



Adresa: Instituti Riinvest, Rr.Ali Sokoli, nr. 4, Arbëria I (ish-Dragodan), Prishtinë,
Kosovë

Tel: 00381 38 249 320, Fax:00381 38 238 811

[Http://www.riinvestinstitute.org](http://www.riinvestinstitute.org)

SISTEMI BUXHETOR I KOSOVËS – POLITIKAT DHE QËNDRUESHMËRIA

(Raport hulumtues)

Ky Raport hulumtues është përgatitur në kuadër të Projektit:
**PROMOVIMI I ZHVILLIMIT EKONOMIK NËPËRMJET SHOQËRISË
CIVILE**, (Faza e dytë), të cilin Instituti “Riinvest” e realizon në
mbështetje të Misionit të USAID-it në Prishtinë

Prishtinë, 12 qershor 2003

PËRMBAJTJA

SHKURTESAT	3
PËRMBLEDHJE	4
REKOMANDIME	9
1. HYRJE	10
1.1.QËLLIMI I RAPORTIT	11
1.2.METODOLOGJIA	13
2.NDËRTIMI I SISTEMIT BUXHETOR DHE MENAXHIMI I TIJ	15
2.1.ECURITË E DERITANISHME NË NDËRTIMIN E SISTEMIT BUXHETOR	15
2.2. DISA SPECIFIKA TË SISTEMIT BUXHETOR TË KOSOVËS	17
2.2.1. Disa observime krahasuese	18
2.3.DECENTRALIZIMI FISKAL	21
2.4.MENAXHIMI I BUXHETIT DHE TRANSPARENCA	22
3. TË HYRAT BUXHETORE DHE KONSUMI BUXHETOR	24
3.1.PËRVOJAT E VENDEVE NË TRANZICION LIDHUR ME BUXHETIN	24
3.2. ECURIA E TË HYRAVE BUXHETORE	26
3.2.1.Struktura dhe dinamika e të hyrave buxhetore	28
3.2.2. Evazioni fiskal, ekonomia joformale dhe të hyrat buxhetore	30
3.2.3. Aspekte të transparencës dhe të administrimit të tatimeve	33
3.3. KONSUMI BUXHETOR	34
3.3.1. Entitetet buxhetore dhe vlerësimi i tyre në periudhën 2000-2003	34
3.3.2. Konsumi rrjedhës dhe kapital	35
3.3.3. Konsumi buxhetor sipas kategorive ekonomike	38
3.3.4. Konsumi buxhetor sipas funksioneve	42
4. RELACIONET MAKROEKONOMIKE TË BUXHETIT	45
4.1.RELACIONI MIDIS BPV, BUXHETIT DHE RRITJES EKONOMIKE	47
4.1.1. Buxheti i integruar i Kosovës	48
4.1.2. Buxheti i Përgjithshëm i Kosovës.	49
4.2. BALLAFAQIMI ME SUFICITIN	50
4.3. PRIORITETET E KONSUMIT BUXHETOR	52
4.4. REPERKUSIONET E TREGUT TË LIRË DHE TË IMPORTIT NË TË HYRAT BUXHETORE	53
5. QËNDRUESHMËRIA E BUXHETIT	56
5.1. KRIJIMI I KUSHTEVE PËR RRITJE TË QËNDRUESHME TË TË HYRAVE BUXHETORE	56
5.1.1. Krijimi i kushteve për rritje të qëndrueshme ekonomike	56
5.1.2. Zgjerimi i bazës tatimore	57
5.1.3. Përmirësimi i nivelit të vjeljes së tatimeve	57
5.1.4. Përmirësimi i kapaciteteve të administratës tatimore dhe doganore	58
5.1.5. Kultura fiskale	58
5.1.6. Krijimi i kushteve për përdorimin e burimeve të tjera të të ardhurave për financimin e infrastrukturës publike	59
5.2. RACIONALIZIMI I SHPENZIMEVE DHE PËRMIRËSIMI I MENAXHIMIT TË BUXHETIT	62

5.2.1. Evitimi i subvencioneve	63
5.2.2. Racionalizimi i administratës publike	65
5.3. PËRMIRËSIMI I MENAXHIMIT TË BUXHETIT	65
5.3.1. Kredibiliteti fiskal dhe përgjegjësia fiskale	66
Bibliografia	67

LISTA E TABELAVE DHE FIGURAVE

Pjesa e tretë

Tabela 1:	Deficiti buxhetor i disa vendeve të zgjedhura si % e BPV	25
Tabela 2	Të hyrat në raport me BPV në disa vende të zgjedhura	26
Tabela 3	Struktura tatimore e vendeve industriale dhe tranzitore	27
Tabela 4	Të hyrat e Buxhetit të Përgjithshëm Qeveritar	28
Tabela 5	Të hyrat e vjelura në kufi dhe të hyrat e brendshme	29
Tabela 6	Struktura tatimore e grupshteteve	30
Tabela 7	Pjesëmarrja e entiteve buxhetore në konsumin buxhetor	34
Tabela 8	Pjesëmarrja e donacioneve në të ardhurat dhe në konsumin e përgjithshëm buxhetor	35
Tabela 9	Konsumi rrjedhës dhe kapital i BIK si pjesëmarrje në BPV	36
Tabela 10	PIP 1999-korrik 2002	37
Tabela 11	Konsumi buxhetor sipas kategorive ekonomike 2000-2003	38
Tabela 12	Punësimi publik si përqindje e punësimit të përgjithshëm	39
Tabela 13	Punësimi publik si përqindje e numrit të përgjithshëm të popullsisë	40
Tabela 14	Punësimi sipas funksioneve dhe nivelit qeveritar	40
Tabela 15	Konsumi buxhetor sipas funksioneve	42
Tabela 16	Struktura funksionale e konsumit publik	44

Pjesa e katërt

Tabela 17	Pjesëmarrja e konsumit dhe të hyrave në BPV	48
Tabela 18	Shpërndarja e buxhetit sipas funksioneve	53
Tabela 19	Ecuria e importit	54

Pjesa e pestë

Tabela 20	Investimet kapitale nga donacionet	60
Tabela 21	Subvencionet sipas buxhetit 2003	64

FIGURAT

Pjesa e tretë

Figura 1:	Pjesëmarrja e konsumit publik në BPV në vitin 2001	36
Figura 2	Pjesëmarrja e pagave në BPV dhe konsumin buxhetor	38
Figura 3	Pagat e disa shërbimeve në Kosovë	39
Figura 4	Pjesëmarrja e punësimit publik në popullsinë e përgjithshme	40
Figura 5	Buxheti i përgjithshëm qeveritar i Kosovës sipas funksioneve	43

Pjesa e katërt

Figura 6	Masat për ngritjen e arkëtimit të tatimit	47
Figura 7	Buxheti i integruar	49
Figura 8	Të hyrat vendore dhe konsumi buxhetor 2000-2005	50
Figurat 9	Importi sipas origjinës së të mirave	54
Figura 10	Importi i të mirave sipas grupeve të mallrave	54
Figura 11	Importet totale dhe ato të donatorëve	54

SHKURTESAT

USAID - Agjensioni i Shteteve të Bashkuara të Amerikës për Rindërtim
 UNMIK - Misioni i Përkohshëm i Kombeve të Bashkuara në Kosovë
 PSSP - Përfaqësuesi Special i Sekretarit të Përgjithshëm
 MEF - Ministria e Ekonomisë dhe Financave
 KEF - Këshilli Ekonomik Fiskal
 BPK - Autoriteti Bankar dhe i Pagesave
 FMN - Fondi Monetar Ndërkombëtar
 CASE - Qendra për Studime Ekonomike dhe Shoqërore
 WIIW - Instituti i Vjenës për Studime Ekonomike Ndërkombëtare
 TVSH - Tatimi mbi Vlerën e Shtuar
 AQF - Autoriteti Qendror Fiskal
 IVP - Institucionet e Vetëqeverisjes së Përkohshme
 BPV - Bruto Produkti Vendor
 DPL - Departamenti i Pushtetit Lokal
 UE - Unioni Evropian
 IRJM - Ish-Republika Jugosllave e Maqedonisë
 CIS - Vendet e ish-Bashkimit Sovjetik
 OECD - Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik
 NVM - Ndërmarrjet e Vogla dhe të Mesme
 CB - Buxheti Qendror Qeveritar
 GG - Buxheti i Përgjithshëm Qeveritar
 PIP - Programi i Investimeve Publike
 RTK - Radio Televizioni i Kosovës
 AKM - Agjensioni Kosovar i Mirëbesimit
 TMK - Trupat Mbrojtëse të Kosovës
 BIK - Buxheti i Integruar i Kosovës
 CEE - Vendet e Evropës Qendrore dhe Lindore
 ECA - Vendet e Evropës Lindore dhe Azisë Qendrore
 CSB - Vendet e Evropës Qendrore dhe Lindore dhe të Baltikut
 KEK - Korporata Energjetike e Kosovës
 NPP - Ndërmarrjet në Pronësi Publike
 NSH - Ndërmarrjet Shoqërore
 IDA - Agjensia Ndërkombëtare për Zhvillim

PËRMBLEDHJE

1. Në periudhën nga muaji gusht i vitit 1999 janë ndërmarrë hapa të rëndësishëm për ndërtimin e segmenteve të sistemit buxhetor në Kosovë. Menjëherë pas luftës, komuniteti ndërkombëtar ndërhyri me një sasi të konsiderueshme ndihmesh financiare, të cilat patën rëndësi të madhe për t'i tejkaluar pasojat e luftës, për rindërtimin e objekteve, infrastrukturës dhe ndërtimin e institucioneve vendore. UNMIK-u me asistencën teknike të FMN-së, Bankës Botërore dhe institucioneve të Unionit Evropian aplikoi markën gjermane/euro si mjete pagese, filloi me aplikimin e tatimeve të para dhe me administrimin e tyre përmes Autoritetit Qendror Fiskal (AQF), me bashkërenditjen e programit të investimeve publike, përmes Departamentit për Rindërtim, themeloi Autoritetin e Bankave dhe Pagesave (BPK) dhe bankat tregtare. Pas zgjedhjeve të përgjithshme u themelua Ministria e Ekonomisë dhe Financave dhe filloi procesi i bartjes së kompetencave buxhetore në pushtetin vendor.
2. Në rrethanat e deritanishme, buxhetet nuk kanë qenë sa duhet të lidhura me situatën makroekonomike dhe prioritetet që duhet t'i ndjek politika buxhetore. Buxheti është krijuar nën presionin e problemeve emergjente, pa prioritete dhe qëllime të përkufizuara në mënyrë të qartë. Është ndër mungesa e të dhënave solide për indikatorët makroekonomikë dhe lëvizjet e tyre. Këto rrethana objektive kanë vështirësuar planifikimin real të të hyrave dhe shpenzimeve buxhetore. Po ashtu UNMIK-u gjatë tërë kësaj periudhe nuk arriti ta shtrijë autoritetin e tij fiskal në tërë territorin e Kosovës, veçanërisht në pjesën veriore të saj.
3. Deri më tani janë nxjerrë një sërë aktesh ligjore që kanë të bëjnë me Sistemin Buxhetor të Kosovës. Një hap i mirë është nxjerrja e Ligjit mbi Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë. Megjithatë, ende nuk është vendosur normativisht një sistem modern, efikas dhe transparent buxhetor. Dualizmat ekzistuese buxhetore dhe asimetria e theksuar në kompetencat efektive midis IPV dhe UNMIK-ut krijojnë mosmarrëveshje midis akterëve të involvuar në procesin buxhetor, prandaj ato duhet të rishikohen dhe të vendosen në baza sistimore. Roli aktiv dhe përmbytësor i Qeverisë në të gjitha procedurat buxhetore, si dhe roli më i plotë legjislativ dhe monitorues i Parlamentit në këtë fushë do të shtojë efikasitetin, përgjegjësinë dhe transparencën buxhetore.
4. Duke i analizuar tendencat e zhvillimit të të hyrave tatimore në periudhën 2000-2002 mund të identifikohen këto trende dhe karakteristika:
 - Pjesëmarrja e të hyrave buxhetore nga tatimet në BPV¹ shënoi ngritje nga 8.7% në vitin 2000 në 24% në vitin 2002, ose për tre herë. Krahasuar me vendet e tranzicionit të hershëm, kjo pjesëmarrje është akoma e ulët, mirëpo ajo në vitin 2002 tejkalon

¹ Analizat në këtë Raport janë bërë në bazë të Brutoproduktit vendor (GDP) të vlerësuar në 1.990 milion euro (Vlerësimet e Bankës Botërore dhe të MEF) për vitin 2002 dhe të popullsisë rezidente prej 2 milionë banorëve (Riinvest 2002).

- vendet e tranzicionit të vonë (të ish BS: 22.2%). Dinamika e rritjes ishte shumë më e shpejtë nga ajo e parashikuar dhe nga dinamika me të cilën kanë ecur vendet tjera.
- Të hyrat tatimore në vitin 2002 kanë shënuar ngritje për 3.9 herë në krahasim me vitin 2000. Pjesëmarrjen më të lartë në të hyrat buxhetore e kanë tatimet mbi konsumatorët, siç është TVSH me 44.9% dhe akcizat me 28.7%. Sa i përket akcizës shprehet nevoja e zgjerimit të saj për prodhimin vendor dhe fillimi i barazimit të saj gradual me vendet fqinje (veçmas akcizës së duhanit) dhe aplikimi i pullave fiskale, në mënyrë që të zvogëlohet kontrabandimi dhe evazioni. Pjesëmarrja shumë e ulët e të hyrave tatimore nga të ardhurat dhe pjesëmarrja e madhe e tatimeve të tjera shpreh strukturën aktuale tatimore, e cila duhet gradualisht të ndryshohet, në mënyrë që të krijohen kushtet për stabilitet afatgjatë buxhetor.
 - Ekziston shpërputhje shumë e madhe midis të hyrave, të cilat realizohen nga zbatimi i tatimit mbi mallrat dhe shërbimet që importohen (që përbënin 83.4% të të hyrave tatimore në vitin 2002) ndaj tatimeve mbi produktet dhe shërbimet e brendshme (16.6% e të hyrave). Në vendet e tranzicionit të hershëm të hyrat në kufi marrin pjesë vetëm me 6.2%. Struktura e pavolitshme e tatimeve vërehet edhe nga pjesëmarrja shumë e lartë e doganave në krijimin e të hyrave tatimore në Kosovë prej 16% (2002), kundrejt 9.4% në Shqipëri, 11.2% në Maqedoni, 3.5% në Rumani dhe 2.2% në Bullgari. Po ashtu është shumë e ulët pjesëmarrja e tatimit në të ardhura (10.3%) në të hyrat e përgjithshme tatimore. Kjo flet për ekzistencën e hapësirës për ngritjen e kapaciteteve menaxhuese në vjeljen e tatimeve të brendshme (prioritet duhet të ketë vjelja më e suksesshme e TVSH-së së brendshme), por edhe për mbulimin më të mirë të pikave kufitare.
 - Komuniteti i biznesit (65% e tyre) gjatë tërë kësaj periudhe i konsideron të larta doganat dhe akcizat. Ata shprehen se këto norma janë të papërbalueshme për bizneset e tyre, ndërsa, në anën tjetër i përkrahin tatimet ekzistuese direkte.
 - Buxheti i Përgjithshëm i Kosovës bazohet vetëm në të hyrat fiskale. Ai është i pabarabartë me buxhetet e vendeve të tjera sa i përket të drejtës së shfrytëzimit të fondeve nga privatizimi, sidomos për nevojat e investimeve kapitale, të fitimit të bankës qendrore dhe të ardhurave nga asetet tjera qeveritare.
5. Të hyrat buxhetore të Kosovës në një masë të konsiderueshme cenohen nga prezenca e ekonomisë (sektorit) joformale dhe evazioni i lartë fiskal. Është e qartë se të gjitha format e ekonomisë joformale drejtpërsëdrejti i dëmtojnë rëndë të hyrat buxhetore të Kosovës, komplikojnë ndërtimin e strukturës ekonomike të vendit, deformojnë tregun dhe konkurrencën, destimulojnë investitorët e jashtëm dhe bëjnë të koncentrohen detyrimet tatimore në një rreth të ngushtë tatimpaguesish të rregullt, të cilët janë të detyruar të bartin norma më të larta tatimore, si norma kompensuese të humbjes buxhetore.
6. Vlerësimet e Bankës Botërore janë se administrata tatimore dhe doganore në Kosovë ka shumë pak punonjës, krahasuar me ekonomitë e vendeve të tjera. Vlerësohet se për të zgjeruar bazën tatimore duhet të trajtohen dhe të zgjidhen vështirësitë praktike që lidhen me administratën e tatimeve. Duhet të punësohen dhe të kualifikohen më

shumë punonjës të tatimeve dhe të zhvillohen më tej sistemet e menaxhimit të mbledhjes së të ardhurave. Po ashtu duhet të përfordhet edhe administrata doganore, të shtohet pajisshmëria e saj, kontrolli dhe mbikëqyrja e plotë. Njëra prej detyrave më të rëndësishme që shtrohen para Qeverisë është të ndërtojë një sistem për t'i detektuar vlerësimet jokorrekte të tatimeve dhe për ta frenuar korrupsionin në mesin e zyrtarëve tatimorë.

7. Zbatimi i deritanishëm i një sistemi të thjeshtë njënormësh tatimor është treguar praktik për vjeljen e tatimeve, por joproduktiv për nxitjen e zhvillimit ekonomik. Ky sistem ka destimuluar veçmas prodhimin, bujqësinë dhe konkurrencën lojale. Prandaj, ekzistojnë arsye shumë të mëdha që, në raste të caktuara, siç janë doganat, të zbatohen norma të diferencuara, të cilat do të ishin stimulative për investime, zhvillim dhe vende të reja të punës. Është fjala për zvogëlim të normës doganore në 2% për importim të kapitaleve (mjeteve për investime), në harmoni me Programin e Qeverisë së Kosovës. Krahas krijimit të mundësive për administrim adekuat, në mënyrë që ky lehtësim të mos abuzohet për destinime tregtie, një norme të tillë do t'i nënshtrohej edhe materiali riprodhues, i cili nuk prodhohet në vend, ndërsa është i domosdoshëm për zhvillimin e sektorit prodhues.
8. Konsumi buxhetor aktualisht nuk shlyen borxhet e jashtme, nuk mbulon shpenzimet kapitale (përfshijë një pjesë shumë të vogël), dhe është i kursyer për financimin e disa funksioneve që mbulohen nga UNMIK-u dhe KFOR-i. Me një pjesëmarrje prej 20.2%, (2002) dhe 23.9% (të paraparë në vitin 2003) ai sillet midis nivelit të vendeve me të ardhura të ulëta dhe me të ardhura mesatare. Këtë konsum e karakterizon pjesëmarrja e lartë e subvencioneve në BPV (14% në vitin 2003) dhe pjesëmarrja akoma e ulët e shpenzimeve sociale (3.8%), për shkak të mosndërtimit të sistemit të sigurimeve shoqërore. Raporti vë në pah një disproporcion midis pjesëmarrjes së lartë të shpenzimeve në konsumin buxhetor dhe pjesëmarrjes relativisht të ulët në BPV, çka flet jo vetëm për nivelin e lartë të shpenzimeve buxhetore, por edhe për mundësinë e mbivlerësimit të BPV. Në rrethanat e tanishme, vlerësohet se do të ishte i përballueshëm një nivel prej 20-22% i pjesëmarrjes së tatimeve në BPV.
9. Në vitin 2002 është vlerësuar se nga rreth 2.3 miliardë € të premtuara nga donatorët, rreth 1,676 milionë € janë të shpenzuara për konsum kapital. Deri në fund të vitit të kaluar ishin garantuar rreth 91% e fondeve të premtuara për rindërtim, 82% ishin kontraktuar dhe 69% ishin shpenzuar. Gjatë kësaj periudhe faktori vendor nuk ka qenë i inkuadruar në orientimin e këtyre investimeve, prandaj edhe nuk disponon informata të plota lidhur me orientimin e tyre. Në mungesë të kapacitetit buxhetor, edhe në të ardhmen lypset një mbështetje e fortë e donatorëve për investime publike, por edhe një bashkërenditje dhe transparencë, pasi është fjala për investime të mëdha të cilat më vonë kërkojnë financim të lartë rrjedhës nga Buxheti Qendror i Kosovës.
10. Ndër sfidat e rëndësishme të buxhetit është suficiti (keshi i akumuluar), i vlerësuar prej rreth 103 milionë €. Rezulton qartë se nga tatimpaguesit janë vjelur më tepër tatime, nga ajo që projektuesit dhe menaxhuesit e buxhetit kanë siguruar kapacitet për konsumimin e tyre, përkatësisht se entitetet buxhetore siç janë PSSP, Qeveria dhe

komunat kanë mbivlerësuar nevojat e tyre konsumuese. Një nivel kaq i lartë i suficitit mund të ketë pasoja, të cilat do të shprehen në recesionin e ekonomisë së Kosovës.

11. Çështje kyçe e Sistemit Buxhetor është ndërtimi i prioriteteve të konsumit buxhetor në bazë të strategjisë afatgjate të zhvillimit dhe programeve afatmesme të shpenzimeve publike. Kur kihet parasysh (i) struktura moshore e popullsisë dhe nevojat e zhvillimit modern në kushtet e globalizimit, (ii) nevoja e sigurimit të infrastrukturës për të mbështetur rritjen ekonomike dhe (iii) nevoja e sigurimit të fondeve për një mbështetje elementare sociale, rezulton se prioritetet për këtë periudhë do të jenë: (a) zhvillimi i sistemit të arsimit dhe edukimit; (b) përmirësimi i infrastrukturës publike dhe (c) reduktimi i varfërisë dhe përkujdesja sociale ndaj skamnorëve dhe gjeneratave të moshuara. Numri i të punësuarve në arsim dhe shëndetësi në Kosovë krahasuar me numrin e popullsisë është nën nivelin e vendeve të CEE (Arsimi: Kosova 1.41%, CEE 1.43%; Shëndetësia: Kosova 0.63%, CEE 1.04%). Për të përballuar këto kërkesa, pjesëmarrja e buxhetit të integruar në BPV do të mund të sillej rreth 35%, prej të cilave 20% do të siguroheshin nga tatimet, 3-5% nga huazimet dhe 10-12% nga donacionet.
12. Decentralizimi fiskal shikohet si një mjet i rëndësishëm për ta arritur pjesëmarrjen demokratike në procesin e vendimmarrjes dhe, në këtë mënyrë, për rritjen e përgjegjësisë dhe transparencës buxhetore. Ai duhet t'i përgjigjet ruajtjes së tërësisë së politikave makroekonomike, nivelit zhvillimor dhe efikasitetit, përkatësisht kostos së tij. Decentralizimi duhet të zhvillohet në harmoni me potencialin dhe preferencat ekonomike të vendit, në mënyrë që të mos i ngarkojë tatimpaguesit me tatime të reja, ndërsa autoritetet qendrore duhet të kenë informatat e plota mbi shpenzimet nëpër komuna si dhe sistemet e duhura për vlerësimin e cilësisë së tyre.
13. Qëndrueshmëria buxhetore e Kosovës ka rëndësi esenciale jo vetëm për financimin e funksioneve të domosdoshme të administratës qendrore, asaj komunale dhe shërbimeve publike, por edhe për krijimin e kushteve të qëndrueshme të zhvillimit ekonomik dhe të stabilitetit makroekonomik. Hapësirat për një qëndrueshmëri më të madhe qëndrojnë në kontrollin dhe reduktimin e konsumit, sidomos në evitimin e subvencioneve, në zgjerimin e bazës tatimore (përfshirjen e më shumë tatimpaguesve), përmirësimin e nivelit të mbledhjes së tatimeve (sidomos të TVSH-së së brendshme, mbulimin më të mirë të kufijve dhe tatimeve direkte) dhe përmirësimin e kapaciteteve të administratës tatimore dhe doganore. Qëndrueshmëria afatgjate e buxhetit mund të ndërlidhet me krijimin e kushteve për rritje ekonomike dhe për përdorimin e burimeve të tjera të të ardhurave për financimin e infrastrukturës publike. Në kushtet e papunësisë së madhe (38-49%), orientim themelor i politikave ekonomike duhet të jetë krijimi i ambientit miqësor për investime private të jashtme dhe të brendshme si burim i rritjes ekonomike dhe i reduktimit të papunësisë, prandaj ngarkimi i bizneseve me tatime të reja nuk do të ishte i preferueshëm.
14. Në Kosovë duhet të reduktohen në formë rrënjësore subvencionet buxhetore për ndërmarrjet publike, sepse si të tilla ato gjenerojnë probleme strukturore të buxhetit, ulin motivin e afarizmit cilësor të këtyre organizatave dhe të menaxhimit të tyre dhe

reflektojnë në probleme me të cilat sot po ballafaqohen një numër i vendeve, të cilat më vështirë po heqin dorë nga sistemi ekonomik i së kaluarës. Shtrohet nevoja e krijimit të modaliteteve të përshtatshme institucionale për menaxhimin efikas të shpenzimeve dhe të transparencës së tyre.

15. Të dhënat tregojnë se në Kosovë ekziston mbipunësim në administratën publike, në raport me vendet tjera, por para së gjithash në raport me qëndrueshmërinë fiskale të Kosovës. Ky mbipunësim shihet si në raport me numrin e tërësishëm të të punësuarve (Kosova 3.1%, CEE 0.9%) ashtu edhe në raport me popullsinë (Kosova 0.67%, CEE 0.45%). Kjo kërkon që në të ardhmen të frenohet zgjerimi i vendeve të punës në agjensionet qeveritare, ndërsa çdo punësim i ri të bëhet pasi të jenë bërë analizat dhe vlerësimet e duhura të efikasitetit të të punësuarve ekzistues.
16. Problemet e deritanishme lidhur me transparencën buxhetore, suficitin buxhetor, pjesëmarrjen e IPV në hartimin e politikave buxhetore, si dhe ato që kanë të bëjnë me komunikimin me tatimpaguesit, flasin për një mori të metash në menaxhimin buxhetor të Kosovës. Në periudhën e ardhshme pritet të hapen një spektër më i gjerë çështjesh të cilat kërkojnë një kyçje më të madhe të faktorit vendor në vlerësimin dhe realizimin e këtyre politikave, siç janë ato të lëvizjes kah tregtia e lirë dhe të integritimit ekonomik në regjion. Kjo kërkon një qasje të gjithanshme të Qeverisë ndaj menaxhimit fiskal, e cila do të ndihmojë të demonstron kredibiliteti fiskal dhe përgjegjësia fiskale. Konsiderohet se është shumë e rëndësishme të sigurohet vlerësimi i kohëpaskohshëm i të hyrave dhe konsumit buxhetor dhe përshtatja e buxhetit rrjedhave ekonomike të vendit.

REKOMANDIME

1. Rekomandohet që sa më shpejt UNMIK-u dhe Qeveria të operativizojnë implementimin e Ligjit mbi Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësinë dhe të krijohen rregulla dhe procedura, të cilat do të mundësojnë tejkalimin e karakterit dual të buxhetit, përkatësisht krijimin dhe menaxhimin e një buxheti të integruar të Kosovës.

Në këtë kuptim duhet të analizohet se sa ligji i aprovuar do të jetë i përshtatshëm dhe në pajtim me nevojën e transferit të kompetencave tek Qeveria dhe Parlamenti i Kosovës dhe, në harmoni me këtë, të bëhen ndryshime të nevojshme eventuale në tekstin e ligjit.

2. I rekomandohet Qeverisë së Kosovës që sa më shpejt të aprovojë vizionin dhe strategjinë e zhvillimit afatgjatë ekonomik të Kosovës, mbi të cilën duhet mbështetur prioritetet afatmesme të politikës fiskale. Për këtë është e nevojshme që sa më shpejt të bëhen studimet sektoriale (për arsimin, shëndetësinë, infrastrukturën publike, mbrojtjen dhe përkujdesjen sociale) mbi të cilat duhet dimensionuar konsumin buxhetor në pajtim me nivelin e zhvillimit ekonomik dhe me nevojat e rritjes ekonomike.
3. I rekomandohet Qeverisë dhe UNMIK-ut që të marrin masa urgjente për aftësimin e Entit Statistikor, që ai të jetë në gjendje të publikojë rregullisht indikatorët e nevojshëm makroekonomikë, të cilët janë të domosdoshëm për planifikimin dhe menaxhimin e buxhetit. Deri atëherë Ministria e Ekonomisë dhe Financave, në bashkëpunim me institucionet përkatëse, duhet të zbatojë një sistem anketash që bëjnë të mundur vlerësimin sa më realë të indikatorëve makroekonomikë.
4. Përballimi me sfidat e qëndrueshmërisë buxhetore në periudhën afatmesme 2003-2005 duhet të arrihet përmes:
 - (a) rritjes së të ardhurave buxhetore dhe
 - (b) rritjes së racionalitetit dhe efektivitetit të shpenzimeve buxhetore.

Rritja e të ardhurave buxhetore do të arrihet para së gjithash:

- Në bazë të krijimit të ambientit miqësor për biznese dhe investime, si parakusht për rritjen reale ekonomike. Për ta arritur këtë rekomandohet shqyrtimi i mundësive të uljes së tatimeve, të cilat ndikojnë drejtpërsëdrejti në rritjen ekonomike dhe janë në favor të rritjes së shkallës së vjeljes së tatimeve.
- Nga ngritja e nivelit të vjeljes së tatimeve, veçanërisht TVSH-së në produktet dhe shërbimet e brendshme, akcizës dhe tatimeve direkte (tatimit në pronë, në të ardhura dhe në fitim).
- Nga zgjerimi i bazës tatimore përmes ngushtimit të evazionit fiskal dhe ekonomisë joformale, përmes kompletimit dhe aplikimit të ligjshmërisë dhe

kontrollit e mbikëqyrjes më të fortë të administratës tatimore e veçmas asaj doganore.

5. Racionalizimi dhe efikasiteti i shpenzimeve buxhetore duhet të sendërtohet nëpërmes:
 - ndërprerjes së rritjes së pakontrolluar të punësimit në administratën publike;
 - aplikimit të procedurave dhe rregullave rigoroze të vlerësimit dhe monitorimit të efikasitetit dhe efektivitetit të shpenzimeve dhe buxhetimit të entiteteve buxhetore në bazë të performansave dhe outputeve nga periudhat e mëparme;
 - sjelljes së konsumit buxhetor në nivel të vendeve që kanë zhvillim të përafërt me Kosovën, duke mundësuar që buxheti, në njërin anë, të realizojë funksionin e nxitjes së zhvillimit ekonomik dhe, në anën tjetër, të optimalizojë mbulimin e nevojave të konsumit buxhetor.
6. Rekomandohet hartimi i strategjisë për zgjerimin e portofolit të financimit të buxhetit, veçmas për investimet publike, nëpërmes ndërtimit të procedurave rigoroze të huamarrjes, të cilat duhet të bazohen, para së gjithash, në kritere të efektivitetit ekonomik dhe aftësisë së projekteve për të shlyer borxhet dhe për të ndikuar në rritjen ekonomike.
7. Institucionet kosovare, shoqëria civile dhe mediat duhet të punojnë bashkërisht për rritjen e kulturës për nevojnë e ngritjes së nivelit të kryerjes së detyrimeve fiskale në shoqërinë kosovare, për rëndësinë që ka pagesa e tatimeve në zhvillim dhe në cilësinë e shërbimeve publike. Përpos të tjerash nevojitet:
 - (a) të rritet vetëdija e opinionit dhe presioni pozitiv i opinionit kundër evazionit fiskal;
 - (b) të ndërtohet kultura dhe përgjegjësia e institucioneve dhe menaxhuesve të buxhetit ndaj tatimpaguesve nëpërmjet ngritjes së nivelit të transparencës ndaj Parlamentit, opinionit dhe mediave;
 - (c) të shqyrtohet mundësia për përpilimin e një ciceroni buxhetor (doracaku), i cili do të ofronte udhëzimet dhe njohuritë e nevojshme për rritjen e kulturës fiskale.

1. HYRJE

Instituti për Hulumtime Zhvillimore “Riinvest”, nga muaji tetor i vitit 2002, është në fazën e dytë të implementimit të projektit “Promovimi i zhvillimit ekonomik nëpërmes shoqërisë civile”, të mbështetur nga Agjensioni i Shteteve të Bashkuara të Amerikës për Zhvillimin Ndërkombëtar - USAID. Në kuadër të modulit të dytë të këtij projekti, është hartuar Raporti hulumtues “Sistemi Buxhetor i Kosovës - Politikat dhe Qëndrueshmëria” i cili do të diskutohet në seancën e 9-të të Tryezës së Forumit Ndërkombëtar, në qershor të këtij viti.

Gjatë fazës së parë të realizimit të këtij projekti, “Riinvesti” ka përgatitur një raport hulumtues, ku janë spikatur disa çështje kyçe të ndërtimit të politikës tatimore në Kosovë, e cila politikë do të duhej të ishte në funksion të zhvillimit ekonomik. Raporti i titulluar “Disa çështje të ndërtimit dhe të zbatimit të politikës fiskale në Kosovë” është paraqitur dhe diskutuar në Tryezën e Forumit Ndërkombëtar, të mbajtur më 21 qershor 2001, ku dhe janë dhënë rekomandime për përmirësimin e politikave tatimore.

Për të hedhur një vështrim në ecurinë e ndërtimit të politikës së tatimeve dhe taksave në Kosovë gjatë dy viteve të fundit, në dhjetor të vitit 2002 u organizua një tryezë diskutimi, në të cilën “Riinvesti” paraqiti një raport të shkurtër, ku janë pasqyruar të arriturat dhe ngecjet gjatë ndërtimit dhe implementimit të kësaj politike në Kosovë, si dhe janë dhënë rekomandime për tejkalimin e problemeve që ende kanë mbetur të hapura, zgjidhja eventuale e të cilave do të çonte në rritjen e efekteve fiskale.

Me këtë, çështjet e politikës fiskale kanë zënë një nga vendet kyçe në hulumtimet dhe studimet e “Riinvestit”, por deri më tash theksi ishte i vënë vetëm në politikën tatimore. Raporti studiues mbi sistemin buxhetor të Kosovës, politikat dhe qëndrueshmërinë, paraqet një qasje më gjithëpërfshirëse të politikës fiskale, duke trajtuar lidhmërinë e reformës së sistemit tatimor të Kosovës me efikasitetin e menaxhimit të shpenzimeve buxhetore, në funksion të ndërtimit të një buxheti të qëndrueshëm, në të ardhmen.

1.1.QËLLIMI I RAPORTIT

Ky Raport hulumtues ka për qëllim të promovojë një dialog të angazhuar midis krijuesve të politikave buxhetore (Institucioneve të Përkohshme të Vetëqeverisjes të Kosovës dhe UNMIK-ut) dhe akterëve të tjerë kosovarë lidhur me ndërtimin e një sistemi buxhetor dhe të politikave adekuate buxhetore që sigurojnë qëndrueshmërinë e buxhetit të Kosovës, transparencë dhe efikasitet në menaxhimin e tij.

Raporti hulumtues synon t'i adresojë relacionet kryesore makroekonomike të buxhetit me rritjen ekonomike të Kosovës dhe me problemet aktuale strukturore, të karakterizuara me nivel të lartë të papunësisë dhe të varfërisë, vështirësi në zhvillimin e sektorit privat, ngecje të privatizimit të sektorit shoqëror dhe të ristrukturimit të sektorit publik, deficitin e lartë në bilancin tregtar dhe mungesën e mjeteve cilësore financiare për mbështetje të investimeve. Qëllimi është të vlerësohen të hyrat dhe konsumi buxhetor në raport me

nivelin e tanishëm të zhvillimit dhe mundësitë e rritjes ekonomike, të shprehura përmes brutoproduktit vendor.

Raporti po ashtu ka për qëllim të përparojë konceptet e planifikimit të programeve buxhetore të administruara nga organet qeveritare, si dhe të kontribuojë në rritjen e kapacitetit dhe të aftësive të administratës tatimore dhe doganore.

Qëllimet e Raportit hulumtues janë trajtuar nga pikëpamja e ndërtimit të sistemit buxhetor në Kosovë dhe të menaxhimit të tij; të hyrave dhe konsumit buxhetor; relacioneve makroekonomike dhe qëndrueshmërisë së buxhetit.

Raporti ka tentuar t'i identifikojë sfidat themelore buxhetore me të cilat do të ballafaqohen strukturat qeveritare të Kosovës dhe t'i ofrojë orientimet në zgjidhjet e mundshme. Qëllimet afatgjata të këtij raporti ndërlidhen me ndërmarrjen e masave nxitëse dhe infrastrukturale, të cilat do të krijojnë një ambient të volitshëm për zhvillim më dinamik ekonomik, si bazë e gjenerimit të një buxheti më të qëndrueshëm në të ardhmen. Ndërsa, në afat të shkurtër, raporti pretendon të identifikojë hapësirën e qëndrueshmërisë së buxhetit ndërlidhur me rrafshin ligjor, harmonizimin e normave tatimore, forcimin e kapaciteteve të administratës tatimore dhe doganore, zgjerimin e bazës tatimore, ngushtimin e ekonomisë joformale dhe uljen e evazionit fiskal, zgjidhjen e problemit të suficitit buxhetor, evitimin e subvencioneve për ndërmarrjet publike, vlerësimin dhe përcaktimin real të konsumit buxhetor, menaxhimin, kontrollin dhe auditimin e buxhetit. Raporti e vlerëson tepër të rëndësishme edhe tejkalimin e ngatërresave lidhur me kompetencat buxhetore midis Institucioneve të Vetëqeverisjes së Përkohshme dhe PSSP-së, integrimin e buxhetit operativ dhe të investimeve kapitale, si dhe realizimin e rolit të plotë të Parlamentit të Kosovës në procedurat e vendosjes mbi buxhetin dhe kontrollin e tij.

Raporti po ashtu hulumton rolin e decentralizimit fiskal në rritjen e përgjegjësisë fiskale të pushtetit lokal dhe të efikasitetit të tij, si dhe refleksionet e decentralizimit në unitetin e politikave makroekonomike në nivelin e zhvillimit të komunave dhe aspektin e efikasitetit, përkatësisht zvogëlimin efektiv të kostos së tij.

Në këtë raport janë bërë përpjekje të vlerësohen burimet tjera buxhetore, siç janë huazimet e brendshme dhe të jashtme dhe shfrytëzimi i mjeteve nga privatizimi dhe gjenerimi i mundësive për përballimin me likuiditet të këtyre huazimeve, në mënyrë që të krijohet një ambient më i sigurt për mbështetjen e investimeve kapitale në Kosovë, të cilat në situatën e tanishme ekonomike po tregohet se është vështirë të mbulohen nga të hyrat rrjedhëse tatimore.

1.2. METODOLOGJIA

Hartimi i këtij Raporti studiues është mbështetur me sa vijon:

- në shfrytëzimin e të dhënave dhe publikimeve vendore; të Ministrisë së Ekonomisë dhe Financave, Këshillit Ekonomik Fiskal, Institutit për Hulumtime Zhvillimore “Riinvest”, Njesisë Makroekonomike të MEF, Institutit të Statistikës;
- me metodën krahasuese është përcaktuar pozita buxhetore e Kosovës në krahasim me vendet tjera në tranzicion dhe vendet e zhvilluara, duke shfrytëzuar burimet e Fondit Monetar Ndërkombëtar, Bankës Botërore, Institucioneve të jashtme shkencore, internetin dhe burime të tjera;
- janë shfrytëzuar rezultatet e anketave të Institutit “Riinvest”;
- janë organizuar biseda dhe takime punuese me disa ministri të Kosovës, me organet e UNMIK-ut, me disa komuna dhe me Trustin e Kursimeve Pensionale;
- është realizuar një vizitë punuese në Ministrinë e Financave dhe në Ministrinë e Ekonomisë së Republikës së Shqipërisë;
- janë organizuar disa tryeza pune të ekipit të projektit me ekspertë të USAID-it, të UNMIK-ut dhe të Ministrisë së Ekonomisë dhe Financave;
- është angazhuar një ekspert ndërkombëtar (nga Zelanda e Re) për të ndihmuar projektin dhe për të dhënë vizionet lidhur me aplikimin e përvojave ndërkombëtare.

Si burim të dhënash janë shfrytëzuar publikimet, raportet dhe informatat e Ministrisë së Ekonomisë dhe Financave, Këshillit Ekonomik Fiskal, të Bankës Botërore, Institutit të Statistikës, Njesisë Makroekonomike të MEF, Fondit Monetar Ndërkombëtar, Bankës Botërore, Institutit për Marketing në Gdanjsk, Qendrës për Studime Ekonomike dhe Shoqërore (CASE) në Varshavë, të Institutit të Vjenës (WIW), internetit dhe publikimet tjera. Në raportin hulumtues janë përfshirë edhe rezultatet nga anketa e përvjetshme e “Riinvestit” me 600 NVM, ku një kapitull i veçantë i kësaj ankete i është kushtuar perceptimeve të afaristëve kosovarë lidhur me ngarkesën tatimore; evazionin fiskal; mbi transparencën buxhetore dhe njohurinë e afaristëve mbi krijimin dhe ekzekutimin e buxhetit. Po ashtu, janë shfrytëzuar edhe rezultate nga anketa të tjera, të kryera në kuadër të projekteve të tjera të “Riinvestit”, si anketa e zhvilluar me 1250 familje në kuadër të projektit mbi Tregun e Punës dhe Papunësinë, si dhe anketa me 1300 familje të entiteteve të ndryshme në kuadër të Projektit mbi Sistemin e Paralajmërimit të Hershëm.

Në kuadër të aktiviteteve për hartimin e këtij raporti hulumtues, vend të rëndësishëm zënë vizitat e shumta dhe bisedat që ekipi i projektit ka zhvilluar me zyrtarë dhe ekspertë të Institucioneve Vetëqeverisëse të Kosovës dhe UNMIK-ut. Në këtë kuadër, janë zhvilluar takime me përfaqësues të Ministrisë së Ekonomisë dhe Financave, me Ministrinë e Punës dhe Mirëqenies Sociale, Ministrinë e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë, me Komisionin Parlamentar për Buxhet, me Këshillin Ekonomik Fiskal, me analistët e makroekonomisë pranë MEF, si dhe me zyrtarë të komunës së Prishtinës dhe të Lipjanit.

Në përpjekje të hartimit të një raporti sa më gjithëpërfshirës, janë zhvilluar katër takime më ekspertë të USAID-it pranë MEF, si dhe me makroekonomistët pranë kësaj Ministrie, ku janë shkëmbyer përvojat dhe idetë e tyre për çështjet kyçe të trajtuara në studim.

Për t'u njohur më për së afërmi me përvojat e vendeve në tranzicion lidhur me buxhetin dhe arritjen e qëndrueshmërisë së tij, "Riinvesti" ka realizuar një vizitë studiuuese në Shqipëri. Gjatë kësaj vizite janë zhvilluar takime me përfaqësues të Ministrisë së Ekonomisë dhe të Ministrisë së Financave, si dhe me ekspertë nga Universiteti dhe Instituti për Financa Private dhe Publike.

Në bashkëpunim me USAID-in, "Riinvesti" ka angazhuar edhe një ekspert të jashtëm si konsultant, që ka këshilluar dhe ka punuar me ekipin e projektit në çështjet e relacioneve makroekonomike të buxhetit dhe qëndrueshmërisë së tij. Punën e përbashkët me ekipin e "Riinvestit", ai e ka përmbyllur me një paraqitje të përvojave të vendeve të Azisë Juglindore (Malajzia, Vietnami dhe Kamboxha), lidhur me politikat buxhetore dhe menaxhimin makroekonomik të buxhetit, si dhe ka përgatitur një raport të veçantë. Në këtë paraqitje kanë marrë pjesë edhe përfaqësues të USAID-it, ekspertë nga MEF-i, si dhe nga Njësia për Analiza Makroekonomike.

Instituti për Hulumtime Zhvillimore "Riinvest" falënderon USAID-in, konsultantët dhe të gjithë bashkëpunëtorët tjerë për ndihmën dhe kontributin e tyre shumë të vlefshëm në përgatitjen e këtij Raporti. Megjithatë, qëndrimet dhe vlerësimet në këtë Raport janë në përgjegjësi të "Riinvestit".

2. NDËRTIMI I SISTEMIT BUXHETOR DHE MENAXHIMI I TIJ

2.1. ECURITË E DERITANISHME NË NDËRTIMIN E SISTEMIT BUXHETOR²

Menjëherë pas luftës, misioni i UNMIK-ut u përqendrua në sigurimin e donacioneve për të mbuluar nevojat e ngutshme emergjente për financimin e riaktivizimit të gjithë administratës publike dhe në rehabilitimin e infrastrukturës dhe shërbimeve publike. Megjithatë, që nga shtatori i vitit 1999 filloi të vendoset sistemi tatimor dhe të vilen të ardhura buxhetore. Në këtë mënyrë filloi të ndërtohet sistemi i ri buxhetor i Kosovës, nën administrimin e Shtyllës IV të UNMIK-ut dhe asistencën teknike dhe financiare të Bankës Botërore. Në fakt, kemi të bëjmë me dy buxhete të formuara dhe të menaxhuara në mënyrë të veçantë: (a) Buxhetin e Konsoliduar të Kosovës, i cili mbulonte pagat e nëpunësve publikë dhe shpenzimet tjera vijuese, duke u servisuar gjithnjë e më shumë nga burimet vendore (raportet reciproke midis të hyrave nga donatorët dhe atyre vendore janë zhvilluar si vijon: më 1999, 66%:34%; 2000, 55%:45%; 2001, 20%:80%, 2002, 7%:93% dhe 2003 7%(ose 5%):93% (b) Buxheti i formuar gati tërësisht nga donacionet për të mbuluar Programin për Investime Publike dhe Rindërtim.

Administrimi i sistemit fiskal dhe buxhetor në tërë këtë periudhë karakterizohet me një ndikim të madh të administratës ndërkombëtare dhe me një marrje graduale, por shumë të ngadalshme të përgjegjësi nga institucionet kosovare. Ky proces starton që nga krijimi i mekanizmave për bashkëqeverisje (Këshilli Tranzitor dhe Këshilli i Përkohshëm Administrativ) ku në mesin e 14 Departamente Administrative (Rregullorja e UNMIK-ut/2000/1) ishin Departamenti për Ekonomi dhe Financa dhe Departamenti për Rindërtim, të cilët menaxhonin me pjesët respektive të buxhetit të Kosovës.

Me Rregulloren 1999/3, më 31 gusht 1999 vendosen ngarkesat doganore me normë prej 10% dhe tatimi në shitje me normë prej 15%, më vonë i zëvendësuar me TVSH, gjithashtu me normë prej 15%, tatimi i paragjykuar dhe tatimi në shërbime, të cilat shënojnë fillimin e sistemit tatimor dhe krijimin e parakushteve për vjeljen e të ardhurave buxhetore dhe për ndërtimin e administratës fiskale në Kosovë si një nga parakushtet për funksionimin e Sistemit Buxhetor të Kosovës.

Autoriteti Qendror Fiskal i Kosovës (AQF) themelohet sipas Rregullores së UNMIK-ut 1999/16, plotësimet sipas Rregullores 2000/7. Deri me themelimin e AQF-së, buxheti qendror dhe ai i komunave kanë qenë pjesë e buxhetit të Misionit të Administratës së Përkohshme të Kombeve të Bashkuara në Kosovë (UNMIK). Në kuadër të AQF-së

² Deri në vitin 1990 Kosova kishte buxhetin e vet autonom në shumën rreth 0.5 miliard USD. Pas instalimit me dhunë të administratës serbe në Kosovë, kompetencat rreth buxhetit të Kosovës u transferuan me forcë në Beograd. Pas përfundimit të luftës dhe vendosjes së KFOR-it dhe administratës së UNMIK-ut në Kosovë, institucionet e instaluar serbe u tërhoqën në Serbi. Informatat më detaje në Raportin Studimor: Aktivitetet ekonomike dhe zhvillimi demokratik, "Riinvest", Prishtinë 1998.

themelohet Sektori i Thesarit, Sektori i Buxhetit dhe, më vonë, edhe Njësia për Analiza Makroekonomike. Krijimi i kësaj kornize institucionale u bë nën ombrellën e UNMIK-ut. Ndërkaq, me Rregulloren 2000/20 themelohet Administrata Tatimore, e cila është ndër institucionet e para në kuadër Strukturës së Përbashkët Administrative, ku stafi vendor merr kompetenca të plota për zbatimin e politikës dhe menaxhimin e procedurave tatimore.

Deri më tani janë nxjerrë një sërë aktesh ligjore, me të cilat rregullohen fushat që kanë të bëjnë me Sistemin Buxhetor të Kosovës, të hyrat dhe shpenzimet buxhetore. Megjithatë, ende nuk është vendosur normativisht një sistem modern, efikas dhe transparent buxhetor në Kosovë.

Pas konstituimit të Institucioneve të Vetëqeverisjes së Përkohshme (IVP: Presidenca, Parlamenti dhe Qeveria e Kosovës, dhjetor 2001 - mars 2002), u pa se në tërësi procesi buxhetor dhe menaxhimi i buxhetit duhet të rishikohet dhe të vendoset në baza sistimore. Mospajtimet dhe mosmarrëveshjet midis akterëve të involvuar në procesin buxhetor, (lexo UNMIK-u dhe Qeveria/ Parlamenti i Kosovës) të shumtën prodhohen nga dualizmat buxhetorë dhe asimetria e theksuar në kompetencat efektive midis IPV dhe UNMIK-ut, veçanërisht AQF-së, Këshillit Ekonomik Fiskal dhe PSSP-së. As Korniza Kushtetuese ekzistuese as rregulloret e UNMIK-ut nuk i adresohen në mënyrë të qartë këtij problemi.

Ndonëse është shpallur transferi i kompetencave nga UNMIK-u te IVP nëpërmjet shkrirjes së AQF në Ministrinë për Ekonomi dhe Financa, ende nuk shihen ndryshime thelbësore në këtë fushë. Problemet kanë dalur në shesh lidhur me planifikimin e vëllimit të buxhetit dhe menaxhimin e ekzekutimit të tij. Suficiti buxhetor për vitin 2002 duket të jetë i lartë sa përafërsisht 1/4 e buxhetit vjetor. Suficiti kaq i lartë buxhetor, mungesa e informatave për shumën e saktë të tij janë indikator i dobësive dhe problemeve në menaxhimin buxhetor e që shtrën kërkesën për vënien në funksion të një sistemi modern, transparent dhe të qëndrueshëm buxhetor.

Problem i veçantë paraqitet edhe shtrirja e autoritetit të UNMIK-ut në tërë territorin e Kosovës, e veçmas në mbledhjen e tatimeve në pjesën veriore të Kosovës dhe përgjithësisht në enklava, ku ekziston edhe një prani e pushtetit serb, me intervenime nga buxheti i Serbisë (pagat për arsimin, shëndetësinë, etj.)

Disa nga shkaqet e ngecjes në krijimin e ligjeve sistimore në fushën e menaxhimit me financat publike mund të jetë edhe fakti se Kosova, për dallim nga vendet tjera, ka dy autoritete ligjdhënëse- Kuvendin dhe PSSP-në. Rregullorja mbi Buxhetin e Konsoliduar të Kosovës 2002/23 është shpallur nga PSSP-ja, pa miratimin e Kuvendit të Kosovës. Kuvendi ka bërë vërejtje serioze për një dispozitë të saj, sipas së cilës lejohet kod i veçantë buxhetor për Mitrovicën Veriore, me çka paragjykohet një status i veçantë buxhetor për këtë pjesë të komunës së Mitrovicës. Janë këto vetëm disa prej provave se modeli aktual i menaxhimit të buxhetit të Kosovës është i tejkaluar dhe po prodhon tensione dhe se nuk është sa duhet transparent dhe efikas.

2.2. DISA SPECIFIKA TË SISTEMIT BUXHETOR TË KOSOVËS

Ligji mbi Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë³ ka një strukturë gjithëpërfshirëse për të siguruar parakushte të mjaftueshme për vendosjen e një sistemi buxhetor në përputhje me standardet e ekonomisë së tregut. Megjithatë, statusi aktual i Kosovës dhe paqartësia lidhur me kompetencat reflektohet në mënyrë negative edhe në disa nga dispozitat esenciale të këtij ligji. Procesi i menaxhimit dhe marrja e vendimeve është i komplikuar dhe nuk siguron simetrinë e duhur midis kompetencave dhe përgjegjësisë të akterëve të ndryshëm të involvuar në sistemin buxhetor. Roli i Kuvendit dhe Qeverisë është tejet i neglizhuar. Këshilli Ekonomik Fiskal (KEF) edhe me këtë ligj nuk e ka gjetur vendin e duhur në konfiguracionin e ri pas bashkimit të deklaruar midis MEF-it dhe AQF-së. Një rol më adekuat i IVP nuk ka gjetur vend në Projektligj.

Ligji përmban dispozita të cilat krijojnë dy pushtete të ndara, potencialisht të dyfishuara, midis Këshillit Ekonomik Fiskal (KEF) dhe Ministrisë së Ekonomisë dhe Financave (MEF). Kjo mund të ketë konsekuenca serioze për zhvillimin e politikave të integruara financiare në kushtet e një qeverisjeje të fragmentarizuar në Kosovë.

Lidhur me procedurat e vendosjes për politikën buxhetore në Raportin e Bankës Botërore ndër të tjera thuhet se sfidat më të rëndësishme për t'u përballuar janë: i) Pasqyrimi i drejtpeshimit korrekt të pushtetit midis PSSP dhe IVP gjatë procesit të hartimit të buxhetit, në mënyrë që të realizohet maksimalizimi i autonomisë dhe i përgjegjësisë të IVP; ii) Vendosja e një marrëdhënieje të fortë llogaridhënieje midis degës ekzekutive të IVP dhe Kuvendit si dhe midis Kuvendit dhe popullit të Kosovës; iii) Duhet të sigurohet konsensus gjatë gjithë procesit të hartimit të buxhetit e jo të fillojnë negociatat në fund të këtij procesi⁴. Është e evidente se lidhur me sugjerimet e lartpërmendura nevojiten përpjekje të mëtejme në përmirësimin e tekstit ligjor, e sidomos në avansimin e praktikave të zbatimit dhe të menaxhimit të procesit buxhetor.

Ajo që mund të merret si një avansim i rëndësishëm kundrejt praktikës ekzistuese është përkufizimi i një procedure të përgatitjes së buxhetit, i cili çdo herë është pjesë e një programi afatmesëm (trevjeçar) fiskal, të bazuar në prognozë makroekonomike, për çka është paraparë bashkëpunimi me FMN dhe Bankën Botërore (neni 17). Kjo na duket shumë e rëndësishme, sepse buxhetet e deritashme (2000-2003) nuk kanë qenë mjaft të lidhura me situatën makroekonomike dhe prioritetet që duhet t'i ndjekë politika buxhetore. Në këtë aspekt, politika fiskale si një nga instrumentet kyçe për rregullimin makroekonomik ka qenë jo aq shumë e lidhur me realitetin. Buxheti është krijuar si reaksion ndaj problemeve emergjente. Vështirësitë kanë qenë objektive, sidomos në mungesën e të dhënave solide për indikatorët makroekonomikë dhe lëvizjet e tyre. Kjo ka vështirësuar shumë planifikimin real të të ardhurave buxhetore dhe zakonisht është përcjellur me teprica të konsiderueshme buxhetore. Tepricat buxhetore lidhen edhe me

³ Bëhet fjalë për ligjin "Për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë", të miratuar nga Kuvendi i Kosovës më 23 janar 2003 dhe të nënshkruar nga z. Michael Steiner, Përfaqësuesi Special i Sekretarit të Përgjithshëm, në maj 2003. Megjithatë, të gjitha referencat në pjesën 2.2 të këtij kapitulli për "ligjin e Kosovës" kanë të bëjnë me ligjin e mësipërm.

⁴Raport i Bankës Botërore: Kosova, prioritetet afatmesme të shpenzimeve publike (1 tetor 2002), fq. 93

kapacitetet e pamjaftueshme të komunave dhe të disa ministrive për menaxhimin e mjeteve të alokuara.

Banka Botërore ka publikuar në nëntor të vitit 2002 raportin “Prioritetet afatmesme të shpenzimeve publike në Kosovë”, që paraqet një dokument shumë të rëndësishëm për të përvijuar politikat buxhetore. Megjithatë, disa nga projeksionet dhe caqet e përcaktuara tregohen jo shumë valide, sepse të dhënat e reja dëshmojnë se niveli i disa treguesve makroekonomikë nuk ka qenë i planifikuar mirë (psh. pjesëmarrja e të ardhurave buxhetore në BPV e parashikuar si cak për vitin 2005 pothuajse është arritur në vitin 2002).

2.2.1. Disa observime krahasuese

Për të vënë në dukje më qartë specifikat e projektit për sistemin buxhetor të Kosovës, më poshtë do të analizohen ato me një paralele të shkurtër me ligjet përkatëse në Shqipëri dhe Maqedoni. Pavarësisht nga karakteristikat specifike që ka ligji që rregullon buxhetin e Kosovës nga ligji i vendeve si Shqipëria⁵ apo Maqedonia⁶, ngjashmëritë mes tyre janë më të mëdha se dallimet. Të bie në sy struktura e ngjashme e ndërtimit të këtyre tre modeleve, me kapituj që rregullojnë në mënyrë të ngjashme procesin e përgatitjes së buxhetit, ekzekutimin e buxhetit, huamarrjen, auditin, sanksionojnë dënime në rast shkeljeje të ligjit, etj. Gjithashtu, termat që gjenden në tekstin e të tre ligjeve kanë interpretime të njëjta dhe nuk është e vështirë të kuptohet se parimet dhe modelet mbi të cilat janë hartuar ligjet sistemore të buxhetit të Kosovës, Shqipërisë dhe Maqedonisë janë të njëjta.

Po çfarë ndryshon në modelin kosovar të ligjit? Si fillim një proces më i ndërlikuar i përgatitjes së buxhetit. Më shumë aktorë (vendorët plus ndërkombëtarët) të angazhuar në procesin e aprovimit të buxhetit vjetor dhe një cikël më i ndërlikuar i aprovimit të buxhetit se në Shqipëri dhe Maqedoni. Në fund të fundit, ky konstatim nuk përbën ndonjë gjë të re, nëse kemi parasysh specifikat unike të organizimit të administratës në Kosovë (i ndarë në agjenci të rezervuara dhe të transferuara, me kompetenca të rezervuara dhe ato të transferuara). Për më tepër, që nga fillimi i vitit 2003 ka filluar faza e transferimit të kompetencave të rezervuara tek vendorët dhe sistemi i kompetencave është në ndryshim. Në këto kushte lind dilema nëse ligji për menaxhimin e financave, i miratuar nga Kuvendi i Kosovës në janar 2003, do t'i përgjigjet ndryshimeve që do të shoqërojnë transferimin e pushtetit, apo duhet të rishikohet.

Le të ndalemi pak tek dy skemat e mëposhtme që janë një ilustrim shumë i thjeshtëzuar i cikleve të përgatitjes dhe aprovimit të buxhetit në vende si Shqipëria dhe/ose Maqedonia, të dhëna krahas ciklit të përgatitjes së buxhetit në Kosovë⁷.

⁵ Law No. 8379 date 29.07.1998 on “Preparation and Execution of the State Budget” (është përdorur versioni anglisht, përkthyer nga Anduena Shkurti) në adresën :

<http://www.minfin.gov.al/vershqip/buxheti/organik.htm>

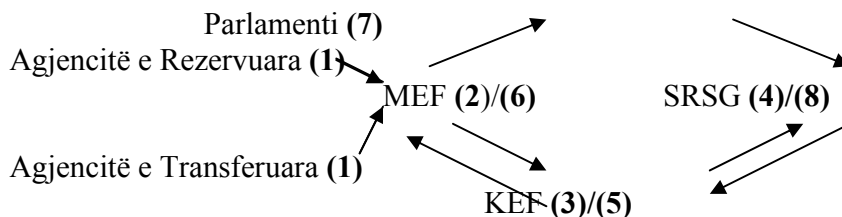
⁶ Law on Budgets (“Official Gazette of the RM” no. 35/01 of May 7, 2001-Është përdorur përkthim jozyrtar në anglisht) në adresën: <http://www.finance.gov.mk/gb/index.html>

⁷ I përgatitur në bazë modelit të propozuar nga Ligji “Për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë”.

I. Cikli i përgatitjes dhe aprovimit të buxhetit në Shqipëri/Maqedoni⁸:

Agjencitë/Institucionet buxhetore(1) → MEF(2) → Qeveria (3) → Parlamenti (4)

II. Cikli i përgatitjes dhe aprovimit të buxhetit në Kosovë:



Në rastin e parë, skema paraqitet shumë e thjeshtë. Ministria e Financave, duke marrë paraprakisht në konsideratë kërkesat dhe nevojat e agjencive buxhetore, përgatit projektbuxhetin që ia dorëzon Qeverisë. Qeveria pasi e rishikon projektbuxhetin e propozuar nga Ministria e Financave ia paraqet atë Parlamentit për aprovim para fillimit të vitit ri fiskal.

Skema e dytë (rasti i Kosovës) paraqitet më e komplikuar. Agjencitë buxhetore i paraqesin projektet për mjete buxhetore në MEF, që më pas përgatit propozimbuxhetin, të cilin ia dorëzon Sekretariatit të KEF-it. Ligji përcakton se pasi KEF-i të ketë patur kohë për ta shqyrtuar propozimbuxhetin “...do t’i sigurojë Ministrit të Ekonomisë dhe Financave një regjistër... mbi të gjitha vendimet që ka marrë KEF-i” (shih nenin 20.5). Më poshtë në ligj sanksionohet detyrimi që ministri i Ekonomisë dhe Financave të bëjë ndryshimet përkatëse në propozimbuxhet “në përputhje me regjistrin e vendimeve të mëparshme të PSSP-së, të siguruar nga sekretariati i KEF-it...” (shih nenin 20.6). Ndërsa neni 20.7 përcakton detyrimin thjesht formal të Qeverisë vetëm për ta dorëzuar në Kuvend Propozim Buxhetin.⁹

Nga dispozitat e cituara më lart duket qartë roli kyç i KEF-it në përgatitjen e buxhetit dhe roli shumë formal, apo më saktë anashkalimi i Qeverisë në këtë proces. Ka mundësi që hartuesit e ligjit ta kenë konsideruar zërin e Qeverisë në këtë proces të konsumuar në kuadër të rolit të MEF-it. Megjithatë, MEF është një organ shumë më i ngushtë se Qeveria dhe nuk është me vend anashkalimi i institucionit më të rëndësishëm të ekzekutivit. A ka logjikë nese Qeveria dorëzon formalisht në Kuvend një buxhet për të cilin as nuk është pyetur, apo ndoshta që nuk e përkrah? Tekefundit, një Qeveri që ka kompetenca formale në procesin e planifikimit dhe ndarjes së të hyrave publike i ka duart e lidhura dhe i gjithë aktiviteti i saj në përgjithësi do të ketë karakter formal.

⁸ Një proces i tillë buxhetor është i zakonshëm edhe për shumë vende të zhvilluara në botë.

⁹ Meqenëse Qeverisë i është lënë vetëm roli formal i dorëzimit të Propozimbuxhetit në Kuvend, nuk e kemi paraqitur Qeverinë në skemën II.

Le t'i kthehemi tani një aspekti tjetër me rëndësi të veçantë me ligj, që është kapitulli mbi huamarrjen.¹⁰ Rregullimi i kësaj çështjeje në ligjin e Kosovës me një kapitull të veçantë, ashtu si në ligjet e Shqipërisë dhe Maqedonisë, përbën një risi pasi sanksionon për herë të parë të drejtën e organizatave buxhetore të Kosovës për të “marrë hua apo për të bërë ndonjë marrëveshje tjetër huamarrjeje” (neni 46.1), sigurisht nëse plotësojnë më parë kushtet e parapara në ligj. Gjithashtu, në tekstin e ligjit (ndryshe nga rasti i Shqipërisë dhe Maqedonisë) është përfshirë edhe lista specifike e institucioneve me të cilat mund të lidhen marrëveshje për huamarrje.

Ligji i Kosovës edhe në këtë aspekt ka veçoritë e tij, të diktuar shpesh nga statusi i Kosovës si dhe nga korniza kushtetuese e këtij vendi. Psh. ndryshe nga modeli shqiptar dhe maqedonas i ligjit ku përdoret termi “governmental debt” (borxh qeveritar/i qeverisë), ligji i Kosovës nuk i referohet ndonjë “borxhi qeveritar”, por flet për huamarrje nga organizatat buxhetore (shih nenin 46.1), ndërsa neni 46.4 shprehet se “shuma totale e *borxhit publik* të mos kalojë vlerën 60% të BPV dhe që deficiti i buxhetit të mos kalojë 3 % të BPV-së”. Pra, ndërsa në modelin shqiptar dhe maqedonas të ligjit është e shkruar shumë qartë se vetëm qeveria ka të drejtë të hyjë në borxhe/të marrë hua,¹¹ ligji i Kosovës ia lë këtë të drejtë “organizatës buxhetore” (neni 46.1), si agjent i të cilës në të gjitha rastet e aktiviteteve huamarrëse del MEF (neni 46.7). Megjithatë, nenet në vijim 46.3, 46.4, 46.5 dhe 46.6 vendosin një sërë rregullash, kushtesh dhe kufizimesh që aplikohen në rastin e huamarrjes nga organizatat buxhetore. Si fillim kërkohet që MEF para çdo huamarrjeje të njoftojë dhe të marrë pikëpamjet e BPK-së, Departamentit Buxhetor, Thesarit si dhe Departamentit të Politikave Ekonomike në Ministri dhe t’ia kalojë këto mendime Qeverisë dhe PSSP-së (neni 46.3). Më pas, këto të fundit duhet ta miratojnë *bashkërisht* huamarrjen e propozuar (neni 46.5).

Nga përshkrimi i neneve të këtij kapitulli të bie në sy (krahas autoritetit të padiskutuar të PSSP-së) një rol më aktiv i Qeverisë në shqyrtimin e kërkesave të organizatave buxhetore për hua, sesa roli i saj në procesin e përgatitjes së buxhetit. Me të drejtë roli i MEF-it në këtë kapitull është përqendruar në përgatitjen e propozimit për hua (marrjen e këshillave, paraqitjen e tyre në Qeveri dhe PSSP) apo funksionin si agjent i autorizuar në aktivitetet buxhetore, duke ia lënë vendimarrjen Qeverisë dhe PSSP-së.

Nga analiza e dispozitave të këtij kapitulli arrihet në përfundimin se, pavarësisht nga diferencat në terminologji (ligji nuk përdor tekstualisht termin “borxh qeveritar”), ky kapitull rregullon të njëjtin lloj huamarrjeje dhe në mënyrë të ngjashme si rregullimi që i bëhet borxhit qeveritar në kapitujt respektivë të ligjit të Shqipërisë dhe Maqedonisë. Në fund të fundit, edhe në rastin e Kosovës bëhet fjalë për një huamarrje që ka koston e saj në buxhetin e Qeverisë dhe keqmenaxhimi i kësaj huamarrjeje do t’i faturohet si një barrë e rëndë buxheteve të viteve të ardhshme.

¹⁰ Shih Pjesa IX e ligjit: Kufizimet në huamarrje, garantimet, huadhënia dhe kapitalizimet

¹¹ Ligji i Shqipërisë: “Këshilli i Ministrave ka autorizimin për të huazuar nga ndonjë entitet ligjor apo individual në përputhje me ligjet në fuqi dhe vendimet tjera ligjore” (neni 35.1) Ligji i Maqedonisë: “Vetëm Qeveria ka të drejtën e huamarrjes nga entitetet ligjore apo natyrale të vendit dhe të jashtme në përputhje me ligjin...” (neni 48) (neni 51 i këtij ligji përcakton se tek “huamarrja” hyjnë: huatë, obligacionet apo bonat e thesarit)

Ajo që është specifike në rastin e Kosovës është miratimi i dyfishtë i kërkesës për huamarrje nga Qeveria dhe PSSP-ja. Mosarritja e këtij konsensusi do ta bënte të gjithë procesin e huamarrjes të parashikuar nga kapitulli IX joefikas. Jo vetëm në rastin e huamarrjes, por në përgjithësi në menaxhimin e financave publike, konsensusi mes ekzekutivit dhe PSSP-së është vendimtar dhe të krijohet përshtypja se rreziku për bllokim të proceseve është shumë evident.

2.3. DECENTRALIZIMI FISKAL

Me Rregulloren mbi vetëqeverisjen e komunave 2000/45 kuvendet komunale autorizohen që të nxjerrin buxhetin komunal, i cili duhet të përmbajë planin për aktivitete dhe menaxhim ekonomik brenda vitit fiskal, duke përfshirë të gjitha parashikimet e të hyrave, shpenzimet kapitale dhe të përgjithshme të komunës.

Me Projektligjin mbi menaxhimin e financave publike është paraparë që komunat të kenë pushtet mbi proceset buxhetore në komunë nëpërmjet Drejtorit Ekzekutiv Financiar, Departamentit të Thesarit dhe Departamentit të Buxhetit, sipas ecurive dhe procedurave analoge me ato që vlejnë për nivelin qendror. Lidhur me transferet qeveritare themelohet Komisioni i Granteve, ku bëjnë pjesë përfaqësuesit e Qeverisë, (Kryeministri, Ministri i Ekonomisë dhe Financave, një ministër tjetër), Kryesuesi i Komisionit për Buxhet në Kuvend si dhe përfaqësues të Asociacionit të Komunave. Risia është se komunat do të marrin grante sipas një formule dhe se për këtë do të kenë një pasqyrë trevjeçare, që mundëson planifikim më të mirë dhe përgatitje të programeve përkatëse (neni 59). Komunat do të kenë llogaritë e tyre në Fondin e Konsoliduar të Kosovës, ku depozitohen të ardhurat e mbledhura nga tatimet, taksat dhe detyrimet e caktuara nga komuna (neni 58).

Procedura e këtillë e lëvizjes së të hyrave vetanake komunale duket të jetë paksa e komplikuar. Prandaj, konsiderojmë se është e nevojshme të shqyrtohet se sa është racionale në aspektin e zvogëlimit të administrimit dhe ruajtjes së efikasitetit lëvizja e mjeteve që arkëtohen nga komunat nga Fondi i Konsoliduar i Kosovës në llogaritë e komunave, në vend se ato të shkojnë drejt në llogari të komunave. Në këtë kontekst, theksojmë se gjatë vitit 2002 janë certifikuar 24 komuna për të menaxhuar tërësisht me buxhetet e tyre. Adaptimi i standardeve unike të evidencës kontabël, të raportimit dhe të llogaridhënies do të mundësojnë që menaxhimi i buxheteve komunale të jetë më i efektshëm dhe më transparent. Kontribut të rëndësishëm në këtë drejtim po jep edhe përfshirja e komunave në projektin e “Free Balancit”.

Përveç kompetencave në nxjerrjen e buxhetit, administrimin, gjegjësisht menaxhimin e të hyrave dhe shpenzimeve buxhetore, komunave u lejohet, sipas rregullores në fuqi, që, përveç të të hyrave buxhetore nga transferet qeveritare, të caktojnë dhe të mbledhin të hyra të veta nga këto burime:

1. Taksat administrative nga dhënia e licencave dhe pagesave të tjera, që i cakton komuna;
2. Të hyrat nga pasuria e komunave

3. Tatimi në pasuri
4. Gjobat apo përqindja nga inkasimi i gjobave

Administrimi i Tatimit në Pronë: Implementimi i tatimit në pronë akoma është shumë i ngadalshëm. Implementimi duhet të intensifikohet dukshëm, me qëllim që, në një të ardhme të afërt, tatimi në pronë të jetë një nga burimet më të rëndësishme i të ardhurave lokale. Projektligji i tatimit në pronë i aprovuar në Kuvend është refuzuar nga PSSP-ja me shpjegimin se Kuvendi nuk është i autorizuar për të nxjerrë një ligj të tillë. Tatimi në pronë aktualisht është i vetmi tatim nën menaxhimin e plotë të pushtetit lokal. Mirëpo, për të qenë një burim i rëndësishëm i të hyrave lokale, nevojitet një kornizë përkufizuese ndaj normave dhe ngarkesave në nivel të vendit. Ngarkesat tepër të larta në disa komuna dhe mungesa e mekanizmave për inkasim bëjnë që arkëtimi i këtij tatimi akoma është tejet modest. Madje as përvojat në vendet tjera në tranzicion nuk janë shumë inkurajuese se ky burim i të hyrave mund t'i përmbushë pritjet për një kohë të shkurtër.

Administrimi i taksave dhe ngarkesave: Nga komunat kërkohet që sipas Udhëzimit Administrativ DPL/AQF 2001/1(2) të bëjnë modifikime në sistemin e tyre të taksave dhe ngarkesave. Situata në periudhën e menjëhershme të pasluftës ku komunat vendosen një bazë të gjerë taksash me pak vëmendje në rrethinën e favorshme për zhvillimin e bizneseve apo për politikë korrekte të të ardhurave, tashmë është diskutuar. Udhëzimi Administrativ 2001/1(2) gjithashtu kërkon nga komunat që të vënë taksa dhe ngarkesa të bazuara në parimin e kthimit të shpenzimeve dhe ofron një mbikëqyrje të dobishme në atë se çfarë ajo do të thotë në praktikë dhe se si një sistem i tillë duhet të dizajnohet. Udhëzimi i mësipërm kërkon nga komunat që t'ia paraqesin sistemin e rishikuar të taksave dhe ngarkesave DPL-së dhe AQF-së për rishikim dhe aprovim. Është e qartë se problemi nuk qëndron në zhvillimin e saj por në implementimin. Edhe pse komunat e filluan procesin e tyre të revizionimit të taksave dhe ngarkesave në shtator të vitit 2001, deri më tash vetëm gjysma e revizioneve të paraqitura në DPL dhe AQF janë aprovuar nga ana e tyre. Rëndësia e finalizimit të këtij procesi dhe implementimit të një sistemi të ri të taksave nuk mund të zgjatet shumë.

Element tepër i rëndësishëm i decentralizimit fiskal, por edhe i decentralizimit të përgjithshëm të pushtetit lokal është kostoja e decentralizimit. Në Kosovë, kjo çështje shpesh injorohet pa arsye, duke iu dhënë përparësi efekteve politike dhe etnike të decentralizimit. Njëra anë e problemit ka të bëjë me efikasitetin e tatimeve të cilat vlen në nivelin lokal, siç është rasti me tatimin në pronë. Përvojat e disa vendeve kanë treguar se kostoja e organizimit, administrimit dhe vjeljes së këtij tatimi nganjëherë i tejkalon efektet financiare të tij. Çështja tjetër ka të bëjë me zgjerimin e administratës lokale, si pasojë e decentralizimit, i cili do të bie drejtpërsëdrejti mbi barrë të tatimpaguesve, përmes tatimeve ose të taksave më të larta në nivel qendror apo lokal. Prandaj, decentralizimi duhet të zhvillohet në harmoni me potencialin dhe preferencat ekonomike të vendit, ndërsa autoritetet qendrore duhet të kenë informatat e plota mbi shpenzimet nëpër komuna si dhe sistemet e duhura për vlerësimin e cilësisë së tyre.

2.4. MENAXHIMI I BUXHETIT DHE TRANSPARENCA

Parakusht i rëndësishëm për ndërtimin e një sistemi të mirë të buxhetit dhe menaxhimin e tij efektiv është siguri i:

- strategjisë së përkufizuar mirë lidhur me prioritetet gjenerale dhe analizat e mira sektoriale
- fondeve për të implementuar ato plane
- institucioneve të afta dhe të përgjegjshme që këto fonde t'i transferojnë në shërbime cilësore
- menaxhimit të programeve dhe ekzekutimi i buxhetit bazuar në analizat dhe informatat mbi procesin e shpenzimit të fondeve

Ky është një proces që kërkon ndërtimin e praktikave transparente të menaxhimit të buxhetit dhe përgjegjësinë lidhur me vjeljen e të ardhurave buxhetore dhe shpenzimin e tyre. Duhet të merren vendime jo të lehta për prioritetet (vlerësim rigoroz, debat të gjerë, konkurrencë të kërkesave / projekteve të bazuara në strategjitë e mira sektoriale) dhe për këtë duhet edukuar publikun dhe duhet siguruar pjesëmarrjen e tij aktive në diskutimet lidhur me prioritetet. Kjo duhet të shpiente deri te aprovimi i një buxheti realist. Kjo duhet të shoqërohet me një sistem të monitorimit dhe vlerësimit, duke siguruar njëkohësisht përgjegjësi të lartë në menaxhim të buxhetit.

Në Kosovë ende nuk janë bërë hapat e nevojshëm fillestar për ndërtimin e një praktike të tillë. Diskutimet lidhur me buxhetin dhe praktikën e menaxhimit të tij nuk janë sa duhet transparente për publikun e nganjëherë edhe për institucionet më përgjegjëse siç është Parlamenti.

Shikuar në aspektin e përgjegjësisë dhe raportimit të brendshëm midis entiteteve buxhetore dhe MEF, ligji i ardhshëm mbi menaxhimin e financave publike siguron standarde që ofrojnë mundësinë e një raportimi të përgjegjshëm e transparent. Gjithashtu, me këtë ligj është zgjidhur mirë edhe revizioni i brendshëm. Megjithatë, në këtë proces hallkat sikur fillojnë të shpëputen kur është fjala për llogaridhënien ndaj tatimpaguesve, informimin e publikut dhe raportimin në Kuvend. Nuk është paraparë edhe obligimi i auditimit ekstern të buxhetit e që do të duhej konsideruar si një parakusht i transparencës dhe përgjegjësisë më të lehtë.

Niveli i informimit të opinionit mbi Buxhetin e Konsoliduar të Kosovës dhe buxhetet komunale është shumë i ulët. Anketa e 600 bizneseve private dëshmon se vetëm rreth 9% e respondentëve konsiderojnë se janë të informuar mirë mbi shpenzimet buxhetore, apo se vetëm rreth 5% janë të informuar se ku dhe si shpenzohen të ardhurat buxhetore nga tatimet e doganat.

Së këndejmi cikli/ procesi buxhetor dhe menaxhimi i tij duhet t'i kontribuojë ndërtimit të një koncepti mbi buxhetin nacional / kosovar, i cili kontribuon formulimin e pritjeve reale të opinionit nga qeveria dhe ngritjen e kulturës fiskale përgjithësisht. Për këtë duhet rritur vetëdijen e qytetarëve për përgjegjësinë si tatimpagues dhe njëkohësisht duhet ndërtuar politikën e transparencës dhe përgjegjësisë së menaxhuesve të buxhetit ndaj tatimpaguesve.

3. TË HYRAT BUXHETORE DHE KONSUMI BUXHETOR

3.1.PËRVOJAT E VENDEVE NË TRANZICION LIDHUR ME BUXHETIN

Ekonomitë në tranzicion po përballen me probleme të shumta të stabilizimit makroekonomik e veçmas me balancimin buxhetor si një nga sfidat më të vështira. Shkaktarët e shfaqjes së imbalancave buxhetore do të mund t'i gjejmë në të dy anët: të hyrave dhe të shpenzimeve.

Stadi i parë i reformimit në shumicën e vendeve në tranzicion karakterizohet me kolapsin e të hyrave buxhetore. Në shumicën e vendeve të Evropës Qendrore dhe Lindore kemi një rënie të konsiderueshme të profitit të ndërmarrjeve në pronësi shtetërore. Rënia e fitimit të ndërmarrjeve shtetërore çoi automatikisht në erodimin e bazës tatimore dhe në rënien e të hyrave. Në anën tjetër, njëkohësisht, paraqitet një rritje e konsiderueshme e shpenzimeve buxhetore, por vërehen edhe ndryshime në strukturën e tyre. Në këtë situatë, qeveritë nuk ishin aq efektive në zvogëlimin e shpenzimeve, së paku jo aq sa ishte rënia e të hyrave¹². Ndërkaq, praktikant tregojnë se zvogëlimi i shpenzimeve buxhetore mund të arrihet duke shpenzuar më pak (shkurtimi i buxheteve, heqja e programeve ose institucioneve shtetërore nga buxheti) ose nëpërmjet privatizimit të shërbimeve ose resurseve, të cilat më parë kanë qenë të financuara nga buxheti.

Në funksion të stabilizimit të buxheteve shtetërore, këto vende iu qasën reformimit të politikës fiskale dhe ridefinimit të rolit të shtetit në ekonomi. Ridefinimi i rolit të shtetit në ekonomi do të thotë gjithashtu edhe zvogëlimi i shpenzimeve buxhetore dhe përshtatja e strukturës së tyre modelit të ekonomisë së tregut¹³. Reforma e politikës fiskale do të përfshijë, në radhë të parë, reformimin e sistemit tatimor, i cili ishte i tejkualar për situatën e re të krijuar. Shumica prej këtyre vendeve u përpoqën që sistemet e tyre tatimore të jenë të ngjashme me ato të vendeve të zhvilluara. Disa nga këto vende kanë bërë një progres në këtë drejtim (Sllovenia, Çekia, Sllovakia, Polonia, Hungaria, Kroacia), duke e rritur aftësinë e vjeljes së tatimeve dhe kanë siguruar një pjesëmarrje relativisht të lartë të të hyrave në BPV. Por, disa vende që ende nuk e kanë kompletuar reformimin e sistemit tatimor dhe të administratës tatimore kanë pjesëmarrje të vogël të të hyrave në BPV dhe kjo pasqyron problemet që ato kanë për të mbledhur të hyrat, gjë që është shenjë e prezencës së lartë të ekonomisë informale, siç janë Rusia dhe ish-vendet e Bashkimit Sovjetik.

Në përpjekje për të mbajtur nën kontroll „eksplozionin“ e shpenzimeve, qeveritë e këtyre vendeve, në kuadër të programeve të tyre, ndërruan edhe prioritetet e konsumeve buxhetore. Rritet pjesëmarrja e arsimit dhe të shëndetësisë në konsumin buxhetor dhe, në shumicën e vendeve, edhe e përkujdesjes sociale. Kurse, në anën tjetër, do të bien subvencionet ndaj ndërmarrjeve shtetërore, po ashtu edhe shpenzimet për ushtri dhe polici. Me qëllim që të ruhen pagat e punonjësve në administratë, ekonomitë e këtyre

¹² Shih “What Tax reform is Needed for Fast Economic Development”, Nicholas Stern, CASE-CEU Working Papers Series

¹³ Progress With Fiskal Reform in Countries in Transition, IMF

vendeve do të orientohen në ruajtjen e konsumit rrjedhës, meqë kushtëzon zvogëlimin e dukshëm të investimeve publike.

Në vendet më të avancuara të tranzicionit (Kroacia, Çekia, Hungaria, Letonia, Polonia, Sllovakia, Sllovenia), pjesëmarrja e shpenzimeve buxhetore në BPV aktualisht është mbi 40 %, kurse tek vendet më pak të avancuara pjesëmarrja e shpenzimeve lëviz dukshëm, (nga 30% në 40% e kanë Estonia, Shqipëria, IRJM, kurse Bosnja dhe Hercegovina e ka këtë pjesëmarrje më të lartë, prej 52.7 %).

Sa i përket progresit të arritur në reformimin e buxheteve tek vendet në tranzicion dallohen qartë grupi i vendeve që kanë patur progres për anëtarësim në UE dhe grupi i vendeve të tjera. Vendet që kanë bërë progres për të hyrë në UE, në stadin e parë të reformimit, arritën balancim të shpejtë buxhetor. Por, në vitet e mëvonshme i ka përcjellë vazhdimisht deficitin buxhetor dhe përpjekjet për stabilizimin e tij (shih tabelën e mëposhtme). Sidoqoftë, është vlerësim i kohës së fundit se teoria moderne e financave publike ka lëshuar principin e balancit buxhetor dhe se deficitin buxhetor po merret gjithnjë e më shumë si një fenomen normal¹⁴. Politikat aktive fiskale janë drejtuar kah efektet ekonomike dhe sociale në fushën makroekonomike.

Një nga pozitat më të larta në agjendën e qeverive të këtyre vendeve tashmë e zënë programet për rritjen e efektivitetit të shpenzimeve buxhetore si dhe zvogëlimi i nivelit të përgjithshëm të tyre.¹⁵

Tabela 1: Deficiti buxhetor i disa vendeve të zgjedhura si % e BPV

Vendi/vitet	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Kroacia	-1	-2	-3.1	-7.8	-5.6	-6.4
Çekia	-0.3	-1.2	-1.5	-0.6	-3.2	-2.4
Estonia	-1.9	1.8	-0.2	-4.5	-1.1	0.3
Hungaria	-2.9	-6.6	-5.6	-2.5	-4.5	n.a
Latvia	-1.6	0.6	-0.7	-3.8	-3.3	n.a
Lituania	-4.6	-1.1	-5.4	-8.1	-2.9	n.a
Polonia	-3.3	-1.9	-1.8	-1.1	0	n.a
Sllovakia	-1.2	-4.8	-4.7	-3.4	-3.5	-4
Sllovenia	0.3	-1.1	-0.6	-0.7	-1.3	-1.3
Shqipëria	-12	-12.5	-10.4	-11.4	-9	-8.5
B & H	-52.2	-0.5	-7	-7	-5.5	n.a
Bullgaria	-10.3	-2.4	1	-0.9	-1	-0.9
IRJM	-0.6	-0.7	-1.7	0.2	2.5	-6.5
Rumania	-4.8	-5.3	-5.4	-3.6	-4	-3.2

Burimi: IMF Country Reports
EBRD Transition Report, 2001

¹⁴ Shih "Fiskal Burden in the Transition Economies", Dejan Runteovski - Bulletin/Ministry of Finance of Republic of Macedonia, 2002

¹⁵ Progress With Fiskal Reform in Countries in Transition, IMF

Në anën tjetër, grupi tjetër me ekonomi më pak të avancuara të tranzicionit, ende janë në fazën e stabilizimit fiskal, duke „luftuar“ për rritje të të hyrave, ndërsa theksi i reformimit fiskal të tyre ende qëndron në anën e të hyrave (për shembull Rusia dhe vendet e ish-Bashkimit Sovjetik). Te këto vende ende mbetet prioriteti i kompletimit të reformës së tyre tatimore, duke eliminuar përjashtimet dhe normat e shumta tatimore, duke zgjeruar bazën tatimore dhe duke zvogëluar nivelin shumë të lartë të ekonomisë informale, që mbetet jashtë buxhetit.

3.2.ECURIA E TË HYRAVE BUXHETORE

Politika fiskale e një vendi luan rol të rëndësishëm në rritjen ekonomike të tij. Kjo politikë, me komponentat kryesore të saj, determinon stabilitetin makroekonomik. Aktivitetet të cilat në Kosovë janë ndërmarrë në katër vitet e fundit në ndërtimin e politikës fiskale kanë dhënë efekte të rëndësishme në kuptimin e ngushtë fiskal, sepse janë arritur nivele mjaft të larta të të hyrave vetanake buxhetore, ndërsa këto politika, si një parakusht për sistem stabil, nuk kanë treguar efekte sa u përket performancave të rritjes ekonomike, që në këtë moment po bëhet çështje qenësore.

Sistemi tatimor në vendet e Evropës Qendrore, Lindore dhe ato të Baltikut në periudhën fillestare të tranzicionit u karakterizua me një rënie në pjesëmarrjen e të hyrave tatimore në BPV. Karakteristikë tjetër është ndryshimi në dinamikën dhe në pjesëmarrjen e tatimeve direkte ndaj atyre indirekte në strukturën e të hyrave tatimore.

Tabela 2: Të hyrat në raport me BPV në disa vende të zgjedhura

	Të hyrat buxhetore/BPV						Të hyrat nga tatimet/BPV	
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2001	2002
Kosova*	-	-	-	-	9.0	17.6	16.2	24.0
Shqipëria	18.3	16.9	20.3	21.3	22.4	23	19.4	-
IRJM	35.7	34.8	33.3	35.4	36.8	34.3	25.0	-
Kroacia	44.3	42.5	45.6	42.8	40.4	39.4	37.3	-
Sllovenia	42.7	42.1	43	43.7	42.8	43.3	39.5	-
Bullgaria	31.7	30.7	38	38.7	38.7	37.7	28.8	-
Polonia	43.2	41.8	40.7	41.1	39.7	n.a	33.1	-
Rumania	29	28.6	29.7	31.9	31.4	30.5	28.3	-
Sllovakia	43.7	41.4	39.2	40.6	38.2	35.6	30.2	-
Republika Çeke	40.3	39.7	38.6	39.1	39.3	39.5	36.2	-
Estonia	38.8	39.8	39.3	38.1	38.7	38.7	34.3	-
Lituania	29.6	32.6	32.7	32.1	30.3	n.a	28.4	-

Burimi: IMF, Country Reports

EBRD Transition Report 2001

*Fiskal Unit/Pillar 4, 3 Prill 2003.

Kryesisht është e pranishme një rënie e pjesëmarrjes së tatimeve direkte (tatimit në të ardhura personale dhe në fitim) si dhe të kontributeve për sigurim social në strukturën përbërëse të të hyrave tatimore. Karakteristike për të gjitha këto vende është rënia drastike e pjesëmarrjes së tatimit në fitim. Kjo rënie i atribuohet në veçanti rënies së performansës së ndërmarrjeve shtetërore, që ka çuar në kolapsin e fitimit të ndërmarrjes dhe rënien e bazës tatimore.

Disa nga këto vende, siç janë Kroacia, Polonia dhe Sllovakia karakterizohen me rënie nga normat e larta në ato më të ulëta, kurse në vendet tjera akoma vërehet një trend i ngritjes së ngadalshme dhe stabile të pjesëmarrjes së të hyrave buxhetore në brutoproductin vendor.

Përlllogaritjet, të cilat në Kosovë bëhen në raport me BPV, mund të jenë të kontestueshme për nga saktësia e plotë, meqenëse akoma kemi të bëjmë me përpjekje të kufizuara për të përcaktuar treguesit makroekonomikë dhe me bazë të pamjaftuar të të dhënave të qëndrueshme, sidomos për përcaktimin e vlerës reale, jo vetëm të brutoproductit vendor, por edhe të treguesve të tjerë makroekonomikë.

Vlen të theksohet se ka dallime mjaft të mëdha midis pjesëmarrjes së të hyrave të përgjithshme buxhetore dhe atyre nga tatimet në BPV sipas vendeve të ndryshme. Ky dallim është rrjedhojë e burimeve të tjera jashtëtatimore me të cilat mbulohet buxheti qendror, siç janë fitimet nga bankat nacionale, të ardhurat nga privatizimi, huatë publike dhe burimet tjera. Kosova në vitin 2001 ka patur pjesëmarrje të të hyrave të përgjithshme buxhetore në BPV prej 17.6%, ndërsa pjesëmarrja e tatimeve dhe taksave ka qenë 16.2%. Në vitin 2002 pjesëmarrja e buxhetit të përgjithshëm në BPV është ngritur në 25%, kurse pjesëmarrja e tatimeve dhe taksave në 24%. Një ndikim negativ në të ardhurat buxhetore ka ushtruar gjendja e ndërmarrjeve shoqërore, të cilat për shkak të vonesës së transformimit pronësor kanë kontribuar fare pak në buxhetin e Kosovës.

Krahasuar me grupshtetet, pozita e Kosovës sa i përket pjesëmarrjes së buxhetit të përgjithshëm dhe tatimeve e taksave në brutoproductin vendor në vitin 2000 duket si vijon:

Tabela 3: Struktura tatimore e vendeve industriale dhe tranzitore

Grupet e vendeve	Buxheti/BPV	Tatimet/BPV
Vendet e OECD	42.9	36.6
Unioni Evropian ¹⁶	45.2	39.4
CSB ¹⁷ (tranzicioni i hershëm)	40.8	35
CSB (tranzicioni i vonë)	37.7	33
CIS ¹⁸ (tranzicioni i	29.3	24.4

¹⁶ Austria, Belgjika, Danimarka, Finlanda, Franca, Gjermania, Greqia, Irlanda, Italia, Luksemburgu, Holanda, Portugalia, Spanja, Suedia, Britania e Madhe.

¹⁷ CSB (Evropa Qendrore dhe Juglindore dhe Baltiku): Shqipëria, Bosnja, Bullgaria, Kroacia, Republika Çeke, Estonia, Hungaria, Latvia, Lituania, Polonia, Rumania, Republika Sllovaqe, Sllovenia, Ish-federata Jugosllave.

hershëm)		
CIS (tranzicioni i vonë)	25.5	22.2
Kosova (2002)	25.0	24

Burimi: "Tax reform in Transition", Pradeep Mitra and Nicholas Stern,

WB Policy

Research Working Paper 2947, janar 2003

Për nga pjesëmarrja e të ardhurave në brutoproductin vendor udhëheqin vendet e Bashkimit Evropian. Nga vendet evropiane të tranzicionit të hershëm, me pjesëmarrje të lartë në BPV prijnë Sllovenia, Republika Çeke, Kroacia dhe Polonia. Kosova në vitin 2002 me pjesëmarrjen e të hyrave nga tatimet gjendet në nivelin në të cilin në vitin 2000 ishin ato vende të CIS, të cilat i përkasin tranzicionit të hershëm.

3.2.1.Struktura dhe dinamika e të hyrave buxhetore

Të hyrat buxhetore në Kosovë janë siguruar nga vetëfinancimi i buxhetit dhe nga donatorët. Burimet e brendshme të vetëfinancimit buxhetor në fillim ishin mjaft të thjeshta. Deri në muajin korrik të vitit 2001 në Kosovë aplikoheshin tatime, të cilat gati tërësisht binin mbi bizneset, siç ishte rasti me tatimin e paragjykuar, tatimin në shitje, tatimin në shërbime hoteliere dhe të pijeve, doganat dhe akcizat.

Tabela 4: Të hyrat e buxhetit të përgjithshëm qeveritar (milion €)

	Të hyrat tatimore				Indeksi i rritjes			
	2000	2001	2002	2003 pr.	2000	2001/2000	2002/2001	2003/2002
TË HYRAT	128.5	307.2	498	491.9	100	2.39	1.62	0.99
Të hyrat nga tatimet	121.5	287.5	437.4	439.2	100	2.37	1.52	1.00
Tatimet nga të ardhurat	6.3	32.9	45.2	52.6	100	5.22	1.37	1.16
Tatimi në fitim	0	0	6.1	15.7	100			2.57
Tatimi i paragjykuar	4.7	29.6	30.7	27	100	6.30	1.04	0.88
Tatimi në paga ¹⁹	0	0	8.4	9.9	100			1.18

¹⁸ CIS (Vendet që dolën nga ish-Bashkimi Sovjetik): Armenia, Azerbejxhani, Bellorusia, Gjeorgjia, Kazakistani, Republika e Kirgistanit, Moldavia, Federata Ruse, Taxhikistani, Ukraina, Uzbekistani, Turkmenistani.

¹⁹ Opinioni kosovar në fillim të këtij viti shprehu pakënaqësinë lidhur me ngritjen e paralajmëruar të tatimit në paga nga 10% sa ishte në vitin 2002 në 20%. Pas diskutimeve të zhvilluara me Qeverinë, UNMIK-un dhe misionin e FMN u arrit pëlqimi që shkalla e tatimit në paga të jetë si vijon: S'ka tatim për pagat deri 80 €; 5% tatim për pagat prej 80 deri 250 €; 10% tatim për pagat prej 250 deri 450 € dhe 20% tatim për pagat mbi 450 €. Ky ndryshim do të ketë si rrjedhojë humbjen e rreth 6 milionë €, e cila humbje parashihet të kompensohet nga tatimet tjera. Kjo do ta ndryshojë pjesëmarrjen e planifikuar të tatimit në paga në të hyrat buxhetore.

Tatimi në ushqime dhe pije	1.6	3.3	0.1	0	100	2.06	0.03	
Tatimi në konsum	82.9	206.7	322.2	327.3	100	2.49	1.56	1.02
TVSH	63.4	129.4	196.6	203.5	100	2.04	1.52	1.04
-Importe (përfshirë tatimin në shitje)	63.4	118.2	169	180.5	100	1.86	1.43	1.07
-Vendor	0	11.2	27.5	23	100		2.46	0.84
Akcizat	19.5	77.3	125.6	123.8	100	3.96	1.62	0.99
Doganat	32.3	47.9	70	59.3	100	1.48	1.46	0.85
Të ardhurat jotatimore	5.8	21.5	33.7	24.9	100	3.71	1.57	0.74
Të ardhurat e pushtetit lokal		15	19.8	27.8	100		1.32	1.40
Mospërputhjet	1.2	16.8	7.1		100	14.00	0.42	

Burimi: Përpunuar nga Fiskal UNIT/Pillar 4, 3 prill 2003

Në korrik të vitit 2001 u aplikua tatimi mbi vlerën e shtuar, i cili pati për efekt kalimin e një pjese të barrës tatimore mbi konsumatorët, duke zëvendësuar kështu tatimin në shitje dhe një pjesë të tatimit të paragjykuar dhe atij në shërbime hoteliere. Në shtator të vitit 2001 filloi së aplikuari në formën eksperimentale edhe tatimi mbi pronën, si tatim i cili u la në administrim të pushteteve lokale. Ndërkaq, në prill të vitit 2002 filloi aplikimi i tatimit në fitim dhe i tatimit në paga.

Të hyrat tatimore ngritjen më të madhe e kanë shënuar në vitin 2001, në të cilin vit ato i tejkaluan të hyrat vetanake për vitin 2000 për 2.39 herë. Po ashtu, edhe në vitin 2002 të hyrat ishin për 62% më të larta nga viti paraprak. Në vitin 2003 të hyrat nga burimet tatimore vlerësohen të jenë në nivelin e vitit 2002. Rritjen më të shpejtë e shënojnë akcizat dhe tatimi mbi vlerën e shtuar.

Po ashtu, ndër shpërputhjet, të cilat ngarkojnë situatën e tanishme buxhetore janë ato midis të hyrave të brendshme buxhetore dhe të hyrave të cilat vilen në kufi.

Tabela 5: Të hyrat e vjelura në kufi dhe të hyrat e brendshme

	2000	2001	2002	2003
Tatimi në fitim			1.4	3.6
Tatimi i paragjykuar	3.9	10.3	7	6.1
Tatimi në paga			1.9	2.3
TVSH i brendshëm		3.9	6.3	5.2
Tatimi në ushqime, pije	1.3	1.1		
Të hyrat vendore	5.2	15.3	16.6	17.2
TVSH në importe*	52.2	41.1	38.6	41.1
Akcizat	16	26.9	28.7	28.2

Doganat	26.6	16.7	16	13.5
Të hyrat e vjelura në kufi	94.8	84.7	83.4	82.8
Gjithsej	100	100	100	100

Burimi: Përpunuar nga Fiscal UNIT/Pillar 4, 3 prill 2003

* Për vitin 2000 dhe për gjashtëmujorin e parë të vitit 2001 nënkupton tatimin në shitje

Përkundër një trendi pozitiv të rënies nga viti në vit të pjesëmarrjes së të hyrave që mbliidhen në kufi në të mirë të hyrave të brendshme, raporti ekzistues është shumë i pavolitshëm. Një gjendje e tillë është pasojë, para së gjithash, e ngecjes në arkëtimin e tatimit mbi vlerën e shtuar në produktet dhe shërbimet të cilat prodhohen në Kosovë, e mosaplikimit të akcizave në disa produkte të brendshme, sidomos të duhanit dhe pijeve alkoolike, e ngecjes në aplikimin e tatimit në të ardhura të qytetarëve (deri më tani janë tatimuar vetëm pagat) dhe e pjesëmarrjes akoma shumë të vogël të tatimit në fitim. Një gjendje e tillë është konsekuencë edhe e vet sistemit të porsandërtuar të ri ekonomik, dhe jo vetëm e dështimeve në mbledhjen e tatimeve. Mirëpo, vazhdimi i mëtejme i një gjendjeje të tillë do të rrezikojë të hyrat buxhetore nga fakti se janë zvogëluar dukshëm të ardhurat nga donatorët, prandaj si rezultat i kësaj edhe i importeve për investime dhe rindërtim. Në anën tjetër, anketat flasin për tendencë të rënies së dukshme të importeve të përgjithshme, për shkak të rënies së qarkullimit tregtar dhe të rënies së fuqisë blerëse të popullatës²⁰.

Mosqëndrueshmëria e tillë e buxhetit rezulton edhe nga krahasimet me vendet tjera, siç shihet nga tabela vijuese:

Tabela 6: Struktura tatimore e grupshteteve

	Të hyrat nga tatimet	Llojet e tatimeve					
		Në të hyra, profit dhe kapital	Sig. Social	Në prodh. dhe shërbime vendore	Tatimet në tregtinë ndërkomb	Në pronë	Të tjera
Vendet e OECD	100	39.6	23.3	29.6	0.5	5.3	1.8
Unioni Evropian	100	36.0	26.6	31.3	0	3.9	2.2
CSB (tranzicioni i hershëm)	100	27.5	31.5	31.7	6.2	0.7	2.4
CSB (tranzicioni i vonë)	100	22.5	31.6	37.9	4.3	1.3	2.4
Kosova (2002)	100	3.3	-	13.3	83.4	-	-

Burimi: Dokumentet e Bankës Botërore (të dhënat për vitin 2000).

Në vendet e OECD në vitin 2000 të hyrat tatimore që vilen në kufi përbëjnë vetëm 0.5% të të hyrave të përgjithshme tatimore, ndërsa në vendet e Evropës Juglindore të tranzicionit të hershëm përbëjnë 6.2%, kundrejt Kosovës me 83.4%. Në vendet e

²⁰ Riinvest: Anketa me 600 NVM, dhjetor 2002.

zhvilluara pjesëmarrjen më të madhe e kanë tatimet në të hyra të qytetarëve, kurse në ato në tranzicion akoma dominojnë të hyrat nga tatimet në prodhime dhe shërbime vendore dhe në këtë aspekt Kosova është një shembull unik.

Struktura e pavolitshme e tatimeve vërehet edhe nga pjesëmarrja shumë e lartë e doganave në krijimin e të hyrave tatimore në Kosovë, prej 16.7% në vitin 2001 (16% në vitin 2000), kundrejt 9.4% në Shqipëri, 11.2% në Maqedoni, 3.5% në Rumani dhe 2.2% në Bullgari (2000)²¹. Ky nivel i lartë i tatimit doganor në Kosovë nuk e stimulon zhvillimin ekonomik, duke patur parasysh se po zbatohet normë doganore lineare prej 10% për të gjitha importet, si ato që shërbejnë për konsumin investiv ashtu edhe për ato për konsumin e gjerë. Me Programin e Qeverisë së Kosovës është paraparë zvogëlimi i normës doganore për importet e pajimeve të cilat shërbejnë për investime, mirëpo kjo masë akoma nuk është aplikuar. Po ashtu, nuk janë ndërmarrë hapa konkretë në reduktimin e normës doganore nga perspektiva e tregtisë së lirë me vendet në regjion, si një proces i integritimit me strukturat ekonomike dhe tregtare të Unionit Evropian.

Anketa e zhvilluar me bizneset²² ka treguar se vërejtjet e afaristëve kosovarë nuk kanë të bëjnë me llojin e tatimeve, por me vet nivelin e tyre. 68.7% e tyre janë deklaruar se doganat janë të larta dhe të papërbalueshme, 65.7% se akcizat janë të larta dhe të papërbalueshme dhe 58.1% se norma e TVSH-së është e lartë dhe e papërbalueshme. Sa i përket doganës dhe akcizës, ky opinion vazhdon të jetë identik që nga viti 2000. Në anën tjetër mbi 50% e NVM i konsiderojnë të përbalueshme tatimet direkte, siç janë tatimi në fitim, tatimi në paga dhe kontributet për pensione. Sa i përket TVSH-së, nga anketa e „Riinvestit“ rezulton se firmat besojnë se vetëm rreth 70% e këtij tatimi u kalkulohet konsumatorëve, ndërsa rreth 30% mbetet në ngarkesë të firmës.

3.2.2. Evazioni fiskal, ekonomia joformale dhe të hyrat buxhetore

Deri më tani në Kosovë nuk është bërë ndonjë hulumtim i veçantë lidhur me ndikimin e ekonomisë joformale dhe të evazionit fiskal në të ardhurat e firmave dhe në të hyrat buxhetore. Në hulumtimet e deritanishme të Institutit „Riinvest“ lidhur me çështje të caktuara të politikës fiskale, ndër faktorët kryesorë që determinojnë evazionin fiskal, midis tjerash, janë theksuar:

- mbulimi akoma jo i plotë i pikave kufitare dhe gjendja asimetrike e zbatimit të ngarkesave tatimore në kufi;
- njohja nga ana e UNMIK-ut e regjimit preferencial tregtar me IRJM dhe keqpërdorimi i certifikatave të origjinës së mallrave;
- niveli i lartë i normave tatimore (dhe doganore), sidomos mosrregullimi i nivelit adekuat të akcizave për mallrat që importohen dhe procedurat e importit të mallrave me akciza.

Evazioni fiskal gjenerohet edhe nga veprimet ilegale, siç janë ryshfeti, reketimet, plaçkitjet, si dhe nga aktivitetet ekonomike të paregjistruara që nuk kryejnë obligimet tatimore.

²¹ http://www.Worldbank.Org/wbi/attackingpoverty/events/Austria_1029DE.../albfiskalpolicy_Eng.ht

²² Riinvest, Anketa me 600 NVM, Prishtinë, dhjetor 2002

Përmasat dhe format e ekonomisë joformale (të përhimtë) dallojnë prej një vendi në vendin tjetër²³ dhe kjo varet nga kushtet e afarizmit dhe gjendja aktuale ekonomike dhe politike, si dhe nga niveli i zhvillimit dhe faza e tranzicionit në të cilën gjenden vendet e ndryshme. Disa nga këto janë karakteristike edhe për ekonominë kosovare, siç janë:

- importi jolegal;
- qarkullimi i parasë së gatshme jashtë kanaleve të qarkullimit të pagesave;
- mospagimi i tatimeve dhe detyrimeve të tjera;
- shfrytëzimi i ndërmarrjeve shoqërore dhe publike për qëllime private;
- kryerja e veprimtarive tregtare, ndërtimore, shërbyese etj. pa e regjistruar biznesin.

Sipas anketës lidhur me tregun e punës të realizuar me 1252 familje²⁴ vlerësohet se së paku 20% e të punësuarve në Kosovë u takojnë të punësuarve në tregun joformal. Po ashtu, nga kjo anketë rezultoi se rreth 34% e të punësuarve nuk paguajnë tatime në paga. Të dhënat e Njësisë Makroekonomike të Ministrisë së Ekonomisë dhe Financave²⁵ flasin se kohëve të fundit vërehet një rënie e vazhdueshme e përqindjes së ndërmarrjeve që paguajnë tatim. Pjesëmarrja e tatimpaguesve në numrin e përgjithshëm të bizneseve të regjistruara në fillim të vitit 2002 ka qenë 46% në krahasim me 33% në fund të vitit 2002. Derisa në fillim të vitit 2002 rreth 62% të ndërmarrjeve aktive²⁶ u janë nënshtruar obligimeve tatimore, në fund të vitit niveli i përmbushjes së obligimeve ka rënë në 43%. Nga anketa e Institutit “Riinvest” me 600 NVM del se rreth 38% e tyre cilësohen me gatishmëri të ulët të pagimit të tatimeve. Arsyet themelore të mospagimit të tatimit, sipas responentëve, qëndrojnë në normat e larta tatimore (28.7%), mungesën e kontrollit të duhur (27.8%) dhe mungesën e shprehisë tatimpaguese (24.8%), si dhe sepse të tjerët nuk paguajnë (18%).

Disa të dhëna të Fondit Monetar Ndërkombëtar flasin për pjesëmarrjen e lartë të ryshfetit në të ardhurat e firmave. Ja të dhënat për disa vende, me të cilat Kosova ka marrëdhënie intensive tregtare. Taksat mesatare të ryshfetit si përqindje e të ardhurave mesatare të firmave të këtyre vendeve në vitin 2002 ishte si vijon²⁷:

- Shqipëria	3.3
- Bosna e Hercegovina	0.9
- Bullgaria	1.9
- IRJM	0.8
- Sllovenia	0.8

Sipas anketës me NVM, rreth 21% e menaxherëve në Kosovë vlerësojnë se ryshfeti që kërkohet nga ata ua rrit shpenzimet e afarizmit. Po ashtu, flitet për një prezencë të lartë të korrupsionit, i cili vlerësohet se buron nga pagat e ulëta dhe mungesa e mekanizmave institucionale për luftimin e tij. Numri më i madh i bizneseve vlerëson se korrupsioni

²³ Pjesëmarrja e ekonomisë joformale²³ në BPV në EU është 15.5 (1995) në vendet e ish-Bashkimit Sovjetik 41.8, në Austri në vitin 2002 vlerësohet në 10.6%, ndërsa në Belgjikë 22%.

²⁴ Institutit “Riinvest”, Anketa: Tregu i punës dhe papunësia, dhjetor 2002

²⁵ Burimi: MEF, Monitori mujor makroekonomik, dhjetor 2002.

²⁶ Në fund të vitit 2002 ishin të evidentuara 53.986 entitete biznesi, prej të cilave nga MEF vlerësoheshin si aktive 40.485, ndërsa tatime paguanin 17.554 sosh.

²⁷ IMF: Country Report, no 03/64, mars 2003

ndihmon konkurrencën jolojale dhe krijon klimë të papërshatshme për biznes dhe investime të reja. Burimet e njëjta bëjnë me dije se rreth 40% të qarkullimit të parasë në të gatshme (cashit) kryhet jashtë institucioneve bankare.

Ndër faktorët të cilët ushqejnë ekonominë joformale tek ne mund të numërohen:

- lidhjet afariste me firmat e vendeve me ekonomi të lartë joformale;
- ndërtimi i pamjaftuar i sistemit të tregut dhe institucionet akoma joefikase ekonomike;
- recidivat e ekonomisë informale gjatë regjimit serb;
- sistemi i parrumbullakësuar fiskal dhe kontrolla e dobët tatimore;
- politikat e paqarta ekonomike ndaj sektorit privat;
- mungesa e plotë e transparencës dhe kontrollit në sektorin shoqëror dhe ndërmarrjeve publike;
- sistemi jotransparent i ndërtimit të politikave fiskale dhe komunikimi i vogël me opinionin dhe tatimpaguesit.

Pjesëmarrja mjaft e lartë e ekonomisë joformale tek ne si edhe e evazionit fiskal, krahas pjesëmarrjes së lartë të tatimeve indirekte, bën që një barrë tepër e lartë tatimore të koncentrohet në bizneset, të cilat ato i paguajnë rregullisht, duke i bërë gjithnjë e më pak konkurrent dhe të pabarabartë në një treg të deformuar me ata që nuk paguajnë tatime.

Nga çka u tha më lart mund të përfundohet:

- Është e qartë se të gjitha format e ekonomisë joformale drejtpërsëdrejti i dëmtojnë rëndë të hyrat buxhetore të Kosovës, komplikojnë ndërtimin e strukturës ekonomike të vendit, deformojnë tregun dhe konkurrencën dhe çojnë vendin në humbje financiare.
- Një pjesëmarrje e lartë e ekonomisë joformale destimulon investitorët e jashtëm në Kosovë dhe bën të koncentrohen detyrimet tatimore në një rreth të ngushtë tatimpaguesish të rregullt, të cilët janë të detyruar të bartin norma më të larta tatimore, si norma kompensuese të humbjes buxhetore.
- Zvogëlimi i përmasave të ekonomisë joformale është çështje urgjente.

3.2.3. Aspekte të transparencës dhe të administrimit të tatimeve

Rol tepër të rëndësishëm në formimin dhe ekzekutimin e buxhetit ka informimi i tatimpaguesve për politikat buxhetore dhe transparencën e buxhetit. Në anketën e fundit me NVM-të Instituti “Riinvest” ka hulumtuar opinionet e biznesit mbi dy çështje:

- çfarë njohurishë kanë ata lidhur me arsyet e mbledhjes së tatimeve, dhe
- sa janë ata të informuar lidhur me formimin dhe shpenzimin e buxheteve.

Tatimpaguesit historikisht kanë jetuar nën sistemet të cilat kanë dhënë shumë pak informata mbi qeverinë dhe përdorimin e buxheteve, kështu që në opinionin e gjerë mungojnë njohuritë mbi praktikat qeveritare.

Nga afaristët e anketuar niveli i informimit mbi politikat dhe shpenzimet e buxheteve vlerësohet i pamjaftueshëm. Konkretisht, 50.1% e tyre vlerësojnë se janë “pak” të informuar, kurse 40.9% e tyre se janë “aspak” të informuar lidhur me këtë. Këto mendime janë identike, sikurse te bizneset prodhuese, ashtu edhe te ato tregtare. Vlerësohet se një ndikim mjaft të keq në opinionin tatimpagues ka krijuar edhe situata rreth suficitit buxhetor të Kosovës, i cili për një kohë të gjatë nuk arriti të saktësohet. Gjithashtu edhe pozicioni - mospërputhjet e të të hyrave buxhetore- flet për mungesë të transparencës buxhetore. Këto mangësi duhet tejkaluar në funksion të efikasitetit buxhetor.

Zgjerimi i bazës tatimore, që nënkupton më shumë tatimpagues, ndërlidhet ngushtë me transparencën, thjeshtësinë dhe efikasitetin e sistemit tatimor. Është me rëndësi të ceket se pikërisht joefikasiteti i administratës tatimore dhe doganore, si dhe administrimi arbitrar paraqet një nga arsyet që pengon depërtimin e investitorëve të huaj. Prandaj, hapat e mëtejme në këtë drejtim mund të bëhen vetëm duke përmirësuar arkëtimet e tanishme të tatimeve dhe duke forcuar administratën tatimore, si nga aspekti numerik dhe cilësor, ashtu edhe të teknologjisë informative. Me këto probleme po ballafaqohen edhe vendet tjera²⁸.

Vlerësimet e Bankës Botërore janë se administrata tatimore dhe doganore në Kosovë ka shumë pak punonjës, krahasuar me ekonomitë e vendeve të tjera²⁹. Vlerësohet se për të zgjeruar bazën tatimore duhet të trajtohen dhe të zgjidhen vështirësitë praktike që lidhen me administratën e tatimeve. Duhet të punësohen dhe të kualifikohen më shumë punonjës të tatimeve dhe të zhvillohen më tej sistemet e menaxhimit të mbledhjes së të ardhurave. Administrata Tatimore Qendrore në Kosovë kryesisht është e re dhe e papërvajë. Në nivel lokal është trashëguar administrata e paraluftës, e cila është mjaft e burokratizuar dhe joinventive, për çka flet edhe shkalla shumë e ulët e vjeljes së tatimit në pronë. Përmirësimet në administrimin e taksave lidhen edhe me nevojën e uljes së kufirit të qarkullimit për TVSH në 25.000 €, të cilit paraprakisht duhet t'i paraprijë forcimi i kapacitetit të administratës.

Një administratë e dobët krijon një fushë veprimi të pabarabartë dhe nxit evazionin, që pastaj vështirë çrrënjëset. Në fund të këtij viti parashihet që Administrata Tatimore në Kosovë të numërojë 630 vetë, kurse ajo doganore do të punësojë 439 vetë, apo 10% më shumë nga viti 2002. Njëkohësisht me rritjen e numrit duhet të intensifikohen trajnimet për të rritur cilësinë e stafit. Kjo duhet të merret vetëm si një përpjekje për të përmirësuar kapacitetin dhe efikasitetin e Administratës Tatimore dhe asaj Doganore. Për më tepër, duhet përqendruar në përforcimin e kapaciteteve menaxhuese me qëllim të shpërndarjes së drejtë të barrës tatimore, e cila do të ngrisë gatishmërinë për pagim të tatimeve dhe do të kontribuojë në mobilizimin e të ardhurave.

²⁸ Në bisedat e zhvilluara në Ministrinë e Financave të Shqipërisë, u theksua se vështirësitë themelore të menaxhimit të tatimeve në këtë vend qëndrojnë në pamjaftueshmërinë e personelit (sidomos në administratën lokale) dhe në nevojën e informatizimit të të gjithë administratës tatimore (e cila tani numëron 1450 veta).

²⁹ Banka Botërore, Prioritetet e shpenzimeve publike afatmesme, raporti numër 24880, tetor 2002.

Ndërtimi i mëtejshëm i administratës tatimore tek ne ka nevojë të zhvillohet në drejtim të sigurimit të këtyre qëllimeve:

- ngritjes së efikasitetit të vjeljes së tatimeve dhe taksave;
- tejkalimit të burokratizmit dhe krijimit të klimës investuese;
- ndërtimit të partneritetit ndërmjet qeverisë, sektorit privat dhe shoqërisë civile me qëllim të kultivimit të kulturës tatimpaguese.

3.3. KONSUMI BUXHETOR

3.3.1. Entitetet buxhetore dhe evoluimi i tyre në periudhën 2000-2003

Për dallim nga vendet tjera, buxheti i Kosovës ndahet në tre grupe entitetesh:

- Institucionet e Vetëqeverisjes së Përkohshme (Presidenca, Kuvendi, Qeveria dhe Ministrinë);
- Të drejtat e rezervuara të PSSP dhe
- Transferet komunave (së bashku me të hyrat nga shpenzimet vetanake të komunave).

Në vitin 2000 rreth 75% e buxhetit u shpenzua për të mbuluar nevojat e arsimit, shëndetësisë, çështjeve sociale dhe shërbimeve publike. Pjesa tjetër e buxhetit u shfrytëzua për financimin e entiteteve, të cilat edhe tani janë e drejtë e rezervuar e PSSP. Në vitin 2001 si entitete të reja buxhetore paraqiten shpenzimet të cilat mbulohet nga të hyrat vetanake të komunave, të cilat që nga ky vit fillojnë një trend të rritjes.

Tabela 7: Pjesëmarrja e entiteteve buxhetore në konsumin buxhetor

	2000	2001	2002	2003 buxheti	2001- 2002 të pashpen 2003 totali	
Presidenca, Kuvendi, Qeveria dhe Ministrinë	75%	64%	42%	45%	32%	42%
Të drejtat e rezervuara të UNMIK-ut	25%	30%	36%	27%	57%	35%
Transferet komunave		5%	19%	22%	6%	18%
Shpenzimet e komunave nga të hyrat vetanake		1%	3%	6%	5%	5%
Gjithsej	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Burimi: Përpunuar nga të dhënat e MEF-it

Konsumi buxhetor i vitit 2003 do të arrijë 701.447 milionë euro, duke përfshirë 536 milionë të buxhetit të përgjithshëm qeveritar dhe mjetet e pashpenzuara të vitit 2001 dhe 2002 në shumë prej 184.6 milionë. Pjesëmarrja e të drejtave të rezervuara të PSSP, sipas kësaj, nuk do të jetë 27% sa është paraparë me buxhetin e sivjetëm por 35%, duke patur parasysh se sipas kësaj të drejte sivjet pretendohet të administrohen, jo 138.530.838 euro sa janë paraparë me buxhet, por 243.391.413 euro (duke përfshirë edhe 104.8 milionë

euro nga mjetet e pashpenzuara), pjesa më e madhe e së cilës parashihet të shfrytëzohet për AKM³⁰.

Një strukturë e tillë e menaxhimit të konsumit buxhetor është mjaft joracionale, prandaj është shumë e arsyeshme që ajo, krahas bartjes së funksioneve në organet vendore, të tejkalohet sa më shpejt.

Nga tabela vijuese shihet një trend i pavarësimit shumë të shpejtë të buxhetit të përgjithshëm të Kosovës nga donacionet buxhetore. Një pjesë e madhe e donacioneve të padestinuara u përcollën si teprica nga viti në vit, ndërkaq gjatë këtyre viteve nga autoritetet buxhetore nuk është bërë prerja e viteve fiskale.

Tabela 8: Pjesëmarrja e donacioneve në të ardhurat dhe në konsumin e përgjithshëm buxhetor (milion €)

	1999	2000	2001	2002	2003
Të hyrat e buxhetit të përgjithshëm	47	290	405	538	532
Vetanake	16	129	321	499	491
Donacionet buxhetore gjithsej	31	161	84	39	41
Donacionet e destinuar	5	31	36	27	29
Konsumi buxhetor	44	234	282	427	702
Donacionet/Të hyrat buxhetore	66.0%	55.5%	20.7%	7.2%	7.7%
Donacionet/Konsumi buxhetor	70.5%	68.8%	29.8%	9.1%	5.8%
Donacionet e destinuar/Konsumi buxhetor	11.4%	13.2%	12.8%	6.3%	4.1%

Burimi: MEF, Raporti Fiskal, mars 2003, Seminar i politikave ekonomike, 23 mars 2003

Pas vitit 2003 parashihet që i tërë konsumi buxhetor të mbështetet në të hyra vetanake. Përpos kësaj, Kosova gjatë kësaj periudhe ka shfrytëzuar një shumë të madhe të mjeteve të donatorëve të destinuar për Investime dhe Rindërtim Publik, bazuar në Programin e Rimëkëmbjes dhe Rindërtimit afatmesëm, i cili për periudhën 1999-2003 parashihte shumën prej 2.3 miliardë dollarë amerikanë.

3.3.2. Konsumi rrjedhës dhe kapital

Akoma nuk mund të flitet për përmasat reale të konsumit buxhetor në situatën kur Kosova aktualisht nuk mbulon shpenzimet kapitale, nuk shlyen borxhet e jashtme, ndërsa nuk administron me të gjitha shpenzimet buxhetore, sepse një pjesë e tyre është e drejtë e rezervuar e UNMIK-ut. Mometalisht, Kosova është e kursyer nga shpenzimet e funksionit të mbrojtjes (përfshirë mjetet për TMK), kurse skema pensionale vetëm sa ka filluar të realizohet. Kjo do të thotë se pjesëmarrja e konsumit të tanishëm buxhetor në BPV nuk mund të jetë pasqyrë e gjendjes në një situatë të funksionimit normal të

³⁰ Materiali punues: Buxheti i Kosovës

pushtetit të Kosovës. Mirëpo, edhe në këto rrethana konsumi i Buxhetit të Përgjithshëm në Kosovë shënoi një rritje mjaft të madhe që nga viti 2000.

Shikuar nga prizma e Buxhetit të Integruar të Kosovës (BIK), që përfshin buxhetin e konsoliduar dhe PIP (Programin e Investimeve dhe Rindërtimit Publik) konsumi buxhetor i Kosovës është si vijon:

Tabela 9. Konsumi rrjedhës dhe kapital i BIK si pjesëmarrje në BPV (milion euro)

Format e konsumit	2000	2001	2002	2003
Konsumi total	885.8	860.2	807.2	815.7
Konsumi rrjedhës	234.5	274.7	367.1	455.5
Konsumi kapital	651.3	585.5	440.1	360.2
BPV i vlerësuar	1.414	1.747	1.990	2.163
Konsumi total/BPV në %	62.6	49.2	40.6	37.7
Konsumi rrjedhës/BPV në %	16.6	15.7	18.4	21.1
Konsumi kapital/BPV në %	46	33.5	22.9	16.6

Burimi: Fiscal Unit/Pillar 4, 3 prill 2003

Pjesëmarrja e konsumit total të buxhetit të integruar në BPV sillet nga 62.6% në vitin 2000 në 40.6% në vitin 2002, kurse në vitin 2003 parashihet të jetë rreth 38%. Në këto trende ndikim vendimtar ka pasur rritja e të hyrave nga burimet vendore dhe investimet kapitale të bazuar në donacione. Ndërkaq, pjesëmarrja e konsumit rrjedhës të buxhetit në BPV është në nivel shumë më të ulët. Ajo sillet nga 16.6% në vitin 2000 në 19.1% në vitin 2002, sa përafërsisht parashihet të jetë edhe në vitin 2003. Ky nivel i konsumit është më i ulët krahasuar me vendet tjera në tranzicion dhe me vendet fqinje.

Shikuar nga prizma e Buxhetit të Përgjithshëm Qeveritar të Kosovës, konsumi publik në krahasim me vendet tjera duket si në figurën vijuese:

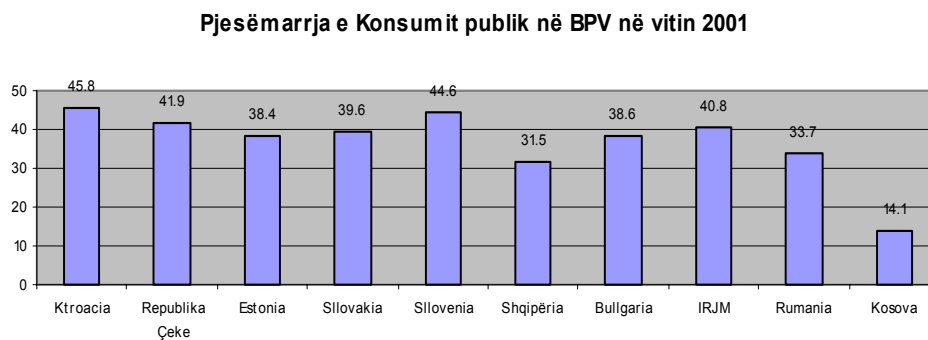


Figura 1: Pjesëmarrja e Konsumit Publik në BPV në vitin 2001

Burimi: IMF, Country reports

EBRD Transition Report 2001

Kosova: Fiscal Unit/Pillar 4 as of April 3, 2003

Pjesëmarrja e konsumit të Buxhetit të Përgjithshëm Qeveritar në BPV në vitin 2001 ishte 14.1%, në vitin 2002 arriti në 20.2%, ndërsa për vitin 2003 parashihet të jetë 23.9%. Këtu duhet theksuar se buxheti i Kosovës financohet kryesisht nga burimet vetanake dhe vetëm rreth 4% nga donacionet e jashtme, për dallim nga buxhetet e vendeve të tjera të cilat shfrytëzojnë burime të tjera dhe deficit mjaft të lartë buxhetor. Konsumi buxhetor në këto vite ishte nën nivelin e të hyrave buxhetore, duke shënuar kështu një suficit enorm për gjendjen dhe rrethanat tona.

Konsumi rrjedhës

Shpenzimet për paga dhe mëditje gjatë viteve që shkuan mbajnë një nivel konstant të pjesëmarrjes në BPV prej rreth 6.5 (në vitin 2002, 6.6%). Një trend ngritjeje e kanë shënuar shpenzimet për mallra dhe shërbime (shpenzimet materiale, udhëtimet, furnizimet me pajisje dhe inventar për organet e administratës), të cilat nga 5.1 në vitin 2000 kanë shtuar pjesëmarrjen në BPV në 7.7 në vitin 2002. Për subvencione dhe transfertat gjatë këtyre viteve janë ndarë mesatarisht rreth 4.7% të BPV.

Konsumi kapital (Programi i Investimeve të Rindërtimit Publik)

Nga rreth 1,676 milionë euro të shpenzuara për konsum kapital deri në fund të vitit 2002, rreth 1/3 e tyre është orientuar për shërbimet publike, ndërsa 1/5 për rindërtimin e shtëpive të shkatërruara nga lufta. Përmes këtyre investimeve janë ndihmuar po ashtu tregtia, industria, bujqësia, transporti, infrastruktura, arsimiti, shkenca, kultura, si dhe ndërtimi i institucioneve demokratike.

Tabela 10: PIP 1999- korrik 2002

	Kontraktu	
	Premtuar	ar Shpenzuar
		971,380.2
Shtetet (33 shtete) ³¹	1,050,262.91	3 784,117.46
Unioni Evropian dhe organizatat ndërkombëtare ³²	1,054,812.68	7 732,748.18
		148,433.1
Organizatrat Joqeveritare	148,955.38	4 143,296.52
		2,056,080. 1,660,162.1
Gjithsej donacione	2,254,030.97	44 6
Buxheti i Konsoliduar i Kosovës	46,089.73	34,374.41 28,172.78
		2,090,454. 1,688,334.9
II. Gjithsej PIP	2,300,120.70	85 4

Burimi: MEF: Kosova General Government 2003 Budget (16.04.2003 version intern punues)

Deri në fund të vitit të kaluar ishin garantuar rreth 91% e fondeve të premtuara për rindërtim, 82% ishin kontraktuar dhe 69% ishin shpenzuar. Shpenzimet në kontekstin e Programit për Investime dhe Rindërtim në vitin 2000 dhe 2001 ishin të barazvlershme me

³¹ Vetëm SHBA kanë siguruar rreth 12% ose rreth 230 milionë euro.

³² Nga të cilat Unioni Evropian merr pjesë me 37%, ose me 757 milionë euro.

rreth 50 për qind të BPV, kurse për vitin 2002 rreth 40% të BPV. Në vitin 2003 investimet publike parashihet të kenë përmasat e rreth 37 % të brutoproduktit vendor. Investimet të cilat janë bërë në Kosovë në kuadër të Programit të Investimeve Publike kanë rrjedhojë të vazhdueshme shpenzimesh për mirëmbajtjen e objekteve të ndërtuara dhe të rindërtuara për periudhën e ardhshme.

3.3.3. Konsumi buxhetor sipas kategorive ekonomike

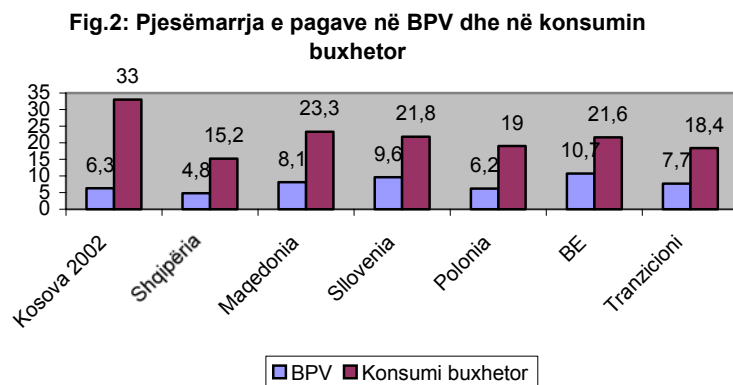
Pagat kanë tendencë të ulin pjesëmarrjen në konsumin buxhetor nga 42 % në vitin 2000 në 29% për qind në vitin 2003. Tendencë të uljes relative të pjesëmarrjes kanë edhe subvencionet dhe transferet, të cilat për periudhën e njëjtë zvogëlohen nga 33 për qind në 20 për qind. Në anën tjetër, vërehet një rritje e pjesëmarrjes së shpenzimeve kapitale, si kompensim i zvogëlimit të donacioneve nga jashtë.

Tabela 11. Konsumi buxhetor sipas kategorive ekonomike 2000-2003 (milion €)

	2000	2001	2002	2003
Pagat dhe mëditjet	85.30	107.30	131.4	148.40
Mallrat dhe shërbimet	49.65	66.60	121.3	153.25
Shpenzimet kapitale		6.60	62.1	80.20
Subvencionet dhe transfertat	67.45	65.20	87.5	104.60
Rezervat	1.00	0.10	0	30.45
TOTAL	203.40	245.80	402.3	516.90

Burimi: Përpunuar nga Fiskal Unit/Pillar 4, 3 prill 2003

Shpenzimet për paga dhe mëditje për vitin 2002 janë në masën 33 për qind të shpenzimeve të përgjithshme buxhetore të barazvlershme me 6.6 për qind të BPV. Në vendet e Unionit Evropian ato mesatarisht sillen në 10.7 për qind të BPV, respektivisht 21.8 për qind të konsumit të përgjithshëm buxhetor. Në krahasim me vendet tjera, Kosova është shumë lart me pjesëmarrjen e pagave në konsumin buxhetor, kurse në nivel më të ulët sa i përket pjesëmarrjes në BPV.



Burimi: Banka Botërore. Prioritetet e Shpenzimeve Publike Afatmesme, raporti numër 24880, tetor 2002

Në bazë të buxhetit të përgjithshëm të Kosovës për vitin 2003, sipas fondit të paraparë për paga dhe numrit që do të punësohet deri në fund të vitit, parashihet që pagat mesatare për fusha të caktuara të jenë si vijon:

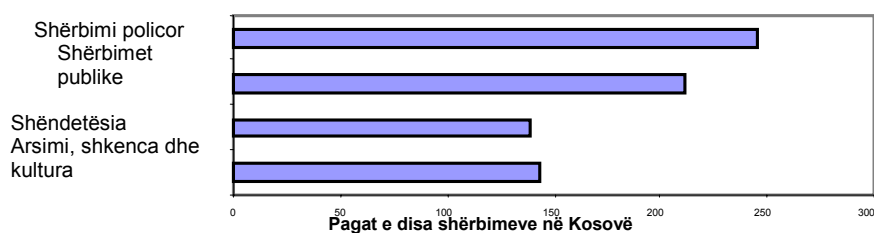


Figura 3: Pagat e disa shërbimeve në Kosovë
Burimi: Të dhënat nga Buxheti i Përgjithshëm i Kosovës për vitin 2003

Problem i veçantë është niveli shumë i ulët i pagave të punonjësve të shëndetësisë (mesatarisht 139 euro) dhe i punonjësve të arsimit (143 euro), nivel ky që mbetet i pandryshuar në krahasim me vitin 2002. Pagat mesatare shënojnë ngritje nga 152 euro në vitin 2002 në 162 euro në vitin 2003, përkatësisht për 6.6%.

Kosova po ballafaqohet me një strukturë shumë të pavolitshme të punësimit dhe me nivelin shumë të lartë të papunësisë. Niveli i papunësisë llogaritet të jetë 49%, kurse në kushtet kur përlllogariten të punësuarit sezonalë në bujqësi dhe punësimi informal papunësia do të jetë 39%. Në këto rrethana ka tendenca që ky problem të zbutet edhe përmes punësimit në sektorin buxhetor, sidomos në organet dhe organizatat qeveritare, por që, nga ana tjetër, do të bëjë presion për rritjen e mëtejme të shpenzimeve buxhetore. Në vitin 2002 në Kosovë llogaritet se ishin të punësuar rreth 430.000 vetë në sektorët privat, në sektorin e administruar nga AKM, në organizatat qeveritare, në bujqësi, duke llogaritur edhe rreth 20% si punësim joformal. Nga këta të punësuar, nga buxheti i konsoliduar i Kosovës u janë paguar pagat 65.187 punonjësve. Të punësuarit në ngarkesë të buxhetit përbëjnë 15.2% të punësimit të përgjithshëm. Punonjësit e arsimit përbëjnë 6.5% të numrit të përgjithshëm të të punësuarve, kurse ata të shëndetësisë 2.9%. Krahasuar me vendet e Evropës Qendrore dhe Juglindore, punësimi sipas sektorëve duket si vijon:

Tabela 12 : Punësimi publik si përqindje e punësimit të përgjithshëm

	Administrata			Pushteti	
	Qendrore	Arsimi	Shëndetësia	Policia	lokal
Kosova (2002)	3.1	6.5	2.9	1.3	1.3
CEE (Evropa Qendrore dhe Lindore)	0.9	2.9	2.1	0.6	0.9
ECA (Evropa Lindore&Azia)	1.3	3.3	2.4	1.4	1.3

Qendrore

Burimi: Banka Botërore (të dhënat për vitin 2000)

Riinvest (të dhënat për Kosovën- Raporti i tregut të punës)

Në raport me numrin e përgjithshëm të popullsisë punësimi në Kosovë në krahasim me mesataren e vendeve të Evropës Lindore dhe Azisë Qendrore duket si vijon:

Tabela 13: Punësimi publik si përqindje e numrit të popullsisë

	Administrata Qendrore	Arsi	Shëndetësia	Policia	Pushteti lokal
Kosova (2002)	0.67	1.41	0.63	0.27	0.27
CEE Evropa Qendrore dhe Lindore	0.45	1.43	1.04	0.31	0.45
ECA (Evropa Lindore dhe Azia qendrore)	0.61	1.58	1.15	0.61	0.68

Burimi: Banka Botërore (të dhënat për vitin 2000)

Riinvest (të dhënat për Kosovën- Raporti i tregut të punës)

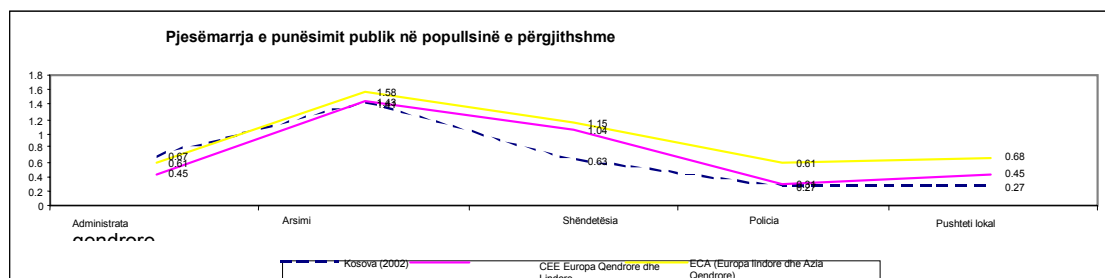


Figura 4: Pjesëmarrja e punësimit publik në popullatën e përgjithshme

Nga krahasimet e mësipërme del se pozita e punësimit publik në Kosovë në krahasim me vendet në tranzicion të Evropës Qendrore, Lindore dhe Azisë Qendrore është e pavolitshme sa i përket të punësuarve në arsim dhe në administratën qendrore.

Në rastin konkret këta tregues nuk shprehin nivelin e lartë të papunësisë së përgjithshme në Kosovë në krahasim me këto vende, nuk flasin për numrin shumë të madh të të rinjve që gjenden në procesin e arsimit (rreth 500.000 sish), numrin akoma të vogël të punëtorëve shëndetësorë për kokë banori dhe pushtetin lokal të padcentralizuar. Prandaj, për rrethanat e Kosovës do të ishte e paqëndrueshme që në bazë të këtyre treguesve të

konkludohet se niveli i të punësuarve në arsim dhe shëndetësi i ka tejkaluar objektivat e mbuluara nga buxheti³³.

Tabela 14: Punësimi sipas funksioneve dhe nivelit qeveritar

	Punësimi publik				Indeksi i punësimit			
	2000	2001	2002	2003pr*	2000	2001/2000	2002/2000	2003/2000
Qeverisja e përgjithshme e konsoliduar	56971	62409	65187	74928	100	1.10	1.04	1.15
Qeverisja qendrore	52082	57473	59741	69453	100	1.10	1.04	1.16
Kuvendet komunale	4889	4936	5446	5901	100	1.01	1.10	1.08
Qeverisja administrative e përgjithshme	18597	20351	24387	28568	100	1.09	1.20	1.17
Organet e Qeverisjes qendrore	10708	11457	13466	15870	100	1.07	1.18	1.18
Komunat	4889	4936	5446	5901	100	1.01	1.10	1.08
Shëndetësia	10582	13558	12630	13671	100	1.28	0.93	1.08
Arsimi	27792	28500	28170	32689	100	1.03	0.99	1.16
Policia	4475	3958	5475	6797	100	0.88	1.38	1.24

Burimi: Banka Botërore

* Buxheti për vitin 2003

Nga të dhënat e të punësuarve sipas funksioneve dhe niveleve qeveritare shihet qartë se rritje tepër të madhe të punësimit ka patur në organet e administratës qendrore. Në vitin 2003 në krahasim me vitin 2000 numri i të punësuarve do të jetë për 48% më i madh, kurse në krahasim me vitin 2001 për 38%. Të punësuarit në shëndetësi në këtë periudhë do të shënojnë rritje prej 29%, kurse ata në arsim prej 17%. Siç shihet edhe nga grafiku dhe tabela e mësipërme në krahasim me vendet e Evropës Qendrore, Lindore dhe Azisë Qendrore, numri i të punësuarve në administratën qendrore në Kosovë është mbimesatar, ndërsa në sektorët tjerë (arsimi, shëndetësia, etj.) nën mesataren e këtyre shteteve.

Tregues shumë më real është krahasimi i punësimit publik me numrin e popullsisë. Nga kjo faktikisht rezulton se Kosova gjendet në mesataren e këtyre vendeve sa i përket punësimit në administratën qendrore, kurse është nën këtë mesatare sa i përket arsimin, shëndetësisë, policisë dhe pushtetit lokal. Në bazë të kësaj duhet të rezultojë:

- Një politikë shumë e përmbajtur e punësimit në administratën qendrore qeveritare, duke e orientuar atë në ngritjen e cilësisë së personelit e jo të numrit të tyre;
- Ndjekja e politikës së punësimit në arsim, shëndetësi, organe të rendit dhe administratë lokale në raport me rritjen e BPV dhe të shtimit ekonomik.

Mallrat dhe shërbimet përfshijnë 30 % të konsumit buxhetor dhe 6.1% të BPV, kundrejt mesatares së vendeve në tranzicion prej 18.5 të konsumit buxhetor dhe 7.7 të BPV, ose mesatares së Unionit Evropian prej 19.5 të konsumit buxhetor dhe 9.6 të BPV.

³³ Banka Botërore: Raporti no 24880, fq 34, tetor 2002.

Shpenzimet kapitale të buxhetit të përgjithshëm në vitin 2002 përfshijnë 15 % të buxhetit dhe 3.1 % të BPV, në krahasim me 11 % të buxhetit dhe 4.5 për qind të BPV si mesatare e vendeve në tranzicion ose 8.2 respektivisht 4 % të mesatares në Bashkimin Evropian. Mirëpo, shpenzimet kapitale në të ardhmen parashihet se duhet të rriten shumë shpejt. Nga Banka Botërore llogaritet se do të nevojiten për çdo vit nga 85 milionë euro vetëm për kostot e mirëmbajtjes së objekteve të ndërtuara nga donatorët. Mbulimi i këtyre nevojave në këtë gjendje ekonomike nuk mund të pritet nga konsumi i buxhetit ekzistues pa rrezikuar funksionet tjera vitale. Prandaj, si alternativë e mundshme duhet të shqyrtohet shfrytëzimi i një pjese të mjeteve nga privatizimi, i cili do të destinohet për këto qëllime.

Kostoja oportune e investimeve të donatorëve është shumë e rëndësishme, prandaj duhet të shihet me kujdes në zgjidhjet alternative të investimeve të ardhshme.

Subvencionet dhe transferet përfshijnë 22 % të buxhetit dhe 4.4 % të BPV në vitin 2002. Ato janë shumë më të larta në krahasim me mesataren e vendeve në tranzicion (4.8 të buxhetit dhe 2 % të BPV) ose të Unionit Evropian (3 % të buxhetit dhe 1.5 % të BPV). Këto subvencione janë dhënë kryesisht për KEK-un, kompleksin Trepça, ngrohjen qendrore etj. Një pjesë e mirë e këtyre subvencioneve mbulon të metat subjektive dhe organizative të këtyre organizatave, që sidomos kanë të bëjnë me arkëtimin në nivel shumë të ulët të borxheve nga konsumatorët, shfrytëzimin e fondeve pa nikoqirllëk dhe me politikat e dobëta të mirëmbajtjes kapitale. Këto shpenzime sipas të gjitha standardeve janë tepër të larta dhe të paqendrueshme, prandaj imponohet nevoja e korrigjimit radikal të këtyre politikave në të ardhmen.

3.3.4. Konsumi buxhetor sipas funksioneve

Arsimi, shëndetësia dhe përkujdesja sociale në vitin 2002 kanë një pjesëmarrje prej 50.3% në shpenzimet e përgjithshme buxhetore të barazvlershme me 10.2% të BPV.

Tabela 15: Konsumi buxhetor sipas funksioneve

	2002	2003	2004	2005
Arsimi	77741	80465	81660	85273
Shëndetësia	57657	59639	56974	59895
Përkujdesja sociale	66797	82600	109015	108857
Rendi publik dhe siguria	48647	63044	65440	64381
Çeshtjet ekonomike	30601	48363	51733	72704
Shpenzimet tjera qeveritare	120631	182748	152702	165381
Gjithsej	402074	516859	517524	556491
Rritja mesatare		28.50%	0.10%	7.50%

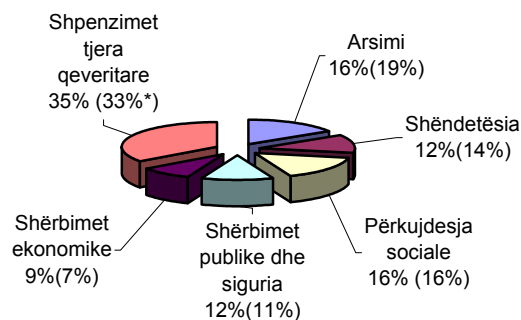
Bruimi: MEF Kosova General Government 2003 Budget (16.04.2003 version punues intern)

Konsumi për arsim përfshin transfertet për arsim fillor dhe të mesëm në komuna, që përbëjnë mbi $\frac{3}{4}$ e këtij konsumi, shpenzimet për Universitetin, Qendrën e Studentëve, institutet, shkollat speciale, bibliotekën kombëtare, trajnimin e arsimtarëve etj. Konsumi për arsim në vitin 2002 kishte pjesëmarrje prej 3.9 % në BPV, në vitin 2003 do të jetë 3.7%.

Shpenzimet e shëndetësisë përfshijnë transferet për shëndetin primar (28% të totalit të konsumit për shëndetësi) si dhe shpenzimet për nevojat e klinikave universitare, spitaleve regjionale, instituteve për shëndetin publik, programit farmaceutik, programit shëndetësor të minoriteteve etj. Për vitin 2003 ky sektor do të marrë pjesë me 11.5% në shpenzime të përgjithshme buxhetore dhe me 2.8% në BPV.

Në përkujdesjen sociale, vetëm pensionet bazë për rreth 100.000 persona me nga 35 € marrin pjesë me 55%, (ose 2.09% të BPV), ndërsa asistenca sociale me 35% (1.3% e BPV). Gjithsej ky sektor merr pjesë në konsumin e përgjithshëm në vitin 2003 me 16%, kurse në BPV me 3.8%.

Figura 5: Buxheti i Përgjithshëm Qeveritar i Kosovës sipas funksioneve



* vlerat në kllapa tregojnë pjesëmarrjen në vitin 2002

Projeksionet e MEF flasin për orientimet e zvogëlimit të pjesëmarrjes së këtyre fushave deri në vitin 2005 për 5%, i cili zvogëlim do të prekë arsimin dhe shëndetësinë, kurse relativisht do të përmirësohet pozita e përkujdesjes sociale.

Rendi publik dhe siguria sikurse në vitin 2002 ashtu edhe në këtë vit parashihet të marrë pjesë me rreth 12% në konsumin e përgjithshëm buxhetor, ndërsa do të rrisë pjesëmarrjen në BPV nga 2.4 në 2.9 për qind. Është këtu fjala për shpenzimet për Shërbimin Policor, për gjyqet dhe judikaturën dhe institucionet korrektuese.

Në sektorin e çështjeve ekonomike renditen konsumet që përfshijnë Ministrinë e Transporteve dhe Komunikacionit, Ministrinë e Bujqësisë, Ministrinë e Tregtisë dhe Industrisë dhe operimet e Agjencionit Kosovar të Mirëbesimit. Për vitin 2002 ishin këto 7.6% e konsumit total buxhetor dhe 1.5% e BPV, ndërsa për këtë vit bërëjnë 9.4% të konsumit të përgjithshëm të paraparë dhe 2.2 % të BPV.

Në shpenzimet tjera qeveritare hyjnë shpenzimet e pasistemuara në sektoret e mësipërme, siç janë ato për Kuvendin, Presidencën, Kryeministrinë, Ministrinë e Financave, Ministrinë e Shërbimeve Publike, Ministrinë e Ambientit, doganat, organizatat tjera publike dhe shpenzimet tjera që janë e drejtë e rezervuar e PSPP (jashtë shpenzimeve për rendin publik dhe sigurinë). Janë këto 35% e shpenzimeve të tërësishme buxhetore për vitin 2002.

Struktura e këtyre shpenzimeve do të kuptohet më lehtë, në qoftë se ajo integrohet dhe krahasohet me shpenzimet identike të vendeve të tjera apo të grupeve të ndryshme të tyre. Në këtë rast ne do të krahasojmë konsumin e buxhetit të përgjithshëm qeveritar të Kosovës për vitin 2002 me konsumin buxhetor të vendeve të OECD-së, të vendeve në tranzicion të Evropës Qendrore dhe Juglindore dhe të vendeve në tranzicion, të pavarësuara nga ish-Bashkimi Sovjetik (të dhënat për këto vende janë për vitin 2000).

Tabela 16 : Struktura funksionale e konsumit publik.

Vendet	GDP per capita (PPP US\$)	Konsumi Total		Arsimi		Shëndetësia		Mirëq. Sociale		R.publik, siguria	
		BPV	Buxhet	BPV	Buxhet	BPV	Buxhet	BPV	Buxhet	BPV	Buxhet
OECD	\$26,200	42.4	100	5.3	12.5	5.4	12.7	15.6	36.7	1.2	2.7
CSB	\$9,300	41.9	100	4.8	11.6	5.2	12.3	14.0	33.3	2.3	5.5
CIS	\$3,850	29.1	100	4.3	14.9	2.2	7.6	7.8	26.9	1.5	5.1
Kosova*	€ 1,050	20.2	100	3.9	19.3	2.9	14.3	3.4	16.6	2.4	12.1

Burimi: GFS, IMF staff reports (World Bank Policy Research Working Paper 2946, January 2003

* Kosova 2002

Siç vërehet nga të dhënat e mësipërme, Kosova për nga pjesëmarrja e lartë e shpenzimeve për rendin dhe sigurinë publike dallon shumë nga vendet tjera, qofshin ato të zhvilluara apo në tranzicion. Po ashtu, ajo është në disproporcion të lartë edhe për nga pjesëmarrja shumë e ulët e shpenzimeve për mirëqenie sociale. Natyrisht se kjo pjesëmarrje e ulët i referohet mungesës së instrumenteve elementare të sigurimit social, nivelit shumë të ulët të pensioneve bazë dhe të asistencës sociale dhe mosaplikimit të asistencës për të papunësuarit³⁴. Është interesante se një standard shumë të pavoritshëm krahasues në shëndetësi e kanë si Kosova ashtu edhe vendet e CIS. Edhe pozita e arsimit kosovar në vitin 2003 do të jetë e ngjashme me atë të vendeve më të prapambetura në tranzicion.

³⁴ Në bisedat e zhvilluara me Ministrinë e Punës dhe Mirëqenies Sociale, në kuadër të përgatitjes së këtij raporti, nga ministri janë paralajmëruar iniciativat për sigurimin e një asistencë për ata që paraqiten për të kërkuar punë. Po ashtu, janë shprehur preokupimet për problemet e mëdha sociale me të cilat momentalisht ballafaqohet kjo ministri.

4. RELACIONET MAKROEKONOMIKE TË BUXHETIT

Aktualisht situata socio-ekonomike në Kosovës ballafaqohet me nivel shumë të lartë të papunësisë, varësi të madhe të ekonomisë dhe konsumit nga importi, rënie të inflacionit (dhe stabilizim të çmimeve), zvogëlim të donacioneve dhe të prezencës së organizatave qeveritare dhe joqeveritare në Kosovë dhe me ngecjen e privatizimit. Në këtë situatë shtrohet nevoja për cilësimin e politikës fiskale dhe relacionit të saj me problemet makroekonomike. Inflacioni shumë i ulët me tendencë kah deflacioni nominalisht do t'i zvogëlojë të hyrat buxhetore. Rënia e donacioneve nga jashtë dhe e numrit të ndërkombëtareve në Kosovë do të zvogëlojë importin, konsumin investiv dhe konsumin e përgjithshëm, prandaj edhe të hyrat tatimore mbi këtë konsum. Vonesa e privatizimit i ka sjellur ndërmarrjet shoqërore në pozitë edhe më të pavolitshme sa i përket funksionimit të tyre dhe përmbushjes së detyrimeve tatimore, ndërsa procesi i zhvillimit të sektorit privat tregon shenja të ngecjes. Është i mirënjohur fakti se mungon një strategji e përgjithshme e zhvillimit ekonomik të Kosovës.

Deri tani theksi i politikës buxhetore ka qenë në përballimin e nevojave emergjente përmes të ardhurave nga tatimet, kurse tani vëmendja duhet të përqendrohet edhe në nxitësit e rritjes ekonomike, siç janë:

- Niveli i investimeve dhe pjesëmarrja në BPV,
- Niveli i kursimeve dhe pjesëmarrja në BPV,
- Kapitali njerëzor dhe lidhjet e tij me shëndetësinë dhe arsimin,
- Infrastruktura,

- Stabiliteti politik dhe
- Stabiliteti makroekonomik.

Brutoprodukti vendor

Brutoprodukti vendor i Kosovës për kokë banori në vitin 2002 është vlerësuar të jetë rreth 1000 €. Mirëpo siç shihet nga tabela e paraqitur, nuk ekziston ndonjë vlerësim i përafërt unik mbi lartësinë e brutoproduktit të përgjithshëm vendor, andaj rrjedhimisht edhe të atij për kokë banori. Misioni i FMN në raportin e muajit shkurt vlersëson se “për momentin statistikat për të ardhurat kombëtare nga NjME janë sajuar kryesisht mbi baza të hulumtimeve të kufizuara dhe provat anekdotike mbi vlerat përkatëse makroekonomike, kurse stafi i FMN vlerëson projeksionet, gjë që nuk është adekuate për të siguruar një bazë për analiza makroekonomike”. Kjo është pasojë e mungesës së bazës së qëndrueshme dhe të mjaftueshme të të dhënave, mbi të cilën do të ekzaminohet ky tregues shumë i rëndësishëm makroekonomik. Në këto rrethana, analizat tona i kemi bazuar në vlerësimet e Bankës Botërore mbi këtë tregues.

Vlerësimet e Brutoproduktit vendor (milion €)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Banka Botërore*	1414	1747	1990	2163	2339	2530
MEF**		1757	1992	2197	2364	2545
MEF***	1353	1629	1714	1712	1768	1857

*Banka Botërore “Prioritetet e Shpenzimeve Publike Afatmesme”, tetor 2002

**Departamenti i Politikave Ekonomike: Materiale të përgatitura nga Departamenti i Politikave Ekonomike, tetor 2002

*** Janusz Szvrmer dhe Magdalena Tomczvska, March 24, 2003

Në zhv. kryesore kanë të bëjnë me sigurimin e stabilitetit makroekonomik dhe me qëndrueshmërinë e shërbimeve publike mbi bazën e efikasitetit. Sfidat

Në këtë aspekt problem i veçantë dhe rrethanë vështirësuese paraqitet fakti se nuk ka analiza se çfarë është ndikimi i strukturës ekzistuese fiskale në situatën makroekonomike në një afat të shkurtër dhe afat më të gjatë, fakti se mungon strategjia e zhvillimit dhe prioritetet e definuara qartë në aspektin e zhvillimit dhe konsumit buxhetor.

Në këtë aspekt sfidat më të mëdha janë:

- a. Çfarë relacioni reciprok ekziston midis BPV, buxhetit dhe rritjes ekonomike;
- b. Ballafaqimi me suficitin;
- c. Përkufizimi i prioriteteve të konsumit buxhetor që imponojnë zgjidhje të vështira në kushtet e mungesës së resurseve;

Banka Botërore në dokumentin mbi Prioritetet e Shpenzimeve Publike Afatmesme (tetor 2002), ndër të tjera, parasheh këto ecuri ekonomike dhe buxhetore në Kosovë:

- Në periudhën 2003-2005 parashihet një rritje mesatare e BPV prej 5%. Kjo rritje do të bëhet në supozimet e rritjes së fuqishme të sektorit privat, të rënies së inflacionit nga 10% në vitin 2001 në 3% në vitin 2005 dhe në remitancat e vazhdueshme nga të punësuarit jashtë vendit.
- Të hyrat vendore fiskale vlerësohet se në vitin 2005 do të arrijnë rreth 23% të BPV, në raport me 9% sa ishin në vitin 2000.
- Shpenzimet publike në vitin 2005 do të përfshinin 30% të BPV, prej të cilave 1/3 do të mbulonte investimet publike, kurse 2/3 shpenzimet korrente. Kjo do të ishte e mundur, për arsye se në këtë periudhë një numër funksionesh, të cilat zakonisht kërkojnë financimin e buxhetit, mbulohen nga burimet alternative të financimit, për shkak të prezencës së KFOR-it dhe të UNMIK-ut.
- Nevojat për investime publike (sipas skenarit të rritjes prej 5%) vlerësohen të bien

4.1.RELACIONI MIDIS BPV, BUXHETIT DHE RRIJTJES EKONOMIKE

Në rrethanat e papunësisë enorme e cila mbizotëron në Kosovë, nivelit të ulët të BPV, performansës së ulët të ndërmarrjeve shoqërore dhe atyre publike, ndryshimi i strukturës tatimore ndërlidhet me masat të cilat duhet të ndërmerren në zhvillimin më të shpejtuar ekonomik. Prandaj, politika tatimore duhet të modelohet në formën, në të cilën do të stimulojë bizneset dhe punësimin. Sistemi tatimor, para së gjithash, duhet të krijojë një balans të drejtë midis ofertës dhe kërkesës së produkteve dhe shërbimeve në treg, në mënyrë që të bëjë alokimin e drejtë të burimeve dhe të sigurojë efikasitetin ekonomik. Në situatën tonë kjo nuk është lehtë të arrihet për shkak të nivelit të ulët të zhvillimit ekonomik, shkallës së lartë të varfërisë (rreth 50% e popullsisë jeton në kufirin e varfërisë), prandaj kërkohet një qasje shumë e kujdesshme në mënyrë që tatimet ta arrijnë funksionin e tyre për ndërtimin e një infrastrukture të domosdoshme publike, si parakusht për rritjen ekonomike, por edhe ta kryejnë funksionin e tyre në rishpërndarjen e të ardhurave për të siguruar një drejtësi të nevojshme sociale.

Misioni i FMN në janar të këtij viti vlerësoi se niveli i pjesëmarrjes së tatimeve në BPV (i vlerësuar prej 22%) është i krahasueshëm me ato të vendeve të tjera me nivele të ngjashme të të ardhurave. Duke vlerësuar problemin e pragut të varfërisë, Misioni konstaton se vendet e varfëra do të kishin pjesëmarrje më të ulët të tatimeve në krahasim me ato më të pasura. Prandaj, të ardhurat nga tatimet duhet lidhur me rritjen e BPV. Tatimet do të kishin një dinamikë më të shpejtë të rritjes nga vet rritja reale e BPV.

Nga anketimi i opinionit të biznesit (600 NVM) rezulton se për rritjen e arkëtimit të tatimeve, bizneseve iu përgjigjen këto masa:

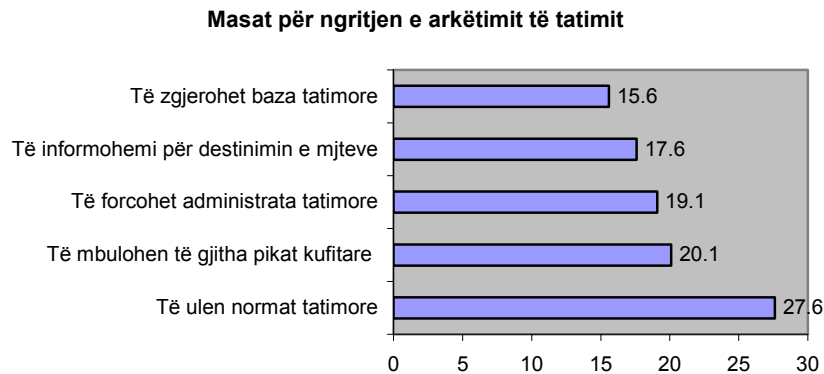


Figura 6: Masat për ngritjen e arkëtimit të tatimit

Nga përgjigjja e respondentëve rezulton se normat e larta tatimore janë bërë pengesë serioze e zhvillimit të sektorit privat, edhe ashtu mjaft të pakonsoliduar tek ne. Në qoftë se trajtohen tatimi në fitim, tatimi i paragjykuar, akcizat, doganat dhe një pjesë e TVSH-së, të cilën, sipas deklaratimit të bizneseve, nuk arrijnë t'ua përllogarisin konsumatorëve për shkak të moselasticitetit të kërkesës (rreth 30% e TVSH-së), atëherë rezulton se në vitin 2003 rreth 64% e barrës tatimore do të bie mbi bizneset. Në Shqipëri kjo në vitin 2001 ishte rreth 30%, kurse në Poloni në vitin 2002 ishte rreth 20%.

Në vitin 2002 dhe në këtë vit pjesëmarrja e të hyrave tatimore në BPV është rreth 25%. E gjithë kjo flet se duhet të korrigjohen politikat tatimore në drejtim të përshtatjes së normave tatimore nivelit shumë të ulët zhvillimor dhe të BPV-së, duke bërë zgjerimin e bazës tatimore, përkatësisht përfshirjen më të gjerë të obliguesve tatimorë. Një qasje e tillë do të kurajojë ngushtimin e ekonomisë joformale, uljen e evazionit fiskal funksionimin e tregut dhe krijimin e barazisë në treg.

4.1.1. Buxheti i integruar i Kosovës

Pjesëmarrja e buxhetit të integruar në BPV nga viti në vit ka shënuar rënie. Kjo pjesëmarrje parashihet të bie nga 62.6% sa ishte në vitin 2000, në 30% në vitin 2005. Krahas kësaj, po ndodhin transformime cilësore. Përderisa në vitin 2000 donacionet merrnin pjesë në BPV me 45%, kurse konsumi i brendshëm buxhetor me 14%, në vitin 2005 parashihet që konsumi i brendshëm buxhetor të marrë pjesë me 22.5% kundrejt donacioneve të jashtme, me 7.5%.

Tabela 17: Pjesëmarrja e konsumit dhe të hyrave në BPV (në %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Konsumi i buxhetit të integruar*	59	46	42	37	32	30

Të hyrat vendore**	9	18	25	24	23.1%	21.8
Konsumi i Përgjithshëm						
Buxhetor*	14	15	21	23.9	22.5	22.5
BPV	100	100	100	100	100	100

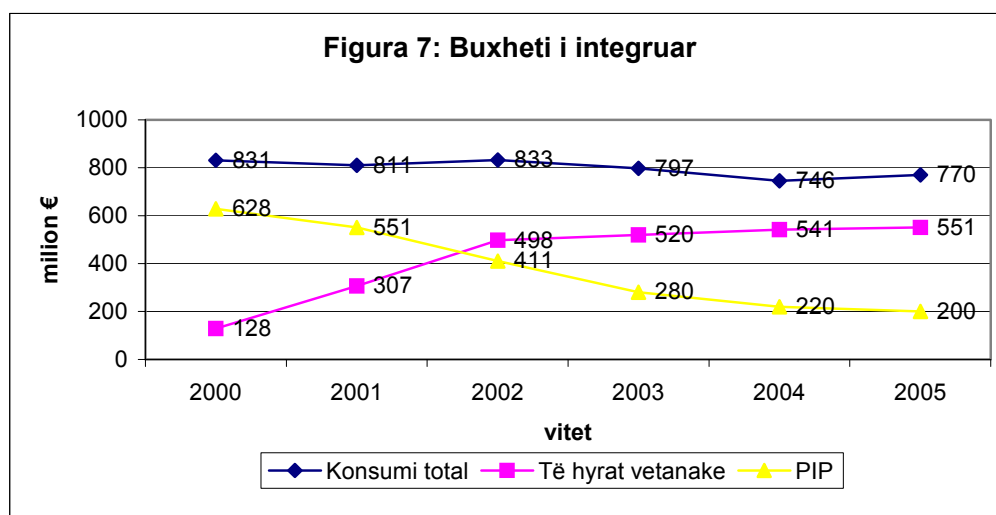
Burimi: *Të dhënat e Bankës Botërore

** Kosova-macro&fiskal, Janusz Szymazer and Magdalena Tomczynska, march 2004

(Refer.10/2003, 26.03.2003)

Mjetet e donatorëve do të paraqesin burim shumë të rëndësishëm edhe gjatë kësaj periudhe për përmbushjen e nevojave të investimeve publike. Pjesëmarrja e burimeve vetanake në Buxhetin e Integruar do të rritet nga 15.5% sa ishte në vitin 2000 në 65.2% në vitin 2003, përkatësisht në 71.6% në vitin 2005.

Relacionet midis Buxhetit të integruar, të hyrave të brendshme buxhetore dhe varshmërisë nga donacionet për realizimin e PIP (Programit të Investimeve Publike) shihet në grafikun në vijim.

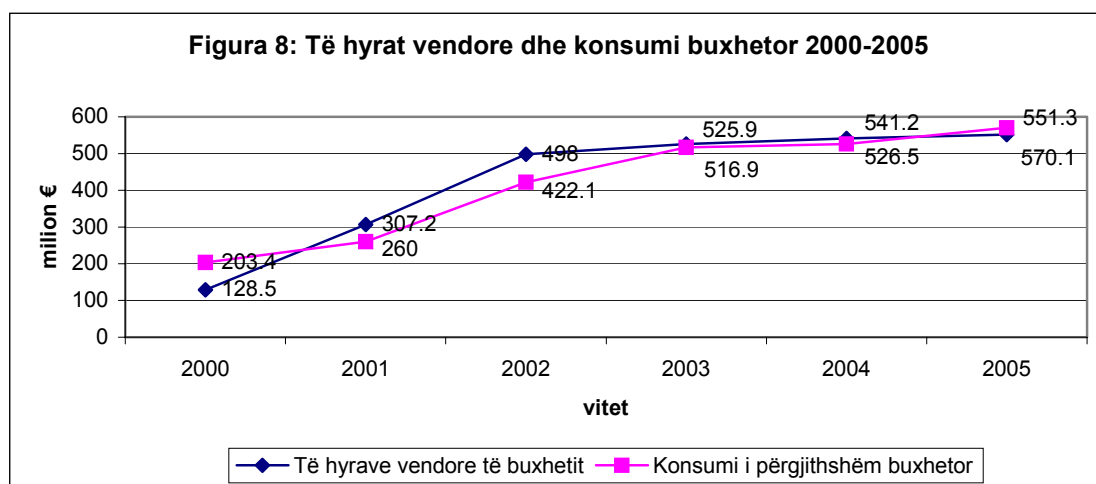


Në vitin 2002, të hyrat vetanake fiskale fillojnë të tejkalojnë mjetet e donatorëve të destinuar për investime publike në Kosovë. Në vitet e ardhshme do të pasojë një rënie mjaft e madhe e tyre në krahasim me të hyrat e Buxhetit të Përgjithshëm të Kosovës.

Duhet theksuar se në periudhën e deritanishme faktori vendor ka qenë plotësisht në pozitë inferiore sa i përket angazhimit dhe vlerësimit të donacioneve për investime publike. Mungojnë informacionet e duhura dhe vlerësimet mbi arsyeshmërinë e investimeve në projekte të caktuara. Duhet të theksohet se fjala është për projekte mjaft të kushtueshme, të cilat për periudhën që vjen kërkojnë mirëmbajtje dhe financim rrjedhës nga buxheti vendor. Nisur nga kjo theksohet nevoja për një vlerësim të përbashkët të fondeve të donatorëve, në mënyrë që ato të orientohen në objektet e domosdoshme dhe të jenë sa më racionale.

4.1.2. Buxheti i Përgjithshëm i Kosovës

Buxheti i Përgjithshëm i Kosovës parashihet të shënojë stabilitet të të hyrave dhe shpenzimeve për periudhën që vjen. Në këtë periudhë do të krijohet një balansom i plotë midis të hyrave dhe konsumit buxhetor sa i përket pjesëmarrjes në BPV. Pjesëmarrja e të hyrave buxhetore në BPV do të sillet prej 23-24%, sa do të jetë edhe pjesëmarrja e konsumit buxhetor.



Burimi: Shpenzimet nga MEF; të hyrat nga Kosova-macro&fiskal, Janusz Szymazer and Magdalena Tomczynska, march 2004 (Refer.10/2003, 26.03.2003)

Duhet theksuar se buxheti faktik për vitin 2003 është shumë më i madh nga ai i bazuar në të hyrat rrjedhëse buxhetore të këtij viti. Buxheti parashihet të jetë 701.8 milionë €, i cili përpos buxhetit rrjedhës përfshin edhe mjetet e pashpenzuara të përcjellura nga vitet e mëparshme dhe atë³⁵:

- Grantet e emëtuara të donatorëve në shumë prej 29.4 mil. €
- Zotimet e bartura 2002 nga të gjitha organizatat 147.1 mil. € dhe
- Të hyrat vetanake të komunave të bartura nga 2002 10.2 mil. €

Bazuar në të dhënat dhe faktet e paraqitura më lart mund të konkludohet se ka mbetur shumë pak vend për aplikimin e tatimeve të tjera mbi bizneset pa i dëmtuar investimet dhe krijimin e vendeve të reja të punës. Prandaj, nga kjo perspektivë do të rekomandohej një nivel i pjesëmarrjes së të hyrave tatimore në BPV prej 20-22%, së paku për një afat të shkurtër. Ndërsa, në të ardhmen, kur të rritet niveli i të ardhurave, mund të rishikohet rritja e pjesëmarrjes së të hyrave tatimore.

4.2.BALLAFAQIMI ME SUFICITIN

³⁵ MEF: Aktualitetet fiskale dhe raporti i analizave të ecurive, mars 2003.

Sipas të dhënave të Sekretariatit të Këshillit Ekonomik dhe Fiskal³⁶ në dhjetor të vitit 2002 në Autoritetin e Bankave të Kosovës gjendeshin 256.666.000 €, ndërsa në Commerz-Bank 32.360.000 €, gjithsej 289.026.000 €. Nga këto фонде, vlerësohet se suficitit buxhetor i takojnë 103.222.000 euro. Niveli i tillë i suficitit është i barazvlerëshëm me 5.2% të BPV. Vlerësohet se gjatë vitit 2002 mesatarisht kanë qenë rreth 280 milionë € jashtë funksionit buxhetor, gjë që është shprehur negativisht në masën monetare në qarkullim dhe në aktivitetin ekonomik. Ky suficit nga administrata e UNMIK-ut konsiderohet si çështje teknike. Suficiti, sipas tyre³⁷ ka rezultuar ngase buxheti i Kosovës nuk mund të jetë deficitar, prandaj ai nuk arrin të balansohet me zero në fund të vitit; se kjo gjendje është rezultat i mungesës së përvojës përkatësisht historisë buxhetore në Kosovë dhe i mungesës së një strategjie afatgjate; po ashtu ai përshkruhet si rezultat i një pune të frytshme të administratës tatimore dhe doganore dhe i kontributit më të frytshëm tatimor të vendorëve. Pa marrë parasysh shpjegimet, rezulton qartë se nga tatimpaguesit janë vjelur më tepër mjete, nga ajo që projektuesit dhe menaxhuesit e buxhetit kanë siguruar kapacitete për konsumimin e tyre, përkatësisht se entitetet buxhetore siç janë UNMIK-u, Qeveria dhe komunat kanë mbivlerësuar nevojat e tyre konsumuese ose s'kanë patur kapacitete të mjaftueshme për menaxhimin efikas të fondeve të aloduara. Një nivel kaq i lartë i suficitit mund të ketë pasoja të cilat do të shprehen në recesionin e ekonomisë së Kosovës.

Këtë e shpjegon fakti se zotimet e pashpenzuara të organizatave buxhetore të Qeverisë qendrore në fund të vitit 2002 ishin 127.8 milionë €, ndërsa në fund të vitit 2001 ishin 10.5 milionë €³⁸. Këtu është fjala për projektim më të madh të shpenzimeve në të gjitha organizatat buxhetore: Kuvend, Qeveri, Presidencë, ministri, komuna dhe në veprimtaritë në kompetencat e rezervuara të UNMIK-ut nga ajo që kanë qenë në gjendje realisht të shpenzojnë³⁹. Tepricë buxhetore prej 17.5 milionë €⁴⁰ vazhdon të shënohet edhe në tremujorin e parë, si rezultat i diferencës midis të hyrave dhe të dalurave për këtë periudhë.

Për Studim rasti

Profesor Kenneth Jackson shpjegoi se sapo erdhi në Kosovë u informua për situatën ekonomike që mbretëron këtu, papunësinë shumë të lartë, shkallën e ulët të inflacionit dhe, në anën tjetër, suficitin e lartë buxhetor. Kjo gjendje, vlerësoi ai, është e pashembullt për teorinë dhe praktikën ekonomike. Ky mund të jetë një studim i mirë rasti për shkollat e jashtme të biznesit.

Prof.dr. Kenneth Edward Jackson, University i Auckland -it, Zelandë e Re, gjatë paraqitjes "Politika buxhetore dhe menaxhimi makroekonomik në tranzicion: Perspektiva Juglindore Aziatike", Prishtinë 14.05.2003.

(Në Kosovë ishte në cilësi të ekspertit konsultant të këtij projekti pranë „Riinvestit“)

³⁶ Sekretariati i Këshillit Ekonomik dhe Fiskal, Ref No:10/2003, 206.03.2003

³⁷ Nga biseda me zyrtarët e Këshillit Ekonomik Fiskal, 13 maj 2003.

³⁸ Nga zotimet e pashpenzuara në vitin 2002 më së shumti kishte AKM (69.7 mil.€), Ministria e Shërbimeve Publike (8.6 mil.€), Ministria e Shëndetësisë (6.4 mil.€), Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë (7.3 mil.€), Shërbimi Policor i Kosovës (5.3 mil.€), komunat (8.6 milion €) etj.

³⁹ Megjithatë, niveli i shpenzimeve këtë vit duket të jetë mbi atë të vitit të kaluar.

⁴⁰ Ministria për Financa dhe Ekonomi: Aktualitetet fiskale dhe raporti i analizave të ecurive, mars 2003.

Kërkesat themelore që shtrohen për zgjidhjen e këtij problemi vlerësojmë se janë: a/ ekzaminimi real i konsumit buxhetor nga organet kompetente dhe kontrolli dhe verifikimi i plotë i konsumit; b/ përcaktimi i të hyrave buxhetore, pra i tatimeve dhe doganave, duke u nisur nga kriteri i konsumit të ekzaminuar buxhetor, c/ destinimi ekonomik i suficitit buxhetor dhe d/ shfrytëzimi efektiv i tepricës në një afat të shkurtër, në mënyrë që më vonë të mos krijohen probleme emergjente të buxhetit nga organizatat që janë mësuar të shfrytëzojnë tepricat buxhetore. Për të zvogëluar pasojat ekonomike të suficitit dhe të menaxhimit joadekuat buxhetor, këto mjete do të orientoheshin në rend të parë për stimulimin e zhvillimit ekonomik dhe për projekte kapitale, me çka do të krijoheshin efekte afatgjata buxhetore. Nuk do të ishte e arsyeshme që suficiti të rishpërndahet për entitetet e njëjta buxhetore, të cilat edhe e kanë prodhuar atë, sepse do ta stimulojë konsumin joracional buxhetor, ose buxhetin e dyfishtë për shpenzime të skaduara, gjë që do të krijojë pasoja afatgjata për buxhetin.

Në procesin e përgatitjes së buxhetit për vitin 2004, MEF është duke zhvilluar një aktivitet me agjensionet buxhetore, në mënyrë që të harmonizojë kapacitetet e tyre për menaxhimin efektiv të fondeve që kërkojnë.

4.3.PRIORITETET E KONSUMIT BUXHETOR

Prioritetet në konsumin buxhetor duhet të ndërtohen në bazë të strategjisë afatgjate të zhvillimit dhe programeve afatmesme të shpenzimeve publike. Deri tash kjo ka munguar gjatë menaxhimit të buxhetit. Një bazë e rëndësishme mund gjendet në dokumentin e Bankës Botërore „Prioritetet e shpenzimeve publike afatmesme“ dhe Programin e MEF. Mirëpo, edhe këtu nuk kemi një elaborim të prioriteve, duke u nisur nga kushtet specifike të Kosovës. Përcaktimi i prioriteve dhe ndjekja e tyre me buxhetet vjetore e afatmesme duhet të bëhet në bazë të vizionit dhe objektivave afatgjata, analizave globale dhe sektoriale, që në rastin e Kosovës mungon.

Megjithatë, nëse kemi parasysh këto fakte: (a) strukturën moshore të popullsisë dhe nevojat e zhvillimit modern në kushtet e globalizmit (b) nevojën e sigurimit të infrastrukturës publike për të mbështetur rritjen ekonomike dhe krijimin e ambientit miqësor të biznesit dhe (c) nevojën e sigurimit të fondeve për një mbështetje elementare sociale, mund të krijohet një ide mbi prioritetet:

- (a) Zhvillimi i sistemit të arsimit dhe edukimit me rritjen e mundësive për qasje në këtë sistem të popullatës së re kosovare. Transformimi i këtij sistemi që të rrisë efektivitetin e tij dhe të ofrojë njohuritë moderne është parakushti elementar për ta bërë më efektiv në aspektin zhvillimor resursin më të rëndësishëm kosovar – popullsinë e re me energji ndërmarrëse. Në këtë aspekt, zvogëlimi i pjesëmarrjes së arsimit në strukturën e shpenzimeve buxhetore nuk do ishte produktiv në aspektin afatgjatë. Kjo nënkupton rishqyrtimin e efektivitetit të shpenzimeve të arsimit, sikurse edhe për veprimtaritë tjera.

- (b) Përmirësimi i infrastrukturës publike (rrugët e transportit, telekomunikimet, energjia, hapësirat afariste urbane) të rëndësishme nacionale dhe lokale është parakusht për rritjen e investimve të jashtme dhe të brendshme dhe për sigurimin e rritjes ekonomike;
- (c) Asistenca sociale duhet të dimensionohet për kategoritë më të rrezikuara që të mbulojë nevojat më elementare.

Burimet e parapara dhe të identifikuara buxhetore për periudhën e ardhshme janë shumë modeste për të plotësuar nevojat e arsimit, shëndetësisë dhe përkujdesjes sociale. Përkundër disa vlerësimeve optimiste, të cilat në shikim të parë do të mund të nxirren në bazë të krahasimit të pagave në arsim dhe shëndetësi me ato të vendeve në regjion, në kushtet e Kosovës ato janë tepër të ulëta, duke patur parasysh nivelin e lartë të papunësisë dhe varshmërinë e madhe nga pagat. Në këtë drejtim nuk do të ishte zgjidhje adekuate, që rregullimi i pagave në arsim, sikurse edhe në shëndetësi, të bëhet mbi bazat e zvogëlimit të mbipunësimit⁴¹. Mbi këto baza ka më tepër vend të rregullohet punësimi në administratën publike, në të cilën vlerësohet se është duke ndodhur një mbipunësim, i cili do ta ulë efikasitetin e këtyre organeve dhe do të ngarkojë pa arsye konsumin buxhetor. Në projeksionet e Ministrisë së Ekonomisë dhe Financave, për periudhën deri në vitin 2005, buxheti sipas funksioneve parashihet të realizohet në bazë të këtyre proporcioneve:

Tabela 18: Shpërndarja e buxhetit sipas funksioneve

	2002	2003	2004	2005
Arsimi	19.3	15.6	15.8	15.3
Shëndetësia	14.3	11.5	11.0	10.8
Përkujdesja sociale	16.6	16.0	21.1	19.6
Shërbimet publike dhe Siguria	12.1	12.2	12.6	11.6
Çështjet ekonomike	7.6	9.4	10.0	13.1
Shpenzimet tjera qeveritare	30.0	35.4	29.5	29.7
	100.0	100.0	100.0	100.0

Burimi: MEF

4.4. REPERKUSIONET E TREGUT TË LIRË DHE TË IMPORTIT NË TË HYRAT BUXHETORE

Kosova karakterizohet me deficit shumë të lartë tregtar. Eksporti është në nivel shumë të ulët, ndërsa importi i produkteve, repromaterialit dhe shërbimeve mbahet akoma në nivel

⁴¹ Në Kosovë aktualisht janë 20 nxënës për një arsimtar të shkollave fillore dhe 17.5 nxënës për një arsimtar të shkollave të mesme. Krahasuar me vendet tjera situata është si vijon: Republika Çeke 19.7 dhe 13.1; Gjermania 19.8 dhe 15.2; Hungaria 10.9 dhe 11.2; Polonia 12.7 dhe 15.5; Sllovakia 18.3 dhe 13.2.

shumë të lartë. Në vitin 2002 importi ka arritur shifrën prej 988.7 mil. €, ndërsa eksporti 27.3 milionë euro, që do të thotë se importi është mbuluar me eksport për vetëm 2.76%.

Sasia më e madhe e importeve janë nga vendet e Unionit Evropian, ndërsa menjëherë pas kësaj pasojnë Serbia me 15%, Maqedonia me 12%, Turqia me 9% etj. Shihet se 28% e importeve janë nga Maqedonia, Serbia dhe Mali i Zi ndaj të cilave nuk zbatohen ngarkesa doganore. Trajtimi i problematikës së importit varësisht nga origjina e mallit është e rëndësishme së veçantë për identifikimin e pozitës që do ta ketë Kosova në marrëveshjet për tregti të lirë, në rrethanat kur Kosova nuk ka eksport.

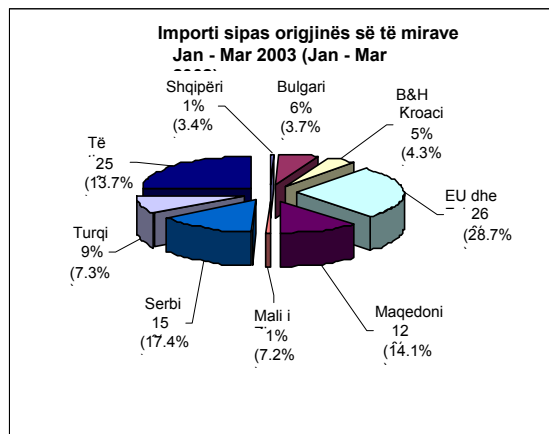


Figura 9

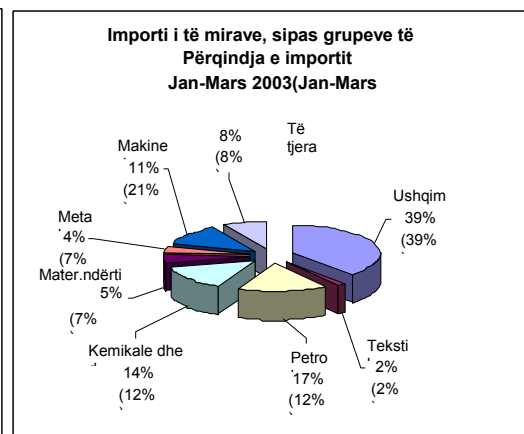


Figura 10

Burimi: MEF (Njësia për Analiza Makroekonomike) dhe Shërbimi Doganor

Në fillim të këtij viti vërehen trende negative në import, për dallim nga tri vitet e mëparshme, kur kishte ngritje të importit. Kështu, në tre muajt e parë të këtij viti importi është më i vogël për 24%, në krahasim me të njëjtën periudhë të vitit 2002.

Tabela 19: Ecuria e importit (milion euro)

	Kuartali i parë 2002	Kuartali i parë 2003	Kuartali i parë 2003/2002
Janar	80.9	48.6	0.60
Shkurt	70.8	50.9	0.72
Mars	81.6	77.9	0.95
Gjithsej kuartali i parë	233.3	177.4	0.76

Burimi: MEF(Njësia Makroekonomike) dhe Shërbimi Doganor

Veçmas vërehet rënie drastike e importit të donatorëve. Në muajin mars të këtij viti importi i donatorëve merr pjesë në importin e përgjithshëm me 1.8% në krahasim me 16.2% (mars 2002) ose 32.8% (mars 2001) ose 61% (mars 2000).

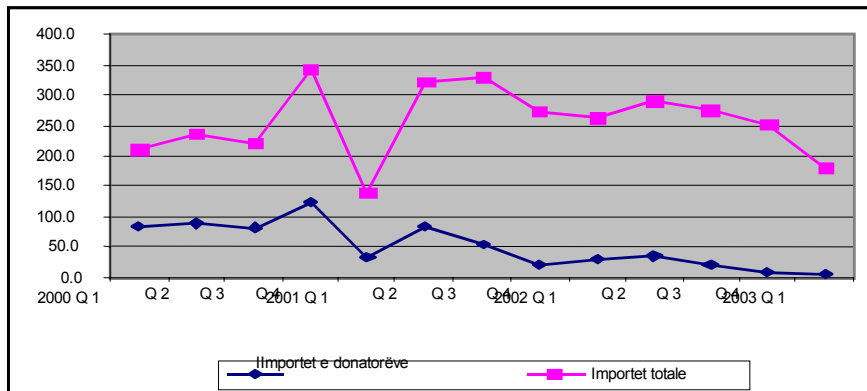


Figura 11: Importet totale dhe ato nga donatorët

Burimi: MEF (Njësia për Analiza Makroekonomike) dhe Shërbimi Doganor

Në strukturën e importeve mbizotërojnë ushqimet, derivatet e naftës, kemikalet dhe druri. Brengos përgjysmimi i importit të makinerisë në këtë periudhë në importet e përgjithshme nga 21% në 11%.

Në vitin 2002 nga importi i përgjithshëm, vlerësohet⁴² se rreth 270 milionë € kanë shkuar për importimin e të mirave investive të lidhura me materialin ndërtimor dhe pajimet. Vlerësohet të jenë importuar pajime në vlerë prej rreth 70 milionë €. Duke patur parasysh se edhe deri më tani në importet e produkteve nga Serbia dhe Mali i Zi nuk janë zbatuar doganat, kurse në produktet e IRJM është zbatuar një taksë prej 1%, atëherë mund të konkludohet se zbritja e tarifës doganore nga 10 në 2% për importet e kapitaleve do të jetë lehtë e zëvendësueshme nga tatimet tjera. Në anën tjetër, politika fiskale duhet të llogarisë në alternativa për përballimin e problemeve që do të lindin në momentin kur fillon rënia e dukshme e importit.

⁴² Janusz Szyrmer and Ed Funkhouser: Kosovo Economy in 2002, May 8, 2003

5. QËNDRUESHMËRIA E BUXHETIT

Qëndrueshmëria buxhetore e Kosovës ka rëndësi esenciale, jo vetëm për financimin e funksioneve të domodoshme të administratës publike, shërbimeve publike, por edhe për krijimin e kushteve të qëndrueshme të zhvillimit ekonomik dhe të stabilitetit makroekonomik. Në këtë aspekt nevojiten masa përkatëse në të dy drejtimet:

- (1) Krijimin e kushteve për rritje të qëndrueshme të të ardhurave buxhetore, dhe
- (2) Racionalizimin e shpenzimeve dhe përmirësimin e menaxhimit të buxhetit.

5.1.KRIJIMI I KUSHTEVE PËR RITJE TË QËNDRUESHME TË TË HYRAVE BUXHETORE

Në periudhën e deritanishme janë ndërmarrë masa të konsiderueshme në rritjen e të hyrave tatimore. Kemi konstatuar një rritje shumë më të shpejtë të të hyrave tatimore në BPV nga ajo që ishte paraparë nga administrata ndërkombëtare. Po ashtu, janë ndërmarrë disa masa të cilat kanë mundësuar transferimin e disa ngarkesave tatimore nga bizneset tek konsumatorët. Mirëpo, e tërë struktura e krijimit të të ardhurave buxhetore akoma nuk është ndërtuar mbi baza të qëndrueshme. Lidhur me këtë nevojitet një qasje efektive.

- a) Krijimi i kushteve për rritje të qëndrueshme ekonomike
- b) Zgjerimi i bazës tatimore
- c) Përmirësimi i nivelit të vjeljes së tatimeve
- d) Përmirësimi i kapaciteteve të administratës tatimore
- e) Krijimi i kushteve për përdorimin e burimeve të tjera të të ardhurave për financimin e infrastrukturës publike.

Hapësira e mëtejme për stabilizimin e të hyrave buxhetore, konsiderojmë se qëndron në ndërmarrjen e masave në përmirësimin e menaxhimit të administratës tatimore dhe sidomos asaj doganore, si dhe pajisja e saj, luftimi i korrupsionit në tatime dhe dogana, si dhe kontrolli më i madh i doganave.

5.1.1. Krijimi i kushteve për rritje të qëndrueshme ekonomike

Stabilizimi i rritjes afatgjatë ekonomike është kushti qenësor për të siguruar të ardhura më të mëdha buxhetore dhe qëndrueshmëri afatgjate buxhetore. Rritja ekonomike e pasluftës në Kosovë ka kaluar nëpër ristartimin impresiv të aktiviteteve ekonomike (tregtisë, ndërtimit dhe shërbimeve), normave të larta të rritjes së BPV më 2000 dhe 2001, në rënien e dukshme të rritjes ekonomike më 2002 dhe nëpër frikën reale nga recesioni në periudhën 2003-2005. E tërë kjo tregon se, përkundër suksesit të dukshëm në evitimin e pasojave të luftës, në fazën emergjente të rindërtimit nuk është arritur më tepër në krijimin e kushteve për zhvillim të qëndrueshëm.

Prandaj, çështja kryesore është që të përmirësohen në mënyrë më urgjente politikat ekonomike dhe mjedisi biznesor. Në kushtet e papunësisë së madhe (38-49%) orientim kyç i politikave ekonomike duhet të jetë krijimi i ambientit miqësor për investime private të jashtme dhe të brendshme si burim i rritjes ekonomike dhe i reduktimit të papunësisë. Tri politika kyçe që janë në disponim për të menaxhuar rregullimin makroekonomik: (i) politika e tatimeve, (ii) politikat tregtare dhe (iii) financimi i biznesve, nuk janë në favor të kësaj nevoje.

Në fushën e politikës së tatimeve është e qartë se nuk ka më hapësirë për rritjen e obligimeve fiskale të bizneseve pa e rrezikuar zhvillimin e tyre. Orientimi duhet të jetë kah zvogëlimi relativ dhe mundësisht edhe absolut i barrës së bizneseve në servisimin e buxhetit. Kjo vlen veçmas në tatimet që ngarkojnë dhe shtrenjojnë investimet kapitale.

Në fushën e financimit duhet të rritet disponibiliteti i kredive për investime afatgjata dhe afatmesme për investime produktive, nëpërmjet rritjes së sigurisë në implementimin e instrumenteve garantuese dhe krijimit të raporteve të bankave kosovare me bankat e jashtme dhe institucionet financiare ndërkombëtare për kreditimin e NVM-ve.

Në fushën e politikave tregtare, thelbësore është evitimi i pengesave administrative dhe politike për eksportuesit kosovarë, veçmas nga vendet fqinje.

Një komponentë njësoj e rëndësishme e krijimit të ambientit të përshtatshëm për biznes është zbatimi i ligjit dhe shtetit ligjor, krijimi i ambientit të sigurt për aktivitetin dhe mbrojtjen e pronës.

Krahas kësaj, vlen të merret parasysh edhe mundësia e shfrytëzimit të suficitit buxhetor për investime kapitale, i cili do të ndikonte shumë pozitivisht në stimulimin e zhvillimit ekonomik.

5.1.2. Zgjerimi i bazës tatimore

Përkundër strukturës së pavolitshme të tatimeve të drejtpërdrejta ndaj atyre që ngarkojnë konsumin, prioritetet lidhur me qëndrueshmërinë e buxhetit të çojnë në drejtim të masave, përmes të cilave do të efektuohet:

- zbatimi i akcizave në prodhime dhe shërbime të veçanta vendore,
- ulja e nivelit të brutoqarkullimit për aplikimin e TVSH-së në një numër më të madh të firmave,
- eliminimi maksimal i përjashtimeve nga pagimi i tatimeve dhe doganave (sidomos i OJQ-ve) dhe
- aplikimi i tatimit në të ardhura të përgjithshme të qytetarëve për një afat më të gjatë.

Në afat të shkurtër është me rëndësi që tani të vihen themelet e një kuadri ligjor të qëndrueshëm, ndërkohë që ekonomia të forcohet dhe të rritet kapaciteti i administratës tatimore. Në situatën e tanishme ka hapësirë të përmirësohen:

- a. Raportet midis tatimeve të brendshme dhe atyre në kufi përmes ngritjes së efikasitetit të vjeljes së tatimeve të brendshme, pa neglizhuar rëndësinë dhe rolin e tatimeve në kufi;
- b. Raportet midis tatimeve direkte dhe indirekte, ku rol të veçantë kanë tatimi në pronë, tatimi në të ardhura personale (i zgjeruar edhe me të ardhurat tjera të qytetarëve) dhe tatimi në fitim;
- c. Të ulët norma e tarifave doganore nga 10 në 2% për importimin e makinerisë dhe pajimeve për investime. Efektet e një zvogëlimi të tillë do të plotësoheshin nga zgjerimi i bazës së aplikimit të TVSH-së.

5.1.3. Përmirësimi i nivelit të vjeljes së tatimeve

Janë tri tate, tek të cilat vërehen rezerva në mospërmbushjen e tyre. Efektet fillestare të vjeljes së tatimit në pronë janë tepër modeste. Vjelja e tatimit në paga po ashtu nuk është e kënaqshme. TVSH e brendshme për nga inkasimi qëndron nën të gjitha parashikimet. Lëvizja pozitive në rritjen e arkëtimit të këtyre tatimeve, jo vetëm që do të shprehej në efektet fiskale, por do ta përmirësojë edhe strukturën e buxhetit, duke rritur pjesëmarrjen e tatimeve direkte dhe duke përmirësuar proporcionet midis ngarkesave fiskale të ekonomisë dhe qytetarëve.

5.1.4. Përmirësimi i kapaciteteve të administratës tatimore dhe doganore

Reforma e administratës tatimore i referohet një rangu të gjerë të veprimtarive, mekanizmave dhe aksioneve specifike të cilat kanë të bëjnë me:

- organizimin e administratës tatimore dhe doganore, dhe
- menaxhimin e sistemit dhe procedurave tatimore.

Me kapacitetet e administratës tatimore dhe doganore ndërlihet mundësia e implementimit të TVSH në shkallë më të gjerë, duke zvogëluar pragun e brutoqarkullimit, efikasiteti i arkëtimit të këtij tatimi në qarkullimin e brendshëm të prodhimeve dhe shërbimeve, si dhe kontrolli dhe efikasiteti më i madh i arkëtimit të tatimeve, doganave dhe akcizave në pikat kufitare. Zhvillimi i sektorit privat do të shtrojë kërkesa të reja para administratës tatimore, jo vetëm sa i përket zgjerimit të bazës tatimore, por edhe të vetë nomenklaturës së produkteve dhe shërbimeve. Rezulton se

nevojitet një administratë numerikisht e mjaftueshme, e përgatitur dhe e trajnuar mirë. Në këtë sektor, për dallim nga sektorët tjerë, mund të ketë arsye për rritjen e numrit të të punësuarve, rritje e cila do të shprehej pozitivisht në harmonizimin e kapacitetit të administratës tatimore me detyrat të cilat shtrohen para saj.

Procedurat për vlerësimin, mbledhjen dhe regjistrimin e pagesës së tatimeve po ashtu duhet të forcohen. Për ta administruar në mënyrë efikase sistemin e rritjes së numrit të tatimpaguesve, shumica prej të cilëve vijnë nga NVM dhe nga qytetarët (nga përvoja e deritanishme shihet se nuk është lehtë të tatimohen), administrata tatimore duhet të implemetojë procedura më të mira të identifikimit dhe një sistem efikas informatik.

Në vendet me një nivel më pak të zhvilluar të tranzicionit, personeli joadekuat, trajnimi i dobët, pagat e ulëta dhe mungesa e pajisjeve kanë kontribuar jo vetëm në moralin e ulët dhe praktikën e menaxhimit të dobët, por gjithashtu edhe në erozionin e mbledhjes së tatimeve. Vendet me nivel më pak të zhvilluar të tranzicionit (sikurse është edhe rasti ynë) ende karakterizohen me ngarkesa tatimore relativisht të padrejta, rregulla të papërshtatshme dhe, në përgjithësi, me nivel jo të kënaqshëm të ofrimit të shërbimeve publike. Prandaj, njëra prej detyrave më të rëndësishme që shtrohen para Qeverisë është që të ndërtojë një sistem për t'i detektuar vlerësimet jokorrekte të tatimeve dhe për ta frenuar korrupsionin në mesin e zyrtarëve tatimorë, duke përfshirë monitorimin dhe auditimin selektiv.

5.1.5. Kultura fiskale

Shkaqet e evazionit fiskal, të cilat janë identifikuar deri më tani, vazhdojnë të dëmtojnë të hyrat fiskale. Është fjala këtu për një vister çështjes ligjore, administrative dhe organizative, të lidhura me tejkalimin e asimetrisë doganore ndaj vendeve fqinje, mbulimin më të mirë të kufijve, ngushtimin e ekonomisë joformale me të gjitha karakteristikat dhe pasojat që sjell ajo për efektet fiskale dhe barazinë në treg. E një rëndësie të veçantë është ndërmarrja e masave për kultivimin e kulturës fiskale, e cila do të jetë e orientuar si kah tatimpaguesit, për t'i përmbushur obligimet tatimore, ashtu edhe kah komuniteti i konsumuesve buxhetorë, për të qenë më efikas, racional dhe efektiv në shpenzimin e mjeteve buxhetore. Instrumente të rëndësishme në këtë aspekt do të jenë: programet mësimore; mjetet e informacionit publik; publikimet speciale; komunikimi i drejtpërdrejtë me tatimpaguesit; auditimi, kontrolli dhe përgjegjësia para organeve ligjore; botimet e udhëzuesve tatimorë për firmat dhe qytetarët.

5.1.6. Krijimi i kushteve për përdorimin e burimeve të tjera të të ardhurave për financimin e infrastrukturës publike

Buxheti i Përgjithshëm Qeveritar, për shkak të statusit specifik të Kosovës, nuk ka mundur të shfrytëzojë një portofol më të gjerë burimesh buxhetore, jashtë të hyrave nga tatimet, donacioneve të jashtme buxhetore dhe të hyrave jotatimore. Vendet tjera kanë një portofol më të gjerë burimesh, i cili u siguron që t'i përballojnë më lehtë nevojat e komunitetit buxhetor. Ngushtimi vetëm në burimet e brendshme buxhetore nuk do të

mjaftojë as për mbulimin e nevojave elementare, të cilat me tërheqjen e donatorëve të jashtëm dhe me vendnumërimin në rritjen ekonomike po bëhen edhe më të theksuara. Ekzistojnë arsye të mëdha që edhe buxheti i Kosovës në të ardhmen të shfrytëzojë burimet siç janë:

- një sasi e mjeteve që arkëtohet nga privatizimi i ndërmarrjeve shoqërore (qiraja e tokës);
- donacionet për investime kapitale;
- huazimet e brendshme dhe të jashtme publike.

Këto burime do të shfrytëzoheshin në radhë të parë për mbulimin e nevojave të investimeve kapitale në Kosovë.

Gjithashtu duhet të shqyrtohet mundësia që përmirësimi i pozitës së arsimit, sidomos atij të lartë, dhe të shëndetësisë do të mund të bëhet edhe përmes ndërtimit të një sistemi të qëndrueshëm të participimit të shfrytëzuesve të këtyre shërbimeve në financimin e tyre.

a. Mjetet e privatizimit

Pjesëmarrësit e Konferencës në temën „Privatizimi i ndërmarrjeve shoqërore dhe reforma e ndërmarrjeve publike në Kosovë“, të mbajtur në qershor të vitit 2002 në Prishtinë, të organizuar nga „Riinvesti“, vlerësuan se është shumë joracionale ngrirja e mjeteve nga privatizimi në llogarinë e Agjencisë. U theksua se ngrirja e fondeve të krijuara nga shitja apo falimentimi mund të ndikojë në recesion ekonomik në kohën kur papunësia është shumë e madhe. Pjesëmarrësit ishin të mendimit që këto fonde të mos ngrihen por të vihen në funksion të zhvillimit. Në harmoni me këtë do të ishte e arsyeshme që Qeveria e Kosovës të përcaktonte çdo vit një përqindje nga privatizimi i ndërmarrjeve shoqërore, e cila do të destinohet për ndërtimin e infrastrukturës kapitale apo për mirëmbajtjen e investimeve kapitale, të cilat janë bërë me mjete të donatorëve të jashtëm në Kosovë. Orientimi i këtyre fondeve si pjesë e buxhetit të Kosovës për investime kapitale, faktikisht nuk do të implikojë ndërrimin e pronësisë së këtyre pasurive, por ato do t'i transferojë në asete të cilat do t'u shërbejnë të gjithë qytetarëve.

Në këtë formë do të kompensohet një pjesë e të hyrave nga tatimet, e cila momentalisht do të humbet si pasojë e likuidimit apo transformimit të ndërmarrjeve shoqërore apo publike, si entitete fiskale.

b. Donacionet dhe huazimet

Donacionet. Në këtë fazë të rindërtimit të Kosovës, në kontekst të mobilizimit të investimeve kapitale, çështjet që kanë të bëjnë me ndërtimin e një politike të huazimit konsiderohen tejet kritike. Për periudhën e ardhshme komuniteti i donatorëve do ta zvogëlojë dukshëm përkrahjen për zhvillimin ekonomik të Kosovës. Për periudhën 2003-2005 ky komunitet është dakorduar se do të sigurojë donacionet në shumë prej 450-500 milionë € ose më pak se 25% të mjeteve që ishin në disponim në periudhën 2000-2002. Rënia e donacioneve do t'i vështirësojë mundësitë për tejkalimin e shpërpjesëtimeve për

konsolidimin e një buxheti të integruar të shpenzimeve operuese dhe të shpenzimeve kapitale.

Programi i investimeve publike në periudhën 2003-2005 në shumë prej 933 milionë € parashihet të financohet nga burimet eksterne me 700 milionë € dhe nga financimi vendor me 233 milionë €.

Tabela 20: Investimet kapitale nga donacionet (milion €)

	2003	2004	2005	2003-2005
PIP	220	130	90	440
Financimi i identifikuar	280	220	200	700
Bilanci PIP	-60	-90	-110	-260

Burimi: Banka Botërore

Siç shihet, nga burimet e donatorëve janë identifikuar 440 milionë €, kurse për të përmbushur Programin e Investimeve Publike nevojitet të bëhet distribuimi nga angazhimet e reja për 210 milionë €.

Participimi me të hyrat vetanake në mbështetjen e programit të investimeve publike mbetet një çështje kritike, përkundër progresit në ndërtimin e buxhetit të Kosovës dhe rritjes së participimit të burimeve vetanake. Këtë orientim duhet trajtuar nga perspektiva e funksionimit të tregtisë së lirë në rajon dhe përfshirja e Kosovës në këtë agjendë ndërkombëtare, si dhe nga aspekti i trendeve të ecurive të importit dhe eksportit në periudhën e ardhshme. Këto ecuri do të kenë ndikim në krijimin e buxhetit të Kosovës dhe të kapacitetit të tij për të përballuar një pjesë të investimeve publike në shërbimet publike dhe në infrastrukturë, si dhe në mbulimin e shpenzimeve operuese.

Në këtë situatë Kosova duhet të përcaktohet për huazime publike për nevoja të investimeve publike, por jo edhe për nevoja të konsumit buxhetor rrjedhës. Praktika e huazimeve për konsumin buxhetor rrjedhës është treguar shumë e dëmshme për stabilitetin dhe qëndrueshmërinë buxhetore të disa vendeve në regjion. Huazimet do të ishin a) të jashtme dhe b) të brendshme.

Huazimet e jashtme. Për mbulimin e nevojave për investime publike, Qeveria e Kosovës dhe UNMIK-u⁴³ po diskutojnë modalitetet e huazimit edhe në rrethanat e statusit të padefinuar të Kosovës. FMN rekomandon ndjekjen e një politike të kujdesshme të huazimit, duke u angazhuar të kufizojë kontraktimin dhe garantimin e borxheve sipas kushteve të IDA, të cilat sigurojnë një barrë të qëndrueshme të borxheve në aspektin afatmesëm dhe afatgjatë⁴⁴. Misioni i FMN merr në konsideratë këto burime të financimit në buxhetin e vitit 2004. Kycja e ndërmarrjeve publike në shfrytëzimin e këtyre burimeve kushtëzohet me planet mbi ristrukturimin e tyre. Çdo huazim për ndërmarrjet publike,

⁴³ Sipas Rezolutës 1244, UNMIK-u mund të hyjë në huazime ndërkombëtare në emër të Kosovës, ndërsa sipas Kornizës Kushtetuese provizioni nga të hyrat e BPK mund të shfrytëzohet. Është arritur pajtimi për ndërtimin e një strategjie mbi huazimet mbi kornizën e zhvillimit afatmesëm dhe se huazimet duhet të fillojnë në vitin 2004.

⁴⁴ Deklarata e Misionit të FMN nga vizita në Kosovë, 15-28 janar 2003.

FMN e trajton si huazim direkt nga buxheti. Për të tejkaluar këto pengesa dhe rrethana kufizuese është e nevojshme që para së gjithash:

- të ndërtohet një mekanizëm i qëndrueshëm për lehtësimin e qasjes së Kosovës në shfrytëzimin e kredive ndërkombëtare, me qëllim të financimit të sektorit privat dhe infrastrukturës publike. Ndërtimi i këtij mekanizmi do të kompensonte reduktimin e donacioneve ndërkombëtare dhe do të krijonte kushte të favorshme për një rritje të qëndrueshme ekonomike;
- në Ligjin mbi Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë (neni 46) promovohet mundësia e përfshirjes së organizatave buxhetore në kontraktim, marrëveshje apo aktivitet që përfshin huamarrjen. Gjatë realizimit të huamarrjes merr parasysh kufizimet e Eurozonës mbi huatë publike, sidomos kërkesat që shuma totale e borxhit publik të mos kalojë 60% të BPV të vitit paraprak dhe që deficitin në buxhet të mos kalojë 3% të BPV-së. Sipas këtij ligji vetëm Qeveria dhe PSSP kanë autorizime që të miratojnë huamarrjet e propozuara;
- financimi konsesual sipas kushteve të IDA apo kontraktimi i transheve kreditore me qeveritë dhe organizatat tjera ndërkombëtare (Banka Islamike për Zhvillim në shumë prej 30 milionë \$ dhe Fondi Saudit për Zhvillim në shumë prej 30 milionë \$).
- Çdo hyrjeje borxh duhet t'i paraprijë studimi sektorial dhe studimi i fizibilitetit, i cili dëshmon se huaja që merret mund të kthehet nga të ardhurat që gjenerohen nga projekti.

Realizimi i këtyre veprimeve do të shprehet pozitivisht në krijimin e një ambienti më të favorshëm ndërkombëtar financiar për gjenerimin e burimeve eksterne cilësore të financimit për mbështetjen e reformave ekonomike dhe realizimin e projekteve të investimeve publike dhe projekteve që kanë lidhmëri direkte me zhvillimin e NVM-ve.

Huazimet e brendshme. Me prioritet duhet të jetë zhvillimi i politikave të huazimit të brendshëm financiar. Potencial të rëndësishëm të huazimeve të brendshme paraqesin depozitat e qytetarëve dhe të ekonomisë që tani gjenden në bankat tregtare. Këto mjete do të huazoheshin nga qeveria, me qëllim të mobilizimit të tyre për investime kapitale. Aktualisht mbi depozitat në të parë nuk paguhet interesa nga bankat, prandaj ofrimi i shfrytëzimit me normë të përshtatshme të interesit (mbi ato që aktualisht ofrojnë bankat) e të cilat do të ishin të përafërta me normat në tregun financiar evropian, do të shtonte interesin e depozituesve që këto mjete t'i angazhojnë për investime kapitale afatgjata.

5.2.RACIONALIZIMI I SHPENZIMEVE DHE PËRMIRËSIMI I MENAXHIMIT TË BUXHETIT

Racionalizimi i shpenzimeve ndërlidhet me ridefinimin e rolit të qeverisë që nënkupton zvogëlimin dhe përshtatjen e shpenzimeve sipas formave të ekonomisë së tregut, duke

bërë përpjekje të vazhdueshme për mbajtjen në një nivel sa më të ulët të shpenzimeve agregate në raport me BPV. Me prioritet është të punohet në:

- a. evitimin e subvencioneve për ndërmarrjet publike (përkatësisht AKM)
- b. racionalizimin e administratës publike dhe informatizimin e saj

Organet përgjegjëse, UNMIK-u, Parlamenti dhe Qeveria duhet të përparojnë sistemin e përcaktimit të konsumit buxhetor, në mënyrë që ai të jetë i projektuar mbi baza reale, i ekzaminueshëm dhe i kontrolluar dhe që politika e konsumit të ndërtohet mbi bazat reale të mundësive dhe kapaciteteve ekonomike me të cilat disponon Kosova, si dhe të mundësive të përballimit likuid të huave të brendshme apo të jashtme. Qëndrueshmëria afatëshkurtër e buxhetit është e lidhur sidomos me performansat e konsumit buxhetor, me ç'rast vend qendror zë institucioni i llogaridhënies buxhetore.

5.2.1. Evitimi i subvencioneve

Në kuadër të rindërtimit të Kosovës, komuniteti i donatorëve kishte mobilizuar dhe angazhuar mjete të mëdha në rivitalizimin e shërbimeve publike⁴⁵. Duhet veçuar pjesëmarrjen e lartë të investimeve kapitale në rivitalizimin dhe në mirëmbajtjen e termoelektranave të KEK-ut. Krahas donacioneve, burime të konsiderueshme financiare janë shfrytëzuar edhe nga Buxheti i Konsoliduar i Kosovës, në pjesën e kompetencave të rezervuara të PSSP. Për këto qëllime kryesisht është shfrytëzuar suficiti buxhetor, në mungesë të plotë të transparencës buxhetore. Për të sqaruar angazhimin e këtyre fondeve buxhetore në shërbimet publike, e sidomos në KEK, duhet prezentuar edhe këto rrethana:

- UNMIK-u nëpërmjet shtyllës IV është përgjegjës për investimet dhe menaxhimin e sektorit energjentik në Kosovë;
- Në kontinuitet ka munguar një menaxhment efektiv;
- Prezenca e hezitimit për njohjen e aspekteve legale të ndërmarrjeve publike;
- Niveli i ulët i arkëtimit të borxheve dhe mungesa e qëndrueshmërisë financiare në shërbimet publike;
- Çrregullimet e vazhdueshme në funksionimin e këtyre shërbimeve, sidomos të energjisë dhe ujit;
- Mungesa e vizionit për tejkalimin e gjendjes dhe hezitimi i zgjidhjes së problemeve nëpërmjet ristrukturimit dhe pjesëmarrjes së sektorit privat.

Në këto rrethana është krijuar një varshmëri e fortë e funksionimit të shërbimeve publike nga burimet eksterne të financimit, ndërsa shërbimet kanë qenë shumë të shtrenjta dhe jocijënsore. Përmes subvencioneve në këto organizata është kompensuar menaxhmenti joefektiv, prandaj ndodh edhe mungesa e ristrukturimit dhe e liberalizimit të tregut.

Mbajtja e subvencioneve jashtë një strategjie të zhvillimit të sektorit energjentik mund të ushtrojë ndikim negativ edhe në rritjen e pakontrolluar të konsumit dhe në injorimin e nevojës për rritjen e efikasitetit energjentik. Në rastin e energjisë, kjo do të shprehet

⁴⁵ Në kuadër të mjeteve të angazhuara të UE, shërbimet publike në periudhën 1999-2002 kanë këtë pjesëmarrje në investimet kapitale: energjia dhe shërbimet tjera publike 331.0 mil.€ ose 40%; transporti dhe infrastruktura 53.0 milionë € ose 6.4% dhe uji dhe mbrojtja e ambientit 43.0 milionë € ose 5.2%. Krahasuar me investimet e përgjithshme kapitale, investimet në shërbimet publike kanë marrë pjesë me 29.68% në mjetet e zotuar, 28.5% në mjetet e kontraktuara dhe 29.30% në mjetet e shpenzuara.

negativisht edhe në grumbullimin e borxheve dhe në rregullësinë e pagesave nga konsumatorët. Mangësi tjetër është se subvencionet në Kosovë nuk janë të fokusuar për shtresat e varfëra dhe ato nuk kanë karakter social. Në një ekonomi tregu, kur konsumatori paguan çmimin e plotë (dhe shumë të lartë) të energjisë elektrike dhe të shërbimeve të tjera publike, është e paqëndrueshme që ai këto çmime t'i paguajë edhe një herë si tatimpagues. Rrjedhimisht, tatimpaguesi nuk mund ta marrë barrën e mungesave dhe lëshimeve organizative dhe administrative të UNMIK-ut, AKM-së, KEK-ut dhe organizatave të tjera publike. Edhe përvojat e disa vendeve, të cilat më vështirë po shkëputen me sistemin e kaluar ekonomik, flasin se subvencionet për ndërmarrjet shtetërore janë bërë barrë e patejkalueshme e stabilitetit buxhetor të tyre, që është shumë domethënëse për situatën në të cilën sot po kalon Kosova.

Orientimit të mjeteve të suficitit buxhetor nuk janë duke i paraprirë analizat dhe ekspertizat relevante mbi gjendjen aktuale të sistemit dhe të nevojave reale, por edhe të identifikimit të barrierave për rritjen e qëndrueshmërisë financiare.

Me buxhetin e vitit 2003 parashihet që për subvencione të ndahen 23.1 milionë €, prej të cilave shuma më e madhe për „Trepçën“. Kjo do të ishte e tejkalueshme, sikur të mos parashihej që edhe 75 milionë nga suficiti i buxhetit të ndahet po ashtu për KTA, pa e zbërthyer se për cilat qëllime. Kjo bën që pjesëmarrja e buxhetit të tërësishëm (së bashku me suficitet) për subvencione në vitin 2003 të jetë 14%. Kjo flet se mungon një përkufizim i qartë në mes të suficitit buxhetor, subvencioneve në formë të investimeve dhe efikasitetit të shërbimeve publike.

Tabela 21: Subvencionet sipas buxhetit 2003

Energjia elektrike	3,000,000
Uji	1,000,000
Administrimi dhe monitorimi i NSH	860,112
Minierat e „Trepçës“	12,590,000
Shërbimet Qendrore të Administrimit	1,599,888
Hekurudha e UNMIK-ut	2,084,000
Radio dhe Televizioni	2,000,000
Gjithsej AKM	23,134,000
AKM suficiti i përcjell nga 2001, 2002*	77,037,010
Gjithsej subvencione	100,171,010
Pjesëmarrja në buxhetin e përgjithshëm qeveritar	14.3%

Burimi: Buxheti i Konsoliduar i Kosovës, viti 2003

* The Kosovo General Government 2003 Budget (version punues

intern)

Do të ishte e preferuar që të gjithë të paguajnë çmimet e plota për shërbimet publike, ndërsa mjetet buxhetore të përdoren eventualisht për të ngritur nivelin e të ardhurave të konsumatorëve më të varfër, në vend të subvencionimit direkt të ndërmarrjeve publike, në mënyrë që të arrihet efekti social.

Në vendet tjera⁴⁶ subvencionet kanë treguar një trend të uljes së dukshme në raport me BPV dhe më tepër kanë karakter të subvencionimit të konsumit dhe të shfrytëzimit të veçantë të shërbimeve publike. Për Kosovën vazhdimi i konsumimit të mjeteve buxhetore (sidomos i suficitit buxhetor – sikur ato të mos jenë mjete të grumbulluara nga tatimet) për subvencionimin e dështimeve menaxheriale dhe organizative në ndërmarrjet publike, në njërin anë, do ta rrezikojë drejtpërsëdrejti stabilitetin buxhetor dhe, në anën tjetër, do të dëmtojë veprimtaritë tjera publike, si arsimin, shëndetësinë, shkencën, përkujdesjen sociale, pensionet dhe vet tatimpaguesit.

Përkrahja e organizatave publike me mjete buxhetore ka arsye të bëhet në rast se nuk dëmtohen entitetet buxhetore dhe atë mbi baza të kreditimit, në bazë të ekzaminimit të mundësive dhe afateve të kthimit, jo vetëm të mjeteve të cilat kërkohen, por edhe të atyre që deri më tani janë dhënë si subvencione (pa pëlqimin e tatimpaguesve dhe të përfaqësuesve të tyre legjitimë në Kuvendin e Kosovës). Po ashtu, duhet akceptuar qëndrimet kritike të FMN-së, i cili angazhohet për një ristrukturim të thellë të këtyre ndërmarrjeve për të frenuar humbjet e vazhdueshme të cilën po ia shkaktojnë vetvetes dhe arkës së Qeverisë. Misioni i FMN-së rekomandon krijimin e një njësie të veçantë brenda MEF për të mbikëqyrur ekzekutimin e buxhetit të NPP kryesore. Ata deklarojnë se vetëm hartimi i një strategjie mbi ristrukturimin e tyre do të shpiente në krijimin e një qëndrueshmërie financiare dhe do ta kursente arkën publike të vendit⁴⁷.

5.2.2. Racionalizimi i administratës publike

Hapat e mëtutjeshëm duhet të adresojnë mbipunësimin në administratën publike dhe problemin e mosefikasitetit, ndërsa duke forcuar kualitetin përmes mënjanimin të erozionit të pagave krahasuar me pagat e sektorit privat. Meqenëse në bazë të analizave të deritanishme ka tejkalime në punësim në organet qeveritare në krahasim me vendet tjera, por edhe me mundësitë buxhetore, shtrohet nevoja urgjente që para çdo zgjerimi të mëtutjeshëm me numër të punëtorëve në shërbimet publike të bëhet një analizë sektoriale, nga e cila do të vërtetohet arsyeshmëria e një veprimi të tillë.

5.3. PËRMIRËSIMI I MENAXHIMIT TË BUXHETIT⁴⁸

Këta tregues duhet të vihen si qëllime të vlerësimit se çka është duke u arritur në kuadër të rezultateve. Kjo mund të arrihet duke vënë rregulla të qarta për planifikimin strategjik të buxhetit në afat të gjatë, të cilat duhet të arrihen nëpërmjet rregullave afatshkurtëra të menaxhimit fiskal.

⁴⁶ Subvencionet buxhetore (pjesëmarrja në BPV në vitin 2001 sipas vendeve ishte si vijon: Bullgaria 1%, Shqipëria 1.3%, Rumania 2.1% Polonia 2.4%

⁴⁷ Deklaratë e Misionit të FMN nga vizita në Kosovë, 15-28 janar 2003.

⁴⁸ Marrë nga raporti i Kenneth E. Jackson, maj 2003.

Procesi i qartë i identifikimit të synimeve afatgjata duhet të bëhet përmes arritjes së transparencës në këtë proces dhe përgjegjësisë në zgjedhjen strategjike ndërmjet projekteve dhe shërbimeve konkurruese. Synimi thelbësor për Qeverinë është që nëpërmjet procedurave buxhetore të veprojë në mënyrë sa më efektive dhe të sigurojë infrastrukturë për zhvillimin e sektorit të biznesit të vogël që sapo ka filluar t'i marrë këmbët, i cili duket se ka potencial të bëhet forcë dinamike e ekonomisë. Në sektorët e mëdhenj të cilët kanë monopol natyror ose të rregulluar, nevojitet një reformë e kujdesshme dhe menaxhment i përgjegjshëm. Parimi udhërrëfyes është që të inkurajohet konkurrenca dhe që Qeveria në mënyrë të qartë dhe transparente të sigurojë nivelin e kërkuar të shërbimeve publike. Kjo nuk do të thotë se shteti i ofron ato duke i prodhuar vet, por çdo subvencion që është i nevojshëm në funksion të këtyre shërbimeve duhet të bëhet i qartë, mundësisht përmes transferit të mjeteve se sa përmes krijimit të drejtpërdrejt të subvencioneve.

Shfrytëzimi i kufizimeve fikse, psh. kufizimet dy apo trivjeçare si pjesë e qasjes së Qeverisë ndaj menaxhimit fiskal, mund të ndihmojnë në demonstrimin e kredibilitetit fiskal dhe menaxhimit më të mirë fiskal. Kjo do të kufizohet në disponimin me personel të trajnuar dhe me rrjedhën më të mirë të informatave. Fillimi i këtij procesi do të ishte i thjeshtë, ai do të zhvillohet dhe si rezultat do të përmirësohet aftësia teknike dhe e qeverisjes me të dhëna. Vendet tjera me të ardhura të ulëta të cilat karakterizohen me një rrjedhë jo të kënaqshme të informative, së paku kanë filluar të punojnë në këtë drejtim. Ideja kryesore është se koncepti i cili shqyrtohet, pastaj zhvillohet sipas kushteve që lejojnë. Politika aktuale buxhetore në Kosovë duket se nuk do të jetë e qëndrueshme dhe me siguri ka gjasa ta mënjanojë progresin për të arritur përmirësime në efikasitet.

5.3.1. Kredibiliteti fiskal dhe përgjegjësia fiskale

Qasja e kujdesshme ndaj vlerësimit të shpenzimeve do të ndihmonte të arrihet qëndrueshmëria e buxhetit, edhe kur paraqitet një kolaps i dukshëm i të hyrave, psh. me rastin e lëvizjes drejt tregtisë së lirë. Niveli i shpenzimeve është më shumë nën kontroll të Qeverisë se sa që është niveli i të hyrave, të cilat lëvizin me ndryshimet sipas aktivitetit ekonomik. Kjo do të ndihmonte që të arrihej një lloj i përgjegjësisë fiskale që kërkohet nga ata të cilët synojnë t'i bashkëngjiten grupimeve regjionale në kuadër të Paktit të Stabilitetit dhe do të përfitojnë nga aspekti i zhvillimit.

Në çdo qasje ndaj menaxhimit fiskal, me këtë do të paraqiten probleme të tjera për të cilat duhet të rimendohet, duke përfshirë objektivat në kuadër të politikave dhe prioritetet e tyre përkatëse. Në fazën e parë kjo ka gjasa të jetë më e theksuar se sa në ekonominë më të pjekur, duke sugjeruar se revizionet afatshkurtëra duhet të bëhen më tepër në intervale prej dy viteve se sa në tri vite, të cilat janë të zakonshme në strukturat e tilla të ekonomisë së pjekur. Pa marrë parasysh kohën, sfida qëndron në revizionimin e qasjes se si të adresohen çështjet sipas mënyrave që janë konsistente me qëllimin dhe politikën e menaxhimit fiskal: arritja e kredibilitetit fiskal. Këto politika dhe projekte mund të ndryshohen në prioritet, por teknikat e qasjes dhe vlerësimit gjithmonë do të mbesin

konsistente. Alokimi i resurseve të rralla ndërmjet prioriteteve konkurruese gjithmonë do të përfshijë ndonjë element të mosmarrëveshjes. Është e rëndësishme të dihet se si çdo ndryshim në qasjen e Qeverisë ndaj menaxhimit fiskal në kuadër të ridefinimit të prioriteteve përputhet me pasqyrën fiskale në kuptim më të gjerë. Një përgjigje pragmatike ndaj kërkesave për shpenzime të caktuara në kohën kur merret parasysh kriza, nuk ka gjasa të rezultojë në menaxhim të mirë fiskal.

BIBLIOGRAFIA

- International Monetary Fund: KOSOVO, Institutions and Policies for Reconstruction and Growth, Dimitri G. Demekas, Johannes Herderchee, Davina F. Jacobs, 2002
- Fiscal Unit/Pillar 4: as of April 3, 2003
- The Vienna Institute for International economic Studies (WIIW): Statistical Background Data, Viena, 17-18 November 2000
- International Monetary Fund: Albania: Selected Issues and Statistical Appendix, Country Report No.03/64, March 2003
- Riinvest: Tryeza e Forumit Ndërkombëtar, Disa çështje kyçe të ndërtimit dhe të zbatimit të politikës fiskale në Kosovë, Raport studimor, Prishtinë, gusht 2001.
- Center for Social and Economic Research, Magdalena Tomczynska, Comparative Analyses of Direct Tax Systems in Selected Central European Countries, Warsaw, 1999.
- CASE-CEU: Nicholas Stern, What Tax Reform is Needed for East Economic Development, Warsaw, July 1999.
- CASE: Patterns of Government Expenditure and Taxation in Transition vs. OECD Economies, by Barbara Fakin&Alain de Crombrugghe, Warsaw, May 1995
- CASE: Fiscal policy in the Czech Republic under Transition, by Pavel Stepanek, Milena Horcova, Vera Kamenickova, Vera Uldrichova, Drahomira vaskova, Warsaw, July 1995.
- CASE: The Reform of Indirect Taxation in Hungary, the Czech Republic, Poland and Romania, by Jaroslaw Neneman, Warsaw 1999.
- CASE: Fiscal Policy in Hungary under transition vol.I, by Antal Gyulavari, Judit Nemenyi, Warsaw, March 1996

- CASE: Macropolicies in transition to a Market Economy, a Three-Year Perspective, by Leszek Balcerowicz (CASE)&Alan Gelb (World Bank, Washington), Warsaw, March 1995
- Anton Marcincin&Miroslav Beblavy: ECONOMIC POLICY IN SLOVAKIA 1990-1999, INEKO 2000.
- Institut for EastWest Studies: Fiscal Policy in Transition, Forum Report of the Economic policy Initiative, No.3, May 1997.
- Ministry of Finance and Economy: PAPERS PREPARED BY THE ECONOMIC POLICY DEPARTMENT, March-October 2002, Prishtina, October 2002
- Republika e Shqipërisë, Ministria e Financave: PROGRAMI BUXHETOR AFATMESËM 2003-2005, Tiranë, shtator 2002.
- Ministria për Ekonomi dhe Financa: AKTUALITETET FISKALE DHE RAPORTI I ANALIZAVE TË ECURIVE, Prishtinë, mars 2003
- Banka e Shqipërisë: BULETINI EKONOMIK No.2, qershor 2002
- Evropean Commission: Tax policy in the Evropean Union, Evropean Communities, Luxemburg, 2000.
- Fiscal Policy and Poverty Reduction:
http://www.worldbank.org/wbi/attackingpoverty/events/Austria_1029/DE.../albfiscalpolicy_Eng.ht 1/14/2003.
- IMF Working Paper: The Micro Basis of Budget System Reform, The Case of Transitional Economies, Jack Diamond, 2002.
- World Bank Policy Research Working Paper 2947: Tax System in Transition, Pradeep Mitra and Nicholas Stern, January 2003.
- Autoriteti Qendror Fiskal&Departamenti i Rindërtimit: Buxheti i Kosovës për vitin 2001, dhjetor 2000.
- EU&UNMIK: Buxheti i Konsoliduar i Kosovës, 1 janar-31 dhjetor 2000, 22 dhjetor 1999.
- UNMIK: Buxheti i Kosovës për vitin 2002, <http://www.unmikonline>, dhjetor 2001
- UNMIK: Buxheti i Kosovës për vitin 2003, <http://www.unmikonline>, dhjetor 2002.
- The Gdansk Institute for Market Economics: PUBLIK FINANCE IN POLAND 1989-2001, Warszawa 2002.
- Riinvest: RAPORTET MBI ECURINË E NDËRTIMIT TË POLITIKËS SË TATIMEVE DHE TAKSAVE NË KOSOVË, Tryezë diskutimi, Prishtinë, 18 dhjetor 2002.
- Riinvest: Anketa me 600 NVM, Prishtinë, dhjetor 2002
- Riinvest: Tregu i punës dhe papunësia, anketë, Prishtinë, dhjetor 2002.
- Public-Private Finance Institute: A Citizen's Guide to the Budget, <http://www.alb-ppfi.org>, Tirana 2002
- OECD: The Role of the State in South East Evrope-Fiscal Issues, by Jean Tesche, 11 Oct. 2001
- IMF: Stabilization Policies and Structural Reforms in Albania Since 1997. Achievements and Remaining Challenges, Volker Treichel, February 2002.

- IMF: Kosovo, Macroeconomic Issues and Fiscal Sustainability, by Robert Corker , Dawn Rehm, Kristina Kostial, 2001.
- Vasillaq Zoto, Zyher Beci, Garufa Noti: Manual për Menaxhimin e Buxhetit të arsimit në nivel lokal (maket), Tiranë, nëntor 1997.
- IMF: Financial Sustainability and Reform Options for the Albanian Pension Fund, Volker Treichel, April 2001.
- IMF: Budget System Reform in Transitional Economies, The Experience of Russia, Jack Diamond, February 2002.
- Programi i Qeverisë së Kosovës, Prishtinë, 13 maj 2002
- Ministry of Economy and Finance: Monthly Macroeconomic Monitor Kosovo, October 2002.
- Banka Botërore: PRIORITETET E SHPENZIMEVE PUBLIKE AFATMESME, Raport no. 24880, tetor 2002
- UNMIK – Economic and Fiscal Council-Secretariat: Materiale për takimin e dhjetë të KEF, Ref no.10/2003, 26.03.2003.
- MEF: The Kosovo General Government 2003 Budget, Internal Working Draft, 4/16/2003.
- WIIW: Selected Economic Indicators: Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Kosovo, Macedonia, Montenegro, Romania, Serbia, Serbia&Montenegro, Slovenia, and Macroeconomic developments in the southeastern European countries.
- IMF Country Reports, Summary of Consolidated General Government: Slovak Republic (1996-2001), Poland (1997-2000), Czech Republic (1998-2002), Albania (1993-2001), Estonia (1997-2002), Latvia (1996-2000), Bulgaria (1993-2001) Lithuania (1996-2001), Romania (1993-2001), Bosnia and Herzegovina (1998-2001), Slovenia (1993-2002), Croatia (1997-2001).
- Ligji për menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë, Prishtinë, 23 janar 2003.
- Law No. 8379, date 29.07.1998 on “Preparation and Execution of the state Budget, Tirana 1998 , <http://www.minfin.gov.al/vershqip/buxheti/organik.htm>