



# SFIDA DHE MUNDËSI PËR RIMËKËMBJEN E EKONOMISË SË SËMURË SHQIPTARE

## DOKUMENT ANALIZUES

**Grupi i punës:**

Enton Duro   Ornela Liperi   Eduart Gjokutaj   Altin Hoti

**Janar 2021**

**Akademia e Studimeve Politike**

Rruga "Emin Duraku", Pallati Credins Hyrja 1, kati 7, Ap. 21, Tiranë,  
Tel: +355 4 5629047, E-mail: info@asp.al, Web: www.asp.al

Ky dokument u prodhua si pjesë e kontributit profesional të alumnëve të Akademisë së Studimeve Politike (ASP) mbi reformat dhe zhvillimin e politikave të rëndësishme në vend. Akademia krenohet me rrjetin alumni - mbi 350 pjesëmarrës të trembëdhjetë gjeneratave - përfaqësues të partive politike, administratës publike, shoqërisë civile, botës akademike dhe medias, të cilët kanë ndjekur programin që prej krijimit të tij në vitin 2007.

Opinionet, gjetjet, konkluzionet dhe rekomandimet e shprehura janë të autorëve dhe nuk përfaqësojnë domosdoshmërisht ato të donatorëve dhe organizatës mbështetëse.

**Copyright ASP 2020**

## 1. Konteksti

Ekonomia shqiptare po vuan pasojat e dy goditjeve të njëpasnjëshme, tërmeti i 26 Nëntorit dhe më së shumti, kriza e zgjatur e pandemisë së virusit COVID-19. Referuar institucioneve ndërkombëtare, rënia ekonomike gjatë vitit 2020 pritet të variojë midis -7.5% dhe -9%, por ajo që shqetëson më shumë ekspertët është pamundësia për të parashikuar fundin e pandemisë dhe si rrjedhim përfundimin dhe thellësinë e efekteve negative në ambjentin ekonomik.

Duke iu referuar të dhënave të Llogarive Kombëtare, efekti i dy goditjeve të njëpasnjëshme tregon se jemi me rënie ekonomike për të katërtin tremujor radhazi, duke hyrë në recesionin më të thellë që prej vitit 1997. Për nëntëmujorin 2020, prodhimi i brendshëm bruto (PBB) është tkurrur me -5.52%, me bazë vjetore. Për të njëjtën periudhë, Konsumi Final i Popullatës ra me -3.8%. Përkeqësim të dukshëm ka pësuar dhe Kërkesa e Jashtme me një tkurrje në vlerën -6.63%, si rezultat i rënies së eksporteve të mallrave dhe shërbimeve me -29.63% dhe importeve të mallrave dhe shërbimeve me -23.14%. Reduktimin më të lartë e ka pësuar Formimi Bruto i Kapitalit Fiks, me -7.46% ndërsa Konsumi i Administratës Publike është tkurrur vetëm me -0.31% duke reflektuar masat e ndërmarra me paketat anti-Covid.

Nga pikëpamja sektoriale, për këtë periudhë të nëntëmujorit 2020, sektorët me rritje figurojnë Sektori i “Bujqësisë”, me + 1.80% dhe Sektori i “Aktiviteteve të Pasurive të Paluajtshme” me + 5.94%. Ndërkohë, rënien më të lartë e ka shënuar Sektori i “Tregtisë me Shumicë dhe Pakicë dhe aktivitetet e akomodimit dhe shërbimit ushqimor”, me tkurrje prej -15.00%.

Sipas Anketës Tremujore të Forcave të Punës (INSTAT 2020), deri në tremujorin e tretë 2020, vihet re një rikuperim i punësimit me 34,224 të punësuar, krahasuar me tremujorin e dytë, por ende -15,811 të punësuar krahasuar me tremujorin e katërt 2019. Ky pozicion i tregut të punës reflekton mbështetjen buxhetore me paketën anti-covid, por në kushtet e një pandemie që po acarohet me shpejtësi, shumë vende pune janë të kërcënuara.

Efekt tjetër negativ do të jetë edhe rritja e nivelit të varfërisë dhe shtimi i polarizimit në të ardhura i shoqërisë. Banka Botërore në raportin e Rishikimit Ekonomik të Vjeshtës për Europën dhe Azinë Qendrore (2020) parashikon se pjesa e popullsisë që jeton me më pak se 5,5 dollarë për frymë në ditë, do të rritet me rreth 5 pikë përqindje, duke arritur në 43%.

Publiku percepton pasiguri të lartë për të ardhmen pasi kursimet e individëve janë rritur ndjeshëm edhe në mungesë të rritjes së të ardhurave. Të dhënat e Bankës së Shqipërisë tregojnë se totali i depozitave në fund të 11-mujorit 2020 arriti një nivel prej 1.084 Trilionë Lekë (8.7 Mld. Euro), duke u rritur me 42.4 miliardë Lekë (340 Mln Euro) krahasuar me periudhën para se të fillonte pandemia. Ndërkohë, shtesa e kursimeve në 2019 ishte afër katër herë më e ulët.

Tendencë përkeqësuese shënuan edhe treguesit fiskalë. Sipas Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë, të ardhurat tatimore janë reduktuar me -9.7% për 11 mujorin 2020 dhe deri në fund të vitit fiskal pritet që situata të rëndohet më tej. Ndërkohë, deficitit buxhetor ka kaluar kufirin e

72.8 Mld. Lekë, gati 10 herë më i lartë se viti 2019 dhe borxhi publik i kontabilizuar ka arritur në rreth 85% të PBB, duke treguar se pas mbarimit të krizës pandemike një tjetër krizë mund të cenojë stabilitetin makrofiskal në Shqipëri.

Në fund të 9 muorit 2020, borxhi i përgjithshëm publik arriti në 79.9% të PBB-së, duke u rritur me 13.6 pikë përqindje në krahasim me dhjetorin 2019, sipas të dhënave nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë dhe Komisioni Europian. Në qershor 2020, qeveria shqiptare emtoi një eurobond me vlerë 650 milionë euro, nga të cilat 250 milionë euro shkuan për rifinancimin e eurobondit të mëparshëm dhe pjesa tjetër ishte borxh i ri.

Në përpjekje për frenimin e efekteve negative në ekonomi qeveria ka zbatuar dy paketa anti-covid me fokus të punësuarit dhe vetëpunësuarit në biznesin e vogël. Gjithashtu qeveria ka miratuar paketat me fondet e garancisë në mbështetje të biznesit, të cilat kanë zbutur efektet negative të krizës, por nuk pretendohet të kenë zgjidhur problemin e biznesit në tërësi. Fondi Monetar Ndërkombëtar (FMN) vlerëson se paketat mbështetëse direkte dhe indirekte të Shqipërisë ishin të barabarta me 2.9% të PBB-së, nga 5.8% për mesataren e Ballkanit Perëndimor, si rrjedhojë e borxhit të lartë publik.

Ashtu si dhe çdo fund viti qeveria ka kaluar për miratim projektligjin për buxhetin e vitit 2021, i cili duket tepër optimist si për ekonominë ashtu dhe për të ardhurat tatimore që do të burojnë prej saj. Devijancat në parashikim sjellin efekte pasuese në menaxhimin e financave publike duke rritur risqet fiskale dhe në kohë krize amplituda e tyre zgjerohet progresivisht. Bazuar në projeksionet e projektbuxhetit 2021 dhe në rezultatet faktike të 11 muorit, të ardhurat këtë vit parashikohen të rriten me gati 15%, me bazë vjetore, praktikisht e përealizueshme edhe në vite normale.

Për vitin 2021, pritshmëritë e institucioneve ndërkombëtare dhe qeverisë shqiptare për rritjen ekonomike të vendit luhaten deri në 5.5%, nivele të pamjaftueshme për të arritur një rikthim në nivelet e parakrizës këtë vit, por vetëm në vitin 2022. Për shkak të pasigurive të vazhdueshme të lidhura me pandeminë, rreziqet mbeten në kahun e poshtëm.

Pozicioni i pashmangshëm i qeverisë në mbështetje të shtresave në nevojë dhe ekonomisë në tërësi në kohë krize mbetet prioritar, por edhe qëndrueshmëria dhe objektiviteti i shënjestrimit të treguesve makroekonomikë dhe fiskalë mbetet një sfidë e hapur në shumë dimensionë. Në këtë kuptim, sfidat konkurruese të momentit duhen parë dhe gjykuar në këndvështrimin afatshkurtër dhe afatgjatë, duke adresuar zgjidhje efektive pa anashkaluar problematikat themelore të vazhdueshme në kohë të ekonomisë shqiptare.

## **2. Qëllimi i punimit**

Ky punim ka si qëllim të sjellë propozime mbi politikat ekonomike post-covid, me fokus afatshkurtër dhe afatmesëm, në terma të stabilitetit makrofiskal, politikave fiskale dhe produktivitetit të ekonomisë në tërësi.

Në përmbushje të qëllimit, punimi fokusohet tek një analizë afatgjatë e të ardhurave tatimore sipas zërave kryesorë midis dy qasjeve të ndryshme tatimore, taksa të larta kundrejt taksa të ulëta si dhe rritja ekonomike që shoqëron këto periudha.

Më tej, analiza merr në konsideratë treguesin e rritjes ekonomike për periudhën 2009-2019 për të kuptuar sjelljen e saj ciklike. Rritja ekonomike është lidhur ngushtësisht impaktin e reformave, konkurrueshmërinë dhe nxitësat e nevojshëm drejt sektorit privat për rritje të investimeve. Jemi ndalur më specifikisht në produktivitetin e faktorit punë dhe për këtë arsye punimi ndalet tek ky tregues sipas një metodologjie të shpjeguar në vijim.

Një aspekt i rëndësishëm i politikës fiskale është dhe mënyra sesi ndërton pritshmëri tek agjentët ekonomikë me anë të sjelljes së saj në politikën tatimore. Për këtë arsye është analizuar periudha 2014 e në vijim në qasje të ndryshmeve, progresivitetit dhe (pa) qartësive në politikën tatimore në Shqipëri.

Duke kuptuar rëndësinë e planifikimit buxhetor punimi është ndaluar edhe tek projekt buxheti i vitit 2021, cilat janë risqet dhe mundësitë për të kaluar një vit buxhetor të vështirë, ku ende mbetet e paqartë efekti i pandemisë së COVID-19 dhe përfundimi i saj.

## **3. Metodologjia dhe burimi i të dhënave**

Metodologjia e punimit ka karakter krahasues sasior dhe cilësor, duke përdorur të dhëna administrative nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë si dhe INSTAT. Gjithashtu dhe raporte të institucioneve ndërkombëtare si Fondi Monetar Ndërkombëtar dhe Banka Botërore janë përdorur si burim informacioni për karakterin cilësor të punimit si një bazë e mirë krahasuese me burimet e brendshme.

Burimi i të dhënave administrative janë raportet periodike mbi Treguesit Analitik Fiskalë ndër vite, të cilët do të mundësojnë analizën krahasuese midis dy periudhave të përzgjedhura. Gjithashtu të dhënat e Anketës Tremujore të Forcave të Punës janë shfrytëzuar për të analizuar efektet në tregun e punës si dhe për të ndërtuar treguesin e produktivitetit nga viti 2013. Informacioni i marrë nga Llogaritë Kombëtare bën të mundur analizën mbi rritjen ekonomike, si dhe treguesin e produktivitetit, i ndërtuar si PBB për të punësuar në terma vjetor. Duke iu referuar informacionit të marrë nga Projektligjet Buxhetore ndër vite është ndërtuar analiza mbi pozicionin dhe ndikimin e politikës së të ardhurave tatimore në Shqipëri.

## **4. Gjetjet e punimit**

#### **4.1. Dy qasje të ndryshme fiskale mbi të ardhurat tatimore**

Qasja e politikës fiskale ka rëndësi strategjike dhe objektive në ambientin ekonomik. Agjentët ekonomikë marrin sinjale ndaj çdo ndryshimi fiskal dhe optimizojnë mbi to në përditshmërinë e tyre. Padyshim që instrumentet fiskalë nuk janë të reduktuar vetëm në vendosjen e shkallës tatimore, por gjithashtu me efektivitetin e projekteve që financojnë të ardhurat tatimore, me konsistencën dhe frymën, që përcjellin tek agjentët ekonomikë, etj. Qëllimi mbetet i njëjtë në çdo rast, ruajtja e stabilitetit makro fiskal, që nënkupton përdorimin e instrumenteve fiskalë për të ruajtur balancat buxhetore, kontroll ndaj borxhit publik dhe nxitje të rritjes ekonomike. Mbetet ende një debat i hapur nëse stabiliteti fiskal duhet të ketë prioritet kundrejt rritjes ekonomike, por është e natyrshme të trajtohet dhe qasjen e FMN-së kur flitet për politikën fiskale. FMN këshillon fuqishëm stabilitetin fiskal drejt përmirësimit të balancës buxhetore dhe borxhit publik, të cilët nuk duhet të influencohen nga ciklet e biznesit. Sipas FMN, politikën fiskale në taksim dhe në shpenzime duhet të jenë të orientuara drejt reformave strukturore, që sjellin rritje ekonomike të lartë dhe të qëndrueshme.

Për të bërë një panoramë se cila ka qenë situata në Shqipëri gjatë 10 viteve të fundit, si dhe për të gjykuar mbi dy qasje të ndryshme të qëndrimit politikëbërës, lind nevoja e analizës krahasuese, kryesisht e lidhur me stabilitetin makrofiksal si dhe rritjen ekonomike si matës i performancës së politikës fiskale në tërësi. Për këtë qëllim janë përzgjedhur dy periudha: 2009-2012 dhe 2015-2018, të ngjashme në disa aspekte.

-Janë periudha 4-vjeçare që i përgjigjen dy regjimeve të ndryshme fiskale dhe kahu të ndryshëm politik si dhe rritja ekonomike e mesatarizuar për të dy periudhat është e përafërt, rreth 3%.

-Në periudhën e parë është përjashtuar viti 2008, pasi u kalua në taksën e sheshtë 10% dhe të ardhurat tatimore nuk reflektojnë gjerësisht ndryshimet në bazën tatimore. I njëjti efekt edhe për vitin 2014 ku normat tatimore u rritën nga 10% në 15% si dhe u aplikua taksimi progresiv mbi të ardhurat personale.

-Në periudhën 2009-2012 qeveria përballej me ruajtjen e ritmeve të rritjes ekonomike pas një viti me rritje të lartë ekonomike si ai 2008 (rritja 7.5%), ndërsa në vitin 2014 qeveria u përball me nevojën e përshpejtimit të rritjes ekonomike pasi viti 2013 shënon rritje ekonomike në nivelin e 1%, vlerën më të ulët gjatë periudhës 2009-2018.

-Në vitin 2008, një nga arsyet e vendosjes së taksës së sheshtë ishte dhe rritja e kapaciteteve në tregje duke i dhënë mundësi ekonomisë për më shumë investime, konsum dhe rrjedhimisht të ardhura, të cilat do të mundësonin rritjen e bazës tatimore dhe gjithashtu zgjerimin e të ardhurave tatimore.

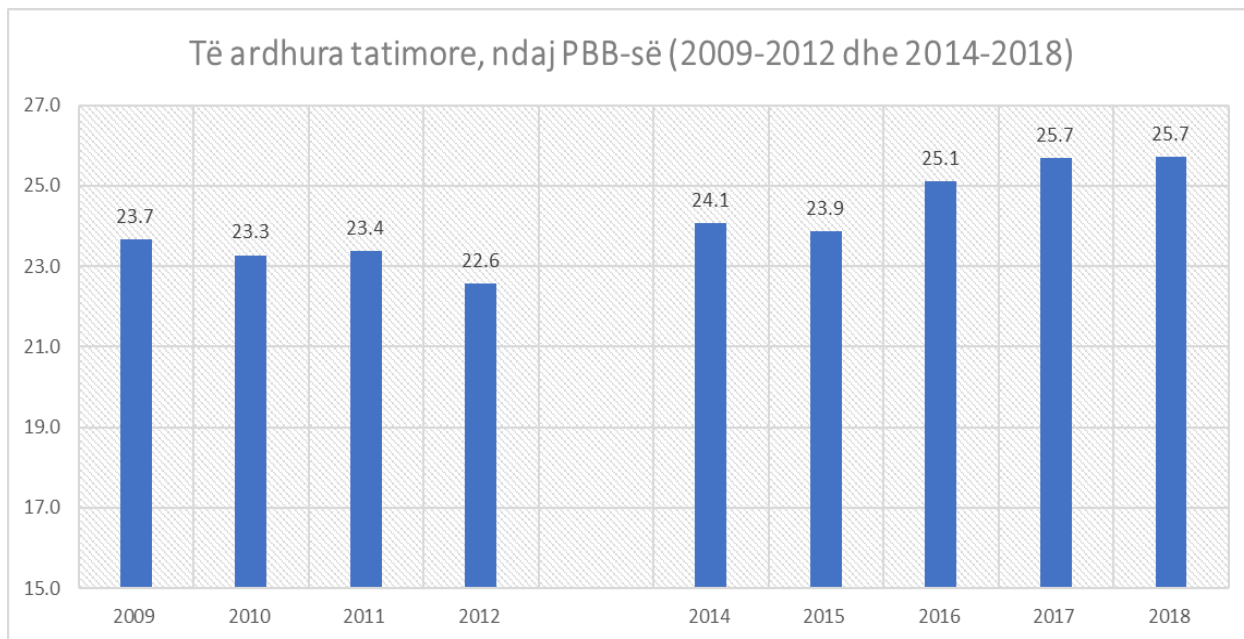
-Në vitin 2014, me ndryshimin e kahut politik, politika fiskale solli ideologjinë e taksimit të drejtë duke rritur barrën tatimore në 15% për tatim fitimin, tatimin mbi dividendin dhe për të ardhurat

e formave të tjera, si dhe aplikoi taksën progresive mbi të ardhurat nga punësimi ku pragu mujor nën 130 mijë Lekë solli ulje të barrës tatimore, ndërsa u rrit deri në 23% për personat me paga mbi këtë kufi.

Ecuria e borxhit publik të kontabilizuar gjatë gjithë periudhës së marrë në konsideratë shënon luhatje të shumta. Borxhi publik, si përqindje ndaj PBB-së në vitin 2008 arriti në 55.1% të PBB ndërsa në vitin 2013 shënoi vlerën e 70.4%, një rritje e konsiderueshme krahasuar me vitin 2008, e lidhur kryesisht me përqendrimin e investimeve në ndërtimin e rrugës Durrës-Kukës. Trendi rritës i borxhit publik vazhdon deri në vitin 2015 në 72.7% të PBB, (kryesisht si rrjedhojë e përfshirjes së detyrimeve të prapambetura të periudhës përpara vitit 2013), ndërsa në vitin 2018 arrin vlerën e 67.7% të PBB. Të dhënat kanë dhe interpretimin e tyre. Gjatë periudhës së parë u thye rregulli fiskal i mbajtjes së borxhit publik në nivelin 60% të PBB, ndërsa me ligjin organik të buxhetit të vitit 2016 u vendosën disa rregulla fiskale, me qëllim uljen graduale të borxhit publik në përqindje ndaj PBB.

#### 4.1.1. Krahasimi midis taksave të ulëta dhe të larta

Duke iu referuar periudhave të marra në studim, të ardhurat tatimore, në përqindje ndaj PBB-së, u rritën nga një mesatare 23.2% për periudhën 2009-2012 në 25.1% për periudhën 2015-2018. Kjo shifër tregon që **barra tatimore në ekonomi është rritur gjatë periudhës së dytë.**



Burimi: Ministria e Financave

Referuar **tatimit mbi vlerën e shtuar (TVSH)**, interesant duket fakti që pesha e të ardhurave nga TVSH ka rënë në raport me totalin e të ardhurave tatimore. Gjatë periudhës 2015-2018, kjo peshë

është ulur në 35.4%, kundrejt 39.5% të periudhës 2009-2012. Kjo mund të shpjegohet me faktin që gjatë 2015-2018 ka pasur përjashtime të shumta nga skema e TVSH-së, por edhe përfshirje në skemën e TVSH-së, ashtu si dhe në vitin 2010<sup>1</sup>.

Lidhur me politikën e ndjekur, është rritur pesha e tatim fitimit ndaj totalit të të ardhurave tatimore, nga 6.1% në 7.8%, si dhe norma mesatare e rritjes së tij është rreth 5.2% për periudhën 2015-2018.

**Tabela 1 Krahasimi në të Ardhurat Tatimore për dy periudhat 2009-2012 dhe 2015-2018**

<i>Treguesit e Të Ardhurave Tatimore në Buxhet</i>	2009-2012		2015-2018	
	Norma mesatare e rritjes vjetore (mesatare e thjeshtë)	Pesha ndaj totalit të të ardhurave tatimore	Norma mesatare e rritjes vjetore (mesatare e thjeshtë)	Pesha ndaj totalit të të ardhurave tatimore
<b>Të ardhura tatimore</b>	3.3%	100.0%	5.7%	100.0%
<b><i>Nga tatimet dhe doganat</i></b>	3.2%	77.3%	4.7%	74.1%
<i>Tatimi mbi vlerën e shtuar</i>	2.2%	39.5%	3.8%	35.4%
<i>Tatimi mbi fitimin</i>	-1.3%	6.1%	5.2%	7.8%
<i>Akcizat</i>	3.3%	12.8%	8.6%	11.2%
<i>Tatimi mbi të ardhurat personale</i>	3.5%	9.4%	15.0%	8.5%
<i>Taksa nacionale dhe të tjera</i>	20.1%	7.0%	-0.8%	9.6%
<i>Taksa doganore</i>	-8.3%	2.4%	1.6%	1.6%
<b><i>Të ardhura nga pushteti lokal</i></b>	-0.9%	4.0%	15.9%	4.3%
<i>Taksa lokale</i>	-2.9%	2.5%	27.5%	2.9%
<i>Tatimi mbi pasurinë (ndërtesat)</i>	13.1%	0.7%	9.2%	1.2%
<i>Tatimi i thjeshtuar mbi fitimin e biznesit të vogël</i>	-4.1%	0.8%	-23.8%	0.2%
<b><i>Të ardhura nga fondet speciale</i></b>	4.7%	18.7%	7.4%	21.6%
<i>Sigurimi shoqëror</i>	3.9%	16.1%	6.7%	18.3%
<i>Sigurimi shëndetësor</i>	6.0%	2.1%	11.0%	2.9%
<i>Të ardhurat për kompensimin në vlerë të pronarëve</i>	-11.5%	0.4%	123.0%	0.4%
<b>PBB Nominale</b>	5.4%	23.2% <sup>2</sup>	4.1%	25.1% <sup>3</sup>
<b>Rritja ekonomike mesatare</b>	<b>2.78%</b>		<b>3.34%</b>	

Burimi: Llogaritje të autorëve

Të ardhurat nga **tatimi mbi të ardhurat personale** (TAP) gjithashtu kanë pësuar rritje të konsiderueshme, nga 3.5% në 15%, edhe pse pesha e tij ndaj totalit të të ardhurave tatimore është ulur nga 9.4% në 8.5%.

<sup>1</sup> P.sh. në 2010 pragu i TVSH kaloi nga 8 në 2 Mil. Lekë, ndërsa në 2018 ky prag kaloi nga 5 në 2 Mil. Lekë.

<sup>2</sup> Të ardhurat tatimore ndaj PBB nominale për periudhën 2008-2012

<sup>3</sup> Të ardhurat tatimore ndaj PBB nominale për periudhën 2015-2018

Rritje të lartë kanë shënuar dhe të **ardhurat nga pushteti vendor** për periudhën 2015-2018. Ky tregues ka rritur peshën e tij ndaj totalit të të ardhurave nga 4% në 4.3%, i ndikuar kryesisht nga rritja e të ardhurave nga taksa e ndikimit në infrastrukturë për ndërtimet e reja. Nën këtë tregues shihet reduktimi në -23.8% të tatimit të thjeshtuar mbi biznesin e vogël gjatë periudhës 2015-2018.

Të **ardhurat nga fondet speciale** kanë përmirësuar ritmin e rritjes nga 4.7% në 7.4% si dhe pesha ndaj totalit të të ardhurave është në rritje të konsiderueshme nga 18.7% në 21.6%. Ky tregues është i lidhur edhe me rritjen e të punësuarve gjatë kësaj periudhe.

Analiza e të dhënave paraqet dy pozicione të ndryshme lidhur me barrën tatimore dhe borxhin publik në ekonomi. Gjatë periudhës 2009-2012 ulja e barrës tatimore është shoqëruar me rritje të borxhit publik, ndërkohë për periudhën 2015-2018, rritja e barrës tatimore është shoqëruar me ulje të borxhit publik. Ky qëndrim është i lidhur teorikisht me ekuivalencën Rikardiane ku periudha të lehtësimit të barrës tatimore do të shoqërohen me periudha të mëpasshme të rritjes së saj. I vetmi ndryshim i dukshëm është ecuria e rritjes ekonomike gjatë dy periudhave që i përgjigjen fazave të ndryshme të ciklit të biznesit.

#### **4.1.2. Rritja ekonomike dhe ciklet e biznesit për periudhën 2009-2019**

Ka një diskutim të gjerë akademik se cila është norma optimale e rritjes ekonomike në kuptimin e qëndrueshmërisë dhe vendosjes së balancave të politikave dhe burimeve në dispozicion në tërësi. Në këtë punim po sjellim “Rregullin e Lukas” për të kuptuar sa e rëndësishme është rritja ekonomike në terma të rritjes së mirëqenies dhe standardit të jetesës. Për të kuptuar sa vite do të duhen që një vend të dyfishojë të ardhurat e tij mjafton të pjesëtojmë numrin 70 me normën e rritjes ekonomike. Rritja ekonomike mesatare gjatë gjithë periudhës 2009-2019 është vetëm 2.68% në rastin e ekonomisë shqiptare. Nëse do të ndiqet ky trend, sipas këtij rregulli, do të duhen mbi **26 vite që të ardhurat mesatare për frymë të dyfishohen**. Shqipëria ndodhet në vendin e parafundit në terma të PBB-së për frymë krahasuar me vendet evropiane, pozicion historik duke përdorur të dhënat e disponueshme për 30 vitet e fundit.

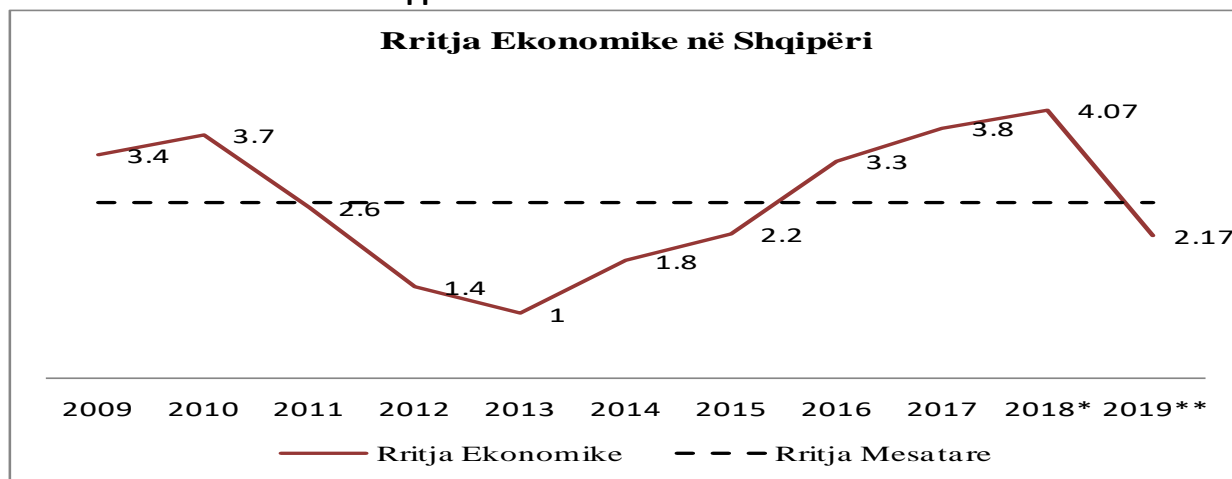
Gjykimi për rritjen ekonomike bëhet më objektiv nëse vendosim diferencat midis vendeve të zhvilluara dhe vendeve në zhvillim siç është edhe Shqipëria. Në këtë kontekst, rritja 2.68% është anemike dhe jo frymëzuese në kuptimin e konvergencës me mesataren e Bashkimit Europian (BE). Kjo normë rritje në një vend në zhvillim e ka të vështirë të realizojë rishpërndarje të drejtë të vlerës së krijuar në ekonomi, pasi shtresat e pasura në vende të tilla krijojnë më shumë gravitet në rishpërndarje. Për rrjedhojë rritet nevoja e ndërhyrjes së politikave rishpërndarëse drejt shtresave në nevojë që kërkojnë alokimin e energjive dhe burimeve financiare për të reduktuar pabarazitë sociale. E lidhur me realitetin shqiptar politikat e rritjes së pagës minimale, të

rimbursimit të barnave, të tregut të punës mbi punësimin informal dhe politikat e pensioneve dhe ndihmës ekonomike etj, kanë qenë të kushtëzuara edhe nga ky fakt.

Gjithmonë e më shumë po flitet për rritjen ekonomike jo më si një vlerë numerike, por një rritje e qëndrueshme, cilësore dhe gjithëpërfshirëse që tregon se ndërhyrjet në afatshkurtër duhet të çojnë drejt objektivave afatgjatë. Në këndvështrimin afatgjatë rritja ekonomike pozicionohet në potencialin ekonomik të një vendi duke reflektuar progresin teknologjik dhe kapacitetin social, reformat strukturore, qëndrueshmërinë institucionale, cilësinë e kapitalit human dhe specifika individuale, që ndikojnë në Produktivitetin Total të Faktorëve.

Në terma afatshkurtër, për shumë arsye të natyrshme, por dhe nga veprimtari apo politika të nxitura, ekonomia kalon në shtegun e cikleve të biznesit nëpërmjet katër fazave kryesore: rënia e ritmeve të rritjes; minimumi i saj; përshpejtimi; dhe më pas pika maksimale për t'u futur më pas në një cikël të ri. Përballja me të dhënat, si dhe intuita, çojnë drejt këtyre pyetjeve: A kishte arritur ekonomia shqiptare rritjen maksimale në vitin 2018? Në mungesë të tërmetit të 26 Nëntorit, viti 2019 do të kishte po të njëjtin rritëm rritje, ndoshta edhe më të lartë? A jemi futur në fazën e rënies përgjatë ciklit të biznesit dhe nëse po, kur ka ndodhur kjo?

**Grafiku 1 Cikli i Biznesit në Shqipëri**



**Burimi:** INSTAT, Llogaritë Kombëtare, 2020

Të dhënat tregojnë se rritja 4.07% e vitit 2018 është vlera maksimale prej vitit 2013, vit në të cilin gjejmë vlerën minimale dhe më pas ka filluar përshpejtimi i rritjes, faza e rigjallërimit të ciklit. Më pas kemi ngadalësim të rritjes për vitin 2019. **Goditja negative nga fatkeqësia natyrore ndikoi negativisht në rritje, por analiza tregon se nuk ishte ky shkaku kryesor pse ritmi i rritjes u ngadalësua.** Le të shohim më në detaj rritjen e vitit 2018 dhe 2019.

Gjatë vitit 2018, sipas ERE<sup>4</sup>, prodhimi i energjisë në vend ka arritur në nivelin 8.553 GWh, niveli më i lartë i prodhimit historik në vend si dhe 3.076 GWh mbi mesataren historike nga viti 2003. FMN vlerëson se kontributi i sektorit energjetik në rritjen ekonomike në vend për vitin 2018 ishte 1.8%. Po të zhveshim këtë efekt nga surplusi mbi trendin mesatar do të shohim se viti 2017 ishte viti me rritjen më të lartë pas 2013 dhe jo viti 2018!

Bazuar tek të dhënat paraprake për vitin 2019 rritja ekonomike u reduktua në 2.17%, gati përgjysmim i saj krahasuar me vitin 2018. Për të kuptuar që trendi i reduktimit të rritjes kishte filluar para tërmetit të 26 Nëntorit mjafton të shihen të ardhurat e gjeneruara nga administrata tatimore për vitin 2019. Sipas të dhënave të MFE, të ardhurat nga TVSH, të cilat janë të lidhura drejtpërdrejt me aktivitetin e brendshëm ekonomik, rezultojnë me rënie të vazhdueshme. Edhe të ardhurat nga Taksat Kombëtare, të cilat gjithashtu janë të lidhura drejtpërdrejt me aktivitetin ekonomik, paraqiten me rënie të vazhdueshme për vitin 2019. Të dhënat janë paraqitur në tabelën 2.

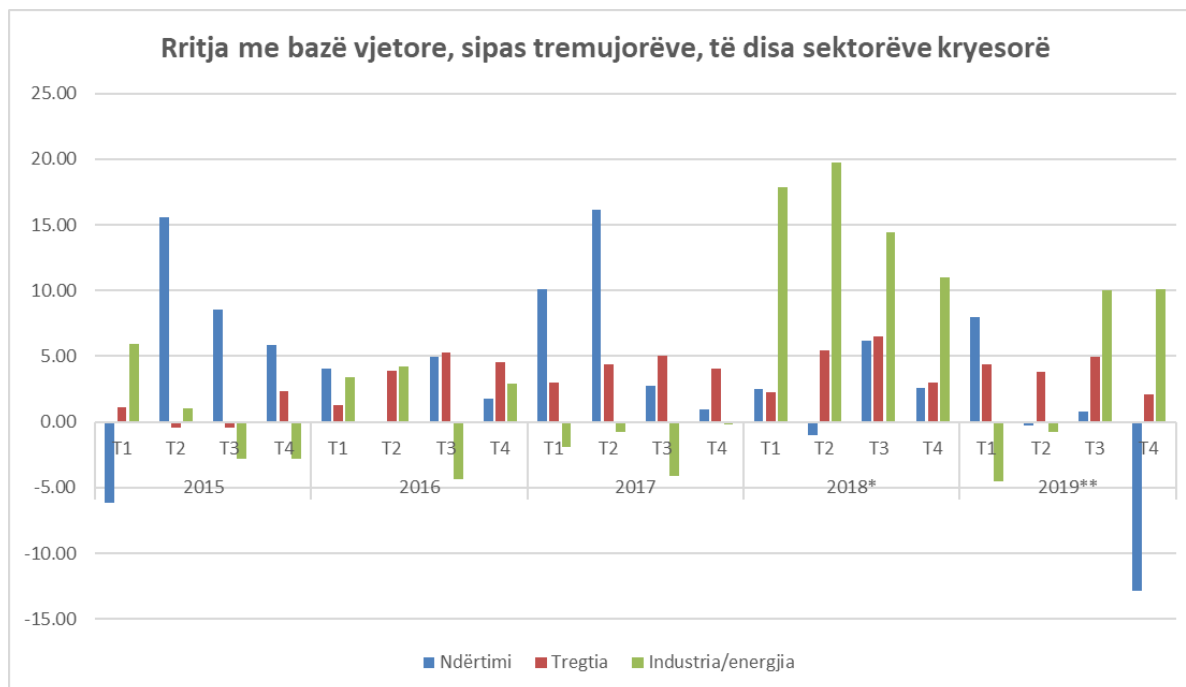
**Tabela 2 Diferenca në të Ardhurat Tatimore për 2019 - 2018**

(mln Lekë)	Jan	Shku	Mar	Pri	Maj	Qer	Korr	Gush	Shta	Tet	Nen	Dhje
TVSH	605	-524	-375	-598	-778	-484	-1,012	-1,112	-1,703	-643	-124	172
Tatim mbi fitimin	189	318	1,469	242	-110	405	94	248	-58	-135	-96	-451
Tatimi mbi të ardhurat personale	175	324	249	380	2,981	514	453	1,375	2,926	65	72	59
Taksa nacionale dhe të tjera	-296	-330	-394	180	-295	399	-1,138	178	-550	104	-59	-74
<b>Totali</b>	<b>673</b>	<b>-212</b>	<b>950</b>	<b>204</b>	<b>1,798</b>	<b>834</b>	<b>-1,604</b>	<b>690</b>	<b>615</b>	<b>-609</b>	<b>-208</b>	<b>-294</b>

**Burimi:** MFE 2020, Treguesit Analitik Fiskal 2019

Nëse e shohim tendencën sipas tremujorëve (*paraqitur në grafikun më poshtë*) konstatohen luhatje të shumta të sektorëve që udhëheqin rritjen nga një periudhë në tjetrën, duke dëshmuar se ecuria ekonomike e vendit është në pjesën më të madhe rastësore, e ndikuar nga faktorë të tillë si prodhimi i energjisë (që nxitën rritjen e industrisë në 2018), apo projektet e mëdha të gazsjellësit TAP dhe hidrocentraleve në lumin Devoll (që nxitën ndërtimin në 2017). **Këto luhatje tregojnë për zhvillimin e paqëndrueshëm të vendit dhe varësinë nga projekte të mëdha me karakter të përkohshëm.**

<sup>4</sup> [https://www.ere.gov.al/doc/Raporti\\_vjetor\\_ERE\\_2018\\_përfundimtar.pdf](https://www.ere.gov.al/doc/Raporti_vjetor_ERE_2018_përfundimtar.pdf)



Burimi: INSTAT

Mjafton kjo analizë e shkurtër për të **konkluduar se ekonomia shqiptare, pavarësisht dy goditjeve negative të njëpasnjëshme, ishte futur në fazën e rënies të ciklit të biznesit, fazë e cila mund të jetë përshpejtuar nga goditjet negative të pësuar në ekonomi**. Banka Botërore ka theksuar se rritja ekonomike në Shqipëri është e brishtë nga ecuria e kushteve klimaterike.

Vlen të përmenden në kronologji parashikimet e FMN-së për rritjen ekonomike. Në Qershor 2016, Raporti i Artikullit IV tregon një nivel të qëndrueshëm prej 4.1% tek parashikimet për rritjen ekonomike pas vitit 2018. Në Janar 2019, raporti i Artikullit IV ul parashikimin për rritjen ekonomike në 3.7% për vitin 2019 dhe parashikimet për vitet pasuese nuk arrijnë nivelin 4.1%. Në Nëntor 2019, në deklaratën përmbyllëse për Artikullin IV, FMN thekson se rritja për vitin 2019 pritet në nivelin e 3% dhe për vitin 2020 në nivelin 3.5%, ndërsa në afatmesëm rreth nivelit 3.7%. Këto parashikime janë ndërtuar para goditjeve të tërmetit të 26 Nëntorit.

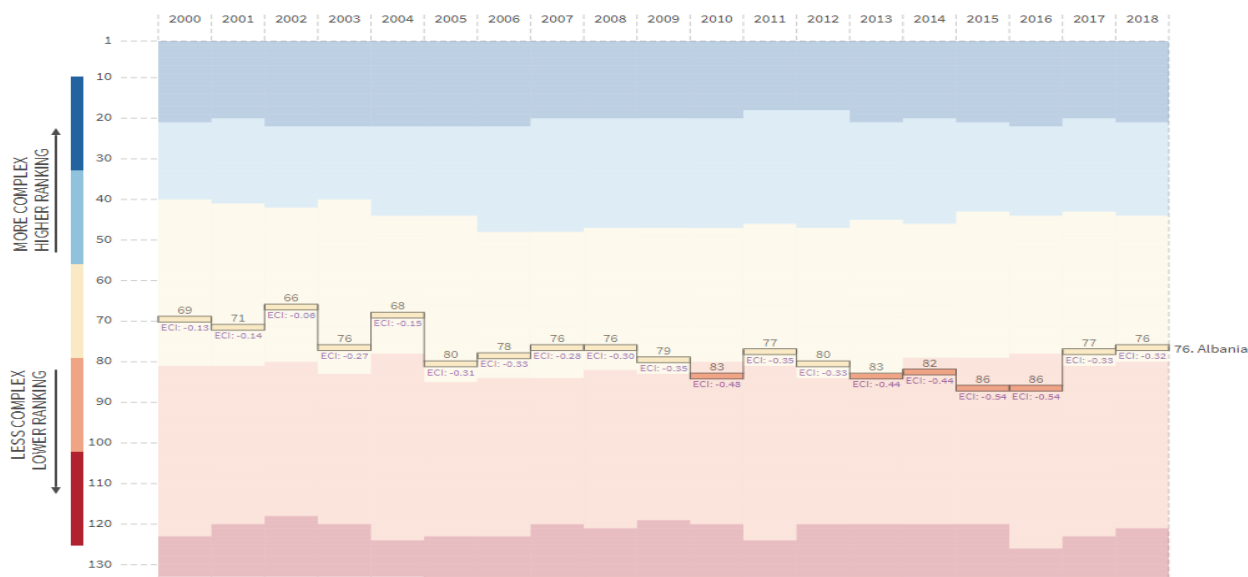
Fazat e ciklit të biznesit vijnë natyrshëm në një ambjent ekonomik dhe për të thyer brishtësinë e këtyre cikleve duhen politika që ndikojnë në produktivitetin e ekonomisë nëpërmjet rritjes cilësore të kahut të ofertës, politika që ndikojnë në mënyrën sesi një vend drejt zhvillimit përthith kapacitete intelektuale dhe novatore drejt një shtegu të qartë të rritjes në ndërtimin dhe pavarësinë institucionale të tij, duke gjetur dhe përforcuar avantazhet krahasuese dhe konkurruese të një ekonomie gjithmonë e më shumë të ndërkombëtarizuar.

Një tregues tjetër që mbështet argumentin e mësipërm është **Indeksi i Kompleksitetit Ekonomik** publikuar nga Universiteti i Harvard, i cili ka si qëllim të shpjegojë diferencat në të ardhura midis

vendeve dhe të përdoret në parashikimet e rritjes ekonomike në të ardhmen. Indeksi ndërtohet mbi njohuritë produktive të një vendi, kapacitetet prodhuese, sofistikimin dhe diversifikimin e produkteve si dhe hapësirat e këtyre produkteve në tregjet ndërkombëtare matur me numrin e vendeve që tregtohen.

Paraqitja e figurës 1 tregon se Shqipëria e vitit 2018 ka po të njëjtin renditje si dhe viti 2008 dhe gjatë gjithë këtij harku kohor indeksi ka pasur pozicionim më të ulët.

**Figura 1 – Renditja e Kompleksitetit Ekonomik për Shqipërinë gjatë periudhës 2000-2018**



Burimi: <https://atlas.cid.harvard.edu/rankings>

Padyshim që sektorët strategjikë sjellin vlerë të shtuar konkurruese në ekonomi, por mungesa e shërbimeve mbështetëse drejt këtyre sektorëve rrit brishtësinë e tyre. Diversifikimi i ekonomisë jo vetëm që zbut këtë efekt, por dhe jep mundësinë e optimizimit të mëtejshëm në këta sektorë, siç është dhe sektori i turizmit. Në literaturë ky fenomen quhet “Ekuilibra të Shumëfishtë”.

Diversifikimi i prodhimit rrit vlerën e shtuar të avantazheve krahasuese, nxit avantazhe konkurruese si dhe përmirëson ofrimin e shërbimeve të brendshme. Në këtë rast, bashkëpunimi me përfaqësuesit e bizneseve për të evidentuar se cilat produkte marrin prioritet në diversifikim duhet të sjell rezultate të qëndrueshme në zinxhirin e prodhimit. Për të ndërmarrë politika të tilla duhen studime bazuar mbi analizën kosto-përfitime, gjykimin e lehtësirave fiskale në fazat fillestare si dhe monitorim i vazhdueshëm. Brenda kontekstit mund të themi që ka pasur shumë raste kur politikat makro kanë dështuar si rezultat i mungesës së studimeve mikro dhe procedurave të qarta.

#### 4.1.3. Reformimi i ekonomisë dhe konkurrueshmëria

Një ekonomi fituese ndaj sfidave ka më shumë transparencë dhe konkurrueshmëri, duke ofruar më pak avantazhe për monopolizim dhe biznese që vijojnë me modelin e vjetër dhe duke u mbështetur tek teknologjia dhe format e reja të biznesit. Presioni i politikave ekonomike ekspansioniste nga vendet fqinje është i fortë. Ekonomitë e tyre janë në nivele më të forta konkurrueshmërie se Shqipëria. Shqipëria është në të vërtetë relativisht më pak dinamike.

Përgjithësisht reformat nuk kanë arritur të hyjnë në fazën e tyre të maturimit edhe pse qëndrueshmëria makrofiskale u arrit me shumë vështirësi falë mbështetjes së FMN-së. Fakt mbetet që reformat kanë nevojë të përshtaten me aktualitetin, me nevojat në vijimësi të qytetarëve dhe jetesës së tyre, për aq kohë sa ato nuk kanë arritur të përmbushin objektivat. Ndërkohë jetëgjatësia e reformave është e nevojshme të dihet dhe të deklarohet për qytetarët, pasi është kushti bazë i transparencës.

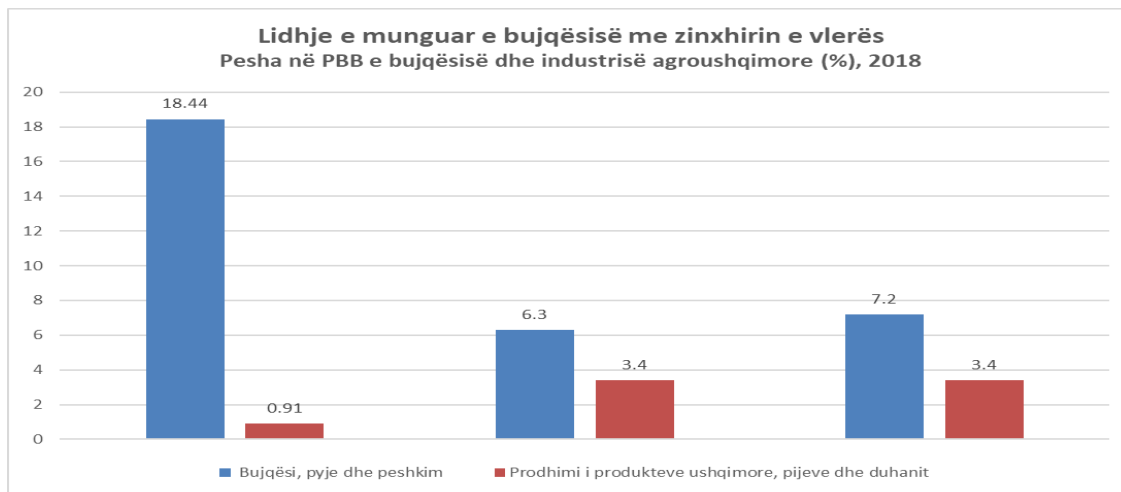
Reformat në ekonomi (elektroenergjia, nafta, gazi, minierat dhe uji), në drejtësi, në financat publike (fiskalizimi, financat vendore), në politikat sociale (reforma e pensioneve dhe ato sociale), në teknologji (dixhitalizimi i shërbimeve publike) reforma e urbanizimit si dhe në disa drejtime sektoriale të caktuara rregullatore, të cilat janë në stadi të ndryshme të vijimësisë së tyre, duket se ende kanë nevojë për kohë shtesë të maturohen. Mjafton të përmendim reformën në sektorin energjetik, e cila ndonëse është shoqëruar me përmirësim të dukshëm të dy treguesve kryesorë: rritja e arkëtimit dhe humbjet jo-teknike, sërish ende nuk ka krijuar pavarësi financiare nga buxheti i shtetit.

Në reflektim të nismave reformuese për ekonominë, duke u nisur nga harta e shpërndarjes së investimeve në sektorët e ekonomisë rezulton se ato kanë shkuar kryesisht në energji (investimet private në energji të rinovueshme), infrastrukturë (fondet publike), industrinë e përpunimit aktiv, shërbime telekomunikacioni dhe duke krijuar më së shumti fronte pune që kanë nevojë të konfirmohen në ekonomi për një koherencë me tendencën zhvilluese. Shumë pak nga investimet kanë krijuar rritje të numrit të të punësuarve të bazuar te investimet kapitale. Kjo duket nëse shikojmë rritjen e vendeve të reja të punës krahasuar me ato që vijnë nga formalizimi i tregut për të paktën dy vitet e fundit.

Situata aktuale ekonomike kërkon të trajtohet si një rast i veçantë menaxhimi risku. Struktura aktuale ekonomike reflekton problemet që kanë të bëjnë me tranzicionin dhe brishtësinë ndaj krizës globale, kombinuar me menaxhim të dobët prej qeverive, të pranuar *de facto* si ndikuese në ekonominë e mbi dy dekadave të fundit. Ende vijohet të investohet drejt një modeli ekonomik mbi shërbimet dhe tregtinë, pa hyrë në thelbin e ekonomisë shqiptare që të konkurrojë me vetveten dhe gjithashtu për t'u bërë konkurruese jashtë dimensioneve të tregut aktual.

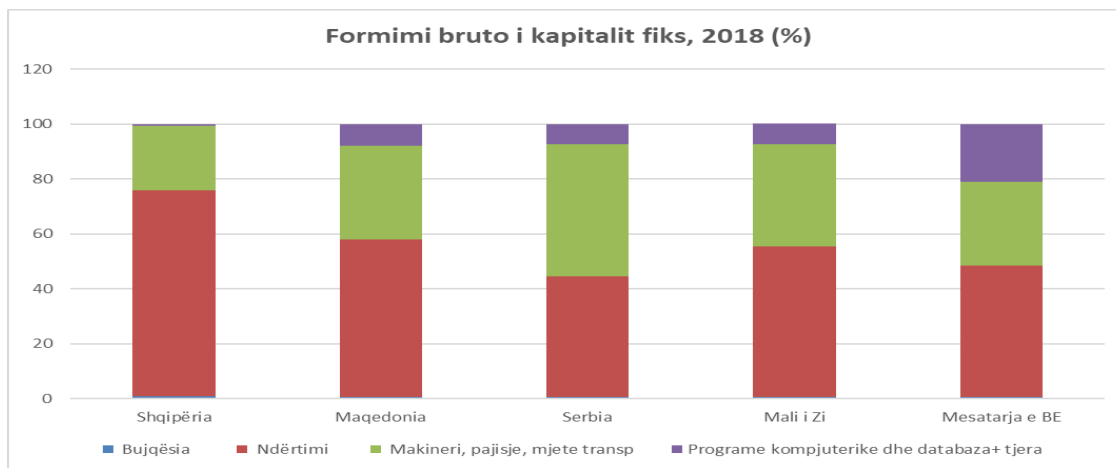
Krahas dimensionit të ri të orientimit drejt teknologjisë dhe rritjes së vlerës së shtuar, i duhet kushtuar vëmendje shfrytëzimit të avantazheve ekzistuese konkurruese, sidomos në bujqësi, që zë ende 18.5% të PBB-së, më e larta në Europë dhe rajon (nga 2% mesatarja europiane dhe 11%

në Kosovë, i dyti pas nesh). Në Serbi përshembull, ku bujqësia zë 6.3% të PBB-së, prodhimi i produkteve ushqimore përbën 3.4% të PBB-së, përkundrejt 18.4% dhe 0.9% në Shqipëri. Zhvillimi i turizmit vitet e fundit krijon një tjetër mundësi për përmirësimin e zinxhirit të vlerës në vend.



*Burimi: Institucionet statistikore përkatëse*

Riorientimi i investimeve përmes politikave nxitëse qeveritare drejt sektorëve që ndikojnë në rritjen e produktivitetit të ekonomisë dhe vlerës së shtuar është një tjetër parakusht për një zhvillim të qëndrueshëm dhe nxitjen e konkurrueshmërisë rajonale e europiane. Aktualisht në strukturën e formimit bruto të kapitalit fiks, ndërtimi zë peshën më të lartë, me rreth 75% të totali, përkundrejt 44-55% mesatarja e shteteve të tjera të Ballkanit. Në të kundërt, investimet në programet kompjuterike dhe makineri e pajisje janë më të ulëta.



*Burimi: Institucionet statistikore të vendeve përkatëse, Eurostat*

#### 4.1.4. Progresivitet jo i plotë, përjashtime dhe luhatshmëri e lartë në politikën e të ardhurave tatimore

Të gjykosh për progresivitetin duhet të kuptosh realizimin e të ardhurave nga burime të ndryshme, të njëtrajtësosh këto burime dhe më pas të vendosësh se cila do të jetë shkalla progresive duke ruajtur parimin e drejtësisë dhe efijencës. Me këtë fokus do të analizohet pozicioni i politikës së të ardhurave tatimore pas vitit 2013 në Shqipëri.

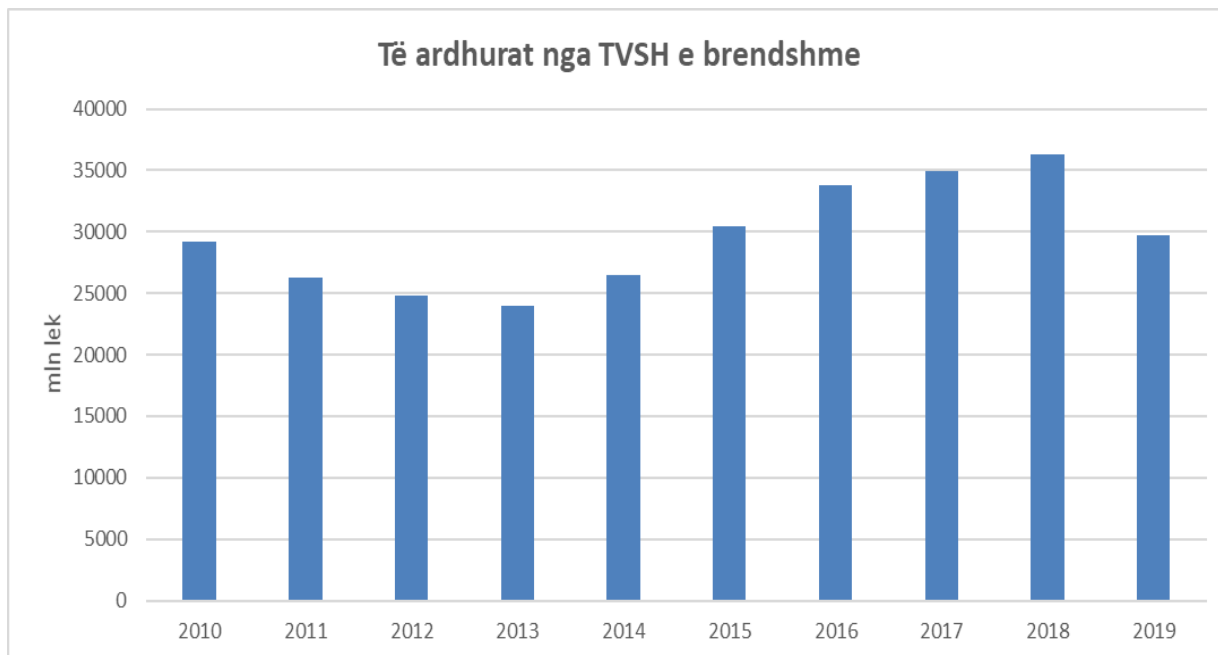
Me ndryshimet e paketës fiskale të vitit 2014 është aplikuar taksa progresive mbi të ardhurat personale nga punësimi. Gjithashtu, norma tatimore mbi format e tjera të të ardhurave kaloi nga 10% në 15%, një nivel më i lartë tatimi, por jo progresiv. Tatimi mbi të ardhurat personale nga punësimi në vitin 2014 u vendos në nivelin 23% për pjesën e të ardhurave mbi 130 Mijë Lekë në muaj<sup>5</sup>. Nën këtë prag barra tatimore u reduktua në krahasim me taksën e sheshtë 10% të periudhës së mëparshme. Sipas projekt buxhetit 2014, barra e shtuar tatimore preku vetëm 11.213 persona ose 3.2% e personave në listat e kontributeve shoqërore. Nëse krahasojmë pozicionin e këtij grupi individësh me ato subjekte apo individë që realizojnë të ardhura jo nga puna kuptohet se mund të **përballemi me regresivitet jo në pak raste, bazë më e madhe tatimore me normë më të ulët tatimi.**

Ndryshim të vazhdueshëm ka pasur tatim fitimi. Në vitin 2014, për biznesin me qarkullim vjetor nën 8 Milionë Lekë, tatim fitimi u reduktua në 7.5% dhe në vitin 2016 u ul në 5%, ndërkohë për biznesin me qarkullim deri në 5 Milionë Lekë kjo normë u bë zero. Nga viti 2019 u ndryshua pragu i qarkullimit për efekt të aplikimit të normës së tatimit mbi fitimin. Për bizneset me qarkullim vjetor deri në 14 Milionë Lekë norma e tatim fitimit u bë 5% dhe në mes të vitit 2020 kjo normë u bë zero. Ndërkohë tatim fitimi për bizneset me qarkullim mbi 14 Milionë Lekë ka mbetur përsëri një tatim i sheshtë në nivelin 15% me disa përjashtime në sektorë të caktuar si strategjikë.

Argumenti kundër vjen në analizën e përfshirjes në skemën e TVSH. Pavarësisht faktit që TVSH-ja është një taksë indirekte dhe teorikisht paguhet nga konsumatori final, përfshirja e biznesit në skemën e TVSH ndikon të ardhurat e tij. **Ndryshimet e aplikuar në vitin 2018 për të përfshirë biznesin me qarkullim vjetor në intervalin 2-5 Milionë Lekë në skemën e TVSH kanë ndikuar në uljen e të ardhurave të tyre.** Ky efekt pritet të reduktohet me ndryshimet në paketën fiskale të vitit 2021 ku pragu i TVSH rritet në 10 milionë Lekë dhe pse dy pozicionet e kundërta për një periudhë kaq të shkurtër duken kontradiktore. Duhet theksuar që reduktimet në pragun e TVSH janë shoqëruar me polemika për rritje të evazionit dhe kosto të administrimit nga administrata tatimore.

---

<sup>5</sup> Në vitin 2019 ndryshoi pragu i shkallës progresive nga 130 Mijë Lekë në muaj në 150 Mijë Lekë.



Burimi: Ministria e Financave

Gjithashtu, gjatë këtyre viteve është rritur gradualisht edhe paga minimale. Në vitin 2013 ishte në nivelin 22 Mijë Lekë dhe duke u rritur në 24 Mijë në vitin 2017, në 26 Mijë për vitin 2019 dhe në vitin 2021 arrin në 30 Mijë Lekë. **Të gjitha bizneset me qarkullim vjetor nën 2 Milionë Lekë janë prekur negativisht nga kjo politikë si rezultat i rritjes së detyrimeve të kontributeve shoqërore dhe nuk kanë qenë subjekt i reduktimeve tatimore.** Por edhe tek grupi i bizneseve 2-5 milionë lekë, me të vetëpunësuar ose edhe me familjarë të punësuar, mbetet e paqartë sesi ka vepruar progresiviteti.

Në vitin 2019 u ndryshua tatimi mbi dividendin nga 15% në 8%, me efekt prapaveprues, edhe fitimin e pashpërndarë para vitit 2018. Rritja prej 26.3% e të ardhurave nga tatimi i të ardhurave personale në buxhetin e vitit 2019 justifikon mirë këtë nismë, por solli në vëmendje teorinë e lojës me veprime pasuese të kushtëzuara midis biznesit dhe qeverisë dhe trajtimin preferencial, që pësuan këto biznese me një shkallë regresiviteti ndaj të ngjashmëve.

Shkalla e luhatjeve dhe progresiviteti jo i qartë mund të kenë pasur si shkak edhe sforcimin e madh të qeverisë për arritur konsolidimin fiskal pas vitit 2016 me vendosjen e rregullave fiskale në Ligjin Organik të Buxhetit, por është shoqëruar me kosto të larta në qartësinë e planifikimit afatmesëm për biznesin dhe shtresën e mesme të shoqërisë nga pikëpamja e të ardhurave të disponueshme.

Një pjesë e konsiderueshme e normave tatimore dhe taksave në Republikën e Shqipërisë (TVSH; Tatim Fitimi; TAP, Akciza, Taksa Doganore) kanë qenë subjekt i vazhdueshëm i reduktimeve dhe

përrjashtimeve me qëllim përdorimin e instrumenteve fiskalë si nxitës në zhvillimin e biznesit dhe ekonomisë në tërësi si dhe efekteve rishpërndarëse. P.sh., në vitin 2017 u aplikua reduktimi i TVSH nga 20% në 6% për strukturat akomoduese, i cili vlerësohet të ketë patur një kosto prej 850 milionë Lekë në të ardhurat buxhetore të vitit 2018. Gjithashtu, për strukturat akomoduese hotel/resort me katër dhe pesë yje, me status special dhe që zotërojnë markë tregtare si “brand name”, tatim fitimi u bë zero për 10 vjet. Në vitin 2019 u zerua TVSH për nënkontraktorët e regjimit të përpunimit aktiv si dhe u aplikua normë e reduktuar e saj në nivelin 10% për importin e autobusëve elektrike, etj, ndërkohë që në vitin 2020 u reduktua në 5% norma e tatim fitimit për industrinë automotivë.

Lista e përrjashtimeve është e gjatë dhe duke iu referuar të dhënave të disponueshme **për vitin 2018 vlerësohen 78 përrjashtime në TVSH, 13 përrjashtime në të ardhurat personale dhe 10 përrjashtime nga tatimi mbi fitimin, 16 përrjashtime për akcizën dhe 34 përrjashtime nga taksat doganore.**

Mbetet për t’u vlerësuar efekti total i përrjashtimeve në zinxhirin ekonomik sipas analizës kosto-përrfitime në aspektin shoqëror. Mund të përrmendim një informacion mbi kostot ose të ardhurat e munguara në buxhet që njihen si “Tax expenditure”. Këto kosto ishin 0.73% të PBB për vitin 2015<sup>6</sup>, ndërkohë për vitin 2020<sup>7</sup> vlerësohen në 5.57% të PBB-së ku TVSH mbulon rreth 98% të totalit. Politika e përrjashtimeve është ajo që ka më tepër nevojë për analiza dhe llogaritje të shumta, pasi ndikon në cenimin e parimeve dhe pajtueshmërisë me ligjin. Ndërkohë për përrfitimet këtyre përrjashtimeve është e vështirë të gjenden analiza sasiore. Vlerësimi sasior individual i çdo përrjashtimi tatimor sipas analizës kosto – përrfitime duhet të kthehet në një propozim ligjor që kushtëzon vendimmarrësit jo vetëm në analizën “ex-ante”, por edhe në përrgjegjësitë “ex-post” për të kuptuar nëse politika e ndjekur ka arritur qëllimin e saj. Këto analiza duhet të jenë të mirë specifikuar me çdo argument shterues bazuar në profesionalizëm dhe racionalitet. Edhe rastet specifike të përrjashtimeve tatimore sipas ligjeve të veçanta duhet të jenë pjesë e po të njëjtit vlerësim. Një trajtim i tillë do të ndikojë padyshim në rritjen e transparencës, llogaridhënies dhe besimit institucional në politikëbërje.

Problematika e planifikimeve optimiste nuk është vetëm fenomen i projekt buxhetit 2021, por shumë mirë mund të identifkohet si një duhuri e natyrshme gjatë viteve. Vendimmarrësit gjithmonë kanë shfrytëzuar mundësinë e presionit ndaj administratës tatimore (dhe doganore) në realizimin e të ardhurave të planifikuara duke e kthyer në një qëllim në vetvete dhe duke kaluar në plan të dytë matjen e përrformancës me anë treguesve cilësorë. Nëse performanca e administrimit matet me realizimin e planit buxhetor, administrimit tatimor i përrcillet një risk i

---

<sup>6</sup> Projektligji i buxhetit për vitin 2017

<sup>7</sup> Projektligji i buxhetit për vitin 2021

shtuar dhe i pashmangshëm, që në efektet zinxhir përcillet edhe tek biznesi duke shkaktuar konflikte dhe abuzime.

Plani, realizimi i tij, është një trashëgimi nga sistemi i kaluar. Vendet përreth dhe ato të zhvilluara e kanë orientuar politikën e administrimit drejt ngushtimit të evazionit me qasje strategjike afatmesme, pasi ai është korrozioni më i madh për buxhetin dhe ekonominë. Le të shpresojmë që projekti i fiskalizimit të ndikojë thyerjen e këtij rrethi vicioz.

Në vend të gjithë këtyre politikave me ulje dhe ngritje, me mesazhe të gabuara dhe ndonjëherë edhe të drejta, problemi i politikës fiskale dhe qeverisjes së taksave duhet të orientohet dhe t'i shërbejë me veprime biznesit dhe taksapaguesve. Ata kanë nevojë që të jenë të sigurt, të qartë dhe të pa ngacmuar në çfarë duhet të paguajnë në formën e barrës fiskale.

Nga shumë studime dhe rekomandime për politikën fiskale dhe ekonominë rekomandohet se ndikimi i politikës së përjashtimeve dhe lehtësirave fiskale mund të dobësohet ose të forcohet në varësi të një pakete stimuluese taksash ose politike për uljen e barrës tatimore, por kjo është me ndikim më të vogël dhe më pak të rëndësishëm se faktorët e tjerë, siç janë kostot e punës, informaliteti, korrupsioni dhe produktiviteti.

#### **4.2. Rritja e punësimit dhe produktiviteti gjatë periudhës 2013-2019**

Politikat e punësimit kanë qenë në fokus të vazhdueshëm prej vitit 2014 si rezultat i programit elektoral qeveritar. Sipas Anketës Tremujore të Forcave të Punës<sup>8</sup>, gjatë periudhës Janar 2014 – Dhjetor 2019, figurojnë rreth 305 mijë persona më shumë<sup>9</sup> të punësuar megjithatë ky tregues është shoqëruar me ulje të fortë të produktivitetit në terma për punëtor.

Metodologjikisht, për të realizuar produktivitetin për punëtor, është marr në konsideratë PBB me çmime korente dhe më pas, e deflatuar me deflatorin e PBB në terma vjetorë, është arritur në PBB me çmime konstante duke shënuar vit bazë 2005. Gjithashtu është konsideruar numri mesatar vjetor i punësuarve sipas AFP tremujore për të arritur tek produktiviteti për punëtor.

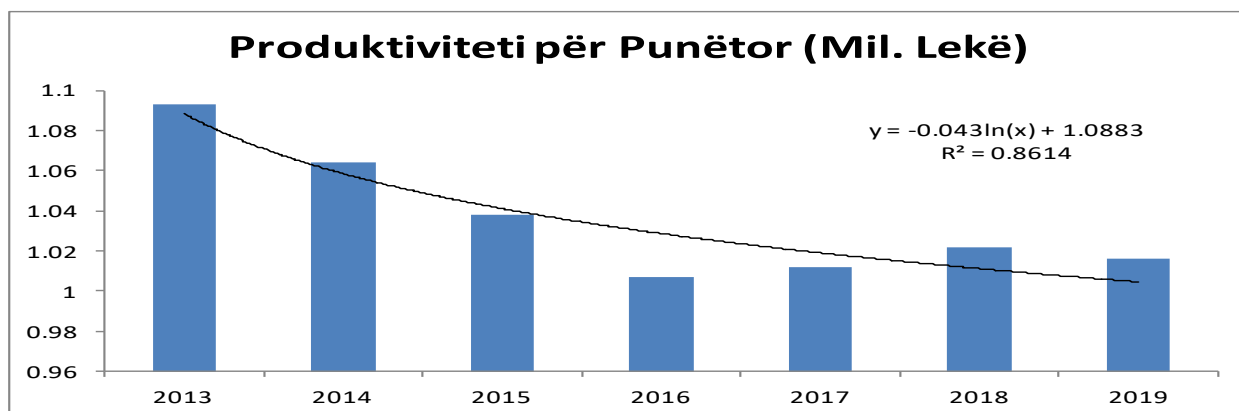
Rezultatet e paraqitura në grafikun 3 tregojnë se **produktiviteti ka pësuar rënie të theksuar gjatë periudhës 2013-2019**. Viti 2019 tregon se produktiviteti vjetor është ulur në -7% krahasuar me vitin 2013. Rritja e punësimit me ulje të produktivitetit tregon që vendet e reja të punës nuk janë shoqëruar me rritje cilësore të faktorëve të tjerë ndërthurës në procesin e prodhimit të cilët teorikisht përkufizohen si “Produktiviteti Total i Faktorëve”.

---

<sup>8</sup> Sipas FMN, AFP ka cilësi të pamjaftueshme në statistika. Article IV- Consultation, Jan-2019

<sup>9</sup> Krahasimi për numrin e të punësuarve mbi 15 vjeç.

**Grafiku 2 Produktiviteti vjetor në terma për punëtor**



Burimi: Llogaritje të autorëve

Një interpretim tjetër i mundshëm është që zgjerimi i sektorit privat në tërësi nuk ka sjellë teknika prodhimi produktive por është orientuar drejt kahut të lirë të punës. Krijimi i formave të tilla të prodhimit, përveç punësimit, sjellin shumë pak efekte pozitive në ekonomi pasi shoqërohen me vlerë të shtuar të ulët, nuk sjellin kapital fizik cilësorë dhe krijojnë kurthe drejt pagave minimale, vulnerabilitet i shtuar në ambientin ekonomik.

Një tjetër faktor që ndikon në produktivitetin e ulët është mungesa e sipërmarrjeve të mëdha, që ul mundësinë e shfrytëzimit të ekonomisë së shkallës. Sipas të dhënave të tatimeve, në vend, rreth 100 kompani kanë më shumë se 250 punonjës më pak se 0.1% e totalit). Maqedonia, sipas statistikave zyrtare, ka 233 kompani me më shumë se 250 të punësuar (1% e totalit), nga të cilat 70 janë në sektorin e industrisë përpunuese.

Ulja e produktivitetit dhe mbizotërimi i sektorëve me vlerë të shtuar të ulët, që kërcënon konkurrueshmërinë në afatin e gjatë, rrezikon të kthehet në barrierën kryesore të ekonomisë shqiptare, në rrugën drejt integritit europian, ku sipërmarrjeve shqiptare do t'u duhet të përballen pa barriera me ato të sofistikuara europiane.

Nga ana tjetër politikat në rritje të pagës minimale përtej nivelit të inflacionit sjellin rritje të kostove reale të biznesit dhe me një produktivitet të punës në rënie tregon që duhen analiza më të thelluara në nivel mikro për të shpjeguar fenomenin. Padyshim që tregu i punës është prekur pozitivisht nga politikat e formalizimit të punës, por nuk dihet se cili ka qenë kontributi ekonomik në vlerën e shtuar i prejardhur nga ky formalizimin.

### **4.3. Parashikimet e projektligjit të buxhetit për vitin 2021**

Viti 2021 do të jetë sfidues për ekonominë Shqiptare. Lindin pikëpyetje të forta nëse pandemia do të frenohet apo jo edhe pse kemi shenja optimizmi në ambjentin ndërkombëtar si rezultat i fillimit të prodhimit të vaksinës ndaj COVID-19. Zgjedhjet parlamentare në fillim të pranverës do

të kërkojnë energji si dhe çdo vit tjetër elektoral në Shqipëri dhe probabiliteti i rotacionit politik mund të ndikojë ndjeshëm në sjelljen e politikës fiskale brenda vitit.

Parashikimi i rënies ekonomike në -6.1% në vitin 2020 dhe rritjes së saj në 5.5% në vitin 2021 duken optimiste krahasuar me pritshmëritë e FMN, BB, dhe BERZH, të cilët vlerësojnë një efekt negativ për vitin 2020 në intervalin [-7.5%; -9.0%] dhe rritja për vitin 2021 në skenarin bazë parashikohet midis intervalit [4.5%; 5.4%]. Duhet theksuar se vetëm si efekt i bazës së ulët, rritja ekonomike ka shumë gjasa të kthehet në terma pozitivë për vitin 2021.

Projektligji i buxhetit për vitin 2021 vendos si efekt pozitiv në nxitje të kërkesës agregate rritjen e pagave që pritet të nxisin konsumin dhe kredinë konsumatore, megjithatë zgjerimi i kreditimit gjatë vitit 2020 ka rritur probabilitetin e rritjes së kredive me probleme (NPL) për vitin 2021 që mund të kthehet në efekt neutralizues. Mbarimi i periudhës 6 mujore, që mundësonte ngrirjen e pagesave të kredive për bizneset dhe individët është një tjetër faktor që do të ndikojë në përkeqësimin e treguesit të kredive me probleme përgjatë 2021-s.

Mbetet e paqartë nëse niveli i lartë i shpenzimeve kapitale në nivelin 7.2% të PBB do të ndikojë masivisht në normën e rritjes së kërkesës agregate pasi fondet e planit të rindërtimit kanë filluar efektin e tyre pozitiv edhe në vitin 2020. Referuar të dhënave të disponueshme për vitin 2020, shpenzimet kapitale së bashku me fondin e rindërtimit janë planifikuar në shumën e 121.84 Mld Lekë ose 7.7% e PBB. Duhet theksuar që parashikimet optimiste në rritjen ekonomike ndikojnë ndjeshëm në realizimin e të ardhurave tatimore.

Referuar të dhënave, të ardhurat tatimore për vitin 2021 pritet të arrijnë nivelin e 311 Mld Lekë ose 39.9 Mld Lekë më shumë se niveli i pritshëm i vitit 2020. Kjo shifër duket tepër optimiste. Nëse vlerësojmë se PBB nominale e 2021, sipas parashikimit të MFE, pritet të jetë në nivelin e PBB nominale 2019<sup>10</sup>. Për vitin 2019 të ardhurat tatimore u realizuan në nivelin 304.8 Mld Lekë, ose 6.3 Mld Lekë më pak se parashikimi i vitit 2021. Kësaj shume duhet t'i shtohet dhe 1.65 Mld Lekë si rezultat i përjashtimeve në paketën fiskale. Efektet pozitive që priten nga implementimi i projektit të Fiskalizimit mund të fillojnë në gjysmën e dytë të vitit 2021 dhe, përtej rutinës së përdishmërisë të administratës tatimore dhe doganore, ky efekt mund të neutralizohet thjeshtësisht nga prezenca e një viti elektoral pa konsideruar zgjatjen e efekteve të pandemisë.

Si rezultat i parashikimeve optimiste drejt dy treguesve kryesorë, rritja ekonomike dhe rritja e performancës në arkëtim të detyrimeve tatimore, viti 2021 mund të prek pozicionin e defiçitit buxhetor përtej parashikimit. Nga ana tjetër, të gjendur përballë realizimit të ulët të të ardhurave tatimore dhe nevojës për të ruajtur parametrat e defiçitit buxhetor, financat do të detyrohen të shkurtojnë shpenzimet buxhetore, duke rrezikuar sërish rritjen e detyrimeve të prapambetura.

---

<sup>10</sup> Tabela e treguesve fiskalë që shoqërojnë projektligjin e buxhetit 2021 tregojnë PBB nominale 1,678 Mld Lekë për vitin 2019 dhe 1,682 për vitin 2021 dhe të ardhurat tatimore realizohen mbi PBB nominale.

Në këto kushte, mund të shtrohet pyetja nëse qeveria mundet të gjej burim tjetër të ardhurash për të ruajtur parametrat e defiçitit buxhetor.

Një mundësi, bazuar në analizën kosto-përfitime midis parimit të drejtësisë dhe parimit të efikasitetit, mund të jetë vendosja e një **tatimi progresiv mbi fitimin**<sup>11</sup> për një periudhë afatshkurtër derisa efektet e pandemisë të kenë përfunduar. Kjo nismë do të përforcojë qëndrimin e saj drejt progresivitetit dhe mund të rialokojë me më efikasitet këto fonde që janë pozicionuar në subjekte me rritje anormale të të ardhurave gjatë pandemisë.

Një tjetër burim i mundshëm është dhe **taksa e pasurisë**, e cila ka ende potencial të pasfrytëzuar edhe pse kjo taksë administrohet nga pushteti vendor. Qeveria qendrore ka instrumente për të mobilizuar pushtetin vendor në administrim më të mirë të të ardhurave të kësaj takse. Në fakt viti 2020 tregon ulje të arkëtimit të taksës së pasurisë nga pushteti vendor dhe nuk mund të pretendohet që vjen si rezultat i tërmetit të 26 Nëntorit, por interpretohet me racionalitet si ulje e performancës në arkëtim.

## 5. Përfundime dhe rekomandime për politikëbërësit

Analiza midis dy periudhave të përzgjedhura më sipër (2009-2012 dhe 2015-2018) tregon se pozicionimi i taksave të ulëta dhe atyre të larta i ka shërbyer më shumë qëndrimit ndaj borxhit publik sesa performancës ekonomike. Përfundimi se taksat e ulëta nuk arritën të frenonin ngadalësimin e rritjes ekonomike, por dhe taksat e larta nuk arritën të sillnin një rritje të qëndrueshme, tregon se **përzgjedhja e taksave është element optimizues, por nuk është i mjaftueshëm për nxitjen e rritjes dhe zhvillimit ekonomik**. Analiza e normës së rritjes ekonomike paraqet qartë ciklin e biznesit pa u përshkallëzuar në nivele më të larta të rritjes. Rritja mesatare ekonomike prej 2.68% gjatë dekadës së fundit tregon se struktura e ekonomisë është inefficente dhe se produktiviteti në ekonomi ka qenë i ulët. Një normë e tillë rritje nuk i ndihmon daljes nga “çarku” i vendeve me të ardhura të mesme dhe reduktimit të varfërisë, duke sjell presione të vazhdueshme ndaj buxhetit të shtetit për mbështetje të kushtëzuar financiare.

Ngadalësimi i rritjes ekonomike, përtej krizave të përjetuara, kërkon analiza më të thelluara dhe duhet të sjellë **rishikim të strategjisë dhe implementimit të reformave në terma afatgjatë, të cilat duhen orientuar drejt produktivitetit të punës, përmirësimit dhe diversifikimit të strukturës së ekonomisë**. Gjithashtu, analiza në nivel mikro dhe bashkëpunimi me grupet e biznesit marrin rol qendror pasi janë agjentët kryesorë që do të përformojnë në një ambient të ristrukturuar ekonomik.

---

<sup>11</sup> Sipas një vlerësimi çdo pikë përqindje në ulje e normës së tatimit të korporatave ul të ardhurat e buxhetit të shtetit me rreth 2 miliardë lekë në vit. Ky efekt supozohet të funksionoj dhe në kahun e kundërt.

Politika e të ardhurave tatimore pas vitit 2013 ka qenë me luhatje të mëdha në implementimin e saj. Gjithashtu, progresiviteti nuk është aplikuar në shkallë të gjerë dhe ka devijanca edhe brenda grupeve në stadin e ulët të të ardhurave. Barra e përjashtimeve me një kosto prej 5.57% të PBB në buxhet është tepër e konsiderueshme dhe kërkon vëmendje të shtuar në rezultatet e pritura në kohë dhe masë. **Rekomandohet kushtëzimi me akt ligjor i analizave sasiore kosto-përfitime për çdo përjashtim tatimor dhe ndjekja e tyre në kohë.**

Referuar projektligjit të buxhetit 2021 vihet re tendenca optimiste dhe efektet e saj do të reflektohen në përkeqësim të balancave buxhetore ose reduktim të shpenzimeve, jo e preferueshme në kohë krize. Për këtë **rekomandohet vendosja provizore e një progresiviteti në tatim fitim dhe në të ardhurat jo nga puna deri kur ekonomia të ketë rikuperuar kostot e krizave.** Burim tjetër i mundshëm është taksë e pasurisë, e cila duhet të shfrytëzohet në potencialin e saj edhe pse administrohet nga pushteti vendor.

Qasja ndaj borxhi publik, i cili pritet të arrijë nivelin 85% të PPB për 2020, duhet të jetë mjaft e kujdesshme. Rruga e uljes së borxhit duket e gjatë dhe pritet t'i nënshtrohet risqeve të konsiderueshme gjatë periudhës post-pandemi. Në kushtet kur kërkesat e ekonomisë për financime mbeten të mëdha, duke reflektuar nevoja të konsiderueshme për rimëkëmbjen, përfshirë maturimin për Eurobondet në 2020 dhe 2025, si dhe nevojat për të mbuluar shumë projekte të nisura dhe të miratuara më parë, mbeten një barrë e rëndë që do të trashëgojë çdo qeveri e ardhme. Në këtë kuptim, **rritja e transparencës në përdorimin e fondeve dhe llogaridhënie, orientimi i tyre drejt projekteve reale me një axhendë të mirëpërcaktuar prioritare, si dhe mbi të gjitha rritja e produktivitetit në ekonomi, mund të krijojnë hapësira për stabilizimin dhe menaxhimin e borxhit në vijimësi.**

Kriza e COVID-19 duhet të shërbejë si një mundësi për të përshpejtuar procesin e diversifikimit të eksporteve, përtej Italisë dhe për të përfituar nga ndryshimi i zinxhirit të vlerës. Ky proces ka filluar tashmë, me orientimin drejt tregjeve gjermane, por duhet nxitur më tej, në mënyrë që të jetë i qëndrueshëm në afatin e mesëm dhe të gjatë. Investimet në teknologjinë e informacionit, që u përshpejtuan në periudhën e pandemisë janë një parakusht për rritjen e produktivitetit dhe vlerës së shtuar.

Në përfundim duhet të theksojmë se krizat janë një shans që nuk duhet humbur për të rimëkëmbur ekonominë shqiptare dhe për ta çuar drejt rritjes së produktivitetit dhe mirëqenies.

**Janar 2021**

## 6. Referenca

- Ministria e Financave dhe Ekonomisë, 2020, Relacioni projektligjit të buxhetit, 2014/2015/2016/2017/2018/2019/2020/2021 <https://www.financa.gov.al/projektbuxhet/>
- Ministria e Financave dhe Ekonomisë, 2020, Treguesit Analitik Fiskal <https://financa.gov.al/statistika-fiskale-mujore/>
- INSTAT, 2020 Anketa Tremujore e Forcave të Punës, <http://www.instat.gov.al/al/temat/tregu-i-pun%C3%ABs-dhe-arsimi/pun%C3%ABsime-dhe-papun%C3%ABsia/>
- INSTAT, 2020, Llogaritë Kombëtare, <http://www.instat.gov.al/al/temat/ekonomi-dhe-financ%C3%AB/llogarit%C3%AB-komb%C3%ABtare-gdp/>
- World Bank, 2020, “ECA Economic update Fall 2020: COVID-19 and Human Capital”, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34518>
- Center for International development: Growth Lab, 2020, “The Atlas of Economic Complexity” <https://atlas.cid.harvard.edu/explore>
- Enti Rregullator i Energjisë (ERE), 2020, Raporti vjetor përfundimtar, 2018 [https://www.ere.gov.al/doc/Raporti\\_vjetor\\_ERE\\_2018\\_përfundimtar.pdf](https://www.ere.gov.al/doc/Raporti_vjetor_ERE_2018_përfundimtar.pdf)
- International Monetary Fund (IMF), 2020, “Staff Report for the 2016 Article IV Consultation...” Country Report No. 16/142 <https://www.imf.org/en/Countries/ALB#whatsnew>
- International Monetary Fund (IMF), 2020, “2018 Article IV Consultation-Press Release...” Country Report No. 19/29 <https://www.imf.org/en/Countries/ALB#whatsnew>
- International Monetary Fund (IMF), 2020, “IMF Executive Board Concludes 2020 First Post-Program Monitoring with Albania”, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/11/25/pr20358-albania-imf-executive-board-concludes-2020-first-post-program-monitoring>
- European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), 2020, “Transition Report 2020-2021” <https://2020.tr-ebrd.com/countries/#>
- Banka e Shqipërisë, 2020, Statistika Monetare dhe Financiare, [https://www.bankofalbania.org/Statistikat/Statistikat\\_Monetare\\_Financiare\\_dhe\\_Bankar\\_e/Depozitat.html](https://www.bankofalbania.org/Statistikat/Statistikat_Monetare_Financiare_dhe_Bankar_e/Depozitat.html)
- <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/11/30/Albania-First-Post-Program-Monitoring-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-49923>

