund të përdoren për regjistrimin e veprimtarive tregtare, administrimin e ankandëve të letrave me vlerë, menaxhimin e parasë, pergatitjen e pasqyrave financiare, si dhe gjenerimin e informacionit për drejtimin	Rritja e mundësisë së gabimit përmes problemeve që has sistemi
Faqet dhe modelet komplekse kompjuterike me procedurat më pak kontrole të formalizuara mbi zhvillimin dhe operimin, janë përdorur shpesh në menaxhimin e borxhit publik, për përcaktimin e çmimit, për menaxhimin e portofolit dhe rivlerësimin.	Ka një potencial të madh mundësish gabimi në programim të sistemeve që zhvillohen dhe operojnë në këtë mënyrë

Shqyrtimi dhe vlerësimi i sistemeve kompjuterike ka të ngjarë të jetë më i efektshëm nëse kryhet nga stafi i auditimit me përvojë dhe ekspertizë në këtë lloj pune. Para fillimit të rishikimit, SAI duhet të marrë në konsideratë nëse ka staf të trajnuar në dispozicion apo duhet të gjendet për të kryer këtë punë.

### **2.2.3 Ndarja e Detyrave**

Ndarje e përshtatshme e detyrave në kuadër të operacioneve të menaxhimit të borxhit publik është thelbësore për të minimizuar humbjet financiare dhe dëmtimin e reputacionit të menaxherëve të borxhit publik, nëpërmjet aktivitetit të gabuar ose mashtrues. Përgjithësisht është bërë e njohur që aktivitetet e mirë drejtuara në menaxhimin e borxhit publik klasifikohen nga një model i njohur i ndarjes së detyrave. Kjo përshkruhet mjeshtërisht në ekstraktin nga udhëzuesi i FMN- Bankës Botërore të Borxhit Publik.

*"Përgjegjësia operative për menaxhimin e borxhit në përgjithësi është ndarë në zyrat e kryesore dhe ato mbështetëse, me funksione dhe përgjegjësi të dallueshme, dhe linja të veçanta raportimi. Zyra kryesore zakonisht është përgjegjëse për ekzekutimin e transaksioneve në tregje financiare, duke përfshirë menaxhimin e ankandëve dhe formave të tjera të huamarrjes, dhe të gjitha operacionet e tjera të financimit. Është e rëndësishme për t'u siguruar që individit që ekzekuton një transaksion në treg dhe individit që është përgjegjës për regjistrimin e transaksionit në sistemin e kontabilitetit është dikush tjetër. Zyra mbështetëse trajton zgjidhjen e transaksioneve dhe mirëmbajtjen e të dhënave financiare.*

*Në disa raste, ngrihet një zyrë e veçantë e menaxhimit të riskut, e cila duhet të kryej analizën e riskut dhe të monitorojë dhe raportojë mbi risqet e lidhura me portofolin, dhe për të vlerësuar punën e menaxherëve të borxhit ndaj çdo standardi strategjik. Kjo ndarje ndihmon për të promovuar pavarësinë e atyre që vendosin dhe monitorojnë kuadrin e menaxhimit të riskut nga ata që janë përgjegjës për ekzekutimin e transaksioneve të tregut.*

*Në rastet kur shërbimet e menaxhimit të borxhit i janë dhënë bankave qendrore (për shembull, regjistri dhe ankandi) në emër të drejtuesve të qeverisë së borxhit, përgjegjësitë dhe përgjegjshmëria e secilës palë dhe marrëveshja mbi standardet e shërbimit mund të zyrtarizohen nëpërmjet një marrëveshje të agjencisë midis bankës qendrore dhe menaxherëve të borxhit nga qeveria."*

Në mungesë të këtyre ndarjeve kryesore të përgjegjësisë ka gjasa të ngrihen shqetësime në mendjen e audituesit, në lidhje me efektivitetin e mjedisit të kontrollit. Audituesi mund të kryejë hetime të mëtejshme për të vendosur pse ndarjet e tilla të detyrave nuk janë të pranishme ose nëse konsekuencat e risqeve lehtësohen në ndonjë mënyrë tjetër. Audituesi mund të vendosë të ngrejë ndonjë shqetësim lidhur me menaxherin e borxhit publik.

### 2.3 Përputhshmëria me Ligjet dhe Rregulloret

INTOSAI Kërkesat standarde të auditimit në terren

Në kryerjen e auditime të rregullsisë (financiare), duhet të bëhet një test i përputhshmërisë me ligjet dhe rregulloret. Audituesi duhet të përcaktojë hapat e auditimit dhe procedurat për të ofruar siguri të arsyeshme për zbulimin e gabimeve, parregullsive dhe veprimeve të paligjshme që mund të kenë një efekt të drejtpërdrejtë dhe material mbi shumat e pasqyrave financiare ose rezultatet e auditimeve të rregullsisë. Audituesi duhet gjithashtu të jetë i vetëdijshëm për mundësinë e akteve të paligjshme, të cilat mund të kenë një ndikim indirekt dhe material në pasqyrat financiare apo në rezultatet e auditimeve të rregullsisë.

Në kryerjen e auditimeve të performancës, duhet bërë një vlerësim i përputhshmërisë me ligjet dhe rregulloret e aplikueshme, në rastet kur është e nevojshme për të përmbushur objektivat e auditimit. Audituesi duhet ta planifikojë auditimin që të ofrojë siguri të arsyeshme për zbulimin e akteve të paligjshme që mund të ndikojnë dukshëm në objektivat e auditimit. Audituesi duhet gjithashtu të jetë i vëmendshëm ndaj situatave apo transaksioneve që mund të jenë treguese të akteve të paligjshme, të cilat mund të kenë një efekt indirekt mbi rezultatet e auditimit.

1. Rishikimi i përputhshmërisë me ligjet dhe rregulloret është veçanërisht i rëndësishëm kur auditohen programet qeveritare
2. Ata që bëjnë planifikimin e auditimit duhet të jenë në dijeni të kërkesës së përputhshmërisë që zbatohet për subjektin e audituar
3. Audituesi duhet të jetë vigjilent për situatat apo transaksionet që mund të shërbejnë si tregues të akteve të paligjshme, si dhe që mund të ndikojnë në mënyrë indirekte në rezultatet e auditimit<sup>3</sup>

### 2.3.1 Shqyrtimi i Pajtueshmërisë me Ligjet dhe Rregulloret

Auditimi i operacioneve të menaxhimit të borxhit publik nuk është i ndryshëm nga auditimi i çdo funksioni tjetër publik, në drejtim të kërkesave që audituesit e jashtëm planifikojnë dhe realizojnë, vlerësojnë dhe raportojnë rezultatet e auditimit të tyre, prandaj njohja e pa pajtueshmërisë së subjektit të audituar me ligjet ose rregulloret mund të ndikojë materialisht në pasqyrat financiare. Shqyrtimi i përputhshmërisë me ligjet dhe rregulloret është veçanërisht i rëndësishëm gjatë auditimit të aktiviteteve të borxhit publik.

### 2.3.2 Njohja e Kërkesave të Pajtueshmërisë

Kuadri ligjor dhe rregullator që rregullon aktivitetet e menaxhimit të borxhit publik, duhet të përcaktojë natyrën dhe shtrirjen e këtyre aktiviteteve. Kërkesat e pajtueshmërisë që zbatohen për subjektin e audituar mund të marrin një numër formash:

- kërkesa ligjore të përcaktuara si në legjislacionin primar apo sekondar;
- kërkesat rregullatore siç përcaktohet nga një rregullator i jashtëm - për shembull, kërkesat e praktikave të mira në lidhje me masat kundër pastrimit të parave përfshirë në sektorin e shërbimeve financiare;
- kërkesat e mbikëqyrjes të përcaktuara nga qeveria - për shembull, duhet të përputhen me mandatin vjetor të menaxhimit të borxhit publik, siç bien dakord për vit me Ministrinë e Financave. Ose më në përgjithësi, duhet të veprojnë qeverisja efektive e korporatës dhe proceset e menaxhimit të riskut në përputhje me kërkesat për entitetet publike.

Brenda kuadrit të pajtueshmërisë, kërkesat e veçanta të vendosura mbi agjencinë e menaxhimit të borxhit publik duhet të ndryshojnë, por mund të përfshijnë:

- kufizime për llojin e instrumenteve të borxhit publik dhe tregjeve që mund të përdoren;
- kufizime në nivelin e përgjithshëm të borxhit publik - për shembull, të shprehura si përqindje e prodhimit të brendshëm bruto;
- udhëzime mbi numrin, madhësinë dhe kohën e emetimit të borxhit publik - për shembull, ankandet e letrave me vlerë publike;

- kërkesat që lidhen me transaksionet në derivativë të palëve të tjera.

Përveç kërkesave të brendshme, mund të ketë edhe konsiderata ndërkombëtare që menaxhuesit e borxhit publik duhet të marrin në konsideratë, të tilla si marrëveshjet e kushtëzimit me institucione financiare ndërkombëtare, të cilat janë vendosur në negociatat e borxhit të mëparshëm.

### 2.3.3 Situatat e Paligjshme dhe Transaksionet

Aftësia e audituesit të jetë vigjilent, për situatat apo transaksionet, që mund të shërbejnë si tregues të akteve të paligjshme duhet të rrjedhin nga momenti kur audituesi ka një kuptim të shëndoshë të aktiviteteve të menaxhimit të borxhit publik - më konkretisht kërkesat ligjore dhe rregullative - dhe kontrolli dhe kuadri i qeverisjes në vend. Nëse audituesi bëhet i vetëdijshëm për çështjet apo transaksionet, ku ekzistojnë dyshime rreth pajtueshmërisë, atëherë ata mund të merren me menaxherin e borxhit publik, ku jepen dhe kërkojnë shpjegimet e duhura. Sigurimi për çështje të tilla, mund të merret edhe nga rishikimi i mjedisit të kontrollit të menaxhimit të borxhit publik nga audituesi dhe në veçanti, ekzistenca dhe funksionimi i pajtueshmërisë efektive brenda agjencisë së menaxhimit të borxhit publik.

Audituesi mund të synojë fushat ku ka risqe të larta në veprimtarinë ilegale dhe objektiva të punës audituese në përputhje me rrethanat. Për shembull, audituesi mund të arrijë në përfundimin se ekzistojnë risqe të veçanta të instrumenteve të borxhit publik, të cilat përdoren për qëllim të pastrimit të parave. Për këtë arsye, audituesi mund të kryejë punë të fokusuar në auditim, për të vlerësuar përshtatshmërinë e kontroleve në këtë fushë dhe të verifikojë se transaksionet e veçanta nuk shërbejnë për pastrimin e parave.

Një fushë e rëndësishme që audituesi mund të trajtojë në një fazë të hershme, është rëndësia relative për auditimin e çështjeve të mundshme ligjore dhe rregullative. Për shembull, audituesi mund të konsiderojë evidencat e instrumenteve të borxhit publik në krijimin e mundësive për pastrimin e parave, si një shkelje ligjore që përlligj një raport të kualifikuar të pasqyrave financiare. Përndryshe, mos përputhshmëria me imponimin e qeverisë, mund të konsiderohet si një dështim i kontrollit, më tepër se një shkelje e legjislacionit. Në këtë kontekst, audituesi mund të arrijë në përfundimin se është e mjaftueshme vetëm përfshirja e çështjes në raportin e auditorit për menaxhimin e borxhit publik nga entiteti. Ajo që përbën një reagim të përshtatshëm nga ana e audituesit duhet të varet nga rrethanat e veçanta që dalin dhe konteksti kombëtar brenda të cilit audituesi operon.

## **2.4 Marrja e Evidencave të Auditimit**

INTOSAI Kërkesat standarde të auditimit në terren

Evidenca të duhura, të rëndësishme dhe të arsyeshme duhet të merren për të mbështetur gjykimin e audituesit dhe konkluzionet lidhur me organizimin, veprimtarinë, programin apo funksionin nën auditim.

1. Gjetjet e auditimit, konkluzionet dhe rekomandimet duhet të bazohen në evidenca
2. Audituesit duhet të kenë një kuptim të shëndoshë të teknikave dhe procedurave të inspektimit, të tilla si vëzhgimi, hetim dhe konfirmimi për të mbledhur evidenca të auditimit
3. Për zgjedhjen e qasjeve dhe procedurave, duhet t'i kushtohet një vëmendje e veçantë cilësisë së evidencave

### **2.4.1 Gjetjet e Auditimit, Konkluzionet dhe Rekomandimet**

Në auditimin e aktiviteteve të menaxhimit të borxhit publik, audituesit duhet të marrin dëshmi të mjaftueshme, kompetente, të rëndësishme dhe të arsyeshme, në të cilën të bazojnë konkluzionet e tyre. Zakonisht, evidenca e auditimit që është më bindëse se sa konkluzionet dhe audituesi kërkon gjetjet e auditimit nga burime të ndryshme ose të një natyre të ndryshme, për të mbështetur të njëjtin pohim. Gjykimi i audituesit, për gjetjet që janë të përshtatshme për auditimin mund të ndikohen nga faktorë të tillë si:

1. vlerësimi i natyrës dhe shkallës së riskut të gabimeve në të dyja nivelet e pasqyrave financiare dhe të bilancit apo nivelit të klasave të transaksioneve;
2. natyra e kontabilitetit dhe sistemet e kontrollit të brendshëm, duke përfshirë mjedisin e kontrollit;
3. materialiteti i subjektit që është duke u shqyrtuar;
4. përvoja e fituar gjatë auditimeve të mëparshme dhe njohuritë e audituesit për subjektin që është duke u audituar;



5. rezultatet nga procedurat e auditimit të mëparshme dhe nga çdo punë audituese e kryer gjatë përgatitjes së pasqyrave financiare, duke përfshirë treguesit e mashtrimit apo gabimit;
6. burimi dhe besueshmëria e informacionit në dispozicion.

Në vlerësimin e evidencave të marra si pjesë e testeve të auditimit, audituesit duhet gjithashtu të kenë pohimin në pasqyrat financiare. Pohimet përfaqësojnë ata që kanë përgjegjësi për përgatitjen e pasqyrave financiare të menaxhimit të borxhit financiar. Këto pohime mund të përshkruhen në terma të përgjithshme në një numër mënyrash, për shembull:

**Ekzistenca** – një pasiv (aktiv) ekziston në një datë të caktuar. Për shembull instrumentet e borxhit publik të përfshira në pasqyrat financiare, përmes matjes apo zbulimit ekzistojnë në datën e bilancit;

**Të drejtat dhe detyrimet** - Një pasiv (aktiv) ka të bëjë me entitetin e audituar në një datë të caktuar. Për shembull, një entitet publik ka të drejtat dhe detyrimet që lidhen me letrat me vlerë të borxhit publik, instrumente të tregut të parasë apo derivativë në datën e raportimit në pasqyrat financiare;

**Ngjarjet** - një transaksion ose ngjarje që ka ndodhur, e cila ka lidhje me subjektin e audituar gjatë periudhës përkatëse. Për shembull transaksioni që i dha jetë një derivativi, ose një fitimi / humbje mbi asgjësimin e një garancie të borxhit publik të ndodhur brenda periudhës së raportimit financiar;

**Plotësia** - nuk ka detyrime të paregjistruara (aktivet), transaksione, ngjarje apo sende të deklaruara. Për shembull, të gjithë detyrimet e subjekteve të audituara dhe asetet që rrjedhin nga huamarrja publike ose derivativwt, janë raportuar në pasqyrat financiare përmes matjes apo shënimeve shpjeguese

**Vlerësimi** - një pasiv (aktiv) është i regjistruar në një vlerë të përshtatshme. Për shembull, vlerat e letrave me vlerë të borxhit publik apo derivativët e raportuar në pasqyrat financiare përmes matjes apo shënimeve shpjeguese, ishin të vendosura në përputhje me legjislacionin, rregulloret dhe standardet e aplikueshme të kontabilitetit;

**Matja** - një transaksion ose ngjarje është regjistruar në sasinë e duhur dhe të ardhurat ose shpenzimet janë alokuar për periudhën e duhur. Për shembull pagesat e interesit për instrumentet e borxhit publik janë përlllogaritur ose regjistruar si duhet, fitimet/humbjet për emetimin/ maturimin, janë llogaritur saktë dhe i atribuohen periudhës së saktë kontabël, dhe ishin vendosur në

përputhje me legjislacionin, rregulloret, marrëveshjet e huamarrjes dhe standardet e aplikueshme të kontabilitetit; dhe

Prezantimi dhe shënimet shpjeguese - një zë është shpjeguar, klasifikuar dhe përshkruar në përputhje me kornizën e zbatueshme të raportimit, për shembull, legjislacioni përkatës dhe standardet e aplikueshme të kontabilitetit.

### 2.4.2 Teknikat dhe Procedurat

Audituesit mund të përdorin një shumëllojshmëri burimesh për të marrë prova dhe duhet të kuptojnë testet e pavarura të auditimit siç janë inspektimit, vëzhgimi, hetimi, konfirmimi dhe rillogaritja.

- Inspektimi – ekzaminimi i shënimeve, dokumenteve apo detyrimeve/aktiveve të prekshme. Tre kategoritë kryesore të evidencave janë:
  1. Evidenca e krijuar dhe mundësuar nga palët e treta, duke përfshirë çështje të tilla si gjendja bankare për mjete monetare ose zotërues i deklaratave të mbajtësit të letrave me vlerë të borxhit publik;
  2. Evidenca e krijuar nga palët e treta dhe të mbajtura nga subjekti i audituar. Për shembull, tepricat mbi transaksionet repo;
  3. Evidenca e krijuar dhe mbajtur nga subjekti i audituar, përfshirë skedulet, regjistrat që përforcojnë pasqyrat financiare.
- Vëzhgimi - duke kërkuar në proceset ose procedurat e kryera nga të tjerët, në veçanti, ato që nuk lënë asnjë gjurmë auditimi. Për shembull, kjo mund të përfshijë pjesëmarrjen në një ankand të borxhit publik dhe më pas gjurmimin në termat e realizuara të saj në ankand të veçantë ose në një takim të komitetit të strategjisë. Kjo teknikë ndihmon për të siguruar që të gjitha procedurat janë respektuar si duhet dhe për të monitoruar, si dhe vlerësuar saktësinë e shënimeve të përditshme për huat specifike.
- Kërkimi - duke kërkuar informacione nga persona të mirë informuara brenda apo jashtë subjektit të audituar. Kërkesat mund të shkojnë nga kërkimet formale të shkruara për palët e treta, për të pyeturën mënyrë verbale dhe joformale personat në subjektin e audituar. Përgjigjet ndaj pyetjeve mund t'i sigurojnë audituesit informacion, të cilin ata nuk e posedonin më parë ose me dëshmi konfirmuese të auditimit. Aktorët kryesorë me të cilët audituesi mund të konsultohet gjatë një

auditimi të borxhit publik përfshijnë tregtarët dhe stafin e agjencisë së menaxhimit të borxhit publik.

- Konfirmimi - kërkimet e projektuara për të vërtetuar informatat që gjenden në regjistrat e kontabilitetit. Për shembull, audituesi mund të kërkojë konfirmimin e drejtpërdrejtë të shumave të borxheve publike nga komunikimi me kreditorët, ose të operacioneve tregtare nëpërmjet komunikimit të drejtpërdrejtë me palët e tjera.
- Rillogaritja – kontrolli i saktësisë matematikore të të dhënave të borxhit publik nga pozita të ndryshme. Për shembull, audituesi rillogarit pagat në list-pagesën dhe të gjurmëve totalin për interesin e përgjithshëm të shumës së pagueshme.<sup>8</sup>

Qasja e audituesit në marrjen e evidencave të kërkuara për auditimin, duhet të reflektojë natyrën komplekse të specializuar dhe aspekte të caktuara të aktiviteteve të menaxhimit të borxhit publik. Për shembull, audituesi duhet të shqyrtojë përshtatshmërinë e vlerësimeve komplekse të kontabilitetit, të përdorura nga agjencia e menaxhimit të borxhit publik. Vlerësimet kontabël nëse këto janë përdorur për qëllim të vlerësimit në fusha të caktuara të menaxhimit të borxhit publik, për shembull, provizionet dhe derivativët

- në rishikimin e mjaftueshmërisë së provizioneve, audituesit verifikojnë se menaxhimi ka ushtruar siç duhet gjykimin e tij, duke ndjekur një politikë konsistente në mënyrën e aplikuar në përcaktimin e nivelit të dispozitave;
- për instrumente të ndryshme derivative, një vlerësimi i drejtë i tregut nuk mund të jetë në dispozicion. Për shembull, në tregjet jolikuide, të tilla si stoku i mbetur i borxhit publik. Në këto raste, agjencia e menaxhimit të borxhit publik, ka gjasa të përdorë një model matematikor për të siguruar një vlerësim.

Kur shqyrton përshtatshmërinë e modeleve matematikore, audituesi mund të shqyrtojë kontrollet, procedurat dhe testimin e modelit dhe në veçanti, performancën e modelit në kushtet e ndryshme të tregut. Në disa raste, audituesit mund të përdorin modelin e tyre për vlerësimin e subjekteve të audituara. Këto procedura përfshijnë kuptimin e supozimeve dhe rishikimin e

---

<sup>8</sup> Audituesit gjithashtu kryejnë vouching dhe gjurmimin e procedurave. Vouching konsiston në zgjedhjen e artikujve nga një llogari dhe duke shkuar prapa përmes sistemit të kontabilitetit, për të gjetur dokumentacionin burimor që mbështet elementin i përzgjedhur. Tracing konsiston në zgjedhjen e artikujve nga dokumentet burimore themelore dhe të ardhurat përmes sistemit të kontabilitetit për të gjetur regjistrimin përfundimtar të transaksioneve (p.sh., në librin e përgjithshëm).

vlerësimeve të praktikave të qëndrueshme, arsyeshme dhe në përputhje me ato të pranuar përgjithësisht. Çështjet specifike që audituesi mund të konsiderojë përfshijnë:

- nëse variablat e tregut dhe supozimet e përdorura janë të arsyeshme, të mbështetura siç duhet dhe përdoren në vazhdimësi;
- nëse kushtet e reja justifikojnë një ndryshim në variablat e tregut ose supozimet e përdorura;
- ndjeshmëria në vlerësim për ndryshimet në variablat dhe supozimet.

### 2.4.3 Cilësia e Provave

Besueshmëria e dëshmive të auditimit ndikohet nga burimi i saj – i brendshëm ose i jashtëm - dhe nga natyra e saj - vizuale, dokumentar ose verbale. Në përgjithësi:

- Provat e mbledhura dhe të verifikuara drejtpërdrejt nga audituesit janë më të besueshme se ato të fituara nga palët e treta. Për shembull, vëzhgimi vizual i operacioneve të borxhit publik dhe llogaritjet e audituesit janë më të besueshme se sa vëzhgimet dhe llogaritjet e bëra nga palët e treta.
- Provat në formë të dokumenteve dhe të përfaqësive të shkruara janë më të besueshme se përfaqësimet verbale. Intervistat me gojë janë dëshmia më pak e besueshme e auditimit. Intervistat verbale me palët e treta mund të jenë më të besueshme se intervistat me stafin e menaxhimit të borxhit publik, por më pak të besueshme se dokumentet e shkruara;
- Dokumentet origjinale janë më të besueshme se fotokopjet, teleksi apo faksimili.

#### 2.4.3.1 Dëshmi nga Burime të Jashtme

Audituesi mund të ketë më shumë besim në provat nga burimet e jashtme sesa provat nga regjistrat e subjektit të audituar. Përderisa kjo vlen për çdo auditim, do të thotë që është veçanërisht e rëndësishme në auditimin e borxhit publik. Natyra tepër komplekse e sistemeve të kontabilitetit, transaksionet, instrumentet dhe vlerësimi, si dhe vlerat e larta të përfshira, bëjnë provat e palës së tretë si një shumë të burimit efikas dhe të vlefshëm të sigurimit. Shembuj të fushave ku audituesit mund të kërkojnë dëshmitë e duhura të jashtme përfshijnë:

- pasivet dhe aktivet - vlerat përfshirë çmimet e publikuara të instrumenteve të borxhit publik dhe konfirmimet e palëve të tjera. Kjo gjithashtu mund të ndihmojë në vlerësimin e ndonjë modeli të përdorur nga subjekti i audituar për qëllime të vlerësimit;
- bilancet në të holla - përfshirë edhe deklaratat e jashtme bankare dhe konfirmimeve të palëve të tjera;
- ekzistenca dhe pronësia e asetëve - përfshirë deklaratat e kujdestarisë së palëve të treta, cirkularizimi dhe konfirmimi;
- dukuritë dhe matja e transaksioneve - duke përfshirë konfirmimin e palës së transaksioneve që përfshijnë instrumente të borxhit publik;
- normat e interesit dhe të shkëmbimit - marrë nga burime të botuara në mënyrë të pavarur, ky informacion mund të përdoret për të testuar besueshmërinë e normave të përdorura nga agjencia e menaxhimit të borxhit publik.

#### **2.4.3.2 Dëshmi nga Regjistrat e Subjektit të Audituar**

Dëshmitë e auditimit të marra nga regjistrat e subjektit të audituar, janë më të besueshme kur lidhen me kontabilitetin dhe sistemet e kontrollit të brendshëm, i cili vepron në mënyrë efektive. Për këtë arsye është e rëndësishme pikëpamja e audituesit për efektivitetin e sistemit të brendshëm të kontabilitetit dhe të kontrollit në vlerësimin e cilësisë së dëshmive të auditimit të gjeneruara nga sistemet e subjektit të audituar dhe procesverbalet.

#### **2.4.3.3 Dëshmi nga Ekspertët**

Duke pasur parasysh natyrën e ndërlikuar dhe teknike të aktivitetëve të menaxhimit të borxhit publik, SAI duhet të marrë në konsideratë nëse ekipi i auditimit ka njohuri të mjaftueshme, të detajuara, për të ndërmarrë të gjitha aspektet e auditimit. Fushat ku mund të jetë e nevojshme këshilla e specialistëve mund të përfshijnë:

- trajtimin kontabël dhe zbulimet që lidhen me instrumentet e ndërlikuara të borxhit publik, të tilla si derivatet;
- modele vlerësimi dhe çmimi i përdorur nga menaxherët e borxhit publik, për shembull, që të nxjerrin kurbat e kthimit;

- përdorimi i sistemeve të TI-së nga agjencia e menaxhimit të borxhit publik, për shembull, tregtimin dhe sistemet e shlyerjes;
- përdorimi i teknikave të krahasimit dhe modeleve;
- përdorimi i mjeteve për të vlerësuar riskun, për shembull shprehjen e riskut të tregut nëpërmjet përdorimit të modeleve për vlerat e riskut;
- çështjet ligjore dhe të përputhshmërisë, duke përfshirë për shembull, cilësinë dhe efektivitetin e kontratave ISAD, që përdoren në transaksionet dhe kontratat derivative të tjera të përdorura në aktivitete tregtare, si dhe marrëveshjeve të kredisë së agjencisë së menaxhimit të borxhit publik.

### 2.5 Shqyrtimi i Pasqyrave Financiare

INTOSAI Kërkesa standarde të auditimit në terren

Në auditimin e rregullshmërisë (financiare) dhe në llojet e tjera të auditimit kur është e zbatueshme, audituesit duhet të analizojnë pasqyrat financiare për të vendosur nëse standardet e pranueshme të kontabilitetit dhe të raportimit financiar janë në përputhje me të. Analiza e pasqyrave financiare duhet të kryhet në një shkallë të tillë që opinion mbi pasqyrat financiare të shprehet në mënyrë racionale.

1. Pasqyrat financiare janë përgatitur në përputhje me standardet e pranueshme të kontabilitetit
2. Pasqyrat financiare janë paraqitur duke marrë në konsideratë rrethanat e subjektit të audituar
3. Shënime shpjeguese të mjaftueshme janë paraqitur për elemente të ndryshëm të pasqyrave financiare.

Audituesit kryejnë një shqyrtim të tillë të pasqyrave financiare të mjaftueshëm në përputhje me konkluzionet e nxjerra nga forma të tjera të evidencave të marra gjatë auditimit, për të dhënë një bazë të arsyeshme për opinionin e tyre mbi pasqyrat financiare. Çështjet kyçe që audituesit mund të trajtojnë kur bëjnë këtë përmbledhje janë marrë në konsideratë më poshtë.

#### 2.5.1 Standardet e Kontabilitetit

Puna e pavarur e kryer nga audituesi duhet të sigurojë dëshmi që pasqyrat financiare janë përgatitur në përputhje me standardet e pranueshme të kontabilitetit. Kjo punë duhet të udhëhiqet nga njohuritë profesionale të

audituesit lidhur me Standardet e Kontabilitetit, si dhe duke e aplikuar këtë në veprimtarinë e menaxhimit të borxhit publik që auditohet dhe informacionet shpjeguese të bëra në pasqyrat financiare.

Përderisa ekziston një shkallë e ngjashmërive midis auditimit të pasqyrave financiare, auditimi i menaxhimit të aktivitetit të borxhit publik mund të kërkojë nga audituesi që të ketë familjaritet me aspektet e standardeve të kontabilitetit që shpesh nuk janë të rëndësishme për auditimet e tjera të sektorit publik. Për shembull, audituesi mund të ketë nevojë për ekspertizë në standardet e kontabilitetit në lidhje me derivativët.

### 2.5.2 Subjektet e Audituar

Për t'u siguruar që pasqyrat financiare janë paraqitur duke konsideruar rrethanat e subjektit të audituar, audituesi duhet të ketë njohuri të plota dhe të përditësuara për agjencinë e menaxhimit të borxhit publik dhe të tregjeve financiare në përgjithësi. Në këtë mënyrë, audituesi mund të thellojë njohuritë për të përballuar punën me pasqyrat financiare. Kjo do të ndihmojë audituesit të përcaktojnë nëse pasqyrat financiare:

- janë njësoj me mënyrën që ai/a jo ka konceptuar aktivitetin gjatë vitit;
- janë në përputhje me informacionin tjetër të publikuar - për shembull raportet e tjera qeveritare, ose dokumente të prodhuara nga agjencia e menaxhimit të borxhit publik;
- reflektojnë siç duhet ndonjë zhvillim të rëndësishëm të jashtëm që ka ndodhur - për shembull, ndryshimet organizative që ndikojnë në menaxhimin e borxhit publik ose lëvizjet e mëdha në normat e interesit dhe të monedhës.

### 2.5.3 Mjaftueshmëria e Informacioneve Shpjeguese

Përveç kontrolleve themelore të tilla si sigurimi që pasqyrat financiare janë numerikisht korrekte dhe konsistente, audituesi duhet gjithashtu të marrë në konsideratë nëse dhënia e informacioneve shpjeguese shtesë, që lidhet me veprimtarinë publike të menaxhimit të borxhit, është e mjaftueshme dhe e përshtatshme. Shembuj të çështjeve që audituesi mund të mbulojë përfshijnë:

- sigurimin e informacionit të qartë, të arritshme në lidhje me aktivitetet e menaxhimit të borxhit publik dhe qëllimin e pasqyrave financiare ;
- detajet rreth objektivave të agjencisë së menaxhimit të borxhit publik;
- detajet rreth raportimit të marrëveshjes ;
- një përmbledhje e performancës së aktivitetit gjatë periudhës;
- informacioni mbi ngjarje pas bilanci;
- informacioni në lidhje me procedurat e menaxhimit të riskut, që operohen nga agjencia e menaxhimit të borxhit publik;
- komente mbi risqet specifike të hasura nga agjencia e menaxhimit të borxhit publik - për shembull (i) risku i tregut dhe përdorimi i vlerës me risk dhe informacion për normën e interesit (ii) derivativët - politikat operationale që rregullojnë përdorimin e tyre, dhe ekspozimet me të cilat përballet menaxheri i borxhit publik;
- detajet e politikave kontabël të përdorura për përgatitjen e pasqyrave financiare - për shembull në lidhje me konventat e kontabilitetit, vlerësimin e letrave me vlerë, transaksionet repo, fitimet dhe humbjet në operacionet tregtare, njohja e të ardhurave;
- sigurimi i një analize të maturimit të letrave me vlerë të borxhit publik të emtuar dhe të papaguar;
- analiza segmentale mes aktiviteteve të ndryshme - për shembull, mes menaxhimit të borxhit publik dhe menaxhimit të parasë;
- zbulimi i detajeve rreth transaksioneve me palët e lidhura.

### 2.6 Raportimi i Rezultateve të Auditimit

Kërkesat standarde të fushes së INTOSAI-t

Në fund të secilit auditim, audituesi duhet të përgatisë një opinion me shkrim apo raport, sipas nevojës, ku përcakton gjetjet në një formë të përshtatshme. Përmbajtja e tij duhet të jetë e lehtë për t'u kuptuar dhe çliruar nga paqartësitë apo dykuptimet, duhet të përfshijë vetëm informacione, të cilat



janë të mbështetura në evidenca të rëndësishme dhe profesionale auditimi, dhe të jetë i pavarur, i drejtë dhe konstruktiv.

Përsa i përket auditimeve të rregullshmërisë, audituesi duhet të përgatisë një raport me shkrim, i cili mund të jetë ose pjesë e raportit mbi pasqyrat financiare apo në një raport të veçantë, me testet e përputhshmërisë me ligjet dhe rregulloret e zbatueshme. Raporti duhet të përmbajë një deklaratë të sigurimit pozitiv mbi ato zëra që janë testuar për përputhshmërinë dhe siguri negative mbi ato zëra që nuk janë testuar.

## 2.7 Raporti i Audituesit

Kërkesat e audituesit për raportimin në lidhje me auditimin e pasqyrave financiare që lidhen me aktivitetet e menaxhimit të borxhit publik, janë të ngjashme me ato që kanë të bëjnë me auditimin e funksioneve të tjera qeveritare. Si pasojë, përveç plotësisimit të kërkesave të standardit të auditimit në terren INTOSAI, audituesi mund të udhëhiqet nga standardet kombëtare të auditimit, së bashku me të gjitha kërkesat raportuese shtesë të imponuara ose të rënë dakord nga qeveria.

## 2.8 Komunikimet Shtesë

Përveç raportit dhe opinionit mbi llogaritë, audituesi mund gjithashtu të përgatisë dokumentet e tjera kryesore për të përmirësuar procesin e auditimit dhe të shtojë vlera për subjektin e audituar. Për shembull, në fillim të një auditimi, audituesi duhet të përgatisë një dokument "strategji" për përcaktimin e fushëveprimit dhe qëllimin e auditimit, si dhe duke ofruar detaje rreth asaj se si do të kryhet auditimi, si dhe çështjet që ai dëshiron të nxjerrë në vëmendjen e agjencisë së menaxhimit të borxhit publik.

Gjatë auditimit, audituesi mund ta mendojë të përshtatshme të komunikojë formalisht me agjencinë e menaxhimit të borxhit dhe mund të përgatisë letra dhe raporte në përputhje me rrethanat. Natyra dhe shtrirja e komunikimeve të tilla të përkohshme do të ndryshojnë në varësi të çështjeve që dalin. Megjithatë, në fund të auditimit është praktikë e zakonshme që audituesi të sigurojë agjencinë e menaxhimit të borxhit publik me një letër që përcakton çështjet kyçe të hasura, duke kërkuar përgjigjet e menaxhmentit në pikat e ngritura dhe se si ata do të trajtohen.

Audituesi mund të ketë të drejta shtesë dhe detyra për të raportuar për rregullatorë specifik. Aty ku menaxhimi i borxhit publik është i mbikëqyrur

nga një rregullator i jashtëm, mundet që audituesi të raportojë te rregullatori kur informacioni është bërë gjatë kryerjes së auditimit dhe :

audituesi arrin në përfundimin se informacioni është i përshtatshëm për funksionet e rregullatorit, duke marrë parasysh çështje të tilla siç mund të specifikohen në statutin apo çfarëdo rregullore përkatëse; dhe

sipas mendimit të audituesit nuk ka arsye të besojë se është ose mund të jetë i një rëndësie materiale për rregullatorin.

Me përjashtim të raportit formal të auditimit dhe opinionin mbi pasqyrat financiare, audituesi mund që të ketë hapësirë për të përdorur gjykimin profesional, kur harton dhe prezanton raportin. Kjo e lejon audituesin të marrë në konsideratë natyrën e audiencës, si dhe qëllimin e dokumentit gjatë fazës së përgatitjes. Për shembull, audituesi mund të përgatisë dokumente për shqyrtim për menaxhimin e agjencisë së menaxhimit të borxhit publik ose për qeverinë dhe parlamentin. Ndryshimet që kanë këto institucione mes tyre duhet të reflektohen edhe nga audituesi në stilin dhe përmbajtjen e komunikimit.

### **3. Përdorimi i Testeve të Pavarur të Auditimit në Auditimet e Borxhit Publik**

Siç shpjegohet në seksionin 2.4, testet e pavarura të auditimit i ndihmojnë audituesit për të marrë evidenca profesionale, të rëndësishme dhe të arsyeshme për të mbështetur gjykimin dhe konkluzionet e tyre. Objektivi i testeve të pavarura të auditimit është të ndihmojë audituesit në përcaktimin nëse janë deklaruar saktë vlerat monetare të transaksioneve apo teprica e borxhit publik. Tabela 3 më poshtë jep shembuj të testeve të pavarur të auditimit të përdorura në auditimin e borxhit publik.

*Tabela 3: Teste Auditimi të Pavarura të Përdorura në Auditimin e Borxhit Publik*

Qartësimi	Testi i auditimit
Ekzistenca dhe ngjarjet	Konfirmimi me mbajtësit e instrumenteve të borxhit publik ose agjentët fiskal apo kujdestare e besuar e regjistrave të borxhit publik,  Inspektimi i marrëveshjeve themelore të borxhit publik dhe dokumenteve të tjera mbështetëse, konfirmimet e marra nga kreditorët, në letër apo formë elektronike, për

	<p>shumat e raportuara</p> <p>Inspektimi i dokumenteve mbështetëse për realizimin e mëvonshëm ose shlyerjen pas fundit të periudhës raportuese</p> <p>Vëzhgimi i ankandeve dhe nënshkrimeve</p>
Qartësimi	Testi i auditimit
Të drejtat dhe detyrimet	<p>Konfirmimi me mbajtësit e instrumenteve të borxhit publik ose agjentët fiskal apo kujdestare e besuar e regjistrave të borxhit publik,</p> <p>Inspektimi i marrëveshjeve themelore të borxhit publik dhe dokumenteve të tjera mbështetëse, konfirmimet e marra nga kreditorët, në letër apo formë elektronike, për shumat e raportuara</p>
Qartësimi	Testi i auditimit
Plotësia	<p>Shqyrtimi i të gjitha transaksioneve të palëve të treta. Kur kërkohen detaje nga pala tjetër, të merret në konsideratë se cila pjesë e organizatës është përgjegjur, si dhe nëse kjo paraqet të gjitha aspektet e rëndësishme të ballafaqimit me subjektin e audituar</p> <p>Dërgimi i konfirmimit për një balancë zero të bartësit potencial të borxhit publik</p> <p>Rishikimi i deklaratave të tregtarëve primar për ekzistencën e transaksioneve dhe mbajtjen e instrumenteve të borxhit publik</p> <p>Përdorni i teknikave kompjuterike të mundura për të nxjerrë të dhënat për marrëveshjet nga Libri i Madh dhe Pasqyrat financiare</p> <p>Kryen teste të pavarura nga tregtarë individual për konfirmimet e palëve të tjera dhe arkëtime pas datës së caktuar</p> <p>Rishikimi i regjistrave kontabël para dhe pas përfundimit</p>

	<p>të vitit për transaksionet e pazakonta</p> <p>Rishikimi i konfirmimeve nga palët e tjera, që nuk përputhen me të dhënat e transaksioneve</p> <p>Rishikimi i artikujve kontabël të pazgjidhur në raport</p> <p>Inspektimi i marrëveshjeve të borxhit publik me përfshirje të derivativëve</p> <p>Rishikimi i procesverbaleve të komisionit të borxhit publik dhe dokumente që lidhen me to</p> <p>Kryen llogaritjet për kostatimin e duhur në njohjen e shpenzimit të borxhit publik</p>
Qartësimi	Testi i auditimit
Vlerësimi dhe matja	<p>Inspektimi i dokumenteve për të verifikuar hyrjet nga huamarrja</p> <p>Konfirmimi i vlerës nominale të shumave të borxhit publik me agjentin fiskal apo administruesin e besuar</p> <p>Rillogaritja për një sample me vlerë të lartë në instrumente të borxhit</p> <p>Të kontrolloj saktësinë e vlerës kontabwl dhe të vlerës së tregut të borxhit publik,</p> <p>Instrumentet e shprehura në monedhë të huaj</p> <p>Përdorimi i çmimeve të kuotuarra të tregut, për të verifikuar vlerat në shënimet shpjeguese të instrumenteve të borxhit publik, instrumentet e tregut të parasë dhe derivativëve</p>
Qartësimi	Testi i auditimit
Prezantimi dhe shënimet shpjeguese	<p>Verifikimi në se parimet e kontabilitetit janë aplikuar në përputhje me legjislacionin, rregulloret dhe standardet e aplikuarra të kontabilitetit, si dhe janë të përshtatshme për agjencinë e menaxhimit të borxhit publik</p> <p>Verifikimi që pasqyrat financiare sigurojnë dhënie</p>

	<p>informacioni të mjaftueshëm jo shumë i detajuar dhe as shumë i kondensuar</p> <p>Verifikimi që pasqyrat financiare japin informacion mbi çështjet që mund të ndikojnë në përdorimin e tyre, të kuptuarit dhe interpretimin</p> <p>Verifikimi që pasqyrat financiare pasqyrojnë transaksionet në një mënyrë që paraqet nivele të borxhit publik, rezultatet e huamarrjeve dhe pagesave të interesit, flukset e mjeteve monetare brenda kufijve të pranueshëm</p> <p>Rishikimi i klasifikimit të instrumenteve të borxhit publik, për të siguruar se kjo është në pajtim me rregulloret, legjislacionin dhe praktikat</p>
--	--

Përveç testeve të pavarura të auditimit, audituesit kryejnë procedurat analitike për të krahasuar vlerat aktuale dhe ato të pritshme mes variablave kryesore financiare. Objektivi i këtij krahasimi është që të identifikojë dhe hetojë arsyet për ndonjë marrëdhënie të pazakontë ose të papritur mes vlerave aktuale dhe atyre të pritshme, për shembull, marrëdhënia e pritshme dhe aktuale mes normës së interesit në dokumentet ligjore dhe shpenzimeve aktuale të interesit. Procedurat analitike përbëhen nga krahasimi i llogarive në kontabilitet. Audituesi zhvillon një vlerësim të asaj shume të regjistruar, që duhet të bazohet në një analizë dhe në kuptimin e marrëdhënieve mes shumave të regjistruara dhe të dhënave të tjera. Ky vlerësim është përdorur pastaj për të formuar një mendim përfundimtar mbi shumën e regjistruar. Një premisa themelore për procedurat analitike është se marrëdhëniet e mundshme mes të dhënave mund të pritet që të mbizotërojë vetëm nëse kushtet dihet që do të ndryshojnë. Procedurat analitike përgjithësisht mbështeten në të dhëna të përgjithshme sesa në vlera për njësi, që i bën ata më efektiv dhe efikas se testet e transaksioneve individuale. Procedurat e zakonshme analitike përfshijnë përdorimin e raporteve, tendencave dhe analizave të gjendjes. Procedurat më të sofistikuar analitike përdorin analiza ekonometrike, duke përfshirë edhe regresionin, simulimet, stresin e testimit dhe në shkallë të gjerë modelet ekonomike. Tabela 4 më poshtë përshkruan hapat e ndërmarrë nga audituesit për të aplikuar procedurat analitike.

Tabela 4: Hapat në Aplikimin e Procedurave Analitike

<p>Përcaktoni shumën e limitit të materialitetit. Ky kufizim është shuma e diferencës mes pritjes së audituesit dhe shumës së regjistruar që ai po heton. Përcaktimi i kufirit është i varur nga gjykimi i audituesit</p>
<p>Identifikimi i një marrëdhënie të besueshme, të parashikueshme dhe zhvillimi i një modeli për të llogaritur shumën e regjistruar.</p>
<p>Mblidhni të dhëna për realizimin e pritshmërive dhe kryerjen e procedurave të duhura për të krijuar besueshmërinë e të dhënave. Besueshmëria është subjekt i gjykimit të audituesit.</p>
<p>Përcaktoni pritshmërinë lidhur me shumën që regjistrohet, duke përdorur informacionin e marrë gjatë hapave të mëparshme. Saktësia e pritshmërisë është subjekt i gjykimit të audituesit.</p>
<p>Krahaso shumat e pritshme me shumat e regjistruara, dhe vini re ndryshimin.</p>
<p>Të marrë shpjegime për dallimet që tejkalojnë limitin, kur ato konsiderohen domethënës.</p>
<p>Vërteto dhënien e shpjegimeve për dallime të rëndësishme.</p>
<p>Përcaktoni nëse shpjegimet dhe provat konfirmuese sigurojnë mjaftueshëm dëshmi për nivelin e dëshiruar të sigurisë së pavarur. Nëse është nuk është në gjendje të marrë një nivel të mjaftueshëm të sigurisë materiale nga procedurat analitike, për të kryer procedura shtesë dhe të konsiderojë faktin nëse diferenca përfaqëson një anomali.</p>
<p>Konsideroni nëse vlerësimi i riskut të kombinuar mbetet i përshtatshëm, veçanërisht në dritën e ndonjë anomalive të identifikuara. Rishikimi i vlerësimit të riskut të kombinuar, në qoftë se është e nevojshme, dhe të marrë parasysh efektet mbi shtrirjen e testeve të detajuara.</p>
<p>Dokumentojnë shumën e ndonjë anomalie të zbuluara nga procedurat analitike dhe efektet e tyre të vlerësuara. Kufiri i materialitetit nuk është konsideruar si një i njohur ose ka të ngjarë të ketë anomali dhe nuk është përfshirë në listën e rregullimeve të mundshme të auditimit.</p>
<p>Përfundojnë në prezantimin e drejtë të shumës së regjistruar.</p>
<p>Përfshijnë dokumentacionin e punës së kryer, rezultatet dhe konkluzionet.</p>

## Një ilustrim – Shpjegimi i Dallimit ndërmjet Interesit të Shpenzimeve të Pritshme dhe Aktuale

Supozoni se audituesi vlerëson se shpenzimi i interesit për periudhën e tanishme është 80 milionë dollarë. Audituesi e merr këtë vlerësim të bazuar në një miliardë dollarë bilancin mesatar të borxhit publik herë 8 për qind, norma mesatare vjetore e interesit. Kufiri i materialitetit për procedurat analitike të pranishme është 5 milionë dollarë. Audituesi konstaton se shuma aktuale e shpenzimeve për interesa është 94.5 milionë dollarë. Diferenca - 14.5 milionë dollarë- tejkalon testin e materialitetit me 9.5 milionë dollarë. Audituesit pyesni menaxherët e borxhit publik dhe shpjegimi i tyre është se "ne kemi huazuar shumë para dhe normat e interesit janë më të larta se vitin e kaluar ". Audituesi ka nevojë për ta vërtetuar këtë shpjegim. Për shembull, audituesi mund të zbulojë se normat e interesit janë rritur gjatë vitit dhe pastaj kanë rënë, dhe ishin llogaritur për 9 për qind të mesatares bazuar në një mesatare mujore në vend të 8 për qind. Përveç kësaj, deklaratat e kredisë nga huadhënësi tregojnë se 100 milionë dollarë u huazuan dhe paguhet gjatë vitit, si dhe huazimet shtesë ishin të njohura për 6 muaj. Kështu, bilanci mesatar i kredisë në të vërtetë ishte 50 milionë dollarë më të larta dhe norma mesatare e interesit ishte 1 për qind më e lartë se shifrat e përdorura në vlerësimin original të audituesit.

## 4 . Testet të Pavarura Auditimi për Derivativët

Menaxherët e borxhit publik janë gjithnjë duke përdorur derivatet financiare për të menaxhuar ekspozimet e tyre ndaj risqeve të natyrshme në disa instrumente të borxhit publik, të tilla si interesi dhe risqet në valutë të huaj. Menaxherët e borxhit publik ndryshojnë afatin deri në maturim dhe karakteristika të tjera të borxhit publik, duke përdorur derivatet financiare, të njohura si monedhë apo interesi i marrëveshjeve swap për të shkëmbyer pagesat me një institucion financiar në bazë të një formule të paracaktuar.<sup>9</sup> Në një transaksion swap të përbashkët, një subjekt publik do të lëshojë letra

---

<sup>9</sup> Gustavo Piga, auditues i derivatëve dhe të administrimit të borxhit publik (2001), përshkruan në detaje se si një qeveri hyri në një shkëmbim me një bankë private që lejoi që vendi të marrë të holla dhe të reduktonte deficitin e raportuar publik buxhetor poshtë kufirin dhe lejohet vendi për t'u kualifikuar për hyrjen në monedhën e përbashkët evropiane.

me vlerë afatgjata dhe njëkohësisht bien dakord të bie në ujdi me normën fikse, pagesat afatgjata të interesit në këmbim të pagesave të ndryshueshme të interesit (afatshkurtër). Menaxherët e borxhit publik dhe bankierët prodhojnë analiza financiare në mënyrë të rregullt, duke mbështetur pretendimin se kombinimi i borxhit afatgjatë është shoqëruar me një swap normash interesi dhe është më pak i kushtueshëm se sa lëshimi i drejtë i instrumenteve afatshkurtra të borxhit publik. Derivatet financiare të përcaktuar në kontratat tradicionale të kredisë janë promovuar edhe nga institucionet e kreditimit shumëpalëshe, të tilla si në banka në botë dhe bankat rajonale të zhvillimit. Shumë agjenci të borxhit publik përdorin kombinime të këmbimeve dhe huamarrjes afatgjatë për të shkurtuar kohëzgjatjen e profilit të borxhit, për të zvogëluar raportimin e tyre për koston e huamarrjes, dhe të sigurojë likuiditet për titujt e tyre. Përdorimi në rritje i derivateve financiare mund të lërë pas aftësinë e menaxherëve të borxhit publik, për të raportuar në mënyrë të qartë dhe transparente rezultatet e performancës së tyre, dhe përbën një sfidë për audituesit, të cilët duhet të shqyrtojnë dhe të mbajnë ligjërata mbi transparencën e marrëveshjeve të borxhit publik me derivate ngulitur financiare. Një shembull i testeve të zakonshme thelbësore të auditimit të aplikuar të instrumenteve derivative është përshkruar në tabelën 5 më poshtë.

Tabela 5: Teste të Pavarura Auditimi që aplikohen për Instrumentet Derivativë

Pohimi	Testi i auditimit
Plotësia dhe ekzistenca	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Konfirmimi i termave të rëndësishme me poseduesit apo palët e tjera</li> <li>2. Inspektimi i marrëveshjeve kryesore dhe formave të tjera të dokumentacionit mbështetës, në letër apo në formë elektronike</li> <li>3. Pyetni poseduesin ose palët e tjera të japë hollësi mbi të gjithë derivativët dhe transaksionet me agjencinë e menaxhimit të borxhit publik</li> <li>4. Dërgimi i konfirmimit për tepricën-0 për poseduesit e mundshëm apo palët e tjera</li> <li>5. Rishikimi i pasqyrave të brokerave për ekzistencën e transaksioneve për derivativët dhe pozicionet e mbajtura</li> <li>6. Rishikimi i konfirmimit të palëve të tjera, por nuk</li> </ol>



	<p>krahasohen me regjistrimet e transaksioneve të artikujve të pazgjidhura</p> <p>7. Inspektimi i marrëveshjeve, të tilla si kreditë ose marrëveshjet e kapitalit neto, për derivativët e përfshirë</p>
<p>Vlerësimi dhe efektiviteti</p>	<p>Vlerësimi i arsyeshmërisë së modeleve, variabla dhe supozimeve të përdorura për vlerat e derivativëve Mblidhni çmimet e tregut për të vlerësuar nëse ato janë vendosur dhe janë të vlefshme</p> <p>Vlerësoni ndjeshmërinë e vlerësimit me ndryshimin e variabla dhe supozimeve</p> <p>Inspektoni dokumentet mbështetëse për shlyerjen e transaksioneve mbi derivativët pas përfundimit të periudhës raportuese</p> <p>Përdor modelin e poseduesit apo agjencisë së menaxhimit të borxhit publik të zhvilluara brenda agjencive për të vlerësuar kur nuk ekzistojnë çmimet e tregut</p> <p>Përdorni procedurat analitike për të vlerësuar politikat e menaxhimit të riskut, duke përfshirë përpunueshmërinë me limitet e kredisë</p>
<p>Vlerësojnë efektivitetin e aktiviteteve mbrojtëse për të zvogëluar humbjet</p>	<p>Vlerësimi nëse derivativi është përcaktuar si një mbrojtje në fillimin e transaksionit</p> <p>Përcaktoni se cila ishte natyra e mbrojtjes</p> <p>Përcaktoni se cili ishte objektivi i menaxhimit të rrezikut për realizimin e mbrojtjes</p> <p>Përcaktoni se cili ishte vlerësimi i menaxherit të borxhit publik për mbrojtjen e efektshme</p> <p>Vlerësoni shkallën e dhënies së informacioneve shpjeguese të derivativëve të përdorur</p> <p>Pajtueshmëria me ligjet dhe rregulloret që kërkojnë prejardhjen e transaksioneve, duke përfshirë vlerën imagjinare dhe të ndershme, numrin dhe cilësinë e kredisë së palëve, vlerën në risk, rezultatet e testit, etj</p>

seria: botime KLSH-08/2013/18

ISBN: 978-9928-159-15-1



Kontrolli i Lartë i Shtetit  
Bulevardi "Dëshmorët e Kombit", nr. 3,  
Tiranë Tel./ Fax. 04/ 228485, Tel. 04/ 251267  
Web-site: [www.klsh.org.al](http://www.klsh.org.al), E-mail: [klsh@klsh.org.al](mailto:klsh@klsh.org.al)