



Hapësira fiskale për financimin e mbrojtjes sociale në Shqipëri

▶ **Hapësira fiskale për financimin
e mbrojtjes sociale
në Shqipëri**

Copyright © Organizata Ndërkombëtare e Punës 2021

Botimi i parë 2021

Botimet e Organizatës Ndërkombëtare të Punës gëzojnë të drejtën e autorit sipas Protokollit 2 të Konventës Universale të së Drejtës së Autorit. Megjithatë, pjesë të shkurtra nga to mund të riprodhohen pa autorizim, me kusht që të tregohet burimi. Për të drejtën e riprodhimit ose përkthimit, aplikimi duhet të bëhet tek Byroja e Botimeve të ILO-s (Të Drejtat dhe Lejet), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, ose nëpërmjet postës elektronike: rights@ilo.org. Zyra Ndërkombëtare e Punës mirëpret aplikime të tilla.

Bibliotekat, institucionet dhe përdoruesit e tjerë të regjistruar në organizata që kanë të drejta riprodhimi, mund të bëjnë fotokopje në pajtim me licensën lëshuar atyre për këtë qëllim. Vizitoni www.ifrro.org për të gjetur organizatën me të drejta riprodhimi në vendin tuaj.

ILO.2021. *Hapësira fiskale për financimin e mbrojtjes sociale në Shqipëri*; Ekipi i Mbështetjes Teknike për Punën e Denjë në ILO dhe Zyra Qëndrore për Europën Lindore dhe Qëndrore (DWT/CO-Budapest). - Budapest: ILO, 2021

ISBN 9789220347614 (Print)

ISBN 9789220347621 (web PDF)

Also available in English:

Fiscal space for financing social protection in Albania

ISBN 9789220347560 (Web PDF)

Ekipi i Mbështetjes Teknike për Punën e Denjë në ILO dhe Zyra Qëndrore për Europën Lindore dhe Qëndrore

Dizenjot në Botimet e ILO-s, të cilat janë në përputhje me praktikën e Kombeve të Bashkuara, dhe paraqitja e materialit aty nuk nënkupton shprehjen e ndonjë opinioni të cfarëdolloji nga Zyra Ndërkombëtare e Punës në lidhje me statusin ligjor të ndonjë vendi, rajoni a territori ose të autoriteteve të tyre, ose në lidhje me përcaktimin e kufijve të tyre.

Përgjegjësia për opinionet e shprehura në artikujt, studimet dhe kontributet e nënshkuara është vetëm e autorëve, dhe botimi nuk përbën miratimin e Zyrës Ndërkombëtare të Punës për opinionet e shprehura aty.

Referenca për emra kompanish, produktesh dhe procesesh tregtare nuk nënkupton njohjen e tyre nga Zyra Ndërkombëtare e Punës, dhe çdo mospërmendje e ndonjë kompanie të veçantë, produkti ose procesi tregtar, nuk është shenjë e mosaprovimit.

Për më shumë informacione për publikimet e ILO apo ato dixhitale, vizitoni faqen tonë në internet:

www.ilo.org/publns

Ky dokument u përgatit nga ILO në kuadër të Programit të Përbashkët të Kombeve të Bashkuara për "Përshtetimin e Mbrojtjes Sociale në Nivel Vendor" (IMSPSD), zbatuar nga Qeveria Shqiptare në bashkëpunim me agjensitë e Kombeve të Bashkuara: UNDP, UNICEF, UN Women dhe WHO, gjithashtu edhe me pjesëmarrjen e UNFPA dhe ILO dhe i financuar nga Fondi i SDG. Ky Program mbështet Qeverinë Shqiptare të përkthejë politikën në veprime konkrete në nivel lokal me qëllim që meshkujt, femrat, vajzat dhe djemtë që jetojnë në varfëri ose në situata vulnerable të kenë akses në shërbime cilësore dhe të integruara të kujdesit social dhe që mbështesin vizionin e gjithëpërfshirjes sociale në Shqipëri.

▶ Tabela e përmbajtjes

Lista e figurave dhe tabelave	v
▶ Hyrje	vii
▶ 1. Kuadri për analizat e hapësirave fiskale	1
▶ 2. Shqyrtimi i burimeve të mundshme në Shqipëri	5
▶ 3. Opsionet për të krijuar hapësirë fiskale në Shqipëri	7
3.1. Zgjerimi i mbulimit të sigurimit social dhe të ardhurave kontributive	7
3.2. Rritja e të ardhurave nga taksat	11
3.3. Eliminimi i flukseve financiare të paligjshme	13
3.4. Riprioritizimi i shpenzimeve publike	15
3.5. Përdorimi i rezervave fiskale dhe në valutë të huaj	18
3.6. Ristrukturimi i borxhit	20
3.7. Adoptimi i një politike makroekonomike më akomoduese	24
3.8. Financimi bashkiak dhe mbrojtja sociale	28
▶ 4. Përmbledhja dhe përfundimet	33
▶ Referencat	37

▶ Lista e figurave dhe tabelave

Figurat

Figura 1.	Qëndrimi ndaj financimit të mbrojtjes sociale	2
Figura 2.	Burimet e kombinuara në gjendje nga taksat dhe ODA, 2003-2018	5
Figura 3.	Të ardhurat totale dhe të ardhurat e taksave, 2010-2019	6
Figura 4.	Shpenzimet e mbrojtjes sociale dhe kontributet sociale, 2007 - 2019	8
Figura 5.	Shpërndarja e sigurimit social sipas kategorive, mesatarja 2017-2018	8
Figura 6.	Përqindja e mbulimit të sigurimit social sipas statusit të punësimit, 2019	9
Figura 7.	Hapësirat në tregti ndërmjet Shqipërisë dhe partnerëve të saj globalë tregtarë, 2008-2017	14
Figura 8.	Klasifikimi funksional i buxhetit të Shtetit, 2010-2018	16
Figura 9.	Struktura e buxhetit të Shtetit sipas klasifikimit funksional, 2010-2018	17
Figura 10.	Rezerva në valutë të huaja, 2003-2019	19
Figura 11.	Raporti borxhit të brendshëm dhe të jashtëm ndaj PBB, 2003-2019	21
Figura 12.	Shërbimi i borxhit dhe pagesat e interesave, 2005-2018	22
Figura 13.	Indikatorët e borxhit afat-shkurtër, 2005-2018	22
Figura 14.	Niveli i inflacionit në Shqipëri dhe vendet e Ballkanit, 2006-2019	24
Figura 15.	Shpenzimet publike në vendet e Ballkanit, 2011-2018	25
Figura 16.	Marrëdhënia ndërmjet PBB për frymë dhe shpenzimeve publike në vendet e Ballkanit, 2018	26
Figura 17.	Deficitet fiskale dhe raporti borxhit ndaj PBB, 2005-2019	27
Figura 18.	Të ardhurat bashkiake sipas burimit të financimit, 2013-2019	29

Tabelat

Tabela 1.	Financimi shtesë i vlerësuar nga rritja e mbulimit të sigurimit shoqëror	10
Tabela 2.	Financimi shtesë i vlerësuar duke rritur nivelin e taksave me 1 pikë në përqindjet	12
Tabela 3.	Skenarët e rigjenerimit të flukseve të paligjshme të lidhura me tregtinë	14
Tabela 4.	Mjaftueshmëria në nivelet e rezervave dhe rezervat me tepriçë	19
Tabela 5.	Synimet politike të lidhura me borxhin dhe efektet e tyre financiare	23
Tabela 6.	Struktura e transfertave qeveritare për bashkitë, 2016 dhe 2019	30
Tabela 7.	Opsionet e financimit dhe gjenerimi i burimeve	33

Hyrje

Kombet e Bashkuara në Shqipëri po zbatojnë një Program të Përbashkët “Përshpejtimin e Mbrojtjes Sociale në Nivel Vendor” për periudhën nga 1 Janari 2020 deri në 31 Janar 2022. Programi i përbashkët synon të mbështesë pronësinë në nivel bashkiak të dispozitave të shërbimeve të mbrojtjes sociale dhe të rrisë koordinimin ndërmjet shërbimeve të mbrojtjes sociale shtetërore dhe autoriteteve bashkiake, me një fokus në përshpejtimin e ndryshimeve të rëndësishme në cilësi dhe sasi të shpërndarjes së kujdesit të integruar social në nivel bashkie si pjesë e një sistemi efektiv të integruar të mbrojtjes sociale.

Brenda kuadrit të këtij Programi të Përbashkët të Kombeve të Bashkuara, ILO, në bashkëpunim me UNICEF dhe UNWOMEN, ka realizuar një shqyrtim të sistemit të mbrojtjes sociale në Shqipëri me një vëmendje në identifikimin e hendeqeve në mbulimin dhe financimin e sistemit ekzistues, dhe analizimin e hapësirës fiskale për ndërtimin e një sistemi të mbrojtjes sociale bashkëkohore duke përfshirë dyshemetë e mbrojtjes sociale në nivel kombëtar.

Ky raport fokuson në analizat e hapësirës fiskale të bazuar në të dhëna historike përpara pandemisë së COVID-19 me qëllim që të sigurojë një kuptim të burimeve të mundshme në kohë normale për të financuar sistemin e mbrojtjes sociale në vënd, i cili nuk është diskriminues, i ndjeshëm nga pikëpamja gjinore, dhe i qëndrueshëm ekonomikisht. Qëllimi i kësaj analize synon gjithashtu në sigurimin e manualit për qeverinë, partnerët sociale dhe aktorët e tjerë në kapacitet kombëtar dhe lokal për të mobilizuar burimet, përgjatë periudhave normale.

Goditja e dyfishtë për ekonominë e Shqipërisë – tërmeti i Nëntorit 2019 dhe pandemia e COVID-19 – patën implikime të rëndësishme për financat publike në kuptim të përkeqësimit të mbledhjes së të ardhurave dhe rritjes së defiçitit fiskal për shkak të rënies së aktivitetit ekonomik dhe shpenzimeve emergjente për të luftuar krizën. Sipas Fondit Monetar Ndërkombëtar (FMN), prodhimi i ekonomisë pritet të tkurret me 7.5 përqind në 2020. Defiçiti buxhetor dhe raporti i borxhit publik – PBB pritet të rritet respektivisht me rreth 7 përqind të PBB dhe 80 përqind në 2020. Inflacioni, megjithatë, është projektuar të mbetet i ulët në 1.4 përqind në 2020 duke u perballur me një aktivitet ekonomik të ndrydhur. Ekonomia, sipas FMN, pritet të rimëkëmbet dhe rritet në mënyrë të moderuar në 2021 duke supozuar që ndikimi i pandemisë do të zbrapset dhe puna për rindërtimin nga tërmeti do të vazhdojë.

Kjo është një pasiguri rreth rindërtimit ekonomik pasi mund të ketë më shumë se një valë të pandemisë COVID-19. Për rrjedhojë është gjithashtu e vështirë të kuptosh ndikimin aktual të plotë të krizës. Nga ky këndvështrim, diapazoni i analizave të hapësirës fiskale kufizon veten ndaj një analize historike duke shmangur periudhën e pandemisë.

Ky raport u përgatit nga José Francisco Pacheco Jiménez, Konsulent i ILO, nën mbikqyrjen e Taneem Muzaffar, ish Ekonomist i Financave Publike, Departamentin e Mbrojtjes Sociale të ILO, me kontributet nga Kenichi Hirose, Specialist i Lartë për Mbrojtjen Sociale, Zyra e ILO-s për Europën Qendrore dhe Lindore. Draft raporti u prezantua në Workshopin e Validimit Tripalësh të mbajtur në 27 Prill 2021, ku çështjet kryesore dhe politika e ardhshme u diskutuan nga partnerët trepalësh, qeveria dhe organizatat e punëdhënësve dhe punëmarrësve.

Projekti dhe raporti përfituan jashtëzakonisht nga ndihma e Zhuljeta Harasanit, Koordinatorja Kombëtare e ILO-s për Shqipërinë, sikurse edhe nga Anisia Mandro dhe Fjoralba Balla, asistentet e projektit të cilat dhanë gjithashtu ndihmë në redaktimin dhe finalizimin e këtij raporti. Mbledhja e të dhënave statistikore u drejtua nga Klea Ibrahim.

Ky raport përbëhet nga katër Kapituj. **Kapitulli 1** siguron një kuadër të analizave të hapësirës fiskale të bazuar në Manualin e Hapësirës Fiskale të botuar nga ILO dhe UN Women. **Kapitulli 2** përshkruan tendencat kryesore në të ardhurat totale të qeverisë dhe flukset e ndihmave zyrtare për zhvillim në Shqipëri në dekadat e shkuara. **Kapitulli 3** analizon opsionet e hapësirës fiskale që janë të mundshme si në nivele kombëtare ashtu edhe në ato lokale, duke përfshirë vlerësime të burimeve potenciale që mund të jenë gjeneruar nëpërmjet burimeve të ndryshme të financimit, dhe një vlerësim cilësor që merr në konsideratë çdo opsion për financimin e mbrojtjes sociale. I fundit, **Kapitulli 4** siguron një përmbledhje të burimeve potenciale të financimit të mbrojtjes sociale në vend.

1. Kuadri për analizat e hapësirave fiskale

Në mënyrë konvencionale hapësira fiskale përcaktohet si “hendeku ndërmjet nivelit aktual të shpenzimeve dhe nivelit maksimal të shpenzimeve që një qeveri mund të ndërmarrë pa dëmtuar aftësinë e saj paguese” (Komiteti për Zhvillim, 2006; fq. 14). Megjithatë, ky përcaktim shpesh është kritikuar për të qenurit i ngushtë në diapazonin e tij të veprimit. Manuali i Hapësirës Fiskale i botuar nga ILO dhe UNWOMEN (shih Ortiz etj., 2019; fq. 9), përcakton hapësirën fiskale “si burime të mundshme si një rezultat i eksplorimit dhe përdorimit aktiv të të gjitha burimeve të të ardhurave të mundshme nga një qeveri.” Ky përcaktim është parashikuar në SDG synimi 1.a mbi financimin sikurse edhe në standartet ndërkombëtare të tilla si Rekomandimi i ILO-s, 2012 (Nr. 202), për Dyshemetë e Mbrojtjes Sociale, që të dyja sugjerojnë qeveritë të përdorin një “shumëllojshmëri” të opsioneve për të gjetur burime për të financuar mbrojtjen sociale.

Përcaktimi i manualit siguron disa njohuri kritike në krijimin e hapësirës fiskale për shpenzimet sociale. Së pari, krijimi i hapësirës fiskale nuk duhet të jetë i kufizuar nga kufijtë buxhetorë por duhet të përftohet si një proces nga ku burimet shtesë të financimit mund të përfshihen. Me fjalë të tjera, hapësira fiskale i referohet si riprioritizimit dhe rishpërndarjes së shpenzimeve nga njëri sektor tek tjetri dhe eksplorimit të mjeteve shtesë nga mobilizimi i burimeve të brendshme për të rritur të ardhurat.

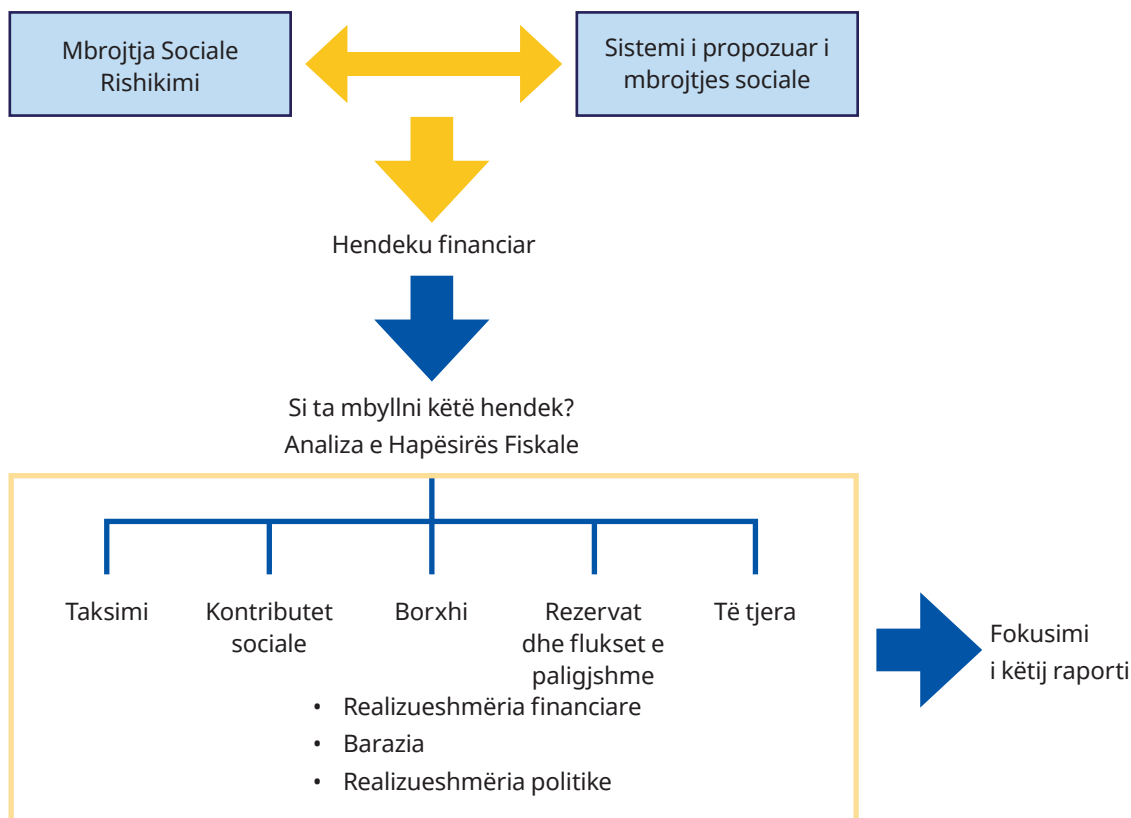
Së dyti, politikëbërësit duhet të tregojnë vëmendje ndaj termit “krijim” në mënyrë të tillë që hapësira fiskale mund të krijohet si një rezultat i “eksplorimit aktiv” të burimeve të reja të financimit që dalin nga “veprime politike” eksplicite të qeverisë. Së treti, hapësira fiskale përmbledh si mobilizimin e të ardhurave dhe në të njëjtën kohë, ndërtimin e kuadrit ligjor dhe institucional për të siguruar qëndrueshmërinë dhe efektivitetin e fondeve të mobilizuara rishtaz. Kjo nënkupton kushtimin e vëmendjes për menaxhimin e shpenzimeve me qëllim maksimizimin e ndikimit të çdo leku shtesë për mirëqënien e përgjithshme të popullsisë.

Së fundmi, është e rëndësishme të lidhet krijimi i hapësirës fiskale me destinacionin e burimeve (kjo është për tju referuar termit “hapësirë fiskale për mbrojtjen sociale”), së pari për të mbrojtur qëllimin e financimit të krijuar rishtaz dhe së dyti për të rritur transparencën në përdorimin e burimeve publike.

Figura 1 ilustron një qëndrim të përgjithshëm të ndërmarrë për të financuar mbrojtjen sociale të një vendi. Kjo kërkon një vlerësim të sistemit ekzistues të mbrojtjes sociale të një vendi. Mbulimi ekzistues dhe financimi i hendeqeve në mbrojtjen sociale ka nevojë për tu identifikuar,¹ i shoqëruar nga një vlerësim i burimeve potenciale për të financuar mbushjen e këtij hendeku financiar.

1 Shih ILO, Rishikimi i Sistemit të Mbrojtjes Sociale në Shqipëri: mbulimi, shpenzimet, mjaftueshmëria dhe financimi, 2021.

► Figura 1. Qëndrimi ndaj financimit të mbrojtjes sociale



Në kuptim të burimeve të financimit, manuali identifikon tetë opsione të mundshme për të krijuar hapësirë fiskale. Opsionet dhe përshkrimi i tyre i shkurtër i listuar më poshtë janë të bazuara në praktikat dhe eksperiencat e këtij vendi.

- Zgjerimi i mbulimit të sigurimit social dhe të ardhurave kontribuese:** rritja e mbulimit dhe si rrjedhojë mbledhjes së kontributeve të sistemit të sigurimit social është një mënyrë kryesore serioze për të financuar mbrojtjen sociale; përfitimet e mbrojtjes sociale të lidhura me kontributet e bazuara në punësim janë të lidhura me formalizimin e ekonomisë informale.
- Rritja e të ardhurave nga taksat:** ky është një tjetër kanal kryesor për gjenerimin e burimeve të brendshme dhe arrihet duke zgjeruar bazën e taksave dhe alternimin e tipeve të niveleve të taksave – psh mbi konsumin, fitimin e korporatave, aktiviteteve financiare, të ardhurave personale, pronës, importeve ose eksporteve, nxjerrjes së burimeve natyrore, etj. – dhe/ose duke forcuar eficiencën e metodave të mbledhjes së taksave dhe pëlqyeshmërisë në tërësi.
- Eliminimi e flukseve të paligjshme financiare:** një sasi e madhe e burimeve, vlerësuar në më shumë se dhjetë herë totalin e ndihmës së marrë, i shpëton ilegalisht vendeve në zhvillim çdo vit. Për rrjedhojë, politikëbërësit duhet të godasin fort pastrimin e parave, korrupsionin, evazionin fiskal, mashtrimin me faturat tregtare dhe krime të tjera financiare që janë ilegale dhe privojnë qeveritë nga të ardhurat e nevojshme për zhvillimin ekonomik dhe social.
- Ri-shpërndarja e shpenzimeve publike:** ky është opsioni më ortodoks, që përfshin vlerësimin e shpërndarjes së buxhetit në zbatim nëpërmjet një shqyrtimi të shpenzimeve publike dhe tipe të tjera të analizave tematike të buxhetit, duke zëvendësuar kostot e larta, investimet me ndikim të ulët me ato

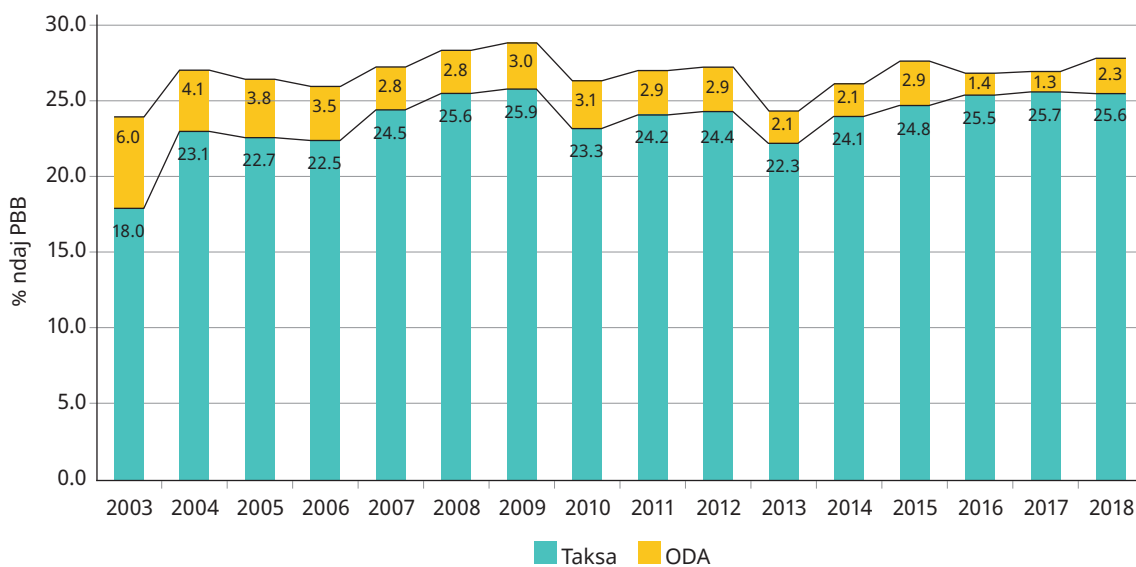
me ndikim më të madh socio-ekonomik, duke eliminuar shpenzimin jo efficient dhe/ose ndjekjen e korrupsionit.

5. **Përdorimi i rezervave fiskale dhe valutave të huaja të bankës qendrore:** kjo përfshin zbrazjen e kursimeve fiskale dhe rezervave të tjera shtetërore në fonde specifike, të tilla si fonde të pasurisë sovrane, dhe/ose përdorimin gjerësisht të rezervave të valutave në bankën qendrore për zhvillimin e brendshëm dhe rajonal.
6. **Menaxhimi i borxhit – huamarrja ose ristrukturimi i borxhit sovran:** kjo përfshin një shfrytëzim aktiv të opsioneve të huamarrjes së brendshme dhe të huaj me kosto të ulët, përfshirë huamarrje konçesionale, duke bërë një vlerësim të kujdesshëm të borxhit të qëndrueshëm. Për vendet, nën presionin e një borxhi të lartë, ristrukturimi i borxhit ekzistues mund të jetë i mundshëm dhe justifikueshëm nëse legjitimiteti i borxhit është në pikëpyetje ose kostot e mundshme, që cojnë në rritje të përkeqësimit apo humbje të grupeve vulnerabël.
7. **Adaptimi i një kuadri makroekonomik më akomodues:** kjo krijon një kusht makroekonomik më të mirë për të konsideruar opsionet 5, 6, dhe 8. Mund të sjellë gjithashtu lejimin për një shteg për deficit buxhetor më të lartë dhe nivel më të lartë të inflacionit për rrezikuar stabilitetin makroekonomik.
8. **Rritja e ndihmës dhe transfertave:** kjo kërkon ose angazhimin me qeveri donator të ndryshëm ose organizata ndërkombëtare donatore me qëllim që të luftojë për transferta Veri-Jug ose Jug-Jug.

2. Shqyrtimi i burimeve të mundshme në Shqipëri

Ky kapitull siguron një vlerësim të shpejtë të kapaciteteve për të ardhurat ekzistuese të qeverisë e vëzhguar nga një panoramë më e gjerë e burimeve të mundshme, si nga burimet e brendshme ashtu edhe ato të jashtme (ndihma zyrtare për zhvillim ose ODA) për një periudhë 2003-2018. Figura 2 prezanton mundësinë e burimeve të kombinuara nga dy burime tradicionale të financimit, taksave dhe ODA. Përgjithësisht, taksat përfaqësojnë rreth 25 përqind të PBB me disa tendenca rritjeje në kohë. Në rastin e ODA, ka zbritur nga 6 përqind të PBB në 2003 në 2.3 përqind të PBB në 2018. Shqipëria është një vend me të ardhura mbi mesataren, si rezultat financimet e donatorëve tentojnë të ulen përsa kohë që vendi rrit të ardhurat. Jo vetëm që ka një tendencë në rënie të ODA në Shqipëri në kohë por gjithashtu alokimi i ODA për mbrojtjen sociale është i papërfillshëm, për shembull, arriti në vetëm rreth 5 milion US\$ ose 0.04 përqind të PBB në 2015 sipas të dhënave të OECD.

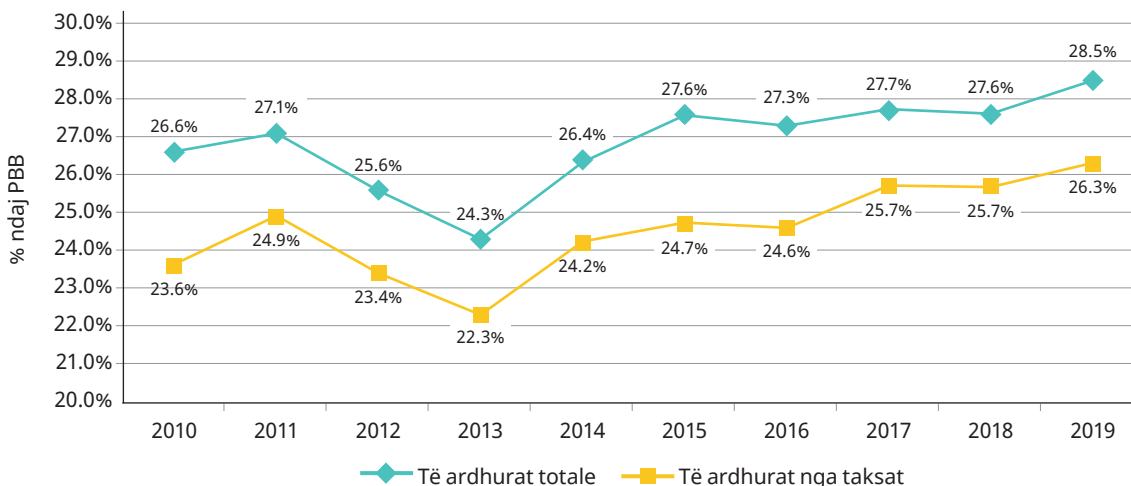
▶ Figura 2. Burimet e kombinuara të disponueshme nga taksat dhe ODA, 2003-2018



Burimi: Llogaritjet e stafit të ILO-s duke përdorur të dhënat nga Banka Botërore, Indikatorët Botërorë të Zhvillimit.

Sikurse tregohet në Figurën 3, një vështrim i detajuar në të ardhurat totale të qeverisë zbulon që mesatarizohen rreth 26.9 përqind të PBB përgjatë periudhës 2010-2019. Gjatë kësaj periudhe është në më të ultën e saj në 2013, në 24.3 përqind të PBB. Që atëherë, në përgjithësi, të ardhurat totale tregojnë një tendencë në rritje duke arritur një kulm në 28.5 përqind në 2019. Taksat paraqesin një trend të ngjashëm duke përfaqësuar 24.5 përqind të PBB duke lëvizur nga një minimum prej 22.3 përqind në 2013 në një kulm prej 26.3 përqind në 2019. Taksat llogariten për rreth 91.3 përqind të të ardhurave totale të qeverisë në Shqipëri, me një rritje modeste në pjesën e tij nga 2017 në 2019.

► Figura 3. Të ardhurat totale dhe të ardhurat e taksave, 2010-2019



Burimi: Ministria e Financave, Qeveria e Shqipërisë.

Dy burime të tjera të gjera, të të ardhurave qeveritare – të ardhurat jo nga taksat dhe të ardhurat nga grantet – nuk përfaqësojnë një pjesë të rëndësishme të të ardhurave në total. Të ardhurat jo nga taksat shtrihen ndërmjet 1.3 përqind dhe 2.1 përqind të PBB përgjatë periudhës 2013-2019, me një trend rënie në vitet e fundit. Grantet përgjatë të së njëjtës periudhë luhaten ndërmjet 0.4 përqind dhe 0.9 përqind të PBB me një formë “U” të përmbysur deri në 2018 por rritje përsëri në 2019.

Përshkrimi i mësipërm i të ardhurave qeveritare mbulon një periudhë para pandemisë COVID-19. Megjithëse është e vështirë të parashikosh ndikimin e plotë të pandemisë së COVID-19 në nivelin e të ardhurave të taksave qeveritare sot në Shqipëri, rritja e PBB që parashikohet për 2020 (-5.0 përqind sipas FMN) tregon që të ardhurat e përgjithshme do të bien ndjeshëm në 2020. Ministria e Financave pret një rënie 0.5 përqind të PBB në të ardhurat totale të qeverisë në 2020 për shkak të një ulje me 0.4 përqind të taksave dhe 0.1 përqind ulje të të ardhurave jo nga taksat. Përveç uljes së taksave, efektet e krizës ekonomike dhe shëndetësore do të thellojnë pritshmërinë negative dhe në këtë mënyrë do të çojnë madje në të ardhura më të ulta të të ardhurave qeveritare.

Si përmbljedhje, burimet tradicionale të financave mund të mos jenë të mjaftueshme në vitet që vijnë për të siguruar burime të mjaftueshme për të zgjeruar mbrojtjen sociale për të arritur mbulimin universal në vend. Si goditjet afat-shkurtëra, të tilla si pandemitë dhe katastrofat natyrore, edhe kushtet strukturore, të tilla si informaliteti, përcaktojnë kapacitetin e mobilizimit të burimeve të brendshme në mbështetjen e këtij konkluzioni.

3. Opsionet për të krijuar hapësirë fiskale në Shqipëri

Ky kapitull siguron një analizë të detajuar të gjenerimit të të ardhurave të mundshme qeveritare nga opsionet e ndryshme të përmendura më sipër. Analizat i kushtojnë vëmendje të shtatë opsioneve për të krijuar hapësirë fiskale të listuar në Kapitullin 2, duke përjashtuar gjenerimin e të ardhurave të mundshme nëpërmjet ODA meqenëse Shqipëria është një vend me të ardhura mbi mesataren dhe për rrjedhojë hapësira ndaj të cilës mund të përfitojë ndihmë të huaj kufizohet.

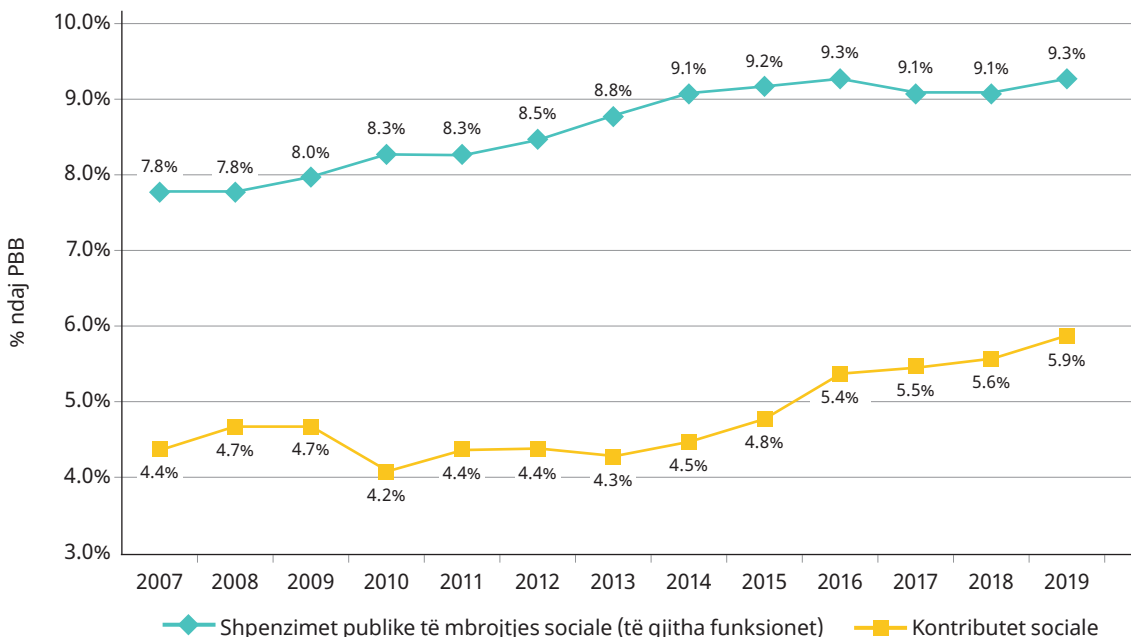
▶ 3.1. Zgjerimi i mbulimit të sigurimit social dhe të ardhurave kontributive

Kontributet e sigurimeve shoqërore, në lidhje me taksat, janë konsideruar zakonisht si një burim kryesor i financimit për mbrojtjen sociale. Një kontribut i sigurimit social, sipas ILO (2017), konsiderohet një pagesë paraprake që një individ bën me qëllim që të marrë një mbrojtje specifike ndaj rreziqeve të caktuara nëpërmjet mekanizmave të sigurimit. Ekzistenca e një ekonomie informale të madhe në një vend është një sfidë kyçe për të siguruar mbrojtjen sociale ndaj punonjësve që punojnë në këtë ekonomi. Zhvillimet më të fundit në financimin e mbrojtjes sociale nëpërmjet kontributeve ka theksuar rëndësinë e zgjerimit të mbulimit për të pavarurit, gratë dhe punonjësit ruralë, që gjerësisht punojnë në kushte informaliteti. Sipas Ortiz etj (2019; fq. 65), ka tre mënyra për të krijuar hapësirë fiskale nëpërmjet kontributeve të sigurimeve shoqërore:

1. Zgjerimi i mbulimit ligjor të skemave të sigurimit shoqëror, nëpërmjet zgjerimit të skemave aktuale për grupet e reja të popullsisë dhe krijimin e programeve kontributive për sigurimet shoqërore.
2. Zgjerimi i mbulimit efektiv, që rrit bazën mbledhëse të kontributeve.
3. Përshtatjen e niveleve të kontributeve të sigurimeve shoqërore.

Sikurse tregohet në Figurën 4, shpenzimet për mbrojtjen sociale në Shqipëri ishin 9.3 përqind të PBB në 2019, duke demonstruar një trend në rritje që nga 2007. Të ardhurat kontributive luajnë një rol të rëndësishëm në vend, të cilat ishin 5.9 përqind të PBB në 2019, duke përfaqësuar mbi 60 përqind të shpenzimeve totale të mbrojtjes sociale, duke u rritur nga 50 përqind në periudhën 2012-2014.

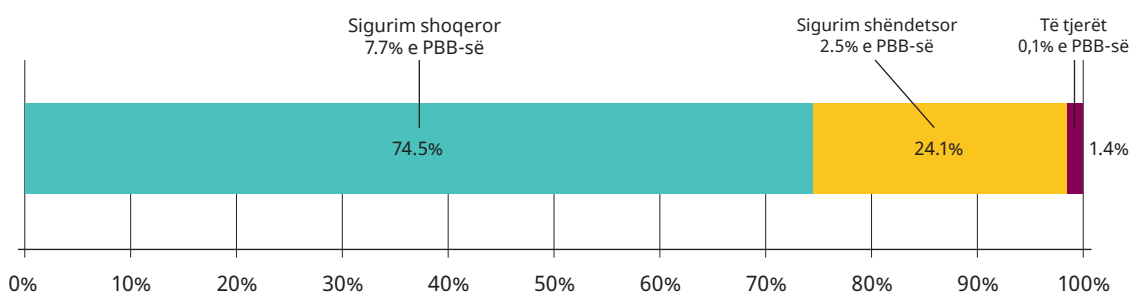
► Figura 4. Shpenzimet e mbrojtjes sociale dhe kontributet sociale, 2007 - 2019



Burimi: Ministria e Financës dhe Ekonomisë, Qeveria e Shqipërisë.

Sikurse tregohet në Figurën 5, sigurimet shoqërore (si një funksion direkt) përfaqësojnë 7.7 përqind të PBB, rreth tre herë alokimin për sigurimin shëndetësor. Rreth 74.7 përqind të shpenzimeve janë alokuar për programet e sigurimit social ndërkohë një 24 përqind shkon për aktivitetet e kujdesit shëndetësor. Krahasuar me periudhën 2007-2009, pjesa e sigurimit social ra me 6.7 përqind për shkak të një rritje të rëndësishme në buxhetin e shëndetit që nga 2009 kur u dyfishua nga 1 përqind në 2008 në 2.1 përqind të PBB. Kjo rritje në buxhet mbeti dhe ndihmoi në një eksperiencë shtesë rritjeje në 2019, që shkoi në 2.5 përqind të PBB.

► Figura 5. Shpërndarja e sigurimit social sipas kategorive, mesatarja 2017-2018



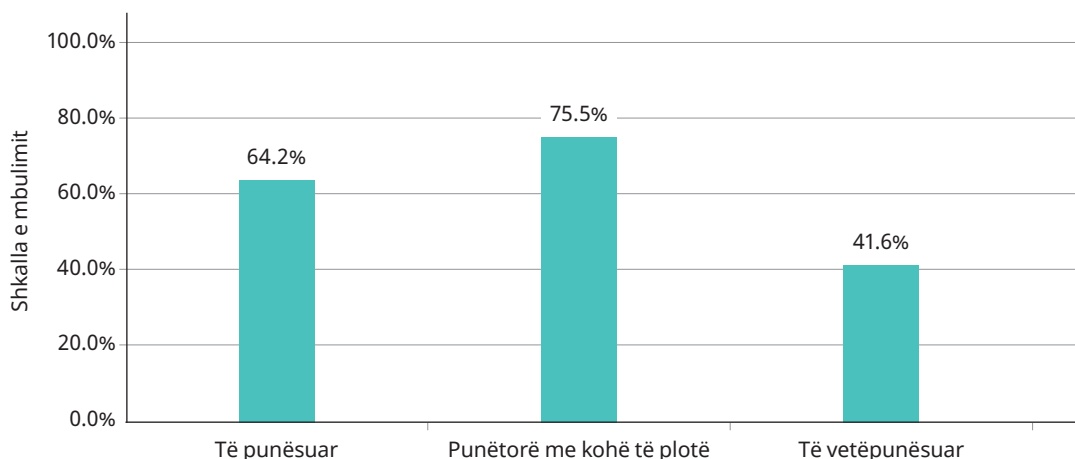
Burimi: Ministria e Financës, Qeveria e Shqipërisë.

Përsa i përket informalitetit në Shqipëri, përbërja e tregut të punës për 2019 tregon që niveli i punonjësve të vetë-punësuar përfaqëson 31.2 përqind të popullsisë totale të punësuar. Për më tepër, sipas Bankës Botërore (2018), 20 përqind e të punësuarve me pagesë janë të punësuar informale.

Informacioni mbi informalitetin sipas sektorëve është i kufizuar në Shqipëri. Një anketim i realizuar në Shqipëri sugjeron që pothuajse të gjitha tregtimet në tezgat e rrugëve në Shqipëri janë informale, me 80 përqind të tyre që nuk kanë license për të punuar, (ILO, 2011). Pjesa e punësimit informal në punësimet jo-bujqësore është 29.4 përqind, sipas Institutit të Statistikave (INSTAT) të Shqipërisë. Sipas gjinisë, përqindja është më lartë për meshkujt në krahasim me femrat, 34.7 përqind dhe 21.5 përqind, respektivisht.

Siç tregohet në Figurën 6, në kuptim të mbulimit me mbrojtje sociale sipas statusit të punësimit, ILO vlerëson (sipas raportimit nga Indikatorët Botërorë të Zhvillimit të Bankës Botërore) që 64.2 përqind e popullsisë së punësuar Shqiptare mbulohet me sigurime shoqërore. Në 2019, numri total i popullsisë së punësuar u vlerësua në 1,180,451 persona, me një vlerësim prej 1,004,564 punonjës me kohë të plotë dhe 368,301 punonjës të pavarur. Bazuar në këto shifra, përqindja e mbulimit të vlerësuar është 64 përqind të popullsisë së punësuar dhe 41.6 përqind e të vetë-punësuarve. Për rrjedhojë, ekziston një hendek i rëndësishëm i mbulimit ndërmjet punonjësve të pavarur, që mund të jetë në fokus të përpjekjeve në të ardhmen për hapësirë fiskale për të rritur financimin nga kontributet shoqërore.

▶ Figura 6. Përqindja e mbulimit të sigurimit social sipas statusit të punësimit, 2019



Burimi: Vlerësime të stafit të ILO-s duke përdorur të dhënat nga WDI, Instituti i Sigurimeve Shoqërore dhe INSTAT.

Bazuar në diskutimin e mësipërm është e mundur të sigurohen vlerësime të burimeve të reja të gjeneruara nga rritja e mbulimit të punonjësve të vetë-punësuar. Për të bërë këtë, ushtrimi përdor parametrat e mëparshëm dhe informacionin e mundshëm në periudha mujore përfitimi. Është e rëndësishme të vihet re që lidhja e punonjësve të vetë-punësuar me sistemin e kontributeve në Shqipëri është vullnetare. Kjo është një nga çështjet kritike të diskutimit në të ardhmen sidomos për shkak se gjysma e popullsisë punonjëse i takon kësaj kategorie. Parametrat e tjerë të përdorur për këto vlerësime të hapësirës fiskale nëpërmjet kontributeve janë:

- ▶ Paga ligjore mujore minimale: 26,000 lekë.
- ▶ Niveli i kontributeve: 23.0 përqind për pensionet/sigurimet shoqërore dhe 6.8 përqind për shëndetin.

Tabela 1 prezanton rezultatet e ushtrimit. Potencialisht, mbulimi i plotë me sigurime shoqërore (përfshirë sigurimet shëndetësore) do të gjeneronin një shtesë 5.8% të PBB. Nga kjo, rreth 5 përqind do të vijë nga sigurimet shoqërore (ISSH) dhe 0.8 përqind nga sigurimet shëndetësore (ISH). Mbulimi i plotë për të vetë-punësuarit do të shtojë një marxhinal 1.2 përqind të PBB. Me fjalë të tjera, nëse hendeqet e mbulimit do të mbyllën me 50 përqind, vendi do të gjenerojë fonde të mjaftueshme (2.9 përqind) për të eliminuar çdo defiçit në pensione.

► **Tabela 1. Financimi shtesë i vlerësuar nga rritja e mbulimit të sigurimit shoqëror**

	Kategori	Nr. Kontribuesve shtesë	Kontributet shtesë (% PBB) (ISSH+ISH)	ISSH	ISH
1	Të ardhurat e deklaruara plotësisht	—	2.2%	1.9%	0.3%
2	Të gjithë anëtarët e familjes kontribuese (informal) të mbuluar	241,992	1.7%	1.5%	0.2%
3	Të dyja 1 dhe 2 (informal gjithashtu të deklaruarit plotësisht)	241,992	4.7%	4.1%	0.6%
4	Të gjithë të vetë-punësuarit të mbuluar	215,009	1.2%	0.9%	0.3%
5	1 + 2 + 4	457,001	5.8%	5.0%	0.8%

Burimi: Vlerësime të stafit të ILO-s duke përdorur të dhënat nga burime kombëtare.

Një sfidë kryesore në këtë kuptim është zhvillimi i një strategjie koherente për të tërhequr punonjësit e vetë-punësuar në skemat kontributive të mundshme. Eksperienca ndërkombëtare nga vende të ndryshme në të gjithë botën mund të ndihmojë në sigurimin e disa udhëzimeve. Një shembull i tillë që ka fituar popullaritet në Amerikën Latine është futja e skemës Monotaks (Monostributo) që është përcaktuar zakonisht si një rregullim institucional në të cilën agjensia e mbledhjes së taksave dhe Institute i Sigurimit Shoqëror bien dakort mbi një proces të thjeshtëzuar dhe nivel kontributesh për të promovuar dhe përfshirë punonjësit e vetë-punësuar në sistem. Ky proces i thjeshtëzuar përfshin procedura më të mira për regjistrimin, pagimin e kontributeve dhe kërkesën për përfitime ndërmjet kontributorëve të vegjël.

Shumë alternative të tjera janë shfaqur në dy dekadat e fundit. Ginneken (2003), për shembull, përmend rëndësinë e projektimit të paketave fleksibël dhe tërheqëse të përfitimeve për punonjësit e pavarur dhe për ti ndarë kontributet e mundshme dhe përfitimet sipas grupeve urbane dhe rurale. Futja e kushteve të përshtatura sipas individit është veçanërisht e rëndësishme për punonjësit bujqësorë të ardhurat e të cilëve vijnë nga eksperienca të një sjellje sezonale që ndryshon nga pagesat tradicionale mujore që punonjësit me pagë janë të familjarizuar (Hirose dhe Hettes, 2016). Në disa raste, programet e vetë-punësimit inkorporojnë një komponent të incentivave të një natyre shumë të ndryshme. Përshembull, lidhja me sigurimet shoqërore mund të sigurojë akses ndaj huave preferenciale në disa vende në nivele përqindje interesi të reduktuara. Në Shtetet e Bashkuara, kontributet për të vetë-punësuarit mund të përfshihen si një lehtësim nga taksat. Në vende të tjera si Gana dhe Ruanda, premiumet janë të subvencionuara ose tërësisht ose pjesërisht.

Eliminimi i barrierave ligjore dhe institucionale është gjithashtu një faktor i rëndësishëm për tu konsideruar. Disa vende akoma kanë legjisllacionin që pengojnë disa tipe punonjësish të aksesojnë sigurimet shoqërore ose përcaktojnë barrierë specifike për ta për tu përfshirë. Në të njëjtën kohë, shumë procese organizative ngrenë një numër të shtuar të kërkesave dhe procese burokratike të komplikuar që demotivojnë punonjësit e pavarur për tu përfshirë.

Përfundimisht, është e rëndësishme të ndërtohet një sistem i sigurimeve shoqërore që avancojnë barazinë gjinore. Në shumë vende, skemat kontributive të mbrojtjes sociale janë projektuar rreth një modeli "mashkulli që siguron bukën", duke supozuar punësim formal dhe karrierë të pandërprerë dhe me kohë të plotë. Pabarazia gjinore në sistemin e sigurimit social reflekton gjerësisht pabarazinë gjinore në tregun e punës dhe punësim, për shembull, pjesëmarrje më të ulët për gratë në tregun e punës, karrierë më të shkurtër punësimi, femrat vuajnë nga hendeku gjinor në pagë dhe ballafaqohen gjithashtu me një rrezik më të lartë të punës në kushte të pasigurta në punësimin informal. Kjo e vendos femrën në një pozicion të disavantazuar pasi që atyre ju duhet të luftojnë të rrisin të drejtat për sigurime sociale që janë të barabarta me kundërpartin e tyre mashkull, duke i lënë ato në nivele më të ulta të kontributeve të mbledhura dhe eventualisht me nivele më të ulta të përfitimit. Ky është sidomos rasti për pensionet e pleqërisë dhe pagesave të papunësisë.

▶ 3.2. Rritja e të ardhurave nga taksat

Te ardhurat totale të qeverisë (si një përqindje ndaj PBB), sikurse u diskutua në kapitullin 3, tregon një tendencë në rritje që nga 2013. Rritja e të ardhurave nga taksat është forca kryesore shtytëse e kësaj tendence në rritje. Mesatarisht, taksat llogariten për 91.3 përqind të të gjithë të ardhurave nga 2010 deri në 2019.

Janë 12 burime kryesore që ju përkasin të ardhurave nga taksat, të cilat janë të grupuara në tre kategori – të ardhurat nga zyrat e taksave dhe të doganave, taksat lokale dhe të ardhurat nga fondet speciale. Kategoria e parë përfshin taksat të tilla si TVSH, taksat mbi të ardhurat dhe akcizat ndërkohë taksat e pronës dhe lokale i takojnë të dytës. Së fundmi, sigurimet shoqërore dhe sigurimet shëndetësore janë komponentët kryesorë të të ardhurave nga fondet speciale².

Struktura makro e taksave në total tregon që, ndërmjet 2013 dhe 2019, të ardhurat nga zyrat e taksave dhe doganave llogariteshin përafërsisht tre-të-katërtat e totalit të taksave ndërkohë një shtesë 20 përqind vjen nga fondet speciale. Taksat lokale përfaqësojnë një pjesë të vogël prej 4.1 përqind. Dy çështje shfaqen rreth dinamikave të taksave përgjatë kësaj periudhe. Së pari ka një nivel më të lartë të rritjes të vëzhguar në taksat lokale dhe fondet speciale. Ndërmjet 2013-2014 dhe 2017-2019, pjesa e fondeve speciale u rrit me 2.6 përqind ndërkohë të ardhurat nga taksat në përgjithësi ranë me 4.1 përqind. Së dyti, në kuptim të PBB, pjesa e të treja kategorive tregon rritje gjatë kësaj periudhe. Megjithatë, taksat nga zyrat e taksave dhe doganave u rritën me 1.9 përqind ndërkohë që fondet speciale (+1.4 pikë) dhe taksat lokale (+0.7 pikë) mbetën prapa.

Përsa i përket përbërjes mikro të të ardhurave nga taksat, tre gjeneratorët kryesorë të të ardhurave janë TVSH (aktualisht në 20 përqind), akcizat (mbi energjinë, duhanin, pijet alkoolike dhe jo alkoolike dhe produkte të tjera të tilla si kafe dhe fishkëzjarre) dhe sigurimet shoqërore. Kontributi mesatar i të tria burimeve ishte 63.3 përqind i taksave në total në 2019, pothuajse 4 pikë më pak se në 2013. Individualisht, një e treta e të ardhurave totale nga taksat vjen nga TVSH, një burim që e rriti pjesën e saj në kuptim të PBB (nga 8.4 përqind në 8.9 përqind) kontributet e sigurimeve shoqërore shtojnë 18.8 përqind të ardhurat, një ekuivalent prej 4.9 përqind e PBB. Përfundimisht, akcizat (10.8 përqind e totalit të taksave dhe 2.8 përqind të PBB) mund të jenë me interes për qëllimet e financimit të mbrojtjes sociale për shkak të tipit të mallrave dhe shërbimeve që e ushqejnë këtë llogari. Diferenca kryesor me këtë burim është rënia si përqindje në lidhje me PBB, sidomos pas 2014.

Përveç këtyre tre burimeve kryesore të diskutuara më sipër, janë tre opsione të tjera që mund të kenë interes për analizat e hapësirës fiskale: taksat mbi të ardhurat personale (13 përqind ose niveli 23 përqind, në varësi të masës së të ardhurave të taksueshme), taksat kombëtare³ dhe taksat mbi fitimin (niveli 15 përqind). Dy arsye e mbështesin këtë rëndësi. Së pari rritja e performancës së mbledhjes së të ardhurave në vitet e fundit. Të treja taksat, të cilat llogariten për 5.4 përqind të PBB në 2013, u zgjeruan në 6.8

2 Ka një debat intensiv nëse kontributet sociale duhet të konsiderohen ose jo tek taksat. OECD i përfshin ato si taksat megjithëse ato i referojnë ato si "...pagesa të detyrueshme të paguara për qeverinë qendrore që të akordojë të drejtën për të marrë një (kontigjent) përfitim social në të ardhmen" që duke qenë të tilla bëjnë ndryshimin e dukshëm me taksat.

3 Taksat kombëtare përfshijnë llogaritë e mëposhtme:

- Taksat portuale;
- Taksat mbi xhiron për karburantin;
- Taksat për makinat e përdorura për transport;
- Taksat minerale;
- Taksat për pullat;
- Taksat për emetimin e karbonit nga karburantet;
- Taksat mbi aktivitetet e peshkimit;
- Taksat mbi paketimin;
- Taksat për të drejtën e përdorimit të tokës shtetërore në përdorim;
- Taksat mbi primet e shkruara, duke përfshirë primet e sigurimit për produktet jetësore, kujdesin shëndetësor dhe sigurimet e udhëtimit;
- Taksat mbi rregjistrimin fillestar dhe taksat vjetore për mjetet e transportit luksoz.

përqind të PBB në 2019 (+1.4 pikë). Së dyti, natyra progresive e taksave personale dhe e korporatave është thelbësisht për përmirësimin e çështjeve të barazisë dhe aspektit rishpërndarës të sistemit të taksave.

Nga një perspektivë e bazuar në taksë, krijimi i hapësirës fiskale mund të konsiderojë katër fusha të analizave: a) ndryshimi në taksat aktuale; b) krijimi i një takse të re; c) reduktimin e evazionit fiskal dhe d) vlerësimi i shpenzimeve të taksave⁴. Tabela më poshtë përmbledh rezultatin shtesë për hapësirën fiskale që mund të krijohet, duke siguruar që taksat më të rëndësishme kanë si eksperiencë nga rritja me 1-përqind nga niveli i tyre ekzistues ose në rastin e kategorive për grupet e disa taksave (akcizat, kombëtare), një rritje e përgjithshme me 10 përqind në nivelet e tyre.

Tabela 2. Financimi shtesë i vlerësuar duke rritur nivelin e taksave me 1 pikë përqind

Tipi i taksave	Financimi shtesë (% PBB)
T.V.SH	0.44
Taksa mbi fitimin	0.20
Akciza	0.28
Taksa mbi të ardhurat personale	0.16
Taksat Kombëtare dhe tjerat	0.28
Detyrimet Doganore	0.06

Burimi: Vlerësimet e stafit të ILO-s duke përdorur të dhëna nga autoritetet kombëtare.

Pavarësisht rezultateve potenciale në të ardhurat të rregjistruara në Tabelën 2, rezultatet duhet të konsiderohen me kujdes. Së pari, reforma e taksave e aprovuar dhe zbatuar në 2019 redukton hapësirën politike për të vijuar me reforma të ngjashme në të ardhmen e afërt, si në formën e taksave të reja ashtu edhe duke rritur ato ekzistuese. Së dyti, ushtrimi presupozon që çdo pikë shtesë do të mbledhë një pjesë proporcionale të asaj që është mbledhur sot. Ky mund të mos jetë rasti. Rritjet e vijueshme në nivelin e taksave mund të motivojnë nivele më të larta të evazionit të taksave që do të prekë nivelin e pritshëm të gjenerimit të të ardhurave. Së treti, ushtrimi prezumon që të gjitha fondet e reja do të alokohen për qëllimet e mbrojtjes sociale (psh të gjitha paratë janë të destinuara). Nëse kjo nuk është e specifikuar në legjislacion, të ardhurat e reja mund të përfundojnë në një fond të përbashkët dhe të shpërndahen sipas nevojave të sektorëve dhe vizioneve politike.

Krijimi i taksave të reja apo rritja e atyre ekzistuese është gjithmonë një sfidë politike. Megjithatë, ka akoma dy shtigje për të krijuar hapësirë fiskale nëpërmjet të paktën dy kanaleve të tjera: reduktimin e evazionit fiskal dhe rishikimi i shpenzimeve të taksave. Përsa i takon evazionit të taksave, disa vlerësime për Shqipërinë tregojnë që evazoni përfaqëson 30 përqind të mbledhjes së taksave aktuale (ICEX, 2018), diçka ekuivalente me 7.9 përqind të PBB në 2019.

Me qëllim që të luftohet evazoni si kapaciteti ligjor ashtu edhe institucional i Ministrisë së Financave ka nevojë të forcohet për të bërë aktivitetin anti-evazion. Përveç kësaj, ndërkohë që shmangia e taksave është ligjore, evazoni i taksave nuk është ligjor por në praktikë të dyja tentojnë të sillen në mënyrë të ngjashme. Kjo mund ta bëjë atë të vështirë për të identifikuar shmangësin e taksave.

Alternative e dytë është rishqyrtimi dhe reduktimi i shpenzimeve të taksave. Sikurse Villela etj. (2010: 2) vënë re, shpenzimet e taksave ju referohen "të ardhurave që kemi hequr dorë me aplikimin e përfitimeve apo regjimit special të taksave". Këto përjashtime përfaqësojnë 5.6 përqind të PBB (Ministria e Financave dhe Ekonomisë, 2019) dhe ndoshta tipari më i rëndësishëm është prezenca e fuqishme që ai ka në TVSH. Struktura e shpenzimeve të taksave të dhënë, çdo ndryshim duhet të ndikojë përjashtimin në TVSH dhe për rrjedhojë duhet të jetë vlerësuar me kujdes në këndvështrim të ndonjë efekti negativ mbi familjet më

⁴ Shpenzimet e taksave janë përcaktuar si "...ato shpenzime qeveritare të kryera nëpërmjet legjislacionit të taksave, rregullimeve, dhe praktikave që reduktojnë ose shtyjnë pagimin e taksave për disa taksë-pagues" (Villela, Lemgruber dhe Jorratt, 2010:1).

të varfëra. Vlerësimet e raportit zbulojnë që një 10 përqind reduktim i të gjitha shpenzimeve të taksave do të japë 0.56 përqind të PBB.

Përfundimisht, çdo ndërhyrje në politikat e taksave ka nevojë për të siguruar që nuk prek në të kundërt rezultatet e dëshiruara për synimet e zhvillimit të qëndrueshëm (SDG), veçanërisht Synimi 5.C i SDG, qëllimi i të cilit është të arrijë barazinë gjinore dhe të fuqizojë të gjitha gratë dhe vajzat. Përshembull, taksat indirekte mund të rrisin tendencat gjinore për shkak të modeleve të konsumit të ndryshme që kanë femrat. Gratë shpenzojnë në mënyrë më shproporcionale në artikuj shtëpiak të cilat tërheqin TVSH. Kjo do të thotë që një politikë taksash që fokuson fillimisht në rritjen e taksave indirekte (psh TVSH) mundet që potencialisht të mbartin një barrë për gratë. Një tjetër shembull është përjashtimi nga taksa indirekte në lidhje me taksat korporative dhe taksën mbi të ardhurën personale, të cilat tentojnë të rrisin pabarazinë gjinore pasi që meshkuj ka më shumë të ngjarë që të drejtojnë biznese dhe tentojnë të përfitojnë në mënyrë shproporcionale nga të gjitha përjashtimet. Në këtë mënyrë, rritja e kontributit të taksave direkte në të ardhurat e përgjithshme të taksave jo vetëm që nuk do ta bëjë sistemin aktual të taksave më të barabartë por në mënyrë indirekte do të reduktojë ngarkesën relative të taksave mbi femrat. Shkurt, integrimin e një perspektive gjinore në politikat e taksave për të krijuar hapësirë fiskale mund të përmirësojë në mënyrë të qenësishme cilësinë e politikave publike dhe ndihmojnë në eliminimin e tendencave gjinore.

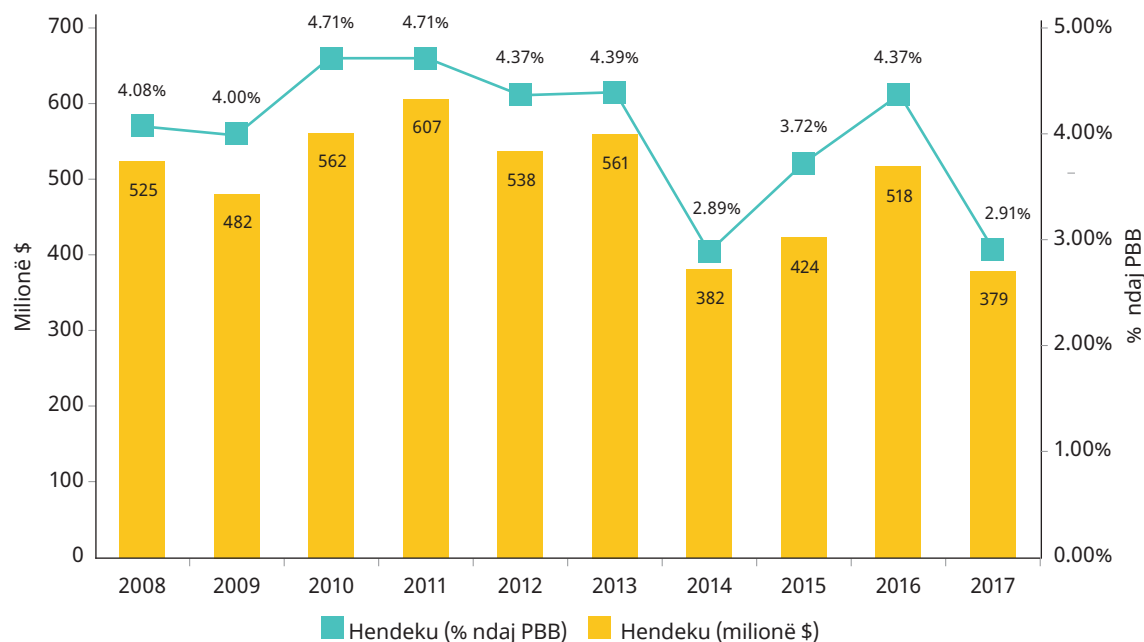
▶ 3.3. Eliminimi i flukseve financiare të paligjshme

Flukset e paligjshme financiare (IEFs) “janë gjeneruar nga metoda, praktika dhe krime që synojnë të transferojnë kapitale financiare jashtë nga një vend në kundravajtje kombëtare ose me ligjet ndërkombëtare” (Ortiz etj, 2019: 102). Këto flukse përgjithësisht përfshijnë praktika të tilla si pastrim parash, korrupsion nga kompani ndërkombëtare, evazion fiskal, dhe keqfaturim tregtar (OECD, 2014a; OECD, 2014b) të cituara në Ortiz etj, 2019). IEFs, përfshijnë transfertat financiare ndërkufitare në kundërshtim me ligjet kombëtare dhe ndërkombëtare. Këto mund të përfshijnë transfertat financiare në vijim: fonde me origjinë kriminale, fonde me një destinacion kriminal (korrupsion, financim terrorist ose financim konflikti), fonde të lidhura me evazion taksash, fonde të lidhura me keqfaturim tregtar dhe dublim-faturash, transfertat nga/për entitete që janë subjekt i sanksioneve financiare, transfertat që përpiqen të shmangin masat financiare kundër-parave/kundër-terrorizmit ose kërkesa të tjera ligjore (Ortiz etj, 2019).

Integriteti Global Financiar (GFI) llogarit flukset⁵ e paligjshme që janë të lidhura me tregtinë në Shqipëri për periudhën 2008-2017. GFI performon një analizë të vendit partner për të krahasuar dhe kontrastuar ndryshime ndërmjet paketave të dy vendeve me qëllim që të identifikojë hendekun në vlerë, apo mospërputhjet, në të dhënat e raportuara (GFI, 2010:1) Figura 7 tregon tendencat në këto hendeqe për periudhën 2008-2017 ndërmjet Shqipërisë dhe partnerëve tregtarë ndërkombëtarë, që të dyja në terma të milion \$ amerikanë dhe si një përqindje e PBB. Mesatarisht, hapësira është 497.8 milion \$ duke përfaqësuar 4.01 përqind të PBB dhe 20 përqind të tregtisë totale gjatë kësaj periudhe. GFI (2020) gjithashtu llogariti hendekun tregtar ndërmjet Shqipërisë dhe 36 vendeve me ekonomi të zhvilluar (aneksi 1 përfshin emrat e 36 vendeve). Në këtë rast, hapësira arrin 151 milion \$ çka është 1.17% e PBB në 2017, krahasuar me 379 milion \$ ekuivalente me 2.91 përqind të PBB në të njëjtin vit por me reference ndaj të gjithë partnerëve globalë të Shqipërisë.

⁵ Sipas kësaj organizate, “Keq-faturimi në tregti ndodh kur importuesit dhe eksportuesit falsifikojnë me qëllim çmimet e deklaruar në fatura për mallrat që po importojnë ose eksportojnë si një mënyrë të paligjshme të transferimit të vlerave ndërmjet kufijve ndërkombëtarë, shmangin taksat dhe/ose detyrimet doganore, pastrimin e të ardhurave nga aktiviteti kriminal, anashkalimin e kontrollove të valutave, dhe të fshehin fitimet offshore” (Global Financial Integrity, 2020:1).

► Figura 7. Hapësirat në tregti ndërmjet Shqipërisë dhe partnerëve të saj globalë tregtarë, 2008-2017



Burimi: Global Financial Integrity (2020).

Tabela 3 tregon tre skenarë të rigjenerimit të flukseve të paligjshme të lidhura me tregtinë në rastin e Shqipërisë. Duke përdorur hapësirat e llogaritura për 2017, të dyja në rastin e tregtisë me partnerët globalë tregtarë të Shqipërisë dhe 36 ekonomive të zhvilluara, një rigjenerim prej 5 përqind të këtyre hapësirave nënkupton një shtesë 0.15 përqind dhe 0.06 përqind të PBB, respektivisht. Nëse synimi rritet në 20 përqind, vlera e rigjenerimit rritet në 0.58 përqind të PBB për të gjithë tregtinë dhe 0.23 përqind në rastin e tregtisë në marrëdhënie me 36 ekonomitë e zhvilluara. Përfundimisht, një synim prej 30 përqind rigjenerim të këtyre flukseve të paligjshme nënkupton 113.7 milion \$ dhe 0.87 përqind të PBB (45 milion \$ dhe 0.35 përqind të PBB në rastin e tregtisë ndërmjet Shqipërisë dhe 36 ekonomive më të zhvilluara).

► Tabela 3. Skenarët e rigjenerimit të flukseve të paligjshme të lidhura me tregtinë

Synimi i rigjenerimit (% e flukseve të paligjshme të lidhura me tregtinë)	Million \$	% ndaj PBB
Partnerët tregtarë globalë		
5	19.0	0.15
20	75.8	0.58
30	113.7	0.87
36 ekonomitë e zhvilluara		
5	7.6	0.06
20	30.2	0.23
30	45.3	0.35

Burimi: Vlerësime të stafit të ILO-s duke përdorur informacione nga GFI, 2020.

OECD rekomandon masat në vijim për të reduktuar nivelin e flukseve të paligjshme në vendet në zhvillim (OECD, 2014a, cituar në Ortiz etj, 2019):

- ▶ Forcimin e mekanizmave koordinues ndërmjet agjensive për të luftuar IFF-të. Për të siguruar një përgjigje efektive, qeveritë nevojiten të ndërtojnë mekanizma institucionalë që caktojnë përgjegjësi të qarta dhe lehtësojnë koordinimin e drejtpërdrejtë dhe bashkëpunimin ndërmjet agjensive të ndryshme si në nivel të hartimit të politikave dhe zbatimit.
- ▶ Politikëbërësit dhe aktorët duhet të kenë një pasqyrë më strategjike të IFF-ve dhe duhet të vlerësojnë shkëmbimet e mundshme dhe sinergjitë në një mënyrë ndër-disiplinore, informim më të mirë të politikëbërjes më lartë, dhe ndihmon aktorët qeveritarë të ndërrmarin veprime më efektive. Politika efektive, për rrjedhojë, domosdoshmërisht do të duhej të ishte e bazuar në një qëndrim që thekson koherencën – duke përfshirë:
 - Identifikimin dhe rritjen e ndërgjegjësimit të tipeve, madhësisë dhe rreziqeve të IFF-ve (veçanërisht në nivel politik dhe hartimit të politikave).
 - Marrjen në konsideratë të faktorëve kontekstuale që lejojnë të lulëzojnë IFF-të.
 - Mbështetjen e koherencës brenda dhe ndërmjet strukturave normative kombëtare dhe ndërkom-bëtare (koherencë vertikale).
 - Identifikimi i fushave kritike, ndërveprimeve me prioritet ndërmjet fushave ekonomike, sociale dhe mjedisore për të adresuar IFF-të (koherencë horizontale) (Ortiz etj, 2019: 107).

Zbatimi i këtyre masave për të krijuar hapësirë fiskale për mbrojtjen sociale është qartësisht një masë e drejtë, qëkurse nënkupton përvetësimin e burimeve nga transaksione që veprojnë jashtë ligjeve kombëtare. Kjo duket gjithashtu të jetë një burim i qëndrueshëm pasurish. Megjithatë, niveli i përpjekjeve i kërkuar për të fituar këto pasuri mund të jetë i lartë, kështu që kostoja e menaxhimit në këtë kuptim duhet të merret në konsideratë.

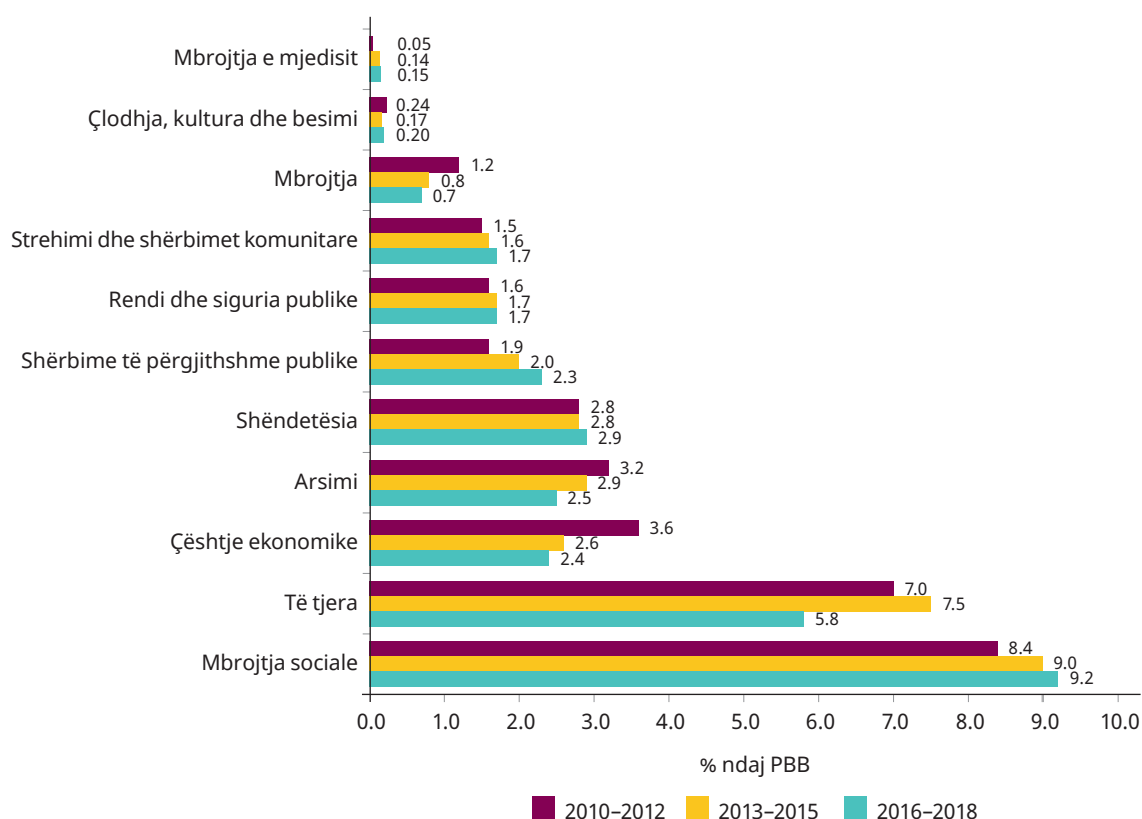
▶ 3.4. Riprioritizimi i shpenzimeve publike

Objektivat e zhvillimit dhe shpenzimet sektoriale janë të prioritetuara në Strategjinë Kombëtare të Zhvillimit (Ortiz etj, 2019). Riprioritizimi i shpenzimeve publike mund të kuptohet si një “rivlerësim i alokimit të sektorëve specifikë brenda buxheteve ekzistuese” (Ortiz etj, 2019: 116). Kjo është një masë që nuk gjeneron hapësirë fiskale të re në buxhetin total por mund të lejojë të fitojë ose sigurojë burime për sektorin e mbrojtjes sociale. Hapësira fiskale për sektorë të tillë si mbrojtja sociale është fituar duke reduktuar “më pak të dëshiruarit nga pikëpamja sociale ose më pak aktivitete relevante ose duke zëvendësuar kostot e larta, investimet me ndikim të ulët me të tjera që ju shtohen njerëzve” (Ortiz etj, 2019: 116).

Figura 8 prezanton klasifikimin funksional të Buxhetit të Shtetit të Shqipërisë për trevjeçarët përgjatë periudhës 2010 – 2018. Shpenzimet totale qeveritare në Shqipëri u ulën 1.7 përqind pikë (p.p) në trevjeçarin e parë dhe të fundit. Gjatë periudhës 2010-2012 shpenzimet arritën mesatarisht 31.4 përqind të PBB dhe u ulën në 29.7 përqind të PBB në periudhën 2016-2018. Sipas sektorëve, ka një dominancë të pastër të mbrojtjes sociale. Kjo fushë përfaqëson përqindjen më të lartë të PBB, me një mesatare prej 9.2 përqind në periudhën 2016-2018. Për më tepër, mbrojtja sociale është sektori me rritjen më të lartë në pikë përqindje gjatë periudhës (0.8 p.p). Kjo zbulon rëndësinë e mbrojtjes sociale si përsa i përket prioritetit makro ashtu edhe prioritetit politik për Qeverinë e Shqipërisë.

Sektorët e tjerë socialë tregojnë një model konstant ose madje edhe me një rënie të PBB. Përshembull, arsimit u ul me 0.7 p.p nga 2010 – 2012 në 2016-2018. Për më tepër, mbrojtja e shëndetit dhe mjedisit u rrit vetëm me 0.1 p.p gjatë trevjeçarit të fundit. Disa sektorë janë vërejtur si një “sektor më pak i dëshirueshëm nga pikëpamja sociale” ose një sektor “me ndikim të ulët social”, kështu që ato mund të konsiderohen një burim potencial i riprioritizimit të buxhetit. Shpenzimet për mbrojtjen janë një shembull i tillë. Në veçanti në këtë rast, megjithatë, shpenzimet për këtë sektor gjithashtu ranë me 0.4 p.p të PBB nga 2016-2018 në 2010-2012.

► Figura 8. Klasifikimi funksional i buxhetit të Shtetit, 2010-2018



Burimi: Vlerësime të stafit të ILO-s duke përdorur të dhëna nga autoritetet kombëtare.

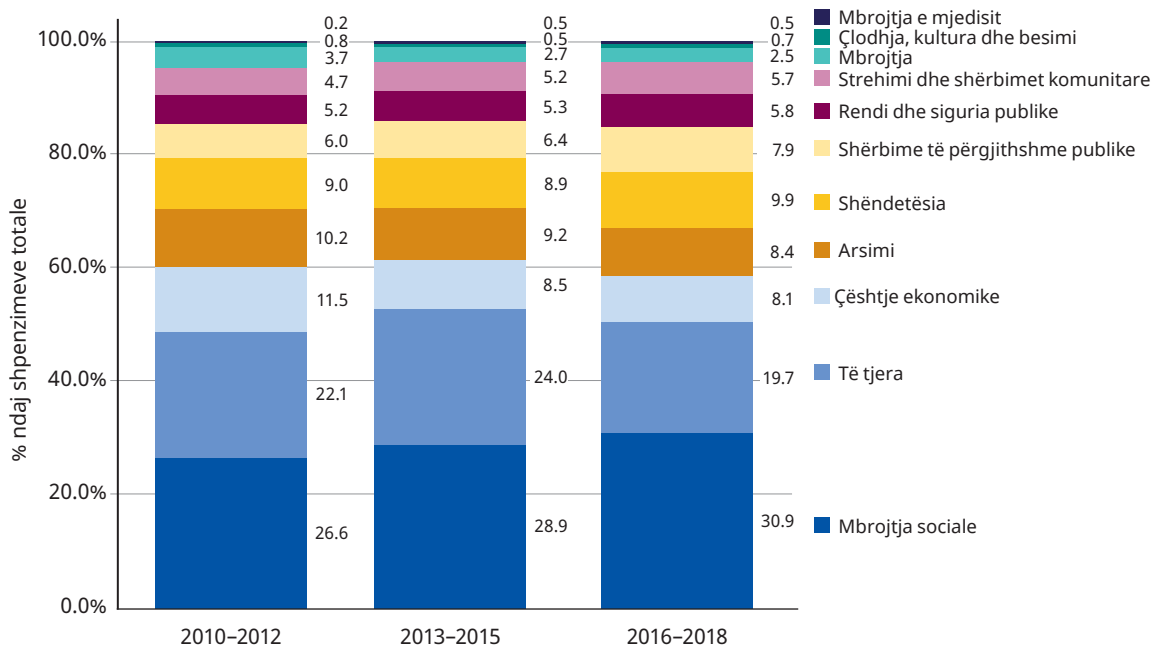
Figura 9 tregon përbërjen e Buxhetit të Shtetit Shqiptar sipas klasifikimit funksional. Mbrojtja sociale është sektori me pjesën më të lartë të shpenzimeve totale. Ka një rritje në pjesën e shpenzimeve totale që është grupuar sipas mbrojtjes sociale, në 2016-2018 ky sektor arriti një mesatare 30.9 përqind të shpenzimeve totale. Shpenzimet rriten në pjesën e mbrojtjes sociale shpjegohet me shpenzimet për moshën e vjetër. Ky shpenzim veçanërisht u rrit me 35.1 përqind nga 2010-2012 me 2016-2018 dhe përfaqësojnë 87.3 përqind të shpenzimeve për mbrojtjen sociale.

Përveç shpenzimeve sociale, katër sektorë dallohen në kuptim të përqindjes së tyre ndaj totalit të shpenzimeve. Këto sektorë janë shëndetësia, çështjet ekonomike, dhe shërbimet publike në përgjithësi, të cilat variojnë nga 9.9 përqind në 7.9 përqind të shpenzimeve totale. Përkundrazi, dy sektorë (mbrojtja e mjedisit, dhe çlodhja, kultura dhe besimi) janë në fund me pjesë që nuk arrijnë 1 përqind të shpenzimeve në total në asnjë nga këto periudha të analizuar.

Krahas mbrojtjes sociale, pesë sektorë janë gjithashtu duke e rritur pjesën e tyre në totalin e shpenzimeve nga trevjeçari i parë në të fundit, shërbimet e përgjithshme publike (1.9 p.p), strehimi dhe shërbimet

komunale (1 p.p), shëndetësia (0.9 p.p), siguria dhe rendi publik (0.5 p.p) dhe mbrojtja e mjedisit (0.3 p.p). Në kontrast, "humbësit" ndërmjet periudhës së parë dhe të fundit janë çështjet ekonomike (-3.4 p.p), të tjera (-2.4 p.p), arsimi (-1.8 p.p), mbrojtja (-1.2 p.p), sikurse çlodhja, kultura dhe besimi (-0.1 p.p). Nëse dikush, Qeveria mund të rishqyrtojë shpenzimet në shërbimet e përgjithshme publike dhe sigurinë dhe rendin publik që përfituan, sëbashku, kanë ekuivalentin e 0.5 përqind të PBB.

► Figura 9. Struktura e buxhetit të Shtetit sipas klasifikimit funksional, 2010-2018



Burimi: Vlerësimi i stafit të ILO-s duke përdorur të dhëna nga autoritetet kombëtare.

Në dritën e analizave të mëparshme, riprioritizimi i shpenzimeve publike nuk duket të jetë një burim i mundshëm financimi për mbrojtjen sociale. Modeli tregon një alokim të buxhetit të rritur për mbrojtjen sociale ndërkohë që sektorët e tjerë kritikë kanë qenë në rënie ose kanë mbetur stabël. Përveç kësaj, alokimi i buxhetit për "sektorët më pak të dëshiruar socialë" është gjithashtu duke rënë.

Edhe nëse analizat zhvendosen për të vlerësuar hapësirën e mundshme fiskale nga Buxheti i Shtetit sipas kriterëve ekonomike, konkluzionet kryesore nuk ndryshojnë. Përshembull, katër kategoritë e shpenzimeve kryesore (shpërblimet, kapitali fiks, interesi, përfitimet sociale) llogariten për 78 përqind në terma të masës relative. Tre të tjerat bien në shkallë të ndryshme ndërmjet 2003-2005 dhe 2017-2019: shpërblimet humbën 0.66 pikë ndaj PBB; konsumi i kapitalit fiks 0.52 pikë; interesi 0.68 pikë. Si e tillë kjo e bën kërkimin e hapësirës fiskale nga ky burim më të vështirë.

Ortiz (2018) rekomandon gjithashtu marrjen në konsideratë të opsionit të eliminimit të inefiçencave brenda rialokimeve të shpenzimeve publike. Përveç kësaj, sipas sistemit të ndihmës ekonomike "ka qenë reformuar tërësisht që nga 2012, me synim përmirësimin e shënjestrimit dhe efiçencës administrative, dhe reduktimit të mashtrimit" (Ymeri, 2019:4). Kjo është evidentuar në nivelin e ulët të rrjedhjeve të vëzhguara në programin e NE, duke konsideruar skemën kryesore të ndihmës sociale për të shënjestruarit në varfëri në Shqipëri, ku familjet në kuantilen e sipërme marin vetëm 4 përqind të përfitimeve (Davalos etj., 2018).

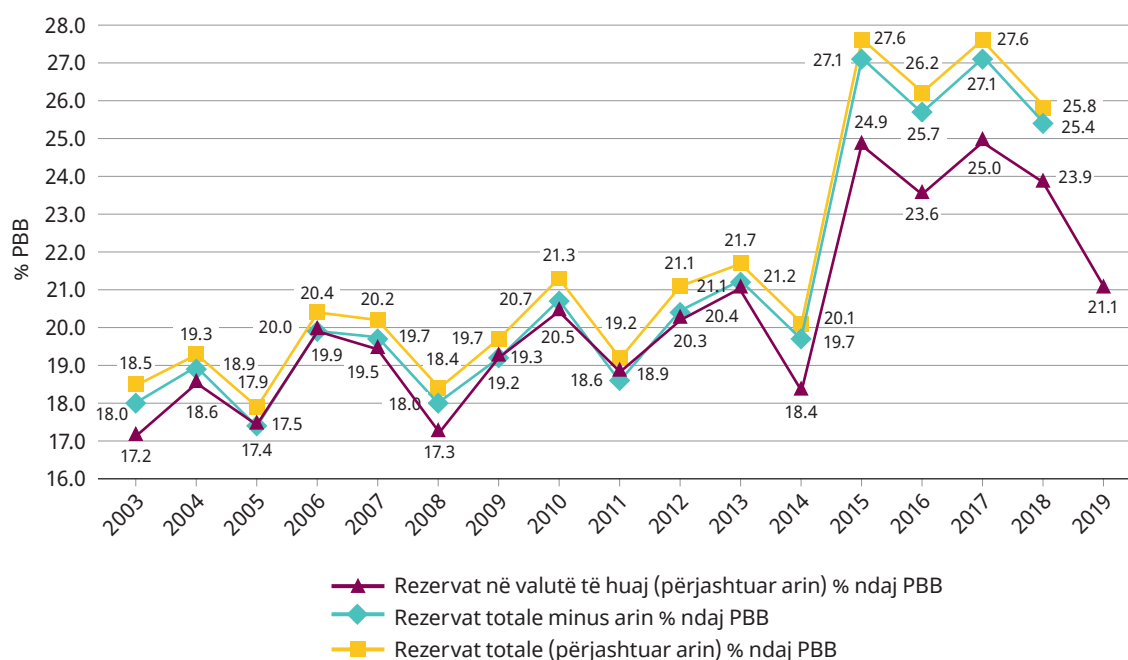
► 3.5. Përdorimi i rezervave fiskale dhe në valutë të huaj

Përdorimi i rezervave fiskale dhe në valutë të huaj mund të jetë një burim potencial financimi për mbrojtjen sociale dhe sektorët e tjerë socialë. Kundërshtarët e kësaj alternative argumentojnë për ekzistencën e një kostoje sociale për mbajtjen e rezervës (Rodrik, 2006) dhe kosto oportune e mbajtjes së rezervës (edhe kur ato gjenerojnë përfitim pozitiv) përballë kostonë së huamarrjes së parave për projekte zhvillimi. Në përgjithësi, është thënë që nëse vendi ka rezerva “me shumicë”, është rasti të merren në konsideratë ato si një burim potencial i të ardhurave, ose si një burim i drejtpërdrejtë financimi ose si një kolateral për të mbështetur huatë për qëllime zhvillimi. Megjithatë, kundërshtarët e kësaj ideje konsiderojnë që rezervat duhet të përdoren vetëm si një mekanizëm sigurie ndaj ndalimeve të befta, krizave ekonomike ose për të mbuluar lëvizjet e papritura në bilancin e pagesave, ndërmjet argumentave të tjerë. Duke parë defiqitet e përsëritura publike në Shqipëri, nuk ka vend për akumulim të rezervave fiskale (p.sh. nuk ka fonde sovraane pasurie) kështu që analizat fokusohen në rezervat e valutave të huaja.

Ka pragje, bazuar në të cilat mund të vendoset nëse rezervat e valutave të huaja janë me bollëk, pagimi i detyrimeve të të cilave merr në konsideratë stabilitetin makroekonomik të një vendi. Literaturat ekzistuese sigurojnë kritere dhe rregulla të ndryshme të gjithëpranuara (shih përshembull ECB, 2012; Greenspan, 1999; Moghadam, Ostry and Sheehy, 2011). Ndoshta kriteri i njohur më gjerësisht është “rezervat totale mujore të importeve” që marrin në konsideratë që stoku optimal duhet përfaqësojë mbulimin e pagesës për të paktën 3 muaj importe. Më së fundmi, rregulli Greenspan-Guidotti vendos që rezervat duhet të llogariten për 100% të borxhit afat-shkurtër. Kriteri i parë fokuson në vulnerabilitetin e llogarisë korrente ndërkohë i dyti reflekton kapacitetin e vendit për të rifinancuar shpejt borxhin e tij. Mbeng-Mezui dhe Duru (i njëjti) shtuan edhe dy indikatorë të tjerë – raporti i rezervave në valutë të huaj ndaj bilancit total të borxhit të huaj dhe raporti rezervave në valutë të huaj ndaj Parasë & Thuajse-parasë (M2). Në marrëdhënie me të parin, autorët përmendin që ky indikator “reflekton aftësinë e një vendi për të ripaguar bilancin e tij total të borxhit të huaj me rezervat në valutë të huaj” (p. 5), duke qenë 40 përqind vlerë optimale. Rreth koeficientit Para dhe Thuajse-para, ai përfaqëson një masë matje paraprake për një krizë financiare. Pragu për këtë koeficient zakonisht shtrihet ndërmjet 10 përqind dhe 20 përqind nëse vendi ka një kurs shkëmbimi valutor të fiksuar dhe, 5 përqind – 10 përqind për regjimet me kurs shkëmbimi të lëvizshëm. Autorë të tjerë janë përpjekur me alternativa të tjera. Përshembull, Jeanne and Ranciere (2006) vlerësojnë nivelin optimal të rezervave për ekonomitë rishtare në treg në 10 përqind të PBB, duke dhënë një paketë të supozimeve rreth preferencave të rrezikut për një vend.

Niveli historik i rezervave në Shqipëri ka qenë në mënyrë të konsiderueshme i lartë, të paktën për dy dekadat e fundit, pavarësisht nga kriteri i përdorur për analiza. Siç tregohet në figurën 10, përgjatë periudhës 2003-2019, niveli i shkëmbit valutor (përfshirë arin) rezervat mesatarisht shkonin 21.6 përqind të PBB (min:17.9 përqind – max: 27.6 përqind). Indikatorë restriktive (shkëmbimi i valutave pa arin, për shembull) gjithashtu tregojnë një mesatare mbi 20 përqind të PBB. Figura 10 tregon distancën ndërmjet rezervave ekzistuese dhe 10 përqindshit të pragut, i cili ka qenë gjithmonë pozitiv me mesatare 13.7 përqind të PBB të pesë viteve të fundit.

► Figura 10. Rezerva në valutë të huaja, 2003-2019.



Burimi: Banka e Shqipërisë dhe Banka Botërore.

Pavarësisht kësaj hapësire të theksuar në nivelin e rezervave, masa të tjera janë të nevojshme për të vlerësuar nëse kushtet specifike të vendit prevalojnë në Shqipëri në vitet e fundit e të cilat e përforcojnë konkluzionin e mësipërm. Tre nga katër rregullat në Tabelën 4, Shqipëria tregon një pjesë të madhe të rezervave “me shumicë” që shtrihen ndërmjet 9.2 dhe 17.5 pikë të PBB, në varësi të kriterit të pragut. Për pasojë, evidenca fillestare tregon ekzistencën e hapësirës së mjaftueshme për të konsideruar rezervat e huaja si një alternative për financimin e inisiativave për mbrojtjen sociale. Nëse alternativë më e mirë është një financim direkt apo si një kolateral, është diçka që kërkon më shumë analiza.

Tabela 4. Mjaftueshmëria në nivelet e rezervave dhe rezervat me tepricë

Rregulli	Pragu	5 vitet e fundit	Rezervat me tepricë (% PPP)
Rezervat totale mujore të importeve	3 muaj	6.3	12.1
Rregulli Greenspan-Guidotti	100%	166.0%	9.2
Rezervat në valutë të huaj ndaj borxhit të huaj total	40%	35.4%	-3.0
Rezervat në valutë të huaj ndaj M2	5%-10%	30.7%	17.5

Burimi: Llogaritjet e stafit të ILO-s duke përdorur të dhënat nga Banka Botërore WDI dhe autoritetet kombëtare.

Këto rezultate fillestare, megjithatë, kërkojnë disa analiza plotësuese në marrëdhënie me faktorë që mund të ndikojnë mundësinë e fondeve në të ardhmen e afërt. Së pari, siç është përmendur më parë, koeficienti i rezervave për të importuar i cili është një indikator i lidhur me tregtinë, që mund të ketë humbur disa lidhje me kohën kur daljet e kapitalit janë po aq të rëndësishme sa flukset tregtare. Pavarësisht kësaj, indikatorin mund të përdoret akoma për të vlerësuar mjaftueshmërinë e rezervave në kontekstin e dinamikave të llogarive korrente. Pas arritjes së një defiçiti maksimum në 15 përqind të PBB në 2008-2009, Shqipëria filloi të kishte përvojën e uljes së defiçitit të llogarive korrente që u mesatarizuan

në 7.3 përqind të PBB në 2016-2018. Nëse tendenca do të vijonte pas 2018, vendi do të kishte pritur një tepëri në llogaritë korrente në 2026. Pandemia e COVID-19, megjithatë do të afektojë keqas tendencën në flukset tregtare. Sipas Bankës Botërore (2020), eksportet priten të bien ndërmjet 25 përqind dhe 30 përqind ndërkohë importet do të bien ndërmjet 9.5 përqind dhe 10.6 përqind.

Tjetër, Greenspan_Guidotti dhe indikatorët e rezervave ndaj borxhit të huaj total, që janë më së shumti të shqetësuar për lidhjen e rezervave me borxhin, mund të kërkojnë të dhëna shtesë për të vlerësuar tendencat në komponentë të ndryshëm të borxhit në dekadën e shkuar. Përsa i përket indikatorit të parë, borxhi afat-shkurtër rritet në një hap më të madh se rezervat, eksportet dhe borxhi total që nga 2005. Ndërmjet 2005 dhe 2018, pjesa e borxhit afat shkurtër u rrit 2.9 herë në krahasim me borxhin total, 5.2 herë në nivelin e rezervave dhe 4.5 herë ndaj eksporteve. Në veçanti rastet e rezervave, ndërkohë që detyrimet afat shkurtëra përfaqësonin 10.8 përqind të stokut të rezervave në 2005, në 2018 ajo kërcëu në 55.6 përqind. Përsa i përket indikatorit të dytë, rezultati negativ paralajmëron rreth nevojës për të kontrolluar edhe një herë tjetër mjaftueshmërinë e rezervave (sidomos në të ardhmen) kur analizat kalojnë nga tregtia në flukset financiare.

Së fundmi, është e rëndësishme të vëmë re që, nëse Banka Qendrore zgjedh një politikë menaxhimi më të kujdesshme për rezervat e huaja, atëherë hapësira e vëzhguar në metrik individuale mund të ndryshojë në një mënyrë të rëndësishme. Përshembull, nëse niveli optimal i rezervave të huaja është krijuar si një kusht i përbashkët i koeficientit të rezervave ndaj importeve dhe 75 përqind të rregullit Greenspan-Guidotti, atëherë shifra duhet të jetë 21.9 përqind, duke lënë një hapësirë positive prej 2 përqind të PBB si “rezervë e tepërt”.

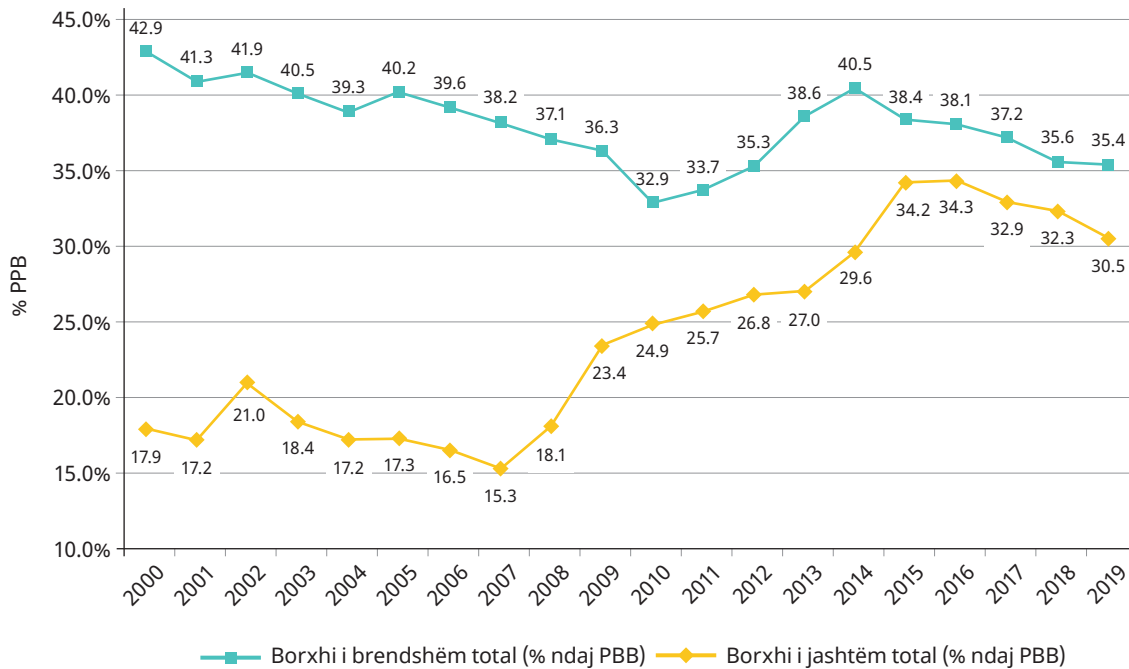
► 3.6. Ristrukturimi i borxhit

Financimi i mbrojtjes sociale ose zhvillime të tjera nëpërmjet huamarrjes apo restrukturimit të borxhit përfshin një debat mbi këtë debat. Një vështrim është në favor të rritjes së borxhit nëse kjo do të ndikonte pozitivisht zhvillimin social dhe konkurrueshmërinë e vendit dhe tjetra favorizon një qëndrim më të kujdesshëm për të shmangur kriza të borxhit në të ardhmen.

Që nga 2000, niveli i borxhit publik mesatarizohet në 62.1 përqind të PBB (minimum 53.5 përqind dhe maksimumi 72.7 përqind] me tre periudha që mund të dallohen që atëherë. Periudha e parë mbulon 2000-2009 dhe borxhi mesatar llogaritet në 57.0 përqind të PBB me një stabilitet relativ përgjatë viteve. Periudha e dytë mbulon 2010-2015 kur borxhi publik vijimësisht rritet për të arritur nivelin 64.6 përqind të PBB. Në periudhën 2016-2019, niveli i borxhit fillon të ulet dhe në 2019 ai bëhet 6.8 pikë më i ulët krahasuar me 2015, me një mesatare në 69 përqind të PBB gjatë kësaj periudhe. Nëse ky trend vazhdon, vendi mund të kishte një koeficient borxh ndaj PBB prej 55.7 përqind në 2025. Megjithatë, efektet e pandemisë COVID-19, që mund të zgjasin 2-3 vite, mund të ndryshojnë shtegun dhe/ose mund të vonojnë efektet që ishin projektuar fillimisht.

Figura 11 përshkruan borxhin e brendshëm dhe të jashtëm nga viti 2000-2019, komponenti i brendshëm mbetet si segmenti më i rëndësishëm me 53.7 përqind të borxhit në total, një tipar i përhershëm përgjatë periudhës 2000-2019. Megjithatë, kjo pjesë u ul nga 70.6 përqind në fillim të shekullit me një tendencë të qartë për të vijuar rënien në afat shkurtër. Me fjalë të tjera, pritet që borxhi i jashtëm të bëhet një komponent madhor i borxhit publik total në pak vitet në vijim.

► Figura 11. Raporti borxhit të brendshëm dhe të jashtëm ndaj PBB, 2003-2019

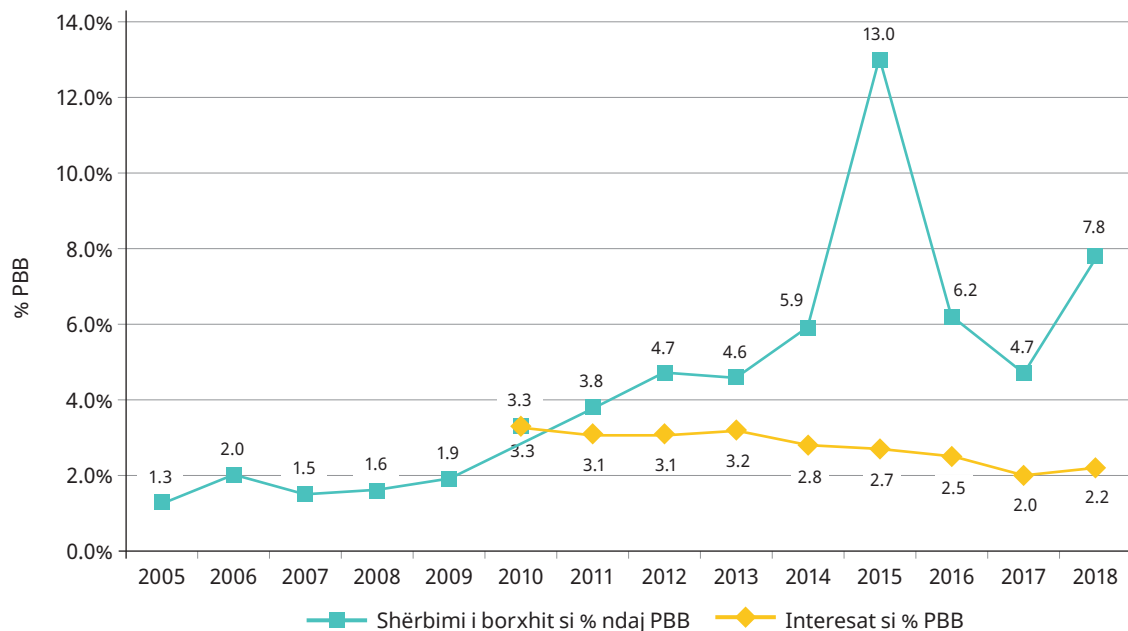


Burimi: Banka Botërore, Indikatorët e Zhvillimit Botëror.

Pavarësisht të gjithë sjelljes së borxhit publik të Shqipërisë, ka një seri të aspekteve që duhet të konsiderohen në këtë analizë. Dy janë të lidhura me këtë seksion, njëra mbi shërbimin e borxhit dhe tjetra në lidhje me përbërjen e borxhit.

Në total, shërbimi i borxhit llogaritet për 4.5 përqind të PBB që nga 2005 por kjo shifër u karakterizua nga një rritje e vazhdueshme përgjatë viteve, siç tregohet në Figurën 12. Ndërkohë në periudhën 2005-2009 barra vjetore e borxhit u mesatarizua 1.7 përqind të PBB, në 2014-2018 ajo u rrit me 7.5 përqind me një pjesë rritje më të lartën prej 13 përqind në 2015. Pagesat e interesit, dikur komponenti kryesor i shërbimit të borxhit, përfaqësonin 2.8 përqind të PBB në 2011-2018 por patën një eksperiencë rënie progresive nga 3.3 përqind në 2.2 përqind të PBB. Me fjalë të tjera, ripagesat e borxhit (amortizimi) filloi të fitojë hapësirë kështu në 2018 ajo u llogarit në 71 përqind të barrës së borxhit total (figura 12). Rritja e shpejtë e vëzhguar në rritjen e pagesave të borxhit shqetëson si për efektet mbi fiskalin dhe fushën e jashtme. Gjatë 2010, interesat përfaqësonin 11 përqind të shpenzimeve publike totale ndërkohë shërbimi i borxhit u rrit me 4.6 herë në krahasim me pjesën ekuivalente të tij në eksporte (nga 4.5 përqind në 20.7 përqind), duke bërë shumë presion ndaj rezervave të vendit.

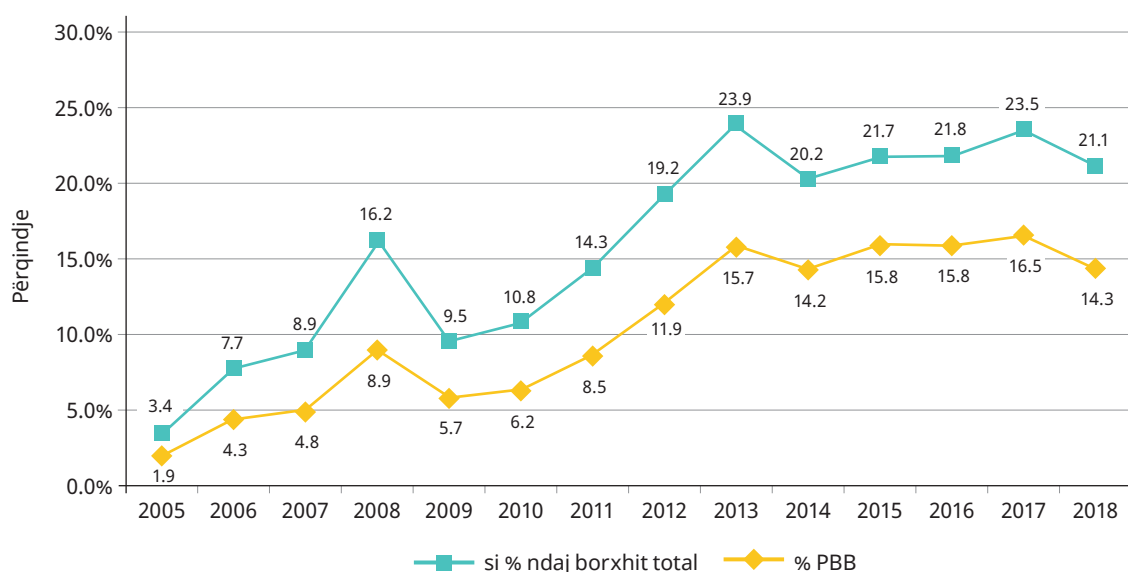
► Figura 12. Shërbimi i borxhit dhe pagesat e interesave, 2005-2018



Burimi: Banka Botërore, Indikatorët e Zhvillimit Botëror.

Aspekti i dytë kryesor i referohet tendencave të borxhit afat-shkurtër. Ndërmjet përbërjes së borxhit total, detyrimet afat-shkurtra rriten më shpejt së komponentët e tjerë jorespektivë të indikatorëve të përdorur për të matur dinamikat e tij, siç është treguar në Figurën 13. Përshembull, si një përqindje ndaj PBB, komponenti u zhvendos nga një periudhë më e ulët me 1.9 përqind në 2005 në 16.5 përqind në 2017. Kjo na çon që pjesa e borxhit afat-shkurtër ndaj borxhit total të rritet nga 9.1 përqind në 2005-2009 në 21.7 përqind në 2014-2018.

► Figura 13. Indikatorët e borxhit afat-shkurtër, 2005-2018



Burimi: Banka Botërore, Indikatorët e Zhvillimit Botëror.

Literatura ekzistuese (shih përshembull, Ito, Sekiguchi dhe Yamawake, 2018; Ortiz etj., 2019; Buckley, 2009; ILO, 2016) përmendin disa instrumenta brenda mekanizmave të financimit të borxhit, që përfshijnë në vijim:

- ▶ **Ristrukturimi i borxhit dhe ri-negocimi i borxhit:** kjo i referohet vendimeve me vullnet për të ris-trukturuar termat e borxhit me kreditorët.
- ▶ **Shkëmbimi i borxhit:** shkëmbimet e borxhit janë mekanizma në të cilat borxhlinjtë, në vend të pagimit të borxhit ndaj kreditorit, alokojnë paratë koresponduese për qëllime zhvillimi social.
- ▶ **Zbutje të borxhit ose falje:** kjo alternativë konsiston në reduktimin ose anulimin e plotë të borxhit të vendit.
- ▶ **Blerje të bonove qeveritare nga Banka Qendrore:** ky instrument aplikohet në këto raste kur vendi ka hapësirë për huamarrje për të rritur borxhin publik duke shitur sigurime Qeveritare për Bankën Qendrore.

Tabela 5 tregon kontributet për burimet e financimit nga pesë politika alternative. Pesë politikat alternative janë: a) një ulje prej 1 pikë në koston mesatare të borxhit të Shqipërisë; b) një reduktim prej 5 përqind në shërbimin e borxhit; c) një ulje prej 10 përqind në pagesat e interesave; d) një reduktim prej 5 përqind në huatë publike dhe garancitë publike (PPG) me IDA dhe IBRD⁶; dhe e) një reduktim prej 5 përqind në borxhin multilateral. Masa më efektive do të ishte një reduktim prej 1 pikë mesatarisht në kursin e interesit megjithëse ndikimi final i pjesës tjetër të masave do të varej prej synimit final të politikës. Një faktor i rëndësishëm që duhet marrë në konsideratë është, megjithatë, fakti që jo të gjitha alternativat japin kurse në afat gjatë por vetëm përfitime një vjeçare. Në disa raste, të tilla pagesa interesash, reduktimi në shërbimin e borxhit mund të konsiderohet “i përhershëm” por në variablat stok të tillë si masa totale e borxhit, kjo mund të prezantojë vetëm një mundësi të vetme për financim një vjeçar.

▶ **Tabela 5. Synimet politike të lidhura me borxhin dhe efektet e tyre financiare**

Variablat e borxhit	Financimi si % e PBB
1 pikë e interesit mesatar	0.56
5% shërbimit të borxhit	0.39
10% të pagesave të interesit	0.22
5% të huasë IDA/IBRD	0.43
5% të borxhit multilateral	0.36

Burimi: Vlerësime të stafit të ILO-s duke përdorur të dhëna nga Banka Botërore, Indikatorët e Zhvillimit Botëror.

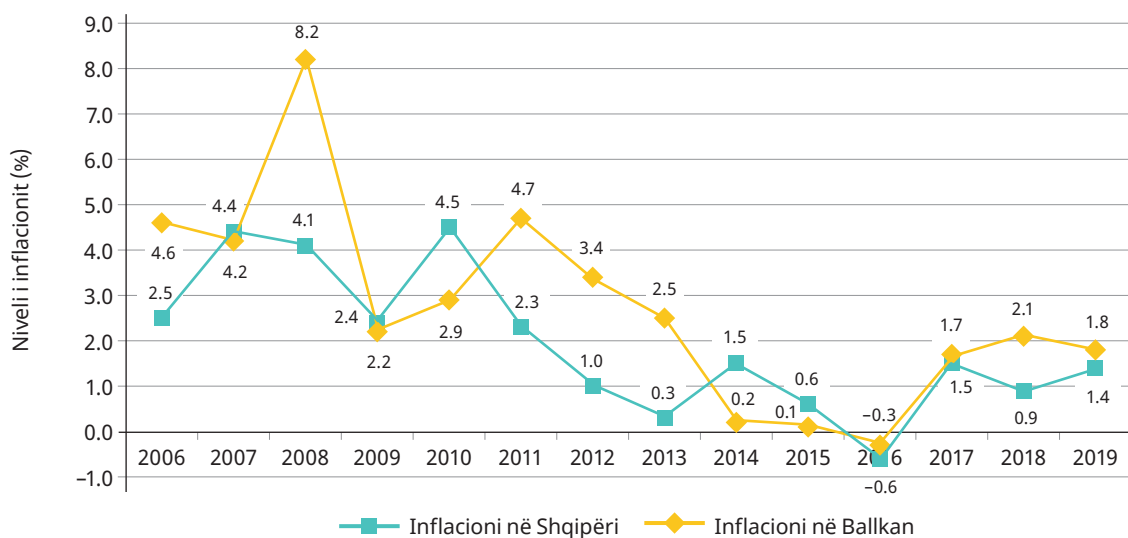
6 IDA dhe IBRD janë për Shoqata Ndërkombëtare për Zhvillim dhe Banka Ndërkombëtare për Rindërtim dhe Zhvillim (Banka Botërore).

► 3.7. Adaptimi i një politike makroekonomike më akomoduese

Kjo alternativë thelbësisht kërkon një rishqyrtim të politikave makroekonomike ekzistuese të synuara në mbajtjen e disa variablove të tillë si inflacioni dhe defiqiti buxhetor primar nën një kontroll të rreptë. Ortiz etj. (2019: 160) shënon që qëndrimi predominant në 35 vitet e shkuara është që të përcaktojnë stabilitetin “në një kuptim të ngushtë, fokusuar vetëm në synime nominale, të tilla si defiqetet buxhetore dhe normat e interesit”. Koncepti i ngushtë i stabilitetit afekton mundësinë e përdorimit të politikave monetare dhe fiskale sipas cikleve të biznesit dhe kushteve të veçanta të vendit. Kërkimi për bilance fiskale apo norma inflacioni të ulta mund të luajë rol ndaj investimeve kritike në infrastrukturë, mbrojtje sociale dhe zhvillimin njerëzor, duke afektuar në disa mënyra nivelin e konkurrueshmërisë së vendit, rritjen ekonomike, varfërinë dhe pabarazinë.

Siç tregohet në figurën 14, inflacioni në Shqipëri që nga 2006, tregon së paku katër karakteristika. Së pari, ndërmjet 2006 dhe 2019, vëzhgohet nivel mesatar i ulët i inflacionit. Gjatë kësaj periudhe, inflacioni mesatar ishte 1.9 përqind. Për më tepër, tipari i dytë zbulon paqëndrueshmërinë e ulët të inflacionit (devijimi standart = 1.5), një tregues i stabilitetit relativ të indikatorit ndër vite. Së treti, ka një tendencë afat-gjatë me ulje qëkurse nivelet e fundit të inflacionit janë më të ulta se sa ato të një dekade më parë. Në këtë kuptim, ndërkohë që inflacioni 2006-2010 në Shqipëri ishte 3.6 përqind, në 2015-2019 ka rënë në 0.8 përqind. Përfundimisht, krahasuar me nivelin e inflacionit të vendeve fqinje të Ballkanit (mesatarja=2.7 përqind), Shqipëria tregon nivele më të ulta. Në të vërtetë, në 2019, inflacioni në Shqipëri ishte 0.9 përqind pikë më i ulët se sa mesatarja botërore (2.3 përqind). Pavarësisht nga pika e referencës e përdorur (rajonale, botërore apo një parametër 5 përqind), inflacioni në Shqipëri është i ulët dhe kjo mbështet rastin për një politikë monetare aktive dhe ekspansioniste.

► Figura 14. Niveli i inflacionit në Shqipëri dhe vendet e Ballkanit, 2006-2019



Burimi: Banka Botërore, Indikatorët e Zhvillimit Botëror.

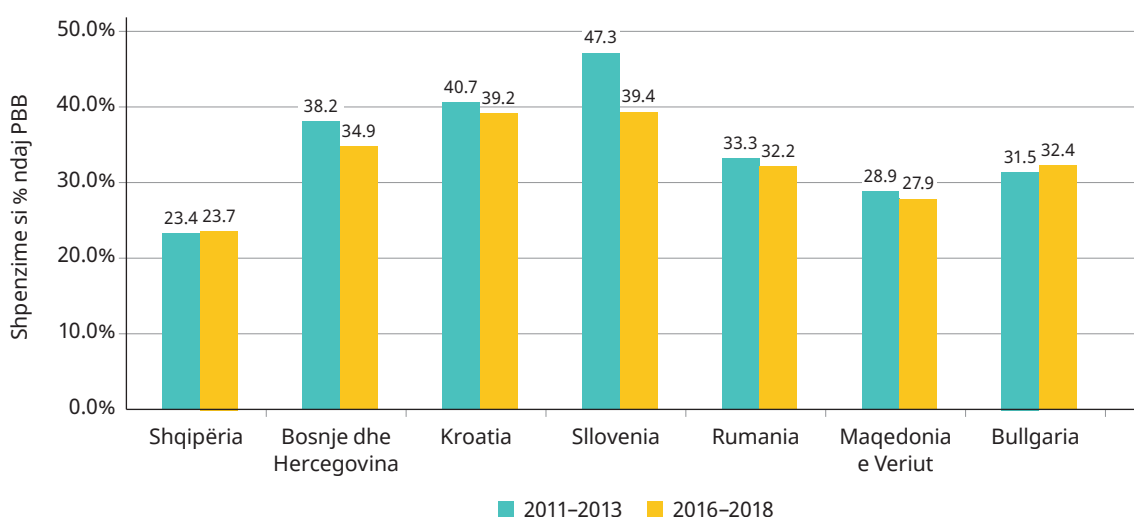
Në kushtet e politikave fiskale, janë zgjedhur dy variabla, shpenzimet publike dhe barra defiqitit/borxhit. Politika fiskale ekspansioniste mund të jetë një vendim kritik për të zgjeruar investimet publike në sektorë strategjikë të tillë si mbrojtja sociale, me kusht ekzistencën e rregullimeve institucionale që lejon financimin të jetë alokuar në mënyrën e duhur. Financimi i defiqitit nëpërmjet borxhit të brendshëm është

i pranueshëm për aq kohë sa paraja shpenzohet në sektorë produktivë të tillë si mbrojtja sociale duke rritur produktivitetin dhe duke na çuar në rritje më të madhe. Po të mos kujdesemi për mënyrën se si vendet shpenzojnë (kjo është në cilësinë e shpenzimit) mund ta shtyjë kombin drejt defiçiteve fiskale më të larta të panevojshme dhe borxheve të përsheptuara që mund të rrezikojnë kushtet makroekonomike në të ardhmen dhe nivelin e financimit të programeve të mbrojtjes sociale për brezat e ardhshëm.

Çështja kyçe është të qëllohet një balancë ndërmjet rritjes së shpenzimeve/investimeve ndërkohë të mbahet borxhi në një nivel të menaxhueshëm. Ky numër i fundit është specifik i vendit dhe duhet të jetë i detyruar të ndjekë një parametër të veçantë (përshembull, 60 përqind e PBB) për shkak se në fund, borxhi është ose jo i qëndrueshëm në varësi të kushteve të tjera makroekonomike të vendit përfshirë defiçitin fiskal të tij, perspektivën e rritjes ekonomike dhe kapacitetin e sektorit financiar për të përmbushur nevojat për financim të qeverisë.

Bazuar në diskutimin e mësipërm, ka mënyra të shumta për të vlerësuar ekzistencën e disa vendeve për të krijuar hapësirë fiskale duke përdorur këtë strategji. Një opsion i parë është krahasimi direkt ndërmjet Shqipërisë dhe Ballkanit në kuptim të shpenzimeve publike. Sipas Indikatorëve të Zhvillimit Botëror të Bankës Botërore, Shqipëria ka nivelin më të ulët të shpenzimeve ndërmjet shtatë vendeve të konsideruar në modelin e të qenit rreth 4 përqind pikë nën nivelin e të dytit më të ulët (Maqedonia e Veriut, 27.9 përqind).

► Figura 15. Shpenzimet publike në vendet e Ballkanit, 2011-2018

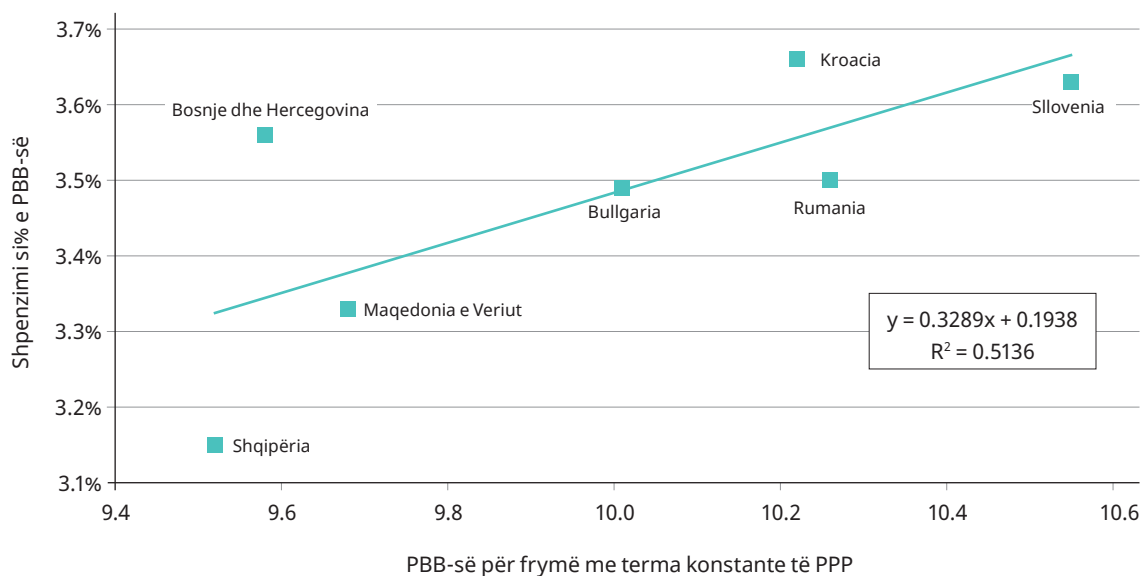


Burimi: Banka Botërore, Indikatorët e Zhvillimit Botëror.

Kjo metodë nuk llogarit diferencat në nivelin e zhvillimit, sikurse autorizohet nga PBB për frymë. Me qëllim që të konsiderojmë këtë, tregohet një ngastër-shpërndarje ndërmjet niveleve (rregjistrave) të PBB për frymë në kuptim të PPP⁷ dhe shpenzimeve publike të ndërtuara. Në Figurën 16, vija e trendit reflekton nivelin e vlerësuar të shpenzimeve duke dhënë një PBB të përcaktuar për frymë kështu që çdo “pikë” nën linjë tregon që vendi është duke shpenzuar më pak se sa niveli i tij i zhvillimit. Shqipëria është nga këto vende. Sipas ekuacionit, hapësira ndërmjet nivelit aktual dhe të pritur të shpenzimeve është 4.5 pikë, shumë i ngjashëm me llogaritjet e mëparshme.

⁷ Paritetit i Fuqisë Blerëse (Purchasing Power Parity) është një përshtatje speciale e çmimeve e aplikuar për variabla me qëllim që ti bëjmë ato të krahasueshëm ndërmjet vendeve.

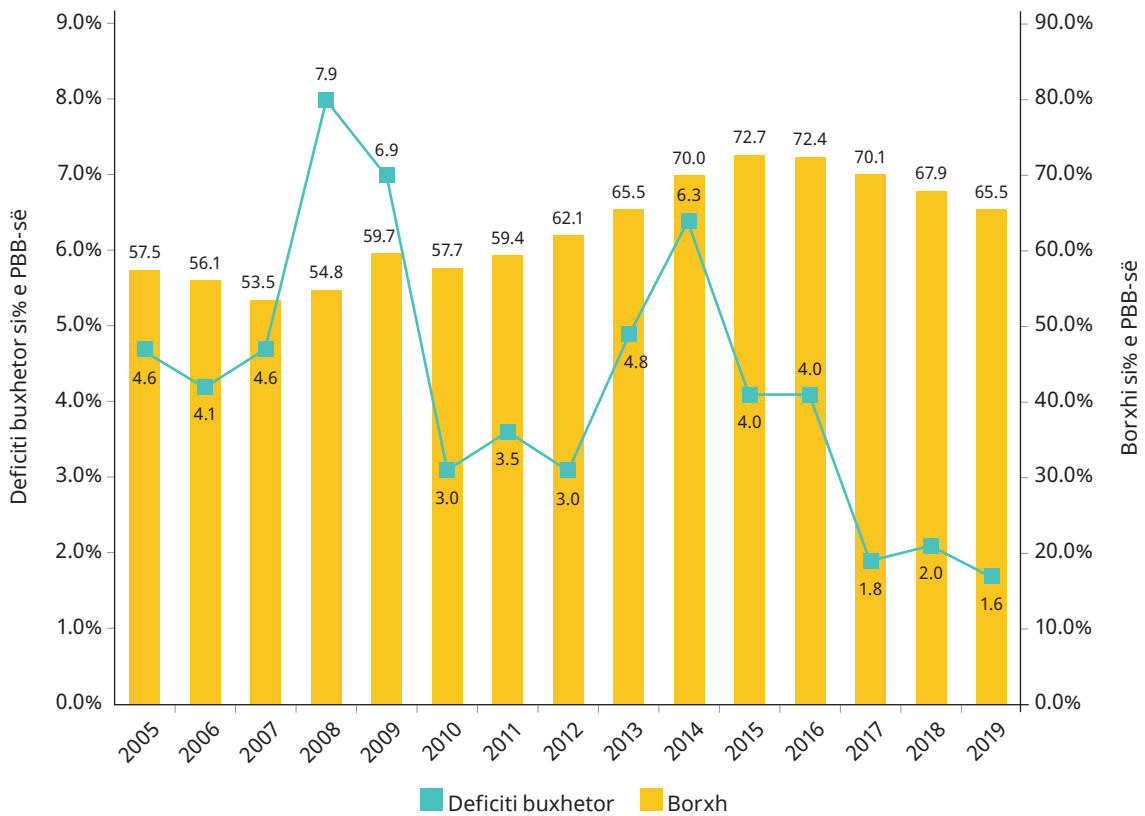
► Figura 16. Marrëdhënia ndërmjet PBB për frymë dhe shpenzimeve publike në vendet e Ballkanit, 2018



Burimi: Zhvillimi Botëror.

Kjo analizë nuk do të ishte e plotë nëse trendi në bilancin fiskal dhe borxhi publik nuk do të ishin përfshirë. Kjo pikë është kritike për të kontekstualizuar çdo rritje të shpenzimeve duke dhënë kufijtë potencial që bilanci korrent dhe niveli i borxhit mund të imponojnë. Figura 17 më poshtë tregon që në tre vitet e fundit, defiçitet fiskale ranë në një mesatare 1.8 përqind të PBB pas një dekade të 4.8 përqind. Ky reduktim i fortë është rezultat i adoptimit të masave të konsoliduara fiskale që priten të vijnë të paktën deri në 2023 (Deloitte Albania, 2019). Paralelisht, raporti i borxhit, tashmë në 65.5 përqind të PBB, ka rënë që nga 2015 kur kapi majën në 72.7 përqind me një shteg inicues të pritshëm në rënie në vitet në vijim.

► Figura 17. Defiçitet fiskale dhe raporti borxhit ndaj PBB, 2005-2019



Burimi: Ministria e Financës dhe Banka Botërore.

Disa mundësi mund të hapen nëse Qeveria e Shqipërisë do të donte të përdorte një politikë fiskale më akomoduese për të rritur burimet për të financuar mbrojtjen sociale. Për shembull, një alternative është të llogaritet diferenca ndërmjet defiçitetit fiskal historik në Shqipëri (4.1 përqind ndërmjet 2005 dhe 2019) dhe defiçitetit aktual. Kjo diferencë është 2.5 pikë. Nëse defiçiti fiskal është vendosur në 2 përqind atëherë do të gjeneronte burime ekuivalente me 0.4 përqind të PBB.

Informacioni i mësipërm sugjeron ekzistencën e disa hapësirave fiskale, ose nga ana fiskale ose monetare, për të financuar zgjerimin e mbrojtjes sociale. Megjithatë, ka disa faktorë që duhet të konsiderohen me qëllim që të rritet fizibiliteti i kësaj alternative. Së pari, duhet të tregohet vëmendje për nivelin e angazhimit të vendit për të mbajtur inflacionin shumë ulët dhe targetin e defiçitetit fiskal të ulta. Megjithëse, vendi tashmë përfundoi programin tre vjeçar të mbështetjes me FMN në 2017, duket që politikat e ardhshme do të jenë adresuar për të mbajtur të njëjtin shteg të paktën për 3-5 vitet e ardhshme.

Së dyti, në kontekstin e pandemisë së COVID-19, sektorë të ndryshëm do të luftojnë për burime shtesë për buxhetet e tyre dhe ata të cilët janë të përfshirë direkt me probleme të tilla si kujdesi shëndetësor mund të kenë një prioritet në alokimin e burimeve në 2020 dhe 2021. Mbrojtja sociale gjithashtu mund të jetë pjesë e kësaj liste por ndoshta niveli i kërkuar për të financuar për të zhvendosur përpara mbulimin universal në 2030 do të dobësohet. Në varësi të prevalencës së pandemisë në nivel vendi dhe botëror, vendi mund të vendosë ndërmjet rritjes së mbulimit ose forcimit të masës së përfitimit.

Së treti, në të njëjtin kontekst të pandemisë, ndërkohë që dimensionin fiskal mund të goditet rëndë nga kriza (taksa më të ulëta, shpenzime më të larta), mund të jetë rasti për një pjesëmarrje të rritur të bankave

qendrore dhe politikave të tyre monetare në financimin e paketave të mbrojtjes. Kontraktimi i fortë në kërkesën agregate i bën caqet e inflacionit më pak të rëndësishëm në këtë fazë.

▶ 3.8. Financimi bashkiak dhe mbrojtja sociale

Diskutimi i mësipërm siguron një analizë të krijimit të hapësirës fiskale në nivel vendi. Ky Kapitull vëren mundësitë e mundshme në nivel lokal. Në 2014, Qeveria e Shqipërisë bëri përpjekje për të thelluar procesin e decentralizimit bashkiak duke "siguruar vetëqeverisjen lokale me pushtet financiar dhe ekonomik, të drejta dhe përgjegjësi, kompetenca administrative, investime, kompetenca rregullatore dhe në shërbime në funksionet bazë, duke shkuar një hap përpara me transferimin e disa funksioneve të reja" (Haxhimali etj., 2019:5). Në këtë kuptim reforma e decentralizimit fiskal, ky komponent përfshin çështjet në vijim (idem: 49):

- ▶ Transferimin e burimeve financiare kombëtare në pushtetet vendore;
- ▶ Transferimin e përgjegjësive dhe të drejtave për të kryer shpenzimet;
- ▶ Rritjen e të ardhurave të pushtetit vendor;
- ▶ Autoritet të plotë në përcaktimin/imponimin e taksave vendore dhe pagesave dhe shpenzimeve; dhe
- ▶ Një kuadër ligjor që bën të mundur huamarrjen lokale.

Ndërmjet reformave më të rëndësishme të arritura gjatë viteve të para që nga fillimi i reformës, Qeveria ishte në gjendje të konsolidonte numrin e njësive të pushtetit vendor nga 373 në 61 (USAID, 2016: 1) dhe përfshinë një 1 përqindsh të PBB si transfertë të pakushtëzuar nga qeveria qendrore për bashkitë si pjesë e Ligjit mbi Financimin e Qeverisjes Vendore. Përsa i përket parashikimit të shërbimeve sociale, ka akoma një kuadër ligjor të paqartë dhe hapësira të vështira qeverisje dhe institucionale në aspekte të tilla si modernizimi i disa sistemeve të informatizimit. Kjo është akoma një fushë kryesore e shqyrtimit dhe e avancimit në të ardhmen e kësaj çështje.

Ligji për qeverisjen lokale i miratuar në 2015 ndërton përgjegjësinë e bashkive për të ngritur një "fond social për financimin e shërbimeve sociale", në bashkëpunim me Ministrinë që ka në ngarkim çështjet sociale (UNDP, 2018). Ligji për shërbimet e kujdesit social shtjellon gjithashtu ndërtimin e fondit social të administruar në nivel lokal, i cili është i përbërë nga burime të financimit nga shteti dhe buxheti lokal, të ardhura me dedikim, dhe pagesa për shërbime nga përfituesit, sikurse financimin nga kontributorë jo-publikë (psh organizata jo-qeveritare, programe zhvillimi ose donatorë privatë). Deri më tani, ashtu siç është ndërtuar nga kuadri ligjor, koncepti i fondit social në nivel lokal është i krahasueshëm me nocionin e fondit të dedikuar për funksione specifike. Megjithatë, nuk duket dhe aq i mundur për mundësitë e ofruara nga një fond special i ngritur në nivel qendror, i cili do të tërhiqte burime buxhetore dhe ekstra buxhetore sëbashku për të financuar shërbime të reja dhe inovative mbi një bazë konkurrence.

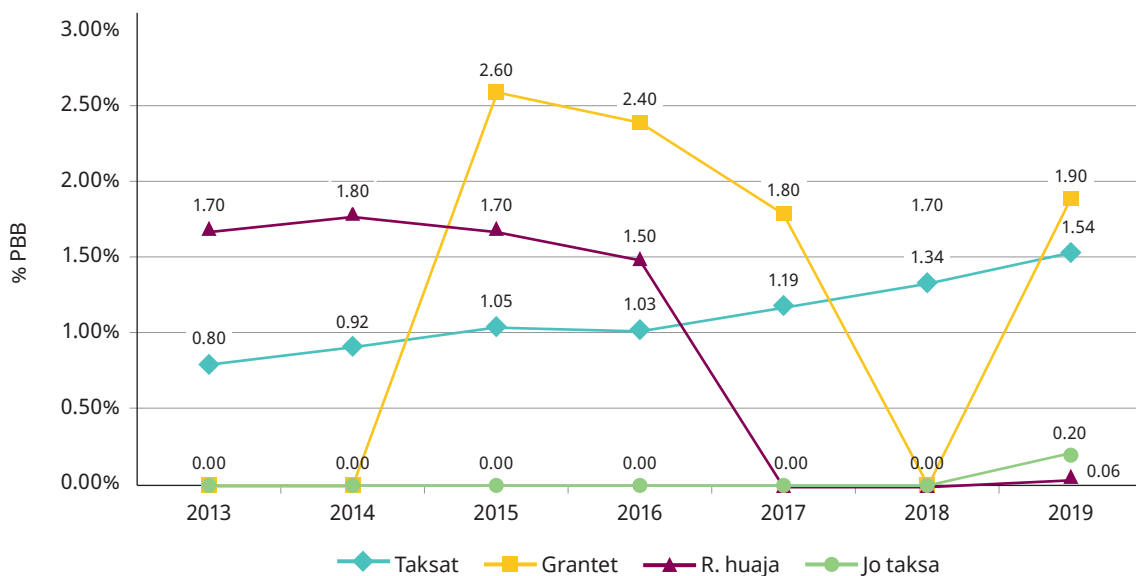
Përsa i përket financimit bashkiak, qeverisja lokale mbështetet në dy burime të pasurive, të cilat janë transfertat e Qeverisë Qendrore (të kushtëzuara dhe të pakushtëzuara) dhe të ardhurat e veta. Një transfertë e pakushtëzuar i referohet "një fondi buxhetor të përgjithshëm i shpërndarë për qeveritë lokale, me qëllim përmbushjen dhe menaxhimin e funksioneve të tij" (Kapidani, 2015: 29) ndërkohë transfertat e kushtëzuar është e adresuar për të financuar projekte specifike në sektorë të tillë si mbrojtja sociale, rrugë dhe arsim, ndërmjet të tjerave. Sistemi Shqiptar i bashkive financohet nga taksat dhe tarifa të ndryshme që janë krijuar nga një listë e gjatë e legjislativës ku përfshihen "LSGL e re, Ligji mbi Sistemin e Taksave Lokale (LTSL), Ligji për Proçedurat e Taksave (TPL); Ligji mbi Taksat Kombëtare (NTL), Ligji mbi Menaxhimin

e Sistemit Buxhetor (LMBS), Ligji për Huamarrjen Lokale, Ligjet Vjetore e Buxhetit Vjetor dhe Urdhëresa të tjera” (USAID, 2016: 3). Ndërmjet të tjerave, qeveritë vendore marrin fonde nga pronat e tundshme dhe të patundshme, nga aktivitetet ekonomike të kategorive të biznesit të vogël, nga shërbimet e hotelierisë, nga trashëgimitë, testamentet dhe llotaritë, mjetet e përdorura dhe rentat minerare. Të provosh të mbështetesh në taksat vendore për të rritur në mënyrë të ndjeshme financimin për mbrojtjen sociale nuk ka të ngjarë të jetë e realizueshme. Përshembull, nëse të gjitha taksat të përfshira në kategorinë “Taksa Vendore” rriten me 20 përqind, hapësira fiskale shtesë mund të shkojë deri në 0.21 përqind të PBB. Në mënyrë të ngjashme, një 25 përqindësh rritje e nivelit të Taksës së Pronës mund të japë një shtesë 0.1 përqind të PBB e shoqëruar me efekte negative të mundshme për projektet e ndërtimit.

Siç tregohet në figurën 18, katër tendenca karakterizojnë strukturën e financimit bashkiak në vitet e fundit me theksim të veçantë në mbrojtjen sociale. Së pari, tendenca e përgjithshme është që financimi bashkiak total akoma ka përvojën e flukseve të çrregullta me përjashtim të taksës lokale. Ndërmjet 2013 dhe 2019, të ardhurat totale (përfshirë taksat, grantet, jo-taksa dhe të huaja) mesatarisht shkonin 3.4 përqind (minimum 1.3 përqind dhe maksimumi 5.3 përqind). Secili Komponent silltet në një mënyrë shumë të ndryshme. Përshembull, taksat (lokale dhe të përbashkëta) patën përvojën e një rritje të vijueshme dhe fituan 0.74 pikë të PBB në këtë periudhë. Grantet qeveritare (të kushtëzuara dhe të pakushtëzuara) përfaqësuan 1.24 përqind të PBB por patën përvojën e modeleve me rritje dhe ulje që u kombinuan me vitet e transfertave me nivel të lartë (2.6 përqind në 2015) me të tjera me transfertat të ulta ose pa transfertat (2018 tregoi që nuk pati lëvizje). Në rastin e fondeve të huaja, ato llogariten për 0.97 përqind të PBB me dy periudha qartazi të ndara, njëra nga 2013 deri 2016 (1.7 përqind e PBB) dhe tjetra nga 2017 deri 2019 (0.02 përqind). Të ardhurat nga jo-taksat u shfaqën vetëm një herë, në 2019, me një shifër të ulët prej 0.2 përqind të PBB.

Në linjë me trendin e mëparshëm, çështja e dytë tregon një ndryshim në strukturën e financimit. Gjatë gjithë periudhës, taksat llogariten për 41.1 përqind të të ardhurave totale bashkiake ndjekur nga grantet (29.9 përqind) dhe financimi i huaj lokal (28.3 përqind). Megjithatë, gjatë tre viteve të fundit (2017-2019), taksat kërcyen në 60.5 përqind dhe grantet në 37.4 përqind. Financimet e jashtme u reduktuan në një pjesë minimale.

► Figura 18. Të ardhurat bashkiake sipas burimit të financimit, 2013-2019



Burimi: Ministria e Financave.

Tendenca e tretë eksploron kompozimin e brendshëm të taksave dhe granteve. Taksat lokale përfaqësonin 94.7 përqind të të ardhurave totale nga taksat bashkiake me një pjesë minimale prej 82.8 përqind në 2015 dhe 2016. Përsa i përket transfertave/granteve nga Qeveria Qendrore, të dhënat e mundshme tregojnë se ska lëvizje në 2018. Për ato vite kur transfertat ndodhën, grantet u ponderuan 2.2 përqind të PBB me grantet e Qeverisë Qendrore për qeverisjen lokale duke përfaqësuar 77.2 përqind dhe grantet specifike 22.8 përqind. Fondet/grantet e pakushtëzuara shfaqen në tre vite që nga 2015, duke arritur në 2019 synimin 1 përqind të PBB ndërkohë Fondet në Infrastrukturë janë transferuar në dy vitet me mesatare 0.8 përqind të PBB në vit.

Karakteristika e katërt i referohet përbërjes së brendshme të transfertave sipas sektorëve, në veçanti me rëndësi për ata sektorë me qëllime sociale. Siç tregohet në Tabelën 6, lëvizje të rëndësishme vërehen ndërmjet 2016 dhe 2019 përsa i përket përbërjes së transfertave. Tre çështje meritojnë vëmendje. E para, është rënia relative në transfertat e pakushtëzuara të përdorura për qëllime të menaxhimit bashkiak. Aspekti i dytë tregon që të gjithë sektorët që marrin transfertat (me përjashtim të ujitjes) e rritën pjesën e tyre në strukturën e përgjithshme, duke qenë në mënyrë të veçantë një rritje e rëndësishme në arsimin para shkollor dhe në sektorët arsimorë si një e tërë. E fundit, mbrojtja sociale renditet në fund të listës me një pjesë relative prej 0.4 përqind të të gjitha transfertave të përfuara nga i gjithë sektori bashkiak. Megjithatë mbrojtja sociale e dyfishoi pjesën e sa ndërmjet 2016 dhe 2019, vetëm 6 nga 61 bashkitë përfituan transfertat për këto qëllime, Puka nuk është një nga ato. Në këto vende me transfertat për mbrojtjen sociale, ato llogariten për 2.6 përqind të fondeve totale të përfituara.

► **Tabela 6. Struktura e transfertave qeveritare për bashkitë, 2016 dhe 2019**

Tipet e transfertave	2016	2019
Transfertat e pakushtëzuara	72.7%	63.6%
Fjetore për arsimin Parauniversitar	1.6%	2.1%
Arsimi para-shkollor	12.6%	20.4%
Arsimi para-universitar	1.1%	1.9%
Mbrojtja nga zjarri	2.0%	4.7%
Mbrojtja sociale	0.2%	0.4%
Administrimi i pyjeve	0.3%	1.3%
Rrugët	1.6%	2.1%
Ujitja dhe Kullimi	7.8%	3.5%
Totali	100.0%	100.0%

Burimi: Ministria e Financave dhe Ekonomisë, Qeveria e Shqipërisë.

Analizat e shkurtra të prezantuara më sipër tregojnë qartë që, përveç prioritetit politik të promovimit të decentralizimit, evidenca tregon nevojën për të ripërforcuar futjen e reformave në disa dimensione që kanë të bëjnë me funksionet e mbrojtjes sociale. Në një anë, sikurse literatura e tregon, ka një mungesë të strategjive të mirë-përcaktuara ndaj të cilave shërbimet sociale duhet të sigurohen në nivel bashkiak. Së dyti, ka një alokim të dobët të burimeve për mbrojtjen sociale. Nëse çështja e parë nuk është zgjidhur (kjo është për çfarë shërbimesh jepen), atëherë e dyta (kjo është se sa shumë burime kërkohen) mund të mos jetë qartësuar përsa i përket nivelit të burimeve të kërkuara dhe burimeve të mundshme të financimit.

Literatura ekzistuese që rregjistron përvoja nga vende të ndryshme rekomandon opsione të shumëllojshme për të financuar mbrojtjen sociale në nivel lokal. Të ardhurat mund të vijnë në formën e taksave të përgjithshme, taksave të dedikuara dhe instrumentave të specializuar të financimit. Përshtetja, taksat mbi transaksionet financiare janë bërë shumë popullore në të gjithë botën në dekadat e shkuara. Kjo taksë është përcaktuar si “një taksë e vogël e ngarkuar mbi tipe të ndryshme

të instrumentave financiare, të tillë si bonot, transaksionet në valutë të huaj, derivatet dhe debitë dhe kreditë e bankave” (ILO (2016: 1)) me nivele që zakonisht variojnë ndërmjet 0 dhe 2 përqind të vlerës së transaksionit. Brazili është një shembull i një vendi që mblodhi rreth 20 miliard \$ në vit dhe i shpërndau ato për kujdes shëndetësor, sigurim social, dhe transfertat në para për Bolsa Familia dhe shërbime të tjera sociale (ILO, idem). Kosta Rika ka një taksë mbi karburantin (0.46 \$ për litër karburant) që shpërndahet pjesërisht (21 përqind) për bashkitë për ndërtimin e rrugëve. Kjo taksë mblidhet në nivel qendror dhe shpërndahet tek bashkitë duke përdorur një mekanizëm special.

Gjithashtu ka disa instrumenta financimi inovative që janë përdorur nëpër botë. Ky raport i ka përshkruar tashmë zhvendosjen e borxheve si pjesë e strategjive për ristrukturimin e borxhit. Ortiz etj. (2019) rregjistron rastin e bonove bashkiake të nxjerra për qëllime specifike të mbrojtjes sociale. Ka mjete të tjera inovative që mund të përdoren për mbledhur fonde për qëllime sociale. Përshembull, përfshihen Bonot Sociale, të përcaktuara si “bono që mbledhin fonde për projekte të reja dhe ekzistuese që adresojnë ose lehtësojnë një çështje sociale specifike dhe/ose kërkojnë të arrijnë rezultate pozitive sociale” (Shoqata Ndërkombëtare e Tregut Kapital, 2020: 3). Në një perspektivë të përgjithshme, bashkitë mund të eksplorojnë strategji të reja të Investimeve me Ndikim që janë, financimi i mundësive në të cilat investitorët privatë alokojnë fonde në projekte që gjenerojnë një ndikim pozitiv social ose mjedisor. Në kthim, ata përfitojnë një fitim që zakonisht është nën nivelin e tregut, i kushtëzuar me arritjen efektive të rezultatit për popullsinë. Megjithëse investimi mund të konsiderohet si një hua tradicionale, Rrjeti Global i Investimeve me Ndikim (2019) ka përcaktuar kushtet e përgjithshme të një projekti për të qenë një “projekt investimi me ndikim” në termat në vijim:

- ▶ Kontributi me qëllim pozitiv për objektiva sociale dhe mjedisore.
- ▶ Në të kundërt të filantropisë, investimet me ndikim gjenerojnë fitime pozitive për investitorët që mund të jenë nën fitimin e tregut.
- ▶ Ka një angazhim të investitorit për të matur dhe raportuar ndikimin social/mjedisor.
- ▶ Investimet me ndikim mund të bëhen për të gjitha kategoritë e aseteve.

4. Përmbledhje dhe konkluzione

Ky raport synon të sigurojë një analizë të hapësirës fiskale në Shqipëri duke përdorur të dhëna historike përpara pandemisë së COVID-19. Analiza dhe gjetjet e raportit janë të përdorshme për të kuptuar burimet e mundshme gjatë periudhave normale për të financuar sistemin e mbrojtjes sociale në vend. Për më tepër, ajo siguron një udhëzues për qeverinë, partnerët socialë dhe zhvillues, dhe aktorët e tjerë në kapacitet qendror dhe lokal për të mobilizuar burimet për të financuar një sistem jo-diskriminues, të ndjeshëm nga ana gjinore, dhe mbrojtje sociale ekonomikisht të qëndrueshme. Tabela 7 përmbledh analizën e opsioneve të mundshme për të krijuar hapësirën fiskale në nivel vendi.

▶ **Tabela 7. Opsionet e financimit dhe gjenerimi i burimeve**

Kategoria makro	Skenarët	% PBB
Zgjerimi i mbulimit të sigurimit social dhe të ardhurave kontributive	Mbulimi universal i punëtorëve	5.8
Rritja e të ardhurave nga taksat	TVSH, 1 pikë shtesë	0.44
	Taksa mbi Fitimin	0.20
	Taksa Akcizë	0.28
	Taksa mbi të Ardhurat Personale	0.16
	Taksat Kombëtare dhe të tjera	0.28
	Detyrimet Doganore	0.06
	16% reduktim në evazionin e taksave	1.10
	20% reduktim në shpenzimet e taksave	1.10
Eliminimi i flukseve financiare ilegjitime	20% reduktim i flukseve ilegjitime	0.23–0.58
Riprioritizimi i shpenzimeve publike	10% riprioritizim i shërbimeve publike të përgjithshme, të sigurisë dhe rendit që përftojmë në strukturën e buxhetit	0.05
Përdorimi i rezervave fiskale dhe në valutë	20% të rezervave me tepri nën skenarin më të kufizuar	0.4
Ristrukturimi i borxhit	1-pikë ulje në koston mesatare të borxhit të Shqipërisë	0.56
	5% reduktim në shërbimin e borxhit	0.39
	10% rënie në pagesat e interest	0.22
	5% reduktim në huatë publike dhe garancitë publike (PPG) me IDA dhe IBRD	0.43
	5% reduktim në borxhet multilaterale	0.36
Adoptimi i një politike makroekonomike më akomoduese	Ndërto deficietin fiscal në 2% të PBB	0.40

Burimi: Vlerësime të stafit të ILO-s duke përdorur të dhëna nga FMN, Banka Botërore, dhe autoritetet kombëtare.

Lista e alternativave për financim mund të grupohet rreth 3 kategorive: opsioneve që gjenerojnë të ardhura direkte; eficientia e përmirësuar dhe menaxhimi i shpenzimeve; dhe opsionet e derivuara nga preferenca politike jo-tradicionale. Grupi i parë përmbledh kontributet sociale dhe taksimin. Siç pritet, taksimi dhe kontributet sociale janë burimet kryesore të financimit. Në varësi të nivelit të synuar të mbulimit të punonjësve të pavarur, kontributet sociale mund të shtojnë nivele të rëndësishme të burimeve. Megjithatë kontributet e sigurimeve shoqërore janë identifikuar si një burim i rëndësishëm i financimit të mbrojtjes sociale, kushtëzimi nga dedikimi i tyre e kufizon mundësinë për ti përdorur ato në programe jo-kontributive. Taksat (jo të dedikuara), nga ana tjetër, mund të përdoren për të financuar zgjerimin e mbulimit të mbrojtjes sociale pa të tilla kufizime.

Përfundimisht, grupi i tretë kërkon adoptimin e një politike makroekonomike më akomoduese me qëllim të marrjes në konsideratë të stabilitetit makroekonomik. Raporti rekomandon një shqyrtim të perspektivave ekzistuese makro që fokusojnë gjerësisht në synimet e inflacionit dhe kontrollit të borxhit në mënyrë që vendi të përfitojë nga avantazhet e synimeve të ndryshme që pa rrezikuar stabilitetin makroekonomik, të mund të rrisë burimet për mbrojtjen sociale. Përshembull, duke rritur deficitin fiskal me 2 përqind të PBB, vendi mund të gjenerojë burime për të mbuluar zgjerimin e mbrojtjes sociale për një numër të rëndësishëm njerëzish. Analizat fillestare për përdorimin e rezervave fiskale dhe të valutës së huaj sigurojnë një konkluzion të ngjashëm, megjithatë në këtë rast disa konsiderata përta i përket strukturës së rezervave, përmbushjes së angazhimeve ndërkombëtare dhe aspekteve të tjera teknike duhet të merren në konsideratë. Niveli i lartë i rezervave “në tepricë” hap mundësitë e përdorimit të tij si kolateral për të arritur hua të bazuara në zhvillim për të financuar mbrojtjen sociale.

Ka faktorë teknikë, institucionalë dhe politikë që prekin zbatimin e çdo mase të përmenduar më sipër. Përshembull, reforma fiskale e aprovuar së fundmi (2019-2020) shfaqet si një barrierë e rëndësishme për rritjen e taksave ekzistuese ose krijimin e të reja në terma afat mesëm dhe afat shkurtër. Brenda kësaj çështje, reduktimi i evazionit në taksat dhe eliminimi i disa komponentëve të shpenzimeve të taksave mund të jetë alternativë afat-shkurtër në kërkim të hapësirës fiskale nga masat e lidhura me taksat. Megjithatë, dy pengesa mund të shfaqen në horizont. Së pari është që strategjitë e kontrollit të evazionit mund të japin të ardhura pozitive dhe të qenësishme vetëm pas disa vitesh përpjekjesh të vazhdueshme, ndoshta një dekadë. Së dyti është që eliminimi i përjashtimit fiskal mundet që të prekë përfundimisht grupet e varfëra si komponent kyç i shpenzimeve të taksave për shportën bazë të konsumit. Në raste të tjera, përjashtimet janë ligjërisht të lidhura si pjesë e një pakete incentivash për të tërhequr Investimet e Huaja Direkte, sikurse është rasti i Zonave të Përpunimit të Eksportit. Ashtu sikurse edhe evazion në taksat, lufta ndaj flukseve financiare të paligjshme kërkon legjislacion të fortë përta i përket administrimit doganor dhe të taksave sikurse edhe kapacitete institucionale solide për të zbuluar praktika të tilla, duke përfshirë sisteme modern të IT. Megjithatë vlerësimet zakonisht ju referohen ekzistencës së një mase të madhe të burimeve që ekzistojnë aktualisht, sfida fokusohet në identifikimin e vendit të saktë ku bëhet transaksioni. E gjitha kjo kërkon kohë.

Riprioritizimi i shpenzimeve publike është një proces shumë kompleks sa i përket anës teknike ashtu edhe asaj politike pasi nënkupton lëvizjen e burimeve nga një program/ministri/sector tek një tjetër (përshembull programet e mbrojtjes sociale) ndërkohë që duhet të mbash buxhetin total të pandryshuar. Riprioritizimi i referohet gjithashtu ndryshimeve strukturale të aplikuar në sektorë strategjikë me pjesë të rëndësishme në buxhetin total. Transformimi i këtyre sektorëve me masa të orientuara nga eficientia është një alternativë për të liruar burime dhe vlerësohet që në periudha afat gjata mund të kursejnë një sasi ndërmjet 20 përqind dhe 30 përqind të buxhetit ekzistues.

Gjithashtu është e rëndësishme të theksohet që mbrojtja sociale është sektori që ka përfituar më shumë përta i përket alokimit të buxhetit publik në Shqipëri në vitet e fundit. Me fjalë të tjera, ka qenë një angazhim politik i fortë në favor të financimit të programeve të mbrojtjes sociale, duke e vendosur sektorin në majë të listës së prioriteteve. Përpjekja për të transferuar burime nga sektorë më pak të favorizuar të tillë si shërbimet publike të përgjithshme dhe siguria publike dhe rendit (që e rritën pjesën e tyre por në një proporcion më të vogël në krahasim me mbrojtjen sociale) mund të afektojë

performancën e tyre, dhe për rrjedhojë mund të ngrejë disa kundërshtime politike për shkak të ndikimit negativ mbi programet që synojnë sigurinë publike.

Ristrukturimi i borxhit ose çdo proces tjetër të reduktimit të shërbimit borxhit është shumë i dëshirueshëm pasi që çlirojnë burime që mund të alokohen drejt qëllimeve të mbrojtjes sociale. Për pasojë, çdo përpjekje në këtë lidhje do të jetë politikisht e mbështetur nga qarqe të ndryshme. Megjithatë, ka aspekte teknike që mund të afektojnë vendimin. Së pari, termi “ristrukturim borxhi” zakonisht siguron një sinjal negativ për tregjet financiare pasi shoqërohet me përpjekjen e shancit të fundit për të shmangur një krizë borxhi në vend. Kjo mund të mos jetë rasti i Shqipërisë pasi deficieti fiskal është nën kontroll dhe niveli i raportit të borxhit me PBB është larg nga pika kritike. Pagesat e interesave janë të ulta gjithashtu. Ka alternativa të tjera, që sidoqoftë, varen nga termi struktura e borxhit kështu që qeveria mund të negociojë interesa më të ulta të këmbimit për periudha më të gjata të maturimit të bonove (sidomos nëse mbajtësit e bonove janë institucione publike). Për më tepër, portofoli i alternativave konsideron negociime direkt me kreditorët ndërkombëtarë në formën shkëmbimit ose të modeleve të investimeve me ndikim.

Është e rëndësishme të theksohet fakti që qëndrimet tradicionale janë gjithashtu të trupëzuara në legjislacionin që rregullon punën e institucioneve të tilla si Banka Qendrore. Në këtë kuptim, mundësia e përdorimit të rezervave si kolateral për programe publike mund të konsiderohet si një financim direkt për Qeverinë, çka mund të jetë e ndaluar në shumicën e legjislacionit. Përveç kësaj, kjo mund të përballet më një kundërshtim të fortë politik nga sektorë të caktuar të ekonomisë. Pavarësisht kësaj, zakonisht politika fiskale gëzon një nivel më të lartë të vëmendjes politike, duke vendosur nivele më të larta të defiçitit fiskal (financuar me borxh) mund të jetë më e thjeshtë për të gjitha qëllimet e hapësirës fiskale për mbrojtjen sociale.

Si përmbledhje, Shqipëria mund të kërkojë një kombinim të strategjive nëse kërkon të arrijë mbulim me mbrojtje sociale universale në mënyrë progresive për një periudhë kohe. Ne përfundojmë këtë raport duke theksuar çështjet e rëndësishme të madhe për të gjeneruar burime për të financuar mbrojtjen sociale:

1. Njohjen e rëndësishme të zgjerimit të mbrojtjes sociale për punonjësit në ekonominë informale nëpërmjet kontributeve të sigurimeve shoqërore, duke i kushtuar vëmendje problemeve gjinore.
2. Balancë ndërmjet drejtimit të burimeve që gjenerojnë të ardhura direkte (taksat) dhe të tjerave që reflektojnë kapacitetin e qeverisë për të punuar me efikasitet (riprioritizimi i buxhetit, reduktimi i evazionit, kontrollin e flukseve të paligjshme, etj.).
3. Konsiderojmë që strategjitë mund të kërkojnë një periudhë të gjatë për tu konsoliduar dhe të prodhojnë rezultatet e dëshiruara. Në financë, kjo mund të nënkuptojë planifikimin e një zbatimi me faza për të tilla masa si taksat dhe kontributet e sigurimeve shoqërore. Nëse Qeveria synon të aprovjë të gjitha burimet në të njëjtën kohë, me shumë gjasa strategjia do të dështojë pasi të ardhurat për Ministrinë e Financave do të konkurrojnë ndaj të ardhurave për Institutin e Sigurimeve Shoqërore. Ato duhet të konsiderohen si plotësime.
4. Mbaje strategjinë në ndjekje të një parimi kursimi: sa më i ulët numri i elementëve aq më e mire strategjia kështu që për shmangur hapjen e shumë fronteve në të njëjtën kohë me kundërshtim politik të vijueshëm.
5. Dialogu social për të qenë i qartë me qytetarët dhe të gjithë aktorët rreth destinacionit dhe rezultateve të pritshme për financimin e ri.
6. Mendo jashtë llogoreve: nuk ka asnjë numër të vetëm ose magjik në menaxhimin e financave publike pasi çdo vend dhe konteksti i tij është i ndryshëm. Referencat ndaj raportit të borxhit publik janë përafërime, jo të vërteta ekstreme.

Referencat

- Agron, H. 2019. Local Government in Albania: Status Report. Association of Albanian Municipalities. Tirana, Albania.
- Aguzzoni, L. 2012. The concept of fiscal space and its applicability to the development of social protection policy in Zambia. ESS Paper Series No. 28. International Labour Organization. Geneva, Switzerland. Available at: https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Workingpapers/WCMS_207674/lang--en/index.htm
- Bastagli, F. 2015. Bringing taxation into social protection analysis and planning. ODI Working paper 421. Available at: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9877.pdf>
- Braho, A, Ymeri, S. 2021. Budget Analysis of SDG Related Spending in Albania: 2015 – 2019, Draft.
- Buckley, R. 2009. Debt-for-Development Exchanges: The Origins of a Financial Technique. UNSW Law Research Paper No. 2009-23. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1420463>
- Center for Research and Policy Making, Institute for Democracy and Mediation, & Democracy for Development. 2017. The Hidden Tax Heaven Hidden Economy and Tax Evasion in Macedonia, Albania and Kosovo. Policy Brief Nr.39.
- Chowdhury, A. 2016. Ecuador: Financing social protection through debt restructuring. International Labour Organization. Available at: <https://www.social-protection.org/gimi/ShowResource.action;jsessionid=aETn76er-QZM8e51IOZPn5Xpb9-cmPPGzx50dBVVgTemrIFxhaZp-D!-167339137?id=53858>
- Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2017) Initial report submitted by Albania under article 35 of the Convention, due in 2014. United Nations. Available at: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/ALB/1&Lang=en
- Dávalos, M., Robayo-Abril, M., Shehaj, E. & Gjika, A. 2018. The Distributional Impact of the Fiscal System in Albania. Policy Research Working Paper 8370, World Bank Group.
- Deloitte. 2019. Albania in a Snapshot. Available at: <https://www2.deloitte.com/al/en/pages/finance/articles/albania-in-a-snapshot-2019.html>
- Development Committee. 2006. Fiscal Policy for Growth and Development: An Interim Report. Paper presented at the Development Committee Meeting, Washington D.C.
- Durán Valverde, Fabio, José Pacheco-Jimenez, Taneem Muzafar, and Hazel Elizondo-Barboza. 2019. Measuring Financing Gaps in Social Protection for Achieving SDG Target 1.3: Global Estimates and Strategies for Developing Countries. ILO.
- Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. 2018. Policy Guide: How to Finance Inclusive Social Protection. Public information and advocacy materials. Available at: <https://www.unescap.org/resources/policy-guide-how-finance-inclusive-social-protection#>
- European Central Bank. 2012. Monthly Bulletin June 2012. Available at: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb201206en.pdf>
- Ferré, Céline, Galanxhi, Emira and Dhono, Olgeta (2015) Profile of the Disabled Population in Albania. Tirana: United Nations Development Programme (UNDP) of Albania. Swiss Agency for Development and Cooperation.
- George, M. & Nikos, P. 2015. Structures and Financing means of local government's social policy in Greece. A case study of Thessaloniki's municipalities. *Procedia Economics and Finance*, 33(1): 287-302. Available at: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S221256711501713X>
- GFI. 2020. Trade Related Illicit Financial Flows in 135 Developing Countries: 2008-2017. Available at: <https://gfintegrity.org/report/trade-related-illicit-financial-flows-in-135-developing-countries-2008-2017/>
- Global Financial Integrity. 2020. Trade Related Illicit Financial Flows in 135 Developing Countries: 2008-2017. Available at: <https://gfintegrity.org/report/trade-related-illicit-financial-flows-in-135-developing-countries-2008-2017/>
- Global Impact Investing Network. 2019. Core Characteristics of Impact Investing. Retrieved in: https://thegiin.org/assets/Core%20Characteristics_webfile.pdf
- Hirose, Kenichi and Hetteš, Miloslav. 2016. Extending social security to the informal economy: evidence from Bosnia and Herzegovina and the Republic of Moldova. Budapest: International Labour Organization, ILO DWT and Country Office for Central and Eastern Europe.
- ICEX. 2018. Albania lanza una amplia reforma fiscal que incluye la eliminación del IVA a la importación de maquinaria agrícola. Access through: <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/sectores/industria-y-tecnologia/noticias/NEW2018803061.html?sector=>
- ILO. 2011. A comparative overview of informal employment in Albania, Bosnia and Herzegovina, Moldova and Montenegro. Budapest, Hungary.
- ILO. 2016. Financing social protection through financial transaction taxes. Brazil. Geneva: ILO Social Protection Department..
- INSTAT. 2019. Labour Market 2019. Available at: http://www.instat.gov.al/media/6943/njoftim-per-media-lfs-vjetore-2019_eng.pdf
- INSTAT. 2020. Wage Statistics. Available at: http://www.instat.gov.al/media/7160/wage-statistics_press_release-t1_2020.pdf
- Institute of Statistics. 2019. Labour Market 2019. Available at: http://www.instat.gov.al/media/6943/njoftim-per-media-lfs-vjetore-2019_eng.pdf

- Institute of Statistics. 2020. Wage Statistics. Available at: http://www.instat.gov.al/media/7160/wage-statistics_press_release-t1_2020.pdf
- International Capital Market Association. 2020. Social Bond Principles. Voluntary Process Guidelines for Issuing Social Bonds. Paris: France. Retrieved at <https://www.icmagroup.org/assets/documents/Regulatory/Green-Bonds/June-2020/Social-Bond-PrinciplesJune-2020-090620.pdf>
- International Labour Organization. 2011. A comparative overview of informal employment in Albania, Bosnia and Herzegovina, Moldova and Montenegro. Budapest, Hungary.
- International Monetary Fund. 2011. Assessing Reserve Adequacy. Available at: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/021411b.pdf>
- International Monetary Fund. 2016. Albania: Selected Issues. IMF Country Report No. 16/143.
- Ito, H., Sekiguchi, R. & Yamawake, T. 2018. Debt swaps for financing education: Exploration of new funding resources. *Cogent Economics & Finance* 6(1): 1-10.
- Jeanne, O. & Rancière, R. 2006. The Optimal Level of International Reserves for Emerging Market Countries: Formulas and Applications. International Monetary Fund Working Paper WP/06/229.
- Kapidani, M. 2015. Intergovernmental Transfers to Local Governments: Issues and Evidences from Albania. *International Journal of Economics, Commerce and Research*, 5(1): 29-36.
- Kitchen, Harry and Slack, Enid. 2003. Special Study: New Finance Options for Municipal Governments. In: *Canadian Tax Journal*, Vol 51 (6)
- Mbeng, C. & Duru, U. 2013. Holding Excess Foreign Reserves Versus Infrastructure Finance: What Should Africa Do? Working Paper Series N° 178 African Development Bank, Tunis, Tunisia. Available at: https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Working_Paper_178_-_Holding_Excess_Foreign_Reserves_Versus_Infrastructure_Finance_-_What_should_Africa_do.pdf
- Mihes, Cristina; Popova, Natalia; Roch, Stefan (2010) A comparative overview of informal employment in Albania, Bosnia and Herzegovina, Moldova and Montenegro. International Labour Office, ILO Decent Work Technical Support Team and Country Office for Central and Eastern Europe. – Budapest: ILO.
- Ministry of Finance and Economy. 2019. Shpenzimet Tatimore 2018. Tiranë, Dhjetor.
- Ministry of Finance. 2016. Medium Term Debt Management Strategy 2016-2018. Tirana, Albania. Available at: http://www.financa.gov.al/wp-content/uploads/2017/12/MTDS_2016-2018_english_version_FINAL_for_publication.pdf
- Ministry of Finance. 2016. Medium Term Debt Management Strategy 2016-2018. Tirana, Albania. Available at: http://www.financa.gov.al/wp-content/uploads/2017/12/MTDS_2016-2018_english_version_FINAL_for_publication.pdf
- OECD. 2014a. The rationale for fighting corruption, CleanGovBiz Background Brief (Paris).
- OECD. 2014b. Draft recommendation of the OECD Council on the principles of budgetary governance (Paris).
- Organization for Economic Co-operation and Development. 2014a. The rationale for fighting corruption, CleanGovBiz Background Brief (Paris).
- Organization for Economic Co-operation and Development. 2014b. Draft recommendation of the OECD Council on the principles of budgetary governance (Paris).
- Organization for Economic Co-operation and Development. 2014b. Draft recommendation of the OECD Council on the principles of budgetary governance (Paris).
- Ortiz, I. 2018. Fiscal Space for Universal Social Protection. ITUC WSM FES Global Conference on Financing Social Protection Brussels, 17 September 2018. Available at: https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/social_protection_conference_2018_session_2_-_isabel_ortiz.pdf
- Ortiz, I., Chai, J. & Cummins, M. 2011. Identifying Fiscal Space: Options for Social and Economic Development for Children and Poor Households in 182 Countries. UNICEF Social and Economic Policy Working Paper. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1946006> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1946006>
- Ortiz, I., Chowdhury, A., Durán-Valverde, F., Muzaffar, T. & Urban, E. 2019. Fiscal Space for Social Protection: A Handbook for Assessing Financing Options. International Labour Organization.
- Perroti, R. 2007. Fiscal Policy in Developing Countries: A Framework and Some Questions. Policy Research Working Paper 4365. Washington, D.C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/108941468138570564/Fiscal-policy-in-developing-countries-a-framework-and-some-questions>
- Rodrik, D. 2006. The Social Cost of Foreign Exchange Reserves. National Bureau of Economic Research Working Paper No. 11952.
- Schiffbauer, M; World Bank. 2020. Western Balkans Regular Economic Report, No. 17, Spring 2020: The Economic and Social Impact of COVID-19. World Bank, Washington, DC. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33670>
- Schmitt, V. 2018. Social protection: coverage, affordability, financing options. International Labour Organization Social Insurance Institute. 2017 The Statistical book. Available at: <http://www.iss.gov.al/wp-content/uploads/2018/11/libri-i-vogel-statistika-anglisht-2017.pdf>
- United Nations Development Programme. 2018. A Review of Local Budget Spending on Social Care Services.
- United States Agency for International Development. 2016. Planning and Local Governance Project (Plgpp) in Albania “A profile of municipal finance system in Albania: the need for a framework law on local finances”. Available at: https://www.plgpp.al/wp-content/uploads/1.-A-profile-of-municipal-finance-system-in-Albania_final.pdf
- Villela, L., Lemgruber, A. & Jorrat, M. 2010. Tax Expenditure Budgets: Concepts and Challenges for Implementation. IDB Working Paper Series No. IDB-WP-13. Available at: <https://publications.iadb.org/en/tax-expenditure-budgets-concepts-and-challenges-implementation>
- World Bank Group. 2020. The Economic and Social Impact of COVID-19. Western Balkans Regular Economic Report No.17.

World Bank. 2018. Job Dynamics in Albania: A note profiling Albania's labor market. Available at: <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/29962>

Wyplosz, C. 2020. What's Wrong with Fiscal Space?. CEPR Discussion Paper No. DP14431. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3547364>

Ymeri, Sabina. 2019. ESPN Thematic Report on Financing social protection – Albania, European Social Policy Network (ESPN). Brussels: European Commission.

Ky raport i cili u përgatit nga ILO në bashkëpunim me UNICEF dhe UN Women në kuadër të Programit të Përbashkët të Kombeve të Bashkuara: “Përmirësimi i Ofrimit të Shërbimeve të Mbrojtjes Sociale në nivel vendor”, paraqet analizat për krijimin e hapësirave fiskale për financimin e mbrojtjes sociale në Shqipëri e cila duhet të jetë jo-diskriminuese, e ndjeshme ndaj gjinise dhe ekonomikisht e qëndrueshme.

Bazuar në praktikat më të mira të vëndeve në të gjithë botën, raporti identifikon opsionet e mundshme për krijimin e hapësirave fiskale si dhe disponueshmërinë e burimeve përkatëse në Shqipëri. Raporti rekomandon që këto alternativa të ndryshme duhet të diskutohen në një dialog kombëtar. Për më tepër, vëndi duhet të adresojë çështje të tilla si evazoni fiskal dhe ekonomia informale, me synim rritjen e të ardhurave të shtetit dhe për të zgjeruar dhe forcuar më tej skemat kontributive.

ilo.org/Budapest

Zyra Qëndrore e ILO për Europën Lindore dhe Qëndrore
14 Mozsár utca
H-1066 Budapest
Hungary