

Politika buxhetore për sheshimin e lakores: kufizimi dhe zbutja e krizës¹

- *Të gjitha vendet e Ballkanit Perëndimor kriza e COVID-19 i gjeti me më shumë borxh se përpara krizës financiare botërore të vitit 2009, çka ua ka kufizuar opsionet e kundërpërgjigjes buxhetore dhe i ka bërë më të cenueshme.*
- *Politika buxhetore është vënë në krye të kundërpërgjigjes ndaj COVID-19: të gjitha vendet e Ballkanit Perëndimor kanë zbatuar masa të nevojshme për zbutjen e ndikimit imediat të krizës, por se sa efektive janë këto masa, varet nga sa mirë janë përshtatur sipas kushteve të veçanta të secilit vend.*
- *Nevojat për huamarrje kanë pasur një rritje të menjëhershme, duke i rritur kështu interesat në të ardhmen në mbarë Ballkanin Perëndimor, ndërkohë që deficitin fiskal dhe borxhin publik rriten dhe tregjet financiare shtrëngohen.*
- *Pas periudhës së kufizimit imediat të krizës, politika buxhetore do të duhet të arrijë një drejtpeshim delikat midis mbështetjes së rimëkëmbjes ekonomike dhe sigurimit të qëndrueshmërisë buxhetore.*

Politika buxhetore është në qendër të paketës së kundërpërgjigjeve ndaj krizës së COVID-19. Kufizimet mbi lëvizjen dhe mbajtja e distancës sociale e cenojnë ofertën dhe kërkesën e krahut të punës, transportin dhe udhëtimet në mënyrë të paprecedentë. Janë mbyllur sektorë të tërë të ekonomive kombëtare, përfshirë hotelieri-restorantet, dyqanet jo të domosdoshme, turizmin, transportin dhe një pjesë të mirë të prodhimit. Si edhe në vitin 2008-2009, qeveritë kanë përdorur, si politikën monetare, ashtu edhe atë buxhetore, për të luftuar krizën ekonomike dhe për të mbështetur familjet dhe bizneset. Mirëpo pandemia e COVID-19 ka goditur në kushtet e normave tejet të ulëta nominale të interesit në Ballkanin Perëndimor, por edhe në ekonomitë e avancuara, ku politika monetare mund të luajë shumë pak rol për t'i lehtësuar pasojat ekonomike të pandemisë. Gjithashtu, dy prej gjashtë vendeve të Ballkanit Perëndimor përdorin në mënyrë të njëanshme euron si monedhë të ekonomive të tyre, një tjetër ka një këshill valutor, ndërsa një tjetër e ka fiksuar regjimin e vet valutor kundrejt euros. Prandaj edhe rolin udhëheqës në kundërpërgjigjen ndaj COVID-19 e ka marrë politika buxhetore dhe autoritetet kanë vepruar me shpejtësi duke aktivizuar një mori masash buxhetore për të shpëtuar jetë, për të mbrojtur njerëzit dhe bizneset që janë prekur më shumë nga humbja e të ardhurave, papunësia dhe falimentimit e për të pakësuar gjasat që pandemia të sjellë një rënie të thellë e të gjatë ekonomike.

Pikënisja e vendeve të Ballkanit Perëndimor i kufizon opsionet e kundërpërgjigjes buxhetore dhe i bën më të cenueshëm

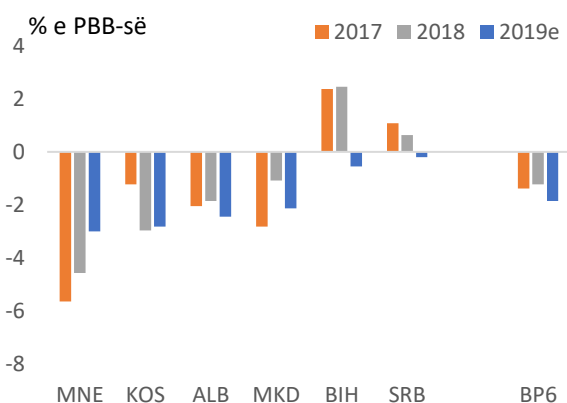
Gjatë viteve të fundit, rritja ekonomike dhe konsolidimi fiskal kanë ndihmuar në përmirësimin e pozicioneve fiskale të Ballkanit Perëndimor, mirëpo pas shifrave kryesore qëndrojnë të maskuara cenueshmëri. Pas kulmit prej më shumë se 4 për qind të PBB-së të arritur në vitin 2013-2014, deficitet kanë qëndruar nën 2 për qind që prej vitit 2016 ndërkohë që vendet e këtij rajoni kanë kryer konsolidim fiskal. Megjithatë, ndryshimet në përbërjen e shpenzimeve kanë qenë të ngadalta dhe vendet me modele të ngurta shpenzimesh kanë shumë pak hapësirë buxhetore ku të manovrojnë. Disa vende, sidomos Bosnja dhe Hercegovina dhe Maqedonia e Veriut, e kanë bërë konsolidimin duke ulur shpenzimet kapitale; dhe në të gjitha vendet, pavarësisht nga konsolidimi fiskal, shpenzimet e detyrueshme, sidomos për fondin e pagave në sektorin publik dhe për pensionet, mbeten të larta. Bosnja dhe Hercegovina dhe Mali i Zi shpenzojnë relativisht më shumë për fondin e pagave në sektorin publik se BE28 apo shtetet e vogla

¹ Ky dokument është përgatitur nga Milan Lakićević, Sanja Madžarević-Šujster dhe Besart Myderrizi dhe ka përfituar nga komentet e bëra nga Marc Schiffbauer, Edith Kikoni, Enrique Blanco Armas, Jasmin Chakeri dhe Gallina Vincelette.

anëtare të BE-së. Edhe pagesat sociale në Bosnjë dhe Hercegovinë, në Maqedoninë e Veriut dhe në Serbi janë më të larta se në shtetet e vogla anëtare të BE-së. Pra, vendet e rajonit kanë shumë pak lirshmëri apo hapësirë në buxhet për të manovruar në kohë krize.

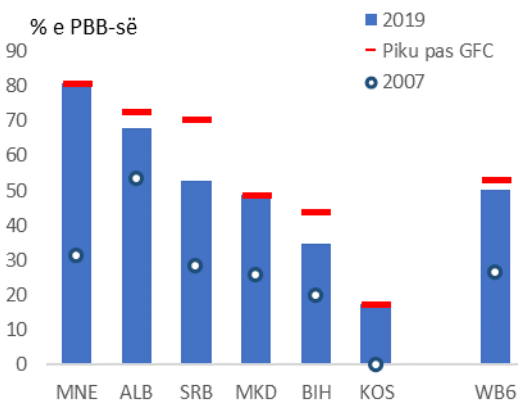
Gjithashtu, pas dy vjetësh shtrëngim, në vitin 2019 disa vende të Ballkanit Perëndimor e lehtësuan politikën buxhetore, duke i pakësuar kështu fondet, që aq shumë nevojiten tani. Deficiti në rajon u rrit në 1,8 për qind në 2019—një rritje prej 0,6 pikë përqindjeje të PBB-së në krahasim me një vit më parë. Deficiti i Shqipërisë është rritur në 2,5 për qind të PBB-së duke qenë se rritja e të ardhurave buxhetore nuk qe e mjaftueshme për të mbuluar subvencionet për NSH-të në sektorin energjetik, rritjen e rimbursimeve të TVSH-së së prapambetur, stimujt fiskalë për bujqësinë, turizmin dhe farmaceutikën dhe operacionet e situatës së jashtëzakonshme të lidhura me tërmetin. Në Bosnjë dhe Hercegovinë, zgjerimi solid i të ardhurave u tejkalua nga shpenzime më të mëdha për fondin e pagave, dërgesat sociale dhe shpenzime kapitale, kështu që bilanci fiskal ndryshoi nga një suficit në vitin 2018 prej 2,5 për qind të PBB-së² në deficit prej 0,5 për qind.³ Pas një shtrëngimi të konsiderueshëm gjatë viteve të mëparshme, edhe Serbia e lehtësoi disi politikën buxhetore, duke arritur në një deficit prej 0,2 për qind të PBB-së. Pavarësisht rritjeve të shkallëve tatimore dhe të kontributeve të sigurimeve shoqërore, në vitin 2019 Maqedonia e Veriut e dyfishoi deficitin në 2,1 për qind të PBB-së (2,4 për qind nëse shtojmë edhe ndërmarrjen e rrugëve të mbajtur jashtë buxhetit), me rritjen nga ana e qeverisë së subvencioneve për firmat dhe punësimin dhe të shpenzimeve kapitale. Megjithëse Kosova dhe Mali i Zi e kanë shtrënguar politikën buxhetore, kjo është arritur më shumë nëpërmjet mosrealizimit të shpenzimeve kapitale; asnjëri prej këtyre dy vendeve nuk i ka mbajtur në kontroll shpenzimeve korente.

Figura 1: Deficitet fiskale u zgjeruan në 2019...
(Bilanci fiskal i qeverisjes së përgjithshme)



Burimi: Ministria e Financave.

Figura 2: ...megjithëse borxhi vijon të jetë nën nivelin maksimal të arritur në 2015.



Burimi: Ministria e Financave.

Shënim: GFC = Kriza globale financiare dhe ekonomike.

Në vitin 2019, borxhi publik në Ballkanin Perëndimor qe mesatarisht sa 51 për qind i PBB-së, megjithëse me dallime të mëdha mes vendeve, duke e kufizuar kështu hapësirën buxhetore për të trajtuar krizën e COVID-19. Në mbërritje të krizës, Shqipëria, Bosnja dhe Hercegovina dhe Serbia i kishin përmirësuar pozicionet e tyre buxhetore, duke e ulur borxhin me 1-1,7 pikë përqindjeje, me mbështetjen edhe të një rritjeje ekonomike të mirë. Kosova dhe Maqedonia e Veriut e kishin mbajtur borxhit diçka më lart nivelit të vitit 2018, me një rritje prej 0,2-0,5 pikë përqindjeje të PBB-së. Mali i Zi u përball me krizën me nivele të larta të borxhit publik dhe të garantuar publik (PGP) i cili qëndron mbi 81 për qind të PBB-së, megjithëse

² Shih të dhënat e konsoliduara të bankës qendrore të Bosnjës dhe Hercegovinës, në portalin në internet Panorama të kësaj banke. Të dhënat e konsoliduara për vitin 2019 do të dalin në qershor 2020.

³ Kuadri Global Buxhetor i Bosnjës dhe Hercegovinës për vitin 2020-2022.

borxhi neto kishte rënë në 2019 për shkak hyrjes së 500 milionë eurove nga emetimi i eurobondit (10 pikë përqindjeje të PBB-së) të cilat u depozituan dhe u përdorën për të bërë shlyerje të borxhit me afat shlyerjeje në 2020 (përfshirë 320 milionë euro eurobond të shlyer në mars). Në Shqipëri, megjithëse borxhi publik ka qenë në rënie, niveli i detyrimeve të kushtëzuara nga PPP-të kanë qenë në rritje. Megjithatë, pas kulmit të arritur në 2016, Shqipëria e ka ulur borxhin me 4,5 pikë përqindjeje të PBB-së, Bosnja dhe Hercegovina me 9 pikë përqindjeje dhe Serbia me 17,8 pikë përqindjeje me anë të konsolidimit të vazhdueshëm që prej kulmit të arritur në 2015, çka ka krijuar amortizues fiskalë për t'i bërë ballë krizës COVID-19. Borxhi publik vijon të jetë mbi 50 për qind në Shqipëri, në Malin e Zi dhe në Serbi.

Të gjitha vendet e Ballkanit Perëndimor tani kanë borxhe më të larta se përpara krizës financiare botërore dhe primi i riskut për to është më i madh se i vendeve të ngjashme. Nëse krahasojmë borxhin midis krizës financiare botërore të vitit 2008 dhe vitit 2019, Shqipëria, Bosnja dhe Hercegovina dhe Kosova kanë pasur një rritje të moderuar prej 13-17 pikë përqindjeje të PBB-së, Maqedonia e Veriut dhe Serbia kanë pasur një rritje prej diçka më shumë se 25 për qind të PBB-së dhe Mali i Zi një rritje të madhe të borxhit PGP me afro 50 pikë përqindjeje të PBB-së. Pas vitit 2008 hyrja të tregjet financiare është bërë më e lehtë ndërkohë që këto tregje kanë qëndruar likuide dhe kostot e financimit kanë pësuar një rënie drastike. Megjithatë, vlerësimet kreditore për këto shtete nuk para kanë ndryshuar, me përjashtim të Serbisë dhe Shqipërisë, vlerësimi kreditor për të cilat është përmirësuar për shkak të konsolidimit fiskal dhe uljes së borxhit. Primet e riskut për vendet e Ballkanit Perëndimor janë kështu 300-400 pikë bazë më të larta se për vende të ngjashme, një shqetësim ky ndërkohë që po shtrëngohet kushtet e financimit ndërkombëtar.

Tabela 1: Vlerësimet kreditore janë përmirësuar për vetëm dy vende të Ballkanit Perëndimor pas vitit 2014 ...

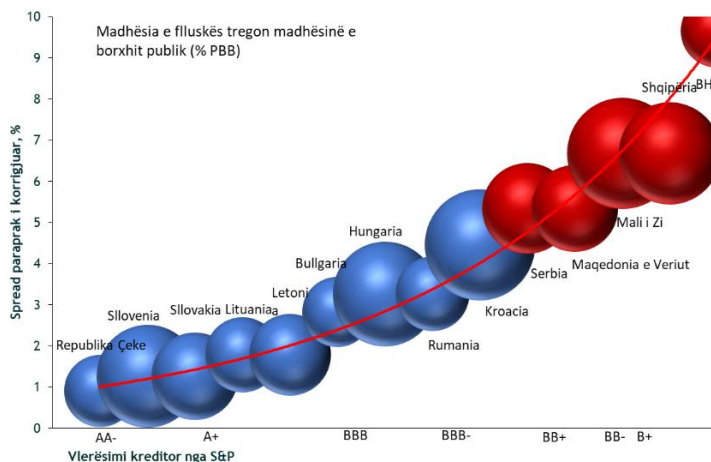
(Vlerësimet e riskut kreditor shtetëror)

	dhjet or 2014	dhjet or 2017	mars 2020
ALB	B	B+	B+ (Stabël)
BiH	B	B	B (Pozitiv)
MKD	BB-	BB-	BB- (Stabël)
MNE	B+	B+	B+ (Stabël)
SRB	BB-	BB-	BB+ (Stabël)

Burimi: Standard and Poor's.

Figura 3: ... dhe vlerësimet e ulëta kreditore i mbajnë primet e riskut për këtë rajon më të larta se për vende të tjera të ngjashme.

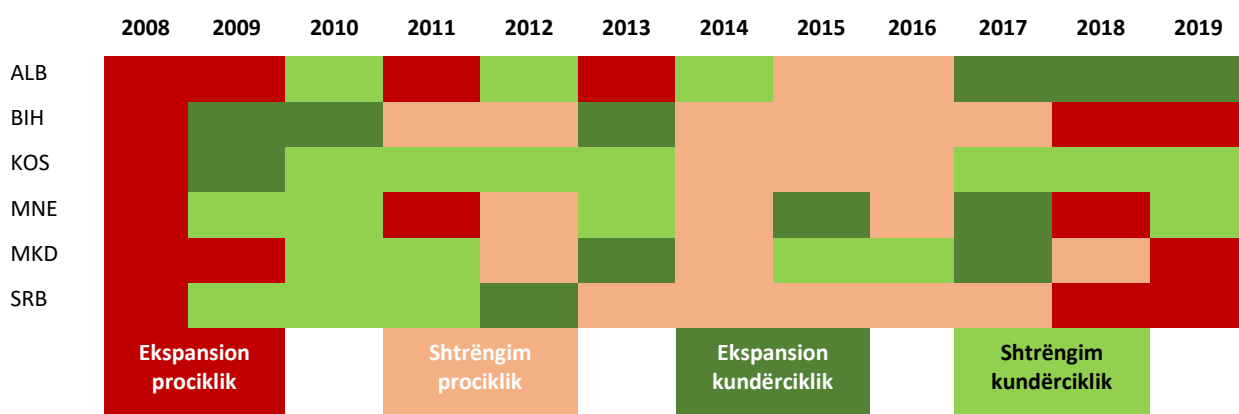
(Spread paraprak i korigjuar dhe borxhi publik, %)



Burimi: Vlerësimi kreditor S&P, ministritë e financave dhe Universiteti i Nju Jorkut - Stern School of Business
 Shënim: Spread paraprak i korigjuar është marrë nga http://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/New_Home_Page/datafile/ctryprem.html.

Në disa vende, rritja e borxhit publik vjen për shkak të mungesës së politikës buxhetore kundërciklike në kohëra më të mira. Për të kuptuar më mirë dallimet midis pozicioneve buxhetore të vendeve dhe aftësive të tyre për t'i bërë ballë krizës, vlen të shihet politika buxhetore e kohëve të fundit: rritja ka qenë e fortë në shumicën e vendeve të Ballkanit Perëndimor këto vitet e fundit, por jo të gjitha këto vende e kanë përdorur këtë për të krijuar amortizuesit fiskalë për të cilët kanë nevojë. Rritja e amortizuesve fiskalë në kohë të mirë mundëson ndërhyrje më të lehtë dhe më efektive në kohë të keqe. Duke përdorur një tregues të ndërmjetëm për modelin ciklik të buxhetit me një seri kohore të të ardhurave dhe shpenzimeve shtetërore, elasticitetin e tyre mbi produktin dhe seritë e PBB-së të korrigjuara me filtrin “Hedrick- Prescott”, kemi bërë çmuarje të modeleve të politikave buxhetore të Ballkanit Perëndimor për të gjithë dekadën e fundit. Figura 1 tregon se, pas krizës financiare botërore, qeveritë e Ballkanit Perëndimor kanë ndjekur shumicën e kohës politika buxhetore shtrënguese, çka u ka dhënë mundësi disa prej tyre t'i ulin nivelet e borxhit nga kulmi i arritur disa vite më parë. Dhe megjithëse politika buxhetore në disa vende është kthyer në prociklike, shkalla e cilësisë prociklike është shumë më e vogël se më parë.

Figura 4: Shmangja e politikës buxhetore prociklike në 2013-2018 ka ndihmuar në uljen e borxhit në disa vende të Ballkanit Perëndimor, por jo në të gjitha.



Shënim: Politika buxhetore është vlerësuar duke përdorur hendekun e produktit dhe ndryshimin e deficitit parësor të korrigjuar me ciklin. Hendeku i produktit është llogaritur duke përdorur filtrin HP dhe janë përdorur elasticitete 1 dhe -0,1 të të ardhurave dhe shpenzimeve për të vlerësuar sa ciklike janë (qasja e FMN-së). Kur niveli i hendekut të produktit dhe ndryshimi i deficitit parësor të korrigjuar në mënyrë ciklike është pozitiv (negativ), politika buxhetore karakterizohet si shtrënguese kundërciklike (ekspansionare). Kur niveli i hendekut të produktit është negativ (pozitiv) dhe ndryshimi i deficitit parësor të korrigjuar në mënyrë ciklike është pozitiv (negativ), politika buxhetore karakterizohet si ekspansionare prociklike (shtrënguese).

Politika buxhetore është vënë në krye të kundërpërgjigjes ndaj COVID-19 ndërkohë që të gjitha vendet e Ballkanit Perëndimor mbështetin familjet dhe bizneset

Si edhe në vendet e tjera, qeveritë e Ballkanit Perëndimor kanë përdorur stimujt buxhetorë për të luftuar rënien ekonomike dhe për t'u dhënë mbështetje familjeve dhe bizneseve. Madhësia dhe lloji i mbështetjes varet nga hapësira buxhetore dhe mundësitë për financim të secilit vend. Të gjitha vendet e rajonit po shpenzojnë më shumë për kujdes shëndetësor, barna dhe pajisje: një prioritet imediat i politikave. Krahas kësaj, qeveritë kanë marrë masa për t'i mbështetur familjet dhe bizneset nëpërmjet stimujve fiskalë, shtyrjes në kohë të pagimit të tatim-taksave, subvencionimit të pagave, linjave të kreditit dhe asistencës sociale për personat më të cenueshëm. Për shembull, linja të subvencionuara krediti janë

ofruar nga Mali i Zi dhe nga Maqedonia e Veriut nëpërmjet bankave të tyre për zhvillim dhe nga Shqipëria nëpërmjet garantimit të kredive. Qeveria e Serbisë ka shpallur paketën më të madhe të asistencës për ekonominë dhe qytetarët, me një ndikim të drejtpërdrejtë në buxhet prej 6,7 për qind të PBB-së dhe garantim të kredive të bankës kombëtare për zhvillim me vlerë 4,4 për qind të PBB-së. Megjithatë, buxheti i shtetit për programet e mbrojtjes sociale ka rënë paksa, pavarësisht nga kjo rritje e madhe e shpenzimeve për zbutjen e pasojave të COVID-19.

Tabela 2: Kundërpërgjigjet e politikave buxhetore në Ballkanin Perëndimor

Masat buxhetore		Shqipëria	Bosnja dhe Hercegovina	Kosova	Maqedonia e Veriut	Mali i Zi	Serbia
Masa buxhetore për t'u dhënë mundësi sistemeve shëndetësore të përballojnë pandeminë							
1. Rishpërndarja e shpenzimeve në shëndetësi për kundërpërgjigjet ndaj COVID-19		√	√	√	√	√	√
Masat buxhetore për të asistuar individët dhe bizneset e goditura rëndë							
A. Masa të administrimit tatimor dhe politikës fiskale							
2. Shtyrja në kohë/pezullimi i afateve të deklarimit tatimor							
Tatimi mbi fitimin	Për të gjithë	√	√	√			
	Sektorët e prekur				√		√
Tatimi mbi të ardhurat personale	Për të gjithë	√	√	√		√	
	Sektorët e prekur				√		√
Kontributet e sigurimeve shoqërore	Për të gjithë	√	√	√		√	
	Sektorët e prekur				√		√
Tatimi mbi Vlerën e Shtuar brenda vendit	Për të gjithë			√			
	Sektorët e prekur						
3. Kamatëvonesa të zvogëluara ose të falura mbi detyrimet e prapambetura tatimore		√			√		
4. Masa të politikës fiskale							
Ulje të shkallëve tatimore							
Ulje e tatim-fitimit për mikrondërmarrjet			√ ¹				
Ulje e tarifave parafiskale					√		
Përrjashtime të reja nga TVSH-ja				√	√		√
B. Masa të anës së shpenzimeve							
5. Subvencione/përrjashtim për pagesat e sigurimeve shoqërore			√	√	√	√	√
6. Subvencione/përrjashtim për pagesat e tatimeve			√ ¹			√	
7. Subvencionim ose shtyrje e qirasë së sektorit privat		√		√			
8. Subvencione për pagat në sektorin privat	Për të gjithë						
	Sektorët e prekur			√	√	√	√

9. Dërgesa sociale shtesë (asistencë sociale, pagesa papunësie, subvencione të energjisë, rritje të pensioneve)	√	√	√	√	√	√
10. Shpërblime pune mbi pagën për punonjësit publik në front (personel shëndetësor, polici etj.)			√		√	√

C. Të tjera

11. Linja krediti me norma interesi të subvencionuara			√		√	
12. Skema te garantimit	√			√	√	√
Çmuarje e kostos së drejtpërdrejtë buxhetore (% e PBB-së)²	2,2	1,6	2,9	3,3	1,0	6,7
Linja kredie të garantuar (% e PBB-së)³	1,5	0	0	0,4	2,6⁴	4,4

Shënim: Masat deri në 25 maj. 1/ Masa të zbatuara vetëm nga Republika Srpska. 2/ Nuk përfshin koston e vlerësuar shtesë mbi shpenzimet publike në shëndetësi dhe humbjen e vlerësuar të të ardhurave nga shtyrjet në kohë të pagimit të tatim-taksave. 3/ Dorëzani shtetërore që u jepen bankave/fondeve kombëtare për zhvillim për kreditë që u japin bizneseve. 4/ Një linjë krediti e ofruar nëpërmjet bankës kombëtare për zhvillim, por ka lëshim dorëzanie shtetërore.

Këto lloj masash janë të nevojshme për zbutjen e ndikimit të krizës, por se sa efektive janë këto masa, varet nga sa mirë janë përshtatur sipas kushteve të veçanta të secilit vend. Arsyetimi i këtyre ndërhyrjeve është ruajtja e të ardhurave dhe e kapacitetit prodhues të ekonomisë duke parandaluar mbylljen e detyruar të bizneseve apo pushimin nga puna të punonjësve për shkak të mungesës afatshkurtër të të ardhurave. Subvencionet e pagave ose përjashtimet tatimore, për shembull, janë përdorur gjerazi në këtë krizë për t'i ulur kostot fikse për të qëndruar në biznes dhe për t'i mbajtur punonjësit—shumë, në mos shumica e firmave në hoteleri-turizëm, transportin e udhëtarëve dhe tregtinë me pakicë (me përjashtim të ushqimoreve dhe farmacive) i kanë humbur të gjitha të ardhurat gjatë masave të bllokimit. Parimisht, në një krizë, kundërpërgjigjet e politikës buxhetore duhet të jenë efikase, elastike, të realizueshme dhe të qëndrueshme (Tabela 3). Shpejtësia ka rëndësi mbi të gjitha, për të siguruar që firmave t'u arrijnë fondet ndihmë përpara se t'u mbarohen flukset monetare. Masat duhet të kenë afate të përcaktuara dhe të shkojnë drejt sektorëve të prekur sepse janë të kushtueshme. Dhe duhet të ndjekin rregulla të qarta për të pakësuar pasiguritë dhe për të rritur përputhshmërinë. Autoritetet mund të mendojnë edhe bërjen e disa lëshimeve të caktuara—ngushtimi i grupit të synuar të bizneseve, për shembull, mund ta rriste barrën administrative dhe të pengonte dhënien e kundërpërgjigjes në kohën e duhur. Masa të tilla ndihmojnë në vijimësinë e të ardhurave dhe në mbrojtjen e kapacitetit prodhues në periudhën afatshkurtër, por është me rëndësi që bizneset të ruajnë produktivitetin dhe të hyjnë me baza të shëndosha në fazën e rimëkëmbjes. Dhe megjithëse nevojiten masa me afat të përcaktuara dhe me mundësi kthimi pas, shpejtësia me të cilën hiqen masat e mbështetjes duhet të përkohet me shpejtësinë e rimëkëmbjes.

Tabela 3: Kuadri i vlerësimit të kundërpërgjigjeve të politikës buxhetore ndaj COVID-19

Efikasiteti <ul style="list-style-type: none"> ▪ Përcaktimi i grupit të synuar ▪ Shpejtësia ▪ Rezistenca ndaj abuzimit 	Fleksibiliteti <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aftësia për ta ndryshuar shkallën ▪ Aftësia për kthim mbrapa
Kostoja dhe qëndrueshmëria fiskale <ul style="list-style-type: none"> ▪ Përballueshmëria ▪ Parashikueshmëria dhe mbajtja në kontroll e kostove 	Realizueshmëria <ul style="list-style-type: none"> ▪ Lehtësia administrative ▪ Efektet e masave të pandemisë dhe kufizimit

Burimi: Banka Botërore. 2020. Ndikimi buxhetor dhe kundërpërgjigjja buxhetore ndaj Covid-19.

Rritja e shpenzimeve publike dhe rënia e të ardhurave publike në lidhje me krizën e COVID-19 do t'i rritë deficitet fiskale dhe borxhin publik në mbarë Ballkanin Perëndimor

Masat për mbrojtjen e jetëve dhe të vendeve të punës kanë kosto të larta buxhetore dhe do të bëjnë që borxhi publik të rritet. Raporti shpenzime publike/PBB pritet të rritet mesatarisht me 22,5 pikë përqindjeje të PBB-së (3 pikë përqindjeje në Bosnjë dhe Hercegovinë dhe 4,6 për qind në Malin e Zi). Kanalet e transmetimit dhe shkalla e ndikimit ndryshojnë nga vendi në vend: nga bllokim total i transportit dhe turizmit, të cilët përbëjnë thuajse një të katërtën e ekonomive të Malit të Zi dhe të Shqipërisë, në ndërprerje të zinxhirëve globalë të vlerës për Bosnjë dhe Hercegovinë, Maqedoninë e Veriut dhe Serbinë, deri te rënia e çmimeve të mallrave bazë për Kosovën. Pra të gjitha vendet e rajonit përballen me recesion. Rritja e shpenzimeve shtetërore për shëndetësinë, dhënia e parave familjeve dhe bizneseve me likuiditet të kufizuar dhe stimulimi i kërkesës agregate në fazën e rimëkëmbjes janë të gjitha thelbësore, edhe pse të ardhurat buxhetore janë në rënie për shkak të tkurrjes së bazës tatimore, masave të uljes së barrës tatimore dhe përkeqësimit të përputhshmërisë tatimore të subjekteve.

Në vitin 2020 shumica e vendeve të Ballkanit Perëndimor do të ketë mungesa në të ardhurat publike. Në krahasim me vitin 2019, parashikohet që të ardhurat të bien, nga thuajse 8 për qind në Malin e Zi në më shumë se 10 për qind në Serbi dhe në Kosovë. Mbledhja e të ardhurave mund të bjerë edhe më shumë nëse masat kufizuese mbi epideminë vijojnë edhe në tremujorin e dytë të vitit. Por në pikënisje, rënia e të ardhurave parashikohet të ecë më shpejt se tkurrja nominale e PBB-së në shumë vende, edhe me një rimëkëmbje graduale në gjashtëmujorin e dytë të vitit 2020. Autoritetet në shumicën e vendeve të Ballkanit Perëndimor kanë shpallur masa për subvencionimin e kontributeve të sigurimeve shoqërore dhe të pagave në sektorin privat (ose në nivelin e pagës minimale ose si përqindje e pagave mesatare). Vetëm në Republika Srpska të Bosnjës dhe Hercegovinës qeveria do të subvencionojë shprehimisht pagimin e TAP-së; gjatë në Ballkanin Perëndimor subvencionet e pagave përcaktohen në formë bruto, si “pagesë e tatimit mbi pagën”, pra mbledhja e TAP-së pritet të fillojë ta marrë veten gradualisht në tremujorin e dytë. Tatimet e tërthorta si TVSH-ja, akciza dhe taksat doganore mund ta marrin veten shpejt, në varësi të kohës kur do të hiqen masat kufizuese të epidemisë. Por, duke qenë se shumica e ligjeve fiskale të Ballkanit Perëndimor lejojnë mbartjen e humbjeve, të ardhurat nga tatim-fitimi nuk pritet të rimëkëmben shumë gjatë vitit 2020. Gjithashtu, mund të ketë probleme operative për administratat tatimore për shkak të masave të shëndetit publik, të cilat mund ta cenojnë më tej ecurinë e planit të të ardhurave dhe përmbushjen e detyrimeve tatimore nga subjektet.

Kutia 1: Masat e kundërpërgjigjes së politikës dhe administrimit fiskal ndaj COVID-19 në Ballkanin Perëndimor

Autoritetet e të gjitha vendeve të Ballkanit Perëndimor i janë përgjigjur shpërthimit të epidemisë COVID-19 duke i shtyrë afatet për deklarimin tatimor. Në Shqipëri, në Bosnjë dhe Hercegovinë dhe në Kosovë këto masa mbulojnë tatimin mbi të ardhurat personale dhe tatimin mbi fitimin dhe kontributet e sigurimeve shoqërore dhe vlejné për të gjitha subjektet tatimore. Në Kosovë, është shtyrë edhe pagimi i TVSH-së së brendshme dhe i taksës së pronës. Në Malin e Zi, shtyrja në kohë e tatimeve dhe kontributeve mbi pagat vlen për të gjitha subjektet tatimore, por përjashtimet tatimore vlejné vetëm për firmat e mbyllura përkohësisht. Nga ana tjetër, autoritetet në Serbi dhe në Maqedoninë e Veriut kanë ndjekur një qasje më të synuar, duke u lejuar shtyrje në kohë vetëm subjekteve të atyre sektorëve të ekonomisë të cilët janë prekur më shumë.

Për shumicën e vendeve të Ballkanit Perëndimor, masat e shtyrjes së tatim-taksave vlejné për muajin prill ose maj 2020. Është e vështirë të bëhet dallimi midis efektit të masave dhe efektit të tkurrjes së bazës tatimore, por duket se për shumicën e vendeve efekti total e kalon 1 për qind të PBB-së. Nëse masat kufizuese mbahen në zbatim përtej muajit maj 2020, politikë-bërësit duhet të vendosin nëse do ta zgjasin periudhën e vlefshmërisë së shtyrjes apo do t'i ndryshojné këto masa. Me të filluar rimëkëmbja, autoritetet duhet të vendosin për trajtimin fiskal të kësaj periudhe, për shembull nëse detyrimet tatimore do të mbarten në vitin 2021 apo nëse do të falen.

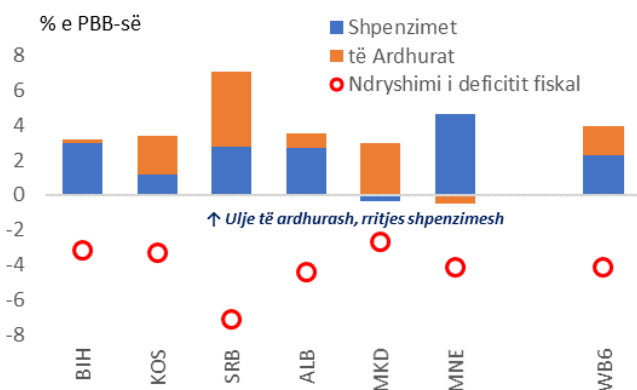
Masat e politikës fiskale dhe të administrimit tatimor në Ballkanin Perëndimor në përgjithësi përkojné me masat e marra në vendet e BE-së. Kundërpërgjigjet e para në BE mbështetin flukset monetare të bizneseve dhe të familjeve, ose nëpërmjet shtyrjes së afatit të deklarimit tatimor, ose nëpërmjet uljes së kamatëvonesës për deklarimin e tatim-taksave, zakonisht për dy a tre muaj. Por, ndryshe nga vendet e Ballkanit Perëndimor, shumë vende të BE-së e kanë përdorur fleksibilitetin në pagimin e tatim-taksave vetëm për bizneset dhe familjet të cilat janë goditur më rëndë nga COVID-19. Një dallim tjetër që vihet re është mbulimi i shtyrjes së detyrimeve të TVSH-së dhe shkurtimi i afateve për bërjen e rimbursimeve tatimore, në mënyrë që të rriten flukset monetare të bizneseve.

Masat e politikës fiskale duhet të kenë afate dhe të fokusohen te ndërmarrjet shumë të vogla, të vogla dhe të mesme (NMVM) të cilat kanë shumë pak mundësi hyrjeje në tregjet financiare. Me një hapësirë tepër të vogël buxhetore në dispozicion, autoritetet e Ballkanit Perëndimor të cilat marrin vendime për masat e politikës fiskale në mbështetje të rimëkëmbjes, duhet t'i drejtojnë këto masa për nga NMVM-të dhe të vetëpunësuarit, për të cilët janë më të vështira kufizimet në financim. Mes opsioneve përfshihen ulja e përkohshme e shkallës së tatimit mbi të ardhurat, falja e njëhershme e detyrimeve tatimore, rritja e përkohshme e shpenzimeve të zbritshme dhe përjashtime fiskale sektoriale, për shembull për hotelet dhe restorantet.

Për rimëkëmbjen, vendet e Ballkanit Perëndimor kanë më pak opsione për kundërpërgjigjet e politikës fiskale se vendet e ngjashme të BE-së. Duke pasur shkallë tatimore përgjithësisht më të ulëta se në vendet e ngjashme të BE-së, vendet e rajonit do ta kenë shumë të vështirë të mbledhin të ardhura buxhetore edhe pas heqjes së masave kufizuese. Dhe duke pasur më pak hyrje në tregjet financiare ndërkombëtare, autoritetet e Ballkanit Perëndimor kanë shumë pak opsione të politikës fiskale si ulje të shkallëve tatimore në mbështetje të rimëkëmbjes ekonomike.

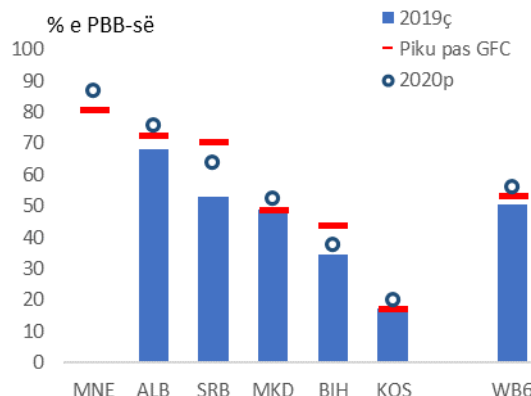
Për rrjedhojë, përpjekjet e vendeve të Ballkanit Perëndimor duhet të fokusohen te administrimi tatimor, duke filluar me dhënien fleksibilitet subjekteve tatimore në pagimin e detyrimeve tatimore të lindura përpara dhe gjatë pandemisë. Opsionet përfshijnë marrëveshjet e pagimit të cilat mundësojnë mbartjen e një pjese të detyrimeve tatimore në vitin 2021 me kamatëvonesa të falura, por me stimuj për pagim më të hershëm. Autoritetet mund të përshpejtojnë edhe kryerjen e rimbursimeve tatimore, duke u mbështetur te përdorimi i kontrollit tatimor pas kryerjes së rimbursimit.

Figura 5. Deficitet fiskale pritet të rriten...
(Balanci fiskal i qeverisjes së përgjithshme)



Burimi: Ministria e Financave.

Figura 6: ...duke eliminuar kështu rënien e borxhit vitet e fundit.



Burimi: Ministria e Financave.

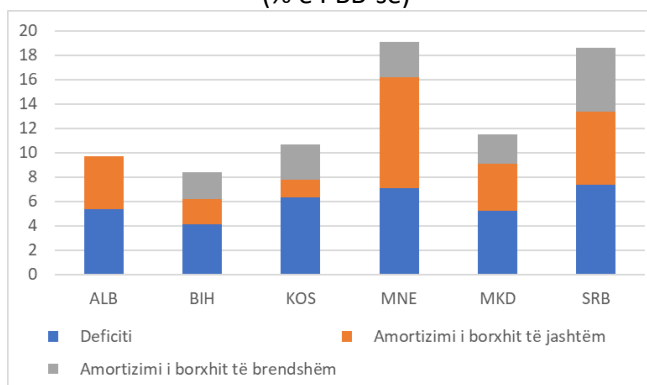
Shënim: GFC është kriza globale financiare dhe ekonomike.

Deficitet fiskale do të zgjerohen, për t'i bërë ballë krizës së COVID-19, duke i rritur kështu nevojat për financim. Në disa vende, pritet që deficitet thajse të trefishohen. Për vitin 2020, deficit mesatar për të gjithë rajonin çmohet se do të jetë 5,9 për qind të PBB-së, shumë më lart se 1,8 për qind në 2019. Deficitet e Shqipërisë, Malit të Zi dhe Serbisë pritet të arrijnë rreth 7 për qind të PBB-së, ndërsa në vendet e tjera të rajonit pritet të arrijnë thajse 5 për qind. Pritet të rritet edhe borxhi PGP për të gjithë rajonin, nga 50,4 për qind të PBB-së në 2019 në më shumë se 57 për qind të PBB-së. Parashikohet që më shumë të rritet borxhi serb PGP, me 11 pikë përqindjeje të PBB-së, çka përkon me madhësinë e paketës mbështetëse për të luftuar ndikimin e COVID-19.

Nevojat për huamarrje do të rriten ndjeshëm në disa vende të Ballkanit Perëndimor, pikërisht tani që tregjet financiare po shtrëngohen

Me rritjen e deficitit, nevojat për huamarrje do të rriten ndjeshëm në disa vende të Ballkanit Perëndimor. Nevojat bruto për financim për të mbuluar deficitin fiskal dhe amortizimin e borxhit janë sa 19 për qind e PBB-së në Serbi dhe në Malin e Zi. Përbërja e bazës investitore të një vendi është tregues se si do të përmbushen nevojat për financim. Banka qendrore, bankat e nivelit të dytë dhe institucionet ndërkombëtare⁴ do të jenë më shumë të gatshme ta ruajnë ose ta rritin ekspozimin e tyre ndaj vendit, ndërsa investitorët këmbëngulës vendas mund të ndihmojnë me huamarrjen më afatshkurtër, edhe pse kjo i rrit shqetësimet për qëndrueshmërinë afatmesme. Sipas mundësive, bankat qendrore u kanë dhënë likuiditet bankave të nivelit të dytë nëpërmjet uljes së kërkesave rregullatore për rezervat. Me rritjen e borxhit, buxhetet e ardhshme do të duhet të mbajnë parasysh rritjen e pagesave të interesit, dhe Shqipëria, Mali i Zi dhe Serbia edhe tani shpenzojnë më shumë se 2 për qind të PBB-së mbi interesat.

Figura 7: Nevojat bruto për financim shtetëror janë të mëdha për disa vende.
(% e PBB-së)



Burimi: MF dhe parashikime të Bankës Botërore.

Shënim: Nevojat për financim përpara COVID-19 qenë kryesisht të parafinancuara në Malin e Zi me emetimin e eurobondit prej 500 milionë euro në shtator 2019.

Pas periudhës së kufizimit imediat të krizës, politika buxhetore do të duhet të arrijë një drejtpeshim delikat midis mbështetjes së rimëkëmbjes ekonomike dhe sigurimit të qëndrueshmërisë buxhetore

Masat mbështetëse duhet të mos dalin përtej periudhës imediate të kufizimit të krizës dhe kundërpërgjigjja buxhetore duhet të kalojë më pas drejt masave të cilat mbështetin rimëkëmbjen ekonomike.⁵ Megjithëse në këtë fazë qeveritë duhet të reagojnë sa më shpejt për të rritur shpenzimet publike në shëndetësi dhe për të ruajtur mjetet e jetesës dhe vendet e punës, është e rëndësishme të sigurohet hapësirë buxhetore për nevojat të cilat do të lindin për të forcuar kërkesën dhe për të mbështetur punonjësit dhe bizneset që t'u përshtaten kushteve të reja të tregut gjatë rimëkëmbjes ekonomike. Një dilemë madhore për politikë-bërësit është kohëzgjatja e panjohur e krizës, e cila do të përcaktohet nga trajektorja e pandemisë: gjatë muajve të parë të krizës, masat afatshkurtra të krizës të tilla si subvencionet e pagave mund të jenë shumë efektive për ruajtjen e të ardhurave, por për shkak se këto i pakësojnë burimet, mund të mos jenë realiste për aq kohë as zgjat kriza. Masat duhet të jenë me afat dhe të planifikohen duke njohur mirë kapacitetet e vendit për të siguruar një kundërpërgjigje në kohën e duhur, por edhe hapësirë buxhetore.

Nevojitet një drejtpeshim delikat midis sigurimit të qëndrueshmërisë buxhetore dhe mbështetjes së rimëkëmbjes ekonomike, për të mundësuar kalimin nga kundërpërgjigjja imediate ndaj krizës drejt masave të mbështetjes së rimëkëmbjes. Si edhe shumica e ekonomike të reja të tregut, vendet e Ballkanit Perëndimor, sidomos ato me hapësirë të vogël buxhetore, duhet t'i peshojnë mirë këto aspekte. Në kushtet e shtrënguara buxhetore, qeveritë do të duhej:

⁴ Për shembull, nëpërmjet Instrumentit të Financimit të Shpejtë të FMN-së, Instrumentit të Përsheptuar të Bankës Botërore dhe instrumenteve standarde të huadhënies dhe nëpërmjet granteve dhe asistencës makrofinanciare të BE-së.

⁵ Për një shqyrtim të politikave ekonomike për zbutjen e pasojave të pandemisë, shih Didier e të tjerë 2020; Loayza dhe Pennings 2020 dhe Özler 2020.

- të mendonin së pari rivendosjen e prioriteteve midis shpenzimeve dhe rritjen e efikasitetit të tyre;
- të përforconin kapacitetin e sektorit shëndetësor për t'u përgatitur për një valë të re të mundshme infektimi me lehtësimin gradual të kufizimeve;
- të rivlerësojnë strategjitë buxhetore afatmesme për të arritur drejtpeshimin e duhur midis stimulit fiskal dhe konsolidimit fiskal, edhe nëpërmjet planifikimit të masave të rimëkëmbjes ekonomike pas COVID-19 të cilat përputhen me kapacitetet buxhetore të vendeve;
- të pasqyrojnë ndryshimin strukturor të mbledhjes së të ardhurave të brendshme, përfshirë tatimin e ekonomisë digjitale dhe reformën e tatimeve mjedisore (për shembull, tatimi i gazit karbonik, rishikimi i subvencioneve për hidrokarburet e përdorura si lëndë djegëse);
- t'u dalin përpara sfidave me të cilat përballen bizneset rentabël, nëpërmjet mbështetjes horizontale afatshkurtër dhe me afat të përcaktuar;
- të fuqizojnë përmbushjen e detyrimeve tatimore për t'u mbrojtur nga rritja e informalitetit gjatë riprogramimit të detyrimeve tatimore të sektorëve të prekur;
- të fuqizojnë menaxhimin e financave publike dhe prokurimin publik për të maksimizuar llogaridhënien dhe besimin;
- të monitorojnë risqet fiskale dhe detyrimet e kushtëzuara nga shoqëritë shtetërore të cilat dalin me humbje;
- të përmirësojnë menaxhimin e investimeve publike, përfshirë planifikimin, realizimin dhe prokurimin e projekteve, dhe t'i bëjnë investimet e gjelbra një pjesë të rëndësishme politike të një strategjie për rritje të gjelbër drejt rimëkëmbjes;
- krahas masave të politikës buxhetore, të shfrytëzojnë rimëkëmbjen ekonomike pas COVID-19 për t'u dhënë përgjigje boshllëqeve afatgjata në politikat rregullatore; dhe
- të miratojnë plane afatmesme për rivendosjen e qëndrueshmërisë së borxhit dhe të rregullave fiskale.