

Financat Publike në Vendet në Zhvillim dhe në Tranzicion

Vështirë se gjendet dikush që ka kontribuar kaq shumë dhe hulumtuar në mënyrë kaq të thelluar fushën e financave publike ndërkombëtare, sa ka bërë Richard Bird në 40 vitet e fundit. Ky volum esesh lindi nga një konferencë në nder të tij dhe zgjeron të kuptuarit tonë të fushës së financave publike ndërkombëtare.

Puna kërkimore dhe e aplikuar e Bird, gjithmonë ka ndërtuar dhe përfituar nga njohuria dhe përfshirja e tij në çështje politikash të fushës në shumë vende të botës. Numri dhe lloji i çështjeve të financave publike, në të cilat ai ka kontribuar mbulon thuajse të gjithë spektrin e disiplinës së financave publike: politikat e taksimit, administrimin e taksave, varësia e të dyjave, marrëdhëniet fiskale ndërqeveritare, politikat e shpenzimit publik, si dhe proceset e manaxhimit fiskal.

Temat e shtjelluara në këtë libër reflektojnë kontributin e pamasë të Richard Bird në fushën e financave publike ndërkombëtare, duke përfshirë këtu dhe kritika të marrëdhënieve fiskale ndërqeveritare, politikat fiskale, dhe evazionin e taksave, e administrimin e taksave, të gjitha këto me një theks të veçantë në vendet në tranzicion e në zhvillim. Këto ese, të shkruara nga studjuesit më të mirë të fushës, do të thellojnë e qartësojnë të kuptuarit e problemeve dhe çështjeve të financave publike, në vijim të punës së bërë nga Richard Bird për vite me radhë, dhe mund të jenë me interes për ekonomistë, politikëbërës dhe studentë.

Jorge Martinez-Vazquez është Profesor i degës 'Ekonomik' dhe Drejtor i Programit të Studimeve Ndërkombëtare. **James Alms** është Profesor dhe Drejtues i Departamentit të Shkencave Ekonomike në Shkollën Andrew Young të Studimeve Politike në Universitetin e Xhorxhias, SHBA.



Financat Publike në Vendet në Zhvillim dhe në Tranzicion

JORGE MARTINEZ-VAZQUEZ dhe JAMES ALM

Financat Publike në Vendet në Zhvillim dhe në Tranzicion

Ese në nder të Richard Bird

Redaktuar nga
JORGE MARTINEZ-VAZQUEZ
dhe **JAMES ALM**

STUDIME NË FEDERALIZMIN FISKAL DHE
FINANCAT QENDRORE DHE VENDORE

Financat Publike në Vendet në Zhvillim dhe në Tranzicion

Financat Publike në Vendet në Zhvillim dhe në Tranzicion

Ese në nder të Richard Bird

Redaktuar nga:

Jorge Martinez-Vazquez and James Alm

Universiteti i Xhorxhias, SHBA

STUDIME NË FEDERALIZMIN FISKAL DHE FINANCAT
QENDRORE DHE VENDORE

Edward Elgar

Cheltenham, UK Northampton, MA, USA

Titulli i Originalit:

“Public Finance in Developing and Transitional Countries”

by Edward Elgar Publishing, Inc

Copyright © Jorge Martinez-Vazquez and James Alm, 2003

All rights reserved.

© Për përkthimin dhe botimin në gjuhën shqipe:

Co-PLAN, Instituti për Zhvillimin e Habitatit dhe Universiteti POLIS,

Shkolla Ndërkombëtare e Arkitekturës dhe Politikave të Zhvillimit.

Publikimi i këtij libri nuk bëhet për qëllime fitimi.

Co-PLAN, Instituti për Zhvillimin e Habitatit

Rruga “Bylis”, nr. 12, Kashar

KP 2995, Tiranë

Tel: + 355 4 2407423; + 355 4 2407424

Fax: + 355 2407425

email: co-plan@co-plan.org

www.co-plan.org

Përkthimi: Taulant Hatia, Anxhela Bardhyli

Redaktimi Shkencor: Anila Gjika, Altin Mihali

Redaktimi letrar: Brikena Liko

Shtypur në Shtypshkronjën PEGI

Viti i botimit: 2013



Përmbajtja

Lista e figurave	vii
Lista e tabelave	viii
Lista e autorëve	x
Parathënie	xi
<i>Richard Musgrave</i>	
1. Hyrje në vëllim <i>James Alms dhe Jorge Martinez-Vazquez</i>	1
Pjesa I. Marrëdhëniet Fiskale Ndërqeveritare	
2. Decentralizimi fiskal: dimensionet rajonal-vendor <i>Roy Bahl dhe Sally Wallace</i>	5
3. Sfidat e decentralizimit fiskal në ekonominë në zhvillim dhe ato në tranzicion: një perspektivë aziatike <i>M. Govinda Rao</i>	29
4. Liberalizimi dhe shpërndarja hapësinore e popullsisë në vendet në zhvillim dhe tranzicion <i>David E. Wildasin</i>	59
5. Mbi matjen dhe ndikimin e decentralizimit fiskal <i>Robert D. Ebel dhe Serdar Yilmaz</i>	102
Komente në lidhje me Pjesën I <i>Deborah Wetzel</i>	124
Pjesa II. Evazioni fiskal, administrimi i taksave dhe roli i qeverisë	
6. Kostoja e qeverisë dhe keqpërdorimi i asetëve publike <i>Vito Tanzi dhe Tej Prakash</i>	133
7. Institucionet, paradigmat dhe evazioni fiskal në vendet në zhvillim dhe ato në tranzicion <i>James Alm dhe Jorge Martinez-Vazquez</i>	151
8. Rrjedha qarkulluese e borxheve dhe shkëmbimet në një ekonomi në tranzicion: rasti i Ukrainës <i>Wayne Thirsk</i>	187

Pjesa III. Politika fiskale

9.	Rritja dhe taksat: disa ndërlkime për ekonomitë në zhvillim <i>Jack M. Mintz</i>	217
10.	A përputhet stabiliteti fiskal me decentralizimin? Rasti i Amerikës Latine <i>William Dillinger; Guillermo Perry dhe Steven B. Webb</i>	244
11.	Si duhet taksuar duhani në vendet që po hyjnë në BE? <i>Sjibren Cossen</i>	275
12.	Taksimi i tregtisë elektronike në vendet në zhvillim <i>Charles E. McLure, Jr.</i>	301
	Komente mbi "Taksimin e tregtisë elektronike në vendet në zhvillim" të <i>Charles B. Musgrave</i>	347
	<i>Peggy B. Musgrave</i> Taksimi dhe shtrëngesat në buxhet të qeverive nën nivelin kombëtar: disa hallka Komente për Pjesën III <i>François Vaillancourt</i>	350
Pjesa IV. Përmbledhje		
13.	Rruga e poshtme <i>Richard M. Bird</i>	357

Figurat

3.1	Nivelet e qeverisjes në Kinë	32
3.2	Struktura e qeverisjes me shumë nivele në Indi	38
3.3	Rishpërndarja e të ardhurave në Vietnam.	48
4.1	Shpërndarja e punës midis dy rajoneve	69
4.2	Rënia e qirasë së tokës me dhe pa kufizime mbi zgjedhjet e vendbanimit	71
4.3	Shpërndarja e punës midis dy rajoneve: përfitimet fiskale, kostot dhe të ardhurat.	78
7.1	Të ardhurat totale plus ndryshimi në stokun e taksave të papaguara, mbledhjet reale mujore	175
8.1	Iluzioni i fitimit dhe përdorimi i shkëmbimeve	201

Tabelat

2.1	Decentralizimi fiskal: niveli dhe rritja	6
2.2	Kina: regresionet lineare të shpenzimeve për frymë nga qeveria e provincave dhe qeveria vendore dhe vjelja e të ardhurave në nivel province kundrejt ndryshoreve të pavarura të përzgjedhura në vitin 1995.	14
2.3	Regresionet lineare në ndryshoret e përzgjedhura fiskale dhe social-ekonomike për qeverinë e qytet-rajoneve dhe kontëve në Provincës Jiangsu, Kinë në 1995 ^a .	16
2.4	Regresionet lineare në ndryshoret e përzgjedhura fiskale dhe social-ekonomike për qytet-rajonet e Provincës Jiangsu, Kinë në 1995.	18
2.5	Regresionet lineare në ndryshoret e përzgjedhura fiskale dhe social-ekonomike për 77 rajonet e Rusisë në vitin 1998.	19
2.6	Regresionet lineare të ndryshoreve të përzgjedhura fiskale kundrejt pagës mesatare dhe përqindjes së popullsisë nën moshën aktive për rajonin e Leningradit ^a .	21
2.7	Regresionet lineare të të ardhurave, shpenzimeve dhe granteve të qeverisë shtetërore dhe vendore të SHBA-së kundrejt ndryshoreve të përzgjedhura në vitin 1997	22
2.8	Regresionet lineare të të ardhurave dhe shpenzimeve kundrejt ndryshoreve të përzgjedhura social-ekonomike për shtetin e Xhorxhias dhe Nju-Jorkut sipas kontëve, 1997	23
3.1	Decentralizimi fiskal në Indi 1997-98	40
3.2	Decentralizimi i shpenzimeve në Vietnam 1998	46
4.1	Transferrat publike drejt shteteve të reja	89
5.1	Krahasimi i të dhënave të SFQ-së me anketimin e modelimit fiskal të OECD-së (1999)	108
5.2	Pjesa e të ardhurave vetjake në nivel qendror në të ardhurat totale	109
5.3	Taksat e qeverisë në nivel qendror si përqindje e të ardhurave totale nga taksat 'autonomia fiskale'	111
5.4	Përdorimi i modelit deMello: decentralizimi dhe pozitat fiskale (1997-1999)	115
5.5	Përdorimi i modelit Dwoodi dhe Zou: decentralizimi dhe rritja ekonomike (1997-1999)	116
5.6	Përdorimi i modelit Oates: decentralizimi dhe madhësia e sektorit publik (1997-1999)	117
7.1	Rasti i Xhamajkës: rezultatet e zgjedhura të vlerësimit të vëzhgimit PAYE	166
7.2	Rasti i Federatës Ruse: fatura e taksave si përqindje e PKB-së (buxheti i konsoliduar)	174
8.1	Shkëmbimi në sektorët kryesorë të Ukrainës	194

8.2	Shkëmbimet sipas rajoneve	195
8.3	Shlyerjet e ndërsjella si pjesë e mbledhjes së të ardhurave sipas rajoneve, 1995-2000 (në përqindje)	197
8.4.	Analiza e lidhjes mes ndryshoreve për shlyerjet e ndërsjella	199
10.1	Rregullimet institucionale për të vendosur dhe mbajtur shtrëngesa të forta buxhetore mbi shtetet	250
10.2	Përmbledhje e kushteve për rrezikun e ulur të deficitit të shtuar	266
10.3	Kanali i kontrollit për huamarrjen nënkombëtare	269
11.1	Holanda: specifikimi i çmimit me pakicë për cigaret (në €)	277
11.2	Taksat e cigareve në bashkimin Evropian më 1 janar 2001	282
11.3	Taksat e cigareve në vendet kandidatë për në BE në mars 2001	286
11.4	Bashkimi Evropian: të ardhurat nga taksa e duhanit (1998) dhe kontrabanda (1995)	291
11.5	Vendet kandidatë për në BE: çmimet e cigareve dhe kontrabanda (1995)	294
12.1	Trajtimi i mundshëm i taksave të importit të produkteve fizike dhe atyre me përmbajtje digjitale nga tregtarët eregjistruar, nga familjet si dhe nga tregtarët e paregjistruar	314
C12.1	Ndikimet e faktorëve të ndryshëm mbi taksimin në vendet e zhvilluara dhe në vendet e decentralizuara në zhvillim	353

Autorët

James Alm
Roy Bahl
Richard Bird
Milka Casanegra
Sjibren Cnossen
Robert Ebel
Michael Keen
Jorge Martinez-Vazquez
Charles McLure
Jack Mintz
Richard and Peggy Musgrave

Oliver Oldman
Govinda Rao
Vito Tanzi
Wayne Thirsk
François Vaillancourt
Sally Wallace
Steve Webb
Deborah Wetzel
Christine Wong
David Wildasin
Serdar Yilmaz

Parathënie

Richard Musgrave

Ekonomistët bëjnë shumë gjëra. Disa vendosin standardet e funksionimit të ekonomisë, disa kërkojnë të kuptojnë se si funksionon ajo, dhe të tjerë ndihmojnë në përmirësimin e ekonomive të sëmura. Standardet dhe normat e njësuara, sikurse na dëshmon puna e Richard-it, nuk duhen besuar. Bota është aq e ndërlikuar, saqë nuk mund të pranojë përgjigje të thjeshtëzuara. Nuk është e vështirë të bësh teori, por qëllimi i vërtetë i shkencës së ekonomisë është përmirësimi i performancës ekonomike dhe teoria duhet të jetë në shërbim të këtij qëllimi. Duke përdorur njohuritë dhe të dhënat që kanë në dispozicion, ekonomistët, ashtu si edhe mjekët, duhet të diagnostikojnë sëmundjen dhe të japin mjekime për përmirësimin e shëndetit ekonomik të “pacientit”. Meqë çështjet fiskale janë në qendër të hartimit të politikave, aftësitë e ekonomistit fiskal janë tepër të rëndësishme dhe puna e Richard-it ka qenë një shembull i shkëlqyer për këtë.

Gjatë viteve, ai i ka ushtruar këtë çështje duke hartuar një numër të madh botimesh, në shumë institucione, përfshirë krijimin e federalizmit dhe krijimin e sistemit të taksave, çështje të pranishme në programin e tij përgjatë dekadave. Një shqetësim i vazhdueshëm kanë qenë gjithashtu politikat e taksave të vendeve në zhvillim, të pasuara më vonë prej rolit fiskal në tranzicionin nga ekonomitë socialiste drejt ekonomisë së tregut. Se ç’duhet bërë në secilin prej rasteve, do të varet nga ambienti, nga institucionet politike dhe ekonomike të vendit, nga historia, tradita dhe, mbi të gjitha, nga kapaciteti i administratës për të zbatuar “mjekimet” e duhura. Richar Bird, F. D. (Doctor Fiscalis to Ailing Economies, Honoris Causa¹), duke punuar në këtë frymë, iu përkushtua një pune kërkuese dhe e përbushiti atë në mënyrë të palodhur dhe të admirueshme.

Baza e veprimtarisë së tij të gjerë ka qenë Universiteti i Torontos, por ai ka qenë gjithashtu profesor i ftuar në shumë vende të botës, pjesëtar i disa organizatave ndërkombëtare, autor i një numri të madh librash dhe kumtesash nëpër revista shkencore, si dhe ka kryer shumë misione për

reformimin e taksave. Duke pasur parasysh shtrirjen e gjerë dhe pasurinë e veprimtarisë së tij, këtu do të ofrohet vetëm një vështrim i shkurtër i përpjekjeve të tij më të mëdha.

Së pari do të trajtohet ndihmesa e tij në krijimin e federalizmit fiskal, shqetësim kryesor ky, i ekonomistëve fiskalë kanadezë të brezit të Richard-it. Si udhëheqës i debatit, në rastin e Kanadasë, ai e ka vendosur theksin te roli që luajnë financat e provincave (financa të nivelit të mesëm) në financat qendrore dhe vendore. Në kushte ideale, ky nivel do të ndërtohej duke përfshirë rajone me karakteristika dhe interesa të njëjta, por juridiksionet ekzistuese janë formuar sipas historisë dhe jo sipas logjikës fiskale. Bashkimi i këtyre rajoneve në një federatë të vetme është një çështje problematike. Pikëpamjet e ndryshme mbi efikasitetin ekonomik, duke përdorur juridiksionet në fuqi të pjesëmarrësve, mund të ndihmojnë në përcaktimin e funksioneve, shpenzimeve dhe burimeve të taksave, por kapacitetet fiskale dhe prirjet janë nga më të ndryshmet. Duhet të përballemi me polemika të shpërndarjes ndërr juridiksionale (të ndryshme nga ato ndërindividuale), sidomos në rastin e Kanadasë, ku kapacitetet ndryshojnë ndjeshëm dhe ku duhet të kihet parasysh karakteristikat e veçanta të Kebekut. Zgjidhja e këtyre problemeve ka qenë shqetësimi qendror e i vazhdueshëm i politikës dhe i ekonomisë fiskale të Kanadasë. Richard këshillon të mbahet një qëndrim skeptik ndaj procesit të njësimt, por njëkohësisht edhe ndaj pavarësisë së tepruar. Sipas tij, secila prej qasjeve ka të mirat e veta. Megjithatë, ai e vë theksin te liria e provincave për të pasur shumëllojshmërinë e tyre dhe te mbrojtja e të drejtave të tyre për të pasur pavarësi në sistemimin e punëve të brendshme. Njësimi i sistemit të taksave ndikon negativisht në pakësimin e lirisë së provincave, gjë që e ul efikasitetin e tij. Përpjekjet për të zgjidhur çështjet e rishpërndarjes mes juridiksioneve nëpërmjet formulave të sofistikuar të shpërndarjes, (siç është njësimi i kapaciteteve), mund të jenë të mira teorikisht, por praktikisht, sikurse paralajmëron Richard-i, ato mund të pasqyrojnë vetëm strukturën e fuqisë mbizotëruese mes juridiksioneve.

Interesimi i Richard-it për marrëdhëniet fiskale ndërr juridiksionale nuk është shfaqur vetëm për rastin e Kanadasë. Ai ka shfaqur interes edhe për taksimin ndërkombëtar, që nga koha e diplomimit të tij në Kolumbia, i ndikuar nga puna e hershme e udhëheqësit të tij të diplomës Carl Shoup mbi harmonizimin fiskal në Tregun e Përbashkët Evropian. E shqyrtuar së fundmi në kontekstin e Bashkimit Evropian, Richard-i ka përsëritur këshillën e tij për të mbajtur një qëndrim skeptik dhe për ta vënë në pikëpyetje entuziazmin për njësim, por duke mos e përgjatur nevojën për koordinim. Duke i trajtuar të ardhurat nga kapitali si shqetësim madhor, i vihet theksi marrëdhënieve ndërmjet taksimit të kompanisë dhe të punonjësit, një shqetësim tradicional, por edhe i financave kombëtare. Edhe

pse është trajtuar, vazhdon të mbetet i pazgjidhur diskutimi ndërkombëtar për kalimin në një sistem taksimi të bazuar në qarkullimin e parasë. Duke qenë i hapur ndaj mendimeve të reja dhe pa shpërfillur arritjet e kaluara, Richard-i bën një analizë që luhetet ndërmjet modelit “të vjetër” të bazuar në shtesa dhe modelit “të ri” të bazuar në qarkullimin e parasë.

Kontributi i vazhdueshëm dhe më i rëndësishëm i Richard Bird F. D. ka qenë ai në fushën e reformave të taksave në vendet në zhvillim. Edhe ky është një interes që daton që në kohën e marrëdhënieve të tij me Carl Shoup-in, “mësuesin dhe mikun e tij”, të cilit i është kushtuar vëllimi *Politikat e taksave dhe Zhvillimi Ekonomik* (John Hopkins Press, 1992). Interesi im në atë fushë, që nga koha kur punoja në *Misionin e Bankës Botërore në Kolumbi* (1948) të udhëhequr nga Laughlin Currie, shfaqte një shqetësim të përbashkët, i cili u ndoq më vonë nga përpjekjet e përbashkëta në misionet mbi çështjet e taksave në Kolumbi (1971) dhe Bolivi (1981). Përgjatë viteve, pozicioni i Richard-it në komunitetin e reformave të taksave u lartësua shumë shpejt në poste drejtuese, përfshirë marrëdhëniet me Bankën Botërore, shërbimin si shef i Sektorit të Politikave të Taksave pranë FMN-së dhe ushtrimin e detyrave për qeveri të shumta në mbarë globin, të cilat e thërrisnin dhe vazhdojnë ta thërrasin për shërbimet e tij.

Mësimi bazë për reformuesit, siç na mëson Richard-i, është të shmanget përsosmëria. Faktori i vetëm kufizues është mungesa e një administrimit të efektshëm. Qasje të caktuara, edhe pse mund të jenë të përshtatshme në vendin e origjinës së konsulentit, mund të mos jenë të papërshtatshme për vende të tjera me të njëjtat probleme. Pra, nuk mund të ketë zgjidhje uniforme që të mund të zbatohen njësoj në vende të ndryshme. Reforma duhet të mbështetet në kushtet e veçanta, në kufizimet administrative dhe politike të një vendi të caktuar. Brenda kësaj qasjeje realiste, mund të shqyrtohet më pas roli i taksave të caktuara mbi ardhurat, shitjet, tokën dhe pasurinë, dhe do të nevojitet më shumë se një pikë referimi. Gjithashtu duhet të merren parasysh edhe stimujt dhe pasojat e ofertës, po ashtu edhe faktorët e shpërndarjes, por zbatimi administrativ mbetet shqetësimi më urgjent i tanishëm. Shqetësime të ngjashme shfaqen edhe në rastin e vendeve në tranzicion nga institucione socialiste në institucionet e tregut.

Megjithatë, reforma e taksave me të gjitha problemet e veta, nuk mjafton. Po aq i rëndësishëm, në mos më shumë, është edhe kontrolli i shpenzimeve të buxhetit dhe zbatimi i tij me efektshmëri. Teorikisht, që të dyja mund të lidhen nëpërmjet parimit të taksimit të përfitimit, por zbatimi i tij i saktë është i pamundur. Megjithatë, mund të merren hapa për të lidhur të dyja anët e buxhetit nëpërmjet përcaktimit të një takse për një zë të caktuar të shpenzimeve. Sipas Richard-it, meqenëse një pjesë e madhe e buxhetit në vendet në zhvillim shkon për të ofruar më tepër të mira private, sesa publike, atëherë mund të përdoren detyrimet e përdoruesit.

Mund të thuhet edhe më tepër duke treguar për jetën dhe arritjet e Richard-it. Të gjithë ne që kemi pasur kënaqësinë të punojmë me të, kemi përfituar nga kontributi i tij i veçantë, dhe e kemi ditur që, mbrapa tonit të tij ndonjëherë disi kritik, fshihej bindja se reforma fiskale është e rëndësishme, por edhe përkushtimi i thellë për të përmirësuar shëndetin fiskal të “pacientëve”. Përpjekjet e Richard-it janë ende në gjysmë të rrugës, prandaj le të urojmë edhe më tepër vite pune të frytshme.

1. Hyrje në vëllim

James Alms dhe Jorge Martinez-Vazquez

Kjo përmbledhje esesh i kushtohet Richard Bird-it nga disa prej miqve, kolegëve, studentëve dhe mësuesve të tij.

Është vështirë të parafytyrosh dikë tjetër që të ketë kontribuar kaq shumë për kërkime në fushën e kërkimeve në lëmin e financës publike ndërkombëtare në 40 e ca vitet e fundit sa Richard Bird-i. Puna e tij akademike dhe e zbatuar, gjithmonë ka përfituar nga angazhimi i gjithanshme dhe nga njohja e çështjeve të politikave përkatëse në shumë vende të botës. Do të ishte më e lehtë të thuheshin vendet ku Richard-i nuk ka punuar, sesa ato ku ai ka punuar. Larmia e çështjeve ku ai ka kontribuar ndër vite, përfshin praktikisht gjithë gamën e disiplinës së financave publike: politikat e taksave, administrimin e taksave, varësinë ndërmjet të dyjave, politikat fiskale ndërqeveritare, politikat e shpenzimeve publike dhe proceset e menaxhimit fiskal.

Pas daljen në pension nga Universiteti i Torontos para disa vitesh, Richard-i ka qenë më aktiv se kurrë. Në tri vitet e fundit, ai ka qenë profesor i nderuar i ftuar në Shkollën e të Rinjve Andrew në Universitetin Shtetëror të Xhorxhias gjatë semestrit të pranverës. Në këtë pozicion, ai ka bërë atë që bën më mirë: ka shkruar, ka bashkëpunuar me fakultetin dhe studentët dhe ka mbajtur leksione. Gjatë një vizite në Universitetin Shtetëror të Xhorxhias, lindi ideja për të bashkuar disa prej profesionistëve me të cilët ai ka punuar për të organizuar një konferencë për nder të tij në pranverë të vitit 2001, si një mënyrë për t'i treguar Richard-it vlerësimin tonë, respektin dhe dashurinë.

Ky vëllim është përmbledhja e shumicës së kumtesave dhe komenteve të paraqitura në konferencë. Temat e trajtuara pasqyrojnë kontributin e gjerë të Richard-it në lëmin e financave publike ndërkombëtare. Ne shpresojmë se esetë e këtij vëllimi do të thellojnë njohuritë tona rreth problemeve dhe çështjeve përkatëse në financat publike ndërkombëtare, sikurse ka bërë Richard Bird-i për shumë vite.

PJESA I

Marrëdhëniet Fiskale Ndërqeveritare

2. Decentralizimi fiskal: dimensioni rajonal-vendor

Roy Bahl* dhe Sally Wallace*

Kërkimet interesante dhe çështjet e politikave rreth marrëdhënieve fiskale ndërqeveritare në vendet në zhvillim dhe ato në tranzicion “u zbuluan” nga studiuesit dhe analistët e politikave në vitet 1990. Rezultati ka qenë shpërthimi i kërkimeve gjatë dekadës së fundit¹.

Arsyeja kryesore e kësaj përpjekjeje për kërkime është interesi mbarëbotëror në politikat e decentralizimit dhe fakti se disa qeveri nën nivel qendror janë aktorë të rëndësishëm ekonomikë. Siç mund të shihet në Tabelën 2.1, një pjesë të rëndësishme e shpenzimeve qeveritare bëhen prej qeverive nën nivel qendror në vendet në zhvillim dhe në ato në tranzicion. Ndonëse që ka një ndryshim të madh në shkallën e autonomisë që këto qeveri kanë për të bërë shpenzime, duket se ekzistojnë prova të një “zvarritjeje për decentralizim”.

Literatura e politikave për këtë temë (herë e quajtur *federalizëm fiskal*, herë *financat e qeverisë vendore*, dhe herë *decentralizim fiskal*) është përqendruar më shumë në marrëdhënien ndërmjet qeverisë qendrore dhe asaj rajonale. Marrëdhëniet fiskale ndërmjet qeverisë rajonale dhe asaj vendore dhe roli i nivelit të poshtëm i sektorit të qeverisë vendore janë studiuar më pak².

Ky kapitull trajton rolin e sektorit të qeverisë rajonale dhe vendore në funksionimin e decentralizimit fiskal. Shtrohen tri pyetje:

- A e realizojnë qeveritë qendrore barazimin gjatë shpërndarjes së transfertave ndërqeveritare?
- Qeveritë rajonale i devijojnë apo i mbështesin politikat e barazimit të ndërmarra prej qeverive qendrore?
- A ka njëtrajtshmëri në politikat e barazimit të qeverive rajonale brenda shtetit?

Në pjesën tjetër të këtij kapitulli, ngremë pyetjen bazë të politikave: pse është e rëndësishme të njihet sjellja fiskale e qeverive rajonale dhe vendore në formulimin e politikave të decentralizimit fiskal? I kthehemi diskutimit se si shtetet e ngrenë sistemin e financave shumë-nivelëshe dhe pastaj krahasojmë rezultatet empirike nga puna në Kinë, Rusi dhe Shtetet e Bashkuara të Amerikës.

Tabela 2.1 Decentralizimi fiskal^a: niveli dhe rritja

Niveli mesatar i decentralizimit ^b	Vitet 1970	Vitet 1980	Vitet 1990
Vendet OECD me të ardhura të larta (n=23)	33.78	33.14	33.42
Vendet më pak të zhvilluara (n=33)	15.02	15.44	17.53
Vendet në tranzicion (n=23)	21.68	26.12

Burimi: FMN në vite.

^a I matur si norma e shpenzimeve të qeverisë nën nivel qendror në raport me shpenzimet e përgjithshme të qeverisë.

^b Mesataret e bazuara në të dhënat e disponueshme për vitet 1972-79; 1980-89; 1990-98

PËRSE ËSHTË I RËNDËSISHËM DIMENSIONI RAJONAL-VENDOR?

Nuk është arritur një marrëveshje që të pranohet nga të gjithë hartuesit e politikave mbi trajtimin e marrëdhënieve fiskale rajonale-vendore, apo mbi mënyrën e trajtimit të qeverive vendore në një mjedis të decentralizuar. Shumë prej çështjeve interesante që mund të shtroheshin gjatë diskutimeve, janë shpërfillur. Por disa vende kanë arritur në përfundimin se marrëdhëniet fiskale ndërmjet nivelit rajonal dhe atij vendor duhet të përfshihen në politikën për decentralizim fiskal. Duhet të trajtohen dy çështje madhore: në qoftë se qeveritë rajonale-vendore i devijojnë apo i mbështesin politikën e qendrës, dhe në qoftë se qendra është e aftë të monitorojë performancën fiskale të qeverisë nën nivel qendror.

Mbështetja apo devijimi i politikave

Çështja e parë është nëse politikën e qeverisë rajonale, kur zbatohen mbi qeveritë vendore, i mbështesin apo i devijojnë politikën fiskale ndërqeveritare të përcaktuara nga qeveria qendrore. Ideja është se politika dhe politikën e qeverisë rajonale mund të mos përputhen me politikën dhe politikën e qeverisë qendrore dhe kështu as me objektivat kombëtare. A duhet që kjo çështje të përbëjë shqetësim serioz për qeverinë qendrore?

Pritet që mbështetësit e centralizimit të besojnë se qeveritë rajonale dhe vendore të jetë të autorizuara të mbështesin politikën qendrore, ose të paktën të miratojnë masat fiskale në përputhje me objektivat e qeverisë qendrore. Ndërsa, mbështetësit e decentralizimit argumentojnë se çështja thelbësore është autonomia fiskale dhe se në shumicën e rasteve, qendra

duhet të tregohet skeptike lidhur me marrëdhëniet fiskale ndërmjet qeverive rajonale e vendore.

Konsideroni politikat e korrigjimit të pabarazive. Në qoftë se qeveria qendrore, për shembull, shpërndan grante të barazuara ndërmjet rajoneve, por rajonet nuk e bëjnë shpërndarjen mes qeverive vendore në formë të barabartë, atëherë ato kanë devijuar nga politikat qendrore. Ose, rajonet mund të bëjnë shpërndarje më të barabartë sesa qeveria qendrore, kështu që synimet qendrore për korrigjimin e pabarazive mund të tejkalohen. Për më tepër, ekziston edhe mundësia që rajonet të mos veprojnë në të njëjtën mënyrë, për shembull, disa bëjnë shpërndarje të barabartë, disa jo, kështu që nuk ekziston një politikë kombëtare në drejtim të barazimit. Qoftë në rastin e mbështetjes, devijimit apo ndryshimeve të mëdha, do të ishte e domosdoshme që qeveria qendrore të kuptojë dhe të ndjekë sjelljen fiskale të qeverive rajonale dhe atyre nën nivel rajonal.

Edhe çështja e vjeljes së taksave i shqetëson politikat ndërqeveritare në shumë vende në zhvillim. Është frika se qeveritë nën nivel qendror do t'i përdorin transfertat për qëllime të përgjithshme, për të zëvendësuar atë çka në raste të tjera do ta kishin vjelë nga taksat vendore. Disa qeveri qendrore kanë vendosur dispozita të vjeljes së taksave në kuadrin e formulave të transfertave, dhe disa kanë përdorur grante të përshtatura, të kushtëzuara për të nxitur mobilizimin e të ardhurave vendore. Po nëse qeveria rajonale nuk u jep qeverive vendore të njëjtët stimuj? Po nëse qeveria qendrore përdor stimuj të përshtatur për të nxitur përpjekjen e vjeljes e taksave të qeverisë rajonale, por qeveria rajonale nuk përdor stimuj të tillë në sistemin e saj të transferimit për qeveritë vendore? Përpjekjet e qeverisë rajonale për vjeljen e taksave mund të nxitin, por përpjekja e vjeljes së taksave prej qeverive vendore mund të zëvendësohet nga transfertat për qëllime të përgjithshme nga rajoni . A do të ishte kjo në mospërputhje me politikat e qeverisë qendrore?

Një tjetër shqetësim lind për pjesën e shpenzimeve të barazimit fiskal. Zbutja e pabarazive të shpenzimeve është elementi kyç në pjesën më të madhe të programeve të decentralizimit fiskal. Qëllimi zakonisht është që të përcaktohet një standard minimal i shpenzimeve, në mbarë rajonet, dhe më pas të garantohet financimi për të plotësuar nivelin e shpenzimeve për çdo qeveri vendore. Ky autorizim zakonisht përcaktohet nga politikat kombëtare të decentralizimit. Po sikur rajoni të vendosë të shpërndajë burimet ndërmjet qeverive vendore që të mos plotësohet niveli minimal i shpenzimeve? Qeveria rajonale mund të vendosë “standarde minimale të shpenzimeve” që janë të ndryshme nga ato të vendosura nga qendra, ose mund të shpërndajë burime të pamjaftueshme për të përballuar nivelet minimale të shpenzimeve. Prandaj, njëtrajtshmëria kombëtare e standardeve minimale ndërmjet rajoneve mund të shoqërohet nga mungesa

e njëtrajshmërisë brenda rajoneve. Rajoni mund të plotësojë kushtin mesatar, por shumë qeveri vendore mund të qëndrojnë nën minimumin kombëtar. A do të komprometonte kjo politikat ndërqeveritare të qeverisë qendrore?

Nevoja për një Sistem Informacioni

Për të monitoruar barazimin dhe performancën fiskale ndërmjet qeverive vendore, është e nevojshme të mbahen të dhëna të detajuara për të ardhurat dhe shpenzimet e çdo njësie qeverisjeje. Në vendet në zhvillim dhe ato në tranzicion, këto të dhëna rrallë jepen në formatin dhe afatin e kërkuar. Zakonisht as qeveria rajonale dhe as ajo qendrore nuk janë në gjendje të monitorojnë buxhetet e qeverive vendore. Vlerësimi i punës së qeverisë vendore mjaft shpesh është thjesht një hamendësim mbi bazën e disa të dhënave të pakta me vlerë, të disponueshme për një verifikim empirik.

Më poshtë përshkruhen gama e situatave në shumë vende në zhvillim:

- Raportet financiare të audituara mbi rezultatet fiskale në shumicën e vendeve kërkohen me ligj, për çdo qeveri vendore. Megjithatë, këto të dhëna janë shpesh shumë të vjetruara dhe të papërshtatshme për përdorim nga analistët që shpresojnë të bëjnë një punë krahasuese. Për më tepër, këto të dhëna ndonjëherë janë të paplota.
- Të dhënat e buxhetit mblidhen shpesh nga qeveritë qendrore dhe rajonale, veçanërisht në ato vende ku kërkohet miratimi i buxhetit nga niveli më i lartë qeverisës. Megjithatë, rezultatet e vërteta financiare rrallëherë janë të disponueshme dhe të dhënat e buxhetit mund të mos kenë shumë lidhje me rezultatet e vërteta.
- Deklaratat financiare të rezultateve të vërteta fiskale mund të jenë të disponueshme, por shpesh nuk paraqiten në një format të krahasueshëm dhe as nuk janë mbështetur në të njëjtin sistem kontabiliteti.
- Në disa vende, janë të disponueshme të dhënat financiare për njësitë më të mëdha të qeverisë vendore, por mungojnë tërësisht për ato më të voglat.

Burimi më i përdorur i të dhënave krahasuese dhe ndoshta i atyre të mbledhura më me kujdes është *Vjetari i Statistikave të Financave Qeveritare* i FMN-së (FMN, vite të ndryshme). Ky është burimi i vetëm të cilit i referohen së pari pjesa më e madhe e kërkuesve kur bëjnë punime krahasuese mbi financat e qeverisë vendore. I kemi shqyrtuar këto të dhëna për vitin 1994, për 54 vende në zhvillim, të industrializuara dhe në tranzicion. Vetëm gjashtë vende në zhvillim kanë raportuar të dhëna

të veçanta për qeveritë rajonale dhe për qeveritë vendore. Për vendet që nuk i kanë 3 nivelet e qeverisë me kompetenca fiskale, kjo mungesë e të dhënave e bën të pamundur analizimin në total të sektorit të qeverisë vendore. Kjo gjetje ngre pyetjen se deri në ç'pikë të dhënat rajonale dhe vendore të raportuara e përfshijnë sektorin e qeverisë vendore?

SI ORGANIZOHEN SISTEMET FISKALE?

Vendet i organizojnë sistemet fiskale të qeverisjes qendrore-rajonale-vendore në mënyra të ndryshme, dhe këto organizime përgjithësisht përcaktojnë mundësinë e devijimit/mbështetjes së përpjekjeve për barazim dhe përpjekjeve për vjeljen e taksave nga qeveria qendrore dhe ajo nën nivelin qendror. Nëse ekziston një sistem hierarkik qeverisës prej 3 nivelesh, atëherë duhen marrë vendime të vështira në lidhje me nivelin e të drejtave fiskale që u duhet dhënë qeverive nën nivelin qendror. Një sistem pa nivel të ndërmjetëm qeverisës shtron çështje të tjera, jo më pak të ndërlikuara. Më poshtë diskutohen këto modele dhe ndërlikimet që ato mund të kenë.

Modeli me Autorizim apo Modeli i Autonomisë?

Për të rritur përfitimet nga decentralizimi fiskal, qeveria nën nivelin qendror duhet të ketë kompetencën për të marrë vendime fiskale, si për shembull, sa të shpenzojë, si t'i ndajë shpenzimet dhe si të vendosë taksa. Përpos kësaj, zyrtarët e zgjedhur vendorë duhet të nxiten, të aftësohen për t'i marrë këto vendime dhe të mbajnë përgjegjësi për to. Sa më sipër vlen për të theksuar se decentralizimi fiskal kërkon "zhvendosjen e qeverisë më afër njerëzve". Qeveritë qendrore që janë mbështetëse të decentralizimit fiskal, duhet ta adoptojnë këtë qasje. Megjithatë, kur e adoptojnë, retorika zakonisht i referohet nivelit të qeverisë rajonale, dhe politika e decentralizimit shpesh nuk shprehet lidhur me mënyrën se si rajoni duhet të trajtojë qeverinë vendore. Shpesh, ajo as nuk i miraton, as nuk i ndalon kundërpolitikat e qeverive rajonale. Megjithatë, ekzistojnë dy modele ekstreme që mund të adoptohen prej qeverisë qendrore.

Sipas modelit të *autonomisë* së marrëdhënive qendrore-rajonale, qeveria qendrore mund t'ia lërë në dorë qeverisë rajonale të vendosë lidhur me sistemin e marrëdhënive fiskale ndërqeveritare. Ajo mund të vendosë të mos i monitorojë as politikat e adoptuara, as rezultatet. Kjo është politika që ndiqet në Kinë, Rusi dhe SHBA. Sipas modelit me autorizim, qeveria qendrore dikton rregullat e marrëdhënive fiskale ndërmjet nivelit rajonal dhe vendor (Gjermani). Me sa duket, qëllimi është që marrëdhëniet fiskale ndërmjet qeverisë rajonale dhe vendore të pasqyrojnë edhe marrëdhëniet

ndërmjet qeverisë qendrore dhe asaj rajonale.

Në rast se qeveria qendrore zgjedh modelin e autonomisë dhe i jep qeverisë rajonale të drejtën për të strukturuar marrëdhëniet me qeveritë vendore, atëherë, për qeverinë rajonale krijohen dy mundësi. Në njërin skaj, rajoni u përçon qeverive vendore të njëjtat të drejta që i ka dhënë atij qeveria qendrore. Ai mund t'u japë qeverive vendore të drejta mbi buxhetin, kompetenca mbi vendosjen e taksave dhe marrjen e huave dhe mund të imponojë kufizime të forta buxheti. Vetëm në pak vende në zhvillim ndodh që qeveritë rajonale t'u japin të drejta fiskale qeverive vendore.

Në skajin tjetër, qeveritë rajonale mund t'u diktojnë qeverive vendore përbërëse mënyrën si duhet të sillen. Për shembull, qeverive vendore mund t'u kërkohet që të marrin miratimin e qeverisë rajonale për buxhetin, ose mund të vendosen rregulla të rrepta lidhur me kategoritë e ndryshme të shpenzimeve të qeverisë vendore. Nuk është e pazakontë që shpenzimet e qeverive vendore të jenë të paracaktuara, si për shembull, niveli i kompensimit të punonjësve të qeverisë vendore mund të përcaktohet nga një nivel më i lartë qeverisë dhe të gjitha subvencionet e çmimeve mund të vendosen nga nivele më të larta qeverisëse. Qeverive vendore ndonjëherë u jepen pak ose aspak kompetenca mbi vendosjen e taksave, aspak pavarësi për huamarrje dhe shumë pak kontroll mbi nivelin e detyrimeve të përdoruesit. Në ekstremin tjetër, qeveria vendore mund të jetë vetëm një njësi shpenzimesh nën varësinë e rajonit. Ky është lloji i organizimit në Norvegji dhe nuk është ndonjë i padëgjuar edhe në vendet në zhvillim.

Eliminimi i Nivelit të Mesëm

Zgjidhja e disa qeverive është eliminimi i plotë i nivelit të mesëm (rajonit). Sigurisht që kjo e afron qeverinë me popullin dhe shmang mundësinë që qeveritë rajonale të mos mbështetin politikat qendrore. Afrika e Jugut (Smoke et al., 2001) dhe Indonezia (Alm et al., 2001) janë dy vende që gjatë viteve të fundit nuk e kanë eliminuar nivelin rajonal të qeverisë nën nivel qendror. Shumë vende të Evropës Lindore e kanë eliminuar nivelin e mesëm pas shpërbërjes së Bashkimit Sovjetik.

- Shumë qeveri vendore nuk i kanë mundësitë e duhura për të ofruar shërbime dhe për të gjeneruar të ardhura vendore. Kjo mund të shkaktojë shkrirjen së bashku të qeverive vendore dhe mund të kërkojë, si në Afrikën e Jugut, rivendosjen e kufijve të qeverive vendore. Kjo shoqërohet me kosto shumë të larta për tranzicionin.
- Qeveria qendrore do të ketë një numër të madh të qeverive vendore

që i raportojnë drejtpërdrejt. Kjo mund ta bëjë menaxhimin e sistemit ndërqeveritar më të vështirë.

- Procesi zgjedhor nuk iu përshtatet gjithmonë mirë kufijve të qeverisë vendore dhe përgjegjësia mund t'i mbetet më tepër qeverisë qendrore ose partisë, sesa votuesve vendorë.
- Qeveritë e vogla vendore nuk mund t'i arrijnë ekonomitë e shkallës dhe shpesh kanë mundësi shumë të kufizuara për të financuar dhe për të ofruar shërbime. Wetzel (komente, në këtë vëllim) raporton se kjo i ka shtyrë shumë vende të ish-Bllokut Sovjetik që të mendojnë rikrijimin e nivelit të mesëm.

Mund të tundohemi të argumentojmë se kjo strategji ndërqeveritare unitare do të ishte më dobiprurëse për vendet e vogla dhe më e vështirë për vendet e mëdha. Ky argument në përgjithësi pajtohet me praktikën ndërkombëtare, por ka edhe përjashtime të konsiderueshme (për shembull Indonezia).

QASJA ANALITIKE

Në këtë kapitull, hulumtojmë hipotezën sipas së cilës qeveritë rajonale zbatojnë modelet e barazimit gjatë shpërndarjes së transfertave ndërqeveritare ndërmjet qeverive vendore, të ngjashme me modelet që zbaton qeveria qendrore me qeveritë rajonale. Qoftë kjo hipotezë e pranuar apo e kundërshtuar, ajo shtron pyetjen se si mund të shpjegohen zgjedhjet për korrigjimin e pabarazive që bëjnë qeveritë rajonale.

Në fakt, pjesa më e madhe e punës për decentralizimin fiskal në vendet në zhvillim dhe ato në tranzicion, është empirike, përshkruese dhe strukturore. Ajo mbështetet fare pak në teorinë e federalizmit fiskal ose të të mirave publike vendore (Oates, 1972). Por lidhja është shumë më pak e fortë nga ç'mund të duan të pranojnë shumica e akademikëve. "Modeli i decentralizimit të pastër" që përdoret në mënyrë të nënkuptuar, kërkon një ndërmjetës apo një votues përfaqësues, i cili të jetë në gjendje të përkatshëm nevojat e tij nëpërmjet zgjedhjes së zyrtarëve përmes votës. Ai nënkupton gjithashtu se qeveria vendore ka kapacitetin të realizojë nivelin e taksave dhe shërbimeve publike që zgjedhin votuesit. Bahl dhe Linn (1992, kapitulli 12) vënë në dyshim vlefshmërinë e këtij modeli për vendet në zhvillim në disa aspekte:

- mund të mos zhvillohen zgjedhjet popullore për zyrtarët vendorë;
- kryetarët e qeverive vendore jo gjithmonë zgjidhen në nivel vendor;
- qeverive vendore shpesh nuk iu jepet autonomi e konsiderueshme në lidhje me të drejtën për të gjeneruar të ardhura;

- mangësitë në administrimin e taksave apo në ekzekutimin e shpenzimeve tregojnë se qeveritë vendore nuk mund t'i ofrojnë shërbimet e kërkuara dhe të drejtat për të bërë shpenzime, dhe
- proceset nëpër të cilat kalon miratimi i buxhetit mund të kufizojnë lirinë që qeveritë vendore kanë mbi buxhetin e tyre.

Për shkak të këtyre kushteve, vështirë që modeli i decentralizimit bazë t'i përshtatet plotësisht rastit të vendeve në zhvillim dhe tranzicion. Wetzel (komente, në këtë vëllim) jep një argument interesant. Ai thotë se është e vështirë të identifikohet ndonjë ish-shtet Sovjetik që të ketë qeveri vendore me përfaqësim të zgjedhur dhe të pakushtëzuar, me kompetenca të rëndësishme për të vendosur taksa që përdoren me efektivitet, dhe me ndarje të qartë të të drejtave për të bërë shpenzime.

KINA⁴

Kina e ka sistemin e marrëdhënieve fiskale ndërqeveritare të ndarë në shumë nivele, ndonëse shumë prej vendimeve kryesore të politikave janë të centralizuara⁵. Pjesa më e madhe e vendimeve të rëndësishme mbi nivelet dhe bazën e taksave merren në nivel qendror. Qeveritë nën nivelin qendror kanë njëfarë lirie në rregullimin e buxhetit të shpenzimeve, por, nëse ato nuk gjenerojnë fonde të tjera jashtë buxhetit, kanë shumë pak kontroll mbi nivelin e shpenzimeve (Wong 1996, Wong et al., 1995). Marrëdhënia është hierarkike, secili nivel i qeverisë kontrollon veprimet fiskale të nivelit tjetër më poshtë.

Marrëdhëniet fiskale ndërmjet Qendrës dhe Provincës

Ndonëse Kina nuk ka ndonjë politikë të hapur ndaj korrigjimit të pabarazive, një sërë veprimesh politike tregojnë se qeveria po e mendon këtë. Në ditët pas hapjes së Kinës, eksperimente të ndryshme me disa zona ndërmarrjesh në qytetet bregdetare sugjeruan një strategji për t'u përqendruar në zonat me potencialin më të madh të rritjes. Kjo nuk sugjeron ndonjë model të mirë të korrigjimit të pabarazive. Në sferën fiskale, pati sinjale të paqarta të qëllimeve: grantet nuk shpërndaheshin në mënyrë të barabartë dhe synimi për ndarjen e taksave që të korrigjoheshin pabarazitë, nuk ishte i qartë.

Vjelja e të ardhurave buxhetore në provincat kineze përcaktohet nga ndërthurja e kapacitetit fiskal, përpjekjeve të vjeljes së taksave dhe lehtësisë së transferimit të fondeve në llogaritë jashtëbuxhetore. Meqenëse burimet kryesore të të ardhurave janë taksat nga të ardhurat personale dhe një kuotë e TVSH-së, pritet që provincat më të pasura të kenë një avantazh të rëndësishëm të gjenerimit të të ardhurave. Të dhënat në dispozicion duket

se e konfirmojnë këtë (Bahl, 1999, Kapitulli 6). Shpenzimet buxhetore varen nga vjeljet buxhetore, niveli i mbajtur i të ardhurave për taksat e ndara dhe të ardhurat nga “grantet me destinacion”.

Për të vlerësuar barazimin në këtë sistem kombëtar të financave ndërqeveritare, është llogaritur regresioni linear i vjeljes së të ardhurave për frymë nga qeveritë rajonale dhe vendore në vitin 1995 kundrejt PBB-së për frymë, popullsisë dhe urbanizimit në 28 provinca. PBB-ja për frymë është përfshirë për të matur fuqinë e provincës për të vënë taksa, dhe ndryshorja e popullsisë vlerëson ndikimin e efektit të masës në vjeljen e të ardhurave vendore. Për shkak se të dhënat mbi nivelin e urbanizimit nuk janë të disponueshme në të gjitha provincat, është përdorur një ndryshore e përshtatur në qytet-provincat më të urbanizuara (Pekin, Shanghai dhe Tianjin). Urbanizimi duhet të ketë efekt pozitiv, sepse mundësia për të “kontrolluar” taksapaguesit në qytet e bën edhe vjeljen më të lehtë. Është me rëndësi të kujtojmë që ndryshorja e përshtatur mat taksat e vjela nga të gjitha nivelet e qeverisë në vend, përfshirë edhe ato që do të ndahen me qeverinë qendrore.

Rezultatet e paraqitura në Tabelën 2.2 tregojnë një marrëdhënie të rëndësishme dhe të fortë ndërmjet vjeljes së të ardhurave buxhetore për frymë dhe të ardhurave personale për frymë në vitin 1995. Pikëprerja e lakores së elasticitetit të të ardhurave ka të bëjë me uniformitetin: në vitin 1995, një ndryshim prej 10 për qind i të ardhurave personale për frymë shoqërohej me një ndryshim midis 9.2 dhe 10.7 për qind të vjeljes së të ardhurave për frymë, në varësi të përfshirjes ose jo të ndryshores së përshtatur të qytet-provincës. Numri i popullsisë tregon marrëdhënien e pritshme negative me të ardhurat për frymë. Efekti i urbanizimit ka qenë shumë domethënës, sepse, edhe pas llogaritjes së niveleve më të larta të të ardhurave personale dhe numrit të popullsisë, Shanghai, Pekini, dhe Tianjini mbledhin një shumë mjaft të lartë të ardhurash në krahasim me provincat e tjera.

E njëjta analizë kryhet edhe për ndryshimet e shpenzimeve për frymë. Rezultatet tregojnë se rritja prej 10 për qind e të ardhurave personale për frymë shoqërohej mesatarisht me rritjen ndërmjet 6.7 dhe 7.2 për qind të shpenzimeve për frymë. Provincat me popullsi më të madhe shpenzonin shumë më pak për frymë në të dyja vitet. Futja e efektit të urbanizimit nuk e ndryshon këtë rezultat.

Marrëdhëniet ndërmjet Qeverisë së Provincës dhe Qeverisë Vendore

Sistemi kinez i marrëdhënieve ndërmjet qeverisë së provincës dhe qeverisë vendore është i ndërlikuar. Qeveria e provincës përdor një larmi instrumentesh fiskale. Disa prej këtyre instrumenteve – si shpërndarja e

Tabela 2.2 Kina: regresionet lineare të shpenzimeve për frymë nga qeveria e provincave dhe qeveria vendore dhe vjelja e të ardhurave në nivel province kundrejt ndryshoreve të pavarura të përzgjedhura në vitin 1995^a.

	Vjelja buxhetore për frymë		Shpenzimet buxhetore për frymë	
	1995	1995	1995	1995
Konstante	-2.9755 (2.37)	-1.9157 (2.40)	1.1178 (1.67)	1.4570
PBB për frymë	1.0736 (14.01)	0.9183 (9.08)	0.7235 (9.46)	0.6738 (6.16)
Popullsia	-0.1037 (2.06)	-0.0542 (1.05)	-0.2865 (5.71)	-0.2707 (4.89)
Ndryshorja e përshtatur për provincën urbane ^b	----- -----	0.4042 (2.17)	----- -----	0.1293 (0.64)
R2 e modifikuar	0.95	0.92	0.86	0.86
N ^c	28	28	28	28

Burimi: Përshtatur nga Bahl, 1999, Kapitulli 5

Shënime:

^aTë gjitha ndryshoret janë të shprehura në logaritme me vlerat t në kllapa nën koeficientet e regresionit.

^bD=1 për Pekinin, Shangain dhe Tianjin.

^cN Tibeti dhe Hainani nuk përfshihen

të ardhurave bazuar në pronësinë e sipërmarrjes dhe taksimin vendor – favorizojnë fusha të qeverisë vendore me të ardhura të larta dhe më të zhvilluara ekonomikisht. Instrumente të tjera fiskale si ndarja e taksave, grantet e veçanta dhe transfertat horizontale ndërmjet qeverive vendore, kanë mundësi të bëjnë korrigjime në varësi të mënyrës së strukturimit. Instrumentet fiskale të barazimit dhe kundërbarazimit mund të jenë të gjitha pjesë e sistemit fiskal ndërqeveritar në një provincë të vetme. Një pyetje interesante lidhur me barazimin *brendapërbrenda* provincave është se si këto instrumente ndërthuren për të ndikuar në shpërndarjen e të ardhurave dhe shpenzimeve qeveritare ndërmjet bashkive të pasura dhe të varfra. Për më tepër, mënyra se si përdoren instrumentet fiskale varion gjerësisht nga provinca në provincë, sepse qeverive të provincave në Kinë u është dhënë një liri çuditërisht e madhe për të hartuar politikat e tyre fiskale ndërqeveritare.

Provinca Jiangsu

Në rastin studimor të provincës Jiangsu me të dhënat e vitit 1995, është përdorur një metodë tërësisht empirike për të hulumtuar përdorimin e këtyre instrumenteve fiskale për barazim. Provinca Jiangsu ka një popullsi prej 70 milionë banorë dhe një sipërfaqe tokësore prej 102 000 km². Rreth 19 për qind e popullsisë jeton në 11 qytete dhe pjesa tjetër në 65 kontë.

Ndryshoret e pavarura i referohen PBB-së për frymë, kurse ndryshorja e përshtatur (=1) i referohet qytetit (=0 nëse është kontë). Ndryshorja e përshtatur është përfshirë për të llogaritur kapacitetin fiskal shumë më të lartë të qyteteve, mundësitë e tyre më të shumta për të ofruar shërbime, dhe ndoshta gamën më të gjerë të funksioneve që kryejnë. Rezultatet tregojnë se:

- Vjelja e të ardhurave për frymë është shumë më e lartë në qytetet qendrore në krahasim me kontët dhe shumë më e lartë në vendet me të ardhura më të larta, edhe kur llogaritet “efekti qytet”.
- Raporti ndërmjet të ardhurave personale për frymë dhe shpenzimeve për frymë, që ekziston në qytet krahasuar me kontën, është gjithashtu i konsiderueshëm dhe pozitiv. Vendet me të ardhura më të larta shpenzojnë më shumë për banor pavarësisht nëse kanë statusin e qytetit apo të kontësë.
- Ka edhe një mënyrë tjetër për të shprehur këtë rezultat. Shuma e shpenzimeve për juan e të ardhurave të gjeneruara ulet me rritjen e PBB-së për frymë. Vendet me të ardhura më të larta shpenzojnë një pjesë më të vogël të shumës së mbledhur brenda kufijve, sesa vendet me të ardhura më të ulëta. Kjo shpjegohet me programin zyrtar të barazisë që ndjek provinca; që do të thotë se, me formulë, vendet me të ardhura më të larta lejohen të mbajnë më pak. Një tjetër shpjegim është se pjesa më e madhe e të ardhurave shpërndahet jo sipas vendbanimit, por sipas pronësisë së ndërmarrjeve, dhe ndërmarrjet e qeverive rajonale janë të vendosura në zona urbane.
- Mbështetur në këto rezultate, ne mund të parashikojmë sa më poshtë: nëse një qeveri vendore në Jiangsu ka një rritje të të ardhurave të PBB-së për frymë me 10 për qind, pritet që vjelja e të ardhurave për frymë të jetë rreth 10 herë më e lartë, por, ngaqë ajo mban një kuotë më të vogël të këtyre vjeljeve, niveli i shpenzimeve për frymë do të jetë afro 5 për qind më i lartë. Diferenca do t'i transferohet provincës për shpenzimet e drejtpërdrejta të qeverisë së provincës ku supozohet edhe rishpërndarja në kontët me të ardhura më të ulëta.

Tabela 2.3 Regresionet lineare në ndryshoret e përzgjedhura fiskale dhe social-ekonomike për qeverinë e qytet-rajoneve dhe kontëve në Provincës Jiangsu, Kinë në 1995^a.

	Regresioni i qytet-rajonit ^b				Të gjitha qeveritë vendore ^c			
	Të ardhurat e mbledhura për frymë	Shpenzimet për frymë	Raporti i shpenzimeve dhe të ardhurave	Të ardhurat e mbledhura për frymë	Shpenzimet për frymë	Raporti i shpenzimeve dhe të ardhurave	Të gjitha qeveritë vendore ^c	Raporti i shpenzimeve dhe të ardhurave
Konstante	-3.68	0.11	8.40	3.85	0.38	8.90		
PBB për frymë	1.10 (9.35)	0.63 (5.22)	-0.48 (-8.49)	1.02 (23.18)	0.57 (12.76)	-0.48 (-14.95)		
Ndryshorja e përshtatur për qytetin				0.07	0.86	0.14		
R2 e modifikuar	0.91	0.75	0.89	(7.48)	(8.66)	(1.81)		
N	11	11	11	75	75	75		75

Burimi: Përshtatur nga Bahl, 1999, Kapitulli 5

Shënime:

^a Të gjitha ndryshoret janë të shprehura në logaritme me vlerat-t në kllapa nën koeficientet e regresionit.

^b "Qytet-rajon" përkufizohet këtu si tërësia e të gjitha qeverive vendore të caktuara nën kontrollin administrativ të qytetit.

^c "Qeveritë vendore" përkufizohen këtu si 64 kontë dhe 11 qytete.

Kjo analizë tregon se, në fund të fundit, sistemi fiskal ndërqeveritar në Jiangsu ishte një sistem barazues në vitin 1995. Qeveritë vendore me të ardhura më të larta volën me të vërtetë më shumë të ardhura, por efekti i kombinuar i diferencave në nivelin e mbajtjes së taksave dhe shpërndarja e granteve e reduktoi avantazhin e vendeve më të pasura. Krahasimi i ekuacioneve ndërmjet provincave (Tabela 2.2) sugjeron se shkalla e barazimit brenda provincës Jiangsu është shumë e ngjashme me atë të vërejtur ndërmjet qeverisë qendrore të Kinës dhe të gjitha provincave të saj. Megjithatë, politikat e Jiangsu-së janë pak më shumë barazuese.

Provinca Sichuan

Ia vlen të bëhet krahasimi i rezultateve ndërmjet Jiangsusë dhe një rasti studimor të provincës Sichuan. Një çështje interesante për t'u shqyrtuar është nëse ka ndryshime në shkallën e barazimit të politikave fiskale brendapërbrenda provincës ndërmjet provincave të pasura dhe të varfra. Sichuan është provincë relativisht e varfër me PBB për frymë në vitin 1995 të barasvlershme me rreth 40 për qind të asaj të Jiangsu-së. Jiangsu është provincë dhuruese, që do të thotë se disa prej të ardhurave të vjela brenda provincës i dërgohen qeverisë qendrore, ndërsa Sichuan është provincë deficitare që tradicionalisht i ka mbajtur të gjitha të ardhurat e vjela brenda kufijve, dhe ka marrë subvencione shtesë.

Çfarë mund të themi nga këto rezultate lidhur me politikat e korrigjimit të pabarazive të nivelit provincial-vendor? A i mbështetin ato politikat qeverisëse në Kinë apo u devijojnë atyre? Përgjigja është se ato i mbështetin politikat qendrore dhe se provincat ndjekin politikën e barazimit ndërmjet qeverive vendore më shumë nga sa e ndjek qeveria qendrore në marrëdhënien me provincat. Kur ka një rritje prej 10 për qind të të ardhurave personale, qendra transferon mesatarisht jashtë provincave të pasura një shumë të barabartë me afro 2.5 për qind të të ardhurave. Kur ka një rritje prej 10 për qind të të ardhurave personale në provincën Jiangsu, prej andej gjenerohet një shumë prej 4.5 për qind, kurse në provincën më të varfër, Sichuan, shuma është 3.1 për qind.

RUSIA

Sikurse edhe vendet e tjera të ish-Bashkimit Sovjetik, Federata Ruse ka trashëguar planifikimin qendror nga lart-poshtë. Edhe struktura fiskale karakterizohet nga hierarkia vertikale. Ndonëse qeveria ruse është e angazhuar zyrtarisht të zbatojë një lloj forme të autonomisë rajonale, progresi ka qenë i ngadaltë. Qeveritë nën nivel qendror (rajoni dhe bashkitë) ende duhet të mbështeten në qeverinë qendrore për sa i përket pjesës më të

Tabela 2.4 Regresionet lineare në ndryshoret e përzgjedhura fiskale dhe social-ekonomike për qytet-rajonet e Provincës Jiangsu, Kinë në 1995.

	Të ardhurat e vjela për frymë	Shpenzimet për frymë	Raporti i shpen- zimeve dhe i të ardhurave
Konstante	-5.00	-1.87	3.12
PBB për frymë	1.23 (12.19)	0.92 (4.44)	-0.32 (-2.28)
R2 e modifikuar	0.88	0.48	0.20
N	23	23	23

Burimi: Përshtatur nga Bahl, 1999, Kapitulli 5

Shënime:

Të gjitha ndryshoret janë të shprehura në logaritme me vlerat-t në kllapa nën koeficientet e regresionit.

madhe të të ardhurave në formën e kuotës së TVSH-së, akcizës, taksës mbi të ardhurat personale dhe taksave mbi fitimin e ndërmarrjeve. Të drejtat e shpenzimeve e kufizojnë fort autoritetin fiskal të qeverive rajonale⁹.

Marrëdhëniet ndërmjet Qeverisë Federale dhe Rajonale: Barazim?

Qeveria ruse përdor disa instrumente fiskale për të korigjuar pabarazitë e shpenzimeve ndërmjet rajoneve. Ajo mund të subvencionojë më tepër shërbimet në favor të të varfërve, të autorizojë nivele minimale më të larta të shpenzimeve, t'u shpërndajë grante qeverive rajonale sipas një formule tjetër, ose të ulë nivelin e ndarjes së taksave që të rritë mbledhjen e fondeve të disponueshme për t'u shpërndarë. Ajo prirret që të mos i përdorë të gjitha këto instrumente për rishpërndarje.

Gjatë përdorimit të analizës së regresionit për të analizuar efektin e barazimit të granteve federale në rajone, ndjekim Martinez-Vasquez dhe Boex (1999). Pabarazitë ndërmjet rajoneve janë të mëdha dhe janë shtuar ndjeshëm me kohën. Deri në vitin 1997, të ardhurat rajonale më të larta për frymë ishin 90 herë më shumë se të ardhurat rajonale më të ulëta (Martinez-Vasquez dhe Boex (1999).

Analiza e regresionit për 77 rajone të Rusisë për vitin 1999 nuk jep një panoramë të qartë të efekteve të barazimit as nga grantet e FFMR-

Tabela 2.5 Regresionet lineare në ndryshoret e përzgjedhura fiskale dhe social-ekonomike për 77 rajonet e Rusisë në vitin 1998^a.

	Shpenzimet për frymë	Vjelja e të ardhurave për frymë	Grantet e financuara federale për frymë	Transfertat e përgjithshme për frymë		
Konstante	-10.95 (-10.52)	-8.41 (9.45)	-17.23 (-5.07)	10.29 (1.38)	-14.54 (-5.42)	12.21 (2.19)
PRB për frymë	0.85 (12.21)	1.13 (18.79)	0.10 (0.44)	-0.68 (-2.21)	0.06 (0.36)	-0.75 (-3.28)
Përqindja e popullsisë nën moshën për të punuar	1.22 (5.32)	-0.52 (-2.63)	4.72 (6.27)	0.41 (0.33)	4.19 (7.06)	0.45 (0.48)
Përqindja e pensionistëve				-2.49 (-4.19)		-2.34 (-5.27)
Përqindja e fermerëve të varfër				0.17		-0.15 (0.41) (-0.50)
R2 e modifikuar	0.67	0.83	0.34	0.47	0.36	0.38

Shënim: ^aTë gjitha ndryshoret janë të shprehura në logaritme me vlerat-t në kllapa nën koeficientet e regresionit.

së, as nga llojet e tjera të granteve. Siç tregohet në kolonat më djathtas në Tabelën 2.5, shumta mjaft të larta për frymë të këtyre transfertave iu shpërndanë rajoneve me Produktin Rajonal Bruto (PRB) për frymë më të ulët, çka tregon korrigjim të pabarazisë. Megjithatë, më pak u shpërnda në rajonet me nevoja të tjera (me numër më të madh pensionistësh), çka

tregon se sistemi nuk ishte barazues, nëse merren si barometër nevojat për shpenzime. Koefficienti pozitiv i numrit të fëmijëve të moshës shkollore na tregon të kundërtën. Martinez-Vasquez dhe Boex (1999) arritën në një përfundim të përbashkët gjatë analizës së periudhës 1994-1997.

Të drejtat e shpenzimeve federale-rajonale (“normat” e shpenzimeve) dhe praktikatat e ndarjes së taksave kane efekte të konsiderueshme në drejtim të barazimit të sistemit ndërqeveritar në Federatën Ruse. I kemi hedhur një vështrim më të plotë çështjes së barazimit duke studiuar shpërndarjen e të ardhurave për frymë dhe shpenzimeve për frymë ndërmjet rajoneve sikurse vepruam më lart me Kinën. Kemi llogaritur regresionin OLS-së së rajoneve të Ruisë ku ndryshoret e varura konsistojnë në të ardhurat për frymë të vjela brenda kufijve të rajonit (përfshirë kuotat federale) dhe në shpenzimet për frymë që ka bërë qeveria rajonale dhe vendore. Ndryshoret e pavarura konsistojnë në produktin bruto për frymë dhe në përqindjen e popullsisë nën moshën për të punuar. Rezultatet e këtij regresioni paraqiten në Tabelën 2.5.

Marrëdhëniet Fiskale Rajonale-Vendore

Deri në vitet '90, në shumicën e rajoneve të Ruisë, bashkitë nuk kishin pothuajse asnjë autoritet mbi të ardhurat dhe ishin njësi shpenzuese të qeverisë së qarkut. Në vitin 1998, qeveria qendrore aplikoi “Konceptin e Reformës së Marrëdhënieve Fiskale Ndërqeveritare në Federatën Ruse”. Ai parashikonte një grup rekomandimesh lidhur me marrëdhëniet ndërmjet qarkut dhe bashkisë. Çështja kryesore ishte nëse parashikohej apo jo që marrëdhëniet rajonale-bashkiake të ishin të strukturuar si marrëdhëniet federale-rajonale. Ministria e Financave (MF), departamenti i marrëdhënieve ndërqeveritare, i botoi rekomandimet në vitin 2000. Në parim, MF rikonfirmoi se sipas Kushtetutës së Federatës Ruse dhe Kodit të Buxhetit, qeveria federale nuk mund t’u diktojë rajoneve si të ndërveprojnë me bashkitë vartëse. Është thelbësore që qeveria qendrore të kuptojë marrëdhëniet fiskale rajonale-vendore.

Qarku i Leningradit¹⁰

Autonomia zyrtare fiskale e qeverive rajonale dhe bashkiake në Leningrad është e tkurrur në një shkallë të konsiderueshme. Secili varet nga qeveria e nivelit më të lartë për përcaktimin e buxhetit të përgjithshëm të shpenzimeve. Qeveritë nën nivel qendror kanë njëfarë lirie për të përcaktuar *katëgoritë* e shpenzimeve, por pak mundësi për të përcaktuar *shumën e përgjithshme* që kanë në dispozicion për ta shpenzuar. Edhe vetë përmbajtja e shpenzimeve është pjesërisht e diktuar. Qeveritë rajonale dhe vendore janë objekt i

Tabela 2.6 Regresionet lineare të ndryshoreve të përzgjedhura fiskale kundrejt pagës mesatare dhe përqindjes së popullsisë nën moshën aktive për rajonin e Leningradit^a.

	Të ardhurat për frymë nga burimet vetjake	Të ardhurat për frymë të caktuara	Shpenzimet për frymë	Grantet e përgjithshme për frymë
Konstante	0.86 (0.42)	-4.01 (-1.34)	10.94 (3.86)	19.93 (6.99)
Paga mesatare	0.96 (4.51)	1.46 (4.64)	-0.07 (0.25)	-1.49 (-5.00)
Student për frymë	0.16 (0.25)	-0.28 (-0.30)	1.64 (1.85)	2.13 (2.39)
R2 e modifikuar	0.50	0.50	0.06	0.56
N	21	21	21	21

Shënim: ^aTë gjitha ndryshoret janë të shprehura në logaritme me vlerat-t në kllapa nën koeficientet e regresionit.

autorizimeve të rrepta (të financuara ose të pafinancuara) të qeverive të nivelit më të lartë. Këto autorizime e kufizojnë ndjeshëm autonominë fiskale, për shkak se parashikojnë subvencione specifike për grupe të ndryshme të popullsisë, ose pagesa fikse të punëtorëve apo ndërmarrjeve (Morosov, 1998, Lavrov, 1998).

Efektet neto të korigjimit të pabarazive në sistemin e Leningradit mund t'i përmbledhim në analizën më poshtë. I ballafaqojmë shpenzimet për frymë me pagën mesatare dhe numrin e studentëve për frymë. Rezultatet nuk tregojnë ndonjë lidhje domethënëse me pagën mesatare (Tabela 2.6).

SHTETET E BASHKUARA

Tradita e gjatë e decentralizimit fiskal në SHBA i ka rrënjët në Amendamentin e 10-të të Kushtetutës së SHBA-së, i cili parashikon kuadrin e gjerë të veprimtarive të qeverisë nën nivel qendror (shtetet): “Kompetencat që Kushtetuta nuk ua delegon Shteteve të Bashkuara, as nuk ua ndalon Shteteve, i mbeten përkatësisht Shteteve, ose popullit”. Në Nenin 1, Seksioni 8 deklarohet se Kongresi ka aftësinë dhe mundësinë “të paguajë Borxhet dhe të sigurojë Mbrojtjen e përbashkët dhe Mirëqenien

Tabela 2.7 Regresionet lineare të të ardhurave, shpenzimeve dhe granteve të qeverisë shtetërore dhe vendore të SHBA-së kundrejt ndryshoreve të përzgjedhura në vitin 1997^a

	Shpenzimet për frymë	Të ardhurat nga burimet vetjake për frymë	Grantet për frymë
Konstante	6.98 (4.12)	6.33 (4.13)	10.98 (3.10)
Të ardhurat personale për frymë	0.661 (4.56)	0.872 (6.69)	-0.256 (0.85)
Dendësia e popullsisë	-0.021 (1.15)	-0.032 (1.95)	-0.049 (1.27)
Përqindja e fëmijëve të moshës shkollore	-0.085 (0.30)	-0.147 (0.57)	-0.608 (1.02)
R ² e modifikuar	0.33	0.52	0.07

Shënim: ^aN=49, Alaska dhe Washington DC janë përjashtuar. Të gjitha ndryshoret janë të shprehura në logaritme me vlerat-t në kllapa nën koeficientet e regresionit.

e përgjithshme të Shteteve të Bashkuara”. Thirrja që qeveria federale të sigurojë mirëqenien e përgjithshme të popullit i hapi derën përfshirjes së drejtpërdrejtë të qeverisë federale në këtë fushë (Rosen, 1999).

Rezultatet e regresionit paraqitur në Tabelën 2.7 tregojnë se të ardhurat nga burimet vetjake dhe shpenzimet e qeverisë shtetërore dhe vendore janë në raport pozitiv me të ardhurat personale për frymë. Qeveritë shtetërore dhe vendore me të ardhura personale për frymë më të larta gjenerojnë më shumë të ardhura personale nga burimet vetjake për frymë dhe shpenzojnë më shumë për frymë sesa ato me nivel më të ulët të të ardhurave personale për frymë. Asnjë prej ndryshoreve të kontrolluara nuk e ndikon ndjeshëm nivelin e shpenzimeve. Krahasimi i ekuacioneve të të ardhurave dhe shpenzimeve e mbështet hipotezën se qeveria federale bën njëfarë barazimi ndërmjet shpenzimeve të qeverisë shtetërore dhe vendore. Megjithatë,

Tabela 2.8 Regresionet lineare të të ardhurave dhe shpenzimeve kundrejt ndryshoreve të përzgjedhura social-ekonomike për shtetin e Xhorxhias dhe Nju-Jorkut sipas konteëve, 1997^a

	Xhorxhia				Nju-Jork			
	Shpenzimet për frymë	Të ardhurat nga burimet vetjake për frymë	Grantet shtetërore për frymë	Shpenzimet për frymë	Të ardhurat nga burimet vetjake për frymë	Grantet shtetërore për frymë	Shpenzimet për frymë	Grantet shtetërore për frymë
Konstante	-6.55 (3.42)	-10.89 (3.77)	0.222 (0.16)	-3.922 (2.47)	-11.497 (5.84)		11.255 (6.96)	
Të ardhurat personale për frymë	0.836 (4.02)	1.169 (3.73)	0.127 (0.83)	0.524 (3.09)	1.246 (5.94)		-1.150 (6.68)	
Dendësia e popullsisë	0.067 (2.33)	0.111 (2.54)	0.004 (0.21)	-0.023 (0.84)	-0.076 (2.24)		0.116 (4.16)	
Përqindja e fëmijëve të moshës shkollore	0.723 (2.85)	0.531 (1.39)	1.014 (5.47)	-0.049 (0.35)	-0.125 (0.72)		0.081 (0.57)	
Ndryshorja e përshtatur e qytetit metropol	-0.307 (4.59)	-0.360 (3.57)	-0.200 (4.10)	-0.406 (0.85)	-0.058 (0.87)		-0.017 (0.32)	
R2 e modifikuar	0.18	0.17	0.26	0.17	0.45		0.45	

Shënim: ^aNumri i vëzhgimeve për Xhorxhian = 158, për Nju-Jorkun = 57. Të gjitha ndryshoret janë të shprehura në logaritme me vlerat-t në kllapa nën koeficientet e regresionit.

shtetet e pasura shpenzojnë më shumë se të varfrat, por përparësia e tyre e shpenzimeve nuk është në përpjesëtim me përparësinë e të ardhurave nga burimet vetjake. Rritja e të ardhurave personale me 10 për qind shoqërohet me rritjen e të ardhurave nga burimet vetjake me 8.7 për qind, por me një rritje prej vetëm 6.6 për qind të shpenzimeve. Sistemi i granteve shkakton një lëkundje të barazimit prej 2.1 për qind.

Marrëdhëniet Fiskale ndërmjet Qeverive Shtetërore dhe Vendore

Aktualisht, qeveritë shtetërore në SHBA veprojnë të pavarura nga qeveria federale. Ndryshe nga rasti i Kinës dhe i Rusisë, qeveritë shtetërore në SHBA e përpilojnë buxhetin me shumë pak mbikëqyrje të drejtpërdrejtë nga qeveria federale dhe përcaktojnë sasinë e përgjithshme të buxhetit. Shtetet nga ana e tyre zbatojnë kufizimet e tyre ndaj qeverive vendore. Disa shtete u japin shumë autonomi qeverive të tyre vendore, ndërsa disa ushtrojnë kontroll të konsiderueshëm mbi të ardhurat vendore dhe mbi nivelin e shpenzimeve. Por, si në rastin e Kinës dhe të Rusisë qeveritë shtetërore në SHBA nuk i qasen njësoj korrigjimit të pabarazive.

PËRFUNDIME:

- A e realizojnë qeveritë qendrore barazimin gjatë shpërndarjes së transfertave ndërqeveritare?
- Qeveritë rajonale i devijojnë apo i mbështetin politikat e barazimit të ndërmarra prej qeverive qendrore?
- A ka njëtrajtshmëri në politikat e barazimit të qeverive rajonale brenda shtetit?

Përgjigja e pyetjes së parë është se të tria vendet e këtij kampioni, Kina, Rusia dhe SHBA, zbatojnë barazimin fiskal. Pikëprerja e lakores së elasticitetit së të ardhurave personale me të ardhurat nga burimet vetjake rezulton më e madhe se pikëprerja e të ardhurave personale me shpenzimet, në pothuajse të njëjtën shifër në të tria vendet (rreth 0.25). Nëse një rajon apo shtet ka një rritje të të ardhurave personale për frymë me 10 për qind në cilindo prej këtyre vendeve, ai mund të presë mesatarisht që rritja të ardhurave të zvogëlohet me 2.5 për qind.

Përgjigja e pyetjes së dytë është se politikat e barazimit të qeverisë rajonale janë më të forta se politikat qendrore të barazimit në të tria vendet. Në Kinë, të dyja provincat e studiuara ndërmarrin një program të barazimit fiskal më të fortë se ai që ndërmerr qeveria qendrore. Në Rusi, e njëjta gjë është e vërtetë vetëm për njërin prej rajoneve të studiuara. Në SHBA është e vërtetë për të dyja shtetet e studiuara.

Për sa i përket pyetjes së tretë, shembulli ynë nuk mjafton për të formuluar një përgjigje gjithëpërfshirëse. Megjithatë, mund të vërejmë se programi i korigjimit të pabarazive në të ardhurat personale në shtetin (më të varfër) e Xhorxhias nuk është aq i fortë, sa në shtetin më të pasur të Nju-Jorkut. Në Kinë, programi në Provincën më të varfër Sichuan është më pak barazues se ai në Provincën më të pasur Jiangsu. Nga këto nxirret një hipotezë paraprake se zbatimi i politikave të barazimit nxitet më shumë nga pabarazitë e të ardhurave personale në shtetet e pasura, sesa nga niveli mesatar i të ardhurave personale.

Cili është roli i politikave në këtë mes? Supozojmë se niveli i mesëm ka nevoja të ndryshme nga ato të qendrës dhe se qeveria qendrore i ka mjetet për të monitoruar veprimet fiskale të provincave apo shteteve të saj. Çfarë masash duhen marrë?

Përgjigja është: kjo varet se në ç'shikallë qeveria ka përqafuar decentralizimin fiskal si strategjinë e përshtatshme ekonomike për vendin. Nëse e ka marrë këtë vendim, atëherë përgjigjja është: t'u japë qeverive nën nivel qendror më shumë kompetenca në vendimmarrjen fiskale dhe t'i lejojë ato të "bëjnë si e mendojnë më mirë", por me kusht që t'u nënshtrohen vetëm kufizimeve të jashtme. Mbështetur në këto rezultate, pritet më shumë dhe jo më pak barazim, por ky kampion është shumë i vogël për të nxjerrë një përfundim të tillë.

Në rast se qeveria qendrore nuk e ka përqafuar plotësisht decentralizimin, sikurse mund të jetë rasti i një ekonomie në zhvillim me pabarazi të mëdha ndërmjet të ardhurave personale në rajon, me ekonomi të paqëndrueshme dhe me një infrastrukturë bazë të papërfunduar, atëherë duhet ndryshuar strategjia. Në këtë rast, sektorit qeveritar rajonal duhet t'i kontrollohen të drejtat për shpenzime, kushtet e granteve, formulat e detyrueshme të kalimeve financiare dhe kufizimet e kompetencave të vendosjes së taksave dhe të marrjes së huave. Rezultatet tona tregojnë se kjo strategji mund të çojë në më pak barazim.

Çështja e rolit të nivelit të mesëm dhe reagimit të qeverive vendore është e rëndësishme. Por për këto çështje janë bërë shumë pak kërkime dhe diskutimi i tyre vetëm sapo ka filluar të merret në shqyrtim në diskutimet e politikave të decentralizimit. Kjo është një zonë e gatitur për mendime të reja dhe kërkime në politika.

SHËNIME

- * Departamenti i Ekonomisë, Shkolla e të Rinjve Andrew për Studime Politike, Universiteti Shtetëror i Xhorxhias.
- 1 Për recensa, shihni Bahl (1999), Bird dhe Vaillancourt (1998), Tanzi (1996), Bird et al. (1995), McLure (1996), Ter-Minassian (1997), Litvak et al. (1998) dhe Bankën Ndëramerikane të Zhvillimit (1994).
 - 2 Ka disa përjashtime të rëndësishme nga kjo, veçanërisht punimi në vazhdimësi i Wong (1996), dhe Wong et al., (1995) mbi marrëdhëniet fiskale ndërmjet nivelit provincial dhe vendor. Gjithashtu, shihni Bahl (1999) punimin mbi Kinën, Bahl et al. (1999) dhe Bahl dhe Wallace (1994) punimin mbi Rusinë dhe Horva'th (2000).
 - 3 Janë të shumta argumentet se grantet për qëllime të përgjithshme mund të shkurajojnë përpjekjen për vjeljen e taksave në nivel vendor, për shembull Wetzel dhe Papp (1999) për Hungarinë dhe OECD (1998) për Gjermaninë. Por, sikurse vëren Bird (2000) nuk ka asnjë përfundim të përbashkët nga punimet krahasuese që të mbështetë praninë e efektit të rënies së vjeljes së taksave na transfertat ndërqeveritare.
 - 4 Kjo pjesë mbështet fuqishëm në Bahl (1999).
 - 5 Kina ka nivelin qendror, provincial dhe vendor të qeverisë. Më parë, ekzistonte niveli i prefekturës ndërmjet qeverisë provinciale dhe vendore. Kohët e fundit, prefekturat kanë filluar të quhen “qytete” në disa provinca, janë rrëzuar në disa të tjera, dhe ende vazhdojnë të ekzistojnë në zona. Qeverisja vendore përbëhet prej qyteteve, kontéve urbane të varura nga qytetet, kontéve rurale, qytezave dhe komunave (shih Bahl 1999, faqe 139).
 - 6 Për versionin më të hershëm të së njëjtës qasjeje të vlerësimit të marrëdhënieve mes qeverisë rajonale dhe vendore, shih Bahl dhe Walich (1992).
 - 7 Është gjithnjë çështja e standardeve kundrejt të cilave matet barazimi. Në rastin e Kinës, përdorim nivelin e të ardhurave personale për frymë si barometër dhe nuk përdorim masat e nevojës së shpenzimeve. Në rastet e Ruisë dhe SHBA-së që paraqiten më poshtë, të dhënat e disponueshme na lejojnë të përdorim tjetër vlerësim bazë për matjen e barazimit.
 - 8 Të ardhurat në këtë rast nuk përfshijnë grantet nga provinca.
 - 9 Për përshkrimin e kompetencave dhe funksioneve të qeverisë rajonale dhe vendore në Rusi, shihni Kurlyandskaya (2001).
 - 10 Kjo pjesë mbështet fuqishëm në Bahl et al. (1999).
 - 11 Kur vendndodhja e metropolit u hoq si ndryshore e pavarur, të ardhurat personale për frymë nuk fitonin vlerë.

REFERENCA

- Alm, James, Robert Aten and Roy Bahl (2001), ‘ Can Indonesia decentralize successfully? Plans, problems and prospects’, *Bulletin of Indonesian Economic Studies* , **37** (1):83-102.
- Bahl, Roy W. (1999), *Fiscal Policy in China: Taxation and Intergovernmental Fiscal Relations*, San Francisco, CA: 1990 Institute and University of Michigan Press.
- Bahl, Roy W., Galina Kurlyndskaya , John Mikesell, Sally Wallace , Natalia Golovanova , Dmitry Shishkin, Andre Timofeev, Alexander Derugin, Yelena Nikolayenko, Inna Verbina and Natasa Minkova (1999), ‘ Intergovernmental fiscal relations in Leningrad region’, Atlanta GA.: International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Bahl, Roy W. and Johannes F.Linn (1992) , *Urban Public Finance in Developing Countries*, New York: Oxford University Press.
- Bahl, Roy W. and Sally Wallace (1994), ‘Revenue sharing in Russia’, *Environment and Planning C: Government and Policy* , August , pp. 293-308
- Bahl, Roy W. and Christine Wallich (1992), ‘ *Intergovernmental fiscal relations in China* ’, Country Economics Department Working Paper #863, Washington, DC: World Bank.
- Bird, Richard M. (2000), *Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America*, Washington, DC: World Bank.
- Bird, Richard M. , Robert D.Ebel and Christine I.Walich (eds) (1995), *Decentralization of the Socialist State. A Regional and Sectoral Study*, Washington, DC: World Bank.
- Bird, Richard M. and Francois Vaillancourt (1998) , ‘ *Fiscal decentralization in developing countries: an overview*’, in Richard M. Bird , and Francois Vaillancourt (eds), *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, New York: Cambridge University Press.
- Horva'th , Tama's M.(ed) (2000), ‘ Decentralization: experiments and reforms: local governments in Central and Eastern Europe’, in *Local Government and Public Service Reform Initiative*, Budapest: Open Society Institute (LGI Books).
- Inter – American Development Bank (1994), *Economic and Social Progress in Latin America: 1944 Report: Special Section: Fiscal Decentralization*, Washington DC : Inter – American Development Bank.
- IMF (International Monetary Fund) (Various years) , *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington, DC: IMF.
- Kurlyandaskaya, Galina (2001), ‘Budgetary pluralism of Russian

- authorities', Discussion Paper #17. Moscow: Open Society Institute.
- Lavrov, Alexi (1998), ' Intergovernmental fiscal relations in Russia: an agenda for reforms', Moscow: Presidential Administration.
- Litvack, Jennie, Junaid Ahmad and Richard Bird (1998) , *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, A sector Studies Series, Washington, DC : World Bank.
- Martinez – Vazquez, Jorge and F.Jameson Boex (1999), ' Fiscal decentralization in the Russian Federation during the transition', Working Paper #99 – 3, Atlanta, GA: International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- McLure, Charles E.,Jr. (1996), ' The sharing of taxes on natural resources and the future of the Russian Federation', in Christine I. Wallich (ed.) , *Russia and the Challenge of Fiscal Federalism*, Washington DC: World Bank.
- Oates, Wallace E. (1972), *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich. OECD (1998), Economic Survey: 1997 – 1998, Germany, Paris: OECD.
- Rosen, Harvey S. (1999) , *Public Finance*, New York: Irvin – McGraw –Hill.
- Smoke, Paul, Roy Bahl, Andrew Reschovsky, Larry Schroeder and Peter Vaz (2001), Reforming South African local government finances', North Carolina: Research Triangle Institute.
- Tanzi, Vito (1996) , Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomics aspects, ' in Michael Bruno and Boris Pleskovic (eds) , *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Washington DC: World Bank.
- Ter – Minassian, Teresa (ed.) (1997), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington DC: International Monetary Fund.
- Wetzel, Deborah and Anita Papp (1999), Intergovernmental finance in Hungary', Mimeograph , Washington DC: World Bank.
- Wong, Christine, (1996), Overview of issues in local public finance in the PRC', in Christine Wong (ed.), *Financing Local Government in the People's Republic of China*, Chapter #1, Hong Kong: Oxford University Press.
- Wong, Christine , Christopher Heady and Wing T.Woo (1995), *Fiscal Management and Economic Reform in the Peoples Republic of China*, Tokyo: Asian Development Bank.

3. Sfidat e decentralizimit fiskal në ekonominë në zhvillim dhe ato në tranzicion: një perspektivë aziatike

M. Govinda Rao*

HYRJE

Një numër vendesh, vitet e fundit kanë bërë përpjekje të konsiderueshme për të decentralizuar sistemin e tyre fiskal për një mori arsyesh. Arsyet përfshijnë decentralizimin e politikës, mbërritjen e sistemit shumëpartiak, kalimin nga ekonomia e planifikuar në ekonominë e tregut dhe nevojën për rregullimin e identiteteve të ndryshme etnike, gjuhësore dhe fetare (Litvack *et al.*, 1998). Prirja decentralizuese është vërejtur si në vendet me përbërje federale, ashtu edhe në sistemet unitare; ajo përfshin vende me ideologji të ndryshme dhe nivele të ndryshme zhvillimi.

Hartimi dhe zbatimi i politikave dhe i institucioneve për të përshpejtuar zhvillimin dhe për të përmbushur kërkesat e tranzicionit drejt një ekonomie tregu, janë sfidat kryesore me të cilat përballen ekonominë në zhvillim dhe ato në tranzicion. Këto detyra mund të kryhen më së miri duke përshtatur sisteme që përdorin financat në nivele poshtë atij kombëtar. Një ndihmesë të madhe për financat ndërqeveritare në ekonominë në zhvillim dhe ato në tranzicion ka dhënë prof. Bird.¹ Duke vijuar këtë traditë, ky kapitull përipiqet të lidhë parimet universale me zbatimet lokale në kontekstin e ekonomive aziatike në zhvillim dhe në tranzicion.

Kapitulli identifikon një numër sfidash të rëndësishme të ndeshura në ngritjen e sistemeve efikase të financave ndërqeveritare në tri vende aziatike në zhvillim. Së pari, kryerja e tranzicionit nga një ekonomi e planifikuar në ekonominë e tregut, përcaktimi i të drejtave të pronësisë, ngritja e një sistemi ligjor dhe e rregulloreve për të siguruar konkurrencë efikase për krijimin dhe forcimin e institucioneve të decentralizuara të qeverisjes. Së dyti, roli i ndryshuar i shtetit e rrit rëndësinë relative të sistemeve fiskale nën shkallën kombëtare dhe shtrirja e decentralizimit fiskal deri në

nivelin më të poshtëm është sfidë vërtet e madhe. Së treti, decentralizimi efikas fiskal kërkon që qeverive t'u jepet një pushtet i konsiderueshëm nën nivelin kombëtar (Bahl, 1999). Kjo është e nevojshme për krijimin e lidhjes mes vendimeve për të ardhurat dhe për shpenzimet. Së katërti, kalimi në ekonominë e tregut kërkon kalibrimin e një politike efikase taksash për të zëvendësuar të ardhurat nga ndërmarrjet publike me taksat. Po ashtu, është e nevojshme heqja e kontrollit mbi çmimin dhe sasinë. Kjo kërkon reforma në sistemin buxhetor për t'i bërë sa më gjithëpërfshirëse dhe për të përfshirë aty të gjitha zërat e buxhetit shtesë dhe zërat që nuk përfshihen në buxhet. Së pesti, është e nevojshme të ngrihet një sistem racional funksionesh dhe transferimesh, një kuadër i drejtë ligjor dhe rregullator për t'i zbatuar, dhe institucione për të vënë në zbatim gjithë sistemin. Së fundi, po aq i rëndësishëm është edhe zhvillimi i aftësive të institucioneve të nën nivelin kombëtar.

Brenda kësaj strukture të gjerë, çështjet me të cilat përballen vendet e veçanta, ndryshojnë gjerësisht. Dallimet kanë të bëjnë me larminë ekonomike, shoqërore dhe politike, me historinë dhe traditat e vendeve të ndryshme, me shtrirjen e depërtimit të tregut dhe fuqinë e sistemit decentralizues dhe të institucioneve. Prandaj, një qasje e njëjtë për trajtimin e këtyre sfidave, do të ishte e papërshtatshme. Megjithatë, krahasimi i përvojave decentralizuese do të ishte i dobishëm për të kuptuar sfidat dhe shqyrtimin e qasjeve të zbatueshme.

DECENTRALIZIMI FISKAL NË KINË, INDI DHE VIETNAM

Ekzistojnë arsye të rëndësishme për t'u përqendruar te përvojat decentralizuese në Kinë, Indi dhe Vietnam. Ka krahasime dhe kontraste midis prirjeve, politikave dhe institucioneve decentralizuese fiskale në të tria ekonomitë. Që të tria vendet kanë nisur reforma drejt arritjes së zhvillimit të mbështetur te tregu, kanë ndërmarrë politika dhe kanë ngritur institucione të decentralizuara fiskale për të krijuar një mjedis miqësor ndaj tregut.

Tri vendet paraqesin forma të ndryshme decentralizimi, kurse përvojat e tyre të ndryshme janë të dobishme për të identifikuar sfidat e decentralizimit fiskal gjatë procesit të tranzicionit. Kina është një shtet i madh unik, por me sistem të fortë qeverisjeje lokale. Megjithëse pushteti i taksave është vendosur kryesisht në qendër, qeveritë vendore kanë kontroll të konsiderueshëm mbi burimet fiskale. Kina ka traditë decentralizimi nën nivelin provincial falë ndërveprimit të ngushtë qeveri-ndërmarrje në nivel qyteti dhe komune. India, nga ana tjetër, është një njësi politike demokratike

federale, por decentralizimi fiskal shtrihet vetëm deri në nivel shtetesh. Sfida këtu është ajo e shtrirjes së decentralizimit fiskal nën nivelin e shtetit. Vietnami, ndryshe nga këto, është një vend unik në tranzicion me qeverisje vendore të cilat kanë pak pushtet mbi taksat; decentralizimi i tij mund të karakterizohet si “dekoncentrim” ku qeveritë nën nivelin kombëtar janë thjesht agjenci të qeverisë qendrore.

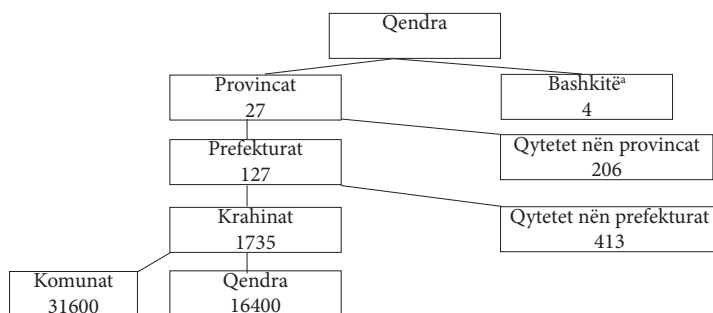
Një prirje e rëndësishme e përbashkët e vërejtur në të tria vendet gjatë viteve 1990, është nisma e fortë e ndërmarrë vitet e fundit për sistematizimin e sistemeve fiskale. Në rastin e Kinës, reformat fiskale që u futën në 1994, u munduan të ricentralizonin mbledhjen e taksave dhe të reformonin sistemin e ndarjes së taksave. Megjithatë, këto reforma taksash dhe financash ndërqeveritare nuk u shoqëruan me ndryshimet përkatëse në sistemet buxhetore. Reformat në formulimin e buxhetit, zbatimin dhe kontrollin janë futur vetëm kohët e fundit dhe janë në faza të ndryshme zbatimi nga qeveri të ndryshme vendore. India është përpjekur të zhvillojë një sistem federal me tri nivele dhe të forcojë nivelin e tretë përmes mendimeve kushtetuese dhe nismave të tjera institucionale e politike që nga 1992-shi. Megjithatë, pjesa më e madhe e decentralizimit nën nivel shtetëror ndjek një nismë qendrore, megjithëse ka disa pritje në shtete të ndryshme si në Karnataka, Kerala dhe Madia Pradesh. Procesi i reformës së qeverisjes lokale ende vijon në Indi. Ngjashëm me të, Vietnami ka zbatuar një ligj të ri buxhetor në 1997-ën për ta vendosur decentralizimin fiskal mbi baza më sistematike. Pavarësisht kësaj, ende mbetet shumë për t’u bërë për arritjen e decentralizimit nga gjendja e tanishme e dekoncentrimit.

Analiza e përvojave të fundit nga këto tri vende është e dobishme për të kuptuar pikat e forta e të dobëta të tyre dhe për të përpunuar strategji mbi problemet e tranzicionit në decentralizimin fiskal. Më poshtë janë përmbledhur tiparet më të spikatura të sistemeve decentralizuese në të tria vendet.

Kina

Kina është një vend i madh që po kryen kalimin nga planifikimi i llojit sovjetik në zhvillimin e mbështetur te tregu. Pavarësisht se mbetet unitare si strukturë, sistemi fiskal i Kinës është mjaft i decentralizuar me pesë nivele hierarkike buxhetore: qendrorja, provinca, prefektura, qyteti dhe komuna. Numri i njësive të qeverive vendore është më tepër se 50 000 (Figura 3.1). Këto përfshijnë: 31 provincat 2, 333 prefekturat, 2148 qytete dhe 48 697 komuna. Megjithëse qeveritë nën nivelin kombëtar nuk kanë pushtet për përcaktimin e burimeve dhe vlerave të taksave, kanë elasticitet të konsiderueshëm për sa u përket vendimeve për shpenzimet. Gati 70 për qind e shpenzimeve kryhen në nivelet nën atë kombëtar. Rregullimet fiskale

kanë ndryshuar me kalimin e viteve në varësi të sistemit të kontratave fiskale. Kjo jo vetëm që ka sjellë rënie të të ardhurave për qeverinë, por ka ulur edhe aftësinë e qeverisë qendrore për të kryer stabilizimin makroekonomik dhe rishpërndarjen. Veç kësaj, sistemi nxit përdorimin e fondeve shtesë të buxhetit dhe të atyre që nuk përfshihen në buxhet me rrjedhoja të pafavorshme për përgjegjshmërinë (Banka Botërore, 2000). Një paketë gjithëpërfshirëse reformash u vu në jetë më 1994-ën për të ndaluar rënien e të ardhurave dhe për të rivendosur kontrollin qendror mbi mjetet fiskale. Këto reforma drejtoheshin edhe nga përcaktimi i përgjegjësisive fiskale, për të ndarë sistemet fiskale qendrore dhe lokale dhe për të siguruar një kontroll më të mirë makroekonomik në nivelin qendror. Megjithatë, reformat duhet të trajtojnë ende shumë çështje, veçanërisht ato që lidhen me qartësinë e caktimit të shpenzimeve dhe me reformat në procesin buxhetor në nivelet e decentralizuara.



Shënime:

^a Pekin, Tianzhing, Shanghai, Çongqing

^b Nën qytete në të gjitha nivelet

Burimi: Banka Botërore (2000)

Figura 3.1 Nivelet e qeverisjes në Kinë

Sistemi financiar ndërqeveritar para reformave

Sistemi i financave ndërqeveritare në Kinë ka kaluar nëpër disa faza deri sa u vendos paketa gjithëpërfshirëse e reformave në vitin 1994. Ka pasur të paktën tri arsye të rëndësishme për futjen e këtyre reformave. Së pari, duhej penguar rënia sekulare fiskale në “dy raportet”: në raportin e të ardhurave të qeverisë ndaj PKB-së dhe në pjesën e qeverisë qendrore ndaj shpenzimeve të përgjithshme. Raporti i të ardhurave ndaj PKB-së ra nga

35 për qind në 1978-ën në 12 për qind në 1996-ën. Po ashtu, raporti i shpenzimeve të qendrës ra nga 51 për qind në 1979-ën në 27 për qind në 1994-ën (Banka Botërore, 2000; Wong, 2000). Kufizimet në sistemin e kontratës fiskale kanë qenë një faktor i rëndësishëm ndikues drejt këtij përfundimi. Sistemi nxiste edhe ofrimin e shërbimeve publike, sidomos në nivelet nënkombëtare jashtë disiplinës buxhetore përmes llojeve të ndryshme të tarifave dhe kontributeve. Një faktor tjetër ndikues ishte nxitja e një konkurrence më të fortë me anë të reformave të mbështetura te tregu dhe me anë të zvogëlimit të fitimeve të ndërmarrjeve publike. Ndërkohë që kontributi i të ardhurave nga ndërmarrjet publike binte në mënyrë të vazhdueshme, sistemi i taksave nuk po ndryshonte aq shpejt, sa të shfrytëzonte shtrirjen e bazës së taksës që rridhte nga mirëqenia ekonomike.

Së dyti, në zhvillimin e sistemit të taksave, shtylla kryesore ishte taksa mbi xhiron e llojit vertikal. Kjo u zëvendësua nga një taksë e vlerës së shtuar me bazë tek origjina. Kjo krijoi një burim të padukshëm transferimesh në termat e eksportit ndër-rajonal të taksës. Këto transfertat të padukshme prireshin të ishin regresive dhe pengonin rritjen e transfertave ndërqeveritare edhe kur këto ishin progresive.³ Përsëri, meqë rregullimet për ndarjen e taksave mbështeten nga prejardhja e tyre, kjo kontribuonte edhe më tej në regresivitet.

Së treti, sistemi ndërqeveritar i transfertave pati vështirësi serioze. Qeveria qendrore përcaktoi të gjitha bazat e taksës dhe nivelet e taksave, por taksat mblidheshin nga administrata lokale e taksave, e cila i ridërgonte ato në drejtimin lart sipas marrëveshjeve të negociuara. Kjo siguronte të ardhura të pavarura për qeveritë vendore, por kishte edhe njëfarë nxitjeje për to që ta shmangnin dërgimin e taksave lart nëpërmjet një vargu mënyrash (Ma Jun, 1995; Wong, 1996). Mekanizmat e ndryshme të shpërndarjes që u futën në sistemin e kontratave fiskale më 1988-ën, shërbyen vetëm për të rritur pushtetin e provincave më të begata dhe pakësoi pjesën qendrore në të ardhurat.

Rrjedhojat kryesore të kësaj gjendjeje të shpjeguar më sipër mund të përmbliidhen. Së pari, qendra e humbi aftësinë për ta kryer me efikasitet rishpërndarjen dhe funksionet stabilizuese. Së dyti, qeveritë vendore në përgjithësi kishin një masë të mirë autonomie si për vendimet mbi të ardhurat ashtu edhe mbi shpenzimet, ndryshe nga sistemet e tjera të “dekoncentruara”⁴, sepse mbledhja e të ardhurave nga administrata lokale e taksave do të thoshte se ajo mund të kontrollonte nivelin e efikas të taksave dhe rrjedhjen e fondeve drejt qendrës. Pjesa në rënie e të ardhurave qendrore dhe bllokimi i së drejtës për të bërë shpenzime i lejonte qendrës t’i dërgonte përgjegjësitë për shpenzimet drejt niveleve më të ulëta. Sistemi përmes të cilit qeveritë vendore mblidhnin taksat dhe i dërgonin ato drejt

niveleve më të larta, së bashku me mekanizmin e shpërndarjes së taksave të mbështetur në sistemin e kontratave fiskale, krijoi pabarazi domethënëse në shpërndarjen e burimeve mes qeverive vendore. Lokalitetet më të pasura mund të përdornin edhe burime që nuk përfshiheshin në buxhet për të ofruar shërbime më të mira publike. Kjo solli pabarazi në qasjen ndaj shërbimeve publike dhe, çka është më e rëndësishmja, rrudhi aftësinë e ushtrimit të kontrollit makroekonomik. Meqë një pjesë e rritjes së shpenzimeve kryhej jashtë disiplinës buxhetore, sistemi nxiste një ulje të përgjegjshmërisë. Fondet jashtëbuxhetore vlerësoheshin në 8-10 për qind të PKB-së në vitin 1995 (Banka Botërore, 2000).

Sistemi fiskal ndërqeveritar pas reformës fiskale (1994)

Reformat që u kryen në sistemin fiskal në 1994-ën, synonin ndaljen e rënies fiskale për të cilën u fol më lart, bërjen më gjithëpërfshirës të sistemit buxhetor, eliminimin e shtrembërimeve në sistemin e taksave dhe rishikimin e marrëveshjeve fiskale ndërqeveritare. Masat e rëndësishme të ndërmarra në 1994-ën kishin të bënim me: (i) reformat në sistemin e taksave përfshi futjen e taksës së vlerës së shtuar; (ii) ricaktimin e taksave mes qeverive qendrore dhe vendore në mënyrë që ato të kishin “të ardhura të fiksuara nga qendra”, “të ardhura të fiksuara lokalisht” dhe të ardhura të ndara nga TVSH-ja mes qeverive qendrore dhe vendore në raportin (75:25); (iii) ngritjen e administratave të ndara për taksat për qeveritë qendrore dhe vendore; dhe (iv) me caktimin e skemave të dallueshme për transfertat për të kundërshtuar ndikimin çekuilibruës të sistemit të ndarjes së taksave të mbështetur në parimin e prejardhjes.

Një tipar i rëndësishëm i reformës në sistemin e ndarjes së taksave ishte sistemi i ri i caktimit të të ardhurave. “Të ardhurat e fiksuara nga qendra” konsistojnë në tarifata doganore, taksat e të ardhurave nga ndërmarrjet qendrore, taksa e vlerës së shtuar (TVSH), taksat e doganës dhe e të ardhurave të mbledhura nga ndërmarrjet qendrore, bankat, ndërmarrjet financiare jobankare, hekurudhat, taksat e burimeve për nxjerrjen e naftës në det, taksat e bizneseve dhe taksat e mirëmbajtjes urbane dhe ndërtimit për hekurudhat, si dhe përfitimet nga dërgesat e parave. “Të ardhurat e fiksuara lokalisht” përbëhen nga taksat e biznesit përfshi ato të caktuara nga qendra, taksat e të ardhurave dhe përfitimet nga remitancat e ndërmarrjeve lokale, taksat e përdorimit të tokës urbane, taksat e të ardhurave vetjake, taksa e fiksuar e asetëve të orientuara nga investimet, taksa e ndërtimit dhe mirëmbajtjes urbane, taksat nga pasuritë e paluajtshme, taksa e përdorimit të automjeteve, taksa e pullave, taksa e therjes së kafshëve, taksat bujqësore, taksa e titullit, taksat nga trashëgimia dhe dhurimi, taksa e përfitimeve të kapitaleve mbi tokën, të ardhurat nga shitja e tokës shtetërore dhe taksat burimore mbi burimet e bazuara te toka.

Sistemi i transferimit përbëhet nga taksat e përbashkëta dhe nga grantet e rezervuara nga qendra. Taksat e përbashkëta përbëhen nga TVSH-ja dhe nga taksa e re e tregtimit të fondeve. Qeveritë qendrore dhe vendore e ndajnë TVSH-në në raportin 75:25. Të ardhurat nga taksa e tregtisë së fondeve ndahen në mënyrë të barabartë mes qeverive qendrore dhe vendore. Megjithëse pjesa e të ardhurave në PKB ka mbetur përgjithësisht e njëjta në gati 12-13 për qind, pjesa që i shkon qeverisë qendrore, është rritur nga më pak se 30 për qind në vitin 1993 në mbi 50 për qind në 1999-ën. Kështu, ricentralizimi i të ardhurave solli nevojën që qeveria qendrore të garantonte çdo provincë se të ardhurat në 1994-ën do të ishin së paku të barabarta me të ardhurat bazë të vitit 1993. Kështu, qeveria qendrore duhet të krijonte grante të barabarta me diferencën mes të ardhurave të mbajtura nga provincat në 1993 me të ardhurat që iu shtuan atyre sipas rregullave të reja. Pjesa e rritjes së të ardhurave po ashtu u modifikua për të transferuar 30 për qind të rritjes në të ardhurat qendrore nga TVSH-ja dhe taksat e konsumit. Veç kësaj, qeveria qendrore u zotua të jepte kuota subvencionesh për rajonet e varfra dhe të vogla dhe të ofronte grante të veçanta për qëllime të caktuara.

Rregullat e ndarjes së të ardhurave në nivelin nënprovincial

Sipas Ligjit për Buxhetin Organik që zbatohet në këtë vend që nga janari 1995, qeveria e nivelit më të lartë ka liri veprimi për të caktuar të drejtën e vendosjes së taksave për nivelin që gjendet menjëherë poshtë saj. Sistemi i ndarjes së të ardhurave është i dyanshëm dhe për pesë nivelet e qeverisjes ka katër shtresa rregullimi (Wong, 1996). Rregullimet qendrore-provinciale nuk i prekin rregullat nën nivelin e provincës. Megjithëse nuk ka udhërrëfyes qendror mbi modelin e transferimit të burimeve që mund të kryejnë provincat dhe as udhërrëfyes të provincave për sistemin e transferimeve në qeveritë vendore poshtë tyre, rregulloret për ndarjen e të ardhurave në nivelin nënprovincial ngjasojnë së tepërmi me sistemin e ndarjes së të ardhurave qendër-provincë.

Përfundimi është shtrirja e decentralizimit në të gjitha nivelet buxhetore, megjithëse në disa provinca, komunat përdoren thjesht si agjenci zbatuese. Kështu, në 1999-ën, edhe në një provincë të varfër siç është ajo Gansu, mes qeverive të nivelin nënprovincial, fshatrat morën pjesën më të madhe të të ardhurave (34 për qind). Pjesa e të ardhurave që u shtohet niveleve të fshatrave e komunave, përbënte 47 për qind të të ardhurave të përgjithshme të nivelin nënprovincial.

Siç u përmend më lart, rregullat për të ardhurat e nivelit nënprovincial janë të ngjashme me rregullat e ndarjes së të ardhurave qendër-provincë. Ngjashmëria në rregullat e ndarjes së të ardhurave në nivelin nënprovincial sjell edhe që barazimi nënprovincial ta përforcojë skemën

e barazisë qendër-provincë. Bahl dhe Wallace (2001) tregojnë se në Kinë barazimi ndërprovincial i arritur nga provincat përputhet me barazimin ndërprovincial të arritur nga transfertat qendrore.

Transfertat ndërqeveritare: çështjet kryesore

Pavarësisht reformave domethënëse në sistemin ndërqeveritar të transfertave, ai vazhdon të mbetet i ndërlikuar dhe jotransparent. Centralizimi i pushtetit të taksave kërkon që provincat të mos fitojnë nga rritja e bazës “së humbur” të taksës. Për ta bërë paketën më të pranueshme për provincat, u desh të futej një sistem i uljes së taksave për të rritur normën e të ardhurave nga TVSH-ja dhe taksat e konsumit për provincat. Në një kohë kur secili nivel zbaton lloje të ndryshme remitancash si në drejtimin poshtë ashtu edhe në atë lart, sistemi mund të karakterizohet si “hierarki matrioshkash” (Wong 2000).

Reformat e 1994-ës lanë shumë çështje pa trajtuar. Përpjekja për të arritur gjithëpërfshirjen në buxhet nuk ishte dhe aq e suksesshme dhe një pjesë e rëndësishme e shërbimeve publike vazhdon të financohet nga burime jashtëbuxhetore. Problemi është jashtëzakonisht i mprehtë për nivelet më të ulëta sepse, ndërkohë që të ardhurat u ricentralizuan, funksionet e shpenzimeve për qeveritë vendore vijonin. Kjo rezultoi ose me mungesë mjetesh në shërbimet lokale publike ose qeverive vendore iu desh të drejtoheshin në burime buxhetore shtesë për të financuar shërbimet apo për të mbushur prapambetjet që u ndeshën në kryerjen e shpenzimeve të domosdoshme si rrogat apo edhe duke përdorur një varg mjetesh të tjera për të zbutur shtrëngesën në buxhet. Të gjitha këto kanë pasur rrjedhoja të pafavorshme mbi efikasitetin dhe barazinë e shpenzimeve.

Reformat nuk e trajtuan as çështjen e barazisë në transfertat ndërqeveritare. Sistemi i ndarjes së taksave nuk e zgjidhi barazinë e shpërndarjes së transfertave pasi të ardhurat shpërndahen në bazë të parimit të origjinës dhe nuk ka grante barazie për ta kompensuar këtë. Grantet e caktuara e trajtonin deri në njëfarë mase këtë çështje, por doli se shumë nga këto grante jepeshin në mënyrë arbitrare dhe jotransparente (Wong, 2000). Në një kohë kur çdo nivel i qeverisjes vendore vendos për sistemin e transfertave për nivelin menjëherë poshtë tij, ka probleme si në bashkërendimin vertikal, ashtu edhe në atë horizontal, njëherësh edhe në shpenzimet publike.

India

Sistemi fiskal ndërqeveritar

India është një shtet demokratik, i zhvilluar si një federatë klasike me dy

nivele, me përcaktim kushtetues të funksioneve dhe financave mes qendrës dhe shteteve me legjislacion të veçantë, me pushtet ekzekutiv dhe gjyqësor qeverisjeje në të dyja nivelet. Pjesa e shtatë e kushtetutës specifikon fushat legjislative të dy niveleve të qeverisjes në nivel unioni dhe shtetesh, si dhe të bashkëveprimit mes tyre. Kushtetuta i kërkon presidentit të Indisë të caktojë një komision financiar çdo pesë vjet për të rishikuar financat e qendrës dhe shteteve dhe për të këshilluar transferimin e taksave dhe granteve ndihmëse për pesë vitet në vazhdim.

Masat fiskale para reformës

Megjithëse është vend federal me kushtetutë, falë masës relativisht të madhe të centralizimit, India karakterizohet si shtet “gati-federal”. Në ndërtimin e decentralizimit në Indi role të rëndësishme kanë luajtur si faktorët historikë, ashtu edhe importi i dominuar nga sektori publik i mbështetur në industrinë e rëndë që zëvendësoi strategjinë industrializuese. Centralizimi ekzistues në kushtetutë është theksuar nga një regjim ekonomik despotik, nga dominimi i sektorit publik në industri dhe në sektorët financiarë, dhe nga shpërndarja e burimeve prej shtetit. Që nga viti 1991, janë zbatuar reformat e orientuara nga tregu për të liberalizuar ekonominë nga *dirigjizmi*.

Në sistemin para reformës, ndarja kushtetuese e funksioneve ekzistonte vetëm mes qendrës dhe shteteve. Në strukturën federale me dy shtresa, organet lokale nën nivelin shtetëror, si në zonat urbane, ashtu edhe në ato rurale, ishin thjesht agjenci qeveritare të shtetit. Megjithëse shumë shtete kishin edhe një nivel të tretë, zgjedhjet në këtë nivel ishin të rralla, ndërsa anashkalimi i tyre mjaft i shpeshtë. Çka ishte më e rëndësishmja, qeveritë e shteteve ngurronin t’i kalonin përgjegjësitë fiskale në nivelin e tretë. Nuk është për t’u habitur që decentralizimi fiskal ishte kufizuar në nivelin shtetëror.

Thellimi i decentralizimit fiskal përmes amendimit të kushtetutës

Një zhvillim i rëndësishëm në decentralizimin fiskal në Indi ka të bëjë me amendimet e kushtetutës në vitin 1992 për t’i akorduar njohje statusore nivelit të tretë të qeverisjes. Me njohjen kushtetuese, u specifikuan detyra të veçanta për 29 subjekte të organeve lokale rurale dhe për 18 organe lokale urbane. Megjithatë, pushteti aktual dhe funksionet e ushtruara nga organet lokale u varën nga masa në të cilën deshën të transferonin pushtetin shtetet e veçanta. Çdo shtet ka modelin e vet të kalimit të kompetencave dhe në fakt ka dallime të mëdha në decentralizimin në nivelin poshtë atij shtetëror.

Kështu, një miliard njerëz në këtë vend janë shpërndanë në 28 shtete. Nën to, ekzistojnë mbi një çerek milioni qeveri vendore nga të cilat 3000

në zonat urbane dhe pjesa tjetër në zonat rurale. Organet lokale rurale, të quajtura *pançajat*, kanë nga ana e tyre tri nivele: qark, taluk (bllok) dhe fshat (Figura 3.2). Qeveritë lokale urbane përbëhen nga korporatat e bashkive dhe bashkitë në qytetet e mëdha, pançajat e nugarëve (qyteteve) apo këshillat e zonave të regjistruara në qytetet më të vogla.

Çdo qeverie shteti i kërkohej t'ia kalonte organeve lokale pushtetin mbi të ardhurat dhe shpenzimet. Zgjedhjet në këto organe lokale duhen mbajtur çdo pesë vjet dhe, nëse qeveritë e zgjedhura zëvendësoheshin nga shtetet për ndonjë lloj arsyeje, zgjedhjet duheshin mbajtur brenda gjashtë muajve. Çdo shtet duhet të emëronte çdo pesë vjet një komision shtetëror financiar për të rishikuar financat lokale dhe për të këshilluar transferime drejt organeve lokale.

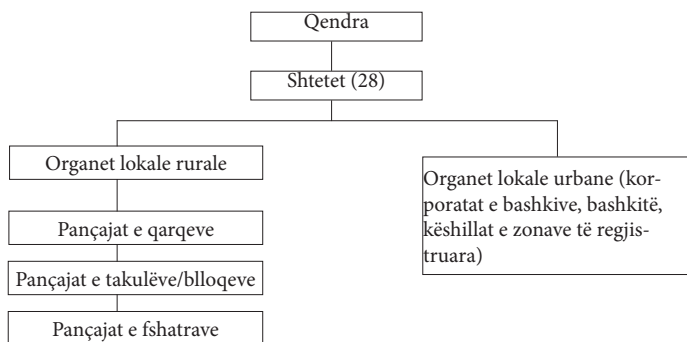


Figura 3.2 Struktura e qeverisjes me shumë nivele në Indi

E drejta për të vendosur taksa

Një tipar i rëndësishëm i së drejtës për të vendosur taksa është natyra e saj e fragmentuar. Ndërkohë që taksa për të ardhurat jobujqësore caktohet nga qendra, taksën për të ardhurat bujqësore e kanë në dorë shtetet. Taksat mbi shitjen e mallrave mund të vihen nga shtetet, por jo edhe taksat mbi shërbimet. Meqë kushtetuta është e paqartë kur deklaron se tregtia dhe shitjet në gjithë vendin duhet të jenë të lira, taksa për shitjet ndërmjet shteteve e vendosur nga qendra dhe e mbledhur nga shtetet, e pengon lëvizjen ndërshtetërore të mallrave. Çka është më e rëndësishmja, lista e shtetit përmban edhe një zë: “taksa për mallrat që hyjnë në një zonë lokale për konsum, përdorim apo shitje”. Kjo taksë quhet “oktrua” dhe i është caktuar një numri organesh lokale urbane në një varg shtetesh. Vënia e kësaj takse ka shkaktuar pengesa serioze për tregtinë e brendshme dhe ka krijuar disa zona tarifore brenda vendit.

Përveç këtyre që u thanë më lart, ekzistojnë edhe një numër masash rregulluese të futura si pjesë e një regjimi të planifikuar që pengon lëvizjen e lirë të mallrave dhe njerëzve. Dy shembuj mjaftojnë për ta përmbledhur. Së pari, për të përmbushur nevojat në ushqime, u caktuan kufizime lidhur me lëvizjen e drithërave sipas Aktit të Mallrave Themelore. Së dyti, sipas skemës së barazisë së transportit që ekziston prej një kohe të gjatë, taksat për transportin e shumë lëndëve të para industriale si qymyr, mangan dhe çelik subvencionoheshin për të siguruar furnizimin me të njëjtën kosto në mbarë vendin. Kjo jo vetëm që e shtrembëroi vendndodhjen e industrive, por as nuk arriti të forconte lidhjet me rajonet e vendit të varfra në përgjithësi, por të pasura me minerale.

Vendosja e taksave nga ana e qendrës dhe e shteteve udhëhiqet nga parimi i ndarjes dhe kjo sjell mjaft konkurrencë në të drejtën për të bërë shpenzime. Kjo u lejon qeveritë të niveleve më të larta t'i shtyjnë më poshtë tyre përgjegjësitë e shpenzimeve, sidomos kur përballem me kufizime të burimeve. Një rrjedhim tjetër është krijimi i sistemeve të mbivendosura të shpenzimeve ku edhe qendra edhe shtetet shpenzojnë për veprimtari që bien ndesh mes tyre. Ka edhe kosto bashkërendimi, kurse institucionet ende nuk janë zhvilluar plotësisht për të trajtuar problemet që lindin prej kësaj.

Megjithëse kushtetuta federale e vendit ka lejuar në një masë të gjerë decentralizimin fiskal deri në nivel rajonal, kalimi i pushteteve dhe funksioneve drejt organeve lokale urbane dhe rurale ka qenë mjaft i dobët. Informacioni për financat e qeverive vendore urbane dhe rurale nuk është i gjindshëm. Megjithatë, mbështetur në informacionin për vitet 1997-98 që jep raporti i komisionit të njëmbëdhjetë të financave, duket se, pavarësisht amendimeve kushtetuese, decentralizimi fiskal nuk ka ecur nën nivelin shtetëror. Shtetet mbledhin gati 35% të të ardhurave të përgjithshme dhe, pas transferimeve, zotërojnë gati 55 për qind të të ardhurave për shpenzime (Tabela 3.1). Nga ana tjetër, qeveritë vendore të nivelit urban dhe atij rural, zotërojnë vetëm 0.6 për qind të PKB-së ose 3 për qind të të ardhurave të përgjithshme të mbledhura në shkallë vendi. Në dispozicion të tyre zotërojnë burime që shkojnë në 2.1 për qind të PKB-së dhe pak më tepër se 10 për qind të të ardhurave. Pushteti mbi të ardhurat dhe shpenzimet në organet lokale rurale është jashtëzakonisht i vogël. Një çerek milioni qeveri lokale rurale përfaqësojnë mbi 65 për qind të popullsisë së vendit, por zotërojnë vetëm 0.04 për qind të PKB-së ose 0.3 për qind të të ardhurave të përgjithshme dhe, pasi kryhen transferimet nga shtetet, kanë në zotërim vetëm 1.3 për qind të PKB-së ose 6.4 për qind të të ardhurave të përgjithshme. Në fakt, historia tregon se përveç disa përjashtimeve mes shteteve si Karnataka, Kerala dhe Bengali Perëndimor,

Tabela 3.1 Decentralizimi fiskal në Indi 1997-98

Niveli i qeverisjes	Përqindja e PKB-së		Përqindja e totalit	
	Mbledhja e të ardhurave	Shtimi i të ardhurave	Mbledhja e të ardhurave	Shtimi i të ardhurave
Qendra	11.4	6.8	62.5	34.5
Shtetet	6.3	10.9	34.5	55.1
Organet lokale nga të cilat:	0.6	2.1	3.0	10.4
Organe lokale urbane	0.5	0.8	2.7	4.0
Organe lokale rurale	0.04	1.3	0.3	6.4
Totali	18.3	19.8	100.0	100.0

Burimet: Statistikat e financave publike 1999-2000, Ministria e Financave, Qeveria e Indisë, 2000 dhe Raporti i Komisionit të Njëmbëdhjetë të Financave, Ministria e Financave, Qeveria e Indisë, 2000.

decentralizimi është një dukuri më tepër e imponuar nga qendra, sesa me zanafillë nga vetë shtetet.

Një aspekt i decentralizimit fiskal është edhe nevoja e lidhjes së të drejtës për të gjeneruar të ardhura me atë për të bërë shpenzime me qëllim që, në fund, vendimi i qeverive nën nivelin kombëtar për të bërë shpenzime të përputhet me përpjekjet për vetërregullimin e taksave. Kjo është e rëndësishme jo vetëm për të vendosur efikasitetin dhe përgjegjshmërinë në shpenzimet e nivelit nën atë kombëtar, por edhe për të siguruar qëndrueshmëri makroekonomike (Bahl, 1999). Megjithatë, në kontekstin indian, qeveritë shtetërore janë në gjendje të financojnë programet e tyre të shpenzimeve duke zbutur shtrëngesat në buxhet përmes një morie rrugësh. Marrja hua nga llogaritë publike, organet elastike “autonome” për zbatimin e projekteve të mëdha dhe marrja hua prej tyre, huamarrja përmes ndërmarrjeve publike dhe nga Banka e Rezervave të Indisë janë disa nga rrugët më të rëndësishme me të cilat qeveritë e shteteve përpiqen të zbusin kufizimet në buxhetin e tyre.

Në kontrast me to, qeveritë vendore përballen me shtrëngesa të forta në buxhet – në fakt, buxheti i tyre mund të quhet i papërfillshëm. Burimet e pakta fiskale kanë sjellë një ulje të cilësisë së shërbimeve. Në skemën kushtetuese, si pushteti për të ardhurat, ashtu edhe ai për shpenzimet, duhet të kalojnë drejt tyre nga ana e shteteve. Megjithatë, në praktikë, siç e tregon Tabela 3.1, qeveritë vendore kanë shumë pak pushtet mbi

të ardhurat. Lidhur me funksionet e shpenzimeve, shumica e shteteve i përdor ato si agjenci zbatuese. Në fakt, në shumë nga shtetet, funksionet e qeverive lokale rurale kanë të bëjnë kryesisht me zbatimin e skemave të ndryshme të hartuara nga qeveria qendrore ose ajo shtetërore. Kështu, pavarësisht njohjes kushtetuese, në fakt qeveritë vendore nuk kanë pothuajse fare pushtet të pavarur fiskal.

Transfertat ndërqeveritare

Një tipar dallues i transfertave ndërqeveritare në Indi është ekzistenca e kanaleve të shumfishta të transferimit nga qendra drejt shteteve⁵. Kushtetuta përcakton krijimin e Komisionit të Financave nga presidenti i Indisë çdo pesë vjet dhe ky komision merret me vlerësimin e burimeve financiare dhe me nevojat e qendrës dhe të secilit shtet, duke rekomanduar edhe transfertat. Transfertat e Komisionit të financave kanë të bëjnë kryesisht me transferimin e taksave në bazë të një formule dhe të granteve në formë ndihmash të cilat jepen për të mbushur hendeqet mes të ardhurave të projektuara dhe shpenzimeve mbi problemet e paplanifikuara. Komisioni i fundit (i 11-ti) i financave këshilloi transferimin e 29.5 për qind të taksave qendrore drejt shteteve ndërsa shpërndarja caktohet në bazë të një formule të hartuar po nga komisioni⁶. Grantet jepen për të mbushur hendeqet pas këtyre transfertave. Transfertat e dhëna nga komisioni i financave përbëjnë 58 për qind të transfertave të përgjithshme nga qendra drejt shteteve.

Me rritjen e rëndësisë së planeve të zhvillimit, qëllimi i komisioneve të financave është kufizuar të pëmbushja e kërkesave të paplanifikuara të shteteve në llogaritë rrjedhëse (të të ardhurave). Komisioni planifikues është bërë shpërndarësi më i madh i fondeve për shtetet nëpërmjet granteve dhe huave për të plotësuar kërkesat e tyre. Këto shpërndahen sipas një formule me konsensus⁷ të përpunuar në Këshillin Kombëtar të Zhvillimit (NDC)⁸. Transfertat drejt skemave të planifikuara të shteteve përbëjnë rreth 22 për qind të transfertave të përgjithshme.

Veç këtyre dy kanaleve, disa ministri qendrore kryejnë transferta me qëllime specifike drejt sektorit qendror dhe skemave të sponsorizuara nga qendra me apo pa kërkesa bashkërendimi. Aktualisht ka rreth 190 skema të tilla, por në formën e ndihmave janë të rëndësishme programi mbi zhvillimin rural dhe lehtësimin e varfërisë, mirëqenia familjare, arsimit bazë dhe mbështetja ushqimore për fëmijët e shkollës. Në këto transferta ka një liri të madhe në kriteret e vlerësimit. Këto transferta përbëjnë 20 për qind të transfertave të përgjithshme.

Kështu, megjithëse kushtetuta kërkon një institucion të paanshëm dhe mekanizma objektivë për të zgjidhur mungesën e ekuilibrave fiskale mes qendrës dhe shteteve, puna brenda këtij sistemi tregon një subjektivitet të theksuar. Së pari, ekzistenca e shumë agjencive që bëjnë transferta, e

ka ndërlikuar sistemin e transfertave dhe e ka bërë më të vështirë arritjen e objektivave të politikës ndërqeveritare të transfertave. Megjithëse një pjesë e madhe e këtyre transfertave mbështetet në formula, vetë formulat nuk janë caktuar të tilla që të kompensojnë mangësitë e të ardhurave dhe kostove në shtetet më të varfra. Në fakt, qasja për mbushjen e hendeqeve që ndjekin komisionet e financave, ka të meta serioze lidhur me menaxhimin fiskal. Shtetet e përfshira në përpjekje për uljen e taksave ose/dhe ato që e kanë lëshuar dorën në shpenzime, mund të shfaqin boshllëqe më të mëdha e të fitojnë më tepër grante. Veç kësaj, me gjithë mbizotërimin e transfertave mbështetur në formulë, qeveria qendrore është në gjendje të ushtrojë lirinë e veprimit përmes transfertave për qëllime të caktuara që jepen për skemat qendrore.

Një trashëgimi e rëndësishme e planifikimit dhe sistemi i decentralizimit që ka evoluar me kohën është edhe ekzistenca e transfertave të padukshme falë regjimit të normave të ulura të interesit, një sistem taksash konsumi i llojit vertikal bazuar tek origjina, krahas huave të subvencionuara që jepen për sektorët “prioritarë” (Rao, 2000). Transfertat e padukshme, në kontekstin indian, vijnë edhe nga ekzistenca e taksës ndërshtetërore të eksporteve të shkaktuar nga vendosja nëpër shtete e taksave të shitjeve të llojit vertikal bazuar tek origjina. Një burim tjetër i rëndësishëm për këto transfertat është dhënia shteteve e “huave të tregut” dhe huave qendrore me norma të subvencionuara interesi. Dhënia e huave për sektorët “prioritarë” me norma të subvencionuara interesi” është një tjetër trashëgimi e regjimit planifikues që shkakton transfertat ndër-rajonale të burimeve.

Transfertat nën nivelin e shtetit

Siç u përmend më sipër, në federalizmin fiskal indian, decentralizimi nën nivelin e shtetit është i papërfillshëm. Qeveritë vendore së bashku mbledhin vetëm 0.6 për qind të PKB-së por shpenzojnë rreth 2.1 për qind të PKB-së. Në fakt, një çerek milioni qeverish lokale rurale së bashku mbledhin një sasi të papërfillshme të ardhurash. Qeveritë shtetërore përcaktojnë sistemin e transferimeve, kurse kushtetuta përcakton përbërjen e komisioneve shtetërore të financave për shtetet. Megjithatë, ngjashmëria me sistemin qendror të transfertave merr fund me kaq. Disa shtete ende nuk kanë ngritur komisione financash, në disa të tjerë komisionet e financave nuk përpilojnë raporte dhe në disa të tjerë akoma raporti nuk pranohet dhe shtetet kanë vazhduar t’i bëjnë transfertat në bazën *ad hoc*. Në disa shtete, transfertat kryhen në bazë të këshillave të komisioneve të financave, por këto këshilla nuk mbështeten në kriteret shkencore për sa u përket informacioneve dhe të dhënave të treguesve mbi kapacitetet fiskale dhe nevojat. Po ashtu, ekzistojnë dallime të konsiderueshme mes shteteve në funksionin e decentralizimit fiskal të nivelit nënshtetëror.

Decentralizimi, sidomos në nivel fshatrash, siç përshkruhet në amendimin kushtetues, parashikon edhe fuqizimin e klasave të prapambetura sociale dhe të grave. Një e treta e vendeve në pançajat u rezervohen grave. Pançajave në fshatra u kërkohet të organizojnë një “*gram sabha*”, apo asamble fshati, katër herë në vit për të caktuar skemat prioritare dhe për të miratuar vlerësimet. Në këtë mënyrë kërkohet të sigurohet ofrimi i shërbimeve publike sipas parapëlqimit të njerëzve. Megjithatë, sipas praktikës aktuale, *gram sabhatë* nuk janë aktive; mbahen në mënyrë të çrregullt dhe pjesëmarrja në to është e dobët. Për më tepër, ka nivele të ndryshme pjesëmarrjeje të njerëzve në shtete të ndryshme, në varësi të një vargu faktorësh si shpërndarja e tokës, shtresëzimi shoqëror dhe niveli arsimor i njerëzve.

E meta më e madhe e decentralizimit nënshtetëror është se si funksionet, ashtu edhe transfertat drejt qeverive vendore nuk janë të tilla që t’u japin atyre ndonjë rol domethënës në ofrimin e shërbimeve publike. Siç e përmendëm edhe më lart, qeveritë e niveleve më të ulëta kanë mundësi tepër të pakta për të ardhurat. Në mungesë të informacionit bazë, sistemi racional i transfertave nuk ka arritur të zhvillohet. Veç kësaj, meqë sasia e transferuar është e papërfillshme, pançajat më tepër përfshihen në vënien në zbatim të skemave të formuluar nga qeveritë qendrore dhe të shteteve.

Vietnami

Rregullimet fiskale para reformave në Vietnam

Vietnami është një shtet i unifikuar i dekoncentruar në qeveri vendore. Qeveritë vendore drejtojnë provincat, qarqet dhe komunat. Brenda sistemit të njehsuar të qeverisë, autoriteti për të ofruar shërbime publike është shtrirë në administratat vendore në provinca, qarqe dhe komuna. Njësitë administrative lokale nuk kanë autoritet të pavarur vendimmarrës, por zbatojnë vendimet e qendrës. Ky karakterizohet si një sistem “i dekoncentruar” (Asher dhe Rondinelli, 1999). Në këtë sistem, qendra cakton përgjegjësinë për ofrimin e disa shërbimeve publike dhe zbatimin e politikave e programeve për t’i kaluar nivelet lokale nën mbikëqyrjen dhe kontrollin e saj. Administratat lokale në Vietnam përbëhen nga 61 provinca, 598 qarqe dhe 8850 komuna.

Një plotës thelbësor i sistemit “të dekoncentruar” në Vietnam është buxheti “i njësuar”. Buxheti vjetor i miratuar nga Asambleja Kombëtare përmban të ardhurat dhe shpenzimet në të gjitha nivelet e qeverisjes. Të gjitha vendimet politike merren nga Komiteti i Popullit në nivel shtetëror dhe zbatohen përmes agjencive përkatëse në qendër dhe agjencive administrative lokale përmes Komisioneve të Popullit.

Para zbatimit të Ligjit për Buxhetin më 1997, rregullimet fiskale mes niveleve të ndryshme të qeverisjes në Vietnam kryheshin në bazë të urdhrave dhe dekreteve të lëshuara herë pas here nga kryeministri. Sistemi fiskal ishte i ngurtë dhe i centralizuar fort, me pak hapësirë për nismat lokale në ofrimin e shërbimeve publike. Natyrisht, qendra nuk mund ta drejtojë ofrimin e shërbimeve publike drejt qarqeve dhe komunave më të varfra, sepse caktimin drejt qarqeve dhe komunave e bëjnë provincat dhe këto të fundit nuk marrin udhëzime për caktime të tyre në nivelin nënprovincial. Ka pasur edhe një paqartësi të madhe në funksionet e caktuara niveleve të ndryshme të qeverisjes. Shpesh, ofrimi i shërbimeve në komuna mbështetëj nga kontribute “vullnetare” kurse banorët e komunave më të varfra duhet të jetonin pa shërbime. Të ardhurat caktoheshin një herë në vit, ndërsa ky sistem i paqëndrueshëm kishte ndikim jo të mirë mbi stimujt, duke e bërë të vështirë planifikimin dhe zbatimin e vendimeve mbi shpenzimet. Nuk ekzistonte as kuadri institucional dhe ligjor për zbatimin, monitorimin dhe kontrollin e vendimeve buxhetore.

Për të pasur një kuadër ligjor për kryerjen e rregullimeve fiskale mes qeverive qendrore e vendore dhe për formulimin, zbatimin, monitorimin e kontrollin e vendimeve buxhetore në mënyrë sistematike, qeveria e Vietnamit nisi reformat buxhetore dhe shpalli ligjin e ri të buxhetit në 1997. Ligji u amendua dhe plotësua në maj 1998 për të trajtuar më mirë disa probleme që u identifikuan dhe për të mbajtur parasysh zhvillimet e reja, siç ishte vënia në zbatim e taksës mbi vlerën e shtuar. Më poshtë janë dhënë tiparet më të rëndësishme të rregullimeve fiskale ndërqeveritare në Vietnam pas zbatimit të Ligjit të Ri Buxhetor.

E drejta për të vendosur taksa

Ligji për buxhetin e vënë në zbatim që nga 1998-a jep kuadrin ligjor për procesin buxhetor dhe përcakton rolet e agjencive të ndryshme qeveritare. Ligji parashtron përgjegjësitë e agjencive të ndryshme në procesin e formulimit, zbatimin, monitorimit dhe kontrollit të buxhetit. Përgjegjësia kryesore e vlerësimit të të ardhurave dhe shpenzimeve të buxhetit të shtetit, bashkërendimi dhe negocimi i vlerësimeve me ministrinë përkatëse dhe me provincat bie mbi Ministrinë e Ekonomisë dhe Financave (MEF). Në finalizimin e vlerësimeve për buxhetin, MEF-ja mban parasysh vlerësimet e përgjithshme huamarrëse të përfunduara në këshillime me Bankën Shtetërore të Vietnamit dhe vlerësimet e planeve të shpenzimeve nga Ministria e Planifikimit dhe Investimit (MPI). Ministrinë përkatëse dhe departamentet lokale përgatisin shpenzimet periodike dhe të investimeve mbështetur në udhëzimet e marra nga MEF-ja. Vlerësimet lokale të buxhetit në çdo nivel miratohen nga Këshillat e Popullit dhe i paraqiten departamentit të financës të nivelit më të lartë.

Pika e nisjes në formulimin e buxhetit është caktimi i së drejtës për të ardhurat dhe shpenzimet. Ligji përcakton përgjegjësitë e shpenzimeve dhe burimet e të ardhurave për nivelet e ndryshme të qeverisjes. Në rastin e shpenzimeve, ekziston një zonë e gjerë konkurrence dhe kjo u jep mundësi qeverive të nivelit më të lartë ta shtyjnë përgjegjësinë e shpenzimeve drejt niveleve më të ulëta, sidomos kur të ardhurat janë në stanjacion. E drejta e shpenzimeve ndjek parimin e shpërndarjes gjeografike të përfitimeve, madhësisë së projekteve dhe vëllimit të shpenzimeve, por shumica e shërbimeve publike caktohen në mënyrë harmonike në nivele të ndryshme administrative. Qendra merr përsipër kryerjen dhe mirëmbajtjen e projekteve të mëdha; qeveritë lokale zbatojnë projektet nën juridiksionin e tyre. Çdo njësi vendore është përgjegjëse për administrimin e saj dhe sigurinë e brendshme, ndërkohë që ka edhe disa funksione të lidhura me sigurinë kombëtare. Arsimi dhe shëndetësia janë fusha bashkëvepruese me ndarje funksionale përgjegjësish. Arsimi është përgjegjësi lokale, kurse qendra kujdeset për specializimin (arsimin e lartë). Spitalet e mëdha janë përgjegjësi e qendrës kurse provincat administrojnë spitalet provinciale, qarqet administrojnë spitalet e qarqeve dhe komunat kujdesen për qendrat shëndetësore.

Ligji identifikon burimet e të ardhurave që u përkasin vetëm qeverive qendrore e vendore dhe ato që ndahen me nivelet më të larta të qeverisjes. Të gjitha taksat vendosen dhe mbledhen nga qendra, por të ardhurat i caktohen ose qendrës, ose strukturave, ose ndahen mes tyre. Megjithëse Departamenti i Përgjithshëm i Taksave është agjenci qendrore, qeverive vendore u kërkohet të lehtësojnë mbledhjen e taksave, prandaj edhe janë përfituese të tyre. Veç kësaj, ato mund të mbajnë të ardhurat e mbledhura me tepriç mbi objektivin e caktuar jo vetëm në rastin e taksave për strukturat lokale, por edhe për taksat qendrore e të përbashkëta sipas raporteve të përcaktuara.

Përveçse siguron qëndrueshmëri për tre deri në pesë vjet, ligji ofron edhe rregulla për transferimin e parave kesh për çmimet dhe PKB-në. Qëndrueshmëria në sistemin e funksioneve priten të përmirësojë nismat lokale në planifikim e ofrimin të shërbimeve publike. Për t'u kujdesur për rastet e paparashikuara, qendra mund të ofrojë ndihmë shtesë për qeverisjet vendore. Ligji siguron edhe rirregullimin e funksioneve në rastin kur vihet në rrezik mbrojtja dhe siguria kombëtare ose nëse priten ndryshime të mëdha në të ardhurat e buxhetit dhe shpenzimet.

Decentralizimi i shpenzimeve

Decentralizimi fiskal në Vietnam mund të karakterizohet si dekoncentrim. Qeveritë vendore nuk kanë pushtet të pavarur për të përcaktuar të drejtat për shpenzime dhe thjesht zbatojnë politikat dhe programet e vendosura

nga qeveria qendrore. Sigurisht, në përcaktimin e buxhetit qeveritë vendore i negociojnë paraprakisht programet, përparësitë dhe kërkesat. Qeveritë vendore nuk kanë shumë autonomi në ndryshimin e të drejtave për të kryer shpenzime, sepse nuk kanë të ardhura të pavarura. Në nivel province, elasticiteti është i kufizuar në atë masë sa grumbullimi i të ardhurave i tejkalon objektivat, kurse në nivel komune është i kufizuar në kontributet vullnetare të vetë njerëzve.

Megjithatë, për sa i përket zbatimit të shpenzimeve, qeveritë vendore kanë rol të rëndësishëm në Vietnam. Së bashku, qeveritë vendore vënë në përdorim rreth 43 për qind të shpenzimeve të përgjithshme dhe kjo pjesë ka treguar rritje të qëndrueshme nga 33 për qind në vitin 1993 në 43 për qind në 1998-ën. Kështu, ndërsa shpenzimet e përgjithshme qeveritare në Vietnam në vitin 1998 përbënin 20.3 për qind të PKB-së, pjesa e shpenzimeve të qeverive vendore përbënte rreth 8.8 për qind të PKB-së (Tabela 3.2) Pjesa e qeverive lokale në shpenzime ishte 50.6 për qind në rastin e shërbimeve sociale dhe rreth 40 për qind në shërbimet ekonomike. Roli i tyre është sidomos i rëndësishëm në arsim (73 për qind) dhe shëndetësi (63 për qind).

Tabela 3.2 Decentralizimi i shpenzimeve në Vietnam 1998

Lloji i shpenzimit	Për qindja e PKB-së			Pjesa e shpenzimeve lokale kundrejt shpenzimeve të përgjithshme (%)
	Qendror	Lokal	Total	
Bujqësi dhe peshkim	0.8	0.6	1.4	40.8
Transport	1.3	0.9	2.2	40.0
Industri	0.5	0.3	0.8	36.6
Shërbimet ekonomike	2.6	1.7	4.4	39.7
Arsim	0.9	2.6	3.5	73.4
Shëndetësi	0.5	0.9	1.4	62.9
Pensione	2.2	0.2	2.4	9.3
Shërbimet sociale	4.2	4.3	8.4	50.6
Shpenzime të tjera	4.7	2.8	7.5	37.3
Shpenzimet totale	11.5	8.8	20.3	43.3

Burimi: Ministria e Ekonomisë dhe Financave, Vietnam

Rregullimet fiskale ndërqeveritare në Vietnam: tiparet më të spikatura

Pavarësisht përmirësimeve që solli zbatimi i ligjit të ri për buxhetin në 1998, procesi i negociimit të shpenzimeve mbetet kritik në përcaktimin e së drejtës për të vendosur taksa të ndryshme dhe për transfertat kesh drejt provincave. Sigurisht, ushtrimi i buxhetit nga qeveritë vendore kufizohet në përcaktimin e shpërndarjeve sipas sektorëve dhe njësive nën to. Çdo provincë ndjek sistemin e vet në këto shpërndarje sipas qarqeve dhe, po kështu, ekzistojnë dallime të mëdha në shpërndarjet që bëjnë qarqet për komunat.

Autonomia lokale e kufizuar së bashku me prirjen për t'i shtyrë sa më poshtë përgjegjësitë e shpenzimeve mund të krijojnë probleme pamjaftueshmërie dhe pabarazie në ofrimin e shërbimeve publike. Mungesa e burimeve të pavarura të të ardhurave i largon qeveritë vendore nga ushtrimi i ndikimit mbi shpërndarjen e shpenzimeve publike. Kur të ardhurat kanë ngrirë, ato ose duhet të ulin shpenzimet ose duhet të rriten kontributet e bashkësisë. Në komunat dhe qarqet e varfra, ndikimi i rënies ekonomike në nivelin e shërbimeve mund të jetë i fortë.

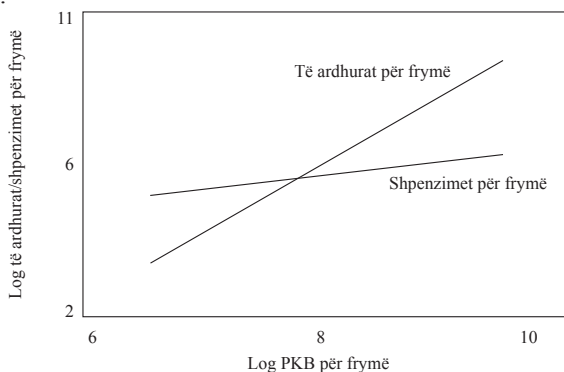
Një karakteristikë e rëndësishme e rregullimeve fiskale në Vietnam është vazhdimësia e sistemit të negociuar të transfertave. Përcaktimi i niveleve të shpenzimit të provincave është kritik në përcaktimin e së drejtës për të vendosur taksa dhe të asaj për transfertat kesh nga qeveria qendrore drejt provincave. Në këtë sistem, shfaqen si tipare kyçe për transfertat nivelet mbizotëruese të shpenzimeve dhe aftësitë e provincave për marrëveshje dhe jo mbajtja parasysish e parimit të barazisë dhe efikasitetit. Sistemi i negociuar i transfertave ofron stimuj të gabuar, përfshin kosto të konsiderueshme negocimi dhe transaksioni, nuk është transparent madje edhe kur synon të jetë i barabartë për të gjithë, nuk perceptohet si i tillë.

Sistemi i transfertave ka elemente kontradiktore. Ndërkohë që përcaktimi dhe ndarja e të ardhurave kryhet sipas bazës së origjinës dhe u jep përparësi provincave me baza më të gjera taksash, transfertat kesh duhet ta neutralizojnë këtë. Të ardhurat nga disa taksa u caktohen tërësisht qeverive vendore dhe të ardhurat nga taksa e vlerës së shtuar ndahen mes qeverisë qendrore dhe qeverive vendore. Kërkesat e provincave përbushen duke u dërguar atyre transfertat kesh. Sistemi i taksimit me bazë origjinën i rishpërndan burimet fiskale mes rajoneve të ndryshme në mënyrë të paparashikueshme. Veç kësaj, dallimi mes pikës së mbledhjes së të ardhurave dhe pagesës finale si dhe mundësia e efekteve të tërthorta ndërprovinciale të taksave e bën të vështirë vlerësimin e përparimit.

Ligji i ri jep disa mundësi për të ndryshuar tarifatat dhe disa detyrime për

qeveritë vendore. Ai e bën të detyrueshme për qeveritë vendore përfshirjen në buxhet të të ardhurave buxhetore shtesë. Megjithatë, përparimi në këtë drejtim nuk ka qenë mbresëlënës, sepse është e vështirë të përcaktohen shumat e të ardhurave jashtë buxhetore nga disa departamente përkatëse të qeverisë qendrore dhe nga qeveritë e ndryshme vendore. Përzierja e të ardhurave mes ndërmarrjeve dhe njësisive qeverisëse e bën të vështirë përcaktimin e tyre. Si qeveritë lokale, ashtu edhe departamentet përkatëse të qeverisë qendrore zotërojnë një numër ndërmarrjesh dhe këto të ardhura jashtë buxhetore përdoren prej tyre jashtë disiplinës së buxhetit. Kështu, është e vështirë të sigurohet efikasitet dhe përgjegjshmëri në shpenzime të tilla.

Analiza tregon se rregullimet fiskale rezultojnë me një rishpërndarje të konsiderueshme të të ardhurave nga taksat në provinca të ndryshme, siç tregohet nga dallimi mes mbledhjes së të ardhurave dhe shpenzimeve. Ndërkohë që elasticiteti i mbledhjes së të ardhurave për frymë është 1.87, elasticiteti i shpenzimeve për frymë është 0.27 (Figura 3.3). Megjithatë, kjo nuk mund të merret si masë për rishpërndarjen. Të ardhurat mblihen në bazë të origjinës dhe mund të ketë eksportim të konsiderueshëm ndërprovincial të taksës. Kjo është sidomos e vërtetë për taksën mbi xhiron, si dhe për taksat mbi të ardhurat. Prandaj, nuk do të ishte e saktë po të nxirrnim përfundimin se dallimi në elasticitetin e të ardhurave mes të ardhurave dhe shpenzimeve e paraqet në mënyrë të plotë shkallën e barazimit.



Shënim: Ekuacionet e vlerësuara janë: $\text{Ln Ardh} = -8.5916 + 1.8661 \text{ Ln PKBP}$ dhe $\text{Ln Shpenz} = 3.7194 + 0.2683 \text{ Ln PKBP}$, ku Ardh, Shpenz dhe PKBP paraqesin përkatësisht të ardhurat, shpenzimet dhe produktin kombëtar bruto për frymë. Koeficientet janë domethënës në nivelin 1 për qind.

Figura 3.3 Rishpërndarja e të ardhurave në Vietnam.

SFIDAT E DECENTRALIZIMIT FISKAL NË TRANZICION

Analiza e mësipërme e tri ekonomive ndihmon në identifikimin e sfidave të rëndësishme për arritjen e një decentralizimi fiskal efikas. Problemet që duhen zgjidhur, përfshijnë ato që lidhen me zhvillimin e tregut, ato që kanë lidhje me braktisjen e sistemit kontrollues dhe urdhërues, përcaktimi i sistemeve fiskale me shumë nivele dhe krijimi i institucioneve për t'i menaxhuar me efikasitet këto sisteme, krahas zhvillimit të aftësive të tyre për të siguruar shërbime publike efikase. Ndryshimi i politikave dhe zhvillimi i institucioneve për t'u marrë me decentralizimin fiskal në kontekstin e tranzicionit drejt tregut përbëjnë sfida serioze.

Analiza e decentralizimit fiskal në tri ekonomitë në zhvillim të Azisë ofron të dhëna të dobishme. Brenda grupit të këtyre vendeve që analizuam, ka ngjashmëri dhe dallime në natyrën dhe përbërjen e decentralizimit fiskal. Vietnami është një vend unitar me sistem të dekoncentruar. Nga ana tjetër, Kina, megjithëse vend unitar, ka një shkallë të konsiderueshme decentralizimi fiskal, i cili shtrihet në të gjitha nivelet dhe, në disa raste, deri në nivel komune. Në dallim nga kjo, megjithëse vend federal, decentralizimi fiskal në Indi nuk shtrihet përtej nivelit shtetëror.

Kështu, dallimet domethënëse në karakteristikat e tri vendeve nuk mund të shpërfillen në nxjerrjen e përfundimeve dhe bërjen e përgjithësimeve mbi sfidat e decentralizimit fiskal me të cilat përballen tri ekonomitë në tranzicion në Azi. Në Kinë, institucionet e decentralizuara të buxhetit shtrihen gjatë gjithë rrugës, deri në komuna, kurse ndërveprimi ndërmarrje–qeveri edhe në nivelin komunal ka siguruar kapacitete të mjaftueshme. Megjithatë, sfidat e rëndësishme lidhen me mjetet fiskale të cilat duhet të zëvendësojnë sistemin e komandës dhe kontrollit, duke ngritur sisteme efikase buxhetimi në të gjitha nivelet, duke zhvilluar institucionet e nevojshme e duke liruar lidhjen qeveri–ndërmarrje në të gjitha nivelet, ndërkohë që ekonomia kryen tranzicionin drejt ekonomisë së tregut. Ndryshe nga kjo, në Indi sfida kritike është zhvillimi i decentralizimit efikas nën nivelin e shteteve dhe ngritja e kapaciteteve të këtyre institucioneve. Instrumentet fiskale dhe sistemet buxhetore janë të zhvilluara relativisht mirë, por ndërmarrjet publike vazhdojnë të jenë burim shtrimesh fiskale, duke shkaktuar vështirësi makroekonomike gjatë kohëve të fundit. Në Vietnam, nga ana tjetër, sfida është ajo e evolimit të sistemit të decentralizimit dhe ngritja e kapaciteteve në institucione nga sistemi i dekoncentruar që mbizotëron tani për tani.

Me gjithë dallimet, ka çështje të rëndësishme mbi të njëjtat probleme në të tria vendet tranzitore në zhvillim. Sfidat e zhvillimit të një sistemi efikas fiskal dhe procesi buxhetues, zëvendësimi i sistemit të komandës

dhe kontrollit me instrumente të mbështetura te tregu dhe zhvillimi i rregullimeve të përshtatshme fiskale ndërqeveritare janë të përbashkëta për këto vende. Sfidat më të mëdha të tranzicionit në këto vende janë përmbledhur më poshtë:

Shtirja e decentralizimit fiskal nën nivelin e provincës (shtetit)

Decentralizimi fiskal duhet shtrirë deri në nivelin më të ulët të buxhetit për të siguruar një ofrim efikas të shërbimeve publike, të kostove të informacionit dhe transaksioneve. Kjo është më tepër e nevojshme në vendet ku qeveritë provinciale janë aq të mëdha, sa të lejojnë pjesëmarrjen e qytetarëve apo përgjegjësive në ofrimin e shërbimeve publike (Bahl, 1999). Megjithatë, për ta shtrirë decentralizimin fiskal nën nivelin e shtetit, është e rëndësishme të zhvillohen institucione dhe sisteme të decentralizuara, të ngrihen kapacitete në këto institucione dhe të sigurohet përgjegjësia në të gjitha nivelet.

Vetëm ndryshimet e ligjit për sa i përket ngritjes së institucioneve të decentralizuara nuk mjafton për të kryer një decentralizim fiskal efektiv, siç e ka treguar përvoja indiane. Me gjithë njohjen nga kushtetuta, decentralizimi fiskal nën nivelin e shtetit në Indi është i papërfillshëm. E njëjta gjë ndodh edhe me Vietnamin. Ligji i ri i buxhetit nuk ka bërë shumë për ta çuar përpara çështjen e decentralizimit fiskal dhe sistemi vazhdon të jetë i dekoncentruar. Ndryshe nga këto raste, decentralizimi i nxitur nga kërkesa mund të jetë i suksesshëm si në rastin e Kinës me sistemin e saj të financave ndërqeveritare nënprovinciale të cilat përforcojnë rregullat qendër-provincë (Bahl dhe Wallace, 2001). Qeveritë vendore në Kinë, deri në nivelin e komunës, tradicionalisht kanë gëzuar pushtet ekonomik falë zotërimit të ndërmarrjeve ndërkohë që lidhja qeveri-ndërmarrje ka ndihmuar në zhvillimin e kapaciteteve administrative dhe fiskale në qeveritë vendore. Pavarësisht faktit se qeveritë vendore nuk kanë të drejtë të përcaktojnë bazën e taksave dhe nivelin e tyre si dhe centralizimit të mbledhjes së taksave në vitin 1994, qeveritë vendore të nivelit nënprovincial në Kinë kanë qenë shumë më tepër efektive në ofrimin e shërbimeve publike krahasuar me Indinë dhe Vietnamin.

Decentralizimi i nxitur nga kërkesa ka ndikim edhe mbi madhësinë e nivelit më të ulët të buxhetit në Kinë. Në këtë vend ka rreth 48 000 komuna me një popullsi mesatare prej 25 000 banorë secila. Me këtë madhësi të përshtatshme ekonomike, aftësia për të dhënë shërbime publike është më e mirë. Në fakt, në shumë provinca, edhe komunat janë agjenci zbatuese, ndërsa vendimet fiskale merren në nivel qyteti ku madhësia mesatare e popullsisë është rreth 500 000 banorë. Ndryshe nga këtu, në Indi, niveli më i ulët i buxhetit, pançaja e fshatrave, ka një popullsi prej 3000 banorësh. Me

të drejta të dobëta për të ardhura të pavarura, këto njësi nuk janë gjë tjetër veçse agjenci zbatuese për programet e qeverive qendrore dhe shtetërore.

Kështu, nga të tria vendet, Kina ka sistemin më të decentralizuar ku më tepër se 50 për qind e shpenzimeve të nivelit nënkombëtar kryhen nën nivelin e qytetit. Ndryshe nga këtu, decentralizimi merr fund në nivelin e shtetit në Indi. Sistemi në Vietnam përshkruhet më mirë si i dekoncentruar.

Zhvillimi i sistemit nënkombëtar të taksave

Hartimi dhe zbatimi i një sistemi efikas taksash është përbërës i rëndësishëm i decentralizimit fiskal. Në Kinë, qeveritë vendore nuk kanë pushtet për të përcaktuar bazën e taksave dhe nivelet e tyre, por mund të mbledhin taksat që u janë caktuar. Ndërkohë që ndërmarrjet publike po e humbasin rëndësinë në shtimin e të ardhurave, qeveritë vendore duhet të zhvillojnë një sistem taksash të vetin. Kjo jo vetëm që do të sjellë fonde buxhetore shtesë në disiplinën e buxhetit, por do të ndihmojë në lidhjen e vendimeve mbi të ardhurat-shpenzimet. Në Vietnam, si dhënia e pushtetit për vendosjen e taksave qeverive vendore, ashtu edhe futja e fondeve jashtëbuxhetore në disiplinën e buxhetit janë të rëndësishme. Edhe në Indi, qeveritë vendore nën nivelin e shtetit duhet të fuqizohen duke u caktuar të ardhura të pavarura.

Taksa më e rëndësishme vendore që duhet zhvilluar për të forcuar decentralizimin fiskal në të tria vendet, është taksa lokale e pronës. Për ta zhvilluar taksën e pronës si kontribuese domethënëse në të ardhurat lokale, është e rëndësishme të caktohen të drejta të qarta për pronën dhe të zhvillohen sisteme ligjore dhe rregullatore⁹. Si në Vietnam, ashtu edhe në Kinë, caktimi i të drejtave të pronës dhe zhvillimi i një sistemi ligjor janë ende në tranzicion. Në Indi, të drejtat e pronës janë përcaktuar dhe ekzistojnë institucione legale. Por shpesh të dhënat nuk janë mbajtur si duhet dhe gjurmët e regjimit planifikues – kontrolli mbi çmimin dhe sasinë – vazhdojnë të pengojnë racionalizimin e sistemit të taksës mbi pronën. Po ashtu, klasa që zotëron prona, si grup që ushtron tryzni mbi qeverisjen vendore, mund të pengojë zhvillimin e një sistemi modern taksimi mbi pronën në këto vende.

Një decentralizim i plotë fiskal kërkon pushtet të konsiderueshëm taksimi të nivelit nënkombëtar. Lidhja e taksave me vendimet e shpenzimeve është kritike për të siguruar efikasitet dhe përgjegjshmëri në shpenzime. Aktualisht, në Vietnam dhe Kinë qeveritë vendore nuk kanë pushtet të konsiderueshëm mbi taksat, megjithëse në këtë të fundit departamentet lokale të taksave i mbledhin taksat që u janë caktuar atyre. Problemi më i madh në Kinë është konvertimi i kontributeve të ndërmarrjeve publike në të ardhura përmes taksave. Në Indi, decentralizimi në pushtetin e taksave

ekziston vetëm mbi nivelin e shteteve. Edhe në zonat urbane, ku taksa e pronësisë nuk është zhvilluar mirë, qeveritë vendore u janë drejtuar taksave joefikase si taksa për hyrjen e mallrave (*okrua*) në zonat lokale.

Zëvendësimi i kontrolleve fizike me instrumentet e mbështetura te tregu

Një tipar i rëndësishëm që karakterizon tri ekonomitë në tranzicion, është mbizotërimi i kontrolleve mbi çmimin dhe sasinë. Me zhvillimin e tregut dhe hapjen e ekonomisë për tregtinë ndërkombëtare, kontrolli mbi çmimin (përfshi edhe normat e interesit) dhe sasinë duhet t'u hapin rrugën instrumenteve politike monetare dhe fiskale. Shkrirja e mbetjeve të sistemeve të kontrollit e komandës, të shoqëruar me planifikimin e stilit sovjetik dhe zëvendësimi i tyre me mjete rregullatore kërkon ndryshime edhe në sistemin e decentralizimit.

Ekziston një numër kontrollesh dhe rregullash të tjera që janë futur në nivele të ndryshme e të cilat e pengojnë zhvillimin e një tregu të përbashkët. Barrierat janë ngritur për t'u shërbyer kërkesave të planifikimit ose strategjive furnizuese që përdoren në kushte mungesash. Këto kanë imponuar lloje të ndryshme pengesash për lëvizjen e faktorëve dhe produkteve në gjithë vendin.

Pavarësisht theksit të zbutur të planifikimit dhe ndryshimit në kushtet e mungesave përgjatë viteve, në të tria vendet ka vijuar në masa të ndryshme një numër kontrollesh fiskale dhe rregullatore. Veç kontrolleve fizike, ka edhe shtrëngesa fiskale që sjellin rrjedhime të pallogaritura në shpërndarje. Heqja e kontrolleve për të siguruar lëvizjen e lirë të faktorëve dhe produkteve në gjithë vendin është e nevojshme për të përmirësuar konkurrencën dhe kjo do të jetë një sfidë e rëndësishme në ekonomitë në tranzicion të Azisë.

Hartimi i një buxheti gjithëpërfshirës

Një sfidë e rëndësishme me të cilat përballen ekonomitë në tranzicion është hartimi i buxhetit gjithëpërfshirës, duke përfshirë në të edhe shpenzimet nga burimet jashtëbuxhetore të të ardhurave. Ka lloje të ndryshme të ardhurash jashtëbuxhetore që mbliidhen në shërbimet financiare publike në vendet në tranzicion. Në Kinë, për shembull, rënia e pjesës së taksave ndaj PKB-së përkon me financimet dhe shpenzimet jashtëbuxhetore. Përveç llojeve të ndryshme të taksave dhe tarifave të mbledhura jashtë sistemit buxhetor, qeveritë vendore kanë mandatuar ndërmarrjet publike të ofrojnë disa shërbime. Veç kësaj, ekzistojnë edhe kontributet “vullnetare” në pará kesh apo në mallra që kryen bashkësia në nivel fshati apo komune për

shërbime të tilla si arsimi, shëndetësia dhe rrugët rurale. Edhe në Vietnam mbizotëron financimi jashtë buxhetor i shërbimeve publike. Shumë ministri, përfshi edhe ministrinë e mbrojtjes (si dhe ushtrinë brenda saj) apo qeveritë vendore kanë ndërmarrje fitimprurëse (si hotelet). Të ardhurat nga këto veprimtari nuk përfshihen në buxhet. Kjo ndikon në mënyrë të pafavorshme efikasitetin në shpenzimet publike, i bën të paqarta vendimet për shpenzime dhe krijon përgjegjshmëri të dobët në sistemin fiskal.

Në Indi, financimi jashtëbuxhetor është drejtuar në mënyrë të tillë që të zbusë shtrëngesat në buxhet në nivel shteti. Meqë huamarrja e shteteve përcaktohet nga qeveria qendrore, ato përdorin mjete jashtëbuxhetore për të marrë hua fonde në mënyra të ndryshme. Një rrjedhojë e rëndësishme e kësaj ka qenë dobësimi i kontrollit qendror ndaj qëndrueshmërisë makroekonomike. Në fakt, shtetet kanë qenë të suksesshme në zbutjen e shtrëngesave të tyre në buxhet duke marrë hua nga llogaritë publike, përmes ndërmarrjeve publike dhe duke krijuar organe autonome e duke marrë hua prej tyre. Zhvillimi i një tregu huash për të përmirësuar disiplinën e tregut në huamarrjen nën nivelin kombëtar dhe raportimi i të gjitha pengesave dhe rreziqeve të mundshme nën nivelin kombëtar janë sfida të rëndësishme me të cilat përballen këto ekonomi në tranzicion.

Stimujt dhe përgjegjshmëria

Një nga trashëgimitë e regjimit të planifikuar është mungesa e përgjegjshmërisë dhe stimujve. Sektorët publikë në të tria ekonomitë karakterizohen nga mbipunësimi dhe/ose rrogat e larta, mungesa e stimujve në nivelin e pagave, në rekrutim dhe politika promovuese, ndërsa gjendja në qeveritë nën nivelin kombëtar nuk është dhe aq e ndryshme. Janë bërë përpjekje për të barazuar rrogat në të gjitha nivelet e qeverisjeve, si horizontalisht ashtu edhe vertikalisht. Në nivelet poshtë atij kombëtar, kur transfertat ndërqeveritare përcaktohen në bazë të shpenzimeve aktuale/të pritshme, kjo mund të çojë në mbipunësim. Barazimi i nivelit të pagave të punonjësve të qeverisjes vendore me ata të qeverisë qendrore e përmirëson koston e ofrimit të shërbimeve publike, sidomos në rajonet më të varfra. Por kjo mund të çojë edhe në copëzimin e tregut të punës dhe mund të krijojë shtrembërime në mënyra të paparashikuara. Për çudi, ekonomitë socialiste të Kinës dhe Vietnamit kanë më tepër elasticitet në tregun e punës, sesa India. Në të tria ekonomitë, zhvillimi i burimeve njerëzore në sektorin qeveritar, pakësimi i mbipunësimit në qeveri dhe ndërmarrjet shtetërore dhe ofrimi i pagave të bazuara në performancë dhe në karrierë mbeten pikat kyçe të reformës.

Financat ndërqeveritare

Zhvillimi i një mekanizmi të përgjegjshëm ndërqeveritar transfertash është kritik për një sistem efikas fiskal decentralizimi në ekonomitë në zhvillim. Sistemi mbizotërues i transfertave në të tria vendet ka stimuj të gabuar. Në Kinë dhe Vietnam sistemet e transfertave më së shumti negociohen. Në Indi, megjithëse institucioneve u kërkohet me kushtetutë t'i përcaktojnë me objektivitet transfertat drejt shteteve, janë gjetur rrugë për të ushtruar liri veprimi në transfertat ndërqeveritare. Veç kësaj, stimujt e gabuar ekzistojnë edhe në caktimin e transfertave të bazuara në formula.

Në të tria ekonomitë, sistemi i transfertave kombinon transfertat më qëllime të përgjithshme me ato specifike. Ndërkohë që ekziston një rol legjitim për transfertat më qëllime specifike në decentralizimin fiskal të vendeve në zhvillim, është e nevojshme që objektivat e këtyre transfertave të jenë të qarta dhe që objektivi i tyre të jetë ai i duhuri. Është e rëndësishme të sigurohet që nuk do të përdoren për të ushtruar ndikim politik nga ana e qendrës. Në këtë rast mund bëhet fjalë për sistemin në Indi ku gjenden më shumë se 190 programe transfertash për qëllime specifike. Depolitizimi i financave ndërqeveritare është i vështirë në ekonomitë në zhvillim dhe në tranzicion, por është një objektiv që duhet ndjekur.

Një rregull i rëndësishëm zbatimi është që hartimi i sistemit të transfertave të përputhet me objektivat e reformës së decentralizimit (Bahl, 1999). Sfidat është krijimi i transfertave me qëllim të përgjithshëm për të kompensuar të ardhurat dhe mangësitë e kostove të qeverive nënkombëtare, kurse transfertat me qëllime specifike duhet të jenë të tilla që të sigurojnë një standard të dhënë normativ për shërbime të caktuara. Megjithatë, ngritja e një sistemi të përshtatshëm transfertash kërkon përpjekje të konsiderueshme në mbledhjen e informacionit të nevojshëm, krijimin e një baze të dhënash dhe matjen e parametrave fiskalë për hartimin dhe zbatimin e sistemeve të transfertave. Në të tria ekonomitë, mungesa e të dhënave dhe informacionit është një pengesë e madhe për zhvillimin e qasjeve shkencore në vënien në zbatim të sistemeve ndërqeveritare të transfertave. Të dhënat fiskale në nivelet nën atë kombëtar në Kinë dhe Vietnam janë të vështira për t'u mbledhur. Në Indi, buxhetet në nivele shtetesh botohen, por nevojiten ende përpjekje të konsiderueshme për të mbledhur informacion në nivel lokal.

Transfertat e padukshme

Në ekonomitë e planifikuara, veç transfertave të drejtpërdrejta, kontrollë të ndryshme mbi çmimin dhe sasinë mund të çojnë në transfertat të fshehura mes rajoneve. Një burim i rëndësishëm i transfertave të fshehura në tri

ekonominë të tranzicion është taksa për eksportin ndër-rajonal. I gjithë sistemi i taksave në bazë origjinën dhe lloji vertikal i taksave mund të sjellë transfertat të konsiderueshme ndër-rajonale të burimeve. Këto ekonomi karakterizohen nga tregje oligopoliste, kurse taksa e vendosur nga një shtet prodhues në shumë raste mund të zhvendoset drejt konsumatorëve në shtetet konsumuese. Kështu, këto transfertat mund të jenë regresive dhe ta pengojnë ndjeshëm përparimin e barazimit të transfertave.

Përveç eksportimit ndërshtetëror të taksës, ka edhe burime të tjera transfertash ndër-rajonale në ekonomitë e planifikuara. Burime të rëndësishme të këtyre transfertave përfshijnë investimet e veçanta në vende specifike nga qeveria qendrore (politika rajonale), dhënia hua qeverive nën nivelin kombëtar me norma interesi poshtë atyre të tregut dhe lejimi i tyre të marrin hua nga tregu nën një regjim financiarisht të papërshtatshëm si dhe ndikimi në përcaktimin sistemit financiar duke përfshirë shpërndarjen në formë pronësie dhe zëvendësimi të burimeve të sistemit bankar për sektorët prioritarë (Rao, 1997).

Zhvillimi institucional

Një parakusht tjetër i rëndësishëm për suksesin e decentralizimit në vendet në zhvillim është krijimi i institucioneve të nevojshme për të zbatuar dhe monitoruar rregullat fiskale. Një masë e caktuar e konkurrencës ndërqeveritare mund ta rrisë efikasitetin. Megjithatë, është e rëndësishme të sigurohet barazimi i konkurrencës dhe përshtatja kosto-përfitim mes njësie qeverisëse që konkurrojnë (Breton, 1996). Veç kësaj, konkurrenca mund të ndodhë si vertikalisht ashtu edhe horizontalisht. Krijimi i institucioneve dhe i sistemeve për të monitoruar konkurrencën, është parakusht thelbësor për decentralizim të suksesshëm fiskal. Këto institucione janë të nevojshme për të minimizuar kostot e bashkërendimit dhe për të monitoruar konkurrencën. Federalizmi konkurrues është i suksesshëm kur informacioni është i gjindshëm me kosto të ulët. Në një politikë demokratike, kjo bëhet nga partitë politike dhe media. Asimetria në informacion në qeveri është problem i madh kur nuk ka opozitë politike dhe kur mediat nuk janë aktive.

VËREJTJE PËRMBYLLËSE

Ky kapitull synonte të identifikonte sfidat e rëndësishme me të cilat përballen vendet në zhvillim dhe në tranzicion në Azi për të arritur një decentralizim fiskal efikas. Shpejtimi i zhvillimit dhe tranzicioni nga ekonomi e planifikuar në ekonomi tregu ngre sfida për të krijuar instrumente, politika dhe institucione me bazë tregun. Sfidat e identifikuara

në këtë kapitull nuk janë as shteruese e as specifike për vendet aziatike. Ato mund të zbatohen në masë të ndryshme edhe në ekonomi të tjera në zhvillim apo në tranzicion.

Sfidat e decentralizimit fiskal nuk duhen parë nga perspektiva e ngushtë e zhvillimit të financave ndërqeveritare. Ato duhen parë si pjesë e zhvillimit të një sistemi gjithëpërfshirës e të bashkërenduar buxhetor dhe fiskal. Ngritja e një sistemi buxhetor transparent dhe të bazuar në program kërkon zhvillimin e sistemeve efikas mbi taksat, shpenzimet dhe financat ndërqeveritare në nivelet qendrore dhe lokale. Një qasje sistemike ndaj decentralizimit fiskal kërkon nga njëra anë politika dhe institucione dhe nga ana tjetër ngritje kapacitetesh të institucioneve të ndryshme për t'i vënë ato në zbatim.

Kështu, në zhvillimin e një ofrimi të decentralizuar të shërbimeve publike, tri ekonomitë në zhvillim dhe në tranzicion në Azi duhet të përballen me sfidat e zhvillimit të tregut, zhdukjes së dobësive dhe barrierave për një treg funksional dhe për të kryer tranzicionin nga planifikimi të tregu. Rizbulimi i rolit të njësisve qeverisëse të decentralizuara me kontekstin e rolit të ndryshuar të qeverisë, forcimi i lidhjes mes qeverive dhe ndërmarrjeve shtetërore, heqja e kontroleve mbi çmimin dhe sasinë, rivendosi e stimujve të tregut, zhvillimi i institucioneve për të administruar instrumentet dhe politikat me bazë tregun dhe futja e shpenzimeve nga të gjitha burimet në disiplinën buxhetore janë sfidat kryesore që duhen përballur për të siguruar drejtësi dhe efikasitet në ofrimin e shërbimeve publike në këto ekonomi.

SHËNIME

* Autori u shpreh mirënjohjen Jim Alm, Richard Bird, Jorge Martinez, G. Thimmaiah, Debbie Wetzel, Xhristine Wong dhe pjesëmarrësve në konferencën "Financat publike në vendet në zhvillim" të organizuar nga Shkolla e Studimeve Politike Andrew Young, Universiteti Shtetëror i Xhorxhias, për komentet shumë të dobishme mbi variantin e parë të kësaj trajtëse.

1. Për të cituar vetëm pak prej tyre, Bird (2000), Bird et al. (1993), Ebel dhe Wallich (1995), Bird dhe Vaillancourt (1998).
2. Përjashtoj Tajvanin dhe Hong Kongun.
3. Shih Rao (1997). Bahl dhe Wallace (2000) pohojnë se sistemi i transfertave në Kinë është progresiv. Kjo është e vërtetë jo vetëm për transfertat ndërprovinciale, por edhe për transfertat brendaprovinciale.
4. Në sistemin e dekoncentruar, qeveritë nën nivelin kombëtar janë thjesht njësi administrative që kryejnë funksione shpenzimi të cilat u caktohen nga ministrinë përkatëse në qendër. Shih Asher dhe Rondinelli (1999).
5. Për një analizë të hollësishme të sistemit të transfertave shih Rao dhe Sen (1996).
6. Formula e fundit për transferimin e taksës e rekomanduar nga Komisioni i Njëmbëdhjetë

- i Financave i jep 10 për qind të peshës popullatës, 62.5 për qind të peshës paaftësisë për të ardhura (largësia nga kulmi për të ardhurat për frymë), 7.5 për qind përkatësisht zonës, mungesës së infrastrukturës dhe disiplinës fiskale dhe 5 për qind përpjekjeve për taksat.
7. Formula i jep 60 për qind të peshës popullsisë, 25 për qind paaftësisë në të ardhura, 7.5 për qind përkatësisht performancës fiskale dhe problemeve të veçanta të shteteve.
 8. NDC është një organ që përbëhet nga ministrat e kabinetit nga qendra, zëvendëskryetari dhe anëtarët e Komisionit të Planifikimit dhe të gjithë kryeministrat e shteteve. Kryeministri drejton mbledhjet e NDC-së.
 9. Për një diskutim më të hollësishëm mbi ecurinë e sistemit të taksave të pronës në vendet në tranzicion, shih Malme dhe Youngman (2001).

REFERENCAT

- Asher, William and Dennis A. Rondinelli (1999) , ‘ Restructuring the administration of service delivery in Vietnam: decentralization as institution building’ in Jennie I. Litvack and Dennis A. Rondinelli (eds), *Market Reform in Vietnam* , WestPoint: Quorum Books, pp.133-151.
- Bahl, Roy W. (1999) , ‘ Implementation rules for fiscal decentralization’ , Working Paper No.10, School of Policy Studies, Georgia State University.
- Bahl, Roy W. and Sally Wallace (2001), Fiscal decentralization: the provincial – local dimension’ , paper presented in the seminar on ‘ Public Finance in developing and transition countries’ , 4 – 6 April, Atlanta: Georgia State University.
- Bird, Richard M. (2000), ‘ Intergovernmental fiscal relations: universal principles local applications ‘ , Working Paper 00-2, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Bird, Richard M. and Francois Vaillancourt (eds) (1998), *Fiscal Decentralization in Developing Countries* , Cambridge: Cambridge University Press.
- Bird, Richard M. and Christine Wallich (1993) , ‘Fiscal Decentralization and intergovernmental relations in transition economies, ‘ Policy Research Working Papers, WPS. 1122. World Bank.
- Bird, Richard M., Robert D. Ebel and Christine I. Wallich (eds) (1995), *Decentralization of the Socialist State*, Washington DC: World Bank.
- Breton, Albert (1996), *Competitive Governments*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Litvack , Jennie, Junaid , Ahamd and Richard Bird (1998) , ‘ Rethinking decentralization at the World Bank’ , Sector Studies Series, World Bank.

- Ma Jun (1995) , ‘The reform of intergovernmental fiscal relations in China’, *Asian Economic Journal*, **9** (3) : 205-231.
- Malme J.H. and Joan M. Youngman (eds) (2001), *The Development of Property Taxation in Economics in Transition*, Washington DC: World Bank.
- Rao, Govinda (1997), ‘ Invisible transfers in Indian Federation’ , *Public Finance/ Finances Publiques* **52** (3): 299-316.
- Rao, Govinda (2000), ‘ Fiscal Decentralization in Indian Federalism’ , paper presented at the Seminar on ‘ Fiscal Decentralization’ International Monetary Fund, 20 – 22 November.
- Rao, Govinda and Tapas Sen , (1996) , *Fiscal Federalism in India – Theory and Practice*, New Delhi: Macmillan , India.
- Wong, Christine (1996) , ‘ Overview of issues in local public finance in PRC’ , in Wong (ed.), *Financing Local Government in the People’s Republic of China*, Chapter one , Hong Kong: Oxford University Press.
- Wong, Christine (2000) , ‘ Central – local relations revisited: the 1994 tax sharing reform and public expenditures management in China’ , paper presented at the International Conference on Central – periphery relations in China: integration, disintegration or reshaping of an empire?, Chinese University of Hong Kong , 24 – 25 March.
- World Bank, (2000), ‘ China: managing public expenditures for better results ‘ Report No.20342- CHA.

4. Liberalizimi dhe shpërndarja hapësinore e popullsisë në vendet në zhvillim dhe tranzicion*

David E. Wildasin

HYRJJE

Në shumë vende në zhvillim dhe, sidomos ato në tranzicionin procesi i reformës ekonomike po zhvillohet në sfondin e tregjeve të punës dhe strehimit, të cilat janë rregulluar ngushtësisht, veçanërisht në përputhje me *shpërndarjen në hapësirë* të popullsisë. Sigurisht që përmirësimi i produktivitetit të punës është një nga përbërësit delikatë të rritjes së standardeve të jetesës dhe përmirësimit të performancës ekonomike në përgjithësi. Pra, liberalizimi i tregjeve të punës, dhe i tregjeve të tjera që ndikojnë te shpërndarja hapësinore e punës, është një element i rëndësishëm dhe ndoshta thelbësor i reformës ekonomike. Por një liberalizim i tillë ka një varg pasojash, që ndihen jo më pak në financat publike. Qëllimi i këtij kapitulli është të trajtojë disa nga pasojat e mundshme të liberalizimit të tregjeve të punës dhe strehimit, duke përfshirë ndikimin e tij në financat publike lokale dhe marrëdhëniet fiskale ndërqeveritare. Ky diskutim motivohet duke iu referuar eksperiencës së tri vendeve: Gjermanisë, Afrikës së Jugut, dhe Kinës, në të cilat reformat ekonomike dhe politike janë ndërmarrë brenda kontekstit të një çekuilibri të dukshëm të tregut të punës në territor. Në secilin rast, ky çekuilibër ishte formuar në një periudhë të gjatë kohe, dhe liberalizimi ekonomik e politik i vendos politikëbërësit përballë sfidës së kundërpërgjigjes ndaj këtij çekuilibri.

Lëvizjet e popullsisë mund të kenë ndikime thelbësore mbi sistemet fiskale të qeverisjeve vendore ose rajonale, dhe politikatat fiskale të këtyre qeverisjeve nga ana tjetër mund të ndikojnë në iniciativat me të cilat përballen individët kur vendosin se ku të banojnë dhe të punojnë. Më pas prezantohet një kuadër analitik brenda të cilit mund të shqyrtohet bashkëveprimi midis ndryshimit demografik dhe politikës fiskale, duke nxjerrë në pah kushtet në të cilat politikatat fiskale të qeverisjeve rajonale mund të përputhen ose jo me shpërndarjen efikase të popullsisë në

hapësirë.¹ Një argument i rëndësishëm i këtij diskutimi është se ndryshimi demografik sjell nevojën për ndryshime politike nga ana e qeverisjeve vendore dhe rajonale. Përshkrimi vijon me një listë të opsioneve politike të vlefshme për qeverisjen rajonale dhe qendrore. Disa udhëzime për rregullimet fiskale vendore, mund të kontribuojnë në shpërndarjen më efikase të burimeve, ndërsa të tjerat mund të përkeqësojnë deformimet hapësimore. Asistenca nga nivelet më të larta qeverisëse mund të lehtësojë përshtatjen e politikave për autoritetet rajonale, por në këtë mënyrë ato mund të ndikojnë gjithashtu në efikasitetin e shpërndarjes së burimeve dhe të të ardhurave. Kapitulli përfundon me disa diskutime të eksperiencave më të fundit në përshtatjen e politikave.

SHEMBUJ TË ÇEKUILIBRIT HAPËSINOR

Kjo pjesë fillon me një paraqitje të shkurtër të disa aspekteve të shpërndarjes hapësimore të burimeve në Gjermani, në Afrikën e Jugut, dhe në Kinë. Megjithëse këto shtete janë shumë të ndryshme, ato kanë të përbashkët një histori të eksperiencës politike dhe ekonomike (të kohëve të fundit) që ka krijuar dhe zbatuar një shpërndarje të burimeve hapësimore mjaft të deformuar. Pas një pasqyrimi të shkurtër të disa prej karakteristikave hapësimore të këtyre vendeve, dhe të të tjerave, diskutimi i kthehet një përshkrimi të çështjeve të lidhura me politikatat fiskale të cilat trajtohen në mënyrë më analitike në pjesët në vijim.

Pengesat e ekuilibrit hapësitor

Gjermania

Në gjysmën e shekullit, para bashkimit në vitin 1991, dy Gjermanitë ishin zhvilluar në rrugë ekonomike mjaft të ndryshme.² Në kohën e bashkimit, ekonomitë e Lindjes dhe Perëndimit ndryshonin në shumë aspekte, për shembull në mënyrat e organizimit të biznesit, në modelet e investimit, në strukturën industriale, dhe në nivelin e zhvillimit teknologjik. Ndoshta për shkak të një apo dy faktorëve, nivelet e fitimit dhe të produktivitetit ndryshonin rrënjësisht midis Gjermanisë Lindore dhe asaj Perëndimore. Punëtorëve në Lindje, megjithëse jo domosdoshmërisht në të njëjtin nivel aftësie me punëtorët në Perëndim, mund t'i garantohej punësimi më lehtësisht në tregjet e punës që funksiononin relativisht më mirë në Perëndimin e përparuar teknologjikisht dhe të pasur me kapital. Pesëdhjetë vitet e ndarjes politike dhe divergjencave në politikatat ekonomike krijuan një çekuilibër në shpërndarjen ndër-rajonale të punës në Gjermani. Ky çekuilibër, natyrisht, u mbështet nga zbatimi i kufizimeve të fuqishme

për migrimin ndërkuftar, një mekanizëm i cili u zhduk me bashkimin e Gjermanisë.

Kina

Për shumë vjet, shpërndarja gjeografike dhe sektoriale e punës në Kinë është kryer nga sistemi i regjistrimit të banorëve ose *hukou*. Ky sistem, që u zhvillua si një pjesë integrale e ekonomisë së planifikuar, kërkonte që individët të punonin në sektorë të përcaktuar (për shembull, bujqësi) dhe në vende të caktuara. Në veçanti, ky sistem ndaloi lëvizjen e lirë të punëtorëve në zona urbane ku ata mund të punësoheshin jashtë fushës së bujqësisë, dhe mundësoi krijimin dhe ruajtjen e diferencave në fitime reale në favor të punëtorëve të zonave urbane, jo në bujqësi.³ Duke shfrytëzuar ndërmarrjet shtetërore për të ofruar strehim, kujdes shëndetësor si dhe shërbime të tjera sociale, burimet e rëndësishme të të ardhurave reale mund të lidheshin me marrëdhënien e punësimit dhe, për rrjedhojë, mund t'u mohoheshin punëtorëve të paregjistruar. Për më tepër, dokumentet e regjistrimit të banorëve kërkoheshin për marrjen e racioneve të drithërave. Kështu, pjesëmarrja e shtetit dhe rregullimi i tregjeve për mallra thelbësore: ushqim, strehim, kujdes shëndetësor, e përforcuan sistemin *hukou*, dhe ndihmuan në përforcimin e shpërndarjeve gjeografike dhe sektoriale të punës në përputhje me udhëzimet e planifikuesve (Cheng dhe Selden, 1994; Wu, 1994). Mosrregullimi i këtyre tregjeve, si dhe vetë tregut të punës, minon zbatimin e mekanizmave të cilët mbështesin çekuilibrin hapësinor të tregjeve të punës.

Është e pamundur të parashikosh saktësisht kursin e ardhshëm të numrit total të migrimit të brendshëm në Kinë, aq më pak përbërjen e tij të saktë dhe ndikimin e detajuar në hapësirë. Chan (1994) përlogarit se popullsia urbane e Kinës mund të rritet nga niveli prej rreth 25% i vitit 1990 në rreth 50% të popullsisë së vendit në vitin 2010. Këto janë ndryshime shumë të mëdha të popullsisë të shprehura në përqindje dhe, në terma absolutë, janë vërtet masive. Në fillim të viteve 1990, përlogaritjet e Bankës Botërore (1993) treguan se popullsia e përhershme urbane në Kinë ishte rreth 300 milionë, por gjithashtu në çdo ditë të caktuar ka rreth 65 milionë banorë të përkohshëm në qytete. Vlerësimet më të fundit (Banka Botërore, 1997, f. 54) tregojnë se 'numri aktual i migruesve (në zona urbane) varion nga 30 milionë në 200 milionë', një deklaratë që vërteton si përmasat absolute të mëdha të migrimit të brendshëm brenda Kinës ashtu edhe vështirësinë ekstreme të marrjes së të dhënave të besueshme rreth tij. Këta janë tregues të përafërt të shkallës së çekuilibrit hapësinor në Kinë të cilët u krijuan përgjatë dekadave që nga vendosja e kontrolleve mbi migrimin e brendshëm.

Afrika e Jugut

Afrika e Jugut, nën aparteid, mandatoi ndarjen hapësinore të racave, kryesisht e zbatuar përmes kufizimeve mbi zgjedhjen e banimit. Racat ishin shumë të përziera ndërmjet rajoneve – zezakët, të bardhët dhe të tjerët mund të gjendeshin, në përmasa të konsiderueshme, në zonat kryesore metropolitane të Johannesburgut, Keip Taunit, Durbanit dhe gjetkë. Gjithsesi, brenda zonave metropolitane, njerëzit nuk ishin të lirë të jetonin ku të dëshironin; përkundrazi, grupeve racore të ndryshme u kërkoheshin të jetonin brenda lokaliteteve të caktuara në çdo zonë metropolitane. Në këtë mënyrë, punëtorët e racave të ndryshme mund të përziheshin në vendin e punës, megjithëse jo lirisht, për shkak të një sërë rregullash të detajuara në lidhje me statusin profesional dhe marrëdhëniet e punësimit të racave të ndryshme.⁴ Por zgjedhjet mbi vendndodhjen e banesave u deformuan mjaft nga politikat e aparteidit. Fundi i aparteidit nënkuptoi që baza kryesore ligjore për këto deformime hapësinore, si rezultat i të cilave zonat metropolitane të Afrikës së Jugut moderne janë ndërtuar përgjatë gjysmës së shekullit të kaluar, është hequr.

Vende të tjera

Këto vende nuk janë aspak të vetmet vende në të cilat ka ndodhur apo ka gjasa të ndodhë rishpërndarja hapësinore e popullsisë. Zhvillimi ekonomik i Amerikës së Veriut pjesërisht ka qenë një proces ndryshimi gjeografik dhe demografik. Gjithsesi, procesi i përshtatjes hapësinore në SHBA dhe Kanada ka qenë relativisht i vazhdueshëm dhe gradual. Korea paraqet një rast ku ndarja politike e vendit, e shoqëruar me politika divergjente ekonomike, ka krijuar pabarazi të ndjeshme ekonomike midis rajoneve, megjithëse akoma nuk ka dukshëm mundësi për një rishpërndarje hapësinore të popullsisë. Korea e Veriut, ashtu si Gjermania Lindore, është e varfër në kapital e teknologji dhe, për më tepër, ka mungesë të institucioneve ligjore dhe ekonomike të orientuara drejt përdorimit të burimeve në mënyrë produktive. Për rrjedhojë, puna e të punësuarve në Veri është më pak produktive se në Jug. Është e vështirë të parashikosh me saktësi se kur do të ndodhë ndryshimi i madh politik në Kore, por kur kontrolli kufitar të lehtësohet apo të zhduket, çekuilibri ekzistues hapësinor në tregun e punës nuk do të jetë më i qëndrueshëm në mungesë të ndërhyrjeve të tjera politike.

Federata Ruse është një tjetër vend që është mbërthyer nga problemi i pabarazive ekonomike rajonale dhe nga rishpërndarja e mundshme hapësinore e popullsisë që do të pasojë. Ashtu si Kina, ish-Bashkimi Sovjetik kontrollonte tregjet e punës dhe modelet e investimit duke përdorur mekanizma planifikues dhe detyrues (pasaporta të brendshme, rregullore shtetërore për punësimin, rishpërngulje e detyruar) që ishin

larg parametrave të funksionimit të forcave të tregut të lirë. Tani ka rajone dhe zona urbane me kapacitet industrial joekonomik dhe me një pabarazi ekonomike në rritje përmes gjithë territorit. Siç është shqyrtuar më në detaj nga Martinez-Vasquez dhe Boex (2001, Tabela 2.7), PBB-ja për frymë varion ndjeshëm midis rajoneve në Rusi, me një raport midis rajoneve më të pasura dhe më të varfra që arrin nga rreth 30 në 1902 në rreth 40 në 1996 dhe me një koeficient ndryshimi të luhatshëm, por që erdhi në rritje (nga 0.87 në 1.04) gjatë të njëjtës periudhë.

Ka shumë shembuj të tillë. Shtete të tjera dhe grupe shtetesh po përjetojnë, ose ka gjasa të përjetojnë, lëvizje të ndjeshme të popullsisë. Rajoni i Ballkanit, Afrika qendrore, dhe Azia qendrore janë të gjitha zona ku destabiliteti dhe lufta civile dhe ndërkombëtare kanë trazuar jetën ekonomike dhe kanë krijuar shtysa për lëvizje të mëdha të popullsisë. Vendet e industrializuara si një grup po përjetojnë nivele të larta imigrimi nga ekonomitë në zhvillim dhe tranzicion (shih Wildasin, 2000; Coppel *et al.*, 2001, dhe referencat që ndodhen aty). Vendet e Evropës Lindore, ashtu si Afrika e Jugut, duket se shfaqin struktura hapësinore mjaft të deformuara brenda zonave metropolitane, si rezultat i investimit të dobët dhe vendimeve për përdorimin e tokës sipas regjimeve planifikuese socialiste (Buckley dhe Mini, 2000). Përshtatja ekonomike dhe e politikave ndaj zhvendosjeve të popullsisë është një fenomen i një rëndësie dhe interesi mjaft të përhapur.

Çekuilibri Hapësinor dhe Sektori Publik

Sikurse shqyrtohet në mënyrë më të plotë në pjesën pasardhëse, ndryshimet hapësinore në të ardhurat reale të punëtorëve krijojnë stimuj për punëtorët për të lëvizur nga zonat me të ardhura të ulëta në ato me të ardhura të larta. Kjo është ideja themelore e analizës ekonomike të migrimin. Kontrollat e drejtpërdrejta mbi lëvizjet e popullsisë, si ato të hasura në Gjermani, Kinë, dhe Afrikë e Jugut, i frenojnë punëtorët të migrojnë dhe i hapin rrugë krijimit dhe thellimit të diferencimeve në të ardhurat reale. Kur këto politika të liberalizohen, në mënyrë që njerëzit të migrojnë më lirshëm, ata do të priren të veprojnë në këtë mënyrë me përjashtim të rasteve kur instrumentet e tërthorta, si politikat e taksave dhe shpenzimeve, i shtyjnë që të mos lëvizin. Në çdo rast, liberalizimi i kufizimeve mbi lëvizjen do të ketë ndikime të rëndësishme në financat publike.

Megjithëse një sërë studimesh kanë hedhur dritë mbi ndikimin fiskal të migrimin në rajone dhe vende të ndryshme, ndoshta është e drejtë të thuhet se asnjëherë nuk është bërë një analizë vërtet gjithëpërfshirëse e këtij lloji për ndonjë vend apo rajon. Gjithsesi, ka disa fakte të modeluara që ofrojnë bazë të arsyeshme për diskutim në kontekstin e migrimin Lindje-

Perëndim në Gjermani në kohën e bashkimit, migrimit rural–urban në Kinë, apo ndryshimet në shpërndarjen e popullsisë në zonat metropolitane në Afrikën e Jugut.

Gjermania

Para bashkimit, Gjermania Perëndimore ishte një rajon relativisht i zhvilluar me politika të zgjeruara qeveritare të sigurimeve shoqërore dhe rishpërndarjes. Bashkimi solli një mundësi të re për punëtorët e Gjermanisë Lindore që të lëviznin në Perëndim, ku ata mund të fitonin paga më të mira sesa në Lindje, por gjithsesi do të kishin përgjithësisht fitime më të ulëta se homologët e tyre nga Gjermania Perëndimore. Sistemi i taksave në Perëndim, i bazuar ndjeshëm te të ardhurat, pagat dhe taksat e konsumit, do të mbledhte disa të ardhura nga migruerit e Gjermanisë Lindore, por mesatarisht gjermanët më pak të paguar të Lindjes do të kontribuonin më pak me taksata sesa gjermanët perëndimorë. Nga ana tjetër, gjermanët lindorë që jetonin në Perëndim, do të ishin në gjendje të përfitonin nga shumë të mira publike dhe shërbime sociale që shpërndahen, ose në favor të familjeve me të ardhura të ulëta, ose që shpërndahen pavarësisht nivelit të të ardhurave. Programet e ‘rrijtjes së sigurisë sociale’ sigurisht që do të ishin në të mirë të të varfërve në mënyrë jopërpjesëtimore, ndërkohë që ofrimi i arsimit publik, transportit apo sigurisë publike rezultojnë në një shpërndarje relativisht të njëtrajtshme të përfitimeve. Për këto arsye, punëtorët gjermano-lindorë me të ardhura relativisht të ulëta që lëvizin në Perëndim, do të prireshin të krijonin më shumë kosto për shërbimet publike të ofruara, sesa kontributojnë e tyre në të ardhurat e vendit.

Situata në Lindje gjatë kohës së bashkimit ishte më komplekse. Shumë ndërmarrje të mbështetura nga shteti në Lindje ishin jofitimprurëse, pjesërisht sepse pagat ishin mbi nivelet e tyre konkurruese. Në këto raste, marrëdhënia e punësimit shndërrohet në një mekanizëm të rishpërndarjes së të ardhurave, dhe rishpërndarja e transfertave mund të shikohet thjesht si një shërbim publik me përdorim masiv; çdo punëtor shpesh krijon një ‘kosto nga mbipopullimi’ të barabartë me teprinë e fitimeve mbi produktin marxhinal.⁵ Si rezultat, kontributet fiskale neto të punëtorëve janë negative, d.m.th. përfituesit e transfertave neto po përdorin më shumë burime të sektorit publik, sesa po kontribuojnë. Privatizimi i ndërmarrjeve shtetërore dhe investimet në ndërmarrjet e reja private në lindje do ta zhbënin këtë mekanizëm të rishpërndarjes së transfertave duke i harmonizuar pagat me produktivitetin e punonjësve. Ndërmarrje të tilla do të rezultojnë më konkurruese, dhe eficaenca e punës, shpërndarjes dhe përdorimit të kapitalit për rrjedhojë mund të rritet. Nga pikëpamja fiskale, një transformim i tillë i marrëdhënies së punës gjithashtu ndikon në reduktimin e transfertave te punëtorët.

Gjithsesi, kini parasysh se reduktimet në ndihmat financiare për ndërmarrjet joekonomike në Lindje do të reduktonin të ardhurat neto të punëtorëve atje dhe do të rrisnin dallimet në të ardhurat reale Lindje-Perëndim. Kjo do të sillte një nivel më të lartë të lëvizjes së punëtorëve nga punësimi më pak produktiv dhe më pak të kompensuar në Lindje, drejt punësimit më produktiv dhe më mirë të kompensuar në Perëndim. Siç është përshkruar në vijim, një rritje në ofertën e punëtorëve në perëndim do të ushtronte presion reduktues mbi pagat atje; ajo gjithashtu do të rriste kërkesën për strehim në perëndim dhe, në varësi të shkallës së fleksibilitetit të tregut të punës, ajo gjithashtu do të rriste papunësinë në perëndim. Kështu, liberalizimi i tregjeve të punës do të kishte shumë ndikime në të gjithë ekonominë Gjermane. Nga pikëpamja normative, ka vend për debat rreth faktit nëse migrimi Lindje-Perëndim në balancë do të ishte një zhvillim i dobishëm. Duke lënë mënjane opsionin e paimagjinueshëm të rivendosjes së kontrollit të drejtpërdrejtë mbi lëvizjen përmes kufirit Lindje-Perëndim, alternativa do të ishte eliminimi i stimujve ekonomikë për lëvizjet e popullsisë Lindje-Perëndim duke rritur të ardhurat reale të punëtorëve në Lindje mbi nivelet e tregut të lirë. Mënyra e qartë për ta bërë këtë, dhe një opsion politike i cili në fakt është përdorur që kur u bë bashkimi, është përdorimi i transfertave fiskale nga Perëndimi në Lindje, për shembull, duke subvencionuar punësimin ose duke zgjeruar përfitimet sociale të punëtorët në Lindje. Kjo eksperiencë diskutohet më tej në pjesën 6 në vijim.

Kina

Kina përfaqëson një kontrast interesant me Gjermaninë. Punëtorët urbanë në Kinë, përmes marrëdhënieve të tyre të punësimit me ndërmarrjet shtetërore, kanë përfituar përgjithësisht të ardhura reale më të larta, sesa homologët e tyre në zonat rurale. Përdorimi i ndërmarrjeve shtetërore për të ofruar strehim, kujdes shëndetësor dhe shërbime të tjera sociale mundësoi zbatimin e transfertave fiskale të padeklaruar ndaj punëtorëve urbanë, duke rritur kështu të ardhurat e tyre reale. Lidhja e këtyre transfertave me marrëdhëniet e punësimit gjithashtu ndihmoi në ofrimin e një mekanizmi detyruës për sistemin *hukou*, si dhe për kontrollin shtetëror të shpërndarjes gjeografike dhe sektoriale të punës. Shkalla e transfertave të padeklaruar ndaj punëtorëve urbanë nuk është e lehtë për t'u vlerësuar, por duket se ato mund të përbëjnë gjysmën apo më shumë të të ardhurave reale të një pjese të madhe të popullsisë urbane.

Ndërkohë që pjesëmarrja e shtetit në rregullimin e tregjeve për të mirat thelbësore si ushqimi, strehimi, kujdesi shëndetësor, ndihmon në përforcimin e sistemit *hukou* dhe ruajtjen e të ardhurave të larta për zonën urbane, ajo gjithashtu imponon kosto të larta të efikasitetit mbi ekonominë.

Ashtu si në rastin e Gjermanisë Lindore, reforma ekonomike kushtëzoi rritje të mbështetjes ndaj tregjeve për shpërndarjen e punës, ushqimit, strehimit dhe të të mirave e të shërbimeve të tjera, si dhe varësi të reduktuar ndaj ndërmarrjeve shtetërore. Reforma të tilla reduktojnë transfertat fiskale të padeklaruara përmes marrëdhënies së punësimit. Gjithsesi, ndryshe nga rasti i Gjermanisë Lindore, liberalizimi i tregjeve në zonat urbane në Kinë kishte tendencën të minonte transfertat fiskale të padeklaruara në favor të punëtorëve në rajonet me të ardhura relativisht të larta. Në të njëjtën kohë, liberalizimi i tregjeve urbane, minon përforsimin e kufizimeve mbi lëvizjet e popullsisë. Gjithmonë e më shumë punëtorët janë në gjendje thjesht t'i drejtohen punëdhënësve joqeveritarë, të zënë punë, të marrin fitime dhe të përdorin fitimet për të blerë të mirat dhe shërbimet e dëshiruara. Reformat ekonomike të këtij lloji krijojnë shanse të reja për migrimin rural-urban. Eksperienca kineze rishikohet në kapitullin e mëposhtëm.

Afrika e Jugut

Rasti i Afrikës së Jugut është paralel me atë të Gjermanisë dhe Kinës në aspekte të rëndësishme, megjithëse me disa ndryshime gjeografike. Gjatë periudhës së aparteidit, racat ishin të përziera në nivel rajonal; për shembull, ish-provinca e Transvaalit, me një popullsi totale prej rreth 8.4 milionë në vitin 1991, banohej nga rreth 2.4 milionë të bardhë dhe 5.5 milionë njerëz me ngjyrë, përveç banorëve të racave të tjera (Shërbimi Qendror i Statistikave, 1991). Kjo provincë përfshinte zonat kryesore metropolitane të Johannesburgut dhe zonat e Pretorias të cilat tani janë pjesë e një province të re të Gautengut, që përfshin afërsisht të njëjtën zonë gjeografike me 7.7 milionë banorë, 96% e të cilëve jetojnë në zona urbane (Thesari Kombëtar, 2000). Gjithsesi, popullsia ishte dhe mbetet në një shkallë të konsiderueshme, tejet e ndarë në vija racore *brenda* rajoneve. Shkalla e pabarazisë ekonomike në kohën e aparteidit ishte mjaft e lartë, me të ardhurat për frymë të popullsisë së bardhë që i tejkalojnë ato të popullsisë me ngjyrë me rreth 10-fish gjatë gjithë periudhës 1960-1987 (Fallon dhe Pereira da Silva, 1994, Tabela 2.5). Këto pabarazi ekonomike u reflektuan në organizimin hapësinor të qeverisjes vendore. Në zonat lokale të banuara nga të bardhët, qeverisjet ofronin shërbime publike të cilësisë së lartë për banorët me të ardhura të larta. Tregjet e tokës, strehimit dhe pronave të tjera në këto lokalitete ishin të zhvilluara mirë dhe taksa lokale mbi pasurinë e paluajtshme ishin një instrument kryesor të ardhurash për financimin e të mirave publike lokale. Në kontrast, në zonat e varfra si Soweto, tregjet e tokës dhe strehimit ishin shumë pak të zhvilluara dhe nuk ekzistonte asnjë mekanizëm efikas i financave lokale. Cilësia e ofrimit të shërbimit publik në lokalitetet ku nuk banonin të bardhët, ishte gjithashtu shumë e ulët. Në vija të përgjithshme, sistemi fiskal lokal në aparteid mund

të karakterizohej si një sistem në të cilin familjarët me të ardhura të larta që jetonin në lokalitete me të ardhura të larta, paguanin taksa të larta për shërbime cilësore publike lokale, ndërsa familjarët me të ardhura të ulëta që jetonin në lokalitete me të ardhura të ulëta, paguanin taksa më të ulëta për shërbime publike lokale jocalësore.

Heqja e kufizimeve racore në vend lejon familjarët me të ardhura të ulëta të lëvizin, të paktën deri në njëfarë mase, në lokalitete nga të cilat ata më parë ishin të përjashtuar. Në të tilla lokalitete, ata konsumojnë më pak strehim sesa banorët ekzistues me të ardhura të larta dhe, për sa i përket taksave lokale mbi pronën, kontribuojnë me një shumë respektivisht të vogël për të ardhurat lokale. Për shërbimet publike lokale që ofrohen njësoj për banorët lokalë, banorët me të ardhura të ulëta, për rrjedhojë mund të përfitojnë shërbime që kushtojnë më shumë sesa taksat që ata kontribuojnë, duke imponuar barra fiskale neto mbi qeverisjet vendore, në ngjashmëri me ndikimin fiskal që punëtorët me të ardhura të ulëta të Gjermanisë Lindore mund të kenë nëpërmjet zhvendosjes në Gjermaninë Perëndimore. Ofrimi i shërbimeve publike lokale në zonat ekzistuese me të ardhura të ulëta në Afrikën e Jugut (për shembull, si qyteza Soweto) pengohet nga zhvillimi i dobët i sistemeve të të ardhurave, një problem që pjesërisht ndikohet nga tregjet pak të zhvilluara të tokës dhe të strehimit, shfaqja e dukurisë së zaptimit të tokave dhe e vështirësive në ekzekutimin e pagesave për shërbimet publike si energjia. Reformat politike të mishëruara në kushtetutën e re kanë krijuar presione për qeverinë që të zgjerojë ofrimin e strehimit dhe shërbimeve urbane bazë për të varfrit. Sigurimi i subvencioneve për të mirat dhe shërbimet në zonat e varfra ekzistuese, e ngjashme me mbështetjen ndaj punëtorëve në Gjermaninë Lindore, do të tentojë të ruajë shpërndarjen fillestare të deformuar të popullsisë brenda zonave metropolitane, duke ngadalësuar kështu shkallën në të cilën përfitimet e eficientës mund të realizohen nga evoluimi i zonave urbane larg nga ajo e trashëguar nga e shkuara. Më poshtë në këtë kapitull ne diskutojmë mbi disa nga përgjigjet e politikave fillestare ndaj këtyre çështjeve, edhe pse tranzicioni nga regjimi i vjetër është ende në fazat e tij të para.

DISA PROBLEMATIKA TË ÇEKUILIBRIT HAPËSINOR

Në Gjermani, Afrikën e Jugut dhe Kinë institucionet politike dhe politikat ekonomike kanë krijuar deformime hapësinore në shpërndarjen e kategorive kryesore të burimeve njerëzore. Këto deformime shkaktojnë mungesa të eficientës ekonomike si dhe pabarazi ekonomike. Punëtorët e Gjermanisë Lindore, grupet racore jo të bardha në Afrikën e Jugut dhe familjet rurale në Kinë ishin (dhe ende janë) grupe relativisht të varfra

brenda shoqërive të tyre respektive. Në secilin rast, këto grupe janë kufizuar në hapësirë ose në lokalitet, me problematika të rëndësishme si për eficientë e shpërndarjes së burimeve, ashtu edhe për shpërndarjen e të ardhurave.

Efienca dhe Ndikimet në Shpërndarjen e Tregjeve të Punës

Ndarja arbitrare hapësinore e tregjeve, duke përfshirë tregjet që lidhen me vendndodhjen e burimeve njerëzore, imponon kosto eficientë. Për të ilustruar humbjen e eficientës nga deformimet në shpërndarjen hapësinore të punës, supozoni që produkti real në secilën prej dy rajoneve i , $i = 1, 2$, varet nga sasia l_{it} e llojeve të ndryshme të punës, $t = 1, \dots, T$, si dhe nga sasia e kapitalit të sektorit privat ki , sasia e shërbimeve dhe infrastrukturës së sektorit publik, gi , dhe sasinë e tokës, mineraleve, ujit, dhe burimeve të tjera natyrore, ni , siç përfaqësohet nga funksioni i prodhimit $Fi(l_{i1}, \dots, l_{iT}, ki, gi, ni)$; indeksi i rajonit në funksionin e prodhimit nënkupton që teknologjia e prodhimit mund të ndryshojë gjithashtu sipas hapësirës. Duke hamendësuar për momentin që sasinë e burimeve të tjera janë të pandryshueshme, dhe që ka stoqe pune të pandryshueshme të secilit tip, l_{it} , që mund të shpërndahet lirisht midis dy rajoneve, maksimizimi i produktit total $F1 + F2$ kërkon që sasia e punës për secilin lloj t të vendoset në nivele l^*_{it} në secilin rajon në mënyrë të tillë që produkti marginal i secilit lloj pune është i njëjtë në të dy rajonet, d.m.th., $\partial F_1 / \partial l_{it} = \partial F_2 / \partial l_{it}$, për çdo lloj pune. Figura 4.1 ilustron kushtet e eficientës për secilin lloj pune me një diagram të njohur: shpërndarja e punës ndodh kur ka l^*_1 punëtorë në rajonin 1, me pjesën e mbetur në rajonin 2. Nëse sasia e punës e një apo më shumë llojeve t në rajonin 1 kufizohet në mënyrë arbitrare në një sasi të caktuar $l^0_{it} \neq l^*_{it}$, atëherë ka një humbje të eficientës së ekonomisë. Për shembull, në figurën 4.1, $l^0_1 > l^*_1$, rezulton në një produkt të humbur të përfaqësuar nga zona abc .

Është e kuptueshme që faktorët e tregut në shumë vende nuk karakterizohen nga përcaktimi i çmimit sipas produktivitetit marginal, dhe të ardhurat reale të marra nga ata që punojnë dhe banojnë në një zonë të dhënë, nuk varen vetëm nga pagat. Supozimi i faktorit të produktivitetit marginal në përcaktimin e çmimit akoma ofron një rast të dobishëm referimi. Kjo, sepse ai është një tregues i ekuilibrit drejt të cilit forcat e tregut do të tentonin të drejtonin shpërndarjen dhe çmimet, në mos do të ishin subjekt i ndërhyrjeve qeveritare apo defekteve të brendshme. Atëherë, duke filluar nga një situatë ku puna është keqshpërndarë midis rajoneve, ekuilibrimi pagës do të ishte më i lartë në një rajon, për shembull rajoni 2 në figurën 4.1. Nëse puna lëviz lirshëm midis rajoneve, punëtorët do të migronin nga rajonet me paga të ulëta tek ato me paga të larta derisa

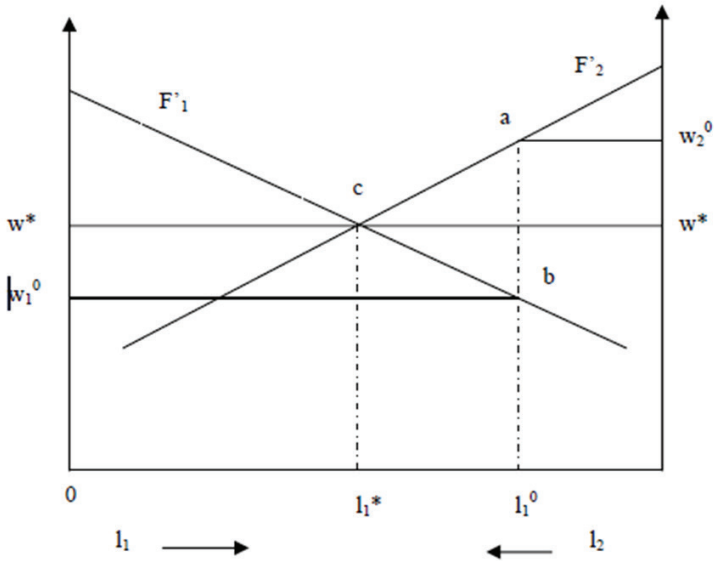


Figura 4.1 Shpërndarja e punës midis dy rajoneve

të ardhurat reale të barazoheshin, dhe të arrihej një shpërndarje efiçente e burimeve. Në figurën 4.1, kjo do të ndodhte me njësitë l_1^* të punës në rajonin 1. Në këtë model të thjeshtë, rritja e efiçencës do të shfaqej në formën e një rritjeje në produktin total të abc . Produkti në rajonin 1 do të binte, kurse produkti në rajonin 2 do të rritej.

Në rastin e përgjithshëm, ndikimi i një rishpërndarjeje të tillë të burimeve mbi ekuilibrimin e faktorëve të çmimeve, është i paqartë. Ka shumë lloje punësh dhe shumë faktorë të tjerë të prodhimit që përdoren në procesin e prodhimit në secilin rajon, dhe mund të ketë kombinime komplekse të zëvendësueshmërisë dhe plotësueshmërisë midis këtyre faktorëve. Gjithsesi, si një çështje praktike, nuk është e vështirë të dallohen ndikimet kryesore të një deformimi mjaft të rëndë hapësinor të modeleve të vendndodhjeve. Siç tregohet nga figura 4.1, fluksi i popullsisë nga rajoni 1 me pagë të ulët në rajonin 2 me pagë të lartë do të rriste fitimet e punëtorëve në rajonin 1 nga w_1^0 në w^* dhe do të zvogëlonte fitimet e punëtorëve të mëparshëm në rajonin 2. Për më tepër, do të ndikoheshin çmimet e faktorëve plotësues të prodhimit, duke u ulur në rajonin 1 dhe duke u rritur në rajonin 2.

Deformimi i Zgjedhjes së Vendbanimit

Analiza që sapo prezantuar, përdoret më mirë për të ilustruar efektet e deformimeve hapësinore në modelet e punësimit. Ajo nuk adreson drejtpërdrejt çështjen e lidhur ngushtë me deformimin në modelet e lokalitetit të banimit. Një mënyrë e thjeshtë për të modeluar problematikën e deformimeve hapësinore në modelet e vendndodhjes brenda një zone metropolitane është zbatimi i një modeli standard të një qyteti monocentrik në të cilin familjarët janë të gjithë të punësuar në qendër të zonës metropolitane dhe banojnë në distanca të ndryshme nga qendra. Nëse tregjet për strehimin operojnë në konkurrencë dhe pa ndërhyrje rregullatore, strehimi dhe vlera e tokës do të përshtateshin për t'u barazuar me kërkesë-ofertën e strehimit në çdo lokalitet, me lokalitetet qendrore që diktojnë çmime më të larta për shkak të afërsisë më të madhe me qendrën dhe me lokalitetet më të largëta që shfaqin çmime më të ulëta të strehimit për shkak të kostove më të mëdha të transportit që banorët duhet të kryejnë për të arritur në vendet e tyre të punës. Nëse zona metropolitane ndahet në mënyrë arbitrare në nënzona dhe nëse grupeve të ndryshme të popullsisë u kërkohet të banojnë vetëm në një zonë të caktuar, siç ishte situata tipike në zonat metropolitane të Afrikës së Jugut gjatë aparteidit, atëherë dendësia e popullsisë, konsumi i banesave, modelet e transportit dhe kostot, si dhe çmimet e banesave do të ndryshonin nga vlerat e tyre të ekuilibruara. Analiza e tregjeve të strehimit në zonat metropolitane në Afrikën e Jugut sigurisht që duhet të marrë parasysh se popullsia metropolitane dhe struktura hapësinore ishte e ndarë në vija racore dhe se kjo ndarje gjithashtu korrespondonte me një ndarje të aspektit ekonomik. Për më tepër, deformimet hapësinore në zonat metropolitane të Afrikës së Jugut ishin komplekse. Në zonën metropolitane të Johannesburgut, zona më e madhe urbane në vend, shumica e popullsisë me ngjyrë banonte në Soweto në një distancë të largët nga qendra e zonës metropolitane ku përqendrohej punësimi. Pjesë të tjera të popullsisë me ngjyrë ishin lokalizuar më në qendër, por gjithsesi në zona të kufizuara.

Efektet kryesore të kufizimeve qeveritare mbi vendbanimet, gjithsesi mund të vijnë nga modeli i thjeshtë i qytetit monocentrik të ekonomiksit urban.⁷ Supozoni se popullsia totale urbane e N ndahet në dy grupe madhësisht $N1$ dhe $N2$, dhe se pjesëtarëve të grupit 2 nuk u lejohej të jetojnë brenda distancës x nga qendra e qytetit ku x është më i madh se madhësia e zonës që do të akomodonte rezidentët $N1$ në një treg të lirë të ekuilibruar. Siç ilustron nga figura 4,⁸ një kufizim i tillë do të rezultonte në një ulje të kënaqshme të qirasë së tokës drejt x – sesa rënia e ekuilibrit $r^*(x)$, që rezulton në marrjen e tokës më lirë nga grupi 1 i familjarëve, të cilët përfitojnë respektivisht një nivel më të lartë të konsumit të banesave,

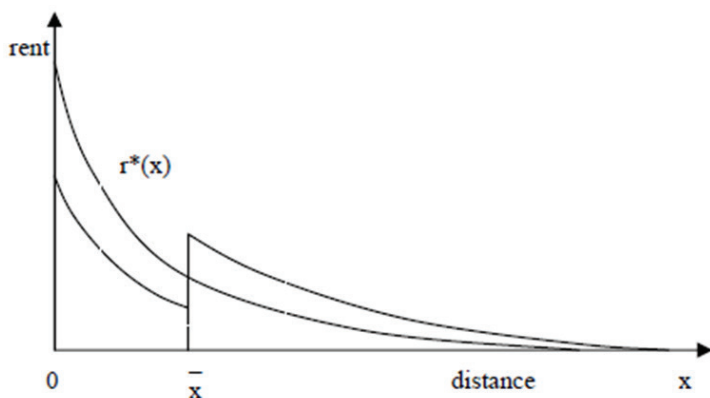


Figura 4.2 Rënia e qirasë së tokës me dhe pa kufizime mbi zgjedhjet e vendbanimit

sesa do të ishte realisht me një treg të lirë, ndërsa ata të grupit 2 paguajnë një çmim më të lartë për strehimin. E gjithë zona metropolitane konsumon më shumë tokë dhe familjarët kanë kosto më të larta udhëtimi, sesa në një treg të lirë të ekuilibruar. Toka përdoret në mënyrë efçente për shkak të kufizimeve ndaj zgjedhjes së vendndodhjes. Heqja e kufizimeve arbitrare mbi zgjedhjen e banimit do të lejonte modele më efçente të përdorimit të tokës dhe gjithashtu do të ndryshonte shpërndarjen e të ardhurave, duke përmirësuar mirëqenien për ata të grupit 2, e njëkohësisht duke ulur mirëqenien e atyre të grupit 1. Vlerat e tokës gjithashtu do të përshtateshin, duke rritur mirëqenien për ata që zotërojnë tokë në zonën e qendrës, dhe duke ulur mirëqenien për ata që zotërojnë tokë në zonën periferike.

SISTEMET FISKALE LOKALE DHE MIGRIMI

Ndryshimet në shpërndarjen e popullsisë në hapësirë kanë ndikime të rëndësishme jo vetëm te tregjet e punës, strehimin dhe te të mirat e shërbimit e tjera, por edhe në sektorin publik. Kërkesa për shërbime publike në një vendbanim apo rajon, llojet e shërbimeve publike që nevojiten nga një popullsi në ndryshim, dhe disponueshmëria e burimeve fiskale me të cilat të përballohen kërkesat për shërbime publike, ndikohen nga ndryshimet në madhësinë e popullsisë. Ndërveprimet midis sistemeve lokale fiskale dhe madhësisë dhe përbërjes së popullsisë ndryshojnë mjedisin brenda të cilit bëhen politikat lokale fiskale, dhe kanë ndikime të rëndësishme

në shpërndarjen dhe akordimin e fondeve. Prandaj, ekziston nevoja e një kuadri analitik i cili mund të përdoret për të studiuar këto ndërveprime.

Ndikimet Fiskale të Migrimit

Ndryshimet në popullsinë e një vendndodhjeje apo rajoni të caktuar mund të ndikojnë sistemet fiskale jo vetëm të qeverisjeve vendore, por edhe të atyre të nivelit më të lartë. Si fillim le të konsiderojmë situatën me të cilën përballen autoritetet e qeverisjes vendore.

Efektet e mbipopullimit

Kur madhësia dhe përbërja e popullsisë në një rajon ndryshon, normalisht do të ndryshojë edhe kostoja e ofrimit të të mirave dhe shërbimeve publike të kjo popullsi. Për shumë të mira dhe shërbime publike, ka një balancë midis numrit të familjarëve që marrin shërbimin, dhe cilësisë apo nivelit të shërbimit të përfituar prej secilit. Për shembull, një buxhet i caktuar për arsimin mund të mbështesë një arsim me cilësi relativisht të lartë për një numër të vogël studentësh, por, nëse numri i studentëve është i madh, mund të mbështesë vetëm një cilësi të moderuar ose të ulët arsimit. Sistemi i transportit brenda një qyteti të caktuar mund të mundësojë akses të shpejtë për pikat e rëndësishme nëse numri i popullsisë është i vogël, por performanca e një sistemi të caktuar do të përkeqësohet me mbipopullimin e rrugëve dhe kostoja e sistemit të transportit publik do të shkojë në kapacitet. Komente të ngjashme mund të thuhet për shërbimet e ujit, energjisë, ujërat e zeza, kujdesin shëndetësor, strehimin dhe të mira e shërbime të tjera të cilat sigurohen përmes sektorit publik. Me fjalë të tjera, këto të mira e shërbime nuk janë të mira publike të pastra-Samuelson. Niveli i shërbimeve publike g_i të përfituara nga banorët në rajonin i varet nga sasia e shpenzimeve publike z_i dhe nga popullsia brenda rajonit. Duke marrë parasysh që disa lloje individësh apo familjesh (ato me fëmijë, të moshuar, ato me nivele të larta apo të ulëta aftësish) i shfrytëzojnë shërbimet publike në mënyra dhe nivele të ndryshme, niveli i shërbimit publik të ofruar në rajonin i mund të shkruhet si $g_i = G_i(l_{ip}, \dots, l_{it}, z_i)$, ku $G_i / \partial l_{it} < 0$ tregon që t'i shërbesh një shtesë banorësh apo punëtorësh të llojit t me një buxhet të caktuar z_i redukton nivelin e shërbimeve të përfituara nga banorët e rajonit deri në një masë që mund të ndryshojë mes familjeve të llojeve të ndryshme. Kjo marrëdhënie mund të përmbysset për të treguar sesi kostoja e ofrimit të çdo niveli të dhënë shërbimesh g_i varet nga numri i njerëzve që e marrin këtë shërbim, $z_i = C_i(l_{ip}, \dots, l_{it}, g_i)$, ku $C_i / \partial l_{it} < 0$ tregon koston shtesë, që ndonjëherë quhet "kosto marginale nga mbipopullimi", e cila duhet ulur për të ruajtur cilësinë e shërbimeve publike kur në popullsinë lokale shtohet edhe një familje tjetër e llojit t .

Duke qenë se shpesh është e vështirë të matësh nivelet e produktit të sektorit publik, përgjithësisht nuk është një detyrë e thjeshtë empirike të matësh me saktësi shkallën e këtyre efekteve të “mbipopullimit”. Por dekadat e analizave empirike nuk lënë asnjë hije dyshimi se kostoja e ofrimit të shërbimeve publike vërtet varet nga demografia lokale.⁸ Në të vërtetë, në raste të caktuara të rëndësishme niveli i mbipopullimit është pak a shumë lehtësisht i matshëm. Për shembull, supozoni që qeverisja vendore, apo agjenci të tjera të sektorit publik, të ofronin për banorët të mira tërësisht private si strehimi apo ushqimi. Atëherë kostoja e ofrimit të njërive g_i të këtyre mallrave të konsumit tërësisht private është (të paktën për afërsisht) proporcionale me numrin e konsumatorëve, dhe kostoja mesatare e margjinale e ofrimit është thjeshtë sasia e shpenzimeve për frymë. Kostoja e ofrimit të të mirave e shërbimeve të tjera si arsimit dhe transporti nuk është domosdoshmërisht proporcionale me madhësinë e popullsisë, siç do të ishte e vërtetë për të mirat tërësisht private, por këtu gjithashtu supozimi i proporcionalitetit është shpesh një përafrim i parë i përshtatshëm. Ky është padyshim supozimi që e karakterizon vlerësimin tradicional të ofrimit të shërbimeve publike si shpenzimet shkollore për çdo nxënës, raportet mësues/nxënës, shpenzimet shëndetësore për frymë, raportet doktor/pacient e të tjera si këto.

Efektet e të ardhurave

Kur familjet transferohen nga një rajon në tjetrin, ato gjithashtu ndikojnë në sistemet e vjeljes së të ardhurave të këtyre rajoneve. Për shembull, nëse një familjar i llojit t fiton një pagë w_{it} në rajonin i , dhe nëse ai rajon i takson fitimet në një shkallë proporcionale τ_i atëherë të ardhurat totale $\tau_i \sum_{it} I_{it}$ rriten me (për afërsisht) $\tau_i \cdot$ kur numri i familjeve të llojit t në atë rajon rritet me një (d.m.th., niveli i barrës fiskale të një familjari është (afërsisht) ndryshimi që rezulton nga të ardhurat nga taksat për një qeverisje vendore nga hyrja e familjarit në këtë rajon). Taksat mbi konsumin, si taksat nga shitjet apo TVSH-ja përbëjnë forma të tjera të taksave në një lokalitet ku mbledhja e tyre do të rritej me rritjen e popullsisë. (Një TVSH e bazuar tek origjina apo taksa të tjera të prodhimit mund të ishin disi më pak të lidhura me popullsinë lokale, megjithëse nivelet e prodhimit lokal kryesisht janë shumë të lidhura me madhësinë e forcës lokale të punës.) Përdoruesit e shërbimeve publike lokale, si transporti publik apo kujdesi shëndetësor, mund t'i nënshtrohen ndryshimeve bazuar te shfrytëzimi i këtyre shërbimeve prej tyre, me familjarët e llojit t që paguajnë një çmim prej p_{it} për njësi të shërbimit publik g_i . Taksa apo tarifa të tilla kompensojnë kostot nga mbipopullimi që banorët e rinj i shtojnë rajonit. Banorët e rinj i kompensojnë këto kosto, përderisa ata paguajnë më shumë nëpërmjet taksave dhe tarifave, sesa kostot që ata i shtojnë ofrimit të të mirave

publike. Taksat mbi pronën dhe tarifrat e zhvillimit gjithashtu mund të rriten me hyrjen e banorëve të rinj në një rajon.

Në përgjithësi, në mënyrë të drejtpërdrejtë apo të tërthortë, sasia e taksave dhe tarifave nga të gjitha burimet që derdhen në qeverisjen rajonale i , si rezultat i rritjes së numrit dhe llojit të familjeve t , mund të jenë të mëdha ose të vogla në varësi të sistemit të vjeljes së të ardhurave në atë rajon, dhe në varësi të karakteristikave të familjeve. Le ta shënojmë këtë shumë totale me T_{it} .

Transfertat ndërqeveritare

Madhësia e transfertave të qeverisë qendrore drejt qeverisë vendore, dhe shpenzimet e qeverisë qendrore në rajone të ndryshme, zakonisht varen nga madhësia e popullsisë. Popullsia është shpesh një përcaktues kryesor për formulën e ndarjes së transfertave fiskale ndërqeveritare. Për më tepër, transfertat fiskale apo shpenzimet e drejtpërdrejta të qeverisjes qendrore që mbështesin shëndetin, mirëqenien, transportin dhe të mira e shërbime të tjera të ofruara në bazë rajonale, gjithashtu mund të ndryshojnë sipas madhësisë së popullsisë. Shkalla e këtyre transfertave dhe e formave të tjera të shpenzimeve të qeverisjes qendrore për rajonet mund të varet nga karakteristikat e popullsisë. Le të shënojmë me I_{it} ndryshimin në transferata të drejtpërdrejta dhe në shpenzime të tjera të qeverisjes qendrore që ndihmojnë qeverisjen e rajonit i kur numri i familjeve të llojit t në atë rajon rritet me një.

Barra fiskale neto në nivel rajonal

Siç e kemi parë, familjet imponojnë ‘kosto sociale’ në një rajon për shkak të kostove të ofrimit të shërbimeve publike për to, dhe ato kontribuojnë në ‘përfitime sociale’ në një rajon përmes rritjes në burimet vetjake dhe të ardhurat ndërqeveritare që vijnë në mënyrë të drejtpërdrejtë apo të tërthortë nga prania e tyre atje. Kështu mund të përcaktohet ‘barra fiskale rajonale neto’ e imponuar nga familjet e llojit t që banojnë në rajonin i si:

$$NFB_{it} = \frac{\partial C_i}{\partial I_{it}} - (T_{it} + I_{it}).$$

Ndikimi fiskal neto i një familjeje mbi sektorin publik rajonal mund të jetë zero, ose në vlera pozitive apo negative. Nëse qeverisja vendore mbledh taksa dhe të ardhura nga familjet të cilat përputhen ekzakt me koston margjinale të ofrimit të këtyre shërbimeve publike për familjet, dy termat e parë në këtë shprehje kompensojnë njëri-tjetrin. Në mungesë

të transfertave ndërqeverisëse, një familje shtesë nuk do të kishte asnjë ndikim fiskal neto mbi rajonin. Gjithsesi, në përgjithësi këto efekte nuk shuhën, dhe kështu hyrjet dhe daljet e popullsisë mund të rrisin apo të ulin kostot e sektorit publik në raport me të ardhurat lokale.

Politika fiskale e qeverisjes qendrore

Siç kemi treguar tashmë, lëvizja e popullsisë nga një rajon në një tjetër mund të ketë gjithashtu ndikime të rëndësishme që ndihen në politikën fiskale të qeverisjes qendrore. Për shembull, supozoni që qeverisja qendrore ofron përfitime sociale për familjet me të ardhura të ulëta apo të papunë, dhe që të ardhurat e një familjeje apo statusi i punësimit ndryshon nëse ajo zhvendoset nga një rajon në tjetrin. Atëherë, një lëvizje e popullsisë, për shembull, nga një rajon me papunësi të lartë drejt një tjetri me papunësi të ulët, do të ndikonte në shpenzimet e qeverisjes qendrore për përfitime sociale (kompensimi sigurimeve për të papunët). Disa lloje të shpenzimeve të qeverisjes qendrore, siç janë ato për mbrojtjen, mund të jenë relativisht të pavarura nga shpërndarja rajonale e popullsisë dhe, për rrjedhojë, nuk do të ndikoheshin nga zhvendosja hapësinore e popullsisë. Por kategori të tjera shpenzimesh, si në fushën e kujdesit shëndetësor, arsimit apo transportit, mund të jenë relativisht të ndjeshme ndaj zhvendosjeve të popullsisë. Në aspektin e të ardhurave, disa lloje taksash, si ato mbi fitimet, konsumin apo të ardhurat, mund të ndryshojnë kur familjet lëvizin nga një rajon në tjetrin po aq sa fitimet, të ardhurat apo konsumi mund të ndryshojë si rezultat i zhvendosjes. Si përfundim, siç kemi diskutuar deri tani, niveli i transfertave të qeverisjes qendrore drejt rajoneve të ndryshme mund të varet nga madhësia dhe nga përbërja e popullsisë.

Për të vlerësuar efektin neto të lëvizjeve të popullsisë midis rajoneve mbi qeverisjen qendrore, le të shënjojmë me R_{it} të ardhurat e mbledhura nga qeverisja qendrore nga familja e llojit t kur vendoset në rajonin i , konsumi neto që qeverisja qendrore bën për familjet e llojit t në këtë rajon dhe kostot neto nga mbipopullimi që një familje e llojit t mund të imponojë mbi të mirat dhe shërbimet publike të ofruara nga qeverisja qendrore në rajonin i . Atëherë, duke vlerësuar individualisht ndikimin e popullsisë mbi transfertat ndërqeveritare te rajoni i , $R_{it} - I_{it}$ përfaqësojnë ndikimin fiskal neto mbi qeverisjen qendrore kur një familje shtesë e llojit t vendoset në rajonin i .

Megjithëse nuk është e vështirë të numërohen nga ana konceptuale ndikimet fiskale të lëvizjeve të popullsisë mbi qeverisjet vendore dhe qendrore, është më se e vështirë të nxjerrësh të dhëna empirike të këtyre ndikimeve. Siç përmendëm më sipër, studime të shumta fokusohen te teknologjia dhe kostoja e ofrimit të të mirave publike lokale. Duke pasuar në kohë analizat e hershme të financimit të arsimit dhe zonimit fiskal,

nga autorë si (Oates, 1972, dhe Hamilton, 1975), të mirat publike lokale trajtohen shpesh si ‘gati private’, d.m.th. si të mira për të cilat kostoja e ofrimit është proporcionalisht në përputhje me numrin e njerëzve në grupin konsumator. Supozimi i të qenit gati privat është gjithashtu qartësisht i përshtatshëm për politikën e hapura të transfertave monetare dhe materiale. Kur të mirat publike janë gati-private, kostoja marginale nga mbipopullimi është thjesht e barabartë me shpenzimet për familjen mbi të mirat publike dhe, si e tillë, mund të përcaktohet lehtësisht nga të dhënat bazë mbi totalin e shpenzimeve dhe madhësinë e popullsisë. Përkundrazi, kur të mirat publike paraqesin kosto fikse të ndjeshme të ofrimit, kostot marginale dhe mesatare nga mbipopullimi ndryshojnë.

Megjithëse supozimi i të qenit gati privat ka mbështetjen empirike për shumë të mira e shërbime të ofruara në mënyrë publike, është e rëndësishme të thuhet se kostot e ofrimit të shërbimeve mund të ndryshojnë në mënyrë sistematike midis grupeve demografike. Matja e ndikimit të ndryshimeve të popullsisë mbi të ardhurat e sektorit publik lokal është disi më e drejtpërdrejtë pasi shumica e të ardhurave mbliidhen në para, sesa në natyrë.

Matja e ndikimeve fiskale të migrimit bëhet më e komplikuar sidomos për shkak të faktit se ato varen nga kohëzgjatja e ‘procesit të migrimit’ (koha që i duhet një migranti për t’u vendosur në një rajon të caktuar) dhe nga fakti që atributet e një migranti si fitimet, punësimi, shëndeti, madhësia e familjes etj. ndryshojnë me kalimin e kohës në mënyrë të tillë që ndikojnë jo vetëm shpenzimet, por edhe të ardhurat fiskale lokale. Personat në ngarkim si fëmijët dhe pleqtë janë përfituesit tipikë kryesorë të të mirave publike nga mbipopullimi ku përfshihen arsimi dhe kujdesi shëndetësor, ndërsa ata që ndodhen në pjesën mesatare të ciklit të jetës, priren të paguajnë më shumë taksa sesa kostot që ata imponojnë në sistemet e ofrimit të shërbimeve publike. Ndërkohë që migrantët fillimisht mund të lëvizin nga një rajon në tjetrin si individë të vetëm, atyre më vonë mund t’u bashkohen pjesëtarët e tjerë të familjes ose mund të krijojnë familje të reja. Këto ndryshime në statusin familjar (dhe në moshë) nuk kanë gjasa që të kenë rëndësi për migrantët tranzitorë (për shembull punëtorët sezonalë), por mund të jenë shumë të rëndësishme kur migrimi ka natyrë më të përhershme. Kështu, efekti fiskal i migrimit evoluon me kalimin e kohës dhe nga fakti nëse kontributi fiskal neto i një migranti është pozitiv apo negativ, në një moment kohe apo në terma vlerë të qëndrueshme, gjithashtu varet nga fakti nëse migranti është i përkohshëm apo i përhershëm.⁹

Politikat Fiskale, Efikasiteti dhe Efektet e Shpërndarjes së Migrimit

Le të rishqyrtojmë sërisht efektet e ndarjes dhe shpërndarjes të lëvizjes në rritje të popullsisë, kur efektet rajonale fiskale të migrimit janë marrë parasysh.¹⁰ Figura 4.3, ashtu si figura 4.1, ilustron shpërndarjen e punës midis dy rajoneve.

Ashtu si më parë, tregohet produktiviteti marginal i orareve të punës për çdo rajon. Supozoni që I_1^0 tregon sasinë fillestare të punës në rajonin 1 dhe që ky rajon, ashtu si Gjermania Perëndimore, Kina bregdetare apo zonat e të bardhëve në Afrikën e Jugut, në mënyrë të hapur apo të fshehur ofron për banorët e tij shërbime e të mira publike në kushtet e mbipopullimit. Shtimi i një punëtori në rajonin 1 tani imponon një kosto shtesë për ofrimin e këtyre të mirave publike. Supozoni që rajoni 2, ndoshta si Kina rurale apo zonat e popullsisë me ngjyrë në Afrikën e Jugut, ofron vetëm nivele të ulëta të shërbimeve publike, të cilat për lehtësi trajtohen si të papërfillshme në magnitudë në figurën 4.3. Të mirat publike të ofruara në secilin rajon – në figurë shfaqet vetëm rajoni 1 – përfitohen nga banorët e rajonit në një shkallë të tillë që mund të jenë më shumë se, më pak se, ose të barabarta me koston marginale të ofrimit të tyre. Në rastin më të thjeshtë, të mirat publike të ofruara në rajonin 1 janë, si transfertat monetare, po aq të vlefshme për marrësin sa vlera e koston së ofrimit. Përgjithësisht, vlerësimet e familjeve për të mirat publike janë të natyrës subjektive nga natyra dhe mund ta tejkalojnë apo të jenë më të ulëta sesa kostoja e ofrimit të tyre. Për shembull, nëse nivelet e ofrimit të shërbimeve publike në zonat qendrore të qyteteve të Afrikës së Jugut, apo në qytetet bregdetare të Kinës përshtaten me preferencat e banorëve fillestarë me të ardhura relativisht të larta, atëherë vlerësimet subjektive për të mirat dhe shërbimet publike të ofruara për banorët e rinj me të ardhura të ulëta do të ishin relativisht më të ulëta. Në çdo rast, nëse B_{it} përfaqëson vlerësimin monetar të përfitimeve që një familje e llojit t merr në rajonin i , atëherë shpërndarja *efiçente* e punës në hapësirë ndodh kur produkti marginal i një punëtori, plus përfitimin e të mirave publike lokale tij/saj, kostoja neto marginale e ofrimit të së mirave publike lokale, është e barabartë në të dyja rajonet.¹¹

Figura 4.3 ilustron situatën ku përfitimet e të mirave publike lokale në rajonin 2 si dhe kostoja e ofrimit të tyre janë të papërfillshme. Sipas këtij supozimi, dy termat e fundit në anën e djathtë të ekuacionit 4.1 zhduken dhe shpërndarja efiçente e popullsisë ndodh në pikën I_1^* në figurën 4.3.

Kur punëtorët janë të lirë të vendosen në secilin rajon, zgjedhjet e tyre do të përcaktohen nga krahasimi i të ardhurave reale që ata mund të kenë, d.m.th. fitimet e tyre, pagesat neto të taksave dhe shërbimet publike (apo vlerësimi që ata kanë për shërbimet publike) që ata përfitojnë në secilin rajon. Ata do të ishin indiferentë ndaj zgjedhjes midis rajonit 1 apo rajonit

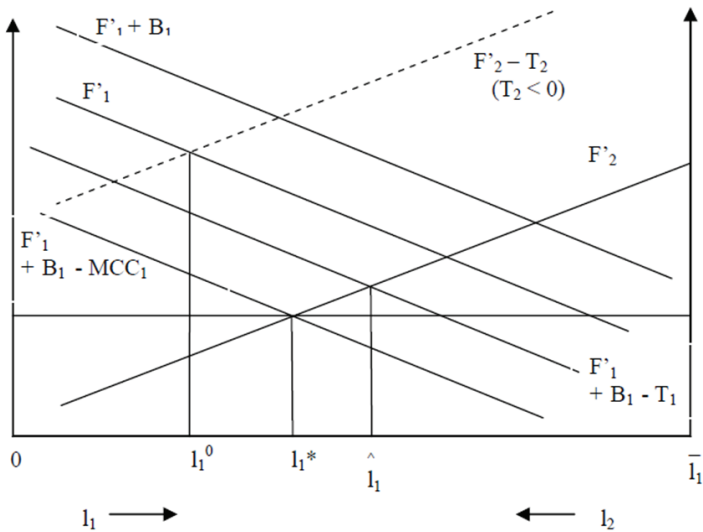


Figura 4.3 Shpërndarja e punës midis dy rajoneve: përfitimet fiskale, kostot dhe të ardhurat.

2 nëse ku \hat{l}_1 përfaqëson pagën *bruto* të punëtorëve të llojit t në rajonin i . Supozoni që banorët në rajonin 2 me të ardhura të ulëta paguajnë nivele të ulëta të taksave (për shembull, zero), në përputhje me supozimin që ata përfitojnë nivele të ulëta të ofrimit të shërbimeve publike. Supozoni më tej që migrantët nga rajoni me të ardhura të ulëta 2 për në rajonin 1 paguajnë taksa që janë të ulëta në raport me koston marginale të ofrimit të të mirave publike për këto familje në rajonin 1, kështu që $T_1 < G_1 / \partial l_1$. Si përfundim, supozoni që paga *bruto* në secilin rajon është e barabartë me produktin marginal të punës. Atëherë, siç ilustruam në Figurën 4.3, shpërndarja e *ekuilibruar* e popullsisë ndodh kur familjet \hat{l}_1 banojnë në rajonin 1. Sipas figurës, ka *migrim masiv* nga rajoni i varfër tek ai i pasur,¹² për shkak se migrantët paguajnë më pak taksa në rajonin 1, sesa kostot që ata imponojnë, dhe ku nuk ekzistojnë asimetri të ngjashme në rajonin 2, $\hat{l}_1 > l_1^*$.

Në terma cilësorë, ndikimet e lëvizjeve të popullsisë mbi shpërndarjen e të ardhurave nuk ndryshojnë krejtësisht kur merren parasysh ndikimet fiskale. Kjo është e qartë nga një krahasim i Figurës 4.1 dhe 4.3: në të dy shembujt, të ardhurat reale të familjeve në rajonin pritës bien dhe ato të

$$\frac{\partial F_1}{\partial l_{1t}} + B_{1t} - \frac{\partial C_1}{\partial l_{1t}} = \frac{\partial F_2}{\partial l_{2t}} + B_{2t} - \frac{\partial C_2}{\partial l_{2t}} \quad (4.1)$$

$$w_{1t} + B_{1t} - T_{1t} = w_{2t} + B_{2t} - T_{2t}, \quad (4.2)$$

familjeve në rajonin tjetër rriten. Pronarët e burimeve si toka, kapitali apo burime të tjera të mundshme plotësuese të procesit të prodhimit në secilin rajon përjetojnë një rritje në të ardhura; përkundrazi, burimet zëvendësuese do të pësonin rënie në të ardhura. Gjithsesi, nëse banorët e rinj kontribuojnë më pak në taksa lokale, sesa kostot e ofrimit të shërbimeve publike për ta, atëherë banorët e tjerë ekzistues ose duhet të paguajnë taksa më të larta për të ruajtur nivelin e ofrimit të shërbimeve publike, ose përndryshe niveli i shërbimeve publike duhet të bjerë; në secilin rast, një apo disa grupe të banorëve ekzistues do të ndikohen negativisht.

Ndërkohë që marrëdhënia midis kostove nga mbipopullimi dhe kontributeve të taksave lokale në sistemet fiskale lokale mund të krijojnë shtysa për lëvizje joefiçente të popullsisë, efekte të tilla nuk funksionojnë gjithmonë në të njëjtin drejtim, dhe të paktën teorikisht, ato jo domosdoshmërisht deformojnë zgjedhjet efiçente të vendbanimit. Në Gjermaninë pas bashkimit, sasi të mëdha të burimeve të sektorit publik u shpenzuan në Lindje, duke rritur të ardhurat neto të punëtorëve atje dhe duke dekurajuar migrimin drejt perëndimit. Kështu, siç u ilustrua te Figura 4.3, supozoni që punëtorëve në rajonin 2 u jepet ndihmë financiare apo taksa negative ($T_2 < 0$). Nëse këto subvencione përcaktohen në nivelin e duhur do të ishte e mundur të arrihej shpërndarja efiçente hapësinore e punës midis dy rajoneve. Nëse subvencionet caktohen në nivele mjaftueshmërisht të larta, siç tregohet nga vija e ndërprerë në figurë, do të ishte e mundur të parandalohet çdo lëvizje nga rajoni 2 në rajonin 1. Kjo sigurisht do të ruante shpërndarjen joefiçente fillestare të popullsisë në hapësirë dhe do të mbronte punëtorët në rajonin 1 nga reduktimi fitimeve. Po kështu, kjo gjë do të izolonte rajonin 1 nga efektet e kundërta fiskale të migrimit, megjithëse kjo do të thotë që rajoni 2 në njëfarë mënyre duhet të financojë koston e ofrimit të subvencionit për punëtorët atje. Në rastin e Gjermanisë Lindore, këto kosto janë mbuluar gjerësisht nga qeverisja qendrore, siç trajtohet më poshtë.

POLITIKA TË MUNDSHME NDAJ MIGRIMIT

Siç e kemi parë, rishpërndarjet e popullsisë në hapësirë mund të kenë ndikime domethënëse mbi tregjet dhe mbi sistemet lokale fiskale. Këto ndikime do të sjellin përfitime për disa dhe dëmtime për të tjerët, edhe nëse eficienta e përgjithshme e shpërndarjes së burimeve përmirësohet. Dhe, për shkak të deformimeve fiskale e jo vetëm, nuk ka garanci që do të bëhet një shpërndarje plotësisht efiçente e burimeve në hapësirë. Duke e konsideruar çështjen nga pikëpamja normative, si mund të menaxhohet apo akomodohet lëvizja e popullsisë për të rritur efiçencën dhe ndikimet e dëshiruara të kësaj shpërndajeje? Duke e parë çështjen nga një perspektivë e ekonomisë politike, si mund të reagojnë politikëbërësit ndaj migrimit aktual apo të ardhshëm, dhe cilat janë ndikimet në efiçencën dhe shpërndarjen e këtyre reagimeve?

Një mënyrë për të arritur një shpërndarje efiçente të burimeve në hapësirë është që çdo familje të paguajë taksa të barabarta me koston margjinale të ofrimit të shërbimeve publike që ajo përfiton. Në këtë rast, ndikimi fiskal neto mbi një rajon nga ndryshimi popullsisë është zero. Një fluks në hyrje i popullsisë sjell me vete të ardhura nga taksat të nevojshme për financimin e shërbimeve publike shtesë, ndërsa humbja e të ardhurave nga taksat që rezultojnë nga fluksi në dalje i popullsisë kompensohet nga një reduktim në sasinë e shërbimeve publike të nevojshme për popullsinë e mbetur. Për ta parë këtë në një mënyrë disi më formale, një krahasim i (4.1) dhe (4.2) më sipër tregon se këto dy kushte përputhen kur $T_{it} = C_i / \partial l_{it}$, dhe kur $w_{it} = F_i / \partial l_{it}$, me fjalë të tjera, kur faktorët e prodhimit paguajnë produktin e tyre margjinal. Gjithsesi, këto shqyrtime kanë nevojë për disa komente.

Së pari, vendosja e taksave të barabarta me kostot margjinale nga mbipopullimi është e *mjaftueshme* për të kryer shpërndarje efiçente të burimeve në hapësirë, por jo e *nevojshme*. Supozoni, për shembull, që në të dy (apo në realitet, të gjitha) rajonet familjet e varfra paguajnë më pak taksa sesa kostoja e ofrimit të shërbimeve publike për ta, dhe se ndryshorja midis taksave dhe kostove margjinale nga mbipopullimi është e njëjtë gjithandej. Atëherë, në këtë rast, nuk ka një shtysë *ndryshoreje* që familjet të lëvizin nga një rajon në tjetrin.

Së dyti, supozimi që familjet marrin paga të barabarta me produktet e tyre margjinale mund të jetë shumë i papërshtatshëm në ekonomitë ku tregjet e punës janë mjaft të deformuara. Për shembull, siç përkrahohet më në detaje më poshtë, punëtorët në zonat urbane të qyteteve bregdetare në Kinë mund të marrin paga që i tejkalojnë produktet e tyre margjinale për shkak të ndihmave financiare që ata marrin me ofrimin e strehimit, dhe të mirave e shërbimeve të tjera. Punëtorët në ndërmarrjet shtetërore

në Gjermaninë Lindore po ashtu mund të marrin fitime që i tejkalojnë produktet e tyre margjinale. Gjithsesi, vini re se këto devijime nga përcaktimi i çmimeve sipas produktivitetit marginal kalojnë si kosto për punëdhënësit, pra ndërmarrjeve shtetërore. Kryesisht, këto ndërmarrje mbahen më këmbë me anë të subvencioneve financiare, për shembull nga qeverisja qendrore, dhe në këtë aspekt devijimet nga përcaktimi i çmimeve sipas produktivitetit marginal mund të duken thjesht si pjesë e politikës fiskale: sektori publik në raste të tilla përdor marrëdhënien e punësimit dhe rregullimet e tregut të punës për të mundësuar transfertat në kategori të caktuara të punëtorëve. Në të vërtetë, dikush mund t'i konsiderojë transfertat të tilla si të mira publike të tepërta që u ofrohen përfituesve që nuk paguajnë taksa të barabarta me koston e kërkuar për ofrimin e tyre. E parë në këtë mënyrë, devijimet nga përcaktimi i çmimeve sipas produktivitetit marginal janë tashmë të pranishme në analizë, pikërisht në formën e devijimeve midis taksave dhe kostove të ofrimit të shërbimeve publike në rritje.

Së treti, ndërkohë që teorikisht mund të jetë e mundshme që punëtorëve t'i vendosen taksa të barabarta me koston e ofrimit të shërbimeve publike në rritje, mund të jetë e vështirë ose e pamundur që të vepohet kështu në praktikë. Për shembull, popullsia 'në lëvizje' në qytetet kineze mbipopullon infrastrukturën urbane. Statusi informal i këtyre individëve mund ta bëjë jorealiste marrjen në konsideratë të taksave lokale mbi fitimet që reflektojnë koston e ofrimit të shërbimeve urbane për ta. Po kështu, në zonat urbane të Afrikës së Jugut, zaptuesit apo banorë të tjerë me status informal nuk taksohen lehtësisht. Kështu, kryerja e shpërndarjeve efçente të popullsisë në hapësirë varet shumë nga shkalla e zbatueshmërisë së taksës apo instrumenteve të çmimit.

Sigurisht që është naive të supozosh që politikëbërësit e qeverisjes vendore, apo ndoshta në çdo nivel të qeverisjes, merren me shpërndarjen efçente të burimeve në hapësirë. Ata gjithsesi funksionojnë midis kufizimeve, dhe ndryshimet e popullsisë ndërveprojnë me kufizimet me të cilat ata përballen. Për shembull, qeverisjet vendore nuk mund të ofrojnë të mira e shërbime publike pa burime reale në dispozicionin e tyre. Po kështu edhe ndërmarrjet shtetërore nuk mund t'i kompensojnë punëtorët pa burime reale. Atëherë, duke filluar nga një situatë e çekuilibrit hapësinor, supozoni që punëtorët zhvendosen dhe veçanërisht lëvizin në një rajon në të cilin shërbimet publike ofrohen në nivele relativisht të larta. Nëse këta punëtorë kontribuojnë më pak në sistemin fiskal përmes taksave dhe kontributeve të tjera që ata paguajnë, atëherë sektori publik ose do të reduktojë nivelin e ofrimit të shërbimeve publike ose do të marrë të ardhura fiskale nga burime të tjera. Në përgjithësi, nuk do të ishte habi të shikonim ndonjë përshtatje në të dyja këto dimensione.

Reagimet e Shpenzimeve

Për të mirat publike në rritje, ruajtja e një niveli të ofrimit të shërbimit në kushtet e një popullsie në rritje kërkon një rritje në shpenzimet publike. Në mungesë të shpenzimeve shtesë, niveli i ofrimit të shërbimeve duhet të ulet për disa ose për të gjithë banorët e lokalitetit apo rajonit. Degradimi i ofrimit të shërbimeve publike jo domosdoshmërisht shpërndahet gjithmonë njësoj mes popullsisë, pasi mekanizma administrativë e të tjerë mund të mundësojnë reduktimin e shërbimeve të ofruara te disa grupe. Për shembull, nëse kërkohen vërtetime banimi për të përfituar shërbimin e klinikave shëndetësore, një punëtor i përkohshëm apo informal efektivisht përjashtohet, duke lejuar kështu përqendrimin e burimeve ekzistuese të kujdesit shëndetësor te banorët ekzistues apo të përhershëm. Në raste të tjera, shpërndarja e pabarabartë e shërbimeve publike mund të jetë pjesë përbërëse e së mirës apo shërbimit publik në fjalë: ofrimi i energjisë elektrike parakupton ekzistencën e një strukture së cilës mund t'i ofrohet energjia, duke përjashtuar efektivisht shitësit ambulantë, për shembull. Një rritje me 10% e popullsisë nuk rezulton në një ulje të menjëhershme me 10% të numrit të lidhjeve telefonike për banorët ekzistues për të garantuar shërbim të njëjtë telefonik për të gjithë; përkundrazi, linjat e banorëve ekzistues mund të ruhen, ndërkohë që për të rritur shërbimin për banorët e rinj përdoren burime shtesë, ndoshta duke përkeqësuar gradualisht shërbimin për klientët ekzistues përmes mirëmbajtjes së kufizuar ose ndoshta duke kufizuar shërbimin për banorët e rinj përmes vonesave në instalimin apo aktivizimin e lidhjeve të reja.

Ofrimi i reduktuar i shërbimeve publike lokale ka problematika në lidhje me efikasitetin dhe shpërndarjen. Niveli i efikasitetit të shpenzimeve publike në një rajon varet si nga madhësia, ashtu edhe nga atributet social-ekonomike të popullsisë lokale. Në përgjithësi, nëse shërbimet publike janë të mira normale, një fluks në hyrje i familjeve me të ardhura relativisht të ulëta nënkupton një reduktim në nivelin e efikasitetit të ofrimit të asaj të mire publike; njëfarë degradimi i shërbimeve publike rrjedhimisht mund të jetë i nevojshëm nga pikëpamja e efikasitetit. Nga këndvështrimi i shpërndarjes, dëmtimi i ofrimit të shërbimeve publike është dukshëm në disavantazh të banorëve ekzistues.

Reagimet e të Ardhurave Lokale

Qeverisjet lokale mund të reagojnë ndaj ndryshimeve të popullsisë duke ndryshuar strukturën e taksave lokale. Nivelet ekzistuese të taksimit dhe të tarifave mund të ndryshohen, ose mund të prezantohen taksa dhe tarifa të reja. Për shembull, nëse banorët e një rajoni përfitojnë kujdes shëndetësor,

strehim, transport apo ushqim me anë të subvencioneve, një reagim i mundshëm politik ndaj rritjes së masës së popullsisë përfituese, është rritja e çmimeve të tarifave për këto shërbime, duke reduktuar kështu shkallën e subvencioneve që përfiton çdo konsumator. Nëse subvencioni reduktohet në zero, ose më saktësisht nëse tarifat barazohen me kostot marginale të rritura, atëherë krijohet mundësia e ruajtjes së nivele ekzistuese të ofrimit të shërbimeve publike me rritjen e popullsisë. Në të njëjtën kohë, cilido qoftë modeli i rishpërndarjes i përdorur në strukturën fillestare të subvencionit, ai shfuqizohet nga një rishikim i tillë i strukturës së çmimeve. Në të vërtetë, për disa të mira dhe shërbime, eliminimi i çmimeve me subvencione mund të shmangë arsyen e ofrimit të shërbimeve publike. Rezultati mund të jetë privatizimi i plotë i aktiviteteve prodhuese që më parë kryheshin në sektorin publik.

Tarifat e deklaruara të përdoruesve për shërbimet publike, ashtu siç ato zbatohen në vendet e zhvilluara, shpesh nuk përdoren me efikasitet në vendet në zhvillim dhe në tranzicion. Çmimet e ujit, elektricitetit dhe shërbimet e transportit publik urban shpesh nuk reflektojnë kosto reale, veçanërisht kur merren parasysh jo thjesht çmimet e 'listës' së këtyre shërbimeve, por çmimet që paguhen realisht kur merren parasysh vështirësitë e forcimit të mbledhjes së tarifave për këto shërbime. Si një çështje e zgjedhjes së politikave të qarta eksplicite, ose për shkak të vështirësive administrative, konsumatorët përfitojnë subvencion. Heqja e subvencioneve të deklaruara ndaj shërbimeve publike të ofruara, shpesh është një sipërmarrje e vështirë politike, pasi ajo kundërshtohet nga ato grupe që përfitojnë nga këto subvencione. Gjithsesi, reduktimet e subvencioneve për konsumin e të mirave publike gati private, kur këto janë të mundshme, sjellin të njëjtat lloje pasojash në shpërndarje si tarifat e përdoruesve. Për më tepër, privatizimi i ofrimit të shërbimeve stimulon mbledhjen e tarifave për shërbimet e shtuara. Privatizimi mund të arrihet në mënyrë të hapur ose të fshehur duke shitur sistemet e transportit publik, energjisë, ujit dhe komunikimit, ose në mënyrë të padekluar dhe më graduale si rezultat i përkeqësimit të shërbimeve publike me tarifa dhe financime tejet të ulëta, dhe zëvendësimin e tyre nga ofruesit privatë të të njëjtave shërbime apo të shërbimeve zëvendësuese, duke marrë parasysh sigurisht që ofruesit privatë nuk përjashtohen nga kufizimet rregullore. Për shembull, nëse përdorimi i sistemeve të hekurudhës publike urbane dhe autobusëve rezultojnë i pamundur për t'u ndryshuar në mënyrë të përshtatshme, besueshmëria e tyre, shpeshësia e përdorimit dhe prania e shërbimit mund të pritet që të reduktohet, dhe shërbimi privat taksu mund të zgjerohet për të përmbushur kërkesat për transport, duke zhvendosur kështu financimin e transportit urban në drejtim të varësisë më të madhe ndaj tarifave të përdoruesve.

Sigurisht, jashtë politikave kufizuese dhe vështirësive administrative në zbatim, nuk është e realizueshme që të zbatohet përcaktimi i çmimit sipas kostos marginale për të gjitha shërbimet publike të ofruara për shkak të pamundësisë së përjashtimit. Disa instrumente të të ardhurave, gjithsesi, mund të funksionojnë në njëfarë mënyre si çmime të kostos marginale. Për shembull, taksat e shitjes, TVSH, taksat mbi pagat apo tatimet mbi të ardhurat, të gjitha imponojnë barrë mbi familjet që banojnë apo punojnë brenda një juridiksioni të caktuar, por jo në ato jashtë tij. Nëse këto taksa janë të realizueshme dhe nëse shumat e tyre mund të jenë në përputhje me koston marginale të ofrimit të shërbimeve publike, ato paraqesin një mjet me anë të të cilit qeverisjet vendore mund të reagojnë ndaj ndryshimeve të popullsisë duke ruajtur nivelin e ofrimit të shërbimeve publike.¹³

Taksa lokale mbi pasurinë është një tjetër instrument i mundshëm përmes të cilit të ardhurat nga taksat mund të përdoren si mjet për të reaguar ndaj ndryshimeve të popullsisë. Në kontekstin e financave publike lokale në SHBA, autorë si Hamilton (1975) kanë argumentuar se taksa lokale mbi pasurinë/pronën, e kombinuar me kontrollet mbi përdorimin e tokës, në fakt funksionon si tarifë mbi popullsinë duke i mundësuar lokaliteteve të vendosin pagesa për shërbimet publike për të gjithë banorët dhe duke çuar në organizim dhe ofrim eficient të të mirave publike lokale, në bazë të modelit të Tiebout (1956). Siç theksohet nga Fischel (2001) e të tjerët, ka shumë instrumente rregulluese që lokalitetet mund të përdorin për të ndihmuar në arritjen e këtyre rezultateve, për shembull duke kërkuar ndërtuesit e zonave të reja rezidenciale apo komerciale të ofrojnë infrastrukturën e nevojshme 'publike' si rrugë apo sisteme të energjisë. Sigurisht, ndërtuesit i kompensojnë këto kosto me çmimet që ata vendosin për pronat e ndërtuara, në mënyrë që kufizimet rregulluese të bëhen një mjet me anë të të cilit shërbimet publike të popullsisë të financohen nga përdoruesit. Nga ana tjetër, Mieszkowski (1972) dhe Zodrow (2001) theksojnë se qeverisjet lokale kanë mundësi të kufizuar të kombinimit politikave rregullatore dhe të taksës mbi pronën për të arritur efektivisht çmimin e kostove marginale dhe e konsiderojnë taksën mbi pronën si një taksë mbi investimin në një lokalitet, sesa si një tarifë të padeklaruar mbi përdoruesin për ofrimin e të mirave publike lokale. Sigurisht, në praktikë, taksa lokale mbi pronën nuk do të shërbejë asnjëherë si një tarifë mbi përdoruesin, dhe kufizimet mbi përdorimin e tokës mund të mos funksionojnë me shumë efikasitet në ekonominë në zhvillim dhe në tranzicion. Gjithsesi, në vendet ku është e realizueshme nga ana administrative që të zbatohet një taksë mbi pronën, duhet patjetër që baza e taksës mbi pronën të jetë më e madhe në lokalitetet me popullsi më të madhe, thjesht sepse numri i njëjësive të pronës së taksueshme rezidenciale, komerciale dhe industriale, përgjithësisht rritet me madhësinë e popullsisë. Edhe nëse taksa lokale mbi pronën nuk e

deformon shpërndarjen e kapitalit, siç shprehen Mieszkowski dhe Zodrow, ajo akoma funksionon pjesërisht si tarifë mbi popullsinë sipas Hamilton-it dhe Fischel-it, duke marrë parasysh që të ardhurat totale nga taksa mbi pronën varen pozitivisht nga madhësia e popullsisë lokale.

Sjellja e kontributeve fiskale të familjeve në nivel më të afërt me kostot që ato i imponojnë sistemit fiskal, ndihmon në shpërndarjen efiçente të popullsisë në hapësirë, siç tregohet më sipër. Gjithsesi, disa reagime të mundshme të të ardhurave nuk do të funksiononin në drejtim të rritjes së efiçencës. Për shembull, një reagim ndaj një fluksi në hyrje të banorëve të varfër do të ishte rritja e nivelit të taksave mbi banorët e mëparshëm me të ardhura të larta, ose ndoshta taksimi i bizneseve dhe aktivitetit tregtar në mënyra që nuk lidhen me punësimin (apo shitjen) që ata ofrojnë për banorët me të ardhura të ulëta. Një reagim i tillë do të sillte ndihmë financiare nga grupet e tjera lokale drejt banorëve me të ardhura të ulëta, gjë që nuk do të 'inkorporonte' kostot që këta të fundit i imponojnë sistemit fiskal lokal. Gjithashtu, mund të krijohet iniciativa fiskale që banorët me të ardhura të larta të largohen nga rajoni, ndoshta duke ndërhyrë më tej me efiçencën e shpërndarjes së burimeve.

Politika e Borxhit Vendor dhe Reagimet Ndërqeveritare

Një rajon që ka një rritje të popullsisë, mund të përdorë borxhin, ose mund të ndihmohet financiarisht nga nivele më të larta të qeverisjes, sesa të reduktojë nivelet *aktuale* të ofrimit të shërbimeve publike lokale. Huamarrja nga qeverisjet rajonale e zhvendos barrën e shërbimeve publike të reduktuara ose taksave më të larta te banorët e ardhshëm të një juridiksioni. Subvencionet nga nivele më të larta të qeverisjes e zhvendosin një pjesë të ndikimit të barrës fiskale të ndryshimeve nga popullsia lokale tek ajo që jeton jashtë rajonit.

Kapitali është një burim i rëndësishëm në mundësimin e furnizimit me ujë të zonave urbane, kanalizimin e ujërave të zeza, rrugëve, shpërndarjes së energjisë elektrike, spitaleve, arsimit dhe shërbimeve të tjera urbane. Zgjerimi i këtyre shërbimeve, si reagim ndaj rritjes së popullsisë lokale, kërkon investim kapital i cili nuk mund të financohet lehtësisht nga burimet e veta të të ardhurave aktuale të qeverisjes lokale, dhe huamarrja nga qeveritë lokale mund të lehtësojë investime të tilla pa krijuar luhatje të nivelit të taksave në kohë (Barro, 1979) apo në nivelet e shërbimeve të tjera. Sigurisht, qeverisjet rajonale (lokale) mund të marrin hua jo vetëm për të financuar shpenzimet kapitale, por thjesht për të ndryshuar pagesat për shërbimet aktuale publike apo për të ndryshuar mbledhjen e të ardhurave nga taksat, edhe në mungesë të niveleve të larta të shpenzimeve kapitale.

Si alternativë, transfertat nga qeverisjet e nivelit të lartë mund të ndihmojnë qeverisjet rajonale në menaxhimin e efektit fiskal të ndryshimeve të popullsisë. Për shembull, transfertat ndërqeveritare të bazuara te popullsia rritin të ardhurat e rajoneve në zhvillim. Mekanizma të tjerë transfertash ndërqeveritare mund të kenë ndikime të ngjashme, edhe nëse ata operojnë me më pak transparencë. Vlerësimet e ‘nevojës’ për grante apo transfertat për projekte kanë gjasa të favorizojnë shpenzimet në zonat urbane që po rriten shpejt, por me shërbime publike të cilësisë së ulët, për rrjedhojë duke kufizuar masën e degradimit të shërbimeve nga rritja e shpenzimeve, e cila lidhet ngushtësisht me kostot e imponuara nga rritja e popullsisë. Vini re se shpenzimet e qeverisjes qendrore nuk duhen konsideruar si ‘transferta ndërqeveritare’ për të operuar në këtë mënyrë. Shpesh kategori të caktuara të shërbimeve publike me përdorim masiv si disa aspekte të arsimit, transportit apo kujdesit shëndetësor, lidhen me përgjegjësitë e shpenzimeve të qeverisjes qendrore. Autoritetet qendrore duhet të shpërndajnë burimet e tyre për shërbime të tilla publike mes rajoneve, dhe ato mund të orientojnë sasi të vogla apo të mëdha burimesh drejt rajoneve të ndryshme, duke lehtësuar efektivisht disa autoritete rajonale nga përgjegjësitë e ofrimit të shërbimeve publike në një shkallë më të madhe apo më të ulët sesa të tjerat.

Nëse qeverisjet qendrore i drejtojnë burimet fiskale shtesë drejt qeverisjeve të rajoneve që janë duke përjetuar rritje të popullsisë, këto të fundit lehtësohen nga disa prej përgjegjësiave të adoptimeve fiskale me ndryshimin e popullsisë. Nga pikëpamja e efijencës, një reagim i tillë nga autoritetet qendrore mund të ulë presionin mbi autoritetet vendore për të përshtatur shpenzimet e tyre dhe sistemet e të ardhurave në mënyra që tentojnë t’i çojnë barrat e taksave më pranë unifikimit me kostot e ofrimit të shërbimit publik. Në këtë mënyrë, ndihma e qeverisjes qendrore ndaj qeverive rajonale mund të kontribuojë në nivele të larta joefijence të migrimin nga rajonet relativisht të varfra me më shumë nivele të kufizuara të shërbimeve publike dhe taksimit, drejt rajoneve më të zhvilluara me më shumë shërbime publike.¹⁴ Gjithsesi, mbështetja për rajonet në rritje mund të mbrojë disa grupe brenda këtyre rajoneve nga ulja e të ardhurave reale që rezulton jo vetëm nga adoptimet e pafavorshme fiskale lokale, por edhe nga ndryshimet e çmimeve për faktorët e prodhimit dhe për burimet e pandryshueshme si strehimi.

Si alternativë, autoritetet qendrore mund të orientojnë burime shtesë drejt rajoneve me popullsi në rënie. Duke vepruar kështu, ato mund të stimulojnë apo ndihmojnë në ruajtjen e politikave fiskale që ndihmojnë financiarisht familjet në ato rajone, duke reduktuar tendencën që familjet të lëvizin në rajone të tjera. Kjo mund të përmirësojë efijencën e shpërndarjes së burimeve duke kompensuar iniciativat të cilat do të

rezultonin në migrim masiv.

Në praktikë, marrja hua nga ana e qeverisjeve rajonale mund të ndërthuret ngushtësisht me transfertat fiskale ndërqeveritare. Autoriteti huamarrës i qeverisjeve nënkombëtare mund të rregullohet nga autoritetet qendrore; në disa raste qeverisjet rajonale vetëm mund të lejohen të marrin hua nga qeverisja qendrore. Për më tepër, nëse marrin hua nga autoritetet fiskale qendrore apo jo, qeveritë rajonale/vendore mund të mos jenë në gjendje të përmbushin detyrimet e tyre të borxhit pa bërë reduktime drastike në shpenzimet publike apo rritjen drastike të taksave (d.m.th., e kundërta e 'lehtësisimit' të taksave apo shpenzimeve). Qeverisjet rajonale në vështirësi financiare të cilat rrezikohen që të mos përmbushin detyrimet e tyre të borxhit mund të kërkojnë ndihmë nga autoritetet qendrore, një situatë që mund të paraprihet si nga kreditorët, ashtu edhe nga qeverisjet rajonale. Kur një ndihmë e tillë është e disponueshme, ajo që duket si një huamarrje e pavarur nga lokalitetet, mund të përbëjë në fakt një përzjerje të padeklaruar të huamarrjes lokale dhe transfertave nga qeverisjet qendrore.

PËRFUNDIME

Siç e kemi parë, ndryshimet në shpërndarjen e popullsisë mes juridiksioneve mund të sjellin një sërë reagimesh politike nga nivele të ndryshme qeverisjeje. Megjithëse një analizë e plotë e përshtatjes së politikës në vendet që përballen me ndryshime të mëdha të popullsisë, e tejkalon qëllimin e këtij kapitulli, një pasqyrë e shkurtër e disa eksperiencave të fundit, të paktën, mund të theksojë disa zhvillime interesante, ndoshta duke hapur rrugën për studime të tjera.

Siç diskutuam, reagimet politike të niveleve të ndryshme të qeverisjes kanë gjasa që të jenë shumë të ndërlidhura. Nëse qeverisja qendrore absorbon barrën fiskale të qeverisjeve rajonale që po përrjetojnë rritje popullore, ka më pak presion mbi këtë të fundit që të adoptojë nivelet e ofrimit të shërbimeve publike dhe politikave të taksave. Eksperiencia e Gjermanisë që nga bashkimi i saj është karakterizuar nga ndihma e madhe e qeverisjes qendrore drejt ish-Gjermanisë Lindore. Kjo ka marrë forma të ndryshme, duke përfshirë transfertat ndërqeveritare, subvencionet për bizneset, dhe transfertat të familjet përmes programeve të sigurimeve shoqërore. Siç u përshkrua në detaj në tabelën 4.1, ky fluks transfertash është rritur ndjeshëm me më shumë se 4% të PBB-së të Gjermanisë Perëndimore në vitet pas bashkimit. Në vitin 1994, konsumi publik dhe privat dhe investimi në shtetet e reja e tejkaloj PBB-në rajonale me më shumë se 50%; në vitin 1999, transfertat publike neto nga shtetet e vjetra përbënin rreth një të tretën e PBB-ve të tyre (OECD 2001, f. 93). Banorët në Lindje u bënë të ligjshëm për të njëjtat nivele të larta të përfitimeve

sociale që mbizotëronin në Perëndim; transfertat publike tani përbëjnë 32% të të ardhurave të familjeve në Lindje, krahasuar me 22% në Perëndim (OECD 2001, f. 93). Rregullimet e tregut të punës lehtësuan zgjerimin e strukturave të pagave dhe kushteve e punës të Gjermanisë Perëndimore drejt Lindjes, një politikë që tentonte të rriste papunësinë në Lindje. Sipas OECD-së (2001, f. 88), kompensimi bruto për punonjës në shtetet e reja është rritur nga 49% të nivelit në Perëndim në 1991 në 77% në vitin 2000. Papunësia në Lindje në të vërtetë ka qenë e lartë, me nivelin zyrtar që shkon rreth 18%, afërsisht dy herë më i madh se niveli i shteteve të vjetra në vitet e fundit. (OECD 2001, f. 27). Nivelet e larta të shpenzimeve të qeverisjes qendrore për zhvillimin ekonomik në Lindje, duke përfshirë shpenzimet për infrastrukturën, të lidhura me subvencionet për 'investime' për ndërmarrje jofitimprurëse, të kushtëzuara nga punësimi i vazhdueshëm i punëtorëve ekzistues, gjithashtu ka transferuar burime të konsiderueshme në sektorin publik në Lindje dhe ka thithur pjesën më të madhe të barrës së ofrimit të shërbimeve publike atje.¹⁵

Çfarë nënkupton e gjitha kjo në lidhje me shpërndarjen e punës në hapësirë? Në kohën e bashkimit, kishte një fluks të shpejtë dhe masiv të popullsisë nga *landet* e reja drejt atyre të vjetra, me rreth 800,000 persona (rreth 5% e popullsisë së shteteve të reja) që migruan në vitet 1989 dhe 1990. Që nga ajo kohë, lëvizjet neto të popullsisë midis rajoneve kanë rënë në mënyrë të menjëhershme, padyshim në një pjesë të madhe për shkak të transfertave të mëdha të përshkruara më sipër. Këto politika në një shkallë të caktuar kanë izoluar fitimet reale në Perëndim nga presionet e konkurrencës, dhe kanë lehtësuar presionin mbi qeverisjet rajonale si në Lindje, ashtu edhe në Perëndim për të ristrukturuar politikat fiskale. Gjithashtu, ka pasur padyshim një humbje të konsiderueshme në produktin real, pasi puna nuk është zhvendosur drejt përdoruesve më produktivë aq shpejt sa duhej. Burimet e shpenzuara nga qeverisja qendrore në këto përpjekje kanë krijuar nevojën për disa kombinime të rritjes së huas, rritjes së taksave dhe uljes së shpenzimeve për të mirat dhe shërbimet e tjera të sektorit publik duke shpërndarë kostot e këtyre politikave pak a shumë mbi popullsinë, duke përfshirë brezat e ardhshëm. Përgjithësisht, mund të shihet se politika reaguese e Gjermanisë ndaj çekuilibrit hapësinor, ka qenë përdorimi i mjeteve të tërthorta fiskale, shumë lloje të ndryshme taksash e transfertash për të kufizuar përshtatjen e ekuilibrit në tregjet rajonale të punës.

Në Kinë, politika reaguese ka qenë mjaft e ndryshme. Sigurisht Gjermania është një shtet shumë i zhvilluar, dhe madhësia e popullsisë totale e *landeve* të reja në kohën e bashkimit ishte vetëm rreth 1/3 e popullsisë totale. Nga ana tjetër, me fillimin e periudhës së fundit të reformës në Kinë, popullsia urbane ishte vetëm 1/10 e popullsisë kombëtare,

Tabela 4.1 Transfertat publike drejt shteteve të reja

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Transfertat bruto dhe neto sipas burimit¹ (Miliard Marka gjermane)									
Shpenzimet									
Qeveria federale	75.1	90.0	115.7	115.9	136.7	136.7	129.6	130.8	140
Shtetet dhe komunitetet Perëndimore	5.3	5.7	10.3	13.5	11.2	11.3	11.6	11.5	11.6
Fondet e Bashkimit të Gjermanisë	31.0	24.0	15.0	5.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Sistemi i Sigurimeve Shoqërore (neto) ²	18.7	34.2	23.0	29.8	33.3	30.9	34.7	31.9	36.0
BE	4.0	5.0	5.0	6.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0
Privatizimet	8.8	13.7	23.0	23.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Të ardhurat									
Qeveria federale	33.0	39.1	41.4	45.2	46.8	48.2	47.8	48.6	50.6
Transfertat Bruto	142.9	172.6	192.0	194.0	188.1	186.0	183.0	181.2	194.6
Transfertat Neto	109.9	133.5	150.6	148.8	141.3	137.7	135.1	132.6	144
Përqindja për PBB-në Perëndimore ³	4.2	4.8	5.4	5.2	4.7	4.5	4.4	4.1	4.4

Burimi: Wurzel (2001), Tabela 3

Shënime:

1 Me përjashtime të veçanta të zhvlerësimit, shpenzimet për shërbimin e borxhit dhe kreditë

2 Pa kontributet nga qeveritë federale dhe të qeverive shtetërore

3 PBB-ja e Gjermanisë Perëndimore duke përfshyuar Berlinin

dhe burimet reale të disponueshme për të financuar transfertat lokale janë shumë më të kufizuara sesa në Gjermani. Ndoshta nuk është habi që masa e migrimit të brendshëm në Kinë, e lidhur me liberalizimin ekonomik, shfaqet e konsiderueshme, megjithëse e vështirë për t'u matur me saktësi. Siç përmendëm më sipër, përllogaritjet e numrave të migrantëve në Kinë ndryshojnë mjaft, por duket se arrijnë në dhjetëra apo ndoshta qindra milionë.

Siç e kemi parë, kinezët që banojnë në zonat urbane, për disa dekada kanë qenë marrësit e subvencioneve të deklaruara apo të padeklaruara, në formën e pagave mbi nivelin e tregut dhe në transfertat në natyrë që subvencionojnë konsumin e ushqimit, strehimit, kujdesit shëndetësor, arsimit dhe të mirave e shërbimeve të tjera. Një studim i fundit nga Banka Botërore (1997, f. 15-16), përkushtuar analizës së pabarazisë në Kinë, thekson rolin e faktorëve hapësinorë: 'pabarazitë rurale-urbane që përbëjnë më shumë se 50 për qind të pabarazisë në vitin 1995 dhe shpjegojnë rritjen me 75 për qind midis vitit 1984 dhe 1995. Këto pabarazi i atribuohen pjesërisht rolit të forcave të tregut, por deri në njëfarë mase ato janë gjithashtu rezultat i politikave të qeverisë. Nga të ardhurat totale urbane për frymë prej 7916 jen për familjet e regjistruara në vitin 1995, 42 për qind vinin nga subvencionet në natyrë, kryesisht për strehim (rreth 60 për qind të të gjitha ndihmave). Për familjet urbane në tri grupet e fundit të shpërndarjes së të ardhurave nga dhjetë të tilla, këto subvencione përbënin më shumë se gjysmën e të gjitha të ardhurave, sipas anketimeve të kryera si në vitin 1990, ashtu edhe në vitin 1995. (Banka Botërore, 1997, Tabela 2.2). Edhe në grupin e parë të shpërndarjes së të ardhurave, më shumë se një e katërta e totalit të të ardhurave vinte nga subvencionet në natyrë. Por, ajo që është më e rëndësishmja, këto të dhëna bazuar në anketimet e familjeve nga qeveria, i referohen familjeve të regjistruara, dhe jo numrit të madh, por të pacaktuar të migrantëve që kanë lëvizur në zonat urbane pa dokumentet zyrtare.

Matja e drejtpërdrejtë gjithëpërfshirëse e të ardhurave monetare dhe në natyrë për punëtorët urbanë të paregjistruar është virtualisht e pamundur. Gjithsesi, ka prova se migrimi rural-urban ka kontribuar në një rritje të të ardhurave rurale. Pjesërisht, kjo ka marrë formën e remitancave nga punëtorët urbanë; për shembull, në provincat e Sichuan dhe Anhiu, 'të ardhurat e migrimit përbëjnë një mesatare prej 20% të të ardhurave të familjeve dhe 50% të së ardhurave monetare të familjeve' (Banka Botërore, 1997, f. 57). Mesa duket, punëtorët ruralë, kryesisht meshkujt, kanë shkuar në zonat urbane për punë, ndoshta të një natyre të përkohshme apo sezonale apo ndoshta për punësim afatgjatë, dhe dërgojnë një pjesë të fitimeve të tyre të pjesëtarët e familjes. Një tjetër ndikim i lëvizjes rurale-urbane mundet gjithashtu të jetë një reduktim në kërkesën për infrastrukturë

dhe shërbime të tjera në zonat rurale. Në terma proporcionalë, sigurisht që migrimi rural-urban ka një ndikim më të madh mbi zonat urbane; një lëvizje e rreth 100 milionë njerëzve nga zonat rurale drejt atyre urbane vetëm do të reduktonte popullsinë rurale me 10-15%, ndërkohë që do të përbënte një rritje në popullsinë urbane me ndoshta 1/3.

Një 'çrregullim' i vërtetë i migrimit të brendshëm që e bën atë kaq të vështirë për t'u matur, ofron një tregues të dobishëm të disa dimensioneve të reagimit përmes politikave. Për rrjedhojë, duke lejuar migrimin informal, qeveria është në gjendje të ruajë ofrimin e subvencioneve financiare dhe shërbimeve publike për banorët urbanë ekzistues pa qenë nevoja të zgjerohet këto përfitime për migrantët që hyjnë. Kjo pakëson ndikimin fiskal të migrimit dhe ndihmon që të sigurohet se migrimi që ndodh, nxitet nga diferencat në fitimet reale e jo nga përfitimet fiskale. Sigurisht, mund të jetë relativisht e thjeshtë t'i përjashtosh migrantët nga subvencionet për konsumin e disa të mirave dhe shërbimeve (sidomos ato si strehimi që, në ekonomitë më të orientuara ndaj tregut, kryesisht ofrohet nga privati), ka shumë shërbime urbane për të cilat përjashtimi i migrantëve informalë është më i vështirë, dhe të cilat për rrjedhojë kanë më shumë gjasa që të përjetojnë rritje deri në mbipopullim.

Të dhëna mbi financimin e transfertave të deklaruara dhe të padeklaruara drejt familjeve dhe ofruesve të shërbimeve publike në Kinën urbane nuk janë të thjeshta për t'u gjendur. Sistemi i transfertave fiskale ndërqeveritare, i cili përbën vetëm një nga disa aspektet e reagimit të politikës së autoriteteve qendrore, ka ndryshuar në mënyrë të shpeshtë dhe në një mënyrë disi të posaçme apo madje kaotike.¹⁶ Para ndërmarrjes së reformave në mesin e viteve 1990, qeverisjet vendore ishin shumë të përfshira në administrimin dhe mbledhjen e taksave, duke i rritur të ardhurat në qendër sipas rregullave të specifikuara të së tyre. Rregullat për ndarjen e të ardhurave midis autoriteteve vendore dhe qendrore mund të shiheshin si një mekanizëm i padekluar i transfertave ndërqeveritare. (Në fakt, këto 'rregulla' ishin subjekt i rinegociemeve dhe rishikimeve të konsiderueshme (Bahl dhe Wallich, 1992), që kontribuonin në një mungesë transparence dhe rendit në strukturën e financave qeveritare). Përveç ndarjes së të ardhurave nga taksat kryesore të vendosura nga qendra, autoritetet vendore mbështeteshin në burime të ndryshme 'jashtë buxhetore' të të ardhurave, që përbëheshin nga një sërë tarifash dhe pagesash të ndryshme që nuk mbikëqyreshin dhe nuk ndaheshin nga autoritetet qendrore.¹⁷

Si përfundim, ashtu si në rastin gjerman, financimi i qeverisjes qendrore për investime në ndërmarrjet shtetërore përbën një formë të transfertave qendrore rajonale. Ky financim shpesh ka marrë formën e 'politikës huadhënëse' nga banka qendrore, Banka Popullore e Kinës, domethënë ka marrë formën e hapjes së linjave të kredive për ndërmarrjet lokale.¹⁸ Këto

politika drejt kreditimit i mundësojnë autoriteteve qendrore të financojnë transfertat pa u mbështetur drejtpërdrejt mbi fluksin e të ardhurave të tyre aktuale. Për rrjedhojë, këto politika mund të shihen si transfertat që financojnë deficitin nga ana e autoriteteve qendrore drejt atyre lokale, me monetarizim të menjëhershëm të huamarrjes në rritje të qeverisjes qendrore.

Duke përmbledhur, eksperiencia kineze me çekuilibër hapësinor ka disa pika të përbashkëta ngjashmërie me atë të Gjermanisë. Për shembull, në të dy vendet transfertat e deklaruara dhe të padeklaruara po ndihmojnë në mbrojtjen e të ardhurave të punëtorëve në ndërmarrjet shtetërore (aktuale apo të dikurshme). Në Gjermani, gjithsesi, transfertat janë drejtuar drejt rajoneve relativisht të varfra të vendit, dhe kanë ndikuar në kufizimin e nivelit të migrimit nga rajonet më pak produktive, drejt atyre më produktive. Nga ana tjetër, në Kinë, sasi të konsiderueshme transfertash janë adresuar drejt punëtorëve në zonat me të ardhura relativisht të larta të vendit. Gjithsesi, të planifikuara apo jo, shumë nga përfitimet e këtyre transfertave shkojnë drejt banorëve urbanë ekzistues e jo drejt migrantëve të porsaardhur. Ky model i rishpërndarjes mund të lërë shumë për të dëshiruar në aspektin e barazisë, të paktën nëse dikush beson se transfertat duhet të drejtohen kryesisht drejt të varfërve. Nga ana tjetër, nga pikëpamja e ekonomisë politike, mbrojtja e të ardhurave të punëtorëve urbanë ekzistues mund të shtojë rezistencën ndaj migrimit rural–urban. Kufizimet në disponueshmërinë e transfertave drejt migrantëve informalë në zonat urbane nënkuptojnë që një migrim i tillë ashtu siç ndodh drejtohet prej fitimeve të përcaktuara nga tregu, sesa nga stimujt fiskale, të cilat mendohet se kontribuojnë në një shpërndarje më produktive të punës në ekonominë në tërësi, ndërsa remitancat drejt zonave rurale nënkuptojnë që disa nga përfitimet eficientë nga migrimi rural–urban rrjedhin drejt atyre që mbeten në zonat rurale.

Në Afrikën e Jugut, fundi i aparteidit me themelimin e një kushtetute të re në vitin 1996 ka ndryshuar në mënyrë drastike detyrimet ligjore që më parë rregullonin tregjet e strehimit dhe punës. Gjithsesi, struktura hapësinore e zonave urbane në Afrikën e Jugut, e ndërtuar gjatë periudhës së aparteidit, nuk mund të ndryshojë menjëherë. Strehimi, transporti, strukturat e qeverisjes vendore, dhe shumë pjesë të tjera të stokut publik e privat të kapitalit fizik, njerëzor, e institucional janë të mira të qëndrueshme dhe përshtatja e këtyre stokeve është akoma në fazat e para.

Një problem themelor me të cilin përballen politikëbërësit afrikano-jugorë është menaxhimi i pabarazive ekonomike të trashëguara nga e kaluara, duke ruajtur njëkohësisht një nivel të lartë të performancës së përgjithshme ekonomike.¹⁹ Disponimi i pabarabartë i shërbimeve publike si rrugët, shërbimet e ujit dhe të mirave e shërbimeve të tjera, ofrimi i

të cilave është i lidhur me lokalitetin e banimit, për të mos përmendur vetëstrehimin, reflekton pabarazi të dukshme në shpërndarjen e të ardhurave. Eficienca kërkon që tregjet, tarifat e përdoruesit dhe stimuj të tjerë të ngjashme të tregut luajnë një rol të madh në rregullimin e ofrimit dhe shpërndarjes së këtyre të mirave e shërbimeve. Gjithsesi, mbështetja te mekanizma të tillë çmimesh dhe shpërndarjeje rezultojnë në një shpërndarje të mirash e shërbimesh që reflekton shpërndarjen themelore të të ardhurave. Për më tepër, institucionet bazë të sektorit publik, duke përfshirë qeverisjet vendore funksionale dhe mbrojtjen e të drejtave mbi pronën dhe sigurinë publike, 'shpërndahen' në mënyrë të pabarabartë në Afrikën e Jugut; në veçanti, strukturat qeveritare të trashëguara nga e kaluara ishin mjaft jofunksionale. Rishikimi i kushtetutës dhe evoluimi i mëtejshëm në vazhdim i strukturës së qeverisjes vendore siç quhet, për shembull, nga një Letër e Bardhë e vitit 1998 mbi Qeverisjen Vendore (Departamenti i Qeverisjes Provinciale dhe Vendore, 1998), synojnë të krijojnë një sistem funksional të bashkive që kanë kapacitetet financiare dhe administrative për të përmbushur presionin e nevojave për shërbime publike urbane.

Sot, qeverisjet vendore janë mbështetur kryesisht mbi të ardhurat nga burimet e veta për të financuar shpenzimet e tyre, një vazhdimësi e praktikave të kaluara. Për shembull, në vitin 1998/99, tarifata bazë përbënin mbi 40% të të ardhurave të qeverisjes vendore, dhe taksa vendore mbi pronën mundësonte 15% të të ardhurave vendore, ndërsa transfertat nga qeverisjet e nivelit më të lartë shkonin më pak se 10% të financimeve vendore (Thesari Kombëtar, 2000, f. 101). Lokalitetet që u shërbejnë popullsisë të varfra (qytetet e zezakëve e zona të tjera informale) nuk kanë gjasa që të jenë në gjendje të financojnë dhe të ofrojnë shërbimet urbane bazë, duke mbetur mjaft të fragmentuara. Për të lehtësuar këtë problem, kufijtë bashkiakë po rishikohen, me 843 bashkitë që aktualisht do konsolidohen në vetëm 284 të tilla.²⁰ 'Defragmentimi' i strukturave bashkiake mendohet të krijojë presione për të arritur ofrim të shërbimeve publike më uniform brenda zonave bashkiake, një pasojë e mundshme e së cilës është rritja në cilësinë e shërbimeve të përfituara nga të varfrit, të financuara të paktën pjesërisht nga taksat e mbledhura nga familjet me të ardhura më të larta. Gjithsesi politika vendore mbi komponentin e rishpërndarjes ka gjasa të jetë modest, deri në shkallën që tarifata e konsumit (për ujë, energjinë etj.) vazhdojnë të financojnë shërbimet urbane.

Në ofrimin e shërbimeve urbane, politikëbërësit përballen me një vështirësi të përbashkët në zbatimin e politikës lokale të zhvillimit ekonomik: a duhet që burimet në rritje të sektorit publik t'i përkushtohen rritjes së shërbimeve në vendet ku popullsia është e punësuar dhe strehuar për momentin, apo duhen drejtuar më mirë, në një mënyrë më largpamëse,

drejt modeleve të reja në evoluim? Nuk ka përgjigje të thjeshtë për këtë pyetje, por vazhdojnë të ndihen efektet e kufizimeve të epokës së apartheidit mbi vendndodhjen e banorëve. Në këtë periudhë të hershme, disponohen informacione statistikore të besueshme në lidhje me lëvizjen e njerëzve brenda zonave metropolitane të Afrikës së Jugut.²¹ Sipas një studimi të hershëm (por të kufizuar) të zonës metropolitane të Kejp Taunit (Corss *et al.*, 2000), vitet e kaluara kanë dëshmuar nivele të larta të lëvizjes së popullsisë me ngjyrë brenda zonave metropolitane, me një rritje të ndjeshme të zonave “informale” (si kampet zaptuese) drejt zonave metropolitane nga jashtë, dhe rivendosi brenda qyteteve ekzistuese të popullsisë me ngjyrë. Për më tepër, për të përfitur nga mundësitë e punësimit (dhe për rrjedhojë të transportit), duket se disponimi i strehimit është një faktor tjetër i rëndësishëm që ndikon në zgjedhjet e lokalitetit të popullsisë me ngjyrë. Mbipopullimi në qytetet tradicionale të banorëve me ngjyrë duket se është përgjegjës për disa nga lëvizjet e popullsisë me ngjyrë, duke përfshirë rritjen e zonave informale. Modele të ngjashme duket se karakterizojnë Johannesburgun (Emdon, 1998). Në përgjithësi, përshtatja e shpejtë në modelet e lokalitetit dhe punësimit po krijon vështirësi për planifikimin e sistemeve të ofrimit të shërbimit urban.

Ende ngelen për t'u parë ndikimet themelore të reformave të fundit të rëndësishme të sistemit fiskal në Afrikën e Jugut. Tensionet midis shpërndarjes efçente të burimeve dhe objektivave rishpërndarëse të përshkruara në pjesën 3 dhe 4 reflektohen në zhvillimin e institucioneve të qeverisjes rajonale.

Shënimet e mësipërme mbi disa aspekte të zhvillimit të politikave në vendet e përzgjedhura ilustrojnë reagimet e ndryshme që mund të dalin nga procesi i vendimmarrjes. Megjithëse krahasimet midis vendeve janë të vështira, studimi i Richard Bird-it (shikoni, për shembull, Bird 1994; Bird *et al.*, 1995) ka treguar vlerën e analizave krahasuese në ekonomiksin publik, ndoshta veçanërisht në fushën e marrëdhënieve fiskale ndërqeveritare.

Eksperienat e vendeve që përballen me stres të pazakontë janë të një interesi të veçantë. Reagimet e politikave të Gjermanisë, Afrikës së Jugut dhe Kinës ia vlejnjë të studiohen jo vetëm për të parë çfarë politika janë të suksesshme apo të pasuksesshme në një kuptim normativ, por edhe për të hedhur dritë mbi proceset e ndryshimit institucional dhe të politikave. Ekonomia politike e vendimmarrjes në shoqëri me nivele të shumfishta të qeverisjes nuk kuptohet lehtësisht, pavarësisht nëse këto shoqëri përdorin sisteme qeverisjeje demokratike apo më autoritare. Politikëbërësit në nivele të ndryshme të qeverisjes i nënshtrohen shumë ndikimeve dhe kufizimeve politike dhe ekonomike, dhe politikat e zgjedhura në një nivel ndikojnë politikat e zgjedhura në nivele të tjera. Kuptimi i përcaktimit simultan të politikave fiskale në disa nivele të ndryshme të qeverisjes

përbën një sfidë më të vështirë shkencore. Ndryshimet kryesore në mjedisin demografik brenda të cilit bëhen politikat vendosin një 'reagim të shfaqur' të politikëbërësve në secilin nivel të qeverisjes, dhe të të gjithë strukturës së marrëdhënieve fiskale ndërqeveritare. Analiza e këtyre reagimeve të shfaqura, megjithëse ato janë të vështira për t'u përshkruar dhe matur, ofron perspektivën e një kuptimi më të thellë jo vetëm të përshtatjes së politikave drejt migrimit dhe burimeve të tjera të ndryshimeve demografike, por edhe të sjelljes dhe zhvillimit të institucioneve financiare të qeverisë.

SHËNIME

- * Përgatitur për një konferencë mbi 'financat publike në ekonominë në zhvillim dhe tranzicion: një konferencë për nder të Richard Bird-it', Shkolla e Studimeve Politike Andrew Young, Universiteti Shtetëror i Georgias, 5-6 Prill, 2001. Pjesë të këtij kapitulli u përgatitën për një konferencë mbi 'strategjitë fiskale për rritjen në perspektivat aziatike', Universiteti Hitotsubashi, Gusht, 1997; një pjesë e studimit të hershëm u krye gjatë një vizite në Divizionin Ekonomik Publik të Departamentit të Kërkimit të Politikave, Banka Botërore. U jam mirënjohës pjesëmarrësve të konferencës dhe një numri të madh kolegësh të Bankës Botërore për diskutimet e vjera. J. Alm dhe J. Martinez-Vesquez ofruan komente mjaft të detajuara dhe të dobishme në lidhje me një version të mëparshëm. Unë mbetem përgjegjës për analizën dhe përfundimet e këtij kapitulli.
- 1. Migrimi, sidomos migrimi i brendshëm brenda vendeve, është fokusi i shumicës prej diskutimeve, dhe 'ndryshimi demografik' duhet të kuptohet pikësisht në këtë kuptim. Gjithsesi, lëvizja e migrantëve normalisht rezulton në ndryshime në lokalitetin e ngjarjeve demografike pasuese, si lindjet dhe vdekjet. Një fluks migrantësh nga fshati në qytet brenda një dekade ka gjasa që të shoqërohet me zbrapsje demografike në formën e më shumë lindjeve në zonat urbane dhe më pak lindjeve në zonat rurale në dekadën e ardhshme dhe në dekadat e mëpasshme. Për çështje të rëndësishme të financave publike, duke përfshirë (mes shumë shembujsh të mundshëm) dizenjimin, ndërtimin, operimin, dhe financimin e rrjeteve të transportit, ujit dhe sistemit të kanalizimeve, spitaleve, shkollave dhe trajnimit e personelit shëndetësor dhe arsimor, këto pasoja demografike të migrimit janë tejet të rëndësishme dhe zgjerohen në periudha të gjera kohore. Këto pasoja afatgjata të migrimit duhen kuptuar si të inkorporuara në mënyrë jo të deklaruar në diskutimin vijues.
- 2. Shikoni Sinn dhe Sinn (1992) për krahasime të kushteve ekonomike në Gjermaninë Lindore dhe Perëndimore. Zhvillime më të fundit përshkruhen në Sinn (1995).
- 3. Khan *et al.* (1992) dhe Banka Botërore (1997) theksojnë rëndësinë e ndryshimeve të të ardhurave rurale/urbane që kontribuojnë në një pabarazi të përgjithshme ekonomike në Kinë. Perkins (1990) vlerëson se produktiviteti i punës në zonat urbane ka qenë tri herë më i madh se ai në zonat rurale në dekadat e fundit. Megjithëse ndryshimet vijnë gradualisht me kalimin e kohës, duket se puna ishte akoma 50% më shumë produktive në punësimin urban, sesa në atë rural në vitin 1985.

4. Williams (1989) ofron një sërë ilustrimesh të rregullave komplekse dhe të kushtueshme të tregut të punës të regjimit apartheid.
5. Për hir të terminologjisë, 'kostoja nga mbipopullimi' këtu, dhe në të gjithë diskutimin i referohet mungesës së 'publikes' së pastër ose 'mungesës së rivalitetit' në të mirat dhe shërbimet e ofruara në sektorin publik. 'Mbiipopullimi', në këtë kontekst, përfshin, por shkon përtej fenomeneve urbane si autostrada të mbipopulluara. Ai i referohet përgjithësisht çdo shembulli në të cilin shtimi i konsumatorëve/përdoruesve të një shërbimi publik kërkon shërbime shtesë për të ruajtur nivelin e shërbimit. Pra, për shembull një program rishpërndarës që ofron 100\$ në dorë apo 100\$ në vlerë ushqimi, kujdesi shëndetësor, apo strehimi për një person të varfër do të ishte një e mirë publike me përdorim masiv; në fakt, ky do të ishte një shembull i një të mire publike 'gati private', që do të thotë, një e mirë publike për të cilën shpenzimet duhet të rriten në proporcion me popullsinë në mënyrë që të ruhet një nivel i caktuar i shërbimit. Përfitimet monetare apo materiale të ofruara për të moshuarit, nxënësit apo të sëmurët janë të gjitha shembuj klasikë të të mirave publike me përdorim masiv. Furnizimi me ujë dhe energji, sistemet e autobusëve dhe infrastruktura të tjera urbane janë gjithashtu të mira publike me përdorim masiv. 'Mbiipopullimi' është cilësi e shërbimit publik, jo e ndryshimeve në popullsi, dhe mbipopullimi nuk zhduket kur numri i popullsisë është i qëndrueshëm. Gjithsesi, kur njerëzit hyjnë (ose lenë) një rajon, ata rrisin (ose ulin) mbipopullimin e shërbimeve publike atje, dhe këto ndikime vihen re veçanërisht kur ndryshimet e popullsisë janë të mëdha dhe të papritura.
6. Për ta thjeshtësuar diskutimin, shkëmbimet punë/kohë e lirë nuk merren parasysh këtu dhe atë pasues. Asnjë nga rezultatet e rëndësishme nuk varen nga ky thjeshtëzim.
7. Për një analizë më të plotë shikoni Brueckner (1996) dhe Selod dhe Zenou (2001).
8. Shikoni përmbledhjen e literaturës më të hershme mbi këtë temë në Hirsch (1970) dhe studimet klasike nga Borcherding dhe Deacon (1972) dhe Bergstorm dhe Goodman (1973). Për referenca më të reja, shikoni Bahl dhe Linn (1992), McMillan (1989), McGreer dhe Mc Millan (1993), Reiter dhe Weichenrieder (1997), dhe studimet e cituara aty.
9. Rëndësia e perspektivës së ciklit të jetës është e qartë kur konsiderohen politika fiskale si sistemet e pensioneve publike. Punëtorët e rinj dukshëm kontribuojnë në këto sisteme, por punëtorët në pension imponojnë kosto mbi to. Nëse një migrant i përhershëm është një kontribuues neto apo përfitues neto, mund të vlerësohet vetëm duke marrë parasysh ndikimin e të gjithë ciklit jetësor (Wildasin, 1999).
10. Për thjeshtësi, ndikimet e migrimit mbi shpenzimet dhe taksat e qeverisjes qendrore nuk merren parasysh në këtë pjesë.
11. Për trajtime më formale të shpërndarjes efçente të punës midis rajoneve, shikoni Wildasin (1986) dhe referencat aty.
12. Duhet theksuar se ky përfundim është i pandikuar nëse merret parasysh që migrimi ka kosto dhe që këto kosto shkaktohen nga migrantët. Duke marrë parasysh kostot e migrimit, niveli efçent i migrimit reduktohet, por gjithashtu reduktohet edhe niveli i ekuilibrit të migrimit. Ideja kryesore mbetet: nëse migrantët paguajnë më pak taksa në

- rajonin 1, atëherë kostot nga mbipopullimi që ata imponojnë atje, nëse këto dy magnituda janë të barabarta në rajonin 2, atëherë sasia e migrimit nga rajoni 2 në rajonin 1 do të jetë në mënyrë joeficiente e lartë.
13. Kur është e mundur (d.m.th., kur nuk ka shumë kosto) që të monitorohet niveli i përdorimit të shërbimeve publike, si energjia apo uji, vendosja e një takse mbi familjet është një zëvendësues i gabuar i çmimeve për njësi. Problematikat e efikasitetit të tarifave për familje apo për njësi mbi shërbimet me përdorim masiv diskutohen në literaturën mbi të mirat e përbashkëta, për shembull Berglas dhe Pines (1981) dhe Helsley dhe Strange (1991).
 14. Ades dhe Glaeser (1995) diskutojnë fenomenin e ashtuquajtur ‘gjigantët urbanë’ në vendet në zhvillim. Përse ‘gjigantët’ të tillë duhet të shfaqen, kjo përbën një pyetje komplekse, por një mundësi e sugjeruar nga Ades dhe Glaeser është se zonat e mëdha metropolitane mund të jenë më eficientë në tërheqjen e burimeve fiskale, sesa juridiksionet më të vogla.
 15. Sipas një sërë përlllogaritjesh (Sinn, 1995), ndarja e vlerës së shtuar të punës në prodhim në Lindje u rrit me mbi 100% falë subvencioneve financiare për “investime”, d.m.th., subvencione financiare për firmat jofitimprurëse.
 16. Për një trajtim të ndryshimeve të shpejta strukturore të marrëdhënieve fiskale ndërqeveritare në Kinë, shikoni Bahl dhe Wallich (1992), Bahl (1995), dhe Qian (1999).
 17. Këto të ardhura jashtëbuxhetore nuk mund të maten lehtësisht, por sipas një përlllogaritjeje (Bahl, 1995) ato arritën në rreth 90% të të ardhurave buxhetore në vitin 1992.
 18. Sipas përlllogaritjeve të Bankës Botërore (Banka Botërore, 1995, f. 35), investimet fikse të ndërmarrjeve shtetërore u rritën nga 16.7% në 22.9% të PBB-së midis vitit 1991 dhe 1993. Politika e kredive nga Banka Popullore e Kinës përbënin rreth 1/3 e këtij investimi (6.8% të PBB-së) në vitin 1993.
 19. Shikoni Ahmad (1997) dhe referencat aty për diskutimin e çështjeve politike në Afrikën e Jugut duke iu referuar veçanërisht financave të qeverisjes vendore dhe marrëdhënieve fiskale ndërqeveritare.
 20. Sistemi ekzistues përfshin 6 ‘Këshilla Metropolitane Tranzitore’ që përmbajnë 24 ‘Nënstruktura Metropolitane Tranzitore’, një sistem që përfaqëson një hap larg nga strukturat bashkiake ‘të përkohshme’ të krijuara në hapat fillestarë drejt qeverisë demokratike (Sutcliffe, 1998).
 21. Një regjistrim i popullsisë do të kryhet në vitin 2001, dhe censusi i mëparshëm i kryer në 1996, u zhvillua para ndryshimit të kushtetutës.

REFERENCAT

- Ades, A.F, and E.L. Glaser (1995), ‘ Trade and circuses; explaining urban giants’, *Quarterly Journal of Economics*, **110**, 195 – 227.
- Ahmad J, K. (1997), ‘ The structure of urban governance in South African cities’, in D.E. Wildasin (ed.), *Fiscal Aspects of Evolving Federations*, New York: Cambridge University Press, pp. 141-67.

- Bahl, R.W. (1995) , ‘ Comparative federalism: trends and issues in the United States, China & Russia ‘, in J.Roy (ed.), *Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization* , Washington , DC: World Bank, pp 73-102.
- Bahl, R.W and J.F.Linn (1992), “ *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford: Oxford University Press.
- Bahl, R.W.and C. Wallich (1992), ‘ Intergovernmental fiscal relations in China’, World Bank Working Paper.
- Barro, R (1979), ‘ On the determination of the public dept’, *Journal of Political Economy*, **87**, 940-71.
- Berglas, E.and D.Pines (1981), Clubs, local public goods, and transportation models: A synthesis’, *Journal of Public Economics*, **15**, 141-62.
- Bergstrom, T.C. and R.P. Goodman (1973), ‘ Private demands for public goods’, *American Economic Review*, **63**, 280-96.
- Bird, R.M. (1994), ‘ A comparative perspective on federal finance’ , in K.G. Banting, D.M. Brown., and T.J. Courchene (ed.), *The Future of Fiscal Federalism*, Kingston, Ontario: School of Policy Studies, Queen’s University, pp.293-322.
- Bird, R.M., R.D. Ebel, and C.I.Wallich (1995), ‘ Fiscal Decentralization: from command to market’, in R.M. Bird , D. Ebel, and C.I.Wallich (eds.), *Decentralization of the Socialist State: Intergovernmental Finance in Transition Economies*, Washington, DC: World Bank, pp. 1 -68.
- Borcherding , T.E. and R.T.Deacon (1972), ‘ The demand for the services of non – federal governments ‘ , *American Economic Review*, **62**, 89-901.
- Brueckner, J. (1996), ‘ Welfare gains from removing land - use distortions: an analysis of urban change in post – apartheid South Africa’, *Journal of Religion Science*, **36**, 91-109.
- Buckley R.M and F.Mini (2000), *From Commissars to Mayors: Cities in the Transition Economies*, Washington DC: World Bank.
- Central Statistical Service (1991), ‘ Population census 1991’, Republic of South Africa: Central Statistical Service.
- Chan, K.W. (1994), ‘ Urbanization and rural – urban migration in China since 1982, ‘ *Modern China*, **20**, 243 – 81.
- Cheng T. and M.Selden (1994), ‘ The origins and social consequences of China’s *Hukou System*’ *China Quarterly*, **139**,644-68.
- Coppel, J.J.C.Dumont & I.Visco (2001), ‘ Trends in immigration and economic consequences’ , OECD economics Department Working Paper no.284.

- Cross, C., S. Bekker and G.Eva (2000), 'Migration and settlement in the Cape Metropolitan Area (CMA), 1999', Cape Metropolitan Council, Department of Housing and University of Stellenbosch, Department of Sociology, South Africa: Cape Metropolitan Council and University of Stellenbosch; South African Data Archive.
- Department of Provincial and Local Government (1998), *White Paper on Local Government*, Pretoria.
- Emdon, E. (1998), 'Greater Johannesburg Metropolitan Area', in M.Sutcliffe (ed.), *Further Research into Metropolitan Government Systems*, Pretoria: Department of Provincial and Local Government.
- Fallon, P.and L.Pereira da Silva (1994), 'South Africa: economic performance and policies', World Bank Southern Africa Department Discussion Paper no.7.
- Fischel, W.A. (2001), 'Homevoters, municipal corporate governance, and the benefit view of the property tax', *National Tax Journal*, **54**, 157 – 74.
- Hamilton, B. (1975), 'Zoning and Property Taxation in a system of local governments', *Urban Studies*, **12**, 205 – 211.
- Helsley, R.W. and W.C. Strange (1991), 'Exclusion and the theory of clubs', *Canadian Journal of Economics*, **24**, 888-99.
- Hirsch, W.Z. (1970), *The Economics of State and Local Government* (New York: McGraw – Hill).
- Khan, A.R., K.Griffin, C.Riskin and Z.Renwei (1992) , ' Household income and its distribution in China', *China Quarterly*, **132**, 1029-61.
- Martinez – Vazquez, J. and J. Boex (2001), *Russia's Transition to a new Federalism*, Washington DC : World Bank.
- McGreer, E and M.L. McMillan (1993), Public output demands from alternative congestion functions', *Journal of Urban Economics*, **33**, 95-114.
- McMillan M.L. (1989), ' On measuring congestion of local public goods' , *Journal of Urban Economics* , **26**, 131-37.
- Mieszkowski, P.M. (1972), ' The Property tax: an exercise tax or a profits tax?' *Journal of Public Economics*, **1**, 73-96.
- National Treasury (2000), *2000 Intergovernmental Fiscal Review*, Republic of South Africa: National Treasury.
- Oates, W.E (1972), *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Organization for Economic Co-operation and Development – OECD (2001), *OECD Economic Surveys: Germany*, Paris: OECD.
- Perkins, D.H. (1990), ' The influence of economic reforms on China

- Urbanization', in R.Y.-W.Kwok, W.L. Parish, A.G.-O. Yeh and X. Xuequiang (eds.), *Chinese Urban Reform: What model now?*, Armonk, NY: M.E. Sharpe, Inc., pp 78-106.
- Qian, Y. (1999), The institutional foundations of China Market transition unpublished.
- Reiter, M. and A. Weichenrieder (1997), 'Are public goods public? A critical Survey of demand estimates for local public services', *Finanzarchiv*, **54**(3), 374-408.
- Sinn, G. and H.W.Sinn (1992), *Jumpstart : The Economic Unification of Germany* Cambridge: MIT Press.
- Sinn, H.W. (1995), 'Staggering along: wages policy and investment support in East Germany', *Economics of Transition*, **3**, 403-26.
- Sutcliffe, M. (1998), 'Introduction', in m.Sutcliffe (ed.), *Further Research into Metropolitan Government Systems*, Pretoria: Department of Provincial and Local Government.
- Tiebout, C.M. (1956), 'A pure theory of local public expenditures' *Journal of Political Economy*.
- Wildasin D.E (1986), *Urban Public Finance*, Chur : Harwood Academic Publishers.
- Wildasin D.E (1999), 'Public Pensions in the EU: migration incentives and impacts', in A. Panagariya, P.R. Portney and R.M. Schwab (eds), *Environmental and Public Economics: Essays in Honor of Wallace E. Oates*, Cheltenham, UK, and Northampton, MA, USA: Edward Elgar, pp.253-82.
- Wildasin D.E (2000), 'Factor mobility and fiscal policy in the EU: policy issues and analytical approaches', *Economic Policy*, **31**, 337-78.
- Williams, W.E. (1989), '*South Africa's War Against Capitalism*, New York: Praeger.
- World Bank (1993), *China: Urban Land Management in an Emerging Market Economy*, Washington DC: World Bank.
- World Bank (1995), *China ' Macroeconomic Stability in a Decentralized Economy*, Washington DC: World Bank.
- World Bank (1997), *Sharing Rising Incomes: Disparities in China*, Washington DC : World Bank.
- Wu, H.X. (1994), 'Rural to urban migration in the People's Republic of China', *China Quarterly*, **139**, 669-98.

Wurzel, Eckhard (2001) The Economic Integration of Germany's New Laender, OECD Economics Department Working Paper No.307.

Zodrow , G.R. (2001) , ‘ The property tax as a capital tax: a room with three views’, *National Tax Journal*, **54**, 139 – 56.

5. Mbi matjen dhe ndikimin e decentralizimit fiskal

Robert D. Ebel dhe Serdar Yilmaz¹

HYRJE: DIAPAZONI DHE QËLLIMI

Për shumicën e periudhës pas Bretton Woods-it, qasja tipike e zhvillimit theksonte planet dhe programet e qeverisjes qendrore. Ideja ishte se nëse një vend i varfër mund të bënte një plan kombëtar për të gjeneruar dhe për të investuar një sasi të konsiderueshme fondesh në një mënyrë që përputhej me makrostabilitetin, atëherë ai vend do të kishte përmbushur parakushtet për zhvillim. Kjo do të ishte një strategji e udhëhequr nga shteti (qeverisja qendrore) me anë të së cilës 'fleksibilitetit në zbatimin e politikave të sajara nga teknokratët i ishte rezervuar një vend i veçantë dhe llogaridhënia përmes kontrollit dhe balancave konsiderohej si një pengesë'². Ndoshta deri në mesin e viteve 1990, ky ishte mesazhi kryesor, jo vetëm i dy institucioneve Bretton Woods, Fondit Monetar Ndërkombëtar dhe Bankës Botërore, por edhe i institucioneve të tjera multilaterale dhe bilaterale.

Kjo nuk ishte një strategji i paarsyeshme. Bretton Woods reflektonte një botë që dilte nga rrënojat e luftës, kur pjesa më e madhe e botës në zhvillim po fitonte pavarësinë politike. Zhvillimi dukej një sfidë e stërmadhe dhe kryesisht teknike: këshilltarët e mirë do t'i ndanin politikat e mira ndërsa qeveritë e ndihmuara teknikisht e të afta institucionalisht do t'i zbatonin këto politika.³ Mund të kishte edhe etapa, nga 'misioni' i parë në një 'strategji daljeje', fjalë të cilat tregojnë mjaft mirë mentalitetin e kohës.

Kishte njëfarë progresi, sidomos në nivelin e vdekjeve foshnjore, jetëgjatësinë dhe analfabetizmin të rriturit. Kishte gjithashtu shumë dështime.⁴ Dështimet nuk ishin vetëm në lidhje me paftësinë për të treguar nivele të qëndrueshme të rritjes. Ato ishin gjithashtu në lidhje me shkatërrimin mjedisor, humbjen e lirive civile, korrupsionin dhe nivelin shumë të ulët të ofrimit të shërbimeve publike 'lokale' si: ujin e pastër,

shërbimet sanitare, arsimin, shëndetësinë, strehimin, sigurinë dhe, siç pretendojnë disa, zbutjen e varfërisë.⁵ Këto ishin dështime në një periudhë kur diapazoni i qeverisjes qendrore po rritej mjaft.⁶

Tani, në disa vende po ndryshon në mënyrë drastike mendimi rreth asaj se çfarë është e rëndësishme për të arritur objektivat e zhvillimit. Në shkrimin e tij në 1994, Dillinger raportoi (në atë që është bërë një nga raportet më të cituara të Bankës Botërore) se nga 75 vendet në zhvillim me popullsi më të madhe se 5 milionë, të gjitha përveç 12 vendeve pretendonin se kishin filluar një formë transferimi të autoritetit fiskal nga qeverisja qendrore drejt atyre vendore. Ky transferim i pushtetit ka ndodhur edhe në vendet ‘me centralizim të trashëguar’, si Mbretëritë e Jordanisë dhe Marokut (Ebel *et al.*, 1995; Vaillancourt, 1997; Banka Botërore, 2000b), vendet e Evropës Qendrore dhe Lindore që ishin nën sistemin fiskal të llojit sovjetik (Dunn dhe Wetzel, 2000; Bird *et al.*, 1995), Republika Popullore e Kinës (Wong, 1997), regjimet ushtarake si Pakistani (Shah, 1996; Pakistan NRB, 2001), vende si Tailanda që e shohin decentralizimin si një strategji efiçence për përmirësimin e ofrimit të shërbimeve lokale në reagim ndaj krizave financiare (Banka Botërore, 2000c); komb-shtetet që janë duke u përpjekur të shmangin forcat centrifugale të separatizmit, si Rusia (Wallich, 1994; dhe Martinez-Vazquez dhe Boex, 2001) dhe Indonezia (Ahmad dhe Hofman, 2001; Bird *et al.*, 2001), dhe Amerika Latine, ku buxhetimi me pjesëmarrje është konsoliduar (Stein, 1997; Burki *et al.*, 1999).

Banka Botërore është shumë e qartë në lidhje me rëndësinë e të gjithë kësaj: Raporti i Zhvillimit Botëror në lidhje me *Hyrjen në Shekullin e 21* thekson se bashkë me globalizimin (integrimin e vazhdueshëm të vendeve në mbarë botën), lokalizimi – dëshira për vetëvendosje dhe transferimi i pushtetit – është forca kryesore që ‘formëson botën në të cilën zhvillimi do të përcaktohet dhe do të zbatohet’ në dekadën e parë të këtij shekulli. Raporti pretendon se këto ‘forca përcaktuese të globalizimit dhe lokalizimit’, të cilat në pamje të parë mund të duken kundërvepruese, shpesh burojnë nga të njëjtët faktorë dhe përforcojnë njëra-tjetrën (Banka Botërore, 2000a).

Tema që trajtohet, është rëndësia e ‘qeverisjes së mirë’, ku termi ‘qeverisje’ i referohet mënyrës se si njerëzit vendosin kolektivisht se cilat shërbime duhen ofruar nga cila qeverisje, dhe e bëjnë këtë gjë duke krijuar një paketë institucionesh publike transparente dhe kompetente që ata mund t’i kuptojnë dhe t’i kontrollojnë (Bird dhe Vaillancourt, 1999). Kjo është një temë që lidhet me ‘sqarimin si duhet’ të atyre që Bird i referohet si pyetje themelore të financave ndërqeveritare: Kush bën çfarë? Kush vendos taksa (dhe a ka një vend për të marrë hua)? Si mund të zgjidhen disbalancat që krijohen? Cili është kuadri institucional që merret me

problemet teknike dhe politike të decentralizimit?⁷

Brenda këtij konteksti, një numër studimesh synonte të maste ndikimet e decentralizimit, duke lidhur disa masa të decentralizimit me rezultatet ekonomike të stabilitetit fiskal, rritjes ekonomike dhe madhësisë së sektorit publik (Davoodi dhe Zou, 1998; deMello, 2000; Ehdiaie, 1994; Fukasaku dhe deMello, 1998, Oates, 1985).⁸ Pothuajse të gjitha këto studime fokusohen në Statistikat Financiare të Qeverisë (SFQ) të nxjerra nga Fondi Monetar Ndërkombëtar si bazën për matjen e ‘decentralizimit’.

Gjithsesi, siç theksohet nga Bird (2000), matja është vërtet e vështirë. Dhe, nëse dikujt nuk i besohet matja e ndryshores së pavarur, atëherë ai nuk mund të pohojë me shumë bindje se decentralizimi lidhet me një apo më shumë rezultate.

Qëllimi i këtij kapitulli është të hedhë një vështrim kritik mbi natyrën dhe problematikën e matjes së dimensioneve fiskale dhe decentralizimit. Duke marrë parasysh që pjesa më e madhe e diskutimit karakterizohet nga ‘një kombinimin interesant i besimeve të forta paraprake dhe i të dhënave empirike të kufizuara’ (Litvack *et al.*, 1998; Bird, 2000), ne trajtojmë dy çështje politikash: (1) deri në ç’masë po ndodh decentralizimi fiskal dhe (2) brishtësinë e rezultateve të përlogaritjeve në varësi të mënyrës se si dikush e mat decentralizimin fiskal (dhe, për rrjedhojë, rrezikun e arritjes në përfundime të nxituara të cilat sjellin problematika të rëndësishme politikash).

Fillojmë me SFQ-në, por e plotësojmë këtë masë me elemente të tjera që njohin autonomi më të plotë nën nivel qendror dhe hapësira zgjedhjeje në organizimet e shpenzimeve dhe të taksimit. Evidentojmë ndryshime thelbësore midis treguesve të SFQ-së dhe atyre që kapin në mënyrë më të saktë përgjegjësitë fiskale mes llojeve të ndryshme të qeverive. Përlogaritim ndikimin e këtyre masave të ndryshme të decentralizimit mbi stabilitetin ekonomik, rritjen ekonomike dhe madhësinë e sektorit publik. Nuk është habi që zbulojmë se treguesit e ndryshëm kanë ndikime qartësisht të ndryshme mbi performancën ekonomike.

KUADRI PËR MATJEN

Kuadri konceptual i decentralizimit fiskal është i konsoliduar mirë, i bazuar kryesisht në kontributet e Stigler (1957), Musgrave (1959), Oates (1972), dhe Brennen dhe Buchanan (1980). Logjika thelbësore është kjo: në mënyrë që të kujdeset për rritjen dhe çështjet e varfërisë, dikush duhet të shqetësohet në lidhje me shërbimet që mundësojnë efikasitetin deri në pikën në të cilën përfitimi i mirëqenies të shoqëria përputhet me kostot. Në sektorin privat mekanizmi që ndiqet është sistemi treg-çmim. Kur tregu dështon në këtë objektiv, atëherë mobilizimi i burimeve publike duhet

të furnizojë aktivitetin. Kur ndërhyt sektori publik, logjika e efijçncës është pro disa formave të decentralizimit fiskal. Ideja është se elementet hapësinore i bëjnë qeveritë nën nivel qendror një kanal të nevojshëm për vendosjen e një sistemi buxhetesh që për afron më së miri zgjedhjen efijçente të barazimit të përfitimeve dhe të kostove. Kjo çon në teoremën e decentralizimit: qeveritë më pranë qytetarëve mund të përshtatin buxhetet (kostot) me preferencat lokale në një mënyrë që çon më mirë drejt ofrimit të shportës së shërbimeve publike që i përgjigjet preferencave të komunitetit. Kështu, qeveritë nën nivel qendror bëhen agjenci që ofrojnë shërbime për marrës të identifikueshëm deri në atë pikë, sa vlera e vendosur në sasinë e fundit (marxhinale) të shërbimeve, për të cilat marrësit janë të gatshëm të paguajnë, është e barabartë me përfitimet që ata marrin.⁹ Për të zbatuar këtë, qeverive nën nivel qendror (vendore) duhet t'u jepet autoriteti për të ushtruar taksimin 'njëburimor' në marxhin dhe të jenë në një pozitë financiare për të vepruar kështu. Ky është thelbi i decentralizimit.

Praktikisht, si mund të thotë dikush se një vend po decentralizohet? Ndërkohë që nuk ka një paketë rregullash të parashkruara, ne bazohemi te Bahl dhe të tjerë për të identifikuar 11 karakteristika, të cilat variojnë nga kërkesat për zgjedhje vendore të hapura, deri në pyetjen thelbësore 'esenciale' nëse qeveritë nën nivel qendror kanë të paktën autoritet për vendosjen e nivelit të taksës mbi të ardhurat e caktuara lokale (Bahl, 1999). Një listë me gjashtë vende në tranzicion (Republika çeke, Estonia, Hungaria, Lituania, Letonia, Polonia) shërben për të shpjeguar përzgjedhjen tonë të vendeve që mund t'i konsiderojmë si politikisht të 'decentralizuara' për qëllimin e bërjes së disa deklaratave në lidhje me faktin nëse decentralizimi ka rëndësi për sa i përket përfitimeve të tij.¹⁰ Gjithashtu kemi akses të të dhëna të reja që lidhen drejtpërdrejt me pikën e autonomisë financiare vetëburimore (OECD, 2001).

DISKUTIM EMPIRIK

Literatura mbi marrëdhënien midis decentralizimit dhe treguesve të ndryshëm makro është duke u rritur. Shumica e këtyre studimeve janë analiza midis vendeve që përdorin Statistikat Financiare Qeveritare (SFQ) të Fondit Monetar Ndërkombëtar, dhe të gjitha përshkruajnë shkallën e decentralizimit fiskal si pjesën nën nivel qendror të shpenzimeve/të ardhurave totale qeveritare apo të Produktit të Brendshëm Bruto (PBB).¹¹

Krahasimi i shkallës së decentralizimit fiskal midis vendeve është një detyrë komplekse që kërkon identifikimin e autonomisë nën nivel qendror dhe hapësira zgjedhjeje në organizimin e shpenzimeve dhe të ardhurave. Megjithatë është gjerësisht e pranuar se pjesa nën nivel qendror e shpenzimeve/të ardhurave totale qeveritare nuk është një masë e përkryer

e decentralizimit fiskal dhe se nevoja për të standardizuar ndryshoret fiskale në SFQ eliminon në mënyrë të pashmangshme detajet në lidhje me hartimin e sistemeve fiskale, shumë studiues i përdorin këto masa për të përfaqësuar shkallën e decentralizimit fiskal.

Çfarë po përpiqemi të analizojmë?

Duke marrë parasysh që SFQ-ja ka shërbyer më së miri si produkt i forcave të qeverisë qendrore të modelit të zhvillimit pas Bretton Woods-it, dalin tri probleme kryesore kur përdoren të dhëna në një studim empirik mbi decentralizimin fiskal:

Së pari, megjithëse SFQ-ja ofron një reduktim të shpenzimeve sipas funksionit dhe llojit ekonomik, ajo nuk identifikon shkallën e autonomisë të shpenzimeve lokale. Kështu, shpenzimet lokale që diktohen nga qeverisja qendrore apo që shpenzohen në emër të qeverisjes qendrore shfaqen si shpenzime nën nivel qendror.¹²

Së dyti, SFQ-ja nuk dallon ndërmjet burimeve të të ardhurave nga taksat dhe nga jotaksat, transfertat ndërqeveritare dhe grantet e tjera. Kështu, nuk ka informacion nëse të ardhurat grumbullohen përmes taksave të përgjithshme, taksave për banorët e përkohshëm apo përmes të ardhurave të përcaktuara lokale 'vetëburimore'.

Së treti, SFQ-ja nuk tregon se ç'pjesë e transfertave ndërqeveritare është e kushtëzuar dhe është me qëllim të përgjithshëm, dhe nëse transfertat shpërndahen sipas një kriteri objektiv apo sipas një kriteri selektiv. Do të argumentojmë se ky dallim midis granteve me formulë të kushtëzuar/objektive kundër atyre më të lidhura me grantet 'selektive'/me qëllim specifik mund të jetë një ndryshore e dobishme kur një vend bën tranzicionin nga shpërndarja të kalimi i kompetencave.

Këto probleme kufizojnë përdorimin e statistikave nën nivel qendror në paketën e të dhënave të SFQ-së. Kështu, megjithëse SFQ-ja ka përkufizime të qëndrueshme në vende dhe kohë të ndryshme, shifrat e shpenzimeve dhe të të ardhurave nën nivel qendror nuk adresojnë si duhet strukturën fiskale ndërqeveritare të vendeve dhe shpërfillin shkallën e kontrollit të qeverisë qendrore mbi nivelin e taksave lokale dhe bazave të taksave. Kështu, me SFQ-në, të ardhurat nën nivel qendror dhe shpërndarja e shpenzimeve në të ardhurat/shpenzimet totale qeveritare na dalin si një mbivlerësim i decentralizimit fiskal.

Ky mbivlerësim i treguesit të decentralizimit fiskal mund të ilustruhet duke analizuar strukturën e të ardhurave të qeverive nën nivel qendror. Deri në kohët e fundit, një krahasim i tillë ishte i pamundur për shkak të mungesës së të dhënave që ishin të shpërndara dhe përshtateshin me atë që identifikua më sipër si thelbin e decentralizimit publik, d.m.th. aftësinë

e qeverive vendore për të caktuar kufirin e nivelit të taksave. Të dhëna të tilla janë të disponueshme për një numër vendesh të saponanëtarësuar në BE nga anketimi i Organizatës për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim, *Modelimi i taksave në nivele të ndryshme të qeverisë* (OECD, 2001).¹³

Për Republikën çeke, Estoninë, Hungarinë, Lituanië, Letoninë dhe Poloninë, OECD-ja identifikon tri burime të të ardhurave nën nivel qendror: të ardhura nga taksat, të ardhura jofiskale dhe grante ndërqeveritare (Tabela 5.1). Të ardhurat nga taksat dhe grantet ndërqeveritare ndahen më tej në dy grupe. Nëse qeveritë nën nivel qendror kanë kontroll të plotë dhe domethënës mbi një taksë, siç përcaktohet nga një kontroll 'vetjak' mbi nivelin e taksës apo mbi bazën dhe nivelin e një takse të të ardhurave, kjo renditet si 'të ardhura nga taksa vetjake'. Nëse qeveritë nën nivel qendror kanë kontroll të kufizuar apo mungesë të kontrollit mbi nivelin dhe bazën e një takse, dhe nëse qeveria qendrore përcakton mënyrën e ndarjes së taksave, ajo renditet si 'të ardhura nga pjesa e taksave'.¹⁴ Të ardhurat jofiskale përfshijnë të ardhura nga operatorët e bizneseve dhe nga pronat, pagesat administrative, detyrimet dhe gjobat.

Grantet ndërqeveritare klasifikohen më tej si me qëllim të përgjithshëm ose specifik. Për qëllime shpenzimi, grantet me qëllim të përgjithshëm mund të përdoren si të ardhura vetjake, por ato mund të shpërndahen duke u bazuar në kriteret objektive ose në hapësirat e zgjedhjeve të qeverisë qendrore. Grantet specifike janë vendosur për qëllime të caktuar dhe shpërndarja mund të jetë ose të mos jetë e kushtëzuar për qeverisje të ndryshme nën nivel qendror. Prandaj, grantet me qëllime të përgjithshme dhe specifike identifikohen si nëngrupe më vete.¹⁵

Tri kolonat e para të tabelës 5.1 raportojnë shifrat agregate të shpenzimeve dhe të ardhurave nën nivel qendror për gjashtë vendet në tranzicion. Kolona e SFQ-së prezanton ndarjen e qeverive nën nivel qendror në shpenzimet totale të qeverisë, siç përdoret në shumicën e studimeve empirike. Krahasimi i të dhënave SFQ me agregatet e raportuara në studimin e OECD-së tregon shumë pak mospërputhje midis tyre. Gjithsesi, të ardhurat e detajuara nën nivel qendror të raportuara në studimin e OECD-së tregojnë një histori të ndryshme.

Krahasimi i të ardhurave tregon se qeveritë nën nivel qendror në këto gjashtë vende kanë pak kontroll mbi të ardhurat e tyre. Prandaj, shifrat e të ardhurave agregate përfaqësojnë shkallën e decentralizimit fiskal. Për shembull, në Lituani, 91% e të ardhurave të qeverive nën nivel qendror vjen nga taksat e përgjithshme për të cilat qeveria qendrore përcakton nivelet dhe bazat dhe kontrollon ndarjen e të ardhurave. Qeveritë nën nivel qendror në Lituani kanë kontroll vetëm mbi 4.8% të të ardhurave të tyre. Kështu, megjithëse të gjitha të ardhurat vendore janë nën kontrollin e qeverisë qendrore, dhe shifra e të ardhurave agregate (shpenzimeve) përfaqëson tej

Tabela 5.1 Krahasimi i të dhënave të SFQ-së me anketimin e modelimit fiskal të OECD-së (1999)

Vendi	SFQ ¹	Pjesa e shpenzimeve ²	Pjesa e të ardhurave ²	Krahasimi i të ardhurave nën nivel qendror			Totali		
				Të ardhurat nga taksat	Të ardhurat jo fiskale ⁵	Grante			
				Taksa Vet-jake ³	Ndarja e taksave ⁴	Qëllim i përgjithshëm ⁶	Specifik ⁷		
Republika Çeke	21.0	18.3	20.8	3.9	43.8	36.3	0	16.0	100
Hungaria	23.0	23.7	26.7	16.3	16.8	17.0	1.7	48.2	100
Polonia	31.0	27.6	28.8	10.6	14.4	24.6	30.5	19.9	100
Estonia	21.0	19.7	22.1	6.3	62.1	9.1	13.4	9.1	100
Letonia	24.0	23.1	25.0	0	66.2	14.1	5.8	13.9	100
Lituania	20.0	19.6	22.8	0	91.0	4.8	2.3	1.9	100

Shënime:

¹ Shpenzimet nën nivel qendror në shpenzimet totale qeveritare.

² Siç është raportuar në OECD, 2001.

³ Qeveria nën nivel qendror cakton nivelin e taksës dhe/ose bazën e taksës

⁴ Qeveria qendrore cakton nivelin dhe bazën e taksës dhe vendos ndarjen e të ardhurave.

⁵ Të ardhurat si tarifat dhe pagesat e përdomiesit, që vlerësohen nga qeveritë nën nivel qendror.

⁶ Grantet me qëllim të përgjithshëm janë ato që mund të trajtohen si të ardhura nga burime veçake. Grantet me qëllim të përgjithshëm mund të shpërndahen sipas kriterëve objektive (si kapaciteti fiskal, nevojat e shpenzimeve) si dhe me hapësirën e zgjedhjes së qeverisë qendrore.

⁷ Grantet specifike janë burime të ardhurash të lidhura. Grantet specifike jepen për të mbuluar sasi të caktuara të kostove të një shërbimi të diktuar nga qeveria qendrore ose një funksioni që ofrohet në emër të saj.

Tabela 5.2 Pjesa e të ardhurave vetjake nën nivel qendror në të ardhurat totale

	Taksat vetjake + të ardhurat jofiskale	Grante me qëllim të përgjithshëm (me kritere objektive)	Grant specifik (jo i kushtëzuar)	Totali
Rep.Çeke	40.2	0	6.5	46.7
Hungaria	33.3	0.3	0.8	34.4
Polonia	35.2	30.5	0	65.7
Estonia	15.4	13.4	0	28.8
Letonia	14.1	5.8	0	19.9
Lituania	4.8	2.3	0	7.1

Burimi: OECD, Pushteti taksues i shtetit dhe qeverisjes vendore (Paris, 1999).

mase shkallën e decentralizimit fiskal. Por të dhënat agregate tregojnë një histori shumë të ndryshme dhe çorientuese (kolonat 2,3 dhe 4). Tabela 5.2 ofron detaje të mëtejshme mbi të ardhurat vetjake nën nivel qendror në të gjashtë vendet në zhvillim. Në përgjithësi qeveritë e tyre nën nivel qendror kanë shumë pak autonomi në vjeljen e të ardhurave, sidomos në vendet Baltike. Kolona e parë prezanton të ardhurat vetjake mbi të cilat qeveritë nën nivel qendror kanë kontroll politikash. Ky kontroll është thelbësor për decentralizimin efikas. Qeveritë nën nivel qendror në Republikën Çeke kanë përqindjen më të lartë të pjesës së të ardhurave me burim vetjak (pothuajse të gjitha janë të ardhura jofiskale), që është vetëm 40% e të ardhurave totale.

Dy kolonat e radhës raportojnë grantet ndërqeveritare. Dikush mund të pretendojë se grantet me qëllim të përgjithshëm dhe grantet specifike nuk mund të jenë burime vetjake të ardhurash, dhe i vlerësojmë meritat e kësaj pikëpamjeje. Megjithatë, për arsyt e përmendura më lart dhe për një qëllim të kufizuar këtu, rrezikojmë anësi mbivlerësimi dhe përfshijmë grantet me qëllim të përgjithshëm me kritere objektive dhe grante specifike të pakushtëzuara në ndryshoren e decentralizimit. Argumenti është se qeveritë nën nivel qendror kanë të paktën autonomi shpenzimesh mbi këto grante. Këtu përjashtohen grantet selektive dhe të kushtëzuara që mbulojnë të gjitha shërbimet apo një pjesë të tyre të diktuar nga qeveria. Por, me gjithë këtë interpretim liberal të të dhënave mbi të ardhurat e shpërndara nën nivel qendror, çështja mbetet e fortë kundër përdorimit të shifrave

agregate të të ardhurave/shpenzimeve për të matur decentralizimin.

Studimet në vende të ndryshme që nuk fokusohen mbi ndryshimin në modelimin fiskal ndërqeveritar keqprezantojnë shkallën e decentralizimit fiskal në disa vende në tranzicion, siç shihet, për shembull, në grumbullimin e shifrave të të ardhurave/shpenzimeve në Tabelën 5.1. Në vende të tjera kryesisht të zhvilluara, ku qeveritë nën nivel qendror që kanë hapësira zgjedhjeje në lidhje me të ardhurat dhe shpenzimet, shifrat agregate mund të jenë të përshtatshme në përfaqësimin e shkallës së decentralizimit fiskal (shiko Tabelën 5.3).¹⁶ Tabela 5.3 tregon ndryshimin e dukshëm në shkallën e autonomisë fiskale për qeveritë nën nivel qendror në vendet e zhvilluara dhe në zhvillim. Qeveritë nën nivel qendror në vendet në zhvillim marrin një pjesë të konsiderueshme të të ardhurave të tyre nga taksat, ndërsa qeveritë nën nivel qendror në vendet e zhvilluara ose kanë kontroll mbi nivelin dhe bazën e taksës, ose duhet të miratojnë çdo ndryshim në ndarjen e të ardhurave të taksave të përgjithshme.

Çështja e treguesve makro

Së pari, struktura e të ardhurave të një vendi mund të duket vetëm një detaj që nuk ka lidhje me analizën empirike. Gjithsesi, struktura e të ardhurave të qeverive nën nivel qendror ka problematika të rëndësishme në lidhje me rezultatin e procesit të decentralizimit fiskal (Bird, 2001, f.9.) Dështimet në koordinim, që rezultojnë nga modelimi jo i duhur i sistemit të të ardhurave mund të nxisin qeveritë nën nivel qendror të shpenzojnë në mënyrë joeficiente dhe të vënë në rrezik stabilitetin makroekonomik duke përkeqësuar disbalancën fiskale (Bird dhe Banta, 2000). Një çelës i suksesit të decentralizimit është modelimi i një sistemi shumënivëlësh të financave publike për të ofruar shërbime lokale me efikasitet dhe efikasitet duke ruajtur ndërkohë stabilitetin makroekonomik (deMello, 2000). Përgjegjësia në limite është një karakteristikë e rëndësishme e një sistemi të ardhurash që nxit maturinë në menaxhimin e borxhit dhe shpenzimeve. Është e pamundur që një qeveri nën nivel qendror të mos ketë kontroll mbi limitet e të ardhurave dhe të vazhdojë të jetë plotësisht e përgjegjshme.

Këto pika janë tejkualuar në shumicën e studimeve empirike. Studimet që përdorin ndryshore të cilat keqpërfaqësojnë shkallën e decentralizimit, gjejnë një ndikim të papranueshëm të decentralizimit fiskal mbi stabilitetin makroekonomik, rritjen ekonomike dhe madhësinë e sektorit publik. Për shembull, në studimet e fundit që përdorin të dhëna nga SFQ-ja në vende të ndryshme, deMello (2000), Davoodi dhe Zou (1998), dhe Oates (1985) analizojnë ndikimin e decentralizimit fiskal mbi balancën e buxhetit, rritjen ekonomike dhe madhësinë e sektorit publik.

DeMello (2000) hedh një vështrim mbi ndikimin e decentralizimit

Tabela 5.3 Taksat e qeverisë nën nivel qendror si përqindje e të ardhurave totale nga taksat 'autonomia fiskale'

	Të ardhura nga taksa vetjake				Ndarja e të ardhurave nga taksat			
	SFQ-ja cakton nivelin e bazën e taksës	SFQ-ja cakton vetëm nivelin e taksës	SFQ-ja cakton vetëm bazën e taksës	Ndarja e të ardhurave mund të ndryshohet me pëlqimin e SFQ-së	Ndarja e të ardhurave e caktuar me ligj (mund të ndryshohet nga qev. qendrore)	Ndarja e të ardhurave caktohet nga qev. qendrore	Ndarja e të ardhurave drejtë caktton nivelin e bazën e taksës SFQ	
Rep. Çeke(95)	2.0	5.0	3.0	0.0	90.0	0.0	0.0	
Hungaria(95)	0.0	30.0	0.0	0.0	0.0	0.0	70.0	
Polonia(95)	0.0	45.0	1.0	0.0	54.0	0.0	0.0	
Estonia(97)	0.0	9.8	0.0	0.0	90.2	0.0	0.0	
Letonia(97)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	
Lituania(97)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	
Austria(95)	5.9	6.0	0.0	88.1	0.0	0.0	0.0	
Belgjika(95)	5.1	49.1	0.0	45.3	0.4	0.2	0.0	

Tabela 5.3: Vazhdim

Danimarka(95)	0.0	95.2	0.0	0.0	2.7	0.0	0.0	2.1
Finlanda(95)	0.01	88.6	0.0	0.0	11.4	0.0	0.0	0.0
Gjermania(95)	0.3	13.2	0.0	86.5	0.0	0.0	0.0	0.0
Islanda(95)	8.0	92.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Japonia(95)	0.1	89.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	10.1
Meksika(95)	0.0	0.0	0.0	74.6	18.8	0.0	0.0	6.6
Holanda(95)	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Zel. e Re (95)	98.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.0
Norvegjia(95)	0.0	3.7	0.0	0.0	0.6	95.7	0.0	0.0
Portugalia(95)	30.1	8.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	61.3
Spanja(95)	26.7	35.4	0.0	37.9	0.0	0.0	0.0	0.0
Suedia(95)	0.3	99.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Zvicra(95)	51.8	40.8	0.0	3.2	4.2	0.0	0.0	0.0
M.B. (95)	0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Burimi: OECD, Pushteti taksues i shtetit dhe qeverisë vendore (Paris, 2001, 1999)

fiskal në balancën e buxhetit, e matur si raporti i buxhetit fiskal më PBB-në, dhe argumenton se decentralizimi nxit disbalancë fiskale. Ai përdor disa ndryshore të pavarura që shpjegojnë balancën e buxhetit, duke përfshirë autonominë e taksave nën nivel qendror (raporti i të ardhurave nga taksat me të ardhurat totale nën nivel qendror), varësinë fiskale nën nivel qendror (raporti i transfertave ndërqeveritare me të ardhurat totale nën nivel qendror), dhe pjesa e shpenzimeve nën nivel qendror (raporti i shpenzimeve të qeverisë nën nivel qendror me shpenzimet totale të qeverisë). Po kështu, Davoodi dhe Zou (1998) hedhin një vështrim mbi marrëdhënien midis rritjes ekonomike dhe decentralizimit fiskal, e matur si pjesa nën nivel qendror e shpenzimeve totale të qeverisë, dhe argumentojnë se decentralizimi fiskal është i lidhur me rritjen ekonomike më të ngadaltë. Në lidhje me marrëdhënien midis decentralizimit fiskal dhe madhësinë totale të sektorit publik, Oates (1985), nuk raporton prova mbështetëse për hipotezën 'Leviatan'.¹⁷

Për të eksploruar mënyrën se si përzgjedhja e ndryshores së decentralizimit fiskal ndikon në përlllogaritjet e rezultateve dhe se sa e rëndësishme është përzgjedhja, përdorëm modelet e deMello, Davoodi dhe Zou, dhe Oates duke përdorur të dhëna të OECD-së dhe kryem analiza për gjashtë vendet në tanzicion të renditura më sipër.¹⁸ Siç prezantohet edhe më poshtë, përlllogaritjet e rezultateve me një ndryshore decentralizimi fiskal që përfaqëson strukturën e të ardhurave nën nivel qendror të qeverive nën nivel qendror, janë shumë të ndryshme nga ato të raportuara nga tri modelet e tjera.¹⁹

Stabiliteti ekonomik

Në studimin e deMello (2000), balanca e buxhetit e matur si raporti i deficitit fiskal me PBB-në, është ndryshorja e varur, dhe autonomia fiskale nën nivel qendror është një ndryshore e pavarur. Në këto përlllogaritje, koeficienti i ndryshores së autonomisë fiskale nën nivel qendror është pozitiv dhe statistikisht i rëndësishëm; kështu autonomia fiskale nën nivel qendror 'përkeqëson pozitat fiskale'. Gjithsesi, siç kemi argumentuar, një vështrim nga afër i ndryshoreve të pavarura të deMellos tregon se ato nuk përfaqësojnë atë që ai synon të testojë. Për shembull, qasja e tij ndaj përlllogaritjes së ndryshores së autonomisë fiskale nën nivel qendror nuk specifikon nëse qeveritë kanë kontroll mbi nivelin e taksave apo bazën e taksave. Siç diskutuam më parë, qeveritë nën nivel qendror në shumicën e vendeve në zhvillim nuk kontrollojnë nivelet e taksave; prandaj, ajo që ai nënkupton me autonomi, fiskale është e paqartë. Nëse autonomia fiskale përkufizohet si raporti i taksave vetjake (shuma e tri kolonave të para në tabelën 5.3) me të ardhurat totale nën nivel qendror, e njëjta ndryshore

është negative dhe statistikisht e rëndësishëm. Prandaj, duke ndjekur idenë e deMello-s, dikush mund të argumentojë se autonomia fiskale nën nivel qendror përmirëson pozitën fiskale të qeverive nën nivel qendror.

Në studimin e deMello-s, ndikimi i varësisë fiskale mbi pozitën fiskale nën nivel qendror është i parëndësishëm statistikisht. Ai përdor raportin e transfertave totale me të ardhurat totale nën nivel qendror si ndryshoren e varësisë fiskale pavarësisht nëse shpërndarja bazohet në një formulë objektive apo në hapësirën e zgjedhjes që qeverisë qendrore. Ne e kemi përllogaritur ndryshoren e varësisë fiskale në dy mënyra. E para është e njëjtë me metodën deMello: raporti i transfertave ndërqeveritare me të ardhurat totale të qeverive nën nivel qendror. Për të reduktuar anësinë e mbivlerësimit, metoda jonë e dytë përjashton transfertat që mund të trajtohen si të ardhura nga burime vetjake (shikoni Tabelën, 5.2), dhe ndryshoreja e varësisë fiskale është raporti i shumës së pjesës së kushtëzuar së granteve specifike dhe pjesën selektive (të papërcaktuar objektivisht) të granteve me qëllim të përgjithshëm me të ardhurat totale nën nivel qendror.

Në metodën tonë, të dyja ndryshoret e varësisë fiskale janë pozitive dhe të rëndësishme. Prandaj, përsëri duke ndjekur idenë e deMello-s, mund të argumentojmë se transfertat ndërqeveritare 'përkeqësojnë pozitën fiskale' të qeverive nën nivel qendror. Shkalla e dy ndryshoreve të varësisë fiskale është shumë e ngjashme, gjë që nënkupton se ato kanë të njëjtin ndikim mbi pozitën fiskale të qeverive nën nivel qendror. Si përfundim, analizuam ndikimin e autonomisë jofiskale nën nivel qendror dhe ndarjen e taksave nën nivel qendror mbi balancën e buxhetit. Përderisa të ardhurat jofiskale dhe ndarja e taksave janë në drejtime të kundërta të shkallës së autonomisë së të ardhurave, ato priteshin të kishin shenja të kundërta. Rezultatet e përllogaritura në dy kolonat e fundit të Tabelës 5.4 tregojnë se, megjithëse ato kanë shenja të kundërta në drejtime të papritura, përllogaritjet janë statistikisht të parëndësishme.

Rritja ekonomike

Më parë, debati mbi meritat e decentralizimit fiskal bëhej mbi bazat teorike të fitimeve të efijencës. Në një studim të kohëve të fundit, Davoodi dhe Zou (1998) analizuan në mënyrë empirike ndikimin e decentralizimit fiskal mbi rritjen ekonomike dhe raportuan një marrëdhënie negative në 46 vende në zhvillim dhe të zhvilluara. Gjithsesi, ka çështje metodologjike serioze në analizën e tyre (Martinez-Vazquez dhe McNab, 1997).

Një problem në këtë studim është keqspecifikimi i ndryshores së decentralizimit fiskal. Davoodi dhe Zou masin decentralizimin fiskal, si pjesë nën nivel qendror e shpenzimeve totale qeveritare të raportuar në SFQ. Pjesa nën nivel qendror e shpenzimeve totale qeveritare nuk

Tabela 5.4 Përdorimi i modelit deMello: decentralizimi dhe pozitat fiskale (1997-1999)²⁰

	Balanca e qev. nën nivel qendror	Balanca e qev. nën nivel qendror	Balanca e qev. nën nivel qendror	Balanca e qev. nën nivel qendror	Balanca e qev. nën nivel qendror
Log i autonomisë fiskale nën nivel qendror	-0.003* (0.002)	-	-	-	-
Log i autonomisë fiskale nën nivel qendror (1)	-	0.003* (0.000)	-	-	-
Log i autonomisë fiskale nën nivel qendror (2)	-	-	0.002* (0.000)	-	-
Log i autonomisë Jo fiskale nën nivel qendror	-	-	-	0.003 (0.002)	-
Log i ndarjes së taksave nën nivel qendror	-	-	-	-	-0.022 (0.005)
R ² e përshtatur	0.52	0.71	0.65	0.65	0.63
Testi Durbin-Watson	2.0	2.2	2.2	2.1	2.5
Nr. i vëzhgimeve	19	19	19	19	19

Shënime:

Gabimet standarde janë në kllapa.

**E rëndësishme në nivelin 1%.*

***E rëndësishme në nivelin 5%.*

****E rëndësishme në nivelin 10%.*

përfaqëson shumësinë e dimensioneve të procesit të decentralizimit fiskal. Pa kontrolluar autonominë mbi vendimet e shpenzimeve dhe të ardhurave dhe faktin nëse zyrtarët janë zgjedhur në mënyrë demokratike apo jo, pjesa e shpenzimeve të qeverive nën nivel qendror, si një ndryshore e decentralizimit fiskal, nënkupton shumë pak në përfaqësimin e nivelit të decentralizimit. Nëse decentralizimi fiskal përkufizohet si autonomi të ardhurash të qeverive nën nivel qendror, atëherë rezultatet e përlllogaritura mund të ndryshojnë. Për të ilustruar këtë pikë, ne specifikua një model regresioni të ngjashëm me atë të Davoodi-t dhe Zou-t për të eksploruar se si struktura e të ardhurave e qeverive nën nivel qendror ndikon në përlllogaritjen e rezultateve, nëse qëndron marrëdhënia negative midis decentralizimit fiskal dhe rritjes ekonomike, siç sugjeronin ata. Ndryshorja e varur në këtë model është niveli i rritjes së *output*-it real për frymë,

Tabela 5.5 Përdorimi i modelit Dvoodi dhe Zou: decentralizimi dhe rritja ekonomike (1997-1999)

	Rritja e PBB-së për frymë	Rritja e PBB-së për frymë	Rritja e PBB-së për frymë	Rritja e PBB-së për frymë	Rritja e PBB-së për frymë
Autonomia fiskale nën nivel qendror	0.491* (0.022)	-	-	-	-
Autonomia jofiskale nën nivel qendror	-	0.346* (0.080)	-	-	-
Varësia fiskale ën nivel qendror(1)	-	-	0.196 (0.123)	-	-
ën nivel qendror(2)	-	-	-	0.190 (0.207)	-
Ndarja e taksave ën nivel qendror	-	-	-	-	-0.437* (0.019)
R ² e përshtatur	0.90	0.76	0.21	0.22	0.73
Testi Durbin-Watson	2.4	1.8	1.9	1.9	1.8
Nr. i vëzhgimeve	19	19	19	19	19

hënime:

Gabimet standarde janë në kllapa.

**E rëndësishme në nivelin 1%.*

*** E rëndësishme në nivelin 5%.*

**** E rëndësishme në nivelin 10%.*

dhe ndryshoret e pavarura janë të njëjtat që janë përdorur në analizat e mëparshme.

Tabela 5.5 raporton përlllogaritjen e rezultateve. Dy kolonat e para prezantojnë ndikimin e të ardhurave nga burimet vetjake mbi rritjen ekonomike. Ndryshoret e autonomisë së të ardhurave fiskale dhe jofiskale nën nivel qendror përfaqësojnë të ardhurat nga burime vetjake për qeveritë nën nivel qendror dhe kanë ndikim pozitiv mbi rritjen ekonomike. Dy kolonat e radhës raportojnë përlllogaritjen e rezultateve për ndikimin e varësisë fiskale nën nivel qendror (raportet e transfertave ndërqeveritare me të ardhurat totale nën nivel qendror). Koeficientet pozitive të dy ndryshoreve të varësisë fiskale janë statistikiisht të parëndësishme. Kolona e fundit, prezanton ndikimin e ndarjes së taksave nën nivel qendror (raporti i taksave të shpërndara me totalin e të ardhurave nën nivel qendror) mbi rritjen ekonomike. Ndarja e taksave ka një ndikim të rëndësishëm negativ mbi rritjen e PBB-së për frymë.

Madhësia e Sektorit Publik

Në lidhje me marrëdhënien midis decentralizimit fiskal dhe madhësisë së sektorit publik, Oates (1985) testoi modelin 'Leviatan' të Brennan dhe Buchanan për një grup prej 35 vendesh dhe argumentuan se hipoteza nuk qëndron: decentralizimi fiskal nuk kufizon madhësinë e sektorit publik. Ashtu si studimet e mëparshme, Oates nuk mori në konsideratë strukturën e të ardhurave të qeverive nën nivel qendror, por mati decentralizimi fiskal si pjesë nën nivel qendror e shpenzimeve totale të qeverisë.

Ne përdorëm modelin Oates për të vëzhguar se si struktura e të ardhurave të qeverive nën nivel qendror ndikon në analizë. Tabela 5.6 raporton përlogaritjen e rezultateve. Siç shihet në kolonën e parë,

Tabela 5.6 Përdorimi i modelit Oates: decentralizimi dhe madhësia e sektorit publik (1997-1999)

	Përqindja totale e shpenzi- meve qev. në PBB	Përqindja totale e shpenzi- meve qev. në PBB	Përqindja totale e shpenzi- meve qev. në PBB	Përqindja totale e shpenzi- meve qev. në PBB	Përqindja totale e shpenzi- meve qev. në PBB
Autonomia fiskale nën nivel qendror	-0.328* 0.017	-	-	-	-
Autonomia jofiskale nën nivel qendror	-	0.095* 0.014	-	-	-
Varësia fiskale ën nivel qendror (1)	-	-	-0.064 0.050	-	-
Varësia fiskale ën nivel qendror (2)	-	-	-	-0.194 0.004	-
Ndarja e taksave nën nivel qendror	-	-	-	-	0.013* 0.010
R ² e përshtatur	0.99	0.99	0.99	0.99	0.99
Testi Durbin-Wat- son	2.2	2.3	2.5	2.7	2.3
Nr. i vëzhgimeve	19	19	19	19	19

Shënime:

Gabimet standarde janë në kllapa.

**E rëndësishme në nivelin 1%.*

*** E rëndësishme në nivelin 5%.*

**** E rëndësishme në nivelin 10%.*

autonomia fiskale në nivel qendror ka ndikim të rëndësishëm negativ në madhësinë e sektorit publik, duke sugjeruar se ndarja e shpenzimeve të sektorit publik në PBB ulet me rritjen e autonomisë fiskale në nivel qendror. Koefficienti pozitiv i ndryshores së autonomisë jofiskale në nivel qendror sugjeron nga ana tjetër se një rritje në të ardhurat jofiskale do të rriste madhësinë e sektorit publik. Ndryshorja e autonomisë jofiskale në nivel qendror përfaqëson pjesën e pagesave të përdoruesve dhe tarifave administrative në të ardhurat totale në nivel qendror. Me mungesën e shërbimeve publike në këto vende është normale të presësh që madhësia e sektorit publik të rritet, me më shumë shërbime të financuara me pagesat e përdoruesve. Gjithsesi, krahasimi i autonomisë së ndryshoreve fiskale dhe jofiskale në nivel qendror sugjeron se një rritje e tillë do të ishte shumë më e vogël, sesa reduktimi i sugjeruar nga koefficienti negativ i ndryshores së autonomisë fiskale në nivel qendror. Koefficientet e varësisë fiskale në nivel qendror dhe ndryshoreve të ndarjes fiskale në nivel qendror janë statistikisht të parëndësishme, duke sugjeruar se ato nuk kanë një ndikim domethënës mbi madhësinë e sektorit publik.

Ky ushtrim tregon rëndësinë e zgjedhjes së ndryshores së saktë të decentralizimit fiskal në një studim empirik. Sapo shkalla e decentralizimit fiskal të përfaqësohet me ndryshoren e saktë, rezultatet e përlllogaritura ndryshojnë në mënyrë domethënëse. Kjo nuk është habi duke marrë parasysh interesin në decentralizimi fiskal.

KOMENTE PËRMBYLLSE

Dy përfundime kryesore mund të nxirren nga ky ekzaminim i çështjeve që janë thelbësore në analizën e ndikimit të decentralizimit fiskal në vende të ndryshme:

- Ndërkohë që mund të ilustrohet se kishte një decentralizim politik të konsiderueshëm në vitet 1990⁷, kalimi në hapin e radhës drejt decentralizimit fiskal ka qenë disi skematik. Kjo ndodh sepse duhet kohë që sistemet të ndryshojnë nga një histori e gjatë centralizimi drejt decentralizimit. Gjithsesi, parakushtet e decentralizimit politik po vihen në përdorim në shumë vende, dhe dekada e tashme premtan të prodhojë ristrukturim të mirëfilltë qeveritar.
- Është e rëndësishme të zgjidhet ndryshorja e saktë e decentralizimit fiskal në një studim empirik. Përlllogaritjet empirike janë të ndjeshme ndaj përzgjedhjes së ndryshores dhe problematikat e një zgjedhjeje të gabuar mund të kenë pasoja të mëdha në hartimin e politikave. Sapo ndryshorja e decentralizimit fiskal përlllogaritet në një mënyrë tjetër, rezultatet ndryshojnë dukshëm, gjë që tregon

se sa të ndjeshme janë rezultatet e përlogaritura. Prandaj, analiza e ndikimit të decentralizimit fiskal mbi treguesit makro kërkon teknika sasiore dhe cilësore që marrin në konsideratë strukturat institucionale të vendeve.

SHËNIME

1. Banka Botërore, Washington DC, USA.
2. Banka Botërore, 1997, kapitulli 2.
3. *Ibid*
4. Thomas *et al.*, 2000.
5. Pauly, 1973.
6. Shpenzimet e qeverisë qendrore, 15 për qind e PBB-së në 1960-ën, të dyfishuara nga 1985 (Banka Botërore, 1997).
7. Bird, 2000.
8. Këtu nuk merret në konsideratë çështja e rezultateve sociale (për shembull, niveli i analfabetizimit, imunizimi, regjistrimi në shkolla).
9. Modeli i përfitimit në financat publike është veçanërisht tërheqës për ekonomistët, por ajo përballet me dy probleme praktike: shpesh është e vështirë të zbatohen politika të përshtatshme çmimesh dhe, meqë ajo kërkon praninë e 'kufizimeve të buxhetit faktik', mund të jetë e vështirë politikisht për t'u arritur (Bird, 1993).
10. Kjo listë është në formën e një matricës me shumë faqe dhe mund të gjendet në adresën e internetit <http://www.worldbank.org>
11. Shikoni Fukasaku dhe deMello (1998) dhe deMello (2000) mbi ndikimin e decentralizimit fiskal në stabilitetin makroekonomik; Oates (1985) dhe Ehdha (1994) mbi marrëdhënien midis madhësisë së qeverisë dhe decentralizimit fiskal; dhe Davoodi dhe Zou (1998) mbi ndikimin e decentralizimit fiskal në rritjen ekonomike.
12. Kjo është veçanërisht e përshtatshme në kontekstin e vendeve në zhvillim, ku një pjesë e rëndësishme e shpenzimeve në nivel qendror është ose e diktuar, ose e shpenzuar në emër të qeverisë qendrore.
13. Ka dy raporte: Flip de Kam, *Pushteti taksues i shtetit dhe qeverisjet vendore*, e përgatitur nga grupi i punës mbi Analizën e Politikave Fiskale dhe Statistikat Fiskale, Komiteti i OECD-së mbi çështjet Fiskale, Studimet mbi Politikat Fiskale të OECD-së, Nr.1 (OECD, 1999). Leif Jensen *et al.*, *Hartimi Fiskal në Nivele të Ndryshme të Qeverisjes, Anketimet e vitit 2000*, përgatitur për grupin e punës mbi Hartimin Fiskal në Nivele të Ndryshme të Qeverisë, Vendet e Evropës Qendrore dhe Lindore (OECD, 2001).
14. Për të identifikuar kontrollin e qeverisë në nivel qendror mbi burime të tjera të të ardhurave, taksat ndahen në kategori bazuar në shkallën e autonomisë fiskale (Tabela 5.3 i rendit këto kategori në rend zbritës duke filluar me shkallën më të lartë të autonomisë vendore). Të ardhurat nga taksat vetjake janë shumë e tri kategorive të para të renditura në Tabelën 5.3 (taksat për qeveritë në nivel qendror kanë fuqinë që të caktojnë nivelin dhe bazën e taksës ose njëren prej tyre); të ardhurat nga ndarja e

taksave janë shuma e katër kategorive të fundit.

15. Të gjitha këto karakteristika kanë problematika kur shqyrtojmë shkallën e decentralizimit në një vend të caktuar.
16. Si te Dwoodi dhe Zou (1998), ashtu edhe te deMello (2000), ka një dikotomi të qartë në rezultatet e përllogaritura për vendet në zhvillim dhe të zhvilluara. Në të dyja rastet, ndikimi i decentralizimit fiskal mbi treguesit makro është pozitiv në vendet e zhvilluara dhe negativ në vendet në zhvillim. Mbipërfaqësimi i shkallës së decentralizimit fiskal në shifrat agregate për vendet në zhvillim mund të jetë arsyeja për marrëdhënie negative.
17. Nëse një decentralizim më i madh rrit numrin e juridiksioneve fiskale alternative, çdo përpjekje për të rritur nivelin e taksave në një juridiksion do të rezultonte në migrim të banorëve të tij drejt një tjetri (Tiebout, 1956). Në analizën e tij Tiebout, taksapaguesit migrojnë për të shmangur taksat më të larta dhe konkurrencën midis juridiksioneve, duke kufizuar kështu fuqinë e tepruar taksuese të qeverive. Në vazhdim të ideve të Tiebout, Brennan dhe Buchanan (1980) zhvilluan hipotezën 'Leviatan' e cila argumenton se decentralizimi fiskal shërben si një kufizues mbi sjelljen e qeverisë që maksimizon të ardhurat. Hipoteza 'Leviatan' parashikon se madhësia e përgjithshme e sektorit publik duhet të variojë në kah të kundërt me decentralizimin fiskal; decentralizimi fiskal rrit konkurrencën midis qeverisjeve vendore, gjë e cila padyshim kufizon madhësinë e sektorit publik.
18. Jemi në dijeni të problemeve të qasjeve të tyre të diskutuar në studime të ndryshme si Martinez-Vazquez dhe McNab, 1997.
19. Kemi vetëm tre vjet të dhëna për gjashtë vende, përveç Hungarisë (katër vjet). Prandaj, për të shmangur shkallën e problemit të lirisë, ne përdorim regresione bivariate, e jo modelet origjinale të përllogaritjeve të shumëfishta. Në shtojcë jepet një përmbledhje e statistikave përshkruese dhe burimeve të të dhënave.
20. Për të lehtësuar problemet me gabimet në specifikim, ne përdorëm modele shtetesh për të kapur karakteristika specifike, si vendndodhja, klima dhe ndihma fillestare. Prandaj, përllogaritjet tona ekonomike bazohen në një model të pandryshueshëm efektesh. Për më tepër, duke qenë se ka ndryshime në ndryshoret e varura në njësi të ndryshme të vëzhgimit, me disa shtete që shfaqin më shumë varianca, sesa të tjerët, heteroskedasticiteti i mundshëm i problemit është korrigjuar duke përdorur procedurën e Katrorëve më të Vegjël.
21. Shikoni shënimin 17 për hipotezën 'Leviatan'.

REFERENCAT

- Ahmad, Ethisham, dhe Bert Hofman (2001), 'Decentralizimi indonezian: shanset dhe rreziqet', Washington, DC: FMN dhe Banka Botërore.
- Bahl, Roy. (1999), *Rregulla zbatimi për decentralizimin fiskal*, Atlanta: Andreë Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Bird, Richard M. (1993), 'Thurja e labirintit fiskal: disa çështje mbi decentralizimin fiskal', *Revista Kombëtare Fiskale*, **46** : 207-228.

- Bird, Richard M. (2000), 'Forma dhe logjika e decentralizimit', Artikull i prezantuar në Shkollën e Menaxhimit Rotman, Universiteti i Torontos, 23 Shkurt.
- Bird, Richard M. (2001), 'Marrëdhëniet fiskale ndërqeveritare në Amerikën Latine: Hartimi i politikave dhe rezultatet e politikave', Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Bird, Richard M. dhe Susan Banta (2000), 'Qëndrueshmëria fiskale dhe treguesit fiskalë në vendet në zhvillim', në A. Shapleigh, F. Andic dhe S. Banta (eds), *Ekonomitë në tranzicion dhe reforma fiskale*, Washington DC: USAID.
- Bird, Richard M., dhe Francois Vaillancourt (1999), 'Decentralizimi fiskal në vendet në zhvillim: një vështrim i përgjithshëm', në Richard M. Bird dhe François Vaillancourt, (eds), *Decentralizimi fiskal në vendet në zhvillim*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bird, Richard M., Robert D. Ebel dhe Christine I. Wallich. (eds) (1995), *Decentralizimi i shtetit socialist*, Washington, DC: Banka Botërore.
- Bird, Richard M., Thomas Fleiner dhe Thomas Stauffer (2001) 'Roli i marrëdhënieve ndërqeveritare fiskale në formimin e shteteve efektive në shoqëri të fragmentuara', Fribourg: Swiss Institute of Federalism.
- Brennan, G., dhe J. Buchanan (1980), *Aftësia e taksimit: themelet analitike të një kushtetute fiskale*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Burki, J., G. Perry dhe William Dillinger (1999), *Përtej qendrës: decentralizimi i shtetit*, Washington, DC: Banka Botërore, Studime Amerikano-Latine.
- Davoodi, Hamid, dhe Heng-fu Zou (1998) 'Decentralizimi fiskal dhe rritja ekonomike: një studim në disa vende', *Revista e Ekonomiksit Urban* **43**, 244-257.
- DeMello, L. R (2000), 'Decentralizimi fiskal dhe marrëdhëniet fiskale ndërqeveritare: një analizë në disa vende', *Zhvillimi Botëror*, **28**(2), 365-380.
- Dillinger, William (1994), 'Decentralizimi dhe problemet e tij për shpërndarjen e shërbimeve urbane', Washington, DC, Banka Botërore.
- Dunn, Jonathan, dhe Deborah Wetzel (2000), 'Decentralizimi fiskal në ish-ekonomitë socialiste: progresi dhe perspektivat', *Aktet e konferencës së nëntëdhjetedytë vjetore mbi taksimin*, Washington, DC: Shoqata Kombëtare e Taksimit, f. 242-250.
- Ebel, Robert D., William F. Fox dhe Rita M. Melhem (1995), 'Mbretëria Hashemite e Jordanisë: Marrëdhëniet fiskale ndërqeveritare dhe menaxhimi financiar bashkiak', Washington, DC: Banka Botërore, Sektori i Studimeve të Bankës Botërore.
- Ehdaie, J (1994), 'Decentralizimi fiskal dhe madhësia e qeverisë: një zgjerim me të dhëna faktike nga disa vende', Artikull shkencor mbi

- kërkimin e politikave Nr. 1387, Washington, DC: Banka Botërore.
- Fukasaku, K., dhe L. R. deMello (1998), 'Decentralizimi fiskal dhe stabiliteti makroekonomik: eksperiencia e ekonomive të mëdha në zhvillim dhe tranzicion', në K. Fukasaku dhe R. Hausmann (eds), *Demokracia, decentralizimi dhe defektet në Amerikën Latine*, Paris: OECD.
- Litvack, Jennie, Junaid Ahmad dhe Richard M. Bird (1998), 'Rikonceptimi i decentralizimit në Bankën Botërore', Washington, DC: Banka Botërore.
- Martinez-Vazquez, Jorge, dhe L.F. Jameson Boex (2001), 'Tranzicioni i Rusisë drejt një federalizmi të ri', Washington, DC: Banka Botërore, Instituti i Serive të Burimeve të Nxënies.
- Martinez-Vazquez dhe Robert McNab (1997), 'Decentralizimi fiskal, rritja ekonomike, dhe qeverisja demokratike', Seritë e artikujve shkencorë Nr. 97-6, Atlanta GA: Shkolla e Studimeve të Politikave, Universiteti Shtetëror i Georgia.
- Musgrave, R. A. (1959), *Teoria e financave publike*, New York: McGraw-Hill.
- Oates, Wallace E (1972), *Federalizmi Fiskal*, New York: Harcourt, Brace, Jovanovich.
- Oates, Wallace E (1985), 'Kërkimi për Leviatanin: Një studim empirik', *Përmbledhja Ekonomike Amerikane*, **75**, 748-757.
- OECD (1999), *Fuqia taksuese e shtetit dhe qeverisjes vendore*, Paris:OECD.
- OECD (2001), *Organizimi fiskal në nivele të ndryshme të qeverisë*, Paris, OECD.
- Qeveria e Pakistanit, Bordi Kombëtar i Rindërtimit (NRB), (2001), 'Plani i transferimeve të NRB-së', Islamabad: NRB.
- Pauly, Mark V. (1973), 'Rishpërndarja e të ardhurave si një e mirë publike lokale', *Revista e Ekonomiksit Publik*, **2**, 35-58.
- Shah, Anwar (1996), 'Federalizmi fiskal në Pakistan: sfidat dhe mundësitë', Washington, DC: Banka Botërore, Departamenti i Shtetit i Azisë së Jugut.
- Stein, Ernesto (1997), 'Stabiliteti fiskal me demokraci dhe decentralizim', në Bankën Ndër-Amerikane të Zhvillimit, *Amerika Latine pas një dekade reformash*, Washington, DC: shpërndarë nga Johns Hopkins University Press.
- Stigler, George (1957), 'Masa të përshtatshme të funksioneve të qeverisjes vendore', në Kongresin Amerikan, Komiteti i Përbashkët Ekonomik, Politika e shpenzimeve federale për rritje ekonomike dhe stabilitet, Washington, DC.
- Thomas, Vinod, et al. (2000), *Cilësia e rritjes*, New York: Oxford University Press, për Bankën Botërore.

- Tiebout, Charles M. (1956), 'Një teori e pastër e shpenzimeve publike', *Revista e Ekonomisë Politike*, **64**, 416-24.
- Vaillancourt, Francois (1997), 'Studime rasti mbi decentralizimin e Afrikës Veriore: Maroku dhe Tunizia, *Aktet e konferencës së forumit për zhvillimin mesdhetar*, Marrakesh, Morok, 12-17 Maj.
- Wallich, Christine I., (ed.) (1994), *Rusia dhe sfida e federalizmit fiskal*, Washington, DC: Banka Botërore.
- Wong, Christine P.W. (1997), 'Financimi i qeverisjes vendore në Republikën Popullore të Kinës', një botim i Bankës Aziatike për Zhvillim, New York dhe Hong Kong: Oxford University Press.
- Banka Botërore (1997), Raporti i Zhvillimit Botëror: Shteti në një botë në ndryshim, New York: Oxford University Press.
- Banka Botërore (2000a), Raporti i Zhvillimit Botëror 1999/2000: Fillimi i shekullit të 21-të, New York: Oxford University Press.
- Banka Botërore (2000b), 'Menaxhimi dhe decentralizimi bashkiak i Marokut', artikull shkencor, Washington, DC, Banka Botërore.
- Banka Botërore (2000c), *Financat publike të Tailandës në tranzicion*, Raporti 20656-TH, 18 Shtator.

Komente në lidhje me Pjesën I

Deborah Wetzel*

Bota vazhdon të luftojë me çështje që lidhen me financat ndërqeveritare. Kapitujt në këtë pjesë na japin një pamje të gjerë të shkallës dhe natyrës së vështirësive në këtë fushë.

Roy Bahl dhe Sally Wallace shqyrtojnë rolin e shtetit apo nivelit rajonal në tri vende të rëndësishme: Kinë, Rusi dhe Shtetet e Bashkuara. Ndërkohë që teoritë tona të decentralizimit shpesh fokusohen në një qeveri vendore të vogël teorikisht, në praktikë ato shpesh aplikohen për shtete apo rajone goxha të mëdha dhe nuk është gjithmonë e sigurt se çfarë ndodh poshtë këtij niveli. A zbatohen politikat kombëtare deri në nivelet e poshtme, apo interpretohen ndryshe dhe alternohen? Në këtë kapitull synohet të tregohet se, në të paktën një fushë kryesore politike, në pjesën më të madhe, politikat qendrore përforcohen nga politikat shtetërore/rajonale.

Govinda Rao bën një përmbledhje të tri ekonomive aziatike në tranzicion: Kina, India, dhe Vietnami. Mes shumë pikave interesante që ai ngre, disa prej tyre dallojnë në pikëpamjen time. Së pari, si Bahl dhe Wallace, edhe ai thekson rëndësinë e shtrirjes së çështjeve që lidhen me decentralizimin në nivele poshtë shtetit apo rajonit. Mungesa e kësaj shtrirjeje është shumë e theksuar veçanërisht në Indi. Së dyti, ai thekson se organizimet e financave ndërqeveritare janë domosdoshmërisht pjesë e një përpjekjeje shumë më të gjerë që nevojitet për të zhvilluar një sistem fiskal të përgjithshëm dhe të koordinuar. Organizimet më të përkryera për financat ndërqeveritare nuk kanë gjasa të jenë efikase nëse nuk janë të qarta aspektet kryesore të sistemit fiskal, si ato që mundësojnë stabilitetin makroekonomik, ofrimin eficient të shërbimeve.

David Willdasin na çon më tej për të menduar në lidhje me shtërngime më të gjera mbi faktorët e prodhimit – në këtë rast mobiliteti i punës dhe zhvendosjet demografike – dhe në lidhje me problematikat e tyre fiskale dhe shpërndarëse. Në interpretimin tim, ky kapitull fillon të hedhë një vështrim në problematikat fiskale të qasjes së famshme fiskale të Tiebout ‘të votosh me këmbë’. Ai zhvillon nocionin e barrës fiskale neto dhe detajon kostot dhe përfitimet e rritjes së mobilitetit të qeverive vendore dhe mundësisht qeverive qendrore.

Së fundi, Robert Ebel dhe Serdar Yilmaz fokusohen mbi pyetjen kryesore, 'a po ndodh decentralizimi?' Përgjigjja e tyre është se ata nuk janë të sigurt. Ata prezantojnë disa masa të reja alternative interesante të decentralizimit dhe shqyrtojnë problematikat e këtyre masave në lidhje me rritjen dhe rezultate të tjera. Puna e tyre thekson pikërisht se sa delikate janë përpjekjet për të matur decentralizimin dhe për të përcaktuar ndikimin e tij te rritja dhe sugjeron se ka shumë punë për t'u bërë para se të arrihet në një përgjigje përfundimtare në lidhje me ndikimin e përgjithshëm të decentralizimit.

Ajo që do të doja të bëja në pjesën e mbetur të këtyre komenteve, është të mblidhja bashkë disa fije që duket se kanë lidhje në kapituj të ndryshëm dhe t'i diskutoj ato në dritën e situatës që po zhvillohet në vendet në tranzicion të Evropës Lindore dhe ish-Bashkimit Sovjetik, rajoni në të cilin unë punoj aktualisht. Do të doja të theksoja tri çështje: roli i nivelit të mesëm, autonomia fiskale nën nivel qendror dhe matja e decentralizimit.

ROLI I NIVELIT TË MESËM

Bahl dhe Wallace sugjerojnë se mund të jetë më mirë të minimizohet niveli mesatar i qeverisë për t'i bërë politikat e decentralizimit më efektive. Në një sërë vendesh në tranzicion, veçanërisht ato në Evropën Lindore si në Hungari, Republikën Çeke, Sllovaki dhe në vendet e Baltikut, kjo është pikërisht ajo që ndodhi pasi u rrëzua muri. Nivelet mesatare të qeverisë, të cilat në të shkuarën vepronin si krahët e qeverisë qendrore, u zhveshën nga autoriteti i tyre. Në shumë raste, kjo ka rezultuar në zhvillimin e qeverive vendore të vogla dhe të fragmentuara që nuk janë në gjendje të përdorin ekonominë e shkallës dhe rrjedhimisht shkaktojnë probleme për ofrimin eficient të shërbimeve. Si rezultat, shumë vende po lëvizin tani drejt rikrijimit të niveleve mesatare të qeverisë. Pra, ekzistojnë disa prova për të gjitha vendet, përveç atyre më të vogla, se nëse nuk do të ekzistonte niveli mesatar, ai do të duhej të krijohet.

Gjithsesi, një çështje kryesore që ngrihet në praktikë, dhe që jo gjithmonë shpjegohet mirë, është shkalla në të cilën niveli mesatar decentralizohet krahasuar me decentralizimin e plotë. Në shumë nga vendet në tranzicion, autonomia dhe legjitimiteti i nivelit mesatar për të vepruar si një njësi e decentralizuar e qeverisë nuk është arritur plotësisht. Në Rusi qeveritarët e federatës në të vërtetë zgjidhen, por shumica e asaj që lidhet me statusin e tyre fiskal, rolet dhe përgjegjësitë përcaktohet nga qeveria federale, duke iu ofruar atyre një autonomi formale të kufizuar. Në Ukrainë, megjithëse ekzistojnë këshillat në nivel rajonal, qeveritarët caktohen nga presidenti dhe janë drejtpërdrejt përgjegjës ndaj presidentit. Kjo llogaridhënie ishte e qartë pas zgjedhjeve të fundit në të cilat ata qeveritarë madje edhe

kryebashkiakë të cilët nuk votuan për presidentin në detyrë, menjëherë u shkarkuan. Në Poloni dhe Republikën çeke, krerët rajonalë zgjidhen; në Rumani, Ukrainë, dhe në shumë vende të tjera ata emërohen. Vendet e anëtarësuara rishtazi në BE janë në procesin e lëvizjes drejt strukturave të tjera rajonale, dhe nuk është ende e qartë shkalla se si këta përfaqësues do të zgjidhen.

Pika kryesore është se megjithëse shpesh zbatojmë modele decentralizimi në nivelet mesatare të qeverisë, në praktikë ato janë shpesh qeveri të decentralizuara dhe jo qeveri në transferim. Kështu, lind pyetja se si të trajtohet caktimi i funksioneve, llogaridhënia e të tjera si këto në rrethana të tilla.

Në të vërtetë, si praktikues dhe këshilltarë të politikave, një nga rekomandimet tona të para shpesh lidhet me rëndësinë e caktimit të qartë të shpenzimeve. Gjithsesi, në tekstin e mësipërm, nuk është e qartë se çfarë kërkohet. Kjo përkeqësohet nga përgjegjësitë bashkeqzistuese në një numër fushash të rëndësishme si arsimi, shëndeti, mbrojtja sociale. Shumë prej nesh, shpesh rekomandojmë se përcaktimi i shpenzimeve specifikon nivelin që është përgjegjës për rregullimin, financimin, zbatimin dhe monitorimin e vlerësimin. Përsëri, në praktikë, unë ende nuk kam zbuluar një vend të vetëm që vepron kështu.

Akoma më e komplikuar është marrëdhënia midis çështjeve që lidhen me financat ndërqeveritare dhe politikën rajonale siç sugjerohet nga kapitulli i David Wildasin. Faktorët mund të mos jenë të lëvizshëm, siç sugjeron teoria. Në të vërtetë, në shumë ekonomi në tranzicion e gjithë struktura e ekonomisë është e tillë që mund të mos ketë kuptim në një mjedis tregu. Kompani dhe qytete të tëra u ndërtuan sipas planit dhe në mjedisin aktual kjo mund të mos jetë e zbatueshme, por problematikat sociale dhe politike janë goxha të rëndësishme. Një sfidë në këto vende, në një mjedis të kufizuar fiskal, është gjetja e mënyrës së adresimit të dobësive themelore në zhvillimin rajonal dhe zhvendosjet rajonale që mund të ndodhin si rezultat i decentralizimit të vërtetë dhe aftësisë 'për të votuar me këmbë' nëse kjo do të bëhej realitet.

Si përfundim, në shumë nga vendet në tranzicion ne punojmë në një numër mënyrash me çështje që lidhen me financat ndërqeveritare dhe me decentralizimin. Qeveritë qendrore po punojnë për të krijuar një sistem koherent të financave ndërqeveritare që është i qartë, transparent dhe i qëndrueshëm për të krijuar shtysat e duhura për një sjellje të përgjegjshme fiskale nga ana e niveleve më të ulëta të qeverisë. Në të njëjtën kohë, u bënë përpjekje për të ndërtuar kapacitet lokal dhe për të forcuar shoqërinë civile dhe aftësinë e shoqërisë për ta bërë qeverinë përgjegjëse qoftë në nivel qendror, rajonal apo vendor. Ajo që ndonjëherë mungon, është garantimi se aktivitetet dhe përpjekjet që ndodhin nga 'poshtë-lart' janë

disi të lidhura me përpjekjet që bëhen nga 'lart-poshtë'. Niveli mesatar mundet të luajë padyshim një rol kritik në këtë aspekt.

AUTONOMIA FISKALE NËN NIVEL QENDROR

Është theksuar *ad infinitum* në librin e Richard Bird-it dhe gjetkë se autonomia fiskale nën nivel qendror është thelbi i decentralizimit dhe jetik për lidhjen taksë-përfitim, që është themeli i shumicës së veprave teorike mbi decentralizimin. Në të vërtetë, në secilin nga kapitujt në këtë pjesë, ngrihet rëndësia e kësaj çështjeje, megjithëse e paraqitur në mënyra paksa të ndryshme. Prapëseprapë, në punën tonë në vendet në zhvillim, një qasje tërësisht e ndryshme bëhet duke sugjeruar se lokalitetet me njëfarë autonomie mbi një pjesë domethënëse të të ardhurave të tyre, edhe në kufij, janë shumë larg, dhe ka pak gjasa që të lëvizin në atë drejtim.

Sigurisht, ekonomitë në tranzicion përballen me dilemat e zakonshme të renditjes së detyrës të duhur të të ardhurave dhe ndërtimit të kapaciteteve të mjaftueshme administrative për të menaxhuar taksat. Gjithsesi, duket se ekziston një çështje më e gjerë në shumë vende, që ende mbetet e paadresuar. Kjo lidhet me nxitjen e qeverive vendore që të njohin rëndësinë dhe avantazhet e lidhjes taksë-përfitim. Në përgjithësi, ka një shkallë të konsiderueshme shpërndarjeje fiskale në vendet në tranzicion, në të cilat qeveria qendrore cakton normën dhe bazën dhe shpërndan mbrapsht një pjesë të taksave të mbledhura tek lokaliteti në bazë derivimi. Një shpërndarje e tillë e taksave përdoret gjerësisht dhe është shumë e njohur te qeveritë vendore. Kapitulli nga Ebel dhe Yilmaz na jep disa ide të shkallës të taksave të tilla të shpërndara dhe problematikat e autonomisë mbi të ardhurat. Ata gjithashtu ilustronjë se, në praktikë, qeveritë vendore kanë autonomi fiskale shumë më të ulët, sesa sugjerojnë treguesit e standardeve. Në fakt shumë qeveri vendore nuk janë shumë të dhëna pas rritjes së autonomisë së tyre të të ardhurave, dhe janë më se të lumtura t'i drejtojnë gishtin qeverisë qendrore kur të ardhurat janë të ulëta dhe shërbimet duhen kufizuar.

Si Hungaria, ashtu edhe Rumania ofrojnë shembuj të vendeve në të cilat lokalitetet kanë akses ndaj të ardhurave vendore autonome që ato zgjedhin të mos i përdorin, megjithëse në një kohë të caktuar ato ankohen në lidhje me të ardhurat e pamjaftueshme për të ofruar shërbime. Në Hungari, për shkak të shtrydhjes fiskale nga qendra, lokalitetet po fillojnë me ngadalë t'i përdorin këto të ardhura si dhe të bazohen më shumë te pagesat e përdoruesve. Në Rumani, gjithsesi, në reformat e fundit lokaliteteve iu dhanë burime të ardhurash vetjake dhe në të njëjtën kohë pati një rënie drastike të ofrimit të shërbimeve për mungesë fondesh, veçanërisht në sferën e mbrojtjes sociale. Kjo ngre pyetjen nëse është çështje kohe dhe

një proces mësimi përpara se lokalitetet ta marrin veten, apo një akses i tillë ndaj të ardhurave do të zgjidhet vetëm kur lokalitetet të shtrydhen vazhdimisht nga ana fiskale.

Në përgjithësi, shtysat e përgjithshme të sistemit në këtë pjesë të botës nuk i lëvizin qeveritë vendore në drejtimin e shfrytëzimit të këtyre të ardhurave. Me sisteme transfertash të komplikua apo të paqëndrueshme, me kontabilitet dhe praktika buxhetimi të dobëta dhe në shumicën e rasteve një trashëgimi kufizimesh të buxhetit, ka thjesht shumë pak nxitje ekonomike për të vepruar kështu. Për më tepër, edhe kur shtysat ekonomike ekzistojnë, ka pak vende në të cilat qeveria vendore është e gatshme të marrë përsipër përgjegjësinë politike të rritjes së taksave vendore, kur normat e përgjithshme të taksës mbeten goxha të larta. Si rezultat, të paktën në shumicën e ekonomive në tranzicion, elementi që citohet si 'esenca e decentralizimit' mungon në masë. Kjo kërkon që ata të cilët punojnë në këtë fushë të reflektojnë në lidhje me problematikat për financat ndërqeveritare në ato vende në të cilat qeveritë vendore kanë pak dëshirë të kërkojnë burime të ardhurash autonome, dhe të konsiderojnë se çfarë do të thotë kjo për efikasitetin e teorive dhe këshillave tona.

MATJA E DECENTRALIZIMIT

Si përfundim, më lejoni të them një fjalë në lidhje me matjen e decentralizimit. Kapitulli nga Ebel dhe Yilmaz ngre çështjen e matjes së duhur të decentralizimit në një kuptim të ngushtë: nëse shifrat agregate e kapin me saktësi shkallën e vërtetë të autonomisë vendore. Gjithsesi, kapitulli i Wildasin ngre një çështje akoma më të gjerë në lidhje me matjen e decentralizimit: çfarë do të thotë të flasësh për decentralizimin në një mjedis në të cilin puna, kapitali dhe tregjet e tjera janë të kontrolluara dhe të kufizuara, dhe në të cilin kufizimet e buxhetit janë të buta?

Teoria që po shtjellojmë mbështetet në supozimin bazë se i njëjti informacion është i disponueshëm në secilin nivel, se qeveritë në secilin nivel janë njësoj përgjegjëse, dhe se ka lëvizshmëri të punës dhe kapitalit. Në praktikë ne dimë që përpjekjet për të lëvizur në drejtim të decentralizimit përcaktohen kryesisht nga politika, dhe, në shumicën e ekonomive në tranzicion të ish-Bashkimit Sovjetik, shumë nga supozimet e përmendura nuk qëndrojnë.

Kjo nënkupton se në vende të tilla ka një axhendë më të gjerë për t'u adresuar, e cila mund të marrë shumë më tepër kohë. Tradicionalisht, ne jemi fokusuar mbi përcaktimin e shpenzimeve, përcaktimin e të ardhurave, transferuat, huamarrjet nën nivel qendror, shumica prej të cilave preken gjerësisht në kapitujt e kësaj pjese. Punimet e kohëve të fundit në Bankën Botërore janë fokusuar në masat për të ndërtuar një

kuadër nxitjeje më të gjerë që ndihmon në përforcimin e kufizimeve të buxhetit dhe të mekanizmave vetëdisiplinues që janë themelorë për një decentralizim efikas (Rodden, Eskeland dhe Litvack, në vijim). Përveç zhvillimit të një sistemi koherent të financave ndërqeveritare në formën e shpenzimeve dhe përcaktimit të të ardhurave, transfertave dhe rregullave për përpjekjet e qeverisë vendore, ai përmirëson rrjedhën e informacionit, mbështet transparencën e buxhetit dhe nxit monitorimin dhe mbikëqyrjen.

Prandaj, një sistem koherent i financave ndërqeveritare, duke qenë një përbërës kritik i suksesit, duhet të mbështetet me anë të kontestueshmërisë elektorale, rrjedhës së lirë të informacionit, dhe të paktën njëfarë lëvizjeje në reformat e përgjithshme të tregut, në mënyrë që ai që ne e mendojmë si decentralizim, të ketë vërtet kuptim.

SHËNIME

- * Banka Botërore. Është një kënaqësi dhe nder për mua të kontribuoj në nderimin e Richard Bird. Si një 'fillestar', pak a shumë, në këtë fushë, unë kam qenë përfitues direkt i shkrimeve të Richard-it, dijes së tij të akumuluar dhe ideve të tij me kalimin e viteve. Ai jo vetëm që ka kontribuar në hartimin e programeve të vendeve dhe në literaturën e financave publike, por ai ndoshta pa dashje ka luajtur një rol të rëndësishëm si një udhëheqës shkencor dhe si një shembull për t'u ndjekur. Në axhendën e tij të ngarkuar, ai gjithmonë gjen kohë për të ofruar këshilla dhe udhëzime, dhe është gjithmonë i gatshëm t'i ndihmojë ata që luftojnë për të ndihmuar vendet në zbatimin e reformave jashtëzakonisht të vështira dhe komplekse në fushën e financave ndërqeveritare.

REFERENCAT

- Rodden, Jonathan, Gunnar Eskeland and Jennie Litvack (forthcoming), "Introduction and overview", in *Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Boston Ma: MIT Press.

PJESA II

Evazioni fiskal, administrimi i taksave dhe roli i qeverisë

6. Kostoja e qeverisë dhe keqpërdorimi i aseteve publike

Vito Tanzi dhe Tej Prakash

HYRJJE

Në dhjetëvjeçarët e fundit, për shkak të rritjes së shpenzimeve publike, një pjesë e madhe e vëmendjes është kthyer nga efikasiteti i sektorit publik dhe mjaft përpjekje janë drejtuar në zhvillimin e teknikave që do t'u lejonin ekspertëve të identifikonin shpenzimet joproduktive publike ose, të paktën, shpenzimet publike të papërligjura nga përfitimet që sjellin. Shih, *inter alia*, FMN (1995). Synimi i kësaj literature është rritja e përfitimeve që nxjerrin vendet nga pjesa e madhe e të ardhurave kombëtare që shkojnë për të financuar shpenzimet qeveritare. Marrja e sa më tepër vlerave për paratë e shpenzuara ka qenë gjithnjë parimi udhëheqës në këto përpjekje.

Ky dokument është përqendruar te përdorimi i “parave publike” apo “të ardhurave qeveritare”, të cilat maten shpesh si pjesë e PKB-së. Megjithatë, qeveritë nuk përdorin vetëm taksat dhe paratë e marra hua për t'u ofruar shërbime qytetarëve, por edhe asetet që zotërojnë vetë. Këto asete mund të paraqesin një pjesë të madhe të pasurisë së përgjithshme të një vendi. Efikasiteti në përdorimin e aseteve të zotëruara, krahasuar me efikasitetin në përdorimin e taksave apo parave të marra hua nuk e ka tërhequr aq sa duhet vëmendjen, sidomos të ekonomistëve, të cilët më tepër janë marrë me asetet e zotëruara nga ndërmarrjet publike¹. Një pohim i hamendësuar duket se është ky, që qeveritë i përdorin plotësisht dhe me efikasitet asetet e tyre, ndoshta me përjashtim të ndërmarrjeve publike. Për ndërmarrjet publike, shpesh është rekomanduar privatizimi dhe, vitet e fundit, shumë vende kanë shitur shumë prej ndërmarrjeve të tyre publike, duke mbledhur sasi të mëdha parash për buxhetin, në përgjithësi duke rritur ndërkohë edhe efikasitetin dhe fitimet nga ndërmarrjet. Megjithatë, shumë asete në zotërim publik nuk janë në duart e ndërmarrjeve publike dhe shumë

ndërmarrje apo institucione mbeten publike. Për këto asete të tjera lëvizja drejt privatizimit ka qenë mjaft e kufizuar.

Ky kapitull përqendrohet në përgjithësi tek asetet me zotërim publik dhe jo në ato që zotërohen nga ndërmarrjet publike në veçanti. Ai kërkon të provojë se shpesh ekzistojnë mungesa të thella efikasiteti në përdorimin e këtyre aseteve qoftë se disa prej tyre nuk përdoren fare, qoftë se, edhe kur përdoren, janë joproduktive. Po ashtu, ai synon të tregojë se, në shumicën e vendeve, nuk ka nisma për ta ndrequr këtë gjendje. Kjo mungesë efikasiteti mund të jetë aq e madhe, sa të ndryshojë marrëdhënien mes përdorimit *total* të burimeve publike (përfshi të ardhurat e mbledhura dhe asetet e zotëruara) dhe përfitimeve totale shoqërore. Veç kësaj, mund të shtrembërohen edhe lidhjet mes shpenzimeve buxhetore në kategori të ndryshme dhe përdorimit total të burimeve ekonomike në secilën nga këto kategori. Në fakt, fokusi mbi “shpenzimet” që karakterizon shpesh analizën e efikasitetit të sektorit publik,² mund të largojë vëmendjen nga lidhja mes përdorimit total të burimeve dhe përfitimeve finale kur, siç ndodh shpesh, qeveria nuk përdor vetëm “paratë publike” apo shumat e caktuara buxhetore për të kryer veprimtaritë e veta, por edhe burimet me zotërim publik. E thënë ndryshe, veprimtari që mund të duken të lira nga pikëpamja buxhetore, në fakt mund të dalin të shtrenjta nga pikëpamja e përdorimit të burimeve. Në veçanti, veprimtaritë ushtarake priren të jenë jashtëzakonisht të shtrenjta në termat e përdorimit të burimeve. Ky kapitull do të trajtojë edhe faktin se ky problem ekziston në njëfarë mase edhe në ato veprimtari të sektorit privat që gëzojnë trajtim preferencial me taksa nga qeveria.

Pjesa tjetër e kapitullit përbëhet nga katër ndarje. E para identifikon problemin për sektorin publik. E dyta argumenton se sektori privat mund të lindë mungesa të njëjta efikasiteti nën politika të caktuara publike. E treta diskuton përvojat e vendeve të përzgjedhura dhe sugjeron disa ndryshime në politika. Ndarja e fundit e mbyll këtë kapitull.

MBI KEQPËRDORIMIN E ASETEVE PUBLIKE

Ky kapitull e ka zanafillën para 30 vjetësh kur një nga autorët u mor me një shembull skandaloz të keqpërdorimit të aseteve publike të cilat po trajtohen këtu. Ishte në Rio de Zhaneiro, kur në këtë qytet e kishte ende selinë qeveria kombëtare e Brazilit. Po ecte nëpër Avenida Atlantika, shëtitoren e shkëlqyer që ndan plazhin Kapokabana nga hotelet e mëdha që shohin nga deti. Toka ku ishin ndërtuar hotelet, sigurisht ishte mjaft e shtrenjtë sepse ndodhej buzë plazhit. Diku, mes dy hoteleve të tilla, ndodhej një shkollë publike. Vendndodhja mu para plazhit sigurisht që duhet t’ua tërhiqte vëmendjen nxënësve nga veprimtaritë shkollore. Veç kësaj, një

tokë me vlerë tepër të lartë në treg ishte përdorur për një veprimtari që, megjithëse e rëndësishme nga ana sociale, mund të vendosej (edhe për të mirë të mësimin nga ana e nxënësve) pak blloqe më larg plazhit, në një tokë mjaft më të lirë. Vendosja aty do të lironte tokën e zënë nga shkolla për një përdorim me vlerë më të lartë tregu. Ky ndryshim pa dyshim që do të sillte rritje në mirëqenie, sepse do të rriste të ardhurat kombëtare, duke i dhënë mundësi qeverisë të ndërtonte një shkollë të tillë apo edhe më të mirë me të ardhurat nga shitja e tokës ku ishte ndërtuar shkolla e vjetër. Njëkohësisht, nxënësit do të vendoseshin diku ku tërheqja e vëmendjes nga mësimi do të ishte më e pakët.

Meqë toka ku ishte ndërtuar shkolla kishte të ngjarë të ishte prej një kohe të gjatë në duart e publikut dhe mund të ishte blerë fare lirë dhe për shkak të sistemit buxhetor të lidhur me kostot si të *matshme me pagesat kesh*, kostoja e mundësisë së përdorimit të kësaj toke të shtrenjtë për shkollë nuk do të reflektohej në kostot buxhetore për administrimin e shkollës. Nga pikëpamja buxhetore, kostoja e mbajtjes së një shkolle mund të shihet si jo e lartë. Buxheti i shkollës apo i ministrisë së arsimit nuk do ta reflektonte koston e mundësisë për shoqërinë nga përdorimi i kësaj toke.

Shembulli i mësipërm përshkruan mënyrën e zakonshme sesi vlerësohen llogaritë publike në shumë shtete kur vjen puna te veprimtaritë e sektorit publik. Po ashtu, shumë nga diskutimet e ekonomistëve mbi politikat fiskale lidhen me këto vlerësime. Në shumicën e vendeve, kostot buxhetore të shkollave, për shembull, nuk përfshijnë kostot e mundësive të aseteve publike që përdoren nga shkollat. Nëse asetet janë ndërtesa, buxheti i arsimit nuk e përfshin amortizimin apo vlerën e qirasë së këtyre ndërtesave. Nëse janë toka, buxheti nuk përfshin koston e mundësisë së përdorimit të tokës³. Gjendja është e ngjashme edhe në sektorin e shëndetësisë, në atë ushtarak, në hekurudhat publike dhe për pjesë të tjera të administratës publike. Ushtria, për shembull, përdor shpesh ndërtesa dhe tokë me vlerë të lartë tregu për veprimtari që mund të zhvendosen fare lehtë në mjedise më të lira. Bazat dhe kazermat ushtarake në tokat në zotërim publik pengojnë zhvillimin e veprimtarive të tjera në këto toka, por kostoja e fshehur e mundësisë nuk reflektohet në buxhetin ushtarak.

Ngaqë përdorimi i tokës dhe aseteve të marra në të shkuarën nuk prek kostot aktuale të buxhetit të veprimtarive të ndryshme publike, këto asete trajtohen shpesh sikur vlera e tyre të jetë zero. Kështu, mund të ndeshen kazerma ushtarake të vendosura në vende mjaft të mira, trase hekurudhash që janë lënë të papërdorura prej kohësh edhe kur shtrihen në toka me vlera të larta nëse do të përdoreshin për qëllime të tjera, ndërtesa publike të zbrazëta për periudha të gjata kohe e kështu me radhë. Në fakt, qasja tradicionale ndaj buxhetit publik (që zakonisht ka lidhje me transaksionet kesh) pothuajse e garanton keqpërdorimin e aseteve publike.

Gjatë ekzistencës së tyre, qeveritë e shumë vendeve kanë arritur të zotërojnë asete të mëdha publike. Në disa raste, këto asete janë në duart e publikut për shkak të natyrës së tyre (lumenj, plazhe, liqene, pyje, burime natyrore e kështu me radhë). Në disa raste këto asete publike janë blerë me kosto të ulët⁴. Dhe në disa raste të tjera, janë përfutur kur dikush ka vdekur pa lënë trashëgimtarë apo i janë dhuruar apo lënë trashëgimi qeverisë. Në disa vende, si në Itali, mbyllja e urdhrave fetarë (kuvende, manastire etj.) apo edhe e burgjeve ka lënë prona pa vlerë të lartë tregu në duart e qeverisë kombëtare apo, më shpesh, të atyre lokale. Shumë shtete nuk kanë lista të plota të të gjitha aseteve që zotëron qeveria, duke e bërë kështu të vështirë monitorimin dhe kontrollin e këtyre aseteve.

Ngaqë vlera e plotë e tregut e aseteve publike mund të jetë e lartë, ndërsa nisimat për t'i përdorur këto asete në mënyrën më produktive shpesh mungojnë, të ardhurat potenciale që humbasin nga lënia e tyre pas dore ose nga përdorimi i tyre në veprimtari më pak të dobishme ekonomike e sociale mund të jenë të konsiderueshme. Në fakt, kjo mund të pakësojë ndjeshëm të ardhurat kombëtare të një vendi apo mirëqenien e qytetarëve.

Pavarësisht koston e lartë potenciale, problemi i shtruar më lart nuk ka marrë vëmendjen e duhur nga ana e ekonomistëve dhe politikëbërësve. Pak vende janë përpjekur të bëjnë një inventar të hollësishëm të të gjitha aseteve publike që zotëron qeveria. Më pak akoma janë përpjekur t'u caktojnë një vlerë tregu këtyre aseteve dhe gati asnjë nuk i ka reflektuar këto vlera në përdorimin e tyre në veprimtari të sektorit publik. Mundësia që këto asete të zotërohen nga qeveri të ndryshme (kombëtare, rajonale, bashkiake) apo institucione të ndryshme publike, i bën të vështira nga ana administrative apo politike përpjekjet për t'i vënë ato në përdorim sa më të mirë apo në përdorimin më të mirë të mundshëm. Në disa raste, procesi i shfrytëzimit sa më të mirë të tyre kërkon shpenzime fillestare parash në një kohë kur gjendja financiare mund të jetë tepër e shtrënguar⁵. Kjo ndodh, për shembull, kur ndërtesa potencialisht me vlerë lihen pa u përdorur për periudha të gjata për shkak të riparimeve të domosdoshme⁶. Për më tepër, institucionet që i zotërojnë, mund të përballen me pengesa ligjore ose politike të cilat nuk i lejojnë t'i shesin këto asete ose t'i fusin në përdorime më efikase nga ana ekonomike. Me fjalë të tjera, përmes ligjeve e rregullave të ndryshme, sektori publik e ndalon veten të jetë më efikas.

Nëse (a) mund të bëhet një inventar i plotë i aseteve publike me qëllim plotësimin e regjistrit të aseteve publike që zotërohen; (b) nëse mund t'i caktohet një vlerë tregu secilit prej këtyre aseteve; (c) nëse këto vlera tregu mund të përdoren për t'i veshur një kosto mundësie përdorimit të këtyre aseteve në çdo lloj veprimtarie që mund të përdoren dhe (d) nëse institucionet e sektorit publik janë të lira për t'i futur këto asete në përdorimin më efikas, atëherë do të ishte e mundur përmirësimi i ndjeshëm

i efikasitetit të sektorit publik dhe maksimizimi i të ardhurave nga pronat që zotëron qeveria. Nëse kjo nuk është e mundur dhe kur nuk ekzistojnë arsye të forta sociale dhe politike për t'i mbajtur këto asete në sektorin publik, atëherë ato duhet të shiten.

Shembulli i një vendi që është përpjekur të arrijë *disa* prej këtyre objektivave, është Italia. Në vitin 1985, qeveria italiane nxori një dekret që synonte arritjen e *disa* prej rezultateve të përmendura më sipër. Konkretisht, dekreti i vinte vetes këto objektiva ⁷:

1. të identifikohet çdo aset publik i zotëruar realisht;
2. të regjistrohet për çdo aset vendndodhja, shtrirja dhe kushtet;
3. të çmohet vlera e këtyre asetëve dhe të llogaritet se ç'të ardhura mund të gjeneronte;
4. të shqyrtoheshin përdorimet potencialisht më të dobishme për këto asete;
5. të vlerësohet mundësia për t'i shitur te sektori privat apo entitete të tjera publike ⁸.

U ngrit një komision, i kryesuar nga administratori i njohur publik, profesor Sabino Kaseze. Të dhënat e para u raportuan në nëntor 1987. U vu re një përparim i konsiderueshëm, megjithëse jo i plotë, lidhur me tre objektivat e parë, por asnjë hap përpara për dy hapat e fundit. Puna për tre objektivat e parë nuk u përbush, sepse gjysma e bashkive dhe shumë ente të tjera të rëndësishme publike nuk i dhanë komisionit informacionet e nevojshme. Me gjithë këtë dhe me gjithë vlerat e llogaritura në mënyrë konservative, komisioni vlerësoi se vlera e përgjithshme e asetëve ishte 31 për qind e PKB-së të vitit 1981 të Italisë. Pavarësisht suksesit të kufizuar, puna ishte vërtet e rëndësishme. Përpjekje të ngjashme u bënë edhe nga ana e *disa* bashkive, përsëri pa arritur sukses të plotë.

Përpjekja italiane ishte nga të parat që synonte të trajtonte këtë çështje për të cilën po flasim në këtë kapitull. Janë bërë edhe përpjekje të tjera, sidomos në Zelandën e Re dhe në Australi, vende që kanë ecur përpara në drejtim të vlerësimit të llogaritjes së kostove të plota të përdorimit të asetëve publike ⁹.

KEQPËRDORIMI I ASETËVE NË SEKTORIN PRIVAT

Në mënyrë të ngjashme, probleme të tilla keqvlërësimi burimesh vihen re edhe aty ku vepron sektori privat, por ku kjo veprimtari është e kushtëzuar apo ndikuar nga politikat e qeverisë, përfshi ato që kanë të bëjnë me rregulloret e zonave.

Qeveritë e shumë vendeve përjashtojnë nga taksat veprimtari private

me karakter bamirësie, sociale apo fetare; me fjalë të tjera, veprimtari që nuk janë fitimprurëse, por që nxisin synime të dëshirueshme shoqërore. Për shembull, shkollat private, kishat, manastiret, kuvendet e institucione të ndryshme bamirësie, si dhe klube sociale shpesh përjashtohen nga taksat. Këto përjashtime mund të jenë kryer në një kohë kur toka apo ndërtesat ku kanë zënë vend këto veprimtari, kishin vlerë të ulët. Megjithatë, kur vlera potenciale e këtyre aseteve ndryshon për shkak të urbanizimit apo arsyeve të tjera, ato vazhdojnë të përdoren për të njëjtin qëllim si në fillim. Në fakt, përmes ligjeve të planifikimit të zonave, qeveria mund të kufizojë përdorimin e aseteve sipas vëllimit të tyre fillestar. Kështu, kostot e mundësive për përdorimin e këtyre aseteve ngrihet ndërkohë që kostot aktuale për ata që administrojnë këto veprimtari mund të mos rritet ose mund të rritet fare pak. *Prandaj, nga pikëpamja sociale, veprimtaritë bëhen përherë e më të kushtueshme, ndërsa përfitimet shoqërore që rrjedhin prej tyre mund të mos rriten*¹⁰. Me kalimin e kohës, mund të rriten në mënyrë të ndjeshme edhe kostojat e mundësive që ka shoqëria për t'i mbajtur këto asete në veprimtarinë e caktuar, edhe subvencionet e tërthorta nga qeveria (p.sh., përjashtimi nga taksat). Ky subvencion i tërthortë është i lidhur me përdorimin me më tepër përfitime dhe përdorimin e padetyrueshëm të aseteve ¹¹.

Shkolla *Georgetown*, një shkollë private në Bethesda, Meriland, na jep një shembull të jashtëzakonshëm të problemit të përmendur më sipër. Shkolla u ngrit në vitin 1789, kur kjo zonë ishte bujqësore dhe toka mjaft e lirë. Ajo zinte disa akra tokë me vlerë potenciale disa dhjetëra, ndoshta qindra milionë dollarë sikur kjo sipërfaqe të ishte përdorur në mënyrë më efikase¹². Gjatë gjithë kohës, shkolla arsimoi një numër relativisht të vogël nxënësish të cilët paguanin tarifa të përafërta me ato në shkollat e tjera private. Nga pikëpamja e nxënësve, përfitimi kryesor që merrnin nga shkuarja në shkollë, ishte arsimimi. Cilësia e arsimit nuk ka lidhje me vlerën potenciale të tokës. Tarifat e shkollimit mbështeteshin në kostot e administrimit të shkollës, të cilat ishin të ngjashme me ato të shkollave të tjera private. Megjithatë, nëse kostojat e mundësisë së përdorimit të kësaj toke që zinte shkolla, i shtohet kostove aktuale, atëherë çdo nxënës dilte se po arsimohej me një kosto jashtëzakonisht të lartë sociale. Sikur nxënësit të ngarkoheshin me pagesën e kostos potenciale të tokës, shkolla do të mbyllej menjëherë. Kështu, është e qartë se nga pikëpamja sociale, shkolla paraqet një keqvendosje të madhe burimesh pavarësisht rezultatit të dëshirueshëm social që prodhon.

Shembulli i shkollës Xhorxhtaun Dej mund të përgjithësohet për shumë veprimtari të tjera, përfshi veprimtaritë fetare që operojnë si institucione jofitimprurëse dhe që përfitojnë nga përjashtimi prej taksave mbi asetet që përdorin vetëm për qëllimet e tyre origjinale. Shumë të ardhura i humbasin

shoqërisë kur – për shkak të trajtimit të favorshëm me taksa nga qeveria, si mospagimi i taksave (të pronës dhe të ardhurave) dhe për shkak të kufizimeve të veçanta mbi përdorimin e këtyre aseteve – disa veprimtari janë në gjendje të vazhdojnë të përdorin burime përherë e më te vlefshme për veprimtaritë e tyre të cilat, edhe pse të dobishme në vetvete, gjenerojnë të ardhura tepër të ulëta¹³.

Qeveria krijon mungesa efikasiteti në përdorimin e burimeve në sektorin privat edhe përmes ligjeve të planifikimit të zonave që detyrojnë disa veprimtari ekonomike të vazhdojnë të përdorin përherë e më tepër asete të shtrenjta për periudha të gjata kohe. Si shembull nga një pjesë tjetër e botës mund të sjellim Bombein, ku toka potencialisht më e shtrenjtë është zënë nga fabrikat e tekstileve të ngritura në fillim të shekullit të 20-të. Qeveria nuk i ka ndryshuar këto ligje për të lejuar që toka të përdoret në veprimtari më produktive. Kostoja e kësaj politike ka qenë ndotja, humbja e të ardhurave nga taksat dhe prodhimi i tekstileve me kosto tepër të larta sociale.

Me sa dimë, këto çështje nuk janë diskutuar në literaturën mbi stimujt e taksave dhe shpenzimet e taksave. Po ashtu, nuk dimë të ketë ndonjë studim që përpiket të çmojë vlerën e të gjitha aseteve të një vendi të cilat, për shkak të trajtimit të veçantë apo pengesave nga qeveria, vazhdojnë të përdoren sipas funksionit të tyre fillestar pavarësisht ndryshimeve të mëdha në vlerën potenciale sipas tregut të aseteve që përdorin. Në disa vende, kostoja totale sociale e këtij përdorimi të burimeve mund të jetë shumë e lartë dhe të vazhdojë të rritet me kalimin e kohës.

PËRVOJAT E VENDEVE DHE REKOMANDIME POLITIKE

Përvojat e vendeve

Kjo pjesë e kapitullit përshkruan gjendjen e përgjithshme që karakterizon përdorimin e aseteve publike në shumicën e vendeve. Shumë shtete nuk kanë një regjistër të plotë e të centralizuar të aseteve publike. Disa e kanë të vështirë të renditin apo përshkruajnë të gjitha asetet që zotëron qeveria. Edhe kur vendet kanë regjistra për këto asete, shpesh i kanë të paplota. Për më tepër, me pak përjashtime, nuk kanë vlerësime realiste, të mbështetura në treg të vlerës së këtyre aseteve¹⁴. Si rrjedhojë, nuk mund të përcaktojnë nëse asetet përdoren me efikasitet apo se çfarë detyrimesh mund t'u ngarkojnë agjencive publike që i përdorin këto asete, duke i bërë ato të paguajnë apo, të paktën, të mbajnë parasysh koston potenciale të këtij përdorimi.

Standardet Ndërkombëtare të Llogarive (IAS) e konsiderojnë dobinë ekzistuese ekonomike të një aseti, një dobi kjo që mund të konvertohet në kesh, si gurin e provës se çfarë duhet konsideruar aset i dobishëm për përfshirje në bilancin e një ndërmarrjeje. Në kuadrin e IAS-së, dobia ekzistuese ekonomike e një aseti përkufizohet si “potenciali për të kontribuar në mënyrë të drejtpërdrejtë apo të tërthortë në fitimin e parave kesh dhe në ekuivalentin e keshit për ndërmarrjen”. Përkufizimi thotë se forma fizike “nuk është thelbësore për ekzistencën e një aseti”, prandaj edhe patentat, të drejtat e autorit apo emri i mirë janë asete të vlerësueshme nëse kontrollohen nga ndërmarrja dhe nëse prej tyre priten të rrjedhin përfitime të ardhshme ekonomike. Faktori kritik mban emrin “kesh” për shkak të “epërsisë së tij mbi burimet e tjera”. Megjithatë, kuadri i IAS-së nuk është ingranuar në sektorin publik kurse qeveritë në përgjithësi nuk i kanë adoptuar standardet e IAS-së. Zbatimi i këtyre standardeve për sektorin publik vazhdon të debatohet ende.

Shumica e qeverive njeh vetëm ato asete të rrjedhshme dhe kapitale për të cilat mund të vendoset njëfarë vlere pa asnjë mëdyshje. Këto përfshijnë asetet e kapitaleve si makina dhe makineri, dhe asetet rrjedhëse. Shumë qeveri nuk i vlerësojnë drejtpërdrejt asetet e tilla si ndërtesat, parqet e tokat, ku vlerësimi mund të jetë i vështirë për t’u bërë. Ose, edhe kur e bëjnë, përdorin kostot historike që priten të kenë vlere më të ulëta. Megjithatë, pak qeveri si ato të Australisë apo Zelandës së Re, kanë nisur të vlerësojnë asetet më publike me çmimet aktuale.

Në Australi dhe Zelandën e Re parimi është se aseti duhet të jetë në gjendje të gjenerojë të ardhura në treg. Bordi Financiar Australian (Fondacioni Australia për Kërkimet Financiare, 1996) thotë: “Aseti duhet të njihet përmes paraqitjes së pozicionit financiar atëherë kur: (a) Ka mundësi të konkretizohet përfitimi i ardhshëm ekonomik i mishëruar në aset; (b) aseti zotëron një kosto apo një vlerë tjetër që mund të matet me siguri”. Bordi Financiar Australian kërkon që asetet infrastrukturore (sistemet e transportit, përfshi autorrugët), asetet e trashëgimisë (ndërtesa historike, monumente), asete të bashkësisë (parqe e rezerva argëtimi) “të cilat prodhojnë përfitime ekonomike në periudha të gjata kohe, të njihen në raportet financiare”.

Duke ndjekur parimet e vendosura të ekonomisë së tregut për njohjen e aseteve, qeveritë në Australi dhe Zelandën e Re i përfshijnë të gjitha asetet në bilanc dhe në raporte të tjera financiare. Asetet e njohura në bilancin e vitit fiskal 1998 nga Zelandë e Re përfshijnë bilancat kesh dhe bankare, figuracionet e tregtueshme dhe depozitat, huat, inventarët, ndërmarrjet shtetërore dhe entet e kurorës mbretërore, investime të tjera, asete fizike, pyjet tregtare, autorrugët shtetërore dhe asete të tjera jofizike (Qeveria e Zelandës së Re, 1998). Asetet fizike përfshijnë ndërtesat, impiantet dhe

pajisjet si dhe autorrugët shtetërore. Këto prona regjistrohen në bazë të vlerës aktuale neto, e cila është vlera e tregut pas amortizimit. Toka e shoqëruar me autorrugët shtetërore “vlerësohet duke përdorur një kosto mundësie të mbështetur në përdorimin e përafërt si përafrim të vlerës aktuale neto”. Raportet financiare japin amortizimin e këtyre asetëve si dhe çdo humbje në shitjen e këtyre asetëve. Raportet mbi treguesit e performancës matin raportin aktual (asete aktuale/detyrime aktuale), asetet totale fizike dhe vlerën e asetëve fizike sipas numrit të të punësuarve.

Në SHBA, raportet financiare të qeverisë federale përdorin bilancet e mbështetura te metoda rritëse, ndërsa raportet buxhetore federale hartohen me bazë paratë kesh (Departamenti i Thesarit, 2000, f. 7). Por raportet financiare të qeverisë amerikane nuk japin informacione për inventarin ose vlerën ekonomike të asetëve, aq më pak për mënyrën se si janë përdorur këto asetë. Raporti i Auditimit të Përgjithshëm për raportin financiar të qeverisë amerikane për vitin 1999 e përforcon këtë pikë. “Qeveria federale – një nga zotërueset më të mëdha në botë të asetëve fizike – nuk ka as sistemet e duhura dhe as kontrollin për të siguruar saktësinë e informacionit lidhur me sasinë e asetëve që zotëron. Shumica e 462 miliardë dollarëve të këtyre asetëve të raportuara nuk mbështetet ashtu si duhet me raporte financiare apo logjistike”.

Megjithatë, dy zhvillime premtuese kanë ndodhur së fundi në SHBA. Së pari, dalja më 1999-ën e Raportit Nr. 34 të Bordit Qeveritar të Standardeve të Financave (GASB): Raporti Bazë Financiar, si dhe dokumenti Diskutime dhe Analiza për Menaxhimin, për qeveritë e shteteve dhe ato vendore. GASB 34 kërkon që të gjitha asetet kapitale, përfshi asetet e përgjithshme infrastrukturore, të kapitalizohen duke përdorur kostot historike (GASB, 1999). Megjithatë, përdorimi i kostos historike nuk ofron informacione të mjaftueshme për të caktuar vlerën reale ekonomike të asetit, prandaj nuk çon domosdoshmërisht në përdorim më të mirë të këtij aseti.

Së dyti, Zyra e Menaxhimit të Buxhetit (OMB) e qeverisë amerikane mbështet rekomandimin e Komisionit presidencial për buxhetin kapital, që ky të imponojë “tatimin mbi përdorimin e kapitalit për programet që përdorin asetet” (OMB, 2000, f. 144).

Ka shumë pak të dhëna se si i përdorin qeveritë burimet e tyre ekzistuese, sidomos asetet fikse, megjithëse lidhur me këto ka plot të dhëna në trajtë anekdotash apo informatash. Dëshmi të tërthorta që qeveritë i keqpërdorin asetet ekzistuese, mund të nxirren nga parashikimi i pasaktë i buxhetit për mirëmbajtjen e asetëve, nga pasaktësia e përgjithshme e buxheteve operative dhe nga shumë asetë që janë lënë të braktisura e të pashfrytëzuara, shpesh prej një kohe të gjatë.

Kjo është provë neglizhence si në vendet e zhvilluara, ashtu edhe në ato në zhvillim. Në shumë vende në zhvillim, spitalet gjysmë të ndërtuara

dhe ndërtesa shkollash pa nxënës dhe mësues janë shembuj dramatikë të aseteve të përdorura keq apo çuara dëm. Problemi merr një formë paksa të ndryshme në vendet e zhvilluara. Në vendet më të përparuara e të industrializuara, qeveritë zakonisht nuk i mbajnë parasysh kostot potenciale të përdorimit të burimeve publike. Nuk është e pazakontë të shohësh shkolla publike, baza ushtarake e ndërtesa të tjera, si burgje, të vendosura në trojet më të shtrenjta në qytetet e mëdha kur janë të mundshme vendndodhje alternative mjaft më të lira¹⁵; ndërtesa e mjete të rrjetit të transportit që përdoren për periudha të shkurtra brenda ditës e pastaj që rrinë gjithë ditën të zbrazëta, duke nënkuptuar edhe politika çmimesh që nuk mbajnë parasysh kostot e mundësive si dhe thesare të pashfrytëzuara historike, artistike e kulturore. Për shembull, disa prej muzeve kanë vepra të vlefshme arti të ruajtura nëpër magazina, të cilat ka dhjetëvjeçarë të tërë pa i parë kush. Këto thesare nuk gjenerojnë asnjë të ardhur (financiare apo të llojeve të tjera) pavarësisht vlerës së madhe që kanë në treg.

Qeveritë mund ta përdorin pushtetin sovran apo rregullator për të siguruar përdorim sa më efikas të burimeve. Për një varg arsyesh, shumë qeveri zgjedhin ose të mos e ushtrojnë këtë pushtet rregullator, ose ta përdorin atë në mënyrë përzgjedhëse. Një shembull është ai i përdorimit të tokës urbane shtetërore. Po të taksohej si tokë private, qeveritë do të përpiqeshin ta përmirësonin përdorimin e këtij aseti dhe jo ta trajtonin se një të mirë të lirë. Vendosja e çmimit të duhur mund të sillte në qendër të vëmendjes shkakun kryesor të përdorimit të tij dhe kostot e vërteta. Për shembull, nëse qeveria federale amerikane do të paguante taksa pronësie për vlerën e pronës së saj federale në Uashington, atëherë do të detyrohej të bënte zgjedhje më racionale për vendosjen e zyrave federale. Zyrat që nuk kanë nevojë të jenë pranë qendrës së qytetit mund të vendoseshin aty ku toka është më e lirë. Kjo do të lironde troje dhe ndërtesa për veprimtari ekonomike më fitimprurëse¹⁶. Ndryshe nga kjo, sektori privat gjithnjë është i detyruar nga forcat e konkurrencës t'i përdorë asetet në mënyrën më produktive të mundshme.

Qeveritë ndonjëherë tregohen indiferente edhe ndaj përdorimit optimal të aseteve “të rrjedhshme”. Ari ofron shembullin më të mirë. Henderson *et al* (1997) ka marrë në shqyrtim përdorimin e rezervave të arit që zotëron qeveria amerikane. Përfundimi ishte se “përfitimi total nga përdorimi sot i arit krahasuar me njëzet vjet më vonë do të ishte i konsiderueshëm”. Po kështu, argumentohej se ari i mbajtur nga FMN-ja mund të përdorej në mënyra më frytdhënëse. Sigurisht, FMN-ja mund të kapte nivele më të larta kthimi me vlerën e tregut për arin që kishte grumbulluar. Megjithëse disa vende vitet e fundit kanë shitur pjesë të rezervave të arit për të rritur rezervat e valutave të huaja (që garantojnë të ardhura), shumë të tjerë nuk e kanë bërë këtë gjë. Në botën e sotme, është e vështirë të gjesh arsye të mira lidhur me grumbullimin e arit nga ana e qeverive.

Në shumë vende, përdorimi racional apo ekonomik i burimeve ekzistuese është bërë pjesë e debateve publike. Për shembull, vendndodhja e shkollave publike në SHBA ka qenë gjithmonë temë e nxehtë debati. Vendosja e një shkolle në një pronë të dorës së parë në Manhatan ngre shumë çështje që kanë të bëjnë me zgjedhjet sociale. A mund të përdoret çmimi i tregut për të matur koston/përfitimim e vërtetë apo krahasimin mes një shkolle dhe një blloku zyresh? Çfarë çmimi kërkon komuniteti për të lejuar një shkolle të zëvendësohet nga një veprimtari tjetër që mbështetet mbi vlerën e tregut? A mund të llogaritet fitimi neto me kalimin e kohës? A është e mundur të ndërtohet një model që përkthen në fitime monetare neto përdorimin e tokës sipas përcaktimit të tregut në përfitime neto të mirëqenies, gjithnjë duke supozuar se fondet janë përdorur për të përmirësuar arsimin – për të punësuar mësues më të mirë, për të përmirësuar mjediset, e kështu me radhë – dhe që kjo pastaj të çojë në një potencial më të lartë përfitimimi për nxënësit? Këto pyetje rrallë trajtohen në mënyrë të kënaqshme analitike.

Megjithatë, në shumë raste, analiza ekonomike është më e hapur. Magazina e armëve e vendosur në truall të dorës së parë (për shembull, Persidio në San Francisko) mund të vendosej në një vend më të lirë pa asnjë ndikim pengues në funksionin dhe objektivat e saj. Ekspozimi i pikturave të mbyllura në magazinën e muzeut mund të ketë njëfarë kostoje, por do të ketë edhe ndikim të konsiderueshëm në cilësinë e jetës. Nëse muzetë që i zotërojnë këto piktura nuk janë në gjendje t'i ekspozojnë qoftë edhe herë pas here, t'i japin me qira po t'i shesin. Këto analiza rrallë bëhen pjesë e debateve publike¹⁷.

Në llogaritjen e vlerës neto të qeverisë, vlera e aseteve fikse është një përbërës i rëndësishëm. Zbatohen teknika të ndryshme vlerësimi për asetet e sektorit publik (shih Buitter, 1983). Për shembull, pyjet shtetërore janë një aset natyror prandaj vlerësohen me koston e tokës në zona të ngjashme, ndërsa autorrugët shtetërore janë asetet e ndërtuara nga njeriu dhe mund të vlerësohen në bazë të zëvendësimit pas amortizimit dhe mbajtjes parasysh së vlerës së tokës së përdorur.

Aktualisht, shumë qeveri nuk u japin administratorëve liri të mjaftueshme për të marrë vendime lidhur me përdorimin e aseteve publike. Edhe në Zelandën e Re, pioniere e disa reformave të tilla, ka pasur debate të konsiderueshme nëse qasja e re ka rezultuar me përmirësim në të mirat dhe shërbimet publike. Për shembull, meqë çdo departament i qeverisë shihet si një qendër me kosto, ka përdorim të kufizuar asetesh *midis* departamenteve. Ministritë nuk kanë asnjë interes të lënë ministritë e tjera t'i përdorin asetet e tyre, megjithëse e kundërta ndonjëherë mund të rezultonte mjaft efektive. Ky problem nuk ndeshet vetëm në Zelandën e Re, por ilustron faksin se vetëm ndryshimi i praktikave dhe kuadrit analitik për të vlerësuar vendimet e qeverisë nuk çon domosdoshmërisht në menaxhim më të mirë publik në mungesë të ndryshimeve të tjera.

Një eksperiment më i ngadaltë po kryhet në Mbretërinë e Bashkuar. Ky vend po përdor një qasje hap pas hapi në përdorimin e bilanceve të performancës së përgjithshme dhe të praktikave me bazë tregun në analizën e kostove (Thesari, 1994).

Shumë eksperimente me buxhetin, si buxhetet e bazuara te programi dhe performanca, apo edhe të ashtuquajturit *buxhete me bazë zero*, janë përpjekur të trajtojnë çështjet e përdorimit të burimeve dhe ta lidhin përdorimin e burimeve me përfitimet finale. Buxhetet me bazë zero përpriqen të vlerësojnë përdorimin e burimeve në çdo fazë të vendimit për akordim fondesh. Në buxhetet e bazuara te programi dhe performanca, janë bërë përpjekje për të vlerësuar përfitimet duke iu referuar objektivave të dhëna. Por, në të gjitha këto eksperimente buxhetore, theksi ka qenë më së shumti te vlerësimi i përfitimeve brenda kuadrit të buxhetit vjetor, pra edhe brenda shpenzimeve aktuale kur nuk kërkohen shpenzime të reja të fiksuara të kapitalit dhe kur qeveritë nuk përpriqen të lidhin programet afatmesme të shpenzimeve me rezultatet afatmesme, siç thuhet në Rishikimet Gjithëpërfshirëse të Shpenzimeve në Mbretërinë e Bashkuar. Kostoja e fiksuar e aseteve ekzistuese konsiderohet si kosto nën nivel dhe prandaj nuk mbahet parasysh në kuadrin vendimmarrës. Por për sa kohë që këto asete të fiksuara kanë vlerë më të lartë në veprimtari të tjera, përfshi edhe ato të sektorit privat, lënia e tyre pas dore shpesh çon në rezultate më të dobëta.

Rekomandime politike

Siç e pamë, vitet e fundit disa vende kanë nisur të mendojnë për këtë çështje dhe pak prej tyre janë përpjekur të bëjnë diçka. Disa vende, përfshi mbi të gjitha Zelandën e Re, Australinë, Mbretërinë e Bashkuar dhe Francën, po krijojnë ose kanë krijuar regjistra pak a shumë të plotë të aseteve të qeverisë qendrore. Në vende të tjera, institucione të posaçme publike, përfshi ministritë, mund të kenë hartuar lista për asetet që kontrollojnë, por nuk ka regjistër të centralizuar. Në raste të tjera, lista është e centralizuar, por e paplotë. Në shumicën e rasteve, kufizohet me asetet e qeverisë qendrore duke lënë jashtë asetet e zotëruara nga pjesa tjetër e sektorit publik që, në shumicën e vendeve, janë të konsiderueshme. Megjithatë, keqpërdorimi i aseteve publike është aq i shpeshtë në nivelin nënkombëtar, sa edhe në atë kombëtar.

Sigurisht, përdorimi më i mirë i metodologjive të bilanceve apo buxhetit (si bilanci i performancës së përgjithshme) në vetvete nuk sjell përdorim më të mirë të aseteve. Shumë shpesh vihet re përdorim i dobët i raporteve financiare për të përmirësuar shpërndarjen e burimeve. Në shumë qeveri vendore në Shtetet e Bashkuara, për shembull, buxheti, bilanci dhe

menaxhimi i aseteve janë tri degë të ndara me pak bashkëveprim mes tyre në administrimin e burimeve.

Në rastin më ideal, qeveritë duhet të kenë një *kadastër* të aseteve publike; domethënë, të kenë një regjistër zyrtar të sasisë dhe vlerës së gjithë aseteve që zotëron sektori publik. Këto kadastra duhen përditësuar herë pas here. Kadastra të tilla ekzistojnë për pronat private në vendet që zbatojnë taksat mbi pronësinë¹⁸. Po të ekzistonin, kadastrat e sektorit publik do të bënin të mundur vendosjen e taksave mbi kapitalin për përdorimin e aseteve të sektorit publik që përdorin ministritë dhe agjenci të tjera publike. Këto taksa mbi kapitalin duhet të reflektojnë kostot potenciale të përdorimit të këtyre aseteve në sektorin publik, jo në atë privat. Këto kosto duhet të mbështeten në përfitimet potenciale të këtyre aseteve në sektorin privat. Sistemet buxhetore që raportojnë jo vetëm shpenzimet kesh, por edhe detyrimet e tërthorta kapitale do të ishin mjete më të dobishme në nxitjen e efikasitetit në sektorin publik krahasuar me buxhetet aktuale, sepse do të zbulonin koston e vërtetë ekonomike të veprimtarive të sektorit publik.

Një kadastër zyrtare e aseteve publike mund të shërbente për disa qëllime.

Së pari, do të jepte vlerën e aseteve të zotëruara nga qeveria e një rajoni, shteti apo vendi, si dhe do të ndihmonte agjencitë e vlerësimit në përcaktimin e klasifikimit të besueshmërisë së asaj qeverie. Një shembull i rëndësishëm i këtij përdorimi vjen nga shteti i Masaçusetsit. Në vitin 1992, Masaçusetsi u përball me një krizë fiskale dhe iu desh të merrte hua shuma të mëdha parash nga tregu i kapitaleve. Shih Keith dhe McHugh (1993). Ishte e pamundur të merrje një opinion të qartë nga audituesit e pavarur lidhur me Raportin Gjithëpërfshirës Financiar Vjetor (CAFR) sepse asetet reale të zotëruara nga shteti nuk mund të auditoheshin për shkak të mungesës së regjistrimit. Kjo gjendje krijonte mundësi për uljen e mëtejshme të klasifikimit të bonove tashmë të ulëta (BBB) të shtetit. Kjo rënie e bonove do ta rriste shumë koston e huamarrjeve në të ardhmen. Për të balancuar këtë mangësi, Masaçusetsi vendosi të përgatiste një inventar gjithëpërfshirës për të gjitha asetet publike së bashku me vlerën e tyre. Kjo detyrë u përmbush duke përdorur një varg teknikash¹⁹. Sipërmarrje të tilla janë kryer edhe në disa shtete të tjera amerikane. Megjithatë, këto vlera nuk janë përdorur për të vendosur një kosto mundësie (tatim kapitali) për përdorimin e këtyre aseteve mbi institucionet publike që i zotërojnë.

Së dyti, çka lidhet me qëllimin e parë, kjo do të lehtësonte llogaritjen e bilancit ose vlerën neto të qeverisë, siç është propozuar, për shembull, nga Boskin (1982) dhe Buitter (1983). Zelanda e re, Australia dhe Islanda e kanë llogaritur vlerën neto të qeverive të tyre, kurse Eurostati u ka kërkuar vendeve evropiane të nisin përgatitjen e bilanceve të tyre. Megjithatë, nuk është e qartë nëse këto bilance do të përfshijnë vlerat aktuale të tregut për

asetet e fiksuara publike; shumë nga vendet evropiane nuk i kanë këto vlera. Kadastrat ose asetet publike gjithashtu duhet të luajnë rolin e tyre në hartimin e llogaritjeve të përgjithshme megjithëse nuk duket se janë përdorur në këto përllogaritje. Shih Auerbach *et al* (1999).

Së treti, kjo do të ulte mundësinë që asetet publike të "zhdukeshin" siç ka ndodhur në disa vende. Kadastra do të ishte një mjet i dobishëm për të kontrolluar më mirë asetet publike. Vendet ku asetet janë "zhvatur" nga sektori publik dhe kanë "emigruar" në njëfarë mënyre në sektorin privat nuk kanë regjistra të mirë të këtyre aseteve apo, siç ndodh me disa vende në tranzicion, regjistrimet nuk janë përditësuar. Këto asete shpesh janë blerë me çmime të ulëta qesharake. Megjithatë, më shpesh, asetet publike janë kaluar në përdorime kryesisht private. Për shembull, ndërtesat publike janë përdorur si rezidenca nga figura politike, ndonjëherë pa paguar as qiratë më formale²⁰.

Së katërti, dhe më e rëndësishmja, kjo do t'i lejonte qeverisë t'u vendoste tatime mbi kapitalin agjencive publike ose institucioneve që i keqpërdorin këto asete, për t'i detyruar që t'i përdorin ato me më tepër efikasitet. Këto tatime do ta ulnin mundësinë e keqpërdorimit të aseteve publike nga institucionet publike që i kontrollojnë, dhe do të bënte të mundur krahasimin e kostove reale të veprimtarive alternative. Gjashtë vende të Organiztës së Bashkëpunimit dhe Zhvillimit Ekonomik (OECD) thonë se kanë vendosur taksa mbi asetet e kapitaleve që përdor qeveria. Këto vende janë Australia, Zelanda e Re, Holanda, Zvicra, Mbretëria e Bashkuar dhe Greqia. Megjithatë, edhe për disa prej tyre nuk është e qartë se si e bëjnë këtë dhe me sa efikasitet. Shih OECD (2000)²¹.

Së fundi, kadastra e aseteve publike mund të kthehet në një bllok të rëndësishëm ndërtues të zgjerimit të bilancit të performancës së përgjithshme për të përfshirë edhe përdorimin e taksave mbi kapitalin. Tani për tani, bilanci i performancës së përgjithshme nuk i kërkon taksimet e kapitalit, megjithëse e vë theksin në këtë pikë duke mbajtur parasysh amortizimin²².

Megjithatë, shumica e qeverive nuk ka sistemet e duhura institucionale apo aftësitë e kapacitetet menaxhuese për të futur me sukses në zbatim këto metoda. Zhvillimi i këtij kapaciteti do të kërkojë kohë, por është një përpjekje që ia vlen. Ndërkohë, qeveritë do të vazhdojnë të mbështeten mbi metodologjitë tradicionale dhe do të vazhdojnë t'i keqpërdorin asetet publike.

VËREJTJE PËRMBYLLËSE

A kanë mundësi qeveritë t'i përdorin asetet në mënyrë më efektive? Aktualisht qeveritë nuk po i përdorin në mënyrën më optimale asetet e

tyre. Përvoja ka treguar se, si në vendet në zhvillim, ashtu dhe në ato të industrializuara, zgjedhjet më të mira janë kryer kur vendimmarrësit i mbështesin vendimet mbi informacione të plota, kanë liri në marrjen e vendimeve dhe nxitje për të marrë vendime sa më të mira.

Ka teknika, që i përdor sektori privat, si bilanci i mbështetur mbi performancën e përgjithshme dhe analiza e vlerës neto, të cilat mund të përdoren në sektorin publik për përdorimin më të mirë të asetëve publike. Megjithatë, natyra e veçantë e sektorit publik e bën më të vështirë se në sektorin privat zbatimin e këtyre teknikave. Sektori publik duhet të ngrejë një kuadër të integruar ku teknikat e mira të bilancit të udhëheqin vendimmarrjen ekonomike. Përvoja me zbatimin e teknikave me bazë bilancin e performancës së përgjithshme sugjeron se këto teknika mund të zbatohen në analizën e vendimeve në sektorin publik, por ato nuk çojnë automatikisht në përmirësimin e menaxhimit të të mirave dhe shërbimeve publike.

Ky kapitull trajtoi një çështje me rëndësi të konsiderueshme por së cilës i kushtohet shumë pak vëmendje, përveçse në pak vende. Asetet publike mund të paraqesin një pjesë të madhe të pasurisë së përgjithshme të një vendi. Prandaj, nëse këto asete nuk përdoren me produktivitet, pasuria e një vendi, apo edhe të ardhurat kombëtare mund të reduktohen në masë të konsiderueshme. Ka prova të shumta që këto asete, në fakt, përgjithësisht nuk përdoren me produktivitet. Kapitulli trajtoi shkurtimisht edhe rritjen e kostove sociale të veprimtarive private të cilat, përmes planifikimeve zonale ose vendimeve lidhur me taksat, lejohen apo detyrohen të ushtrojnë veprimtari me përfitime të ulëta ekonomike apo sociale. Shuma e këtyre keqpërdorimeve publike dhe private, apo përdorimi joproduktiv i burimeve, mund të përbëjë një kosto të shtrenjtë për shoqërinë. Pa dyshim, kjo është një fushë që meriton më tepër vëmendje nga ana e politikëbërësve, ekonomistëve, hartuesve të balanceve dhe administratorëve publikë.

Kapitulli sugjeron se kadastrat e asetëve të sektorit publik që mbajnë shënim karakteristikat fizike të këtyre asetëve si dhe vlerën e tyre, mund të shndërrohen në mjete të dobishme për politikën qeveritare. Këto kadastra mund të kenë kosto për t'u ngritur por, njësoj si bilancet kombëtare, pas ngritjes do t'i bëjnë shumë vende të habiten se si mund të funksionojnë pa to.

Kapitulli është një lloj hyrjeje e shkurtër në një fushë të ndërlikuar. Shpresojmë se ai do të nxisë ekspertët të tjerë të hyjnë në të e ta trajtojnë me më tepër hollësi nga sa kishim ne mundësi në këtë rast.

SHËNIME

* Dokument i paraqitur në "Financat publike në vendet në zhvillim: një konferencë në

nder të Richard Bird", 5-6 prill 2001 në Universitetin Shtetëror të Xhorxhias.

- ** Autorët do të donin të falënderonin Luigi Pacifico, Drejtor i Buxhetit në Itali dhe Onofrio Padovano të Bashkisë së Barit për informacionet që na ofruan për Italinë, si dhe James Brumby, Jon Craig, Juan Pablo Cordoba, Jerome Fournel dhe Janet Stotsky për komentet dhe për ofrimin e informacioneve të caktuara mbi vendet e tjera. Diskutimet me Mario Rey-n, Universiteti i Torinos dhe Vincezo Visco-n, Ministër i Thesarit i Italisë, ishin po aq të dobishme. Sigurisht, pikëpamjet e shprehura janë të autorëve dhe nuk kanë pse të përputhen me ato të individëve të përmendur më sipër.
1. Siç tregohet më poshtë, hartuesit e bilanceve kanë nisur ta kthejnë vëmendjen drejt efikasitetit në përdorimin e aseteve të sektorit publik ndërsa disa vende kanë filluar të ndërmarrin edhe veprime në këtë drejtim. Lëvizja drejt bilancit të performancës së përgjithshme reflekton pjesërisht këtë priorje.
 2. Shih si shembull tipik dokumentin e Gupta *et al.* (1999).
 3. Nga ana tjetër, nëse blihet tokë e re, kostoja e plotë e saj raportohet në vitin e blerjes së tokës.
 4. Legjislacioni italian, për shembull, bën dallim mes të ashtuquajturave *beni demaniali* dhe *beni patrimoniali*. Në Zelandën e Re dallimi bëhet mes aseteve të kurorës dhe aseteve të departamenteve. Në Francë, dallimi bëhet mes *domaine public* dhe *domaine privé*. Të parat janë asete publike për nga natyra. Të dytat janë të mira materiale që janë fituar nga qeveria dhe mund të privatizohen.
 5. Mund të kërkojë edhe autorizime legale për të ndryshuar përdorimin.
 6. Në Buenos Aires, për shembull, ndërtesa e bukur që është sot Galeria Bolivar, një qendër e shtrenjtë tregtare, qëndroi e zbrazët për dhjetëvjeçarë me radhë, sepse pronari i saj publik (hekurudha) nuk kishte mundësi ta ristrukturonte, po as nuk dëshironte ta shiste. Po kështu, ndërtesat e rrënuara pranë portit të vjetër ku është zhvilluar Puerto Maderoja, kanë qenë të zbrazëta dhe të papërdorura për disa dhjetëvjeçarë. Këto ndërtesa ishin pronë publike. Tani Puerto Maderoja është një nga zonat më të shtrenjta të Buenos Airesit. Shembuj të tillë ekzistojnë në shumë vende.
 7. Shih Italinë (1987).
 8. Së fundi, qeveria italiane po përpiqet të shesë shumë asete në zotërim të shtetit. Megjithatë, ka pasur kundërshtime të forta politike edhe nga brenda qeverisë. Janë përdorur argumente të shumëllojshme për të penguar shitjen e këtyre aseteve.
 9. Si Franca, ashtu edhe Mbretëria e Bashkuar janë në proces të përpjekjeve të ngjashme për përmirësimin e efikasitetit në përdorimin e aseteve publike.
 10. Ky përfundim është i ngjashëm nga ana konceptuale me atë që lidhet me Sëmundjen e Baumolit. Shih Baumol (1967).
 11. Sigurisht, për sa kohë që përdorimi i aseteve pengohet nga politikat qeverisëse, vlera e tyre në treg mund të mbetet e ulët.
 12. Kjo tokë e përballë një nga qendrat më të shtrenjta tregtare në zonën e Uashingtonit. Ndodhet në zemër të njerëzve prej vendeve me të ardhurat më të larta për frymë në Shtetet e Bashkuara dhe pranë Institutit Kombëtar të Shëndetësisë.
 13. Për shembull, disa kisha në mes të qyteteve mund të vizitohen nga shumë pak njerëz.

- Disa nga këto kisha nuk kanë as ndonjë cilësi estetike që të përligjte ekzistencën e tyre apo ndikimin në bukurinë e një zone.
14. Për shembull, në Kolumbi, Zyra Kombëtare e Financave mbledh informacione të gjera mbi asetet dhe detyrimet e agjencive të ndryshme qeveritare për të gjitha nivelet e qeverisë me qëllim hartimin e një bilanci të konsoliduar të sektorit publik kolumbian. Megjithatë, çdo agjenci është përgjegjëse për mbajtjen e regjistrave të saj. Vlerësimi kryhet mbi bazën e kostos historike, e cila përfshin investimet e mirëmbajtjes, por nuk reflekton qartë vlerën aktuale të "tregut". Përdorimi i kostove historike është i zakonshëm në vendet që përipiqen të vlerësojnë asetet publike.
 15. Në Romë, *Carcere Giudiziario*, një ndërtesë e madhe në zonën më të shtrenjtë të Romës, është një burg për të rinjtë. Sigurisht që kostoja buxhetore e administrimit të këtij burgu e nënvlerëson së tepërmi koston e vërtetë ekonomike.
 16. Shembulli i zhvendosjes që ndoshta çoi më përdorimin më të mirë të asetëve publike ishte lëvizja e Ministrisë së Ekonomisë dhe Financave të Francës nga Luvri në Bersi. Vendi i lënë bosh u zu nga Muzeu i Luvrit.
 17. Veprat e artit të mbyllura në magazinat e muzeve publikë nuk gjenerojnë mirëqenie për shoqërinë.
 18. Sigurisht, kadastrat e përdorura për të vendosur taksa pronësie mund të mos jetë të përditësuara, si për sa i takon vlerës, ashtu edhe për nga përfshirja e asetëve. Asetet e ndërtuara në mënyrë të paligjshme dhe të paregjistruara zakonisht lihen jashtë. Në disa vende, ka pasur amnisti që kanë nxitur regjistrimin e asetëve të ndërtuara në mënyrë të paligjshme si banesa apo, më shpesh, shtesa banesash. Këto amnisti kanë lejuar që asetet "e fshehura" të regjistrohen kundrejt pagesës së një gjobe apo takse.
 19. Duhet kuptuar se, në përgjithësi, detyrimet e qeverisë janë më të lehta për t'u llogaritur, sesa asetet.
 20. Shtypi italian, për shembull, ka raportuar herë pas here që disa figura politike kanë përfutuar nga përdorimi i rezidencave të shtrenjta në zotërim të shtetit, kundrejt qirave tepër të ulëta. Më shpesh, këto ndërtesa janë përdorur nga shoqata të cilat përfitojnë edhe subvencione për veprimtaritë e tyre dhe që nuk raportohen në buxhetin e qeverisë që ua ka akorduar.
 21. Mbretëria e Bashkuar dhe Greqia kanë vendosur taksa kapitali mbi tokën dhe ndërtesat ndërsa Holanda mbi kapitalin e përdorur vetëm nga agjencitë (OECD, 2000).
 22. FMN-ja po përgatit një udhërrëfyes mbi financat qeveritare për futjen e ndryshimeve nga keshi në bazën e performancës së përgjithshme në raportimin e llogarive të sektorit publik.

REFERENCA

- Auerbach, Alan J., Luarence J. Kotlikoff and Willie Leifritz (eds) (1999), *Generational Accounting Around the World*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Australian Accounting Research Foundation (1996), "Financial reporting by governments, Australian accounting standard # 31".
- Baumol, Williams J. (1967), "Macroeconomics of unbalanced growth:

- the anatomy of urban crisis”, *American Economic Review*, **57** (June), 415 – 26.
- Boskin, Michael J.(1982), “ Federal governments , deficits: some myths and realities”, *AEA Papers and Proceedings*, **72** (2).
- Buiter, Willem H. (1983) , “ Measurement and the public sector deficit and its implications for policy evaluation and design”, *Staff Papers* , International Monetary Fund, **30**(2), 306-49.
- Department of the Treasury, Us Government (2000), *Financial Report of the United States, Government*, 1999, Washington DC: Department of the Treasury.
- GASB, 1999.
- Government of New Zealand (1998), “Generally Accepted Accounting Practice (GAAP) Series Tables”.
- Gupta, Sanjeev ., Marijn Verhoeven and Ervin Tiongson (1999), “ Does higher government spending buy better results in education and health care?, Working Paper 99/68, Washington DC: International Monetary Fund.
- Henderson, W.D., S.J.Irons , W.S. Salant and S.Thomas (1997), “ Can government gold be put to better use? Qualitative and quantitative effects of alternative policies”, Washington DC: Board of Governors of the Federal Reserve System.
- IMF (1995), *Unproductive Public Expenditure*, Washington DC: International Monetary Fund.
- Italy (1987), Commissione di Indagine sul Patrimonio Pubblico, Relazione Conclusiva (November 10).
- Keith , L.R. and A.J.McHugh (1993), “Valuing Massachusetts “ fixed assets: a contemporary solution to an historical problem, “ *Public Budgeting and Finance* (Spring): 102-07.
- OECD (2000), The OECD Survey of Budgeting Developments – Results, PUMA / SBO (2000), Paris : OECD.
- Office of the Management and Budget (OMB) (2000), Analytical Perspectives : *Budget of the United States Government , Fiscal Year 2001*, Washington DC: US Government Printing Office.
- Treasury, Government of UK (1994), “Better accounting for the taxpayer”’s money”, London: Her Majesty”’s Stationary Office.

7. Institucionet, paradigmat dhe evazioni fiskal në vendet në zhvillim dhe ato në tranzicion

James Alm dhe Jorge Martinez-Vezquez*

HYRJE

Megjithëse në përgjithësi thuhet se të vetmet gjëra të pashmangshme në jetë janë vdekja dhe taksat, e vërteta është se taksat nuk janë aspak të pashmangshme. Njerëzve nuk u pëlqen të paguajnë taksa, prandaj ndërmarrin një varg veprimesh për ta ulur nivelin e pagimit të tyre dhe, në shumë raste, u shmangen. Disa nga këto veprime mund të klasifikohen si shmangie nga taksat ose si pakësim ligjor në detyrimet fiskale me praktika që shfrytëzojnë kodin fiskal, si ndarja e të ardhurave, shtyrja e pagesës së taksave dhe arbitrazhi mbi taksat përmes burimeve të të ardhurave që përballen me trajtime të ndryshme. Evazioni fiskal ka të bëjë me veprime të paligjshme dhe të qëllimshme që ndërmarrin individët dhe firmat për të ulur detyrimet e ligjshme të taksave duke raportuar të ardhura, shitje apo pasuri më të ulëta, duke mbivlerësuar zbritjet, përjashtimet apo kreditimet që u bëhen, ose duke mos regjistruar të ardhurat e sakta nga taksat. Nga ana e saj, qeveria mund të ndërmarrë veprime për të rritur zbatimin e ligjeve fiskale.

Evazioni fiskal është vërtet i vështirë për t'u llogaritur¹. Megjithatë, ka prova të shumta që evazioni fiskal është i pranishëm dhe i zakonshëm pothuajse në të gjitha vendet. Për Shtetet e Bashkuara, vlerësimet më të besueshme sugjerojnë se shumica e taksave të papaguara federale mbi të ardhurat nga individët dhe korporatat arrinte në 127 miliardë dollarë në vitin 1992, me rritje vjetore prej 10 për qind që prej vitit 1973 (Shërbimi i të ardhurave të brendshme, 1996). Të dhënat nga një varg metodash për vende të tjera, si Argjentina (Herschel, 1978), Filipinet (Manasan, 1988), Xhamajka (Alm, Bahl dhe Murray, 1990; 1993), Holanda (Elffers, 1991) dhe Spanja (Juan *et al.*, 1994), tregojnë se evazioni fiskal është një dukuri e përhapur gjerësisht.

Evazoni është i rëndësishëm për një varg arsyesh. Më e dukshme është se prania e tij ul mbledhjen e taksave, duke ndikuar kështu mbi taksat me të cilat përballen taksapaguesit dhe mbi shërbimet publike që marrin qytetarët. Evazoni krijon keqshpërndarje të burimeve kur individët ndryshojnë sjelljen e tyre për të ulur taksat, si për shembull ndryshime në orarin e punës, në zanatin ku punojnë dhe në investimet që ndërmarrin. Prania e tij kërkon që qeveria të shpenzojë burime për ta frenuar këtë evazion, për të zbuluar masën e tij dhe për të penalizuar praktikuesit. Moszbatimi i ligjeve të taksave ndryshon edhe shpërndarjen e të ardhurave në mënyra të paparashikuara. Evazoni mund të ndikojë në ngritjen e ndjenjave të trajtimit të pabarabartë dhe të çojë në mosrespektim të ligjeve. Ai ndikon edhe në saktësinë e statistikave makroekonomike. Mund të thuhet se nuk është e mundur të kuptohet ndikimi i vërtetë i taksimit pa njohur ekzistencën e evazionit fiskal dhe prirjen ekonomike të evazionit fiskal (Martinez-Vazquez, 1996).

Në vendet në zhvillim dhe ato në tranzicion (VZHT) në veçanti, evazoni fiskal është shpesh mjaft i përhapur dhe, në fakt, i pranishëm në gjithë sistemin². Kështu, problemi i evazionit fiskal priret të ketë rrjedhoja më serioze në VZHT, sesa në ekonomitë e zhvilluara.

Në këtë kapitull ne kemi shqyrtuar ato që kemi mësuar nga analiza e evazionit fiskal, më së shumti në kontekstin e vendeve në zhvillim, dhe mbi atë se si mund të zbatohen këto mësimë mbi problemin e evazionit fiskal në VZHT. Kemi shqyrtuar në mënyrë specifike disa çështje kyçe. Së pari, kemi paraqitur kuadrin analitik bazë të vendimit individual për evazion, për të studiuar kështu faktorët kryesorë që, sipas teorisë ekonomike, shtyjnë individët t'u shmangen – ose t'i paguajnë – taksat. Pohojmë se ky kuadër bazë ofron disa shpjegime të rëndësishme, por njëherësh vuan edhe nga kufizime të konsiderueshme, kufizime që më së shumti vijnë për shkak të pamundësisë për të përfshirë tërësisht apo në mënyrë realiste rolin e institucioneve shoqërore në kuadrin analitik. Së dyti, kemi shqyrtuar këto institucione, duke pohuar se ekzistenca e një “norme sociale” zbatimi të ligjeve dhe prania e një administrate taksash efikase, por të orientuar nga shërbimet, janë institucione shoqërore thelbësore që ndikojnë në masën e evazionit fiskal. Në fakt, këto institucione janë të lidhura ngushtë dhe, së bashku, përcaktojnë shtrirjen e evazionit fiskal. Këta faktorë institucionalë janë të rëndësishëm në të gjitha vendet, por veçanërisht vendimtarë në VZHT dhe, për arsye se këto institucione nuk janë kompetente në këto vende, evazoni fiskal aty është shumë i përhapur. Së treti, kemi treguar rëndësinë e këtyre institucioneve në VZHT përmes tri rasteve studimore: në Xhamajkë, për të treguar rolin e rëndësishëm, por të kufizuar, të strategjive bazë detyruese në vendet në zhvillim, siç janë mundësitë më të mëdha për auditim apo nivelet e ndëshkimeve; në Afrikë, për të treguar

rolin thelbësor të normave sociale në vendimet për zbatimin e ligjeve; dhe në Rusi, për të treguar ndikimin e kufizuar të risive administrative si amnistitë fiskale në një vend ku mungon si administrata efikase e taksave, ashtu edhe norma sociale e zbatimit të ligjeve. Kapitulli mbyllet me një diskutim mbi atë se si mund të përmirësohet pagimi i taksave në VZHT.

BAZAT TEORIKE TË VENDIMIT PËR ZBATIMIN E LIGJIT

Qasja standarde ekonomike në analizën e zbatimit të ligjit të taksave qëndron te metodologjia “ekonomia e krimi”, të paraqitur fillimisht nga Becker-i (1968) dhe të zbatuar për herë të parë për ligjin e taksave nga Allingham dhe Sandmo (1972). Në këtë pjesë kemi hedhur një vështrim mbi modelin bazë të sjelljes individuale në zbatimin e ligjit. Modeli bazë ka variacione të shumta, por këtu kemi shqyrtuar shkurtimisht tri prej tyre. Pastaj kemi bërë një vlerësim të literaturës së përgjithshme³.

Le të marrim modelin standard të evazionit fiskal. Në formën e tij më të thjeshtë, individi supozohet se merr një sasi fikse të ardhurash I dhe vendos se sa prej këtyre të ardhurave të deklarojë te autoritetet e taksave dhe sa të mos i raportojë. Ky individ paguan një nivel takse t për çdo dollar D të të ardhurave që deklarohet, kurse për të ardhurat e paraportuara nuk paguhet taksë. Megjithatë, individi mund të auditohet me një probabilitet të caktuar p ; nëse auditohet, atëherë i zbulohen të gjitha të ardhurat e padeklaruara dhe i duhet të paguajë një gjobë f për çdo dollar që duhet ta kishte paguar më parë në formë taksash, por që nuk e ka paguar. Të ardhurat IC të individit, nëse i kapen të padeklaruara, janë të barabarta me:

$$IC = I - tD - f[t(I-D)] \quad (7.1)$$

Ndërsa, nëse të ardhurat e padeklaruara nuk i kapen, të ardhurat IN janë:

$$IN = I - tD \quad (7.2)$$

Individi e zgjedh shumën e të ardhurave që deklarohet, për të maksimizuar dobinë e pritshme të lojës së kumarit me evazionin, ose:

$$E U(I) = pU(IC) + (1-p)U(IN) \quad (7.3)$$

ku E është operatori i pritshmërisë dhe ku dobia $U(I)$ është një funksion që varet vetëm nga të ardhurat. Ky optimizim gjeneron një kusht standard të dorës së parë për një zgjidhje të brendshme; duke pasur parasysh formën

e lugët të funksionit të dobisë, do të plotësohet edhe kushti i dorës së dytë^{4,5}.

Rezultatet e krahasuara statike nxirren lehtë prej këtu. Duket hapur se rritja e probabilitetit të zbulimit p dhe niveli i gjobës f e rritin masën e të ardhurave të deklaruara⁶. Rritja e të ardhurave ka efekt të dyfishtë në të ardhurat e deklaruara, një efekt që varet nga qëndrimi i individit përballë riskut⁷. Për çudi, rritja e nivelit të taksës t ka efekt të dyfishtë mbi të ardhurat e deklaruara. Një nivel më i lartë taksash e rrit orientimin drejt mashtrimit, çka pakëson sasinë e të ardhurave të deklaruara. Megjithatë, një nivel më i lartë taksash ul edhe të ardhurat; nëse, siç pohohet zakonisht, individit shfaq ngurrim në rritje ndaj riskut absolut, atëherë të ardhurat e ulëta e bëjnë lojën e kumarit me evazionin më pak tërheqëse dhe si pasojë rriten të ardhurat e deklaruara (Yitzhaki, 1974).

Kjo qasje e “ekonomisë së krimi” jep tregon se zbatimi i ligjit varet nga detyrimi për ta zbatuar. Megjithatë, është e rëndësishme të pranohet se kjo qasje arrin edhe në përfundimin se individët i paguajnë taksat për shkak të – dhe *vetëm* për shkak të – rrjedhëve ekonomike të zbulimit dhe ndëshkimit⁸. Ky është një këndvështrim bindës dhe produktiv, me rrjedhjen e dukshme se qeveria mund të nxisë rritjen e pagimit të taksave duke shtuar auditin dhe nivelin e gjobave. Rrjedhimet e shumta të kësaj qasjeje të “ekonomisë së krimi” e ndërlikojnë në masë të konsiderueshme analizën teorike dhe zakonisht i bëjnë të pamundura rezultatet e qarta e të prera analitike⁹. Megjithatë, ato e mbështesin qasjen bazë dhe rezultatet bazë: individët orientohen vetëm nga nxitjet financiare të lojës së kumarit me evazionin ndërkohë që i paguajnë taksat vetëm sepse kanë frikë zbulimin dhe ndëshkimin¹⁰.

Sidoqoftë, është e qartë për shumë vëzhgues se zbatimi i ligjit të taksave nuk mund të shpjegohet tërësisht duke u mbështetur në këto konsiderata financiare, sidomos ato të gjeneruara nga niveli i detyrimit (Graetz dhe Wilde, 1985; Smith dhe Kinsey, 1987; Elffers, 1991). Për shembull, përqindja e të ardhurave të taksës individuale mbi fitimet, që është subjekt i auditivit të taksave, në përgjithësi është e vogël në shumë vende, shpesh më pak se 1 për qind e të gjitha të ardhurave. Po ashtu, gjobat për evazionin mashtrues rrallë e kalojnë shumën e taksave të papaguara, ndërkohë që këto gjoba vendosen në mënyrë jo të rregullt; gjobat civile për evazionin jomashtues janë akoma edhe më të vogla. Një analizë e pastër ekonomike e lojës së kumarit të evazionit sugjeron se individët më racionalë ose nuk i raportojnë të gjitha të ardhurat që nuk janë objekt i mbajtjes së tatimit në burim ose i mbideklarojnë uljet që nuk janë objekt i verifikimit të pavarur sepse ka shumë pak të ngjarë që ky mashtrim të kapet dhe të ndëshkohet. Megjithatë, edhe në vendet me më pak zbatim të ligjit të taksave, evazoni nuk rritet kurrë në nivelet e parashikuara nga një analizë e pastër ekonomike, madje në fakt shpesh ka masa të konsiderueshme njerëzish që

i paguajnë të gjitha taksat, pavarësisht nxitjeve fiskale që u ofron regjimi detyrues^{11,12}.

Modeli bazë i pagimit individual të taksave kërkon që individët racionalë virtualisht nuk duhet të raportojnë fare të ardhura. Megjithëse pagimi varion në masë të madhe sipas vendeve dhe sipas taksave dhe shpesh është i ulët, pagimi rrallë bie në nivelin e parashikuar nga teoria standarde ekonomike e pagimit të taksave, edhe në VZHT. Duket e papranueshme që vetëm veprimtaritë detyruese të qeverisë të jenë përgjegjëse për këto nivele pagimi; modeli bazë, duke u mbështetur te teoria e dobisë së pritshme, sigurisht që nuk është në gjendje ta shpjegojë këtë sjellje. Në fakt, gjëegjëza e sjelljes së pagimit të taksave është se përse njerëzit i paguajnë taksat, jo pse u shmangen atyre (Alm *et al.*, 1992). Ky vëzhgim sugjeron se vendimi për të paguar taksat ndikohet nga mënyra që nuk i kap qasja bazë “ekonomia e krimi”.

E thënë shkurt, aftësia e kufizuar për të përfshirë shumë faktorë të ndërlikuar apo për t’i ndërlikuar ata në mënyrë të arsyeshme, do të thotë se analiza standarde teorike e vendimit për të paguar taksat është tepër e paafte për të shpjeguar nivelin e pagimit të taksave, pavarësisht se ka më tepër sukses në shpjegimin e ndryshimeve në pagim në përgjigje të risive politike. Në veçanti, këto modele sugjerojnë se individët racionalë duhet të paguajnë shumë më pak taksa nga sa paguajnë aktualisht. Këtu nuk bëhet fjalë vetëm për shmangie. Çështja shkon deri në zemër të modelit bazë, si dhe në rrjedhimet e tij të shumta, për shembull te zbatimi i ligjit të taksave. Si rrjedhojë, shumica e analizave teorike që kanë hartuar ekonomistët në kontekstin e ekonomive të zhvilluara, jep ndihmë të kufizuar në kuptimin e problemit të evazonit fiskal në VZHT. Siç do ta sqarojmë më poshtë, besojmë se një studim i plotë i pagimit të taksave kërkon njohjen e rolit të rëndësishëm, ndoshta vendimtar, të institucioneve shoqërore në vendimin për pagimin e taksave.

ROLI I INSTITUCIONEVE SOCIALE

Normat sociale

Një nga institucionet e para është ai që mund të quhet “norma sociale” e zbatimit të ligjit. Megjithëse është e vështirë të përkufizohet me saktësi, norma sociale mund të dallohet nga tipari që është e orientuar nga procesi, ndryshe nga orientimi drejt rezultatit i nacionalitetit njerëzor (Elster, 1989). Prandaj norma sociale paraqet një model sjelljeje që gjykohet në mënyrë të ngjashme nga të tjerët dhe prandaj mbështetet pjesërisht në miratimin ose mosmiratimin social. Si rrjedhojë, nëse të tjerët sillen sipas një mënyrë të

pranuar sociale, kështu do të sillen edhe individit; nëse të tjerët nuk sillen ashtu, atëherë po ashtu do të përgjigjet edhe individit¹³.

Ekzistenca e një norme sociale sugjeron se individit do ta zbatojë ligjin për sa kohë beson se zbatimi i tij përbën normën sociale. Anasjelltas, nëse mbizotëron moszbatimi, atëherë norma sociale e zbatimit të ligjit zhduket¹⁴. Po ashtu ka të ngjarë, megjithëse jo pa kundërshti, që norma sociale e zbatimit të ligjit të ketë dallime të mëdha nga një vend në tjetrin. Disa prova për të mbështetur këtë larmi në normat sociale trajtohen më me hollësi më poshtë.

Kjo perspektivë sugjeron gjithashtu se, nëse qeveria mund të ndikojë mbi normën sociale të zbatimit të ligjit, atëherë kjo politikë qeverisëse paraqet një mjet tjetër të dobishëm në betejën e qeverisë me evazorët fiskalë. Sigurisht, politikat për të ndryshuar normat sociale të zbatimit të ligjit janë të vështira për t'u caktuar teorikisht. Megjithatë, ka prova nga shkencat e ndryshme sociale që sugjerojnë se këto norma mund të ndikohen nga institucionet dhe politikat qeverisëse.

Roli i këtij procesi në vendimet individuale dhe ato në grup sa vjen e po pranohet më gjerësisht. Për shembull, ka prova të shumta të shkencës së sjelljes që thonë se pjesëmarrja më e madhe e individit në procesin vendimmarrës nxit rritjen e nivelit të zbatimit të ligjit, pjesërisht sepse pjesëmarrja sjell me vete edhe angazhime ndaj institucionit dhe këto angazhime, nga ana e tyre, kërkojnë një sjellje që përputhet me fjalët dhe veprimet. Ky nocion lë të kuptohet se një mënyrë ndikimi mbi normat sociale është ajo përmes pjesëmarrjes individuale në procesin vendimmarrës, për shembull, përmes votimit. Po ashtu, provat e vëzhgimeve sugjerojnë se zbatimi i ligjit është më i lartë kur taksapaguesit ndiejnë se u dëgjohet zëri përse i përket mënyrës se si shpenzohen taksat. Në këto rrethana, janë më të prirur t'i paguajnë taksat.

Një përmasë tjetër përmes së cilës mund të ndikohet mbi normat sociale nga veprimet e qeverisë, ka lidhje me nivelin e mbështetjes popullore për programin qeverisës. Mbështetja e gjerë priret të legjitimizojë sektorin publik dhe kështu imponon një normë sociale për t'i paguar taksat. Si rrjedhojë, duket se ka më tepër pagim taksash kur të mirat publike që i jepen një komuniteti, janë popullore. Provat e vëzhgimeve e mbështesin gjerësisht këtë hipotezë.

Një tjetër mënyrë që mund të përdoret për ndryshimin e normave sociale është angazhimi i qeverisë për të forcuar ligjet e taksave. Në fakt, siç do ta theksojmë edhe më vonë, duket se ka një ndërveprim të vazhdueshëm me normave sociale dhe administrimit të taksave. Nëse përhapet perceptimi se qeveria nuk dëshiron t'i zbulojë dhe t'i ndëshkojë evazorët, atëherë ky perceptim e legjitimizon evazionin fiskal. Moszbatimi i sanksioneve i dërgon çdo individit sinjalin se të tjerët nuk duan t'i zbatojnë ligjet e taksave

dhe se evazoni fiskal në njëfarë mënyre është i pranueshëm nga shoqëria, ndërkohë që norma sociale e zbatimit të ligjit zhduket. Kjo ka ndodhur në shumë vende, si në Filipine apo në Itali, ku duket se është pranuar koncepti se evazoni fiskal është bërë normë. Edhe shpallja e amnistisë fiskale mund të ndikojë në normën sociale të zbatimit të ligjit. Amnistia fiskale u jep individëve mundësi të paguajnë taksat e papaguara e të prapambetura pa iu nënshtruar ndëshkimeve që sjell me vete zakonisht zbulimi i evazionit. Këto amnisti e ulin zbatueshmërinë e ligjit pasi taksapaguesit e ndershëm nuk e durojnë dot faljen që u bëhet mashtruesve me taksat (dhe nëse individët besojnë se amnistia mund të përsëritet edhe herë tjetër). Roli i amnistive fiskale është shtjelluar më hollësisht më poshtë.

Në tërësi, ndikimet e normës sociale të pagimit të taksave mund të klasifikohen në dy kategori bazë. E para ka lidhje me atë se si e gjykon taksapaguesi sjelljen e tij për të paguar taksat nën dritën e ndjenjave vetjake lidhur me sjelljen e duhur, të pranueshme apo morale që mund të përkufizohet si “normë e brendshme”. E dyta ka lidhje me perceptimin nëse taksapaguesit e tjerë e paguajnë apo jo barrën e tyre të taksave dhe si ndihet taksapaguesi se po trajtohet nga qeveria në fusha të tilla si pagimi i taksave, marrja e shërbimeve qeveritare apo ndikimi i vendimeve të qeverisë (“normat e jashtme”).

Besojmë se ekziston një tërheqje e konsiderueshme intuitive ndaj rëndësisë potenciale të normave sociale në sjelljen e pagimit të taksave. Ka prova të forta se shumë vende me gati të njëjtin sistem fiskal kanë modele mjaft të ndryshme të pagimit të taksave. Ka edhe prova të shumta nga vëzhgimet nëpër shumë vende që tregojnë se pagimi i taksave ndikohet shumë nga fuqia dhe angazhimi ndaj normave sociale për pagimin e taksave¹⁵. Këto vëzhgime arrijnë në përfundimin, mes të tjerash, se ata që i paguajnë taksat, e shohin evazionin fiskal si “të pamoralshëm” dhe se pagimi i tyre është më i lartë nëse qeveria i bën taksapaguesit “thirrjen morale” se qëndrimi i ulët social i evazorëve fiskalë mund të jetë një pengesë, se individët që kanë miq evazorët fiskalë, mund të përfundojnë vetë duke u bërë evazorë dhe se pagimi i taksave është më i madh në bashkësitë me një sens më të fortë kohezioni social. Vëzhgime të tjera sugjerojnë se disa njerëz nuk i paguajnë taksat nëse nuk u pëlqen mënyra sesi shpenzohen taksat e tyre, nëse ndiejnë që nuk u dëgjohet zëri në procesin vendimmarrës, nëse ndiejnë që qeveria nuk u përgjigjet kërkesave të tyre, ose nëse ndiejnë që trajtohen në mënyrë të pandershme nga qeveria. Ka edhe të dhëna të tjera empirike, eksperimentale dhe të simuluar që pagimi i taksave ndikohet nga natyra e procesit kolektiv vendimmarrës, të paktën në vendet demokratike (Pommerehne dhe Weck-Hannemann, 1989; Alm, Jackson dhe McKee, 1993; Pommerehne *et al.*, 1994). Ka shumë mundësi që këto ndjenja të luajnë një rol të rëndësishëm, ndoshta mbizotërues, në pagimin e taksave.

Megjithatë, mbi këtë çështje nuk janë të gjithë në një mendje. Tanzi dhe Pellecchio (1995) thonë se roli i normave sociale në zbatimin e përgjithshëm të ligjit të taksave shpesh ekzagjerohet. Sipas tyre, duke pasur nxitjet e duhura dhe institucionet e duhura, taksapaguesit do të priren të sillen njësoj, pavarësisht se ku jetojnë. Për të mbështetur këtë argument, ata citojnë një numër vendesh (për shembull: Kili, Peruja, Meksika, Uganda, Gana) ku kontrollet e administratave fiskale sollën rritje të ndjeshme në mbledhjen e të ardhurave. Megjithatë, nuk është e qartë nëse këto përmirësime kanë qenë të qëndrueshme (për shembull, të ardhurat e Meksikës u ulën) pa një shndërrim të thellë të shkëmbimeve fiskale mes qeverive dhe taksapaguesve (për shembull, siç mund të ketë ndodhur në rastin e Kilit). Sidoqoftë, sipas pikëpamjes sonë, ndikimi i hamendësuar i normave sociale në pagimin e taksave nuk bie ndesh, por ka një marrëdhënie simbolike me forcimin dhe efikasitetin e institucioneve administrative të një vendi.

Për të ilustruar mënyrat me të cilat norma sociale mund të ndryshojë analizën e vendimit për pagimin e taksave, le të bëjmë një ndryshim të vogël në modelin e mësipërm¹⁶. Si më parë, një individ, të cilin po e shënojmë me i , i një grupi më të gjerë, ta zëmë se merr një sasi fikse të ardhurash dhe mund ta zgjedhë sasinë që deklaron te autoritetet e taksave. Individu paguan taksa për çdo dollar që deklaron nga të ardhurat e tij. Të ardhurat e padeklaruara nuk taksohen, por individ mund të auditohet me një probabilitet rastësor dhe në këtë rast i vendoset një gjobë për çdo dollar të taksave të papaguara. Megjithatë, tani le ta zëmë se taksat totale të paguara nga të gjithë individët e grupit mblidhen, shumëzohen me një koeficient m që mund të jetë më i madh ose më i vogël se një, dhe ndahen në pjesë të barabarta s mes anëtarëve të grupit; një koeficient shumëzimi më i madh se një reflekton bilancin pozitiv të konsumatorëve të shoqëruar me ofrimin nga ana e qeverisë të një të mire publike, ndërsa një koeficient shumëzimi më i vogël se një tregon keqpërdorim ose shpërdorim të mundshëm nga ana e qeverisë.

Për ta thjeshtuar analizën, le ta zëmë se individ i zgjedh deklarinimin e të ardhurave të tillë që të maksimizojë vlerën e pritshme të lojës së kumarit me evazionin, një qasje që nxitet nga maksimizimi i dobisë së pritshme kur individ është neutral ndaj riskut. Vini re se hamendësimi i të qenit neutral ndaj riskut nuk është thelbësor për analizën tonë, por shërben kryesisht për të thjeshtuar nxjerrjen e rezultateve.

Vlera e pritshme EV_i për individin i nga zgjedhja që bën për deklarinimin e të ardhurave, është:

$$EV_i - I_i - tD_i + mst(\Sigma_j D_j) - pft(I_i - D_i) \quad (7.4)$$

Maksimizimi i EV_i , nga zgjedhja e të ardhurave të deklaruara Di , tregon se individi i do t'i raportojë në mënyrë optimale të gjitha të ardhurat nëse:

$$pf + ms > l \quad (7.5)$$

ndërkohë që individi do të raportojë zero të ardhura nëse mosbarazimi kthehet mbrapsht. Vendimi i individit në këtë rast është “o të gjitha, o asgjë”: ai ose do t'i raportojë të gjitha të ardhurat, ose do të raportojë të ardhura zero. Prania e frikës nga risku e modifikon natyrën e sjelljes njerëzore “o të gjitha, o asgjë”, pa ndryshuar rezultatet bazë të statistikës krahasuese.

Ka disa mënyra përmes të cilave mund të ndërfitet roli i normave sociale në modelin e sjelljes individuale të interesuar ndaj vetes. Mënyra më e mirë është ndoshta ajo e sugjeruar nga Kahneman dhe Tversky (1979), e cila përmban atë që ata e quajnë “pikë reference” si një formë të normës sociale në teorinë e kësaj perspektive. Ata thonë se humbja e dobisë ndodh kur individët nuk arrijnë një pikë reference, një dukuri që e quajnë “mospëlqim i humbjes”. Norma sociale mund të arrihet duke i raportuar të gjitha të ardhurat dhe duke i paguar të gjitha taksat; individët që deklarojnë më pak se të ardhurat e plota dhe paguajnë më pak se taksat e plota që u takojnë, vuajnë humbjen e dobisë.

Më formalisht, le ta zëmë se çdo individ i tani e maksimizon EV_i^* të përcaktuar si:

$$EV_i^* - I_i - tDi + mst(\sum_j Dj) - pft(I_i - Di) - \gamma_i(I_i - Di) = EV_i - \gamma_i(I_i - Di) \quad (7.6)$$

ku EV_i përcaktohet nga ekuacioni (7.4). Individi tani duhet të vuajë një humbje psikologjike për të ardhurat e pritshme, humbje që është përpjesëtimore me taksat e papaguara, ndërsa koeficienti γ_i mat si pjesë të të ardhurave se sa do të paguante individi i për të shmangur humbjen e shoqëruar me çdo dollar të taksave të papaguara. Kushti (γ_i) për pagimin e taksave tani ndryshohet në:

$$pf + ms > I - \gamma_i \quad (7.7)$$

i cili ende lejon efektin frenues të auditimeve dhe gjobave, por plotësohet më lehtë se kushti (7.5) (dhe i cili plotësohet më lehtë sa më e madhe të jetë γ_i). Sigurisht, γ_i është e ndjeshme ndaj normave sociale të pagimit të taksave. Sa më e fortë të jetë norma sociale, aq më devijuese duket sjellja e individit që nuk paguan taksat, dhe aq më të rëndë e ndien humbjen ky

individ. Po ashtu, *ÿi* ndikohet edhe nga natyra e shkëmbimeve fiskale.

Në përgjithësi, hetimi i ndikimit të normave sociale në sjelljen e pagimit të taksave është një rrugë premtuese kërkimore për kuptimin e evazionit fiskal në VZHT. Për aq kohë sa këto norma ndikohen nga përgjegjshmëria e qeverisë ndaj nevojave të qytetarëve të saj dhe nga efikasiteti i institucioneve qeverisëse, përfshi administratën e taksave, fusha e shtrirjes së politikave të qeverisë për të luftuar evazionin fiskal është mjaft më e gjerë se ajo që imponon qasja standarde ekonomike. Zyrtarëve qeveritarë në shumë VZHT nuk duhet t'u vijë çudi kur themi se kontrolli i evazionit fiskal kërkon përmirësim të qeverisjes në përgjithësi dhe dhënie vlerash kundrejt parave të taksave të qytetarëve.

Administrata e taksave

Një institucion i dytë është makineria administrative e agjencisë qeveritare të taksave. Përmasa administrative e taksimit është përfshirë prej kohësh nga administratorët e taksave dhe praktikuesit në terren në një listë të gjatë studimesh dhe është nxjerrë shpesh në pah nga ekonomistë që punojnë në politikat fiskale në vendet në zhvillim (Goode, 1981; Bird, 1989, Das-Gupta dhe Mukhaje, 1997). “Administrata e taksave” ekziston për të siguruar pagimin e taksave sipas ligjeve, ndërsa shumica e diskutimeve për administratën e taksave përputhet me qasjen “ekonomia e krimit” të cilën e diskutuam më sipër. Megjithatë, siç theksohet nga Bagchi *et al.* (1995), është e dobishme të vërehet se administrata e taksave funksionon disi më gjerë, si një funksion prodhues ku *input*-et si personeli, materialet, inflacioni, ligjet dhe procedurat, përdoren për të nxjerrë *output*-et, më të rëndësishmet nga të cilat janë të ardhurat për qeverinë, por që përfshijnë edhe kënaqjen e taksapaguesit, barazinë dhe mirëqenien shoqërore.

Me këto qëllime në mendje, reforma e administratës së taksave në VZHT thekson një mori masash, përfshi edhe politikat tradicionale si:

- futja e një programi efikas auditimi që identifikon individët të cilët nuk paguajnë taksat si dhe ata që fshehin të ardhurat apo mbideklarojnë zbritje dhe kreditime;
- zbatimi i shpeshtë dhe në vijimësi i gjobave jo të ashpra;
- përdorimi i mbajtjes në burim kur është e mundur;
- lehtësimi i pagesave përmes sistemit banka;
- përdorimi i burimeve të informacionit nga palët e treta për të verifikuar sjelljen e raportimit.

Këto mjete e shohin taksapaguesin si një kriminel potencial i cili duhet penguar që të mos mashtrrojë.

Megjithatë, përherë e më shpesh ndodh që këto mjete nuk kufizohen me mekanizmat tradicionalë të detyrimit. Administratat e taksave në shumë vende në zhvillim po fusin politika që e vënë theksin tek ofrimi i shërbimeve për taksapaguesit përmes rrugëve të tilla si:

- nxitja e edukimit të taksapaguesit dhe zhvillimi i shërbimeve për taksapaguesin për ta ndihmuar atë në çdo hap në ndjekjen e të ardhurave dhe në pagimin e taksave;
- transmetimi i reklamave që i lidhin taksat me shërbimet qeveritare;
- thjeshtëzimi i taksave dhe i pagesës së tyre;
- nxitja e pagimit vullnetar duke ulur kostot për taksapaguesit, shoqëruar kjo me regjistrimin taksave të tyre;
- sigurimi i një qëndrueshmërie relative të sistemit të taksave;
- miratimi i parimit të përgjithshëm të vetëdeklarimit;
- nxitja e “kodit të etikës” së taksapaguesit dhe administratorit të taksave.

E thënë ndryshe, taksapaguesi nuk shihet më thjesht si kriminel i mundshëm, por si klient potencial. Kjo qasje e re sugjeron një paradigmë të ndryshme për pagimin e taksave krahasuar me atë që lind nga analiza tradicionale. Këto paradigma alternative shqyrtohen më poshtë.

Dy paradigma

Ky diskutim i yni për normat sociale dhe administratën e taksave sugjeron se mund të ndiqen dy paradigma të ndryshme për të nxitur pagimin e taksave, secila me rrjedhoja mjaft të ndryshme për sjelljen kundrejt pagimit të taksave. Sipas paradigmës së parë, taksapaguesit shihen dhe trajtohen si kriminelë të mundshëm dhe theksi vendoset vetëm mbi shtypjen e sjelljes së paligjshme përmes auditeve dhe ndëshkimeve të vazhdueshme. Ky ka qenë modeli konvencional i administratave të taksave në histori dhe përputhet mirë me modelin standard ekonomik të evazionit fiskal bazuar në teorinë ekonomike të kimit. Modeli i dytë e njeh rolin e detyrimit, por thekson edhe rolin e administratës së taksave si lehtësuese dhe ofruese shërbimesh për qytetarin taksapagues. Kjo paradigmë e re për administrimin e taksave përputhet plotësisht me perspektivën që thekson rolin e normave sociale në pagimin e taksave; që do të thotë se qeveria mund ta ndryshojë masën e pagimit të taksave duke ndryshuar normat sociale që lidhen me pagimin e taksave¹⁷.

Në fakt, literatura më e re mbi reformat e administrimit të taksave për VZHT-të (Bird dhe Casanegra de Jantscher, 1992; Bagchi *et al.*, 1995; Tanzi dhe Pellechio, 1995, Silvani dhe Baer, 1997) thekson gjerësisht

paradigmën e re të rolit të administratës së taksave si lehtësuese dhe ofruese shërbimesh për qytetarët taksapagues. Disa reforma të fundit administrative në mbarë botën e kanë përqaftuar me sukses këtë model të ri. Një nga shembujt më të mirë jepet nga reforma e administrimit të taksave në Singapor gjatë dhjetëvjeçarit të fundit (Bird dhe Oldman, 2000). Parimi kryesor i reformës së Singaporit është e orientuar nga shërbimet: kalimi nga një sistem dosjesh me letra në një sistem pa letra, përdorimi i gjerë i regjistrave elektronikë, një shërbim me një sportel për t'iu përgjigjur problemeve të ndryshme lidhur me taksat, aftësia e filtrave për të parë gjithë regjistrin e taksave me të gjitha korrigjimet para se ai të mbyllet, përdorimi i planeve të instalimit të internetit falas për pagimin e taksave me zbritje të menjëhershme nga llogaritë bankare, zona të ndara funksionale brenda administratës së taksave me pak mundësi për korrupsion dhe një ndryshim i qëndrimit të zyrtarëve kundrejt taksapaguesve. Gjatë dhjetëvjeçarit të fundit, shërbimi i administrimit të taksave në Singapor kaloi nga agjencia me nivelin më të ulët të mbështetjes së publikut në një agjenci për të cilën 90 për qind e taksapaguesve thoshin se ofron shërbime të sjellshme, kompetente dhe të përshtatshme. Sigurisht, shumë vende, sidomos VZHT-të, nuk do të jenë në gjendje të imitojnë plotësisht reformat e Singaporit. Megjithatë, mund të përftohet shumë në përmirësimin e pagimit të taksave në VZHT duke reformuar administratat e taksave sipas linjave të modelit të ri¹⁸.

PAGIMI I TAKSAVE NË PRAKTIKË: DISA RASTE STUDIMI NË VENDE TË NDRYSHME

Kemi thënë tashmë se modeli standard ekonomik i evazionit ofron disa të dhëna të rëndësishme për evazionin fiskal, por edhe vuan nga disa kufizime të rëndësishme për shkak të dështimit për të përfshirë në mënyrë realiste rolin e institucioneve sociale si “norma sociale” e zbatimit të ligjit të taksave dhe prania e një administrate efikase të taksave. Këta faktorë institucionalë janë veçanërisht kritikë për të kuptuar pagimin taksave në VZHT. Në këtë pjesë do të vëzhgojmë rastet e tri vendeve për të ilustruar rëndësinë e këtyre institucioneve në VZHT. Rasti i Xhamajkës tregon rolin e rëndësishëm, por të kufizuar të strategjive bazë detyruese në vendet në zhvillim, strategji që mbështeten në mundësinë e madhe për auditime dhe nivele të larta gjobash. Rasti i Afrikës tregon rolin thelbësor të normave sociale për vendimmarrjen për pagimin e taksave. Rasti i Rusisë tregon efikasitetin e kufizuar të risive të izoluar administrative si amnistitë fiskale në një mjedis ku mungon si administrata efikase e taksave ashtu edhe norma e pranuar sociale për pagimin e taksave.

Ndikimi i metodave standarde detyruese: rasti i Xhamajkës

Në vitin 1983, qeveria e Xhamajkës ndërmori një reformë gjithëpërfshirëse për sistemin xhamajkian të taksave, përfshi edhe taksën e të ardhurave vetjake¹⁹. Në atë kohë, mbledhja e taksës mbi të ardhurat arrinte në 28.9 për qind të të ardhurave të përgjithshme të qeverisë dhe 7.6 për qind të të ardhurave kombëtare. Mbi 90 për qind të këtyre të ardhurave mblidheshin prej punonjësve të cilëve u mbahej taksa nga rroga nga ana e punëdhënësve, sipas sistemit Paguj Sepse Fiton (PAYE Pay-As-You-Earn). Përqindja e mbetur, 10 për qind, vinte nga individët të cilëve u kërkohej të paguanin taksa mbi burimet e tjera të të ardhurave, të ashtuquajturit taksapagues “të vetëpunësuar”. Megjithëse që prej asaj kohe kanë ndodhur ndryshime të mëdha në sistemin e taksave, taksa vetjake e të ardhurave ende përbën pjesën më të madhe të sistemit xhamajkian.

Teorikisht, taksa mbi të ardhurat në Xhamajkë, para reformës, kishte një nivel strukturor të lartë dhe ishte progresive, niste nga një nivel takse bazë prej 30 për qind për 7 000 dollarët xhamajkianë të parë të taksueshëm (apo statusorë) deri në 57.5 për qind për të ardhurat mbi 14 000 dollarë xhamajkianë²⁰. Në praktikë, baza e taksës së të ardhurave ulej ndjeshëm përmes një vargu metodash të ligjshme e të paligjshme. Taksapaguesit mund të përftonin deri në 16 pikë ulje për qëllime të tilla si pjesëmarrja në programet e kursimit dhe sigurimit, punësimi i punëtorëve nëpër shtëpi apo në raste kredish personale apo familjare. Ngushtimi më i ndjeshëm i bazës së taksës vinte nga dhënia punonjësve të “ndihmave” të pataksueshme (përfitimeve anësore) si dhe nga trajtimi preferencial i të ardhurave të fituara nga puna jashtë orarit; të ardhurat nga puna jashtë orarit taksoheshin me nivelin më të ulët 30 për qind, pavarësisht se të ardhurat e përgjithshme të individit e vendosnin atë brenda kufijve të taksave më të larta. Taksa bazë ngushtohej edhe më nga evazioni fiskal përmes nëndeklarimit të të ardhurave të taksueshme, mbideklarimit të të ardhurave të pataksueshme dhe mosregjistrimit të të ardhurave individuale që duheshin taksuar.

Pesë taksa të ndryshme mbështetur në listëpagesat, të cilat paguheshin si nga punëtorët, ashtu edhe nga kompanitë, ishin caktuar pak a shumë në të njëjtin nivel me taksat e të ardhurave vetjake. Nga këto pesë programe, tri ofronin përfitime për individët (për shembull, përfitimet për paaftësinë apo pleqërinë, subvencionet për banesën, pensionet e të punësuarve shtetërorë) që ishin të lidhura me kontributet e tyre. Niveli bazë i taksës i kombinuar për punëdhënësit dhe punëmarrësit në secilin program ishte konstant, nga 2 deri në 5 për qind. Në total, këto taksa listëpagesash ishin mjaft të mëdha, pothuajse sa gjysma e të ardhurave të taksës mbi të ardhurat, dhe përbënin një barrë të konsiderueshme shtesë për taksapaguesit.

Si pjesë e reformës tatimore, individët që punonin në Bordin e të

Ardhurave të qeverisë së Xhamajkës, apo në bashkëpunim të plotë me të, mblodhën disa lloje informacionesh që bënë të mundur shqyrtimin e hollësishëm të taksës së të ardhurave vetjake (si dhe të taksave të listëpagesave). Një varg të dhënash u përqendrua te reagimi i të punësuarve PAYE ndaj nismave fiskale (për shembull, niveli i taksës bazë të të ardhurave apo i taksës së listëpagesave, niveli i auditit, niveli i gjobave dhe masa e përfitimit të programit të listëpagesave), te zgjedhja e tyre për raportimin e të ardhurave të taksueshme, të ndihmave ligjërisht të pataksueshme dhe të të ardhurave të paraportuara në mënyrë të paligjshme (Alm, Bahl dhe Murray, 1990). Një tjetër grup të dhënash shqyrtonte taksapaguesit e vetëpunësuar, duke vlerësuar kriteret mbi të cilat përzgjidheshin për auditim taksat e të ardhurave nga vetëpunësimi, si dhe reagimin e këtyre taksapaguesve ndaj nismave fiskale (Alm, Bahl dhe Murray, 1993). Një grup tjetër të dhënash shqyrtonte mbizotërimin e mosregjistrimit të të ardhurave (Alm, Bahl dhe Murray, 1991). Këtu do të përqendrohemi te rezultatet PAYE.

Gjatë fazave fillestare të reformës së taksave në vitin 1984, Bordi i të Ardhurave u kërkoi të gjitha kompanive në Xhamajkë në sektorin PAYE të jepnin informacion mbi kompensimin e çdo punonjësi. Në janar 1985, 1345 forma raportuan informacion për 69 724 punonjës, që përbënte 25 për qind të forcës së punës PAYE. Qëllimi i këtij “sondazhi PAYE” ishte të mblidhte informacione për sasinë e formave të pataksuara të kompensimit që ofronin punëdhënësit. Çdo kompani dha informacione për secilin të punësuar lidhur me kompensimet e taksueshme në kesh, por edhe për ato të pataksueshmet; kompanitë dhanë informacione edhe për taksat e mbajtura dhe kreditet totale të taksave. Fillimisht u besua se vëzhgimi PAYE po jepte vlerësime vetëm për të ardhurat e taksueshme të raportuara dhe për ndihmat e pataksueshme. Megjithatë, shqyrtimi i hollësishëm i të dhënave zbuloi edhe mjaft raste ku kishte mospërputhje serioze mes taksave të mbajtura dhe detyrimit statusor për taksa, të imponuar nga kreditimi i taksave dhe të ardhurat e taksueshme. Pothuajse në të gjitha rrethanat, mospërputhjet ishin mungesa.

U shqyrtuan shpjegime të ndryshme të mundura për këto mospërputhje: gabime rastësore të punëdhënësit ose të Departamentit xhamajkian të taksave mbi të ardhurat, taksimi preferencial i të ardhurave të ligjshme për punën jashtë orarit apo borxhet e taksave të individëve me shpenzime të mëdha por të paraportuara të lidhura me biznesin. Por, në të gjitha rastet këto shpjegime u hodhën poshtë. Shpjegimi më bindës për mospërputhjet ishte se ato vinin falë përpjekjeve të qëllimshme për të mashtruar autoritetet e taksave përmes evazionit fiskal. Punonjësit dukej qartë se prireshin t’u kërkonin punëdhënësve nëndeklarim dhe punëdhënësit dukej se ishin të gatshëm ta përmbushnin kërkesën e punonjësve. Për një

kosto të caktuar kompensimi total për kompaninë, punëdhënësi ofronte kompensim më të madh neto për punëtorin. Punëdhënësi nuk përballëj me ndonjë rrezik gjatë kësaj praktike sepse, sipas ligjit, ndëshkohej punëtori nëse zbulohej.

Kështu që kompensimi në kesh në vëzhgimin PAYE kishte të ngjarë të përbëhej nga të ardhurat e taksueshme të raportuara dhe nga kompensimi i evazionit. Së bashku me informacionin e vëzhgimit PAYE mbi ndihmat e pataksueshme, vëzhgimi lejoi të vlerësoheshin forcat që përcaktonin zgjedhjen e punëtorit mes të ardhurave të raportueshme, të ardhurave nga evazoni dhe të ardhurat nga ndihmat. Rezultatet e këtij vlerësimi trajtohen me hollësi nga Alm, Bahl dhe Murray (1990).

Ndryshoret e varësisë në këtë vlerësim ishin pjesët e kompensimit total të caktuara për t'u raportuar, evazoni dhe të ardhurat nga ndihmat. Ndryshoret shpjeguese ishin masat e ndryshme të madhësisë së kompanisë dhe treguesit e sektorit ku operon kompania. Çka është më e rëndësishmja, vëzhgimi PAYE lejoi ndërtimin e një numri ndryshorësh që ndikonin "çmimin" e llojeve të ndryshme të të ardhurave për secilin taksapagues ose sasinë e kompensimit bruto që duhej zgjedhur për të marrë një dollar kompensim neto: niveli i taksës bazë të të ardhurave për të ardhurat e raportuara, gjoba bazë për evazonin, niveli bazë i taksës së listëpagesave për kompensimet kesh, niveli i përfitimit të taksës bazë të listëpagesave dhe probabiliteti (i parashikuar) i zbulimit. Këta përbërës të ndryshëm u kombinuan në një çmim për çdo lloj të ardhure dhe pastaj çmimet u përfshinë si ndryshore shpjeguese në çdo ekuacion²¹. Këto ekuacione u vlerësuan pastaj me metodën vlerësuese të mundësisë maksimale Tobit, ndërsa rezultatet e vlerësimit janë përmbledhur në Tabelën 7.1.

Siç tregohet në Tabelën 7.1, efektet brenda çmimit në përgjithësi janë të konsiderueshme dhe në kahun e prishëm (negativ), ndërsa efektet ndërmjet çmimeve janë simetrike dhe përgjithësisht të konsiderueshme; që do të thotë se individët u përgjigjen në mënyrë të parashikueshme ndryshimeve në nivelet e taksave, dënimeve, auditeve dhe përfitimeve. Të marrë në tërësi, koeficientet e vlerësimit të çmimit sugjerojnë një përgjigje të ndërlikuar ndaj instrumenteve të ndryshme politike. Për shembull, rritja e mundësisë së zbulimit gjeneron një efekt negativ mbi çmimin në pjesën e evazionit fiskal.

Megjithatë, edhe efekti midis çmimeve për kompensimin e raportuar del negativ, prandaj do të ulë taksën bazë, ndërsa efekti midis çmimeve mbi të ardhurat nga zbritjet do të jetë pozitiv.

Sidoqoftë, ka rëndësi që elasticitetet e bazës së vlerësuar të taksës janë mjaft të vogla. Elasticiteti më i madh i raportuar i të ardhurave është ai në nivelin bazë të taksës mbi të ardhurat (-0.19). Elasticitetet e tjera të raportuara mbi të ardhurat janë më të vogla. Elasticiteti i ndëshkimeve

Tabela 7.1 Rasti i Xhamajkës: rezultatet e zgjedhura të vlerësimit të vëzhgimit PAYE

Ndryshorja e varur	Ndryshorja e pavarur	Shembull		
		Vëzhgimi i plotë PAYE	Vetëm sektori-ri privat	Vetëm sektori publik
Pjesa e raportuar e të ardhurave				
	Brenda çmimit të të ardhurave të raportuara	-0.6147*	-0.6388*	0.2430
	Ndërmjet çmimeve të të ardhurave të ndihmës	3.4515*	1.5738*	11.2714*
	Ndërmjet çmimeve të të ardhurave nga evazioni	-2.2574	-0.3243	10.7878*
	Ndërpërreja	13.2761*	11.7570	18.4220*
Pjesa e të ardhurave nga shman- gia				
	Brenda çmimit të të ardhurave të raportuara	1.3190*	1.2603*	0.4763*
	Ndërmjet çmimeve të të ardhurave të ndihmës	-3.8091*	-1.9637*	-13.3816*
	Ndërmjet çmimeve të të ardhurave nga evazioni	2.2319*	0.4262	12.4711*
	Ndërpërreja	-3.5242*	-3.6797*	-4.3305*
Pjesa e të ardhurave nga evazioni				
	Brenda çmimit të të ardhurave të raportuara	-1.0296*	-0.9931*	-0.7605*
	Ndërmjet çmimeve të të ardhurave të ndihmës	1.2689*	0.8892*	2.5361*
	Ndërmjet çmimeve të të ardhurave nga evazioni	-1.2744*	-0.9030*	-2.6676*
	Ndërpërreja	-8.4740	-8.3435*	-7.2743*

Shënime:

Ekuationet e vlerësuar përfshijnë edhe ndryshore të sajuar për madhësinë e kompanive dhe, për vlerësimin e gjithë modelit, një ndryshore të sajuar për sektorin e kompanisë.

* E rëndësishme në nivelin 0.05.

është -0.08 , elasticiteti i listëpagesave 0.07 dhe elasticiteti i probabilitetit vetëm -0.01 ²².

Në tërësi, rezultatet PAYE sugjerojnë se regjimi detyrues në Xhamajkë, dhe ndoshta në shumicën e vendeve në zhvillim dhe ato në tranzicion, nuk është ndonjë frenues i madh ndaj evazonit fiskal. Po ashtu, rezultatet tregojnë se kërkohen ndryshime tepër të mëdha e të lira në ndryshoret politike për të sjellë ndryshime të dukshme në sjelljen e taksapaguesve; që do të thotë se edhe reformat e konsiderueshme administrative në ligjet e taksave kanë dobi të kufizuar në ndikimin mbi vendimet për pagimin e taksave. Si rrjedhojë, politikat e mbështetura mbi modelin tradicional me ndëshkime mund të ndikojnë në pagimin taksave vetëm në shkallë të kufizuar.

Roli i normave sociale: rasti i Afrikës së Jugut

Ulja e evazonit fiskal nuk është vetëm çështje e vënies në zbatim të gjobave më të larta ose e rritjes së shpeshtësisë së auditimeve. Për të zhvilluar politika që ulin evazionin fiskal, është thelbësore të kuptohen aspektet e sjelljes në vendimmarrjen e pagimit të taksave. Nëse qëndrimet individuale kundrejt pagimit të taksave janë një funksion i normave sociale, politikat e detyrimit për pagimin e taksave mund të përcaktohen në mënyrë specifike për kulturën në të cilën do të gjejnë zbatim. Megjithatë, efektet e normave sociale mbi pagimin e taksave nuk kuptohen edhe aq mirë, ndërkohë që duket e pamundur që analizat e mbështetura në teori apo në të dhënat nga terreni të hyjnë shumë në punë. Pjesërisht për shkak të kufizimeve të qasjeve teorike apo empirike, ekonomistët po i kthehen përherë e më shumë përdorimit të metodave eksperimentale në analizën e pagimit të taksave.

Metodat eksperimentale janë mjaft të vlefshme për studimin e disa aspekteve të vendimmarrjes për pagimin e taksave. Ndryshe nga teoria, eksperimentet nuk kufizohen nga shkallët e thjeshtëzimit që kërkojnë studimet analitike. Ndryshe nga punët empirike, eksperimentet gjenerojnë të dhëna sipas modeleve të ndryshme, ndërkohë që mbahen nën kontroll ndikimet e jashtme; kjo do të thotë se eksperimentuesi mund ta mbajë institucionin e raportimit të taksave konstant (përfshi edhe përpjekjet detyruese, nivelin e taksave dhe nivelin e të ardhurave), me qëllim hetimin e sjelljes nëpër mjedisë të ndryshme kulturore. Prandaj qasja eksperimentale është idealja për të studiuar çështjen nëse norma të ndryshme sociale, të cilat shfaqen nga institucione të ndryshme sociale në vende të ndryshme, kanë ndonjë ndikim domethënës mbi sjelljen e lidhur me pagimin e taksave. Kjo pjesë raporton rezultatet e eksperimenteve laboratorike mbi sjelljen në pagimin e taksave të kryer nga Cummings *et al.* (2001) në Afrikën e Jugut,

Botsvanë dhe Shtetet e Bashkuara, eksperimente që synonin të shqyrtonin rolin e normave sociale në vendimmarrjen për pagimin e taksave.

Këto rezultate eksperimentale mbështesin hipotezën sipas së cilës pagimi i taksave rritet së bashku me perceptimin individual se sistemi i taksave është i ndershëm dhe se qeveria po ofron shërbime të vlefshme me të ardhurat e saj. Në të gjitha kontekstet kulturore të hetuara, pagimi i taksave rritet krahas përpjekjeve detyruese, por ky mekanizëm është më pak efikas kur regjimi i taksave vlerësohet si i padrejtë. Prandaj këto përfundime mbështesin një model sjelljeje mbi pagimin e taksave i cili shtrihet edhe përtej qasjes tipike të “ekonomisë së krimt”, e cila e vë theksin kryesor te shtrëngimi. E thënë ndryshe, rezultatet eksperimentale mbështesin pikëpamjen se detyrimi për të paguar taksat duhet të fokusohet më tepër në atë se si u qasen qytetarët shërbimeve qeveritare dhe më pak në atë se si i vendosin qeveritë masat ndëshkuese.

Për të kuptuar dallimet në normat sociale në Botsvanë, në Afrikën e Jugut dhe në SHBA, është e nevojshme të kuptohet roli i institucioneve sociale, përfshi administratën e taksave dhe qëndrimin e qytetarëve kundrejt qeverive, në të tria vendet. Le të shqyrtojmë së pari administratën e taksave. Proceset e vetëdeklarimit dhe të auditimit janë mjaft të ngjashme në të tria vendet. Megjithatë, ka shkallë të ndryshme agresiviteti përsa i përket detyrimit, por edhe niveli i zhvillimit dhe sofistikimit të aparatit detyrues për pagimin e taksave ndryshon në secilin prej këtyre tri shteteve. SHBA-ja ka një nga sistemet më të përparuara në botë për administrimin e taksave dhe ky është Shërbimi i të Ardhurave të Brendshme (IRS). Sistemi i administrimit të taksave në Botsvanë është ende në zhvillim e sipër, ndërsa gjendja në Afrikën e Jugut është diku mes këtyre dy poleve. Administrata tatimore e SHBA-së varet ngushtë nga vetëdeklarimi dhe raportimi i detyrimeve të taksave, krahas një sistemi të gjerë të mbajtjes së taksave. Procesi i auditimit në përgjithësi shihet me frikë nga ana e taksapaguesit ndërkohë që ka një shkallë të madhe pasigurie, të ushqyer nga IRS-ja, që shoqëron procesin e auditimit dhe përcakton ndëshkimet. Kjo strategji ka qenë efikase, por jo pa kosto. Një pjesë e konsiderueshme e reagimit publik kundër IRS-së i kushtohet perceptimit se IRS-ja ishte tekanjoze në politikat e saj detyruese pikërisht ngaqë rregullat dhe ndëshkimet nuk ishin shpjeguar qartë. Edhe Afrika e Jugut mbështetet shumë në vetëdeklarimin dhe në një sistem mbajtjeje të taksave, ndërsa evazionin fiskal e trajton si krim. Autoriteti jugafrikan i taksave, njësoj si homologu amerikan, shfrytëzon rastet e profilit të lartë për të përforcuar reputacionin dhe për të imponuar detyrimin e pagimit të taksave. Në Botsvanë, nga ana tjetër, qëndrimi i autoritetit të taksave duket më i butë. Botsvana ka edhe nivele më të ulëta taksash, me taksën mbi të ardhurat personale që shkon në 25 për qind, një shifër kjo më e ulët se ajo në Afrikën e Jugut (45 për qind) dhe SHBA (39.6 për qind).

Por ekzistojnë edhe dallime në perceptimin publik mbi qeverinë, barazimin e sistemit tatimor dhe ndëshkimet e vendosura për arsye të evazionit. Në SHBA ka traditë të vendimmarrjes demokratike, prandaj shumë njerëz kanë besim te qeveria. Megjithatë, IRS-ja shpesh shihet si arrogante dhe sistemi i auditimit tatimor si i padrejtë dhe tekanjor (Yankelovich *et al.*, 1984). Veprimet e IRS-së shpesh ngjallin reagime negative, si për shembull kur vendos të auditojë ata që deklarojnë kreditime të taksës mbi të ardhurat.

Botsvana është e veçantë mes shteteve afrikane. Megjithëse e ka fituar pavarësinë në vitin 1966, Botsvana e pasur me diamante është një nga demokracitë më të vjetra shumëpartiake të Afrikës dhe e ka kryer me sukses tranzicionin drejt vetëqeverisjes. Që nga pavarësia janë mbajtur disa zgjedhje dhe të gjitha kanë qenë të qeta, pa dhunën apo korrupsionin që shoqëron vendet fqinje. Në fakt, qeveria e Botsvanës krenohet me këtë stabilitet dhe e quan vendin “xhevahirin e Afrikës” në shumë botime zyrtare. Mesazhi këtu është i qartë: qeveria punon për ju dhe pagimi i taksave është pjesë e kontratës sociale.

Përvoja e Botsvanës bën kontrast të thellë me Afrikën e Jugut, me historinë e njohur të aparteidit aty. Në fakt, zgjedhjet e fundit në Afrikën e Jugut ishin të diskutueshme dhe u shoqëruan shpesh me akte dhune, ndërsa edhe popullata e bardhë, edhe ajo me ngjyrë, për arsye të ndryshme, janë dyshuese ndaj qeverisë. Niveli i kriminalitetit është nga më të lartët në botë, ndërsa ekziston një perceptim i gjerë se qeveria është e korruptuar dhe ka një mendimin se rendi social është delikat. Në këtë kontekst, nocioni i normës sociale për të paguar taksat është tepër i dobët.

Në thelb, ndërkohë që Shtetet e Bashkuara qëndrojnë lart përsa i përket qeverisjes së hapur dhe barazisë, sistemi i taksave dhe perceptimi i sektorit publik në Botsvanë duket se renditet mjaft lart. Afrika e Jugut renditet shumë më poshtë në të dyja drejtimet.

Eksperimentet laboratorike përsërisin shumicën e elementeve të strukturës bazë të sistemit të taksave mbi të ardhurat personale në të tria vendet. Subjekteve njerëzore në një laborator të kontrolluar u thuhet se duhet të ndihen të lirë të sigurojnë sa më tepër të ardhura që të munden. Në fillim të çdo raundi të eksperimentit, individët marrin të ardhura dhe duhet të vendosin sa prej tyre do të deklarojnë. Ata paguajnë taksë mbi të ardhurat e deklaruar vullnetarisht. Për të ardhurat e padeklaruar nuk paguhet taksë. Megjithatë, përballim me mundësinë e auditimit dhe, nëse kapen që kanë bërë evazion, paguajnë një gjobë për taksat e papaguara²³. Ky proces përsëritet disa herë dhe, në fund të eksperimentit, çdo subjekti i paguhet një shumë që varet nga performanca e tij gjatë eksperimentit²⁴. Eksperimentet janë plotësisht të kompjuterizuara dhe subjektet ndërveprojnë me një formë të thjeshtuar takse në ekranin e kompjuterit.

Për shkak të kontrolleve në kuadrin eksperimental për nivelin e taksës, probabilitetit të zbulimit dhe nivelit të ndëshkimit, si dhe për shkak se të gjitha grupet e subjekteve i nënshtrohen parametrave identikë në të tria vendet, diferencat e vëzhguara në pagimin e taksave interpretohen si të motivuara nga diferencat në tiparet e institucioneve që mund të ndikojnë mbi qëndrimet kundrejt qeverisë (dhe nga faktorë të tjerë të mundshëm që mund të kapin diferencat në normat sociale në këto vende).

Cummings *et al.* (2001) testuan dy hipoteza kryesore. E para është që niveli i pagimit të taksave rritet me rritjen e probabilitetit të auditimit dhe me rritjen e nivelit të gjobave. Hipoteza e dytë, dhe më kryesorja, përqendrohet te dallimet në sjelljen e lidhur me pagimin e taksave falë dallimeve në normat sociale. Mbështetur në nivelet e ndryshme të zhvillimit të institucioneve shoqërore në të tria vendet, hipoteza e dytë thotë se niveli i pagimit të taksave nga eksperimentet duhet të jetë më i lartë në Botsvanë dhe SHBA, sesa në Afrikën e Jugut si dhe më i lartë në Botsvanë, sesa në SHBA.

Cummings *et al.* (2001) raportojnë rezultatet e vlerësimit të mundësisë maksimale Tobit, ku niveli i pagimit të taksave nga individët vlerësohet në funksion të disa ndryshoreve shpjeguese, përfshi ndryshoret e imituara për vendin ku kryhet eksperimenti. Specifikimet bazë fusnin në lojë ndryshoret e imituara për grupe subjektesh nga Botsvana dhe nga SHBA-ja, ndërkohë që grupi i kontrollit ishte nga Afrika e Jugut. Rezultatet e vlerësimit përgjithësisht mbështesnin argumentin e një efekti të konsiderueshëm të normave sociale mbi sjelljen e lidhur me pagimin e taksave. Pagimi ishte më i lartë në Botsvanë dhe në SHBA, sesa në Afrikën e Jugut. Përfashtim bënte vetëm një grup universitetesh private nga SHBA-ja. Niveli i pagimit të taksave në përgjithësi ishte më i lartë në Botsvanë, sesa në SHBA. Është e rëndësishme të mbajmë parasysh se qëndrimi ndaj riskut nuk mund t'i shpjegojë dallimet në pagimin e taksave sepse të gjitha grupet e subjekteve në përgjithësi shfaqnin të njëjtin qëndrim kundrejt riskut në një eksperiment të thjeshtë që nuk kishte lidhje me kontekstin. Si përfundim, rezultatet eksperimentale sugjeruan se dallimet e vërejtura në sjelljen e lidhur me pagimin e taksave janë të lidhura ngushtë me institucionet sociale, përfshi perceptimin e taksapaguesve për sjelljen e qeverisë dhe efikasitetin e administratës fiskale²⁵.

Efektet e amnitive fiskale: rasti i Federatës Ruse

Gjatë gjithë periudhës së tranzicionit, Federata Ruse ka vuajtur nga vonesa në mbledhjen e taksave dhe nga evazioni i gjerë fiskal. Autoritetet ruse të taksave janë përpjekur ta reformojnë sistemin tatimor, por kanë pasur sukses të kufizuar.

Si pjesë të programit të përgjithshëm fiskal, Federata Ruse ka kryer një varg amnistish fiskale. Kjo praktikë në Rusi ndjek praktikën e shumë vendeve të tjera në botë që kanë kryer një apo disa amnisti. Amnistia zakonisht u lejon individëve dhe firmave të paguajnë taksat e prapambetura pa iu nënshtuar disa apo të gjitha ndëshkimeve financiare dhe kriminale që do të sillte normalisht zbulimi i evazionit fiskal.

Amnistitë fiskale përbëjnë një mjet të debatueshëm në mbledhjen e të ardhurave. Mbështetësit e amnistive theksojnë ndikimin e të ardhurave të menjëhershme, sepse individët përfitojnë nga periudha e faljes për të shlyer taksat e papaguara. Ata thonë gjithashtu se pagimi i ardhshëm i taksave (si rrjedhojë edhe të ardhurat e mëvonshme nga taksat) mund të rriten nëse amnistia i nxit individët që më pas të bëhen pagues të rregullt dhe nëse shoqërohet me shërbime shtesë për taksapaguesin, me edukim më të mirë për përgjegjësitë e taksapaguesit dhe, sidomos, me gjoba të rrepta pas amnistisë për evazorët, e shoqëruar kjo edhe me shpenzime më të mëdha për shërbimet që kontrollojnë zbatimin e ligjit. Kritikët ndërkaq thonë se përvojat e deritanishme në shumë vende tregojnë se ndikimi i menjëhershëm mbi të ardhurat është mjaft i vogël. Ata vënë në pikëpyetje edhe ndikimin afatgjatë të amnistisë fiskale. Nëse taksapaguesit e ndershëm nuk e miratojnë trajtimin e veçantë që u bëhet evazorëve fiskalë, atëherë pagimi i taksave nga ana e tyre mund të bjerë. Për më tepër, nëse individët besojnë se amnistia ka mundësi përsëritjeje, atëherë do t'i ulin pagesat e taksave në pritje të amnistisë së radhës²⁶.

Shumica e këtyre çështjeve janë shqyrtuar, sidomos nga qeveritë e shteteve të veçanta në Shtetet e Bashkuara. Përvojat e tyre, si dhe ato nëpër vendet e tjera, sugjerojnë se amnistitë nuk mund të jenë ilaç fiskal, por ama nuk duhen trajtuar as si helm fiskal. Provat tregojnë se amnistia fiskale në përgjithësi gjeneron vetëm një sasi të vogël të ardhurash nga taksat; amnistitë e shumëfishta janë edhe më pak të suksesshme në gjenerimin e të ardhurave shtesë si dhe kanë ndikime të buta, por negative, në pagimin vullnetar të taksave, sepse taksapaguesit presin që të vijnë edhe periudha të tjera faljeje në të ardhmen. Amnistitë e suksesshme janë shoqëruar me ndryshime administrative që kanë rritur në mënyrë thelbësore detyrimin e pagimit të taksave më pas. Ajo amnisti që ndiqet nga një regjim i përmirësuar pagimi taksash dhe edukim më i mirë i taksapaguesit, në përgjithësi e rrit, ose të paktën nuk e ul, pagimin vullnetar të taksave. Në fakt, nëse veprimtaritë e shtuara për detyrimin e pagimit të taksave dhe organizimi më i mirë i administratës së taksave janë planifikuar qysh më parë nga autoritetet tatimore, atëherë amnistia fiskale mund të jetë një mjet efikas për të lehtësuar tranzicionin drejt një regjimi të ri e më të rreptë taksash. Një amnisti e tillë ofron disa përparësi: amnistia gjeneron disa të ardhura të menjëhershme nga taksat, individët me evazion në të shkuarën

nuk vazhdojnë të mbeten të zhytur në evazion, ndërsa qeveria pastron librat e llogarive nga borxhet dhe fshin nga regjistrat emrat e evazorëve të shkuar. Megjithatë, është thelbësore që individët të besojnë se detyrimi për të paguar taksat do të forcohet: qeveria duhet të jetë e besueshme.

Këto përvoja sugjerojnë se amnistitë e shumta ruse kanë qenë në rastin më të mirë të padobishme ose thjesht kundërproduktive në rastin më të keq. Këtu do të trajtojmë edhe disa të dhëna nga Alm *et al.* (2001) mbi efektet e amnistive të shumta fiskale që janë ndërmarrë në Federatën Ruse që nga viti 1993 për mbledhjen e taksave.

Amnistia e parë u krye në 27 tetor 1993 me dekretin presidencial nr. 1773. Dekreti shpallte një amnisti nga data 27 tetor deri më 30 nëntor 1993 dhe përcaktonte se të gjitha ndërmarrjet, organizatat dhe sipërmarrësit privatë që i shlyenin taksat e papaguara dhe taksat e vitit 1993 së bashku me ato të viteve paraardhëse, nuk do të përjetonin asnjë sanksion për to. Dekreti specifikonte edhe se të ardhurat e fshehura që do të zbuloheshin pas 30 nëntorit, do të penalizoheshin nga Shërbimi Shtetëror i Taksave (SST) sa trefishi i taksave të papaguara²⁷. Si pjesë e amnistisë, bankave iu kërkua t'i jepnin SST-së gjithë informacionin e kërkuar. Megjithatë, qëllimi i amnistisë nuk u arrit për shkak të kohës së shkurtër që iu dha taksapaguesit për të shlyer detyrimet e papaguara të taksave sipas kërkesës që pagesa duhej bërë brenda një muaji dhe nga kushti që nuk pranoheshin gabimet e paqëllimshme apo të pavetëdijshme. Amnistia e vitit 1993 u shfuqizua me dekretin presidencial 746 të 21 korrikut 1995.

Amnistia tjetër nisi me shpalljen e dekretit presidencial nr. 65 më 19 janar 1996 (e amenduar më 22 prill 1996). Sipas këtij dekreti, ndërmarrjet dhe organizatat me taksat e papaguara lejoheshin të kryenin pagesat e prapambetura, me kusht që këto pagesa të bëheshin në kohë dhe të plota. Ndërmarrjeve dhe organizatave të cilave iu akordua shtyrje afati, iu kërkua të paguanin 50 për qind të shumës së përgjithshme që u takonte të paguanin deri në tetor 1998 ndërsa pagesa mund të ndahej në këste tremujore me shumën përkatëse 5 për qind çdo herë. Gjodat e interesit u caktuan në masën 30 për qind të shumës së papaguar në nivel vjetor. Ky dekret u perceptua nga taksapaguesit si barrë e rëndë. Sidoqoftë, amnistia vazhdoi në një formë të modifikuar me dekretin presidencial nr. 685 të 8 majit 1996. Direktivat e dekretit të ri që ishin menjëherë efikase, përfshinin masa të tilla si gjota të ulëta për pagesat e vonuara dhe për taksat e prapambetura dhe zbritje për "gabimet teknike" (gabimet thjesht aritmetike) në përgatitjen e shifrave të taksave, të cilat synonin uljen e barrës në pagimin e taksave dhe që i dhanë amnistisë fiskale një natyrë më reale.

Dekreti presidencial nr. 65 u ndoq pas një viti nga ligji i buxhetit 29-FZ i 26 janarit 1997 që caktonte piketat për afatet e shtyra të pagimit të

taksave dhe pagesave të tjera të detyrueshme. Ligji i kërkonte qeverisë të specifikonte procedurat e administrimit të vonesave të taksave. Këto procedura u shfaqën në ligjin e buxhetit nr. 42-FZ më 26 mars 1998 dhe lajmëruan një pakësim të konsiderueshëm të gjobave për vonesat.

Në total, për shkak të cilësisë së dobët të administratës së taksave në Federatën Ruse, këto amnisti dhe dispozitat përkatëse u panë nga zyrtarët e taksave si një mënyrë e lehtë dhe tërheqëse për t'u përballur me mospagimin e taksave, sidomos me taksat e prapambetura. Megjithatë, shpallja pothuajse çdo vit e amnistive ndikoi në përhapjen e besimit se amnistitë do të ishin një ngjarje e rregullt. Siç sugjeron përvoja ndërkombëtare, dështimi i amnistive erdhi ngaqë ato nuk u shoqëruan me reforma themelore tatimore në Federatën Ruse, të paktën deri kohët e fundit (Martinez-Vazquez dhe Wallace, 1999). Prandaj ndikimi i amnistive në mbledhjen e taksave nuk kaloi pa probleme.

Këto amnisti duhen parë në kontekstin e sistemit të përgjithshëm tatimor rus. Ky sistem tatimor është i ndërlikuar, me taksa federale, shtetërore dhe lokale dhe ka pësuar disa ndryshime që nga viti 1992 (Martinez-Vazquez dhe Wallace, 1999). Gjatë viteve të para u futën taksa të reja, më e njohura prej të cilave është taksa mbi vlerën e shtuar (TVSH); vitet e fundit u kryen ndryshime të hollësishme e të rregullta mbi tri taksat kryesore. Sistemi i taksave është i ngjashëm me atë të vendeve të zhvilluara dhe mbështetet mbi TVSH-në, taksat e akcizës dhe taksat mbi të ardhurat. Megjithatë, sistemit i mungon një administratë e sofistikuar tatimore për ta mbështetur. Për më tepër, mungesa e zhvillimit të një politike gjithëpërfshirëse tatimore ka bërë që sistemi t'i imponojë një varg taksash biznesit dhe individëve, duke e ndërlikuar pagimin e tyre dhe duke ulur besimin e taksapaguesve te sistemi. Sistemi që ka rezultuar nga të gjitha këto, është i ndërlikuar, ka disa shtresa taksash të shoqëruara me barra të rënda statusore mbi të ardhurat nga puna dhe kapitali.

Të ardhurat e përgjithshme si përqindje e PKB-së ranë nga afro 30 për qind në vitin 1992 në rreth 21 për qind në vitin 1999 (Tabela 7.2)²⁸. Ky nivel i të ardhurave nga taksat nuk është i ulët sipas disa standardeve ndërkombëtare dhe qëndron në rangun e “vendeve me të ardhura mbi mesataren”, mbi “vendet me të ardhura poshtë mesatares” (USGTA, 1999). Përppjekjet e Rusisë në fushën tatimore ngjajnë me ato të vendeve baltike. Një krahasim i statistikave të ngjashme për të ardhurat totale qeveritare nga taksat si pjesë e PKB-së tregon se Rusia qëndron pranë mesit të grupit: Gjermania, Republika Çeke, Hungaria dhe Kanadaja kanë nivele më të larta, por Shtetet e Bashkuara, Afrika e Jugut dhe Argjentina kanë nivele më të ulëta se ajo.

Megjithatë, prirja e të ardhurave tatimore si pjesë e KB-së është më shqetësuese. Raporti ka rënë nga viti 1992 në vitin 1999 dhe ka të ngjarë që

Tabela 7.2 Rasti i Federatës Ruse: fatura e taksave si përqindje e PKB-së (buxheti i konsoliduar)

Viti	Faturat e konsoliduara të taksave (të raportuara) si përqindje e PKB-së	Faturat e konsoliduara të taksave (të rregulluara me kalimin e kohës) si përqindje e PKB-së	Deficitet (e raportuara) si përqindje e PKB-së
1992	29.60	26.40	18.90
1993	28.91	23.68	7.30
1994	29.04	23.90	10.40
1995	22.68	22.68	6.00
1996	22.04	22.04	8.60
1997	22.70	22.70	7.60
1998	20.27	20.27	8.00
1999	21.39	21.39	1.90 (parashikim)
2000	---	---	1.00 (parashikim)

Burimet: Ministria e Financave dhe Projekti i Reformës Fiskale GSU-USAID. Para vitit 1995, dëftesat e buxhetit nuk klasifikoheshin sipas dëftesave me taksa apo pa taksa.

rënia të vazhdojë drejt grupit të vendeve me të ardhura poshtë mesatares. Është e qartë që Rusia nuk po gjeneron nivelin e të ardhurave që duhet të prodhonte, dhe kjo për shkak të strukturës së ndërlikuar statusore të sistemit tatimor dhe niveleve të larta të taksave për disa lloje të ardhurash. Ky dështim vjen edhe nga problemet me pagimin e taksave dhe me administrimin e përgjithshëm të sistemit të taksave.

Sistemi tatimor në Federatën Ruse vuan nga disa karakteristika të sistemit sovjetik. Në regjimin e parë, mungonte plotësisht transparenca mbi taksat. Shpesh, ndërmarrjet nuk e dinin se çfarë taksash paguanin taksapaguesit e tjerë në kushte të ngjashme me to, kurse popullsia nuk ishte e vetëdijshme për taksat apo nuk e kishte idenë sa ishte barra e taksave. Shumë pak njerëz mbushin raportime taksash, paguanin taksa për transaksionet apo ishin të vetëdijshëm për ekzistencën e kthimit të taksave apo përfitimet prej tyre. Ky sistem tatimor krijoi një kulturë taksapaguesish që nuk i besonin qeverisë dhe që nuk donin të paguanin taksa, kulturë që vijon edhe sot. Taksapaguesit priren të besojnë se barra e taksave shpërndahet arbitrarisht dhe se qeveria i shpërdoron ato, madje është e korruptuar. Shumë taksapagues nuk pranojnë t'i paguajnë taksat duke mos treguar të ardhurat, apo duke i nëndeklaruar ato. Po ashtu, meqë taksat e negociuara ishin tipar karakteristik i sistemit në Bashkimin Sovjetik, edhe tani, shumë vite më pas, sistemi i taksave në Rusi ka mbetur element i

rëndësishëm negocimi. Kjo është më e dukshme në mënyrën e arritjes së marrëveshjeve për pagimin e taksave të prapambetura, të cilat negociohen mes autoriteteve tatimore dhe taksapaguesve. Taksat e prapambetura janë një element i pandarë nga ekonomia ruse dhe kanë ndikim të rëndësishëm në performancën e sistemit tatimor²⁹. Taksat e prapambetura u shfaqën qysh në vitet e para të tranzicionit dhe, megjithëse niveli i tyre ka pësuar luhajtje, prirja ka qenë përherë në rritje. Nga fundi i vitit 1998, taksat e papaguara ishin 503.1 miliardë rubla ose 16 për qind e PKB-së. Sa për krahasim, mbledhja e kombinuar e taksave e qeverive federale dhe nënfederale për 1998-n ishte 544.1 miliardë rubla (Ivanova dhe Wyplosz, 1999), ndërsa taksat e prapambetura ekzistuese ishin të barabarta me taksat e mbledhura totale. Ndërkohë që mbledhja e taksave në nivel federal dhe nënkombëtar u rrit me 149.3 për qind mes viteve 1995 dhe 1998, në të njëjtën periudhë taksat e prapambetura u rritën me 584.8 për qind.

Ka shkaqe të shumta për rritjen e taksave të papaguara në Federatën Ruse (Alfandari dhe Schaffer, 1996; Alexeev, 1998; Ivanova dhe Wyplosz, 1999). Politikat e përcaktuara nga qeveritë federale për të luftuar mospagimin e taksave, që do të thotë, përdorimi i amnistive tatimore, duket se e kanë përkeqësuar problemin. Çdo amnisti duket se shton pritshmëritë që taksat e papaguara rishtazi do të falen pjesërisht në të ardhmen.

Të ardhurat totale plus ndryshimi i stokut të taksave të papaguara, mbledhjet reale mujore

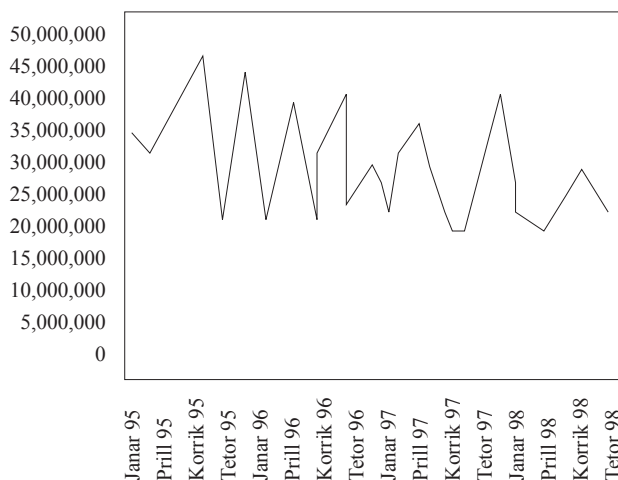


Figura 7.1 Të ardhurat totale plus ndryshimi në stokun e taksave të papaguara, mbledhjet reale mujore

Alm *et al.* (2001) shqyrtojnë ndikimin e këtyre amnistive mbi të ardhurat duke përdorur të dhënat mujore të mbledhjes së taksave në Federatën Ruse për periudhën janar 1995 deri në dhjetor 1998. Ata përqendrohen te taksa e fitimit të ndërmarrjeve (TFN), taksa mbi vlerën e shtuar (TVSH), akcizat e një numri mallrash specifike dhe të ardhurat totale mujore nga këto tri taksa të kombinuara; po ashtu, ata llogarisin edhe të ardhurat totale mujore nga të gjitha burimet e të ardhurave, përfshi TFN, TVSH dhe akcizat, plus taksat e ndara mbi figuracionet, të ardhurat personale, ato mbi pronësinë, licencat, tokën, burimet natyrore, si dhe shumën totale të taksave të prapambetura dhe të ardhurave të prapambetura.

Disa tregues fillestarë të efekteve të mundshme të amnistive mbi të ardhurat mund të shihen në figurën 7.1, e cila tregon të ardhurat totale mujore nga të gjitha taksat plus ndryshimin në stokun e taksave të paguara. Figura tregon qartë se amnistitë e viteve 1996 dhe 1997 nuk kanë pasur ndikim të dukshëm mbi prirjet e mbledhjes së taksave në Federatën Ruse. Rënie të tjera të të ardhurave që shfaqen të ndara (ose në kombinim) me TFN, TVSH dhe akcizat, po ashtu nuk tregojnë ndonjë efekt sistematik të amnistive.

Alm *et al.* (2001) vlerësojnë ndikimin e amnistive mbi këto masa të mbledhjes së taksave duke ndërfutur disa ndryshore të imituara për të paraqitur ndikimet e dy amnistive që ndodhën gjatë periudhës së shqyrtuar prej tyre³⁰. Rezultatet e vlerësimit të tyre për secilën nga taksat si dhe për totalin e tyre, tregojnë se ndikimi i amnistisë së vitit 1996 ishte negativ, por i lehtë, ndërsa amnistia e vitit 1997 prirje të kishte efekte pozitive por përsëri me efekt mjaft të lehtë mbi të ardhurat. Këto rezultate empirike përputhen edhe me studimet e tjera që tregojnë se efektet e amnistive janë as të këqija dhe as të mira, por shpesh të papërfillshme (Alm dhe Beck, 1993).

PËRFUNDIME

Evazoni fiskal është një nga problemet më shqetësuese në VZHT. Synimi ynë në këtë kapitull ishte të trajtonim atë që kishim mësuar nga analizat e evazionit fiskal dhe se çfarë mund të zbatohet nga këto mësimet për problemin e evazionit fiskal në VZHT. Tema e përgjithshme është e thjeshtë dhe e rëndësishme. Institucionet kanë kudo rëndësinë e tyre, por janë tepër vendimtare në vendet në zhvillim dhe ato në tranzicion ku cilësia e tyre shpesh është më e ulët se në vendet e zhvilluara. Për shkak të rolit thelbësor të këtyre institucioneve, përmirësimi i pagimit të taksave në VZHT kërkon që vëmendja kryesore të përqendrohet së pari te përmirësimi i institucioneve shoqërore.

Së pari shqyrtoam modelin standard ekonomik të vendimmarrjes

individuale për evazion, mbështetur në teorinë “ekonomia e krimi”. Pohojmë se kuadri bazë ofron disa të dhëna të rëndësishme, por njëherësh ai vuan edhe nga disa kufizime të konsiderueshme, kufizime që vijnë kryesisht për shkak të dështimit për të përfshirë plotësisht ose realisht rolin e institucioneve shoqërore në kuadrin analitik. E thënë ndryshe, shumë nga analizat teorike që kanë ofruar ekonomistët në kontekstin e ekonomive të zhvilluara, ofrojnë ndihmë të kufizuar në kuptimin e problemit të evazionit fiskal në VZHT. Puna standarde ekonomike zakonisht thotë që individët e arsyeshëm duhet të paguajnë më pak taksë nga sa bëjnë aktualisht dhe ky model performon shumë më mirë në shpjegimin e ndryshimit në pagimin e taksave në përgjigje të risive politike sesa në shpjegimin e nivelit të pagimit të taksave.

Së dyti, shqyrtoam rolin e disa institucioneve specifike shoqërore në sjelljen e lidhur me pagimin e taksave. Një institucion është norma sociale e pagimit të taksave. Norma sociale paraqet një model sjelljeje që gjykohet në mënyrë të ngjashme nga të tjerët dhe për këtë arsye mbështetet pjesërisht nga miratimi apo nga mosmiratimi social. Ekzistenca e normave sociale sugjeron se individët i paguajnë taksat për aq kohë sa besojnë që pagimi është normë sociale; anasjelltas, nëse mospagimi bëhet mbizotërues, atëherë norma sociale e pagimit zhduket. Për aq kohë sa politikat e qeverisë ndikojnë mbi normat sociale për pagimin e taksave, kjo i qep qeverisë në dorë mjete shpesh për të luftuar evazionin fiskal. Politika të tilla të qeverisë përfshijnë ato që funksionojnë përmes institucioneve qeverisëse (për shembull, pjesëmarrja e qytetarëve dhe mbështetja popullore për programet qeverisëse) dhe ato që reflektojnë angazhimin e drejtpërdrejtë të qeverisë në zbatimin e ligjeve mbi taksat. Megjithatë, këto çështje nuk kuptohen plotësisht. Hetimi i ndikimit të normave sociale mbi sjelljen e lidhur me pagimin e taksave është një rrugë premtuese e kërkimit për të kuptuar evazionin fiskal në VZHT. Po ashtu, ndihet nevoja e përmirësimit të kuptueshmërisë për atë se si ndikojnë normat për pagimin e taksave nga politikat e qeverisë, si për shembull përgjigjja e qeverisë ndaj nevojave të qytetarëve, qeverisja e përmirësuar dhe dhënia vlerë parave të qytetarit taksapagues.

Një institucion tjetër social që ndikon në pagimin e taksave është makineria administrative e agjencisë qeveritare të taksave. Megjithatë, ne pohojmë se “paradigma tradicionale e ndëshkimit” për administratën tatimore, e cila e trajton taksapaguesin si një kriminel të mundshëm dhe e vë theksin te shtypja e sjelljes së paligjshme, është vetëm pjesërisht efikase, sidomos në VZHT. “Paradigma e re e shërbimeve” pranon rolin detyrues, por e vë theksin te roli i administratës së taksave si lehtësuese dhe ofruese shërbimesh për qytetarin taksapagues. Ky model alternativ mund të jetë shumë më efikas në përmirësimin e normës së pagimit të taksave në

shoqëri, pjesërisht sepse plotëson rolin e normave sociale për pagimin e taksave, që do të thotë, modeli i shërbimeve mund të përmirësojë normën sociale të pagimit të taksave.

Së treti, shpjeguar rëndësinë e institucioneve sociale për kontrollimin e evazionit fiskal në VZHT me tri raste studimore. Përvoja e Xhamajkës tregon rolin thelbësor, por të kufizuar në VZHT të strategjive detyruese të mbështetura vetëm në mundësitë më të mëdha për auditime dhe gjoha të larta. Rezultatet nga Afrika e Jugut mbështesin fort rolin e normave sociale në vendimmarrjen për pagimin e taksave. Rasti i Rusisë tregon ndikimin e ulët të risive administrative si amnistitë fiskale në një vend ku mungon si administrata efikase e taksave ashtu edhe norma sociale për pagimin e taksave.

Si përfundim, besojmë se institucionet sociale, si normat sociale të pagimit të taksave dhe prania e një administrimi efikas tatimor, janë kritike për të kuptuar çështjet e lidhura me pagimin e taksave në VZHT. Nga pikëpamja politike, mund të duket se mund të jetë njësoj e rëndësishme për VZHT të forcojnë normat sociale të pagimit të taksave dhe të përmirësojnë e të modernizojnë një administratë tatimore të orientuar nga shërbimet.

Në këtë kuptim, punimet e fundit të Gould-it (1996) theksojnë se është tepër e gabuar të paraqitet një sistem i ndërlikuar me një të ashtuquajtur agjent përfaqësues të vetëm, i cili sillet në një mënyrë të zakonshme ose tipike. Ndryshe nga kjo, shumica e sistemeve ka një mori të pabesueshme apo një “familje të madhe” sjelljesh individuale, ndërsa kuptimi i saktë i çdo sistemi kërkon njohjen e këtij fakti bazë. Në fakt, Gould-i (1996) pohon se mënyra nëpër të cilën ndryshon një sistem nëpër kohë i vishet më së shumti ndryshimeve në sasinë e variacioneve brenda sistemit, sesa ndryshimeve në disa sjellje “mesatare” e mjaft të pakuptimta mes anëtarëve individualë.

Ky mësim është sidomos i vërtetë për pagimin e taksave. Mënyrat e sjelljes së njerëzve janë tepër të larmishme. Individët gjithnjë gënjëjnë dhe gjithnjë binden, disa sepse u duket sikur po rrisin dobinë e pritshme në lojën e kumarit me evazionin fiskal, të tjerë sepse kërkojnë të kapërcejnë mundësitë e ulëta, ka nga ata individë që i përgjigjen në mënyra të ndryshme barrës së taksave, ka nga ata që herë janë bashkëpunues, e herë ngurrues, apo edhe shumë të tjerë që duket se udhëhiqen nga gjëra të tilla si normat sociale, ndjenjat morale dhe barazia në taksa. Qasja e çdo qeverie ndaj pagimit të taksave duhet të mbajë parasysh të gjithë “familjen e madhe” të sjelljeve në politikat vendimmarrëse për të siguruar pagimin e taksave. Si rrjedhojë, një strategji qeveritare për pagimin e taksave e mbështetur vetëm te zbulimi dhe ndëshkimi mund të jetë një pikënisje e arsyeshme për administratën tatimore, por jo një zgjidhje përfundimtare. Ajo që nevojitet më tepër, është një qasje nga disa drejtime e cila e vë theksin te detyrimi,

por thekson edhe një mori të gjerë arsyesh që shpjegojnë pse i paguajnë njerëzit taksat. Siç e kemi thënë këtu, normat sociale mund të kenë mjaft ndikim në shpjegimin e gjëegjësës së ndërlikuar të taksave, ndërsa trajtimi në mënyrë më efikase i evazionit fiskal në VZHT kërkon informacione më të mira mbi mënyrën e zhvillimit dhe ndryshimit të këtyre normave.

SHËNIME

* Shkolla e Studimeve Politike Andrew Young, Universiteti Shtetëror i Xhorxhias. Ju lutem, korrespondencën drejtojeni te James Alm, Departamenti i Ekonomisë, Shkolla e Studimeve Politike Andrew Young, Universiteti Shtetëror i Xhorxhias, University Plaza, Atlanta, GA 30303-3083 (Telefon 404 651-0420, Fax 404 651-4985, email jalm@gsu.edu). I jemi mirënjohës Milka Casanegra de Jantscher, Richard Bird-it dhe pjesëmarrësve të tjerë në konferencë për komentet dhe diskutimet e dobishme.

1. Një vështirësi e madhe në analizimin e evazionit fiskal është llogaritja e tij. Shih Tanzi (1980) dhe Schneider dhe Enste (2000) për diskutimet dhe zbatimet e qasjeve të ndryshme për matjet, të cilat janë subjekt i pasaktësive dhe kundërshtive.
2. Shih Bird dhe Casanegra de Jantscher (1992) për trajtimin e vendeve në zhvillim dhe Martinez-Vazquez dhe McNab (2000) për vendet në tranzicion.
3. Shih Cowell (1990), Andreoni *et al.* (1998) dhe Alm (2000) për një trajtim gjithëpërfshirës të literaturës mbi pagimin e taksave.

4. Kushtet e rendit të parë dhe të dytë janë përkatësisht:

$$\partial E U(I) / \partial D = pt(f-l) U'(IC) - (l-p)tU'(IN) = 0$$

$$\partial E U(I)^2 / \partial D^2 = p[t(f-l)]^2 U''(IC) + (l-p)t^2 U''(IN) < 0$$

ku çdo prim përcakton një derivat.

5. Vini re se probabiliteti i zbulimit këtu është fiksuar dhe është i rastësishëm dhe agjencia e auditit nuk lejohet të përdorë informacione rreth të ardhurave të taksapaguesve për të përcaktuar se kë do të zgjedhë për të audituar. Duket e qartë se agjencia e taksave mund të punojë edhe më mirë në identifikimin e evazorëve fiskalë nëse përdorin mekanizmat e informacionit rreth taksapaguesve krahasuar me rastin kur e shpërfill këtë informacion dhe i auditon taksapaguesit me shpeshtësi të njëjtë. Skema të ndryshme auditit që lejojnë agjencinë e taksave të rregullojë përzgjedhjen për audit nën dritën e informacioneve të dhëna nga taksapaguesit, janë përdorur dhe analizuar disa herë. Shih, për shembull, Cronshaw dhe Alm (1995).

6. Për shembull, diferencimi i plotë i kushtit të parë tregon se ndikimi i ndryshimit në probabilitetin e auditit për të ardhurat e deklaruara jepet nga:

$$\partial D / \partial p = - [t(f-l)U'(IC) + tU'(IN)] / [pt^2(f-l)^2 U''(IC) + (l-p)t^2 U''(IN)]$$

Duke pasur parasysh kushtin e dytë (dhe kërkesën e qartë që $f > 1$), shenja e kësaj shprehjeje pa dyshim që është pozitive. Rezultate të tjera të statistikave krahasuese derivohen ngjashëm me këtë.

7. Dy masat standarde të kundërshtisë së riskut janë “kundërshtia absolute e riskut” $A(I)$ e barabartë me $-U''(I)/U'(I)$ dhe “kundërshtia relative e riskut” $R(I)$ ose $-IU''(I)/U'(I)$.

Është e qartë se $A(I)$ ulet bashkë me të ardhurat ndërsa $R(I)$ rritet me të ardhurat.

8. Për shembull, mund të tregohet se një individ neutral ndaj riskut ka shumë të ngjarë të zgjedhë t'i paguajë taksat në atë masë sa është vlera e pritshme e gjobës për të ardhurat e padeklaruar. Shih Alm (2000) për trajtesa të mëtejshme.
9. Për shembull, nëse modeli bazë zgjerohet duke hamendësuar se individët mund të përdorin njëkohësisht dy strategji për t'u shpëtuar taksave (nëndeklarimin e të ardhurave dhe mbivlerësimin e zbritjeve), atëherë nuk është më e mundshme të parashikohet se rritja e gjobave ose mundësitë e zbulimit do ta ulin evazionin. Shih Martinez-Vazquez dhe Rider (1995).
10. Shih Cowell (1990), Andreoni *et al.* (1998) dhe Alm (2000) për trajtimin e këtyre studimeve të shumta. Ka pasur edhe disa punime për ta zgjeruar modelin bazë të zgjedhjes individuale duke ndërfutur disa aspekte sjelljeje ose motivimi të trajtuara në mënyrë më të drejtpërdrejtë nga shkenca të tjera sociale, si "rritja" e probabiliteteve të ulëta, efektet e "pikave të referencës", shmangia, karakteristikat personale dhe rrethanore, konteksti social dhe teoria e atribimit. Shih Smith dhe Kinsey (1987) dhe Webley *et al.* (1991) për diskutimet dhe vlerësimet e shumë prej këtyre teorive alternative.
11. Problemi me teorinë e dobisë së pritshme – e cila nuk është në gjendje të shpjegojë në mënyrë të plotë sjelljen e shumë taksapaguesve – nuk kufizohet vetëm te personifikimi i pagimit të taksave. Sjellje të tilla jo të zakonshme ndeshen edhe në mjaft fusha të tjera të zgjedhjes në kushte të pasigurta, sidomos në ato fusha që përfshijnë ngjarje me probabilitet të ulët – humbje të lartë (si për shembull, katastrofat natyrore) ose në ato fusha ku vendimet e individëve janë të ndërvarura dhe të përsëritura (për shembull, ofrimi vullnetar i të mirave publike). Machina (1987) dokumenton prova që tregojnë se individët zakonisht nuk sillen në përputhje me teorinë e dobisë së pritshme.
12. Kjo dilemë mund të ilustruhet më saktë duke përdorur modelin standard të vendimmarrjes individuale për pagimin e taksave. Le ta zëmë se funksioni i dobisë së individit është $I^i / (1-e)$, ku indeksi i tregon gjendjen ($i=C,N$) dhe e është një masë e kundërshtisë relative të individit ndaj riskut. Duke përdorur përkufizimet e IC dhe IN, mund të gjendet maksimizimi i pritshëm i dobisë për sasinë optimale të të ardhurave të deklaruara D^* . Tani le ta zëmë se D^* është llogaritur për vlerat specifike reale të parametrave të ndryshëm. Për shembull, nëse $t=0,4$, $p=0,02$ dhe $e=1$, atëherë individi në rastin më optimal nuk do të deklarojë asnjë të ardhur. Kërkohen vlera shumë të larta të kundërshtisë relative për riskun për të gjeneruar pagimin e taksave në përputhje me përvojën aktuale të vendit. Kur $e=3$, të ardhurat e deklaruara janë vetëm 14 për qind e të ardhurave të vërteta, kur $e=5$ arrijnë në 44 për qind, kur $e=10$, janë 71 për qind. Kundërshtia ndaj riskut duhet të shkojë deri në 30 që pagimi i taksave të arrijë në 90 për qind. Megjithatë, fakte nga terreni për koeficientin e kundërshtisë relative të riskut tregojnë se e merr vlera mes shifrave 1 dhe 2. Kundërshtia ndaj riskut mund të jetë më e madhe se zakonisht për sjellje që mund të krahasohen me zgjedhjet aktuale të vëzhguara, edhe në vende në zhvillim apo në tranzicion me nivele të ulëta pagimi taksash.
13. Ka edhe koncepte të tjera që përkrahajnë të njëjtën dukuri bazë si normat sociale, si "kostoja psikike" (Gordon, 1989), "moral i taksave" (Pommerchne *et al.*, 1994),

- “ndjenjat morale” (Erard dhe Feinstein, 1994) “përputhja me grupin dhe zakonet sociale” (Myles dhe Naylor, 1996) dhe “motivimet e brendshme” (Frey, 1997).
14. Njëfarë shkalle e evazonit fiskal ekziston në çdo vend. Megjithatë, kur bëhet normë e pranuar evazoni fiskal? Në praktikë, nuk dihet asgjë për “masën kritike” apo “pikën e kthesës” së evazonit fiskal, që është ajo ku norma sociale e pagimit të taksave kthehet në atë të evazonit fiskal. Çështja do të diskutohet më hollësisht më poshtë.
 15. Shih, për shembull, Westat, Inc., (1980), Yankelovich *et al.*, (1984) dhe Harris and Associates, Inc., (1988) për Shtetet e Bashkuara.; Vogel (1974) për Suedinë; Lewis (1979) për Mbretërinë e Bashkuar dhe Juan *et al.*, (1994) për Spanjën.
 16. Shih edhe Steenbergen *et al.*, (1992) që i modelojnë synimet për të paguar taksat si funksion të “besimit të përgjithshëm te taksat” të lidhur me ndershmërinë e sistemit tatimor dhe me “pengues” të tjerë që shërbejnë për të ndryshuar perceptimin e pranimit të evazonit fiskal (për shembull, faji, sanksionet shoqërore apo sanksionet ligjore).
 17. Disa ekonomistë që kanë zhvilluar dhe zgjeruar modelin standard ekonomik të evazonit fiskal, kanë shqyrtuar edhe çështjen e detyrimit optimal nga agjencitë e administratës tatimore (Sandmo, 1981; Slemrod dhe Yitzhaki, 1987; Usher, 1986; Kaplow, 1990; Slemrod, 1990). Temat e rëndësishme të kësaj literature janë dy. Së pari, në hartimin e një politike detyruese optimale duhen mbajtur parasysh si administrata e taksave ashtu edhe kostot e pagimit të taksave nga taksapaguesit. Së dyti, ndryshimet në mbledhjen e taksave që rrjedhin nga ndryshimet e detyrimeve duhen parë si rrugë e papërshtatshme për nivelin optimal të detyrimit sepse detyrimi përdor burimet reale në ekonomi, kurse mbledhja e shtuar e taksave paraqet thjesht një transferim burimesh. Roli për detyrimin optimal në pagimin taksave duhet të jetë i njëjtë me kostot marginale të detyrimit për rritjen marginale të mirëqenies, të shkaktuar nga ulja e barrës së shtuar dhe kostove të tjera (përfshi “kostot e ankthit”) që shoqërojnë evazonin fiskal. Megjithatë, me përjashtim të kostove shtesë të burimit, të shpenzuara në administrim, dhe të ardhurave shtesë të gjeneruara, të gjitha kostot dhe përfitimet e detyrimit të shtuar mbi taksat janë jashtëzakonisht të vështira për t’u matur. Në këtë kuptim, ndikimi politik i letërsisë mbi detyrimin optimal ka qenë i kufizuar për ekonomitë në zhvillim dhe sidomos i kufizuar për VZHT.
 18. Vini re se provat e informacionit buxhetor qeveritar tregojnë që kostoja e buxhetit për mbledhjen e taksave të të ardhurave individuale, të ardhurave të biznesit dhe taksave mbi shitjet, zakonisht është rreth 1 për qind më shumë se të ardhurat nga këto taksa dhe ndonjëherë mjaft më i lartë (Sandford, 1995). Megjithatë, përsëri ka pak informacion se si ndryshojnë këto kosto në varësi të mjeteve të ndryshme politike. Duket sikur kostot administrative ndryshojnë në masë të madhe e të dallueshme me shkallën e mbledhjes dhe se mund të shfaqin tiparet e ekonomisë në shkallë të gjerë në mbledhjen e taksave, por aspektet e kostos së teknologjisë së mbledhjes së tyre nuk janë të njohura.
 19. Shih Bahl (1991) për trajtimin e gjithë projektit të reformës së taksave.
 20. Kursi i këmbimit në vitin 1983 mes dollarit xhamajkian dhe atij amerikan ishte 1 USD = 1.93 JD. Me kursin e vitit 1993, niveli i parë prej 30 për qind zbatohet për 3627 USD e parë të të ardhurave dhe kufiri prej 57.5 për qind niste të zbatohet për 7254 USD. Të

- ardhurat e Xhamajkës për banor ishin 1614 USD
21. Për shembull, çmimi i të ardhurave të raportuara është i barabartë me $[l/(1-t-b)]$, ku t janë të ardhurat e kombinuara dhe niveli i taksës së listëpagesave dhe b niveli i përfitimit të listëpagesave; që do të thotë se një punëtor duhet të caktojë $[l/(1-t-b)]$ në kompensimin bruto të raportuar për të marrë një dollar të të ardhurave të raportuara neto. Po kështu, çmimi i të ardhurave nga zbritjet është thjesht një sepse të ardhurat nga zbritjet nuk taksohen me taksat e të ardhurave dhe të listëpagesave. Çmimi i të ardhurave të evazionit varet nga ajo nëse punëtori auditohet ose jo. Nëse kapet se ka bërë evazion, atëherë duhet shpenzuar $[l/(1-ft)]$ e kompensimit bruto për të fituar një dollar neto nga të ardhurat e evazionit, ku f është gjopa për taksat e papaguara. Nëse punëtori nuk kapet, atëherë, çmimi i të ardhurave të evazionit është një. Prandaj çmimi i pritshëm është i barabartë me $\{p[l/(1-ft)]+(1-p)\}$ ku p është probabiliteti për t u zbuluar.
 22. Prova të tjera empirike nga vende të tjera janë në përputhje me disa prej rezultateve tona. Për shembull, rezultatet e vlerësimit nga Dubin dhe Wilde (1988) sugjerojnë se një nivel më i lartë auditimi çon në pagim më të madh taksash, me nivelin e elasticitetit të të ardhurave të raportuara ndaj nivelit të auditimit që shkon nga 0.1 në 0.2. Sheffrin dhe Triest (1992) shqyrtojnë të dhënat e vëzhgimeve individuale dhe gjejnë se pagimi i taksave rritet me një probabilitet më të madh (të perceptuar) të auditeve.
 23. Një hipotezë e përdorur gjatë eksperimenteve ishte edhe ajo se qëndrimi ndaj riskut ka qenë i njëjtë në të tria vendet. Kjo mbështetet nga një provë gatishmërie për të marrë përsipër riskun për të gjitha subjektet pjesëmarrëse në të tria vendet.
 24. Eksperimentet në Shtetet e Bashkuara u kryen në tri vende të ndryshme: një universitet historikisht i madh, një universitet i madh shtetëror dhe një universitet i madh privat.
 25. Shih edhe Alm *et al.* (1995) për rezultate të ngjashme mbi rolin e normave sociale, në krahasimin e subjekteve spanjolle dhe amerikane.
 26. Siç pohon edhe Milka Casanegra de Jantscher, amnistia të jep “bukën për sot, urinë për nesër”.
 27. Emri i Shërbimit Shtetëror të Taksave u ndryshua në vitin 1999 në Ministria e Tatimeve.
 28. Kjo shifër përjashton kontributet në fondet sociale jashtëbuxhetore ndërsa mbledhja e taksave në nivel federal nuk përfshin kompensimet e taksave.
 29. Me përjashtim të vonesave të rrogave shtetërore, nuk ekzistojnë të dhëna të tjera të publikuara për vonesat buxhetore qeveritare. Sundberg dhe Morozov (1999) raportojnë se borxhet e reja buxhetore në nivel federal në 1998 ishin 24.6 miliardë rubla, ndërsa në vitin 1997 ishin 26.4 miliard. Në nivel nënkombëtar, borxhet buxhetore ishin 86.2 miliardë rubla në shkurt 1999. Shih edhe Alfandari dhe Schaffer (1996).
 30. Është përfshirë edhe një ndryshore e imituar e barabartë me 1 për të ardhurat e dhjetorit dhe 0 në rastet e tjera sepse muaji dhjetor në Rusi gjithnjë karakterizohet nga një rritje e fortë sezonale e mbledhjes së taksave (dhe një rënie e detyrimeve të papaguara), dhe e Produktit Kombëtar Bruto real sepse niveli i veprimtarisë ekonomike pritet të ndikojë në mbledhjen e taksave të ndryshme.

REFERENCA

- Alexeev, M (1998), “Non – payments and barter in the Russian economy and the role of natural monopolies”, Program on Natural Monopolies, University of Maryland, IRIS/USAID.
- Alfandari, G. and M.E. Schaffer (1996), “ Arrears in the Russian enterprise sector” in *Enterprise Restructuring and Economic Policy in Russia*, S.Commander , Q. Fan and M.E. Schaffer (eds), Washington DC: The World Bank.
- Allingham, M.G and A.Sandmo (1972), “Income tax evasion: a theoretical analysis “, *Journal of Public Economics*, **1**, 323-38.
- Alm, J. (2000), “ Tax compliance and administration”, in *Handbook on Taxation*, W.B.Hildreth and J.A. Richardson (eds), New York, NY: Marcel Dekker, Inc., pp.741-68.
- Alm, J. and W.Beck (1993), “ Tax amnesties and compliance in the long run: a time series analysis”, *National Tax Journal*, **46**,53-60.
- Alm, J., R.Bahl and M.N.Murray (1991), “ Tax base erosion in developing countries”, *Economic Development and Cultural Change*, **39**, 849-72.
- Alm, J., R.Bahl and M.N.Murray (1993), “ Audit selection and income tax underreporting in the tax compliance game”, *Journal of Development Economics*, **42**,1-33.
- Alm, J., B.R. Jackson and M.McKee(1993), “ Fiscal exchange, collective decision institutions, and tax compliance “, *Journal of Economic Behavior and Organization*, **22**,285-303.
- Alm, J.,J. Martinez – Vazquez and S.Wallace (2001), “ Tax amnesties and tax collections in the Russian Federation”, National Tax Association, *Proceedings of the Ninety – third Annual Conference on Taxation*.
- Alm, J, G.H. McClelland and W.D.Schulze (1992), “ Why do people pay taxes?, *Journal of Public Economics*: **48**, 21-38.
- Alm, J., I.Sanchez and A.de Juan (1995), “ Economic and non-economic factors in tax compliance.”, *Kyklos*, **48**, 3-18.
- Andreoni, J., B.Erard and J.Feinstein (1998), “ Tax compliance”, *The Journal of Economic Literature*, **36**, 670-701.
- Bagchi, A., R.Bird and A.Das – Gupta (1995), “ An economic approach to tax administration reform”, Discussion Paper No.3 , International Center for Tax Studies, University of Toronto.
- Bahl, R, (ed) (1991), *The Jamaican Tax Reform* , Boston, MA: The Lincoln Institute of Land Policy.
- Becker, G.S. (1968), “ Crime and punishment : an economic approach”, *The Journal of Political Economy*, **76**, 169-207.
- Bird, R.M. (1989), “ The administrative dimension of tax reform in developing countries “, in *Tax Reform in Developing Countries*,

- M.Gillis (ed.) , Durham, NC: Duke University Press , pp. 15-346.
- Bird, R.M and M. Casangera de Jantscher (eds) (1992), *Improving Tax Administration in Developing Countries* , Washington DC: International Monetary Fund.
- Bird, R.M and O.Oldman (2000), “ Improving taxpayer service and facilitating compliance in Singapore” PREM Notes, Public Sector #48. Washington , DC: The World Bank.
- Cowell, F.A. (1990), *Cheating the Government: The Economics of Tax Evasion* Cambridge, MA: The MIT Press.
- Cronshaw and J. Alm, (1995), “ Tax compliance with two –sided uncertainty “, *Public Finance Quarterly*, **23**, 139-66.
- Das – Gupta, A and D.Mukhajeer (1997), *Income Tax Administration and Enforcement in India*, Oxford University Press.
- De Juan , A., M.J.Lasheras and R.Mayo (1994), “ Voluntary compliance and behavior of Spanish taxpayers,” *Public Finance / Finances Publiques*, **49** (Supplement), 90 – 105.
- Dubin, J.A. and L. L. Wilde (1988), “ An empirical analysis of federal income tax auditing and compliance”, *National Tax Journal*, **41**, 61-74.
- Elffers, H. (1991), *Income Tax Evasion: Theory and Measurement*, Deventer: Kluwer.
- Elster, J. (1989), *The Cement of Society*, Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Erard, B., and J.S. Feinstein (1994), “ The role of moral sentiments and audit perceptions in tax compliance”, *Public Finance/ Finances Publiques* **49** (Supplement), 70-89.
- Frey, B.S. (1997), *Not Just for the Money: An Economic Theory of Personal Motivation*, Cheltenham, UK and Lyme, USA: Edwar Elgar Publishers.
- Goode, R. (1981), “ Some economic aspects of tax administration”, *IMF Staff Papers* , **28**, 249-74.
- Gordon, J.P.F. (1989), “ Individual morality and reputation costs as deterrents to tax evasion”, *European Economic Review*, **33**, 797-805.
- Gould, S.J. (1996), *Full House*, New York: Harmony Books.
- Graetz, M.J., and L.L. Wilde (1985), “ The Economics of tax compliance: fact and fantasy”, *National Tax Journal*, **38**, 355-63.
- Harris and Associates , Inc. (1988), *1987 Taxpayer Opinion Survey, Conducted for the US*” Internal Revenue Service , Document #7292, Washington, DC: Internal Revenue Service.
- Herschel, F.J. (1978), “ Tax evasion and its measurement in developing countries “ *Public Finance / Finances Publiques*, **33**, 232-68.
- Internal Revenue Service (1996), *Federal Tax Compliance Research: Individual Income Tax Gap Estimates for 1985, 1988, and 1992*,

- Publication #1415, Washington DC: United State Department of the Treasury.
- Ivanova, N., and C., Wyplosz (1999), “ Arrears: the tide that is drowning Russia “, *Russian Economic Trends* 1999 (1).
- Kahneman, D., and A.Tversky (1979), “Prospect theory: an analysis of decision under risk”, *Econometrica*, 47, 263-91.
- Kaplow, L. (1990), “ Optimal taxation with costly enforcement and evasion”, *Journal of Public Economics*, 43, 221 – 36.
- Lewis, A. (1979), “ An empirical assessment of tax mentality”, *Public Finance/ Finances Publiques*, 43, 245-57.
- Machina, M.J. (1987), “ Choice under uncertainty: problems solved and unsolved”, *Journal of Economic Perspectives*, 1, 121-54.
- Manasan, R.G. (1988), “ Tax evasion in the Philippines , 1981 – 1985, *Journal of Philippines Development* 15, 167 – 89.
- Martinez – Vazquez, J. (1996), “ Who benefits from tax evasion : the incidence of tax evasion, “ *Public Economic Review*, 1, 105-35.
- Martinez – Vazquez, J. and R. McNab (2000), “ The tax reform experiment in transitional countries”, *National Tax Journal*, 53, 273-98.
- Martinez – Vazquez, J. and M.Rider (1995), “ Multiple modes of tax evasion: theory and evidence “ Working Paper, Atlanta GA: Department of Economics, Georgia State University.
- Martinez – Vazquez, J. and S.Wallace (1999), “ Reform in the transition : the ups and downs in the Russian Federation” *International Tax Notes*.
- Martinez – Vazquez, J. and S.Wallace (forthcoming), *Tax Reform in the Russian Federation During the Transition Years*, New York , NY: Edward Elgar , Inc.
- Myles, G.D., and R.A. Naylor (1996), “ A model of tax evasion with group conformity and social customs “, *European Journal of Political Economy*, 12, 49-66.
- Pommerehne, W.W., A . Hart and B.S. Frey (1994), “ Tax morale, tax evasion, and the choice of tax policy instruments in different political systems “ *Public Finance / Finances Publiques* 49(supplement),52-69.
- Sandford, C.(ed.) (1995), *Tax Compliance Costs: Measurement and Policy*, Bath, UK: Fiscal Publications.
- Sandmo, A, (1981), “ Income tax evasion, labor supply, and the equity – efficiency tradeoff , *Journal of Public Economics*, 16, 256-88.
- Schneider, F., and D.H.Enste (2000), “ Shadow economies: size, causes, and consequences “, *The Journal of Economic Literature*, 38, 77-114.
- Sheffrin, S.M. and R.K. Triest (1992), “ Can brute deterrence backfire? Perceptions and attitudes in taxpayers compliance”, in *Why People Pay Taxes: Tax Compliance and Enforcement*, Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press, pp.193-218.

- Silvani, C., and K.Baer (1997), "Designing a tax administration reform strategy : experiences and guidelines " *Tax Notes International*, August (4), 375- 96.
- Slemrod, J. (1990), Optimal taxation and optimal tax systems " , *Journal of Economic Perspectives*, **4**, 157-78.
- Slemrod, J. and S. Yitzhaki (1987), " The optimal size of a tax collection agency", *Scandinavian Journal of Economics*, **89**, 183-92.
- Smith, K.W.and K.A.Kinsey (1987), " Understanding taxpayer behavior: a conceptual framework with implications for research", *Law and Society Review*, **21**,639-93.
- Steenberg, M.R., K.H.McGraw and J.T.Scholz (1992), " Taxpayer adaptation to the 1986 Tax Reform Act: do new tax laws affect the way taxpayers think about taxes?, in *Why People Pay Taxes: Tax Compliance and Enforcement* , J.Slemrod (ed.), Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press.
- Sundberg M. and A. Morozov (1999), " Russian Federation: public expenditure note " Draft Working Paper , Washington DC: The World Bank.
- Tanzi, V. (1980), " The underground economy in the United States: estimates and implications " , *Banca Nazionale del Lavoro*, **135**, 427-53.
- Tanzi, V., and A.Pellechio (1995), " The reform of tax administration", IMF Working Paper #95/22, Washington DC: The World Bank.
- United States Government Technical Assistance – USGTA (Georgia State University and the United States Department of the Treasury) (1999), " The problem of arrears in the Russian Federation, Moscow.
- Usher, D.(1986), " Tax evasion and the marginal cost of funds", *Economic Inquiry* **24**, 563-86.
- Vogel, J. (1974), " Taxation and public opinion in Sweden: an interpretation of recent survey data " , *National Tax Journal*, **27**, 499-513.
- Webley, P., H. Robben, H.Elffers and D.Hessing (1991), *Tax Evasion: An Experimental Approach*,. Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Westat, Inc. (1980), " Individual income tax compliance factors study qualitative research results", Prepared for the Internal Revenue Service by Westat, Inc., Rockville MD.
- Yankelovich, Skelly and White, Inc. (1984), " Taxpayer attitudes survey: final report " , Public Opinion Survey, prepared for the Public Affairs Division, Internal Revenue Service by Yankelovich, Skelly and White, Inc., New York, NY.
- Yitzhaki, S. (1974), " A note on "Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis" , *Journal of Public Economics* , **3**,201-02.

8. Rrjedha qarkulluese e borxheve dhe shkëmbimet në një ekonomi në tranzicion: rasti i Ukrainës

Wayne Thirsk

Shumë është shkruar për ekonominë në tranzicion të ish-Bashkimit Sovjetik. Në fillim të viteve 1990, debati u përqendrua te natyra e politikave ekonomike dhe tek ajo e ndryshimeve institucionale që duheshin për të shndërruar ekonominë e ndërtuar në pronësi të shtetit, me planifikim qendror dhe kontroll burokratik në një ekonomi të mbështetur te prona private, marrëdhëniet e tregut dhe zgjedhjet individuale. Ndërkohë që të gjitha ekonominë në tranzicion kanë hedhur hapa të mëdhenj përpara në krijimin e institucioneve që mbështesin ekonominë e tregut dhe kryerjen e reformave të duhura politike, rezultatet e këtyre përpjekjeve të kombinuara nga fundi i viteve 1990 ishin zhgënjyese në një varg aspektesh dhe mahnitëse në disa drejtime të tjera. Si treguese e performancës së pakënaqshme ekonomike, arritja e niveleve të mira të rritjes ekonomike ka zgjatur shumë dhe ka qenë më e vështirë nga sa ishte parashikuar në fillim të periudhës së tranzicionit. Nga ana tjetër, zor se e kishte parashikuar kush emergjencën në ekonominë merkantiliste (me shkëmbime) të cilat kishin ngjashmëri të lehta me funksionimin e ekonomisë së mirorganizuar të tregut.

Në kontekstin e tranzicionit në Ukrainë, ku kapitull përpiqet të shpjegojë mbizotërimin e transaksioneve shkëmbyese në një ekonomi në tranzicion dhe disa nga rrjedhojat për sektorin publik. Rregulli i amullt strukturor është identifikuar si një nga burimet bazë të këtyre transaksioneve. Kërkime të tjera në këtë drejtim kanë treguar se praktikatat shkëmbyese janë jashtëzakonisht të shpeshta në Ukrainë dhe në Rusi (Carlin *et al.*, 2000). Commander dhe Mumssen (1998) kanë shqyrtuar dukurinë e shkëmbimeve në Rusi dhe kanë nxjerrë përfundime të ngjashme me ato që janë paraqitur në këtë kapitull. Së fundi, Pinto *et al.* (2000) kanë analizuar origjinën, ecurinë dhe pasojat e të gjitha formave të pagesave pa pará në

dorë në Rusi, përfshi dhe tregtinë me shkëmbimet. Të gjitha dokumentet e cituara sugjerojnë se Rusia dhe Ukraina kanë shumë të përbashkëta gjatë kësaj periudhe të tranzicionit.

Pjesa e parë e këtij kapitulli përshkruan shkurtimisht qëllimet dhe kërkesat e tranzicionit të suksesshëm. Dy pjesët vijuese ofrojnë një paraqitje të shkurtër të përparimit të tranzicionit që ka arritur deri tani Ukraina dhe nxjerrin në pah varësinë e saj të fortë ndaj mekanizmave të tregtisë shkëmbyese si në sferat buxhetore, ashtu edhe në ato jobuxhetore të ekonomisë. Pastaj vijon një analizë grafike lidhur me atë se si firmat joefikase mund t'i kthehen me sukses shkëmbimeve si mjete për mbijetesë ekonomike dhe një model i thjeshtë i stilizuar që shqyrton shkaqet themelore të përhapjes së tregtisë shkëmbyese. Pjesa e fundit merr në shqyrtim disa nga implikimet politike të kësaj analize për reformim të mëtejshëm të sektorit fiskal.

SFIDAT E SHUMTA TË TRANZICIONIT TË SUKSESSHËM

Detyra kryesore e tranzicionit është të shndërrojë strukturat ekonomike fillestare, të orientuara nga furnizimi, në ekonomi të orientuara nga kërkesa ku prodhuesit përpiqen të kënaqin kërkesat e konsumatorëve dhe jo urdhrat e një plani qendror, duke u motivuar nga dëshira për të nxjerrë fitime, jo nga kërkesa për të arritur kuotat e prodhimit. Në këtë mjedis të ri ekonomik, si firmat, ashtu edhe familjet janë subjekte të shtrëngesave të forta buxhetore, duke paguar për ato që marrin dhe duke ofruar ato për të cilat paguhen. Me pak përjashtime, nuk duhet të ketë më ndihma në të holla, hua të buta, subvencione të buta, taksa të buta apo çmime të administruara.

Fillimisht, pranohej nga të gjithë se përdorimi i burimeve duhej rregulluar me një strukturë të riorganizuar rrënjësisht të çmimeve relative. Çmimet arbitrarë për mallrat dhe shërbimet të periudhës para tranzicionit duheshin zëvendësuar nga një sistem çmimesh që pasqyrojnë ndikimin e çmimeve botërore për mallrat dhe shërbimet e tregtueshme, si dhe forcimin e kërkesës së konsumatorëve për produktet e patregtueshme.

Në një numër rastesh, masa e rregullimit relativ të çmimeve ishte tronditëse. Çmimet e energjisë, për shembull, duheshin shumëfishuar me dhjetë ose më shumë për të arritur te nivelet e çmimeve botërore, duke krijuar një barrë të konsiderueshme për sektorët e ekonomisë që përdornin energjinë dhe duke lejuar superfitime për prodhuesit e energjisë. Ky është një shembull sesi një strukturë e re çmimesh përcakton grupe të rinj fituesish dhe humbësish duke krijuar perspektivën e rregullimeve të mëdha të kostove për gjithë ekonominë.

Të përballur me kosto të konsiderueshme të këtyre përshtatjeve dhe rrjete të papërshtatshme të sigurisë sociale, politikëbërësit në shumë ekonomi në tranzicion nuk kanë pranuar të imponojnë shtrëngesa të forta buxhetore duke përdorur subvencionet e drejtpërdrejta apo të tërthorta për të ndikuar në rregullimin e çmimeve relative apo për të lejuar ndërmarrjet shtetërore pa fitim që të vazhdonin të funksiononin. Ky vendim, siç diskutohet me hollësi më poshtë, krijoi bazën e lulëzimit të ekonomisë me shkëmbime, e cila pjesërisht ishte e izoluar nga kërkesat e ashpra të ekonomisë së tregut. Po ashtu, ky vendim e vonoi ritmin e privatizimit në disa ekonomi në tranzicion.

Litania standarde e reformave në ekonomitë në tranzicion përfshinte katër kërkesa kritike për tranzicion të suksesshëm: privatizimi, liberalizimi (i çmimeve), stabiliteti makroekonomik dhe krijimi i një infrastrukture të re të tregut përmes sistemeve të reformuara ligjore, financiare dhe rregullatore. Sipas përparësisë së caktuar për secilën nga këto kërkesa, përvoja e tranzicionit ka qenë e ndryshme në vende të ndryshme. Për më tepër, ngaqë këto kërkesa imponojnë një varg të madh ndryshimesh apo tronditjesh të njëkohshme, rruga më e përshtatshme që duhet të ndjekë një ekonomi e caktuar në tranzicion, ka qenë e vështirë për t'u parashikuar, aq më tepër që nuk ka as precedentë historikë për t'u marrë si shembuj. Më poshtë është shqyrtuar përvoja e tranzicionit të Ukrainës.

NË CILËN RRUGË TRANZICIONI PO ECËN UKRAINA?

Tiparet e përgjithshme

Që nga pavarësia në vitin 1991, tranzicioni në Ukrainë përshkruhet më mirë si ekonomi në rënie të lirë. Sipas statistikave zyrtare, PKB-ja u zvogëlua me dy të tretat gjatë kësaj periudhe¹. Politikëbërësit në fillim u përpoqën të vinin në përdorim frenat ndaj ekonomisë që po binte kokëposhtë duke shkaktuar deficite të mëdha fiskale të financuara me kredi të bankës qendrore. Huat buxhetore dhe subvencionet u shtrinë nëpër ndërmarrje të shumta shtetërore për të lehtësuar përshtatjen e tyre me regjimin e ri të çmimeve. Kjo përgjigje mjaft e çalë ndaj sfidës së tranzicionit jo vetëm që nuk e ndali rënien e përgjithshme që po ndodhte, por nxiti kushtet për hiperinflacion në vitin 1994. Vetëm me futjen e parasë së re në 1996-ën, e cila u shoqërua me kontroll të fortë të bankës qendrore mbi rritjen monetare dhe zhvillimin e një tregu të brendshëm të bonove të thesarit për të financuar deficitet buxhetore në mënyrë jainflacioniste, ekonomia arriti njëfarë qëndrueshmërie në nivelin makro dhe u frenua inflacioni i papërmbajtur. Në vitin 1998, megjithëse rritja

vjetore ekonomike vazhdon të ishte negative, kishte pak shenja që rënia e përgjithshme mund të kishte prekur fundin. Përfundimet paraprake për vitin 2000 tregonin se PKB-ja u rrit për herë të parë që nga viti 1991 me shifrën 5.5 për qind.

Rënia e thellë e prodhimit të përgjithshëm nuk u shoqërua me rritjen e fortë në nivelin e papunësisë së regjistruar. Niveli zyrtar i papunësisë, i matur me numrin e njerëzve të regjistruar në zyrat shtetërore të punësimit, mbeti çuditërisht i ulët, nën 5 për qind. Megjithatë, këto shifra nuk mbanin parasysh rritjen e madhe që pësoi punësimi me kohë të pjesshme dhe vlerësimet jozyrtare të papunësisë, të cilat llogarisnin edhe nënshfrytëzimin e forcës së punës, duke sugjeruar kështu se niveli aktual i papunësisë ishte rreth 25 deri në 30 për qind.

Pavarësisht se si matet papunësia, shpjegimi më i thjeshtë se pse nuk u vu re kjo, ishte se rrogat reale kanë qenë jashtëzakonisht fleksibël gjatë periudhës së tranzicionit. Që nga viti 1990, paga reale mesatare në Ukrainë duket se ka rënë me dy të tretat, duke pasqyruar përqindjen e rënies në produktin real, dhe kjo është përdorur për të ruajtur vendet e punës në çdo sektor të ekonomisë. Rritja e ekonomisë në hije e ka thithur punën e tepërt. Një shpjegim tjetër i kësaj lidhet me dhënin e subvencioneve të drejtpërdrejta apo të tërthorta ndaj firmave dhe industrive me humbje për të shmangur rrënimin e tyre. Në një kohë që kjo politikë subvencionesh ruajti vendet e punës dhe uli trazirat sociale, këtë e bëri me koston e vonimit të privatizimeve dhe ristrukturimit, si dhe duke nxitur tregtinë me shkëmbim. Krahasuar me vendet e tjera të ish-Bashkimit Sovjetik, veçanërisht me Rusinë, hapi i privatizimit në Ukrainë ka qenë mjaft i ngadaltë.

Pas dhjetë vjetësh turbullirash tranzicion, ekonomia ukrainase ndoshta përshkruhet më mirë si ekonomi me një strukturë dyfishe, një mbivendosje e ekonomisë “së re” me elemente të ekonomisë “së vjetër”. Në ekonominë e re, që konsiston së pari në ndërmarrje private të vogla e të mesme, kërkesa kryesore e ekonomisë së tregut duket se është plotësuar në masë të madhe. Këto ndërmarrje gjenden shpesh në shërbime të reja që kanë lindur vullshëm dhe në fushën e tregtisë me pakicë të cilat ishin të zhvilluara dobët para tranzicionit, operojnë vetëm me pará kesh dhe ndjekin parimet tregtare, duke u zgjeruar vetëm aty kur mund të nxirren fitime e duke u rrudhur aty nuk nxirren të tilla. Shumë prej tyre i shërbejnë plotësimit të nevojave të të pasurve të rinj të Ukrainës, të cilët u shpëtuan vështirësive të tranzicionit dhe u pasuruan nga mundësitë e reja që paraqiti ai.

Pjesëmarrësit në këtë ekonomi të re operojnë me shtrëngesa të mëdha buxhetore, duke pranuar pagesa për mallrat ose shërbimet që ofrojnë në kesh ose me karta krediti dhe duke i paguar detyrimet, përfshi edhe ato tatimore, tërësisht në kesh ose me transferta bankare. Borxhet nga klientët apo mospagimi i furnizuesve janë dukuri të rralla, kurse përdorimi i

transaksioneve me shkëmbim për borxhe shërbimesh gati është i padëgjuar.

Ndryshe nga këto, ndërmarrjet që operojnë në ekonominë e vjetër dhe që janë shumica ish-ndërmarrje shtetërore, karakterizohen nga mungesa kronike pagesash nga klientët dhe furnizuesit, nga shtrëngesa buxhetore, përdorim i shtuar i shkëmbimeve për të rregulluar borxhet dhe vonesa të vazhdueshme në pagesën e rrogave dhe të taksave. Disa ndërmarrje mund të themi se pluskojnë në një det boje të kuqe, po përsëri e gjejnë mënyrën për të vazhduar funksionimin, qoftë përmes transaksioneve me shkëmbime, të cilat dobësojnë disiplinën e tregut, qoftë përmes subvencioneve të drejtpërdrejta apo të tërthorta nga qeveria.

Në Ukrainë, përfaqësuesit e ekonomisë së vjetër përfshijnë sektorët e minierave dhe bujqësisë. Që të dy sektorët duken pa asnjë përfitim dhe pluskojnë vetëm falë sistemit të subvencioneve me bazë shkëmbimin. Në rastin e bujqësisë, të ardhura kryesore financohen nga huat e drejtpërdrejta qeveritare dhe nga huat bankare të garantuara nga qeveria, shumica e të cilave shlyhet. Qeveria i mbledh borxhet nga këto hua në formën e produkteve bujqësore të cilat depozitohen në Rezervat Materiale të Shtetit.

I paafitë të shlyejë në kesh pagesat e faturave të veta, sektori i minierave është përballur me vonesa të mëdha në shlyerjen e rrogave dhe, në vitin 1999, minatorët e qymyrit nisën një marshim proteste në Kiev, i cili përfundoi, pas negociatave të gjata, me akordimin e shtesave të rrogave në formën e ushqimeve dhe mallrave të tjera nga Rezervat Materiale të Shtetit. Megjithatë, kjo formë pagese jomonetare e rrogës nuk i kënaqi nevojat e komunitetit lokal të qymyrit, pasi njerëzit ishin shumë të varur nga “paratë e jetesës”, sidomos për shkak të tatimit mbi të ardhurat personale.

Natyra e drejtuar nga furnizimi, dhe jo nga kërkesa e sektorëve të qymyrit dhe bujqësisë, i atribuohet në masë të madhe mungesës së mundësive të tjera për punësim për punëtorët e këtyre sektorëve. Ndërkohë që tregjet e punës kanë qenë jashtëzakonisht elastike lidhur me rrogat reale, në drejtimet e tjera kanë qenë tepër të ngurtë. Shumë bashkësi lokale ofronin vetëm pak mundësi punësimi jashtë këtyre dy sektorëve. Në përgjithësi, komunitetet e orientuara vetëm në një industri janë një lloj trashëgimie e përpjekjeve sovjetike për t'i përqendruar veprimtaritë ekonomike mbi baza gjeografike. Lëvizjet gjeografike për shkak të punës janë të kufizuara edhe për shkak të vështirësive në strehim apo të humbjeve të mëdha në kapital duke shitur banesën në vende të prapambetura për ta zëvendësuar me një banesë në zona më të begata. Edhe lëvizshmëria apo ndërrimi i profesioneve pengohet nga mungesa e investimeve në ritrajnim dhe nga moshja e madhe e punëtorëve që punojnë në këta sektorë në rënie.

Mospagimi i energjisë dhe praktikat e shkëmbimit

Ngaqë shërbejnë si burime furnizuese si për ekonomitë e vjetra, edhe për ato të rejat, sektorët me fitim si elektriciteti, kanë të njëjtat karakteristika dhe probleme si ato që shoqërojnë ekonomitë e vjetra. Siç dokumentohet në një studim të kohëve të fundit nga Paquin (1999), konsumatorët më të mëdhenj të energjisë janë industritë e rënda si metalurgjia, uzinat kimike dhe ato të ndërtimit të makinerive ku është normë pronësia shtetërore. Kompanitë energjetike janë në vështirësi, sepse konsumatorët industrialë, së bashku me prodhuesit bujqësorë dhe qeveritë vendore, paguajnë pak më tepër së gjysmën e faturave të energjisë që shpenzojnë. Veç kësaj, ajo që paguhet nuk është e tëra në formë kesh. Sipas Paquin (1999), pagesa me shkëmbim dhe pagesat e paqarta përbëjnë 60 për qind të shitjeve të përgjithshme; mbledhja e parave përfshin jo më tepër se 20 për qind të shitjeve².

Sikur të ishin në gjendje t'i shkëpusnin nga rrjeti klientët e ekonomisë së vjetër që nuk paguajnë, kompanitë energjetike mund ta arrinin shëndetin financiar. Pavarësisht premtimeve nga qeveria për të mbajtur një qëndrim më të rreptë ndaj këtyre konsumatorëve, deri më sot qeveritë i kanë detyruar kompanitë energjetike përmes një vargu rregullash që ë vazhdojnë t'u japin energji edhe atyre klientëve me vonesa rekord pagesash. Aktualisht, borxhet e prapambetura ndaj kompanive energjetike arrijnë në 5 miliardë hrivnia (UAH). Për shkak të detyrimeve të mëdha të pambledhura, kompanitë energjetike shpesh nuk kanë zgjedhje tjetër veçse të pranojnë pagesa në formë malli apo shërbimi nga debitorët dhe ndonjëherë i përdorin vetë këto lloj pagesash për të shlyer borxhet ndaj furnizuesve të tyre.

Cikli i këtyre shkëmbimeve përforcohet edhe më tej nga borxhet me taksat që i kanë shtetit dhe qeverive vendore kompanitë e energjisë. Deri kohët e fundit, shitja e energjisë kryhej me TVSH zero, por kjo masë zbatohet vetëm për shitjet në kesh, kurse transaksionet me shkëmbime taksoheshin më nivelin normal prej 20 për qind. Aktualisht, të gjitha shitjet taksohen në nivelin normal. Për llogaritjen e taksave sipas metodës përherë e më të përdorur të bilancit që mban parasysht të gjitha transaksionet dhe veprimet e kryera edhe kur nuk është kryer pagesa, e cila hyri në fuqi në vitin 1998, detyrimet e TVSH-së paguheshin në çastin kur energjia i ka shkuar konsumatorëve, shumë prej të cilëve nuk paguajnë në kesh, nëse paguajnë.

Në rastin e tatimit mbi fitimin për ndërmarrjet, zbatimi i këtij rregulli solli rrëmujë të madhe në matjen e fitimeve të tatueshme. Shitjet për të cilat nuk kishte fare pagesa ose që pagesat ishin të dyshimta llogariteshin si të ardhura të tatueshme, kurse transaksionet me shkëmbime trajtoheshin si të

kishin vlerë të njëjtë me shitjet në kesh. Megjithëse rregullat u vendosën për të nxitur përdorimin e parave kesh në pagesa, kur u zbatuan në sektorë të tillë si energjetika, që në fakt merrte shumë pak kesh për shitjet, krijuan një barrë vërtet të rëndë taksash dhe kontribuuan në vonesa në pagimin e taksave në këta sektorë.

Me krijimin e vonesave në pagimin e taksave, cikli i borxheve të lidhura me shkëmbimet u mbyll. Organizatat buxhetore të qeverive vendore, si pasojë e vonesave në pagimin e taksave, nuk morën fonde të mjaftueshme për të paguar faturat e tyre të energjisë elektrike. Edhe në rastet kur kishin fonde të mjaftueshme, zgjodhën të paguanin fatura të tjera, duke e ditur se zgjidhja e tyre nga rrjeti nuk mund të kryhej. Një metodë e drejtpërdrejtë e pagesës së këtyre faturave ishte anulimi i vlerës së njëjtë të vonesës së taksave që u ishte ngarkuar kompanive energjetike. Po ashtu, nëse një qeveri vendore kërkonte pajisje spitalore shtesë, mund të arrinte një marrëveshje që fshinte borxhin e një furnizuesi pajisjesh mjekësore ndaj kompanisë energjetike dhe po atë sasi borxhi të kompanisë energjetike e kalonte te qeveria vendore. Meqë borxhe për energjinë u ishin mbledhur shumë kompanive, problemi i moskapjes së borxhit nga borxhi që lindte nga transaksionet me shkëmbime u kapërcye duke përdorur kompanitë energjetike si ndërmjetëse për shlyerje borxhesh.

Pavarësisht sa i ndërlikuar është bërë rrjeti i transaksioneve me shkëmbime, duhet pranuar se, në fund të fundit, ato nuk përfaqësojnë gjë tjetër veçse një skemë të ndërlikuar dhe jotransparente subvencionimi taksash në rastin e energjisë. Bëhet “sikur” taksat paguhet të plota ndërsa konsumatorëve të energjisë u jepen me pikatore subvencione për të paguar plotësisht këtë energji. Mirëpo konsumatorët nuk e paguajnë plotësisht ose paguajnë me metodën e shkëmbimit, çka bën që kompanitë energjetike të kenë vonesa në pagimin e taksave dhe vonesa të tjera, gjë që krijon terrenin pjellor për transaksione të tjera me shkëmbim. Mospagimi është një taksë reale mbi supet e prodhuesve të energjisë dhe një subvencion për përdoruesit e saj, e cila nxit më tej praktikën e pagesës mall me mall.

Shembulli i energjisë e tregon qartë se pagesa me shkëmbim në Ukrainë përfaqëson shkëmbimin e mallrave dhe shërbimeve në rastin e borxheve dhe jo, siç e kërkon përkufizimi i tij i zakonshëm, shkëmbimin e mallrave dhe shërbimeve me të tjera mallra dhe shërbime. Për të kuptuar shtysën që qëndron pas këtij shkëmbimi, duhet zbuluar origjina e borxheve që solli shkëmbimin me shërbime. Procesin e krijimit të borxheve të dyanshme e kemi përshkruar pak më poshtë. Para kësaj, kemi shqyrtuar disa të dhëna për mbizotërimin e tregtisë me shkëmbime në Ukrainë.

Tregtia me shkëmbim sipas sektorëve dhe rajoneve në Ukrainë

Tabela 8.1 tregon vlerën e produkteve bruto të shitura në sektorë të ndryshëm të ekonomisë së Ukrainës në vitin 1999 dhe përqindjen e këtyre shitjeve të kryera në formën e shkëmbimeve. Për të gjithë sektorët, gati një e treta e shitjeve të përgjithshme është kryer në formë shkëmbimesh³. Kjo pjesë është më e vogël se gjatë dy viteve të mëparshme, kur masa e shkëmbimeve ishte pak më e lartë se 40 për qind. Nuk është për t'u habitur që përqindja e shkëmbimeve është më e lartë në sektorin e ndërtimit, sepse produktet e këtij sektori kënaqin nevojat në gjithë sektorët e tjerë dhe ai mund të përdoret si ndërmjetës "real" shkëmbimi.

Tabela 8.2 paraqet vlerën për të njëjtin produkt të përgjithshëm bruto si Tabela 8.1, por në bazë rajonale. Të gjitha rajonet, me përjashtim të qytetit të Kievit dhe ndoshta të Odeskës, janë përfshirë në operacione intensive

Tabela 8.1 Shkëmbimi në sektorët kryesorë të Ukrainës

	Prodhimi i mallrave të shitura në 1999, në mln UAH	Pjesa në formë shkëmbimesh	
		mln UAH	për qind
Të gjithë sektorët	98857.8	32331.2	32.7
Energjia elektrike	15308.2	4442.6	29.0
Industria e karburanteve	11669.5	4555.7	39.0
Metalurgjia e hekurit	25749.7	8093.3	31.4
Metalurgjia e metaleve të tjera	2167.1	447.1	30.6
Naftë dhe përpunim naftë	5957.5	2488.3	41.8
Ndërtim makinerish dhe ndërtime metalike	13530.1	5538.3	40.9
Lëndë druri dhe letër	1800.4	659.6	36.6
Materiale ndërtimi	2691.8	1847.2	68.6
Industria e lehtë	1442.3	480.4	33.3
Industria ushqimore	14728.6	2928.9	19.9

Burimi: Komisioni Shtetëror i Statistikave, Kiev, Ukrainë

Tabela 8.2 Shkëmbimet sipas rajoneve

	Prodhimi i mall- rave të shitura në 1999, në <u>mln</u> UAH	Pjesa në formë shkëmbimesh	
		mln UAH	për qind
Republika e Krimesë	1629.9	667.4	40.9
Vinitska	2119.4	687.7	32.4
Volinska	573.2	183.3	32.0
Dnipropetrovska	16596.0	6182.8	37.3
Donetska	20271.9	5817.0	28.7
Zhitomirska	1170.2	487.2	41.6
Zakarpatska	436.6	70.4	16.1
Zaporizka	9074.3	2863.3	31.6
Ivano-Frankivska	1640.7	578.1	35.2
Kievaska	3343.5	1496.8	44.8
Kirovohradska	747.0	231.7	31.0
Luhanska	6784.6	3198.9	47.1
Lvivska	2759.6	829.0	30.0
Mikolajivska	1963.2	395.0	20.1
Odeska	2246.7	340.8	15.2
Poltavska	5141.4	1476.3	28.7
Rivnenska	1645.2	713.1	43.3
Sumska	2428.6	1026.3	42.3
Ternopilska	629.0	266.4	42.4
Kharkivska	6585.6	2256.8	34.3
Khersonska	701.7	310.4	44.2
Khmeltnitska	1698.8	881.7	51.9
Çerkaska	1867.4	334.3	17.9
Çernivetska	428.0	134.7	31.5
Çernihivska	1434.3	432.8	30.2
Kiev	4744.1	410.9	8.7
Sevastopol	196.9	58.1	29.5
Totali	98857.8	32331.2	32.7

Burimi: Komisioni Shtetëror i Statistikave, Kiev, Ukrainë.

shkëmbimi dhe në disa prej tyre, si në Khmel'nitska, transaksionet shkëmbyese përbëjnë më tepër se gjysmën e vlerës së përgjithshme të prodhimeve bruto.

Është interesante të krahasosh shkallën e shkëmbimeve me masën e vonesës së pagimit të taksave në bazë rajonesh. Për gjithë vendin, vonesa në pagimin tasave si përqindje zinte 30 për qind të të gjitha taksave në vitin 1998 dhe 1999, ndërsa në tetë muajt e parë të vitit 2000 kjo përqindje ishte pak më e vogël⁴. Megjithëse lidhja nuk duket e përsosur, përsëri ka një prirje që tregon se rajonet me vonesa më të vogla në pagimin e taksave kanë edhe masa relativisht më të ulëta pagesash me shkëmbime. Qyteti i Kievit dhe rajoni i Odeskës, për shembull, kanë nivelet më të ulëta në vonesat e pagimit të taksave dhe njëherësh nivelin më të ulët të pagesave përmes shkëmbimeve. Një shpjegim i kësaj dukurie është se këto janë zona të veçanta të cilat kanë pasur më tepër sukses në përmbushjen e kërkesave të tranzicionit krahasuar me pjesën tjetër të vendit dhe prandaj përmbajnë më tepër elemente të ekonomisë së re dhe janë më pak të ndërvarura nga tregtia me shkëmbime.

Shkëmbimet në sektorin publik: kur përputhen borxhet e taksave dhe vonesat në shpenzime

Shkëmbimet mbizotërojnë edhe në financat publike të Ukrainës. Nga fundi i vitit 1999, stoku i taksave të prapambetura përbënte 30 për qind të të gjithë sasisë së taksave. Në të njëjtën kohë, prapambetjet e akumuluarat të shpenzimeve ishin 6 miliardë UAH apo 16 për qind të shpenzimeve të përgjithshme vjetore të qeverisë. Pjesa e taksave të papaguara nxiste praktikisht e kudogjendura të rregullimeve të ndërsjella ku firmat i paguanin detyrimet e taksave duke ofruar mallra apo shërbime të nevojshme për kryerjen e shërbimeve publike. Shumica e këtyre firmave i përkiste sektorit energjetik ose ndërmarrjeve shtetërore që operonin në ekonominë e vjetër. Ujditë e ndërsjella me firmat private jashtë sektorit të energjisë pothuajse nuk ekzistonin.

Rritja e shpejtë e shkëmbimeve dhe shlyerjet e ndërsjella nisën nga viti 1996 kur ekonomia u përfshi nga nivele të larta inflacioni dhe kur huadhënia nga buxheti i shtetit drejt buxheteve lokale u ul ndjeshëm. Siç shihet në Tabelën 8.3, në 1997 dhe 1998, të ardhurat e shkëmbimeve me mallra të mbledhura nga këto shlyerje të ndërsjella llogariteshin në një të tretën e të gjitha të ardhurave të mbledhura. Në vitin 1999, kjo pjesë ra në 22 për qind, por në disa rajone më shumë se gjysma e të ardhurave mbledhëj në formën e shlyerjeve të ndërsjella⁵. Rënia drastike në këto ujditë të ndërsjella shlyerjeve në vitin 2000 shpjegohet shkurtimisht më poshtë.

Shlyerjet e ndërsjella në Ukrainë morën një varg formash origjinale.

Rrogat e sektorit publik mund të paguheshin në formën e mallrave nga ndërmarrjet lokale që u kishin taksa të papaguara autoriteteve lokale. Po ashtu, borxhi i një punonjësi të sektorit publik për shërbimet komunale mund të shlyhej në këmbim të uljes së rrogës që merrte. Në raste të tjera, firmat ofronin mallra e shërbime për qeveritë lokale në shkëmbim të uljes së sasisë së borxhit që u ishin grumbulluar shërbimeve komunale kundrejt punonjësve të papaguar të këtyre firmave. Një kompani që prodhonte goma në qytetin Bela Tserkva i jepte ujë të nxehtë nga kaldajat e saj një kompanie lokale që ofronte shërbime ngrohjeje për organizatat lokale buxhetore. Meqë kompania nuk kishte para kesh që të paguante taksat, e shleu borxhin e saj duke i falur borxhin që i kishte kompania e ngrohjes, e cila nga ana e saj fali borxhin që i kishin organizatat lokale buxhetore. Kjo kompani, që ishte nga më të rëndësishmet në qytet, u jepte një pjesë të rrogave punëtorëve në formë gomash dhe punëtorët detyroheshin të dilnin në masë anës rrugëve për të shitur gomat e makinave e për të kthyer në pará të thata këtë pjesë të rrogës.

Tabela 8.3 Shlyerjet e ndërsjella si pjesë e mbledhjes së të ardhurave sipas rajoneve, 1995-2000 (në përqindje)

	1995	1996	1997	1998	1999	janar-qershor 2000
Repub. Autonome e Krimesë	3.4	15.4	28.5	22.3	27.0	23.8
Vinitska	0.2	13.9	37.5	32.6	22.6	4.2
Volinska	0.9	11.8	18.3	23.9	18.2	0.8
Dnipropetrovska	7.4	32.0	45.2	27.0	17.0	0.1
Donetska	4.3	28.0	30.3	27.5	26.2	0.1
Zhitomirska	0.7	19.2	30.1	30.2	20.1	0.3
Zakarpatska	2.0	16.3	11.6	17.7	22.7	0.2
Zaporizka	5.5	15.6	18.8	17.4	16.3	1.4
Ivano-Frankivska	4.8	38.9	43.4	50.5	43.1	0.6
Kievaska	3.6	23.9	26.5	20.0	18.6	2.9
Kirovohradska	1.9	19.9	43.0	45.7	27.1	1.4
Luhanska	9.0	34.8	44.0	31.4	33.3	1.4
Lvivska	3.1	21.9	25.0	20.2	19.9	1.9
Mikolajivska	8.2	28.5	36.1	43.0	34.3	0.4
Odeska	0.6	9.9	13.2	11.1	8.7	3.0

Poltavska	9.3	33.0	52.0	44.1	30.2	3.5
Rivnenska	4.5	26.4	32.9	40.8	56.7	0.1
Sumska	7.8	32.3	43.4	28.2	25.7	2.5
Ternopilska	2.8	22.1	40.0	44.7	30.4	3.6
Kharkivska	17.2	48.6	48.4	42.2	28.6	3.9
Khersonska	3.3	26.0	50.5	51.9	32.8	1.0
Khmelnitska	3.0	29.1	33.4	43.6	43.6	0.2
Çerkaska	0.4	13.5	31.7	27.9	19.1	4.4
Çernivetska	5.7	25.3	37.3	44.1	34.2	0.0
Çernihivska	2.3	12.5	29.6	20.7	9.0	1.5
Qyteti i Kievit	1.5	37.2	19.9	14.8	9.9	0.0
Qyteti i Sevastopolit	4.3	20.8	25.7	24.1	5.6	0.0
Ukraina	5.2	28.4	33.1	27.7	21.8	1.5

Burimi: Administrata Shtetërore e Taksave, Kiev, Ukrainë.

Siç e tregojnë këta shembuj, rrjeti i përhapur i borxheve të dyanshme krijon një treg të gjallë shlyerjesh të ndërsjella me subvencione të forta për të gjithë pjesëmarrësit. Qeveritë, sidomos qeveritë vendore, mbështeten te këto lloj shlyerjesh si mjete për të shmangur vonesa të tjera në shpenzime dhe, në disa raste, si mjete për të rregulluar këto vonesa të theksuara. Kjo sjellje është e dukshme në modelin sezonal të këtyre shlyerjeve të dyanshme. Shumica e shlyerjeve të ndërsjella ndodhin në fund të vitit fiskal kur shumë qeveri lokale bëhen më të vetëdijshme për mungesën e të ardhurave në buxhetet e tyre.

Kompanitë, nga ana tjetër, sidomos kompanitë energjetike që kanë krijuar borxhe me taksat dhe ndërmarrjet shtetërore, i përdorin këto shlyerje të ndërsjella për të ulur rrezikun e konfiskimit të asetëve dhe t'i mbajnë larg autoritetet e taksave duke ofruar mallra dhe shërbime për të shlyer detyrimet e taksave. Kur nevojat e paplotësuara të shpenzimeve ndërthuren me shërbime të papaguara dhe burime të papërdorura, shlyerjet e ndërsjella janë më se të natyrshme.

Një ekuacion i thjeshtë për lidhjen mes ndryshoreve, siç tregohet në Tabelën 8.4, shpjegon shumicën e variacionit të vërejtur në varësinë e rajonit nga shlyerjet e ndërsjella. Hipoteza është se rajoni ka prirje të natyrshme për të kaluar te shlyerjet e ndërsjella si burim të ardhurash kur raportit i taksave të prapambetura me të ardhurat kesh është relativisht i lartë. Mbështetur në të dhënat e vitit 1999, përfundimet e ekuacionit e mbështesin këtë hipotezë. Përfundimet sugjerojnë që një rritje prej dhjetë për qind në raportin taksa të prapambetura kundrejt kesh sjell rritje të

Tabela 8.4. Analiza e lidhjes mes ndryshoreve për shlyerjet e ndërsjella

Forma e ekuacionit: $\ln(M/R) = a + b \ln(TA/C)$ ku M/R = raporti i shlyerjeve të ndërsjella me të ardhurat e përgjithshme; TA/C = taksat e prapambetura mbi të ardhurat kesh.

Koeficient	a	b
Vlera	3.28	0.74
t-vlera	64.1	9.19

Rregullimi i rrënjës katrore 0.77

pjesën e shkëmbimeve të ndërsjella brenda të ardhurave të përgjithshme me rreth 7.4 për qind.

Politikat publike kundrejt shlyerjeve të ndërsjella: prita e vitit 2000

Shlyerjet e ndërsjella janë të padëshirueshme për një varg arsyesh. Së pari dhe mbi të gjitha, mungesa e transparencës së këtyre transakcioneve errëson matjen e veprimtarive të qeverisë dhe cilësinë e shërbimeve publike. Siç është shtjelluar pak më poshtë, arbitrariteti dhe vlerësimi i pasaktë i shlyerjeve të ndërsjella pa dyshim që e zmadhon sferën dhe madhësinë reale të sektorit publik. Si bashkëprodukt i mungesës së transparencës, shlyerjet e ndërsjella po ashtu krijojnë mundësi të gjera për korrupsion në sektorin publik, në formën e pagesave anësore për zyrtarët publikë. Shlyerjet e ndërsjella po ashtu i shkatërrojnë nismat për shpenzime efikase në sektorin publik (Way, 1998). Për shembull, nëse energjia paguhet përmes një shlyerjeje të tillë, zyrtarët buxhetorë nuk kanë asnjë arsye për ta kursyer energjinë, sepse çdo kursim do të rezultonte me shlyerje më të vogël. Shlyerjet e ndërsjella po ashtu pengojnë ndërmarrjet të ristrukturohen, duke u krijuar epërsi ndërmarrjeve shtetërore dhe duke i nxitur t'i mbajnë asetet sociale me të cilat mund të ofrojnë shërbime për organizatat buxhetore, duke bërë kështu që të pranojnë shlyerje të tilla të ndërsjella. Veç kësaj, shlyerjet e ndërsjella i dobësojnë nismat e qeverisë, sidomos të qeverive vendore, për të ristrukturuar dhe për të racionalizuar ofrimin e shërbimeve. Për të gjitha këto arsye, ka një pranim të gjithanshëm për nevojën e eliminimit të shlyerjeve të ndërsjella. Po si?

Në vitin 1996, qeveria qendrore u përpoq të impononte ndalimin e plotë të përdorimit të shlyerjeve të ndërsjella. Por, meqë nuk u kuptua mirë origjina e këtyre transakcioneve me shkëmbime, këto përpjekje për të nxjerrë jashtë loje shlyerjet e ndërsjella patën sukses të kufizuar. Kur e kuptoi se këto përpjekje nuk jepnin rezultat, qeveria qendrore në 1999-ën u përpoq të institucionalizonte shlyerjet e ndërsjella për të rritur transparencën e tyre dhe për të vendosur kontroll më të madh mbi

to. U krijua agjencia “Ukraspetsfin” e Thesarit të Shtetit, së cilës iu dha përgjegjësi ekskluzive ligjore për të mbikëqyruar shlyerjet e ndërsjella me qeverinë qendrore. Agjencia mblodhi borxhet e krijuara nga taksat duke lëshuar dëftesa angazhimesh të Thesarit dhe ndërmjetësoi shlyerjen e këtyre borxheve përmes transaksioneve me shkëmbime me buxhetin e shtetit.

Si pasojë e nxitjes nga FMN-ja dhe të tjerë, qeveria mori masa më efikase për të ulur shkëmbimet e ndërsjella në buxhetin e vitit 2000. Pas një ekzistence të shkurtër, “Ukratspetsfin” u mbyll. Ç’ ishte më e rëndësishmja, buxheti ndryshoi rrënjësisht mënyrën e shpërndarjes së të ardhurave mes buxhetit qendror dhe atyre vendorë. Të gjitha të ardhurat nga taksa mbi fitimin e ndërmarrjeve, vonesat e të cilave kishin nxitur tradicionalisht shlyerjet e ndërsjella, iu caktuan buxhetit të shtetit. Për baraspeshë, qeverive vendore iu lanë të gjitha faturat e taksave mbi të ardhurat personale dhe të drejta më të gjera për transfertat. Së fundi, një nen i buxhetit kërkonte që të gjitha pagesat e taksave të bëheshin në kesh⁶.

Të dhënat e para treguan se këto masa politike ishin vërtet efikase. Siç shihet nga Tabela 8.3, shlyerjet e ndërsjella në gjysmën e parë të vitit 2000 u tkurrën në mënyrë të konsiderueshme duke kapur më pak se 1.5 për qind të të ardhurave të përgjithshme. Gati e gjithë kjo shumë i atribuohet Krimesë, e cila, për shkak të kushtetutës më vete, vazhdoi të kishte akses në të gjitha taksat mbi fitimin dhe shumicën e akcizave vendase të mbledhura brenda territorit të saj. Rritja pozitive ekonomike dhe gjallërimi i të ardhurave nga taksa mbi të ardhurat personale e ulën trysninë e buxhetit për shlyerjet e ndërsjella.

Për ta përmbledhur shkurt këtë pjesë, Ukraina deri tani duket se ka ndjekur një zhvillim në dy drejtime në rrugën e saj të tranzicionit. Disa pjesë të ekonomisë ukrainase vihen në lëvizje nga pagesat kesh dhe shfaqin shenja përshtatjeje të suksesshme në sfidat e tranzicionit. Megjithatë, pjesë të tjera duket se kanë ngecur në baltën e dendur të botës së shkëmbimeve mall me mall ku, edhe pse disa nga vështirësitë e tranzicionit janë lehtësuar, kjo dukuri paraqet një lloj përshtatjeje që i bën dëm shëndetit afatgjatë të ekonomisë. Transaksionet me shkëmbime, në formën e shlyerjeve të ndërsjella, e kanë dobësuar shëndetin e financave publike të Ukrainës. Çështja se çfarë e ushqen regjimin e shkëmbimeve dhe nëse ai do të vazhdojë të mbijetojë në afat të gjatë, është trajtuar më poshtë, së pari në termat e sjelljes së firmave e pastaj në kuadrin e një çekuilibrimi të përgjithshëm.

NJË VËSHTRIM MË I NGUSHTË MBI NJË FIRMË PËRFAQËSUESE TË EKONOMISË SË VJETËR

Kjo pjesë paraqet një përshkrim grafik disi të stilizuar të mënyrës sesi përdoren shkëmbimet nga ndërmarrjet joefikase shtetërore për të siguruar mbijetesën e tyre ekonomike. Siç tregohet në Figurën 8.1, ndërmarrja i nënshtrohet dy lloj taksave, taksës së vlerës së shtuar (TVSH) dhe një takse mbi fitimin. Kërkesa për mallrat e ndërmarrjes paraqitet nga vija e shënuar me D. Vija tjetër e shënuar D-VAT tregon vijën e kërkesës së prodhuesit ose të ardhurat e firmës pasi ka paguar detyrimet e TVSH-së. Vija ATC paraqet kostot mesatare të prodhimit të firmës, që janë marrë si konstante për të gjitha nivelet e produkteve. Matja e kostove mesatare përfshin pjesën e një marzhi të njëtrajtshëm fitimi, M, prandaj shërben si matje për kostot normale të prodhimit. Duke pasur këtë konfigurim kërkesë dhe kostojë, firma duhet të prodhojë në nivelin Q_0 , një nivel që përcaktohet nga kapaciteti fillestar i firmës për të prodhuar mallra dhe nga zotërimi i tanishëm dhe i mëparshëm i burimeve. Me fjalë të tjera, ky nivel është afër asaj që është prodhuar në ekonominë planifikuar.

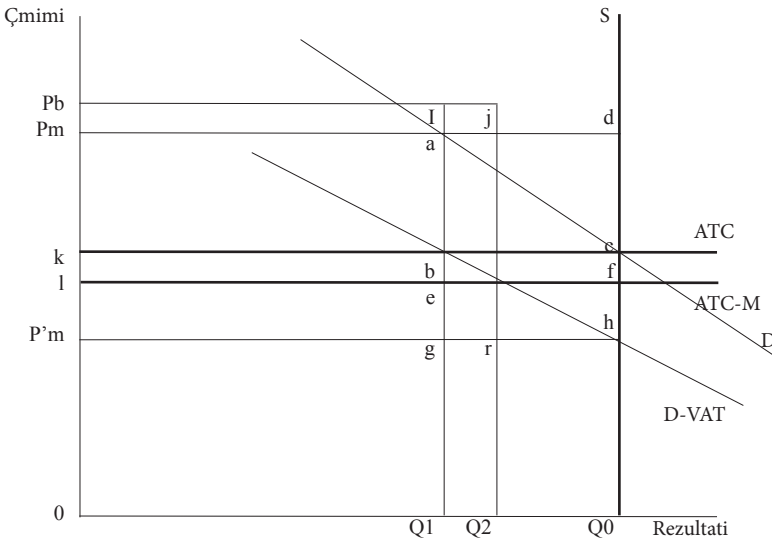


Figura 8.1 Iluzioni i fitimit dhe përdorimi i shkëmbimeve

Sikur firma t'i shiste të gjitha prodhimet e veta, çmimi i tregut do të ishte P'_m dhe firmës do t'i shkaktohej një humbje në shitje e cila matet me largësinë vertikale $c-h$. Në këto kushte të mungesës së fitimit, firma nuk do të vazhdojë të jetojë gjatë pa u subvencionuar nga qeveria ose pa u ristrukturuar duke ulur burimet dhe duke pakësuar prodhimin deri në nivelin fitimprurës Q_1 . Analiza thotë se as subvencionet shpëtimtare, dhe as ristrukturimi nuk janë të disponueshme. Duke u përballur me konkurrencë të kufizuar nga prodhuesit e tjerë, firma ndoshta mund të ndryshojë strategjinë e çmimeve për të mbuluar mungesën e fitimit dhe për të rritur mundësitë për mbijetesë.

Firma mund të udhëhiqet nga strategjia e vendosjes së çmimit duke u mbështetur te kostoja mesatare dhe t'u vendosë produkteve çmime në nivelin P_m , ku të gjitha shitjet në kesh do të ishin me fitim, si dhe të shiste produkte në sasinë Q_1 , që është më pak se sasia që prodhon, Q_0 . Ky vendim do të kishte disa rrjedhoja si për firmën, ashtu edhe për ekonominë. Së pari, diferenca mes asaj që shitet dhe asaj që prodhohet, paraqet rezervën e shkëmbimeve që përdoret si kolateral për borxhet të cilat firma nuk i shlyen dot me të ardhurat që siguron nga shitjet në pará kesh. Nga shitjet në kesh, firma siguron aq pará sa të paguajë TVSH-në dhe detyrimet e taksës mbi fitimin, të cilat tregohen përkatësisht si zonat $P_m abk$ dhe një pjesë tjetër që varet nga niveli i taksave, zona *kbel* e cila mat fitimet e tatueshme. Nga perspektiva financiare, firma raporton humbje sepse të ardhurat e përgjithshme janë më të ulëta se shpenzimet e përgjithshme të treguara nga sipërfaqja $Q_1 efQ_0$. Sipas Komisionit Shtetëror të Statistikave, më shumë se gjysma e firmave në Ukrainë gjenden në këtë pozicion.

Ngaqë firma ka kesh të pamjaftueshëm për të shlyer të gjitha angazhimet e shpenzimeve të veta, i kthehet shkëmbimeve mall me mall për të shlyer këto borxhe të papaguara. Një pjesë e shkëmbimeve shkon për të paguar punëtorët dhe furnizuesit e lëndëve të para, kurse një pjesë përdoret për të shlyer taksat mbi transaksionet me shkëmbime. Megjithatë, shkëmbimet ngrenë çështjen e vlerësimeve të pakapshme nga administruesit e taksave të cilët duhet të mbështeten te disa rregulla mbi shkëmbimet për të kryer vlerësimet mbi taksat.

Në Ukrainë, duket se administrata e taksave e kryen vlerësimin e shkëmbimeve sipas rregullit bazë "kosto-plus". Legjislacioni për TVSH-në dhe për tatimin mbi fitimin kërkon që shkëmbimi mall me mall të vlerësohet për qëllime tatimi në "vlerën e tregut". Matja e vetme objektive e vlerës së tregut për vlerësimin e TVSH-së është çmimi me të cilin firma shet mallrat e saj në kesh. Ky çmim është menduar të përdoret për të vlerësuar edhe taksën mbi fitimin për shkëmbimet duke lejuar ekstrapolimim e fitimeve për njësi të shitjeve në kesh drejt një mase të hamendësuar të përfitimit prej këtij shkëmbimi. Sigurisht, të dyja këto vlerësime rezultojnë me

mbivlerësimin e taksës “së vërtetë”, bazë për këtë firmë.

Me këto rregulla mbi shkëmbimet, firmës së përshkruar në grafik do t’i vlerësohen detyrimet e TVSH-së për produktet në bazë të transaksioneve shkëmbyese në shumën e treguar nga sipërfaqja $abcd$. Veç kësaj, firmës do t’i vlerësohet tatimi mbi fitimet e siguruara nga shkëmbimet të treguar me sipërfaqen $bcef$. Këto deklarime shtesë taksash, të kombinuara me ato të furnizuesve të lëndëve të para, e kapërcejnë vlerën e shkëmbimeve të mundshme të vlerësuar sipas kostove mesatare. E vetmja rrugë që firma të kënaqë njëkohësisht të gjitha këto pretendime, është të rrisë artificialisht vlerën e produkteve të shkëmbyera.

Për firmën, kjo bëhet më thjesht duke i rritur çmimin vlerës së shlyerjeve të ndërsjella që bën me qeverinë për të rregulluar borxhet e taksave që i janë mbledhur. Nga perspektiva ekonomike, firma është mbıtaksuar për transaksionet me shkëmbim. Meqë çmimi “i vërtetë” i tregut për produktet e saj është P'_m , një matje më e kujdesshme e detyrimit të TVSH-së për firmën do të ishte ajo e treguar nga sipërfaqja $ghvt$, mjaft më e vogël se vlerësimi i mëparshëm, se sipërfaqja $abcd$. Për më tepër, firma në fakt nuk siguron fitim “të vërtetë” dhe, në parim, nuk duhet të paguajë taksë mbi fitimin as për shitjet në kesh dhe as për ato me shkëmbime. Megjithatë, meqë firma nuk ka pará kesh për të paguar taksën mbi shitjet me shkëmbime, do të përballet me vonesa taksash dhe do t’i rregullojë këto vonesa përmes shlyerjeve të ndërsjella që e mbivlerësojnë produktin e marrë nga qeveria.

Në grafik, duket që firma ka vendosur një çmim për shkëmbimet në nivelin P_b për sasinë e produktit Q_1Q_2 të cilën ia jep qeverisë në formën e një shlyerjeve të ndërsjellë. Vlera nominale për shlyerjen e ndërsjellë, sipërfaqja ijQ_1Q_2 , është e tillë që të jetë e barabartë me vlerën e taksave të vendosura mbi produktin e shkëmbyer. Megjithëse pagesat e taksave regjistrohen në vlerën e shlyerjes së ndërsjellë, vlera reale e kësaj të ardhure, e matur sipas asaj se me sa do të qe shitur produkti i shkëmbyer, është zona më e vogël grQ_1Q_2 . Në këtë mënyrë, pagesat e fryra të taksave balancojnë vlerësimet e fryra të taksave.

Meqë firmës i duhet të përdorë një pjesë të mundësive të saj shkëmbyese për të shlyer borxhet e taksave, asaj do t’i mungojnë “mjetet shkëmbyese” të mjaftueshme për të kënaqur kreditorët e tjerë nëse këto “mjete shkëmbyese” të mbetura vlerësohen sipas kostos mesatare. Prandaj firmës i duhet ta vlerësojë këtë sasi shkëmbimesh me një kosto mbi mesataren për të shlyer borxhet e mbetura. Për punëtorët dhe furnizuesit, diferenca mes shumës së të ardhurave dhe vlerës së tregut të mallrave që marrin, paraqet një taksë të nënkuptuar që paraqitet nga sipërfaqja $efgh$ ⁷. Nga perspektiva e firmës, kjo diferencë është një subvencion i nënkuptuar dhe një masë që lehtëson borxhin në formën e çmimeve më të ulëta efektive për lëndët e

para. Përmes subvencioneve të nënkuptuara që i ofron shkëmbimi, firma mund të sigurojë çmime më të ulëta për lëndët e para dhe të ruajë veten nga trysnia shtrënguese e tregut.

Në pjesën vijuese sugjerohet që diferenca mes këtyre çmimeve të fryra të shkëmbimeve dhe çmimeve të tregut për këtë produkt shpjegon masën e uljes së dëftesave të borxhit të firmës dhe, në rastin e fondeve të pensionit, diferencën mes vlerës nominale dhe vlerës së tregut të notave nominale që hedhin ata në tregun e stoqeve. Mbështetur në kuotat e fundit të këtij tregu, kjo ulje duket se ka një vlerë mesatare prej një të tretën. Ulja gjithashtu ofron një matje të tërthortë të masës me të cilën mund të jenë mbivlerësuar të ardhurat reale të taksave të grumbulluara nga transaksionet shkëmbyese.

Megjithëse analiza grafike ofron vetëm një përshkrim efektiv të sjelljes komplekse të vërejtur në disa firma shtetërore, ajo ofron një shpjegim racional të bazës për shkëmbimet në ekonomitë në tranzicion dhe një shpjegim të arsyeshëm për formën e çmimeve të fryra të shkëmbimeve. Ajo tregon se shkëmbimi është një teknikë e fuqishme për të sfiduar disiplinën e tregut dhe për të shmangur tkurrjen apo mbylljen. Ndryshe nga Gaddy dhe Ickes (1998) që thonë se çmimet e larta çojnë drejt praktikave shkëmbyese, ky model i thjeshtë të çon në përfundimin e kundërt se vetë shkëmbimi gjeneron çmime të larta shkëmbimesh.

Kjo analizë megjithatë nuk tregon se sa e cenueshme është firma nga politikat e qeverisë të cilat nuk i ndihmojnë dhe nxisin praktikën e shkëmbimeve. Sigurisht, sikur qeveria të ngulte këmbë që të gjitha pagesat e taksave të bëheshin në kesh dhe të mos e kishte vlarë aq shumë mendjen për të ruajtur nivelet e punësimit, pronarët shtetërorë të firmës, që përmes shkëmbimeve mund të sigurojnë përfitime pas-taksave duke mbajtur në funksion një firmë joefikase, do të gjendeshin nën më tepër trysni për shpërndarjen e burimeve dhe për të prodhuar me kosto më efikase. Rritja e shpejtë ekonomike po ashtu pritej ta ulte lakoren e shkëmbimeve duke u ofruar furnizuesve me lëndë të para më tepër zgjedhje tregu.

Gjykuar nga efektet, shkëmbimet janë pengesë për ristrukturimin dhe privatizimin, sepse u ofrojnë ndërmarrjeve joefikase shtetërore një rrugë të përshtatshme për të shmangur mbylljen apo ristrukturimin. Shkëmbimet jo vetëm ekzistojnë si zëvendësuese të ristrukturimit, por edhe maskojnë dhe shtrembërojnë matjen e fitimeve në ekonomi, edhe për firmat potencialisht fitimprurëse, duke e bërë llogaritjen financiare në mos të pakuptimtë, të paktën mjet më pak të dobishëm për të matur shëndetin dhe ecurinë e firmave ekonomike.

NJË MODEL I THJESHTUAR BORXHI DHE EKONOMIA E SHKËMBIMEVE

Firmat (qeveritë) futen në borxhe kur konsumatorët (taksapaguesit) nuk paguajnë

Në një kontribut të rëndësishëm për ekonomitë në tranzicion, Gaddy dhe Ickes (1998) shpalosin një paradigëmë me katër pjesë të një ekonomie virtuale që synon të pasqyrojë realitetin e sotëm rus. Në këtë ekonomi, një sektor (manifaktura) vlerëzbritës (jofitimprurës) “pretendon” të shtojë vlerë duke mbivlerësuar produktet e tij dhe ky pretendim pranohet nga sektori fitimprurës (energjëtika) me të cilin ai ndërvepron, si dhe nga sektori publik i cili takson vlerën e fryrë të produktit të caktuar nga vlerëzbritësi. Përmes një vargu shembujsh numerikë, ata tregojnë se ekonomia virtuale bën premtime që nuk i mban dot, për të paguar dhe, si rezultat, bie në vonesa të mëdha në pagimin e rrogave dhe pensioneve ndaj sektorit familjar. Ndërkohë që përfundimet e modelit të ekonomisë virtuale përputhen me përvojat e tranzicionit në Rusi, mbështeten mbi konceptin e paqartë të pretendimit dhe në një mekanizëm të formimit të çmimit që është i huaj për ekonominë ortodokse.

Një model alternativ, i skicuar si më poshtë, mund të arrijë të njëjtat rezultate të ekonomisë virtuale pa *deux ex machina* të pretendimit konspiracional. Ky model, si në pjesën e mësipërme, thekson mbiprodhimin dhe jo rritjen e çmimit, megjithëse çështjet e çmimit qëndrojnë të parat kur bëhet fjalë për taksimin dhe vlerësimin e shkëmbimeve. Ekonomia ndahet në dy sektorë: industria A e ekonomisë së vjetër, e shënuar me IA, që supozohet jofitimprurëse në kuptimin që shitjet në kesh nuk i mjaftojnë për të mbuluar detyrimet e kostove, dhe industria B e ekonomisë së re, e shënuar IB, e cila në parim është fitimprurëse, por fitimet i maskohen nga mospagesat prej industrisë A. Të dyja industritë përdorin produktet dhe lëndët e njëra-tjetrës, përdorin forca pune dhe janë të detyruara t’i paguajnë taksa një sektori qeveritar (G), i cili i përdor të ardhurat nga taksat për të siguruar punë dhe produkte nga dy sektorët, me qëllim ofrimin e shërbimeve publike. Familjet (H) nga ana e tyre, i përdorin të ardhurat e punës për të blerë nga të dyja industritë dhe për t’i paguar taksat qeverisë.

Ky model përpiqet të përshkruajë një proces dinamik të prishjes së baraspeshës dhe jo zgjidhjen përfundimtare apo rezultatin e prishjes së kësaj baraspeshë. Procesi përshkruhet sipas tri fazave të njëpasnjëshme: krijimi i borxhit fillestar nga industria A, përhapja e borxhit fillestar në të gjitha pjesët e ekonomisë dhe shkarkimi i këtyre borxheve përmes transaksioneve shkëmbyese.

Qëllimi i këtij ushtrimi model është të tregojë se vonesat në pagimin e rrogave dhe të taksave, shkëmbimet dhe shlyerjet e ndërsjella janë, që

të gjitha, simptoma të të njëjtit shkak fillestar: rregullime të dobëta ndaj kushteve të mungesës së fitimit ose paaftësia e strukturave të dobëta të tregut për të imponuar shtërngesa të forta buxhetore mbi prodhuesit të cilët nuk janë në gjendje të paguajnë për të gjitha input-et e tyre nga të ardhurat kesh të shitjeve. Nëse burimi bazë i mungesës së kësaj baraspeshe nuk “ndreqet”, modeli sugjeron që ky proces mund të vazhdojë pa fund dhe ai që për nga natyra e tij është një proces prishjeje baraspeshe mund të fillojë të marrë karakteristikat e një “baraspeshe” të riprodhueshme.

Për ta thjeshtuar trajtimin, kemi përdorur disa simbole të përshtatshme. Ndryshorja D_j^j është përdorur për të treguar borxhin që zotëron agjenti i -të ekonomik ndaj kreditorit të j -të. Për shembull, D_A^H , D_A^G , D_A^B janë borxhet që u ka industria A përkatësisht punëtorëve (familjarëve), qeverisë dhe industrisë B. Simbole të ngjashme janë përdorur për të përshkruar strukturën e borxheve që kanë agjentët e tjerë ekonomikë.

Për ta motivuar trajtimin, le ta zëmë se tronditja e tranzicionit u ndje së pari në formën e një zhdukjeje të shpejtë të tregjeve që më parë furnizoheshin nga planifikimi i centralizuar. Rënia e menjëhershme e kërkesës shkakton një tkurrje në të gjitha pjesët e ekonomisë, por industria A, ndryshe nga industria B, nuk arrin të bëjë përshtatje të buta ndaj klimës së re të kërkesave. Industria B, si dhe familjet bashkë me sektorin qeveritar, supozohet se fillimisht i ka balancuar buxhetet në kesh. Në industrinë A, nga ana tjetër, kur produkteve u vihet çmimi sipas koston mesatare, oferta e kapërcen kërkesën. Kështu, vlera e produkteve të industrisë A dhe vlera e detyrimeve financiare për shpenzimet kundrejt furnizuesve me lëndë të para e kalon vlerën e shitjeve në kesh që realizon ajo. Diferenca mes detyrimeve dhe të ardhurave matet me vlerën e bazuar në kosto të produkteve të pashitura apo të “rezervave për shkëmbime” dhe paraqit borxhet *ex ante* në kesh që industria A u ka punëtorëve, industrisë B dhe qeverisë. E shkruar simbolikisht:

$$D_A = D_A^H + D_A^B + D_A^G \quad (8.1)$$

Injektimi fillestar nga ana e industrisë A e barrës së borxheve për rrogat, borxhet mes ndërmarrjeve dhe taksave sjell në ekonomi rrjedhoja ose efekte shumëfishuese që përhapen në pjesën tjetër të ekonomisë dhe ndihen nga të gjithë agjentët në formën e buxheteve të pabalancuara. Industria B, potencialisht fitimprurëse, përjeton rënie të të ardhurave si pasojë e mospagesave nga industria A, prandaj do të krijojë borxhe të ngjashme ndaj punëtorëve, industrisë A dhe qeverisë.

Qeveritë do të vënë re se detyrimet e tyre për pagesa i tejkalojnë të ardhurat që zotërojnë për financimin e tyre dhe kjo mungesë të ardhurash do të shprehet në formën e vonesave qeveritare në pagesa ndaj punonjësve

dhe industrive. Familjarët do të përjetojnë mungesë parash kesh për të paguar faturat që i kanë qeverisë dhe industrive. E thënë shkurt, mospagimi fillestar nga industria A imponon raunde pasuese mospagesash nga ana e të gjithë sektorëve të tjerë që duhet të nxjerrin të ardhura nga marrëdhënia me industrinë A.

Tipari më i spikatur i procesit të përshkruar më lart është se në asnjë pikë mospagimi nuk e ul domosdoshmërisht furnizimin me mallra apo punën ndërkohë që mungesa e keshit për të paguar faturat shfaqet në çdo sektor. Në këtë model, punëtorët paraqiten në punë megjithëse nuk paguhen, kurse industria vazhdon t'i furnizojë konsumatorët që nuk paguajnë, e nxitur nga premtimi apo pritjet se, herët apo vonë, këta konsumatorë do të paguajnë. Punëtorët, për shembull, as dëbohen nga mjediset ku banojnë dhe as mbeten pa energji ngaqë nuk kanë paguar faturat e dritave dhe të shërbimeve komunale. As firmat nuk mbyllen përmes bllokimit ligjor të aseteve për shkak të grumbullimit të taksave të papaguara.

E thënë shkurt, rezultati i sjelljes së industrisë A dhe inercia e furnizimit menjëherë pas mospagesave është një infeksion i përgjumur mospagesash dhe krijimi të ndërsjellë borxhesh, i cili përhapet brenda ekonomisë industriale dhe formës së ekonomisë industriale në sektorin publik. Sigurisht, edhe industria A, borxhlija fillestare, do të përjetojë më pas mungesa pagesash nga pjesa tjetër e ekonomisë.

Në njëfarë pike gjatë procesit të krijimit të borxheve të ndërsjella, duke hamendësuar se mospagimi i të ardhurave nga familjet, qeveria dhe industria B sjell rritjen e vonesave në shpenzime, një fotografi çasti e borxheve të ndërsjella dhe shumave që i kanë njëri-tjetrit, do të paraqiste këtë pamje të borxheve:

	Ka një borxh prej	Kujt ia ka borxhin	Borxhi neto
Industria A	$D_B^A + D_H^A + D_G^A$	$D_A^B + D_A^H + D_A^G$	D_A
Industria B	$D_A^B + D_H^B + D_G^B$	$D_B^A + D_B^H + D_B^G$	0
Familjet	$D_A^H + D_B^H + D_G^H$	$D_H^A + D_H^B + D_H^G$	0
Qeveria	$D_A^G + D_B^G + D_H^G$	$D_G^A + D_G^B + D_G^H$	0

Në këtë matricë borxhesh, mospagimi fillestar i detyrimeve nga industria A shkakton një varg mospagesash të detyruara në të gjithë sektorët e tjerë të ekonomisë të cilat krijojnë, brenda çdo sektori, një sasi të barabartë vonesash në pagesa. Për shkak të kësaj barasvlershmërie mes borxhit që ke, dhe borxhit që të kanë, borxhet neto të të gjithë sektorëve, përveç industrisë A, janë të barabartë me zero. Vetëm në industrinë A shumat që duhen paguar, janë më të mëdha se shumat që pritet të merren. Borxhet

e përgjithshme apo bruto duken të mëdha, por asnjësohen borxhet e ndërsjella në matricë, borxhi neto i ekonomisë tkurret në shumën e borxhit neto që e ka zanafilën tek industria A.

Përfundimet e borxheve në matricë paraqesin një gjendje ku çdo sektor ka borxhe ndaj çdo sektori tjetër. Familjet i kanë firmave dhe qeverisë. Qeveria u ka borxh firmave dhe familjeve. Së fundi, firmat u kanë borxhe edhe familjeve, edhe qeverisë. Asgjë nuk mund ta pengojë këtë zinxhir borxhesh të zgjatet, në kushtet e mungesës së një mekanizmi për shlyerjen e borxheve. Megjithatë, pas borxheve të industrive A dhe B qëndron një sasi produktesh të pashitura që, sikur të vlerësoheshin me koston e prodhimit, barazohen me shumën e borxheve që zotërojnë këto industri. Nëse ky produkt pranohet si mjet shlyerjeje borxhesh, rrjeti i pasur i borxheve të ndërsjella ofron mundësi të bollshme për transaksione shkëmbimesh dhe zhduk shumicën e borxheve bruto që tregohen në matricën e borxheve. Kur ndodh kjo shlyerje borxhi me ndërmjetësimin e shkëmbimit, faza i kthehet gjendjes fillestare për të nisur një raund të ri krijimi borxhesh të ndërsjella.

Disa aspekte të përshtatjes së debitorëve nuk janë përfshirë në këtë model të thjeshtë, në veçanti përbërja e borxheve. Kur firmat nuk paguhen për disa nga produktet e tyre dhe punëtorët nuk paguhen për shërbimet që ofrojnë, atëherë vihen para zgjedhjes së cilat borxhe duhet të shlyejnë me paratë që kanë në zotërim dhe cilat jo. Familjet përshtaten duke paguar me kesh vetëm mjetet e domosdoshme të jetesës, si ushqimet të cilat zakonisht nuk merren dot borxh. Për të tjera, ku përjashtimi nga dhënia borxh ka më pak gjasa të ndodhë, si elektriciteti dhe shërbimet komunale, rritja e borxhit është një përgjigje më se e natyrshme. Edhe firmat përballen me po këtë zgjedhje kur vendosin se cilat borxhe e kanë përparësinë për t'u paguar. Meqë rrjedhojat e mospagimit të rrogave mund të jenë më të ashpra se mospagimi i taksave, firmat e strukturojnë së brendshmi borxhin e tyre të përgjithshëm duke kaluar në vonesa të mëdha në pagimin e taksave.

Ky model gjithashtu nuk merret me disa nga zhvillimet që janë shfaqur në tregjet financiare për të lehtësuar shkëmbimet. Shlyerjet me shkëmbime gjithnjë rrezikojnë ta fundosin anijen në shkëmbin e përputhjes së dyfishtë të mungesave. Për të tejkaluar këtë problem, zakonisht përdoret paraja si ndërmjetëse për shkëmbimet. Në Ukrainë, tregu në lulëzim i dëftesave të borxhit u shfaq për të lubrifikuar tregtinë me shkëmbime dhe për të trajtuar pjesërisht këtë problem. Megjithëse janë premtime përgjithësisht formale për të paguar, dëftesat e borxhit shërbejnë në fakt edhe si një pothuajse-monedhë me likuiditet të kufizuar, që vlen vetëm për blerjen e mallrave apo shërbimeve të caktuara. Ato janë përdorur nga qeveritë në Ukrainë, sidomos nga qeveritë vendore, si mjete financiare për të pakësuar borxhet e taksave dhe nga ndërmarrjet, sidomos nga ndërmarrjet shtetërore, për të

kapërcyer vështirësitë e shkaktuara nga mungesa e parave kesh. Dëftesat e borxheve të lëshuara nga qeveritë shlyhen në formën e lehtësimit nga taksat, kurse dëftesat e borxheve të lëshuara nga ndërmarrjet të cilat shiten në bursën ukrainase (PFTS), shlyhen me mallra.

Për të dyja llojet e këtyre dëftesave të borxhit, çmimi i ofertës me të cilën jepen mallrat, e kapërcen kërkesën apo çmimin e tregut. Siç u përmend në pjesën më lart, përfundimi i kësaj diference në vlerësim është se të dyja llojet e dëftesave të borxhit tregtohen me zbritje të konsiderueshme. Në bursën PFTS në Kiev, dëftesat e borxheve të ndërmarrjeve zakonisht shiten për më pak se gjysmën e vlerës së tyre, sepse vlera e mallrave që premtohen, do të ishte shumë më e ulët sikur të rishiteshin në treg. Dëftesat e borxhit të qeverisë, nga ana tjetër, nuk janë të tregtueshme por përsëri kanë vlerë të konsiderueshme të ulur. Në këtë rast, vlera e taksave të shlyera përmes lëshimit të dëftesave të borxhit e kalon vlerën “e vërtetë” të shërbimeve publike të marra, sepse çmimi i paguar për mallrat apo shërbimet e shkëmbyera është më i lartë se çmimi që do të ishte paguar në mënyrë alternative kesh (O’Connell, 1999; Thirsk, 1999)⁸. Përdorimi i këtyre dëftesave të borxhit është përqendruar te ndërmarrjet shtetërore; përdorimi i tyre nga kompanitë e sektorit privat është relativisht i ulët (O’Connell, 1999; Way, 1998), duke e forcuar më tej nocionin e strukturës së dyzuar ekonomike në Ukrainë.

Fondi i Pensioneve të Ukrainës hedh rregullisht në treg dëftesa borxhi të cilat i ka pranuar nga kompanitë si shlyerje të detyrimeve të taksave të listëpagesave të tyre ndaj këtij Fondi. Edhe këto nota tregtohen me mjaft ulje. Në një ankand jo të largët, por tipik (4 maj 2000), 19 dëftesa me vlerë të paraqitur prej 578 620 UAH u blenë për 381 924 UAH, që do të thotë një zhvlerësim prej 34 për qind për vlerën e mallrave që do të merreshin nga shlyerja e këtyre dëftesave.

E ARDHMJA E SHKËMBIMEVE NË UKRAINË DHE PROBLEME POLITIKE TË LIDHURA ME TO

Mund të ndodhë që shkëmbimi në Ukrainë dhe problemi i shoqëruar me të të paraqesë një shmangie të përkohshme të periudhës së tranzicionit. Me forcimin e ekonomisë dhe vazhdimin e përpjekjeve për ristrukturim, shkëmbimet përgjithësisht mund të zhduken. Kur në vitin 2000 u regjistrua rritje pozitive, prania e shkëmbimeve gati u përgjysmua. Njëkohësisht, u futën mënyra të reja rregullimesh, duke i bërë shlyerjet e ndërsjella më të rralla se në të shkuarën.

Megjithëse rëndësia e shkëmbimeve ka ardhur në rënie, rrënjët i kanë në ndryshimet e ngadalta strukturore të ndërmarrjeve shtetërore ndaj

disiplinave të ekonomisë së tregut. Për sa kohë që këto ndërmarrje, të etiketuara këtu si përfaqësuese të ekonomisë së vjetër, do të vazhdojnë t'i shkaktojnë borxhe neto pjesës tjetër të ekonomisë dhe ta përdorin shkëmbimin për të shlyer këto borxhe, ekonomia do të vazhdojë të përjetojë vonesa të konsiderueshme në pagimin e taksave, çka nxit vonesa në shpenzime dhe krijon një terren pjellor për shlyerjet e ndërsjella. Në këto rrethana, politikëbërësit ukrainas përballen me dy çështje të pazgjidhura që kanë lidhje mes tyre, si të trajtojnë stokun aktualisht të madh të taksave të prapambetura dhe si të parandalojnë rritjen e mëtejshme të këtij stoku.

Atëherë, ç' duhet bërë? Përgjigjja e parë, më e qartë dhe më e mirë, është të shpejtohet hapi i rregullimeve strukturore dhe të konvertohen vonesat e taksave të pagueshme në formë mallrash e shërbimesh në grumbullime taksash në kesh. Që të ndodhë kjo, Ukraina duhet së paku të zbatojë ligje të rrepta mbi falimentin dhe të krijojë një mjedis më miqësor për investimet e huaja. Nëse ndodhin këto, pjesa tjetër e Ukrainës do të fillojë t'i ngjajë qytetit të Kievit me shkëmbime të ulëta, vonesa të pakta taksash dhe shlyerje të ndërsjella të pakta. Por, deri sa të ndodhë kjo, ndoshta është më mirë që rregullimet e ndërsjella të lejohen dhe të kryhen përpjekje për të ulur abuzimet me to.

Lidhur me stokun aktual të taksave të prapambetura, megjithëse qeveria ka ristrukturuar disa dhe ka falur disa të tjera, ndonjëherë duket se sillet sikur pjesa më e madhe e prapambetjeve të krijuara mund të rimerret në vlerën e tyre të plotë nominale⁹. Për të nxitur një vlerësim më realist të vlerës reale të këtyre pagesave të prapambetura dhe për të përmirësuar transparencën buxhetore, përgjigjja më e përshtatshme politike mund të jetë ajo e monetizimit të njëhershëm të këtyre borxheve. Nëse këto borxhe taksash monetizohen përmes një mekanizmi tenderues si ai i përdorur nga Fondi i Pensioneve, ndërmarrjet e futura në borxhe nga taksat ka të ngjarë t'i rregullojnë këto borxhe përmes mallrave dhe masa e vlerës së tyre fiktive do të shfaqej e plotë.

Parandalimi i rritjes së taksave të prapambetura në të ardhmen do të kërkonte, veç ristrukturimit me hapa më të shpejtë të ndërmarrjeve shtetërore, edhe disa ndryshime në ligjet e Ukrainës mbi taksat. Kjo sepse shkëmbimet, siç është theksuar në pjesën paraardhëse, e ngrënë artificialisht masën e taksës bazë duke krijuar përshtypjen e më tepër të ardhurave të realizuara nga sa ndodh vërtet. Kjo është sidomos e vërtetë nëse shlyerjet e ndërsjella ose janë ulur, ose janë zhdukur dhe, kur nuk është më e mundur të paguhen taksat e prapambetura me shkëmbime mallrash.

Nuk është rastësi që futja e koncepteve akumuluese për matjen e taksave të rëndësishme bazë në fund të vitit 1997 përkoji me rritjen shpërthyesë të vonesave në pagimin e taksave që ndodhi në vitin 1998. Për ndërmarrjet e orientuara nga shkëmbimet, zbatimi i koncepteve akumuluese të

mëshëtetur në çmimet e administruara çoi në një matje të rritur të bazës së taksave. Në përgjithësi, në një kulturë të pasur me mospagesa, zbatimi i ngurtë i parimit akumulues në Ukrainë ishte i papërshtatshëm për shkak të dispozitave të ngurta që ekzistonin për njohjen e pagesave të dyshimta. Aktualisht, nëse një formë nuk paguhet për shërbimet e veta, mund të kërkojë ulje të taksës mbi fitimin ose kur i futet një rrugë gjyqësore plot shpenzime ose kur pret tre vjet pasi nuk ka ndodhur pagesa. Për TVSH-në nuk lejohet asnjë lloj uljeje. Që të dyja masat e rrisin masën e bazës së vërtetë të taksës për ekonominë dhe bëjnë që nivelet efektive të taksave të jenë më të larta se nivelet statusore. Një parim i modifikuar akumulues duket se mund të ndikojë në trajtimin e këtij problemi.

Në një front më të gjerë politik, tregtia me shkëmbime, taksat e prapambetura dhe shlyerjet e ndërsjella deri në njëfarë mase paraqesin zhvillimin tranzitor të një rrjeti me siguri sociale joefikase i cili synon të mbajë ekonominë e vjetër në gjendje pune dhe papunësinë në shifra të ulëta. Me këto mjete, kostot sociale dhe politike të tranzicionit janë mbajtur në minimum. Megjithatë, pa përpjekje më të mëdha në ristrukturim dhe privatizim, ka një rrezik të konsiderueshëm që ekonomia të mbetet në një baraspeshë të nivelit të ulët, të aftë të përsërisë pafundësisht veten ndërsa kjo që po shohim sot është në fakt tranzicioni. Ristrukturimi më energjik, imponimi i detyrimeve më të rrepta buxhetore dhe privatizimi më i shpejtë, nga ana tjetër, mund të shoqërohen me një rrjet më efikas sigurie formale dhe me masa për të përmirësuar lëvizshmërinë e punës. Përndryshe, kostot e rregullimit mund t'u duken më të larta politikëbërësve ndërsa rregullimi i kufizuar strukturor, që shoqërohet me një rritje ekonomike të ulët ose pa asnjë rritje, mund të jetë rezultati i kësaj të ardhmeje të parashikueshme. Në këtë rast, pranimi i mekanizmave të shkëmbimit për të zbutur kolapsin ekonomik premtan ta zgjasë agoninë e një periudhe tranzicion pa rritje ose me rritje të ngadaltë.

SHËNIME

1. Rënia e produktit të përgjithshëm është mbivlerësuar deri në njëfarë mase sepse, që nga pavarësia, është shfaqur një ekonomi e panjohur në hije me përmasa të panjohura. Disa vëzhgues sugjerojnë që, po të ishte e mundur, të regjistrohej kjo veprimtari në hije, PKB-ja mund të ishte rreth 50 për qind më e lartë se shifrat zyrtare.
2. Gjendja është pakëz më e mirë në sektorin e gazit natyror. Sipas Ministrisë së Karburanteve dhe Energjisë, në vitin 2000 konsumatorët ukrainas paguanin 69 për qind të gazit natyror që konsumonin dhe vetëm 40 për qind e kësaj shumë paguhej në kesh. Ndërsa një vit më parë, ishte paguar vetëm 39 për qind e gazit të konsumuar. Shifrat për pagesat nga familjet ishin shumë më të mira se ato të tregtarëve të gazit të cilët e tregonin këtë gaz, shpesh si produkt shkëmbimesh, për industrinë dhe sektorin publik.

- Në fund të vitit 2000, borxhi për gazin natyror arrinte në 2.4 miliardë UAH, shumica e të cilit i përkiste Rusisë dhe Turkmenistanit. Kursi i këmbimit ishte rreth 5.4 UAH për një dollar.
3. Të dhënat më të fundit për dhjetë muajt e parë të 2000-ës tregojnë një rënie të masës së përgjithshme të shkëmbimeve në 18.3 për qind të produktit të përgjithshëm.
 4. Shuma e taksave të prapambetura u rrit në vitin 1998 gati me pesë herë. Atë vit u fut bilanci akumulues si për TVSH-në ashtu edhe për taksën mbi fitimin. Po ashtu, atë vit Rusia, partneri më i rëndësishëm tregtar i Ukrainës, përjetoi vështirësi në tregjet e veta financiare. Në 1999-ën, shuma totale e taksave të prapambetura u rrit me po të njëjtën shpejtësi sa edhe inflacioni, me 25 për qind. Në dhjetë muajt e parë të vitit 2000, taksat e prapambetura ranë në 12 për qind. Po të shohim përbërjen e këtyre taksave të prapambetura sipas llojit të taksës, është e qartë se TVSH-ja dhe taksa mbi fitimin zinin në 1999-ën pjesën më të madhe të totalit, përkatësisht 47 për qind dhe 21 për qind. Sa për krahasim, TVSH-ja atë vit kontribuoi me 32 për qind në të ardhura totale nga taksat dhe taksa mbi fitimin me 24 për qind.
 5. Për më tepër, në vitin 1999 ndodhën shlyerje të ndërsjella në shkallë të gjerë jashtëbuxhetore. Neni 43 i buxhetit të shtetit sanksiononte faljen e 822 milionë UAH nga borxhet e taksave, pará me të cilat do të paguheshin pagat e vonuara të organeve të ruajtjes së ligjit dhe forcave të armatosura. Neni 45 i po këtij buxheti u siguronte kompanive të energjisë shlyerjen e 3.7 miliard UAH nga taksat e prapambetura nëse këto rregullonin pagesat e vonuara të energjisë me institucionet buxhetore qeveritare. Sipas kësaj skeme, kompanitë energjetike merrnin hua nga banka të caktuara tregtare për të paguar borxhet e tyre ta taksave. Fondet e marra pastaj ricikloheshin te qeveritë vendore të cilat paguanin faturat e prapambetura të energjisë dhe u lejonin kompanive energjetike të ripaguanin huat.
 6. Të gjitha këto masa u morën edhe në buxhetin e vitit 2001.
 7. Për një trajtim të plotë të taksave të tërthorta dhe subvencioneve shih Bird (1991).
 8. Duke përdorur analizën e vlerësimit të lidhjeve mes ndryshoreve për faturat e të ardhurave të rajoneve, të cilat përfshijnë vlerën e shlyerjeve të ndërsjella, Thirsk (1999) vlerësonte se shlyerjet e ndërsjella mund të jenë mbivlerësuar me afro 23 për qind.
 9. Në mars 2001, qeveria fali të gjitha vonesat e taksave që i përkisnin periudhës para 1 janarit 2000. Kjo masë zbriti rreth 7 miliardë UAH nga taksat e prapambetura, duke lënë vetëm 6 milionë UAH taksa të vonuara që duheshin paguar.

REFERENCA

- Bird, R (ed) (1991), *More Taxing than Taxes*, San Francisco : ICPS Press.
- Carlin, W., S.Fries, M.Schaffer, and P.Seabright (2000), “ Barter and non-monetary transactions in transition countries : evidence from a cross – country survey”, Discussion paper no.2000/04 (March), Edinburgh: Center for Economic Reform and Transformation, Department of Economics, Heriot – Watt University.

- Commander, S. and C. Mumssen (1998), “ Understanding barter in Russia”, EBRD Working paper no.37 (December).
- Gaddy, C. and B. Ickes (1998), “ A simple four – selected model of Russia’s virtual economy “, Washington, DC: The Brookings Institution.
- O’Connell , S. (1999), “ An analysis of the Ukrainian local governments bills of exchange or veksels market”, Mimeo, Washington, DC: World Bank.
- Paquin, G.(1999), “ The taxation of the electricity industry in Ukraine”, Mimeo, Kiev: Barents Group.
- Pinto, B.,V.Drebentsov and A.Morozov (2000) “ Dismantling Russia’s nonpayment’s system “ , World Bank Technical Paper no.471 (June).
- Thirsk, W. (1999), “ How much is a hryvna of mutual settlements worth?, Mimeo, Kiev: Barents Group
- Way, L. (1998), “ The barterization of Ukraine’s public finances, Mimeo.

PJESA III

Politika fiskale

9. Rritja dhe taksat: disa ndërlikime për ekonominë në zhvillim¹

Jack M. Mintz

HYRJE

Ky studim përqendrohet te rritja dhe taksimi, por shqyrton edhe disa analiza specifike të lidhura me aspektet ndërkombëtare të teknologjisë. Temat e trajtuar në këtë kapitull kanë lidhje me ekonominë në zhvillim ku perspektivat e rritjes varen nga hapja ndaj tregtisë dhe nga transferimi i teknologjisë.

Me futjen e teknologjive të reja elektronike, integrimi global ekonomik në fillim të shekullit të 21-të po ndjek hapa shumë më të shpejtë se ata të dëshmuar gjatë revolucionit industrial të shekullit të 19-të. Në fund të shekullit të 18-të, mekanika me avull, hekurudhat dhe anijet avullore u përhapën në gjithë Britaninë dhe vendet e kontinentit Evropian, duke sjellë ulje të madhe në kostot e komunikimit dhe transportit. Tregtia botërore u shumëfishua dhe rritja ekonomike ishte e ndjeshme (Hobsbawm, 1962). Megjithatë, koha që mori përhapja e ndryshimeve teknologjike, ishte e gjatë. Britania ishte vendi i vetëm që u shndërrua me sukses nga ekonomi agrare në ekonomi industriale deri në vitin 1848. Shtetet e Bashkuara dhe Gjermania e ndoqën 20 vjet më vonë. Vendeve të tjera iu desh më tepër kohë për të shtruar hekurudha, për të krijuar linja detare dhe për të vënë në zbatim teknologjitë industriale në shkallë të krahasueshme me Britaninë.

Megjithatë, sot, me zhvillimin e internetit si formë e re e komunikimit të biznesit, rritja botërore ekonomike është e konsiderueshme dhe përhapet shumë më shpejt. Kufijtë ekonomikë po zbehen – marrja dhe vënia në punë e teknologjive ndodh brenda një kohe të shkurtër, jo më për dhjetëvjeçarë. Në këtë pikë, po dëshmojmë rritjen e konsolidimit mbarëbotëror të bizneseve të kombësive të ndryshme (për shembull, alumini, teknologjia pa tela, bankat, hekurudhat, industria e zbavitjes dhe e komunikacionit).

Përfitimet ekonomike të bizneseve po mbështeten përherë e më tepër në asete jofizike të lidhura me njohuritë dhe jo me vendin ku janë vendosur.

Për secilin vend, integrimi global ekonomik i lehtësuar nga ndryshimet e shpejta teknologjike është një sfidë e madhe. Rritja ekonomike varet jo vetëm nga faktorët ekonomik tipik të vendit si burimet, kapitali njerëzor, risitë dhe menaxhimi (siç është analizuar fillimisht nga modelet neoklasike të Ramsey-t (1928) dhe Solow-t (1956)), por edhe nga aftësia e ekonomisë për të qenë “konkurrese”. Konkurrenca është pasojë e procesit të integritit global ekonomik që rezulton me pasoja anësore ndërkuftare të prodhimit si pasojë e risive (brenda dhe midis firmave), përdorimin e faktorëve publikë brenda ndërmarrjes shumëkombëshe (sipërmarrja, kapitali dhe menaxhimi) dhe rritjen e lëvizshmërisë së input-eve të biznesit. Rritja ekonomike varet kështu jo vetëm nga input-et e brendshme të një vendi, por edhe nga efektet anësore që dalin nga integrimi i sektorit prodhues me ekonominë botërore. Qeveritë luajnë një rol të rëndësishëm në mbështetje të rritjes ekonomike në ekonomitë në zhvillim. Politikat e taksave dhe shpenzimeve kanë ndikim tepër të madh mbi ekonominë, duke pasur parasysh se qeveritë shpesh zënë një pjesë të konsiderueshme të produktit ekonomik në shumë ekonomi në zhvillim.

Në këtë studim të shkurtër, do të trajtohet se si politikat shtetërore mbi taksat mund të ndikojnë mbi rritjen ekonomike të një vendi, do të trajtohen përshkrimet tipike të politikave të taksave për një ekonomi të mbyllur sepse shumica e literaturës së shkruar po edhe të sotme përqendrohet po në këtë rast. Do të shqyrtoj degëzimet e ekonomive të hapura për rritje ekonomike dhe politika taksash të cilat janë veçanërisht të rëndësishme për ekonomitë në zhvillim. Për ekonomitë e hapura, do të trajtohen në mënyrë specifike dy aspekte: lëvizshmëria e kapitalit dhe lidhjet ekonomike që shfaqen nga ekonomitë e kufizuara në ndërmarrjet e biznesit shumëkombësh.

Dua të theksoj edhe dy sqarime. Së pari, do të shqyrtoj vetëm çështjet e lidhura me lëvizshmëritë e kapitalit dhe jo ato të lidhura me punën. Ka literaturë të bollshme dhe të rëndësishme në federalizmin fiskal që shqyrton politikat e taksave për sa i përket punës së lëvizshme, një literaturë ku një nga kontribuuesit më të mëdhenj gjatë viteve ka qenë Richard². Për këtë arsye, kam hamendësuar që puna është e palëvizshme nga ana ndërkombëtare. Megjithatë kjo vazhdon të mbetet përgjithësisht e vërtetë edhe sot, e dimë që ka edhe një treg ndërkombëtar për disa forma të veçanta pune – përfshi edhe ato si drejtor ekzekutiv në korporatë apo profesor në universitet. Së dyti, nuk do të merrem me çështjen e rritjes dhe pabarazisë në veçanti. Kjo reflekton pjesërisht dëshirën time për t'u përqendruar në një numër të përzgjedhur çështjesh. Këto çështje përfshijnë përzjerjen e taksës (taksa e konsumit kundrejt taksës së të ardhurave), stimujt për kërkim dhe zhvillim dhe rolin e taksave të tjera

më pak të zakonshme si pjesë e përzierjes së taksave (taksat mbi pronën dhe përdorimin). Pabarazia është e rëndësishme, prandaj do t'i referohem shpesh, por nuk do të futem në diskutime të hollësishme për këtë çështje.

DISA KONSIDERATA TË VEÇANTA

Para se të futemi në çështjet e sipërpërmendura, do të ishte e dobishme të rishihnim se si ndikon barra e taksave mbi rritjen dhe pabarazinë. Veç kësaj, edhe struktura e taksave, jo vetëm barra e taksave, mund të ndikojë në mënyrë domethënëse mbi rritjen ekonomike.

Madhësia e barrës së taksave dhe rritja

Objektivi i parë i çdo sistemi taksash është të sigurojë të ardhura për të financuar shpenzimet e programeve publike. Kështu, barra e përgjithshme e taksave në fund fare varet nga ajo se si shpenzohen paratë nga qeveria.

Kjo vërejtje nuk është e parëndësishme. Rritja ekonomike mund të nxitet falë shpenzimeve produktive publike si ato në shëndetësi, arsim dhe infrastrukturë (Aschauer, 1989). Megjithatë, rritja edhe mund të pengohet nga shpenzime publike të çuara dëm dhe nga taksimi i shtrembëruar. Studimet e fundit ekonomike sugjerojnë se shpenzimet produktive mund të përmirësojnë nivelet e rritjes ekonomike në mbarë vendin, kurse taksat e vendosura në mënyrë të gabuar mund të rezultojnë në performancë të dobët³. Një vëzhgim i fundit tregon se një rritje prej një pike në raportin taksat e përgjithshme/PKB të një vendi vlerësohet me uljen me gjysmë pike të nivelit të rritjes (Engen dhe Skinner, 1995). Vini re se ky vlerësim (lokal) mbështetet në të dhëna dhe nuk duhet parë domosdoshmërisht si i mirëqenë për të gjitha ndryshoret e niveleve të shpenzimeve/PKB dhe taksave/PKB.

Kështu, madhësia dhe përbërja e shpenzimeve qeveritare – dhe niveli i barrës së taksave – është një ndryshore kritike në përcaktimin e asaj se si mund të ndikojnë taksat mbi ekonominë (shih Tanzi dhe Zee, 1997). Po ashtu, dimë nga Atkinson dhe Stern (1974) se kostoja marginale e taksimit mund të ulët nëse shpenzimet publike që financohen me taksat ndihmojnë në zgjerimin e bazës së taksave. Kështu, nëse taksat shpenzohen për arsimin dhe shpenzime të tjera të ngjashme të cilat e zgjerojnë bazën e taksës, niveli optimal i taksës mbi bazën mund të jetë më i madh krahasuar me gjendjen kur nuk ekzistojnë efekte të tilla prapavepruese të shpenzimeve mbi bazën e taksës dhe masa optimale e qeverisë mund të jenë më e gjerë. Sigurisht, nëse shpenzimet publike rezultojnë drejtpërdrejt në një bazë më të vogël takse (siç janë shpenzimet mbi korporatat publike që plotësojnë kërkesat për të mira materiale private), atëherë masa optimale e qeverisë mund të jetë më e vogël.

Megjithëse ajo që u tha më lart, bazohet në konsiderata normative (maksimizimi i mirëqenies shoqërore), ka edhe një përmasë tjetër që sigurisht ka tërhequr më tepër vëmendjen në literaturën e kohëve të fundit – politikata e vendimmarrjes qeverisëse. Modelet me vendimmarrje burokratike (Niskanen, 1971), qeveria leviatane që maksimizon të ardhurat dhe kryen shkëmbime favoresh politike gjatë legjislativave (Buchanan dhe Tullock, 1962; Edwards dhe Keen, 1996), mund të çojnë drejt rritjes së madhësisë së qeverisë. Literatura (për shembull, Kehoe, 1989; Persson dhe Tabellini, 1992) pohon edhe se investimet, pasi kanë rënë një herë, mund t'u nënshtrohen niveleve të larta të taksimit në të ardhmen. Kjo gjendje quhet ndryshe me emrin problemi i përputhjes me kohën, ku veprimet e ardhshme të qeverisë mund të ndryshojnë nga zgjedhjet që priten të bëhen sot. Lëvizshmëria e kapitalit në ekonomitë e hapura mund t'u shfaqë pengesa qeverive që kërkojnë të imponojnë taksa konfiskuese mbi kapitalet e rruhdura.

Disa punime empirike të kohëve të fundit sugjerojnë se rritja që maksimizon madhësinë e qeverisë duhet të jetë diku te 25 për qind e PKB-së (Branson dhe Knox Lovell, 2001). Ndoshta argumenti që mbështet këtë rezultat, është se qeveritë më të mëdha se kaq do të shpenzonin më tepër parë për programe joproduktive të cilat pengojnë mundësitë për rritje, meqë kanë më pak shtrëngesa në buxhet. Megjithatë, duhet kuptuar më mirë mënyra se si ndikon vendimmarrja politike mbi madhësinë e qeverisë dhe përzierjen e taksave. Për shembull, ka prova që bien ndesh mes tyre lidhur me atë nëse federatat rezultojnë me qeveri më të mëdha apo më të vogla krahasuar me qeverisjen qendrore (Oates, 1999).

Rritja, pabarazia dhe taksimi

Literatura e kohëve të fundit nxjerr në pah marrëdhënien mes rritjes dhe pabarazisë (shih analizën e Aghiol *et al.* 1999). Një pjesë e kësaj literature shqyrton ndikimin e rritjes mbi pabarazinë, kurse pjesë të tjera të saj hedhin një vështrim mbi ndikimin e pabarazisë mbi rritjen. Është e rëndësishme të pohojmë, siç kanë bërë tashmë shumë studiues, se rritja dhe pabarazia janë të dyja ndryshore të brendshme që varen nga një numër ndikimesh të brendshme, përfshi faktorët jopolitikë (si demografia dhe prirjet sociale) dhe faktorët politikë (arsimi, reforma e tokës dhe taksimi).

Ka disa hipoteza lidhur me marrëdhënien negative mes rritjes ekonomike dhe pabarazisë së të ardhurave apo pasurisë. E para është se përshtatja me teknologjitë prirë të favorizojë kërkesën për punë të specializuar me roga të larta dhe kjo rezulton me pabarazi të lartë. Puna e specializuar, duke qenë e domosdoshme për përdorimin e teknologjisë, merr shpërblime më të larta për të njëjtat përpjekje relative të një punëtori të paspecializuar.

Hipoteza e dytë është se integrimi më i madh ekonomik botëror rezulton me specializimin e prodhimit në një vend të caktuar dhe me pabarazi më të mëdha brenda këtij vendi. Me tregtinë, vendet e industrializuara specializohen në prodhimin e mallrave që kërkojnë forca pune shumë të specializuara, kurse vendet në zhvillim specializohen në ato fusha ku nuk kërkojnë forca pune të specializuara. Forcat e globalizimit rezultojnë me pabarazi ekonomike në rritje në një kohë kur kërkesa për punëtorë të pakualifikuar bie, ndërsa ajo për punëtorë të kualifikuar, me rroga gjithnjë në ngritje, vazhdon të rritet.

Nga ana tjetër, thuhet se rritja ekonomike e zbut pabarazinë në disa mënyra. Së pari, rritja ul papunësinë dhe, rrjedhimisht, pabarazinë. Së dyti, rrogat e larta të punonjësve të specializuar i nxisin individët të investojnë në arsim dhe të përmirësojnë cilësinë e kapitalit njerëzor, duke çuar në ulje të pabarazisë. Së treti, ka një efekt zbutës apo ndihmues që rrjedh nga politikat rishpërndarëse të qeverisë e cila takson të pasurit që përfitojnë më tepër nga rritja, duke i transferuar këto pará drejt më të varfërve.

Teori të tjera merren me shkakësinë e kahut të kundërt – pabarazia në përgjithësi e ul rritjen. Alesina dhe Perroti (1996) e çojnë më tej këtë argument duke thënë se pabarazia e shkaktuar nga të ardhurat e larta mund të çojë në mungesë stabiliteti politik që, nga ana e saj, sjell prishje të qëndrueshmërisë makroekonomike, e cila ul stimujt për të investuar. Një argument tjetër i ekonomisë politike është se, në prani të pabarazisë në të ardhura, votuesit mesatar priret të votojë për politikë që synojnë rishpërndarje më të drejtë, çka e ul edhe më tej nivelin e rritjes (Alesina dhe Rodrick, 1994; Persson dhe Tabellini, 1994). Megjithatë, kjo mund të kompensohet përsëri nga votuesit mesatarë të cilët mbështesin shpenzimet në arsim, çka ndihmojnë në rritjen ekonomike. Edhe tregjet e kreditove mund të luajnë rolin e tyre. Si pasojë e paaftësisë për të marrë hua për të financuar investimet e vogla apo arsimin, individët me të ardhura të pakta kanë burime të pamjaftueshme për të kryer investime të cilat mund të rezultojnë më vonë me fitime të larta (Matsuyama, 2000; Lloyd-Ellis dhe Bernhardt, 2000). Ndërkohë që të pasurit mbledhin kursimet e investuara në projekte, ata paguajnë edhe taksa më të larta apo rroga më të larta, nga të cilat përfitojnë më të varfrit. Megjithatë, në këto modele, ka baraspesha të shumta me nivele të larta ose të ulëta pabarazie.

Simon Kuznets (1955) shqyrton përvojën e Shteteve të Bashkuara, Anglisë dhe Gjermanisë. Ai vëren se pabarazia rritet me rritjen ekonomike në fazat e para të zhvillimit, kur punët kalojnë nga sektorët me produktivitet të ulët në ato me produktivitet të lartë. Por, në një fazë më të vonë, pabarazia bie kur sektorët me produktivitet të lartë përballen me vështirësi në shërbimet që ofrojnë sektorët me produktivitet të ulët. Kjo marrëdhënie në formën e U-së së përmbytur mes rritjes dhe pabarazisë – që quhet vija

e Kuznetsit – shpjegon përvojën e shumë vendeve të zhvilluara deri në vitet 1970. Megjithatë, që nga ajo kohë, pabarazia ka pasur prirje për të ecur vetëm lart. Deininger dhe Squire (1997) arrijnë në përfundimin se 30 vjetët e fundit nuk e mbështesin hipotezën e Kuznetsit, ndonëse periudha e shqyrtuar prej tyre mund të ketë qenë tepër e shkurtër për të kapur ndikimet afatgjata. Veç kësaj, ata kanë gjetur se, në një numër rastesh, rritja e lartë ka çuar në më pak, jo në më shumë pabarazi. Ndërsa familjet më të varfra patën rritje të të ardhurave gjatë periudhave me rritje të lartë.

Si ndikon taksimi mbi rritjen dhe pabarazinë? Analiza e zhvilluar në literaturën e kohëve të fundit vetëm sugjeron, sepse ka pasur studime që e kanë shqyrtuar nga afër modelin me rritjen dhe pabarazinë, duke i shpjeguar këto edhe përmes faktorëve të jashtëm, përfshi taksat.

- Duket se sistemi i transferimit të taksave mund ta ulë pabarazinë nëse taksat janë progresive, por njëherësh dihet shumë mirë se taksat e larta për të pasurit mund të pengojnë rritjen e përgjithshme, sepse ngecin investimet.
- Disa taksa mund ta rrisin e jo ta zvogëlojnë pabarazinë, duke mbajtur parasysh efektet dinamike të trashëgimive në shpërndarjen e pasurisë. Atkinson dhe Stiglitz (1980) sugjerojnë që taksa mbi pasurinë mund të rriste pabarazinë nëse ka pak ndërlidhje mes pasurisë së prindërve dhe fëmijëve. Taksat mbi pasurinë mund të shkurajojnë investimet dhe kursimet e atyre që ngjisin shkallën, duke rritur në këtë mënyrë pabarazinë. Megjithatë, nëse do të ketë ndërlidhje të lartë mes pasurisë së prindërve dhe fëmijëve, taksat mbi pasurinë mund ta zbusin pabarazinë me kalimin e kohës.
- Historitë e racionimit të kreditimit sugjerojnë se transfertat mund të rritin burimet e të varfërve për investime, sidomos kapitalin njerëzor, duke zbutur kështu pabarazinë. Por, disa taksa, si ajo mbi të ardhurat e kapitalit, mund t'i shkurajojë investimet dhe të bëjë që familjet me të ardhura të ulëta të mos jenë në gjendje të përmirësojnë standardin e jetesës.

Në përgjithësi, për të kuptuar se si ndikojnë taksat mbi pabarazinë, duhet shqyrtuar se si ndikojnë aspekte specifike të taksës mbi rritjen dhe pabarazinë. Çështjet e strukturës së taksave qëndrojnë në qendër të vëmendjes së këtij studimi.

Çështje të strukturës së taksave

Kur bëhet fjalë për ngritjen e njëfarë niveli të taksave, pyetja që lind, është se si mund të ndikojë struktura e taksës mbi rritjen dhe pabarazinë.

Qeveritë, sigurisht, nuk shqetësohen vetëm për rritjen ekonomike (të cilën këtu e kemi quajtur të lidhur me efikasitetin dinamik rishpërndarës në një kuptim të gjerë). Ato shqetësohen edhe për barazinë (horizontale dhe vertikale) si dhe për kostot administrative dhe rregullatore me të cilat përballen qeveritë dhe taksapaguesit që operojnë në sistemin e taksave.

Gjatë 40 vjetëve të shkuar, ka pasur kthesa të rëndësishme në të menduarit e analistëve të politikave të taksave si në ekonomitë e zhvilluara, ashtu edhe në ato në zhvillim, lidhur me atë se si ndikojnë taksat mbi vendimet. Mund të japim një shembull duke krahasuar dy raporte të rëndësishme kanadeze: Raporti Carter i 1967-ës (Canada, 1967)⁴, ku një kontribut të rëndësishëm si analist kryesor luajti Richard Bird, dhe raporti i 1998-ës i Komisionit Teknik mbi Taksimin e Biznesit, të cilin e kryesoja unë.

Raporti Carter mbështetej mbi disa pikëpamje të rëndësishme, të konfirmuara gjerësisht nga punime empirike të asaj kohe. Taksat kanë pak ndikim mbi investimet dhe kursimet. Veç kësaj, taksat kanë ndikim të vogël mbi punën. Çështjet e konkurrencës ndërkombëtare nuk kishin ndonjë rrjedhojë të rëndësishme. Nga ana tjetër, taksat kanë ndikim të rëndësishëm mbi rishpërndarjen e të ardhurave në shoqëri prandaj, duke pasur parasysh ndikimin e tyre të vogël në efikasitetin e ekonomisë, kjo rishpërndarje duhet të mbahet në qendër të vëmendjes në politikën e taksave. Kështu, Raporti Carter këshillonte taksim të plotë të të ardhurave (“një dollar është një dollar”) me skemë progresive të taksës vetjake dhe me nivel maksimal prej 50 për qind.

Nga ana tjetër, Komisioni Teknik, i cili u përqendrua te taksimi i biznesit, kishte pikëpamje të tjera – taksat kanë ndikim të konsiderueshëm mbi ndryshoret ekonomike si investimi, risitë dhe rritja ekonomike. Çështjet e konkurrencës ndërkombëtare – të cilat do t’i diskutojmë pak më poshtë – nuk mund të liheshin pas dore. Në këtë mënyrë, shqetësimet për efikasitetin ekonomik ishin të shumta. Komisioni besonte se taksimi i biznesit – përtej trajtimit asnjansës – nuk do ta përmirësonte rishpërndarjen e të ardhurave. Një pjesë e mirë e taksave të biznesit do të binte mbi personat me të ardhura të ulëta që do të përballëshin me rroga edhe më të ulëta në ekonominë e hapur.

Vëmendja më e madhe që iu kushtua çështjeve të efikasitetit apo rritjes, është edhe fokusi i pjesës tjetër të kësaj analize.

TAKSIMI MBI KONSUMIN KUNDREJT TAKSIMIT MBI TË ARDHURAT

Çështja më e rëndësishme strukturore është kjo: është më e leverdishme të vendoset taksë mbi konsumin, apo taksë mbi të ardhurat. Dy bazat

më të rëndësishme të taksave për qeveritë e vendeve në zhvillim sot janë taksa mbi të ardhurat (personale dhe të kompanive) dhe taksat e konsumit të përgjithshëm (së pari taksa mbi vlerën e shtuar (TVSH) e cila funksionon në më tepër se 80 shtete). Taksat e konsumit përfshijnë taksa jo të drejtpërdrejta – shitje të përgjithshme dhe taksa akcize. Megjithatë, siç dihet mirë nga literatura (Bradford, 1984), taksat e konsumit mund të vendosen edhe si taksa personale mbi të ardhurat neto të kursimeve (kështu trajtohen kursimet e pensionit në shumë vende). Elementi kyç i taksave të konsumit është se fitimi normal i kursimeve përjashtohet nga taksimi (ndërsa të ardhurat nga pronat i nënshtrohen taksimit). Nga ana tjetër, taksat mbi të ardhurat vendosen mbi konsumin plus shtimin neto të pasurisë, çka mund të shihet si kompensim punësimi dhe të ardhura kapitali.

Për vendet në zhvillim, përdorimi i taksave të konsumit, sidomos TVSH-ve dhe taksave të akcizës, quhet shpesh praktik nga ana administrative krahasuar me taksat e të ardhurave. Administrimi i taksave – regjistrimi, mbledhja dhe funksionet e auditimit – është më i thjeshtë për t'u kryer nëse qeveria është në gjendje të merret me një numër të kufizuar taksapaguesish (si bizneset e mëdha), sesa me një popullsi të gjerë. TVSH-ja mund të krijojë nxitje për bizneset që këto të regjistrohen për qëllime taksash që pastaj të kualifikohen për rikthim fondesh nga taksat e input-eve të biznesit. Megjithatë, a ka argumente edhe në favor të taksave të konsumit që mbajnë parasysh efikasitetin dhe objektivat e rritjes për një sistem taksash?

Në ekonominë e mbyllur, argumenti i efikasitetit në çështjen e taksimit mbi të ardhurat apo mbi konsumin nuk është përmbyllës. Kjo mund të shihet nga një argument shumë i hershëm i paraqitur nga Corlett dhe Hague (1953) për taksimin opsional në prani të tri të mirave. Le të hamendësojmë një konsumator që jeton në dy periudha. Lakorja e lugët e dobisë, $U [c_1, c_2, l]$ përcaktohet mbi tri produkte, mbi konsumin aktual dhe të ardhshëm (përkatësisht c_1 dhe c_2) dhe mbi punën l (l është e barabartë me kohën e financimit të një personi minus kohën e lirë). Po hamendësoj që puna ofrohet vetëm në periudhën e parë. Të ardhurat e mbledhura gjatë periudhës së parë, wl , ose shpenzohen gjatë konsumit aktual, ose kursehen për konsum në të ardhmen. Nëse të ardhurat aktuale lejojnë kursime, ato investohen për të siguruar një nivel rikthimi, $1+r$, pas një periudhe kohe.

Shtrengesat në buxhet varen nga regjimi i taksave. Nëse t është niveli i taksës mbi të ardhurat dhe τ niveli i taksës mbi konsumin, atëherë kemi:

Taksa mbi të ardhurat:

$$w(1-t)l = c_1 + c_2/(1+r(1-t)) \quad (9.1)$$

Taksa mbi konsumin:

$$wl = c_1(1 + \tau) + c_2(1 + \tau)/(1+r) \quad (9.2)$$

Pika kryesore që thekson analiza Corlett-Hague është kjo: Me taksën mbi të ardhurat kryhen dy shtrembërime: një shtrembërim ndërkohor pasi konsumi i së ardhmes taksohet më lart se konsumi i sotëm, dhe një shtrembërim i punës sepse konsumi taksohet më lart se koha e lirë. Me taksën e konsumit nuk ka shtrembërime ndërkohore, por ka shtrembërim të punës. Megjithëse në këtë kuadër mund të duket sikur taksa mbi të ardhurat është më e ulët se taksa e konsumit, kjo nuk është e vërtetë. Për të ngritur të ardhurat me njëfarë niveli, taksa e të ardhurave ka një bazë më të gjerë, duke u zbatuar si mbi fitimet e punës, ashtu edhe mbi të ardhurat nga kapitali. Kështu, niveli i taksës është më i ulët, duke sjellë një shtrembërim më të vogël të punës krahasuar me një taksë konsumi të njëjtë, megjithëse taksa e konsumit imponon shtrembërime ndërkohore.

Me fjalë të tjera, nuk ka asnjë rast teorik ku taksa mbi të ardhurat të jetë më e lartë se taksa e konsumit dhe anasjelltas. Corlett dhe Hague tregojnë në një rast të përgjithshëm se është e mundur që mallrat plotësuese të taksohen më lart sesa mallrat e patakuara (të argëtimit) me qëllim uljen e kostos së efikasitetit të taksave. Në këtë kuptim, taksa mbi të ardhurat mund të përlligjet nëse konsumi në të ardhmen është më bashkëplotësues me produktet e argëtimit sesa konsumi aktual. Me fjalë të tjera, shtrembërimi ndërkohor i shkaktuar nga taksimi më i lartë i konsumit në të ardhmen sesa konsumi i sotëm, mund të përlligjet nëse njerëzit punojnë më fort.

Rezultati Corlett-Hague mbështetet qartë mbi një strukturë të thjeshtuar dukshëm. Modeli është zgjeruar në disa mënyra të cilat ofrojnë edhe përgjigje të ndryshme:

Kuadri i rritjes ekzogjene shumë-periodike

Në kuadrin shumëperiodik, konsumi i gjithë jetës së një individi është i barabartë me të ardhurat e gjithë jetës së tij (ku koha shënohet $t = 0 \dots T$). Megjithatë, me modelin e ciklit të jetës, individi punon për një periudhë fillestare kohe, del në pension në një datë të caktuar dhe vdes në kohën T .⁶ Duke pasur parasysh mundësinë e trashëgimive (të cilat mund të favorizojnë në mënyrë të dobishme trashëgimtarin), atëherë duhen futur në lojë edhe trashëgimitë me testament I_t dhe trashëgimitë e lëna B_t . Sipas përkufizimit Haig-Simon të të ardhurave, këto trashëgimi janë të taksueshme, sepse rrisin pasurinë e një individi (Kanada, 1967). Sipas qasjes së konsumit, trashëgimitë e lëna mund të taksohen si një formë e konsumit të taksueshëm (Instituti i Studimeve Fiskale, 1978).

Taksa mbi të ardhurat:

$$\Sigma (I_t + w_t(1-t)I_t) / (1+r_t(1-t)) = \Sigma (c_t + B_t) / (1+r_t(1-t)) \quad (9.3)$$

Taksa mbi konsumin:

$$\Sigma (I_t + w_t l_t) / (1+r_t) = \Sigma (c_t + B_t) / (1+\tau)(1+r_t) \quad (9.4)$$

Kuadri shumëperiodik ndërlikohet edhe më tej sepse, në çdo pikë të kohës, ka një shpërndarje me disa njerëz që punojnë, dhe disa që janë në pension. Megjithatë, ky formulim më i përgjithshëm nuk jep ndonjë shqyrtim të ri e të rëndësishëm teorik, përveç një të tilli. Siç është treguar nga Summers (1981), taksa mbi të ardhurat e prek vlerën e kapitalit njerëzor, që është vlera e zbritur e fitimeve të punës në të ardhmen. Taksa mbi të ardhurat që pakëson nivelin e uljes për $r_t(1-t)$, rrit vlerën e kapitalit njerëzor. Nga ana e saj, kjo nxit më tepër konsum dhe ul stimujt për të kursyer. Summers thotë se kalimi nga taksat mbi të ardhurat te taksat e konsumit rrit mirëqenien me 18 për qind të të ardhurave, kryesisht si pasojë e ndjeshmërisë ndaj nivelit të interesit të kursimeve të mbetura pasi janë shlyer taksat.

Një ndërlikim tjetër krijohet për shkak të prodhimit në ekonomi (shih për më tepër hollësi analizën e Boadway dhe Wildasin, 1996). Me një rritje të qëndrueshme të kapitalit, kur faktorët e çmimeve janë të pandryshueshëm, niveli i kthimit mbi kapitalin do të ishte i barabartë me nivelin e rritjes ekzogjene në ekonomi (rritja e popullsisë plus rritjen teknologjike). Kjo quhet ndryshe Rregulla e Artë e rritjes ekonomike⁷ dhe ka shërbyer si bazë për shumë analiza që marrin në shqyrtim taksat. Një pikë e rëndësishme për t'u theksuar ka të bëjë me dallimet që lindin nga efektet afatshkurta dhe afatgjata. Ta zëmë se qeveria kalon nga taksa mbi të ardhurat te taksa e rrogës, duke i mbajtur shpenzimet qeveritare të pandryshueshme me kalimin e kohës. Le ta zëmë edhe se ekonomia është e nënkapitalizuar dhe kthimi parataksor i kapitalit qëndron mbi nivelin e Rregullës së Artë të rritjes ekonomike. Efekti afatgjatë i kalimit te taksa e rrogës është se kalimi i ekonomisë te niveli i Rregullës së Artë të stokut të kapitalit, domethënë, përmirësimi i rritjes. Megjithatë, efektet afatshkurtra do të rezultojnë me taksa më të ulëta për të moshuarit (të cilët nuk do të paguanin më taksa për investimet e tyre në kursime) dhe me taksa më të larta për punëtorët dhe për brezat e ardhshëm, për të kompensuar këtë humbje në taksimin e kursimeve. Këto taksa të larta mbi brezat e ardhshëm dhe punonjësit aktualë do ta ulnin gatishmërinë e tyre për të kursyer, duke e larguar ekonominë nga Rregulla e Artë. Nga ana tjetër, kalimi nga taksa mbi të ardhurat te taksa e konsumit do të kishte të njëjtat efekte afatgjata si

kalimi te taksa e rrogave. Megjithatë, duke kaluar te taksa e konsumit nga taksa mbi të ardhurat, qeveria vendos një taksë thelbësore mbi kursimet e grumbulluara të cilat ende nuk janë konsumuar. Kjo do të rriste taksat mbi të moshuarit, por do t'i ulte ato për punëtorët dhe brezat e ardhshëm.

Analiza e mësipërme lidhur me Rregullën e Artë mbështetet në furnizimin ekzogjen të punës. Me këtë hamendësim, është e lehtë të shihet se është optimale të taksohen edhe rrogat, edhe konsumi, sepse kështu nuk ka shtrembërim të punës (është i pranishëm vetëm një shtrembërim ndërkohor). Një zbatim më gjithëpërfshirës i qasjes për gjithë jetën me furnizim të ndryshueshëm të punës gjendet tek Auberbach *et al.* (1983) dhe tek Auberbach dhe Kotlikoff (1987). Ata modelojnë një ekonomi me breza të mbivendosur, me investime kapitali që japin të ardhura të barabarta me normën e interesit. Trashëgimitë me testament apo të lëna mungojnë në këtë model. Përfundimet e llogaritura të baraspeshës së përgjithshme tregojnë se kalimi nga taksa mbi të ardhurat te taksa e pastër e konsumit rrit mirëqenien, kurse kalimi te taksa e rrogës e ul mirëqenien. Arsyeja e këtyre përfundimeve është e qartë në bazë të shqyrtimit të mësipërm. Faktori mbizotërues është se kalimi te taksa e konsumit rezulton me taksimin e njëhershëm të kursimeve të grumbulluara të brezave të vjetër. Ky efekt efikasiteti e mbush humbjen në dëmin që i bëhet mirëqenies afatgjatë nga nivelet e larta të taksave mbi punën sipas taksimit të listëpagesave apo taksës së konsumit. Ndikimi i përkohshëm i kalimit te taksa e konsumit është tmerrësisht i rëndësishëm për vlerësimin e politikave. Nëse qeveritë përpiqen t'i mbrojnë brezat më të vjetër nga ndikimi i kalimit te taksa e konsumit (për shembull, duke u ofruar një kreditim takse apo pension shtesë për të zbutur ndikimin e taksave më të larta të konsumit), atëherë përfitimi themelor ekonomik duke kaluar nga taksa e të ardhurave tek ajo e konsumit do të humbiste në masë të madhe.

Kuadri i rritjes endogjene

Argumentet e mësipërme për taksën e konsumit mbështeten te produktiviteti ekzogjen. Punimet e kohëve të fundit japin një kuadër më realist i cili shqyrton rritjen endogjene, ndërsa produktiviteti varet nga vendimet e individëve dhe firmave në ekonomi. Vendimet endogjene që mund të përmirësojnë rritjen, përfshijnë investimet në arsim dhe trajnime në kapitalin njerëzor, në infrastrukturën publike, në kërkime dhe në zhvillim, siç sqarohen nga Temple (1999). Në shumë studime, ndikimet anësore janë të rëndësishme – për shembull, fitimet nga aglomerizimi (ekonomitë industriale në shkallë të gjerë) apo përdorimi më i mirë i burimeve heterogjene të punës (Romes, 1990), ndikimet e arsimit ose ato të kërkimit e zhvillimit mes firmave. Pika kyçe është se format mund të mos i kapin

dot në mënyrë private të ardhurat e plota të investimeve të tyre. Taksat që ulin investimet në veprimtari që gjenerojnë ndikime anësore, vetëm sa e përkeqësojnë problemin që ngrihet nga nëninvestimi në këto veprimtari. Çështjet e lidhura me risitë i kam lënë për pjesën pasardhëse.

Taksimi i pakëson investimet në kapital njerëzor dhe format e tjera të shpenzimeve që përmirësojnë produktivitetin, çka përbën një të metë të madhe në fushën e taksave të konsumit. Me taksën e pastër mbi të ardhurat, individët dhe firmat nuk do të ishin në gjendje t'i shpenzonin investimet në kapitale që përmirësonin produktivitetin. Në vend të kësaj, do të paguanin taksa për fitimet që do të merrnin nga investimet (rrogat, në rastin e kapitalit njerëzor), të paprekura nga çdo lloj zhvlerësimi apo uljeje. Megjithëse kjo formë e trajtimit të taksës gjen zbatim për kapitalin, si për makineritë, asnjë vend nuk ndjek qasjen e taksës së pastër mbi të ardhurat ndaj kapitalit njerëzor. Në vend të kësaj, pagesat e shkollimit dhe kostot e trajnimit shpesh zbriten nga të ardhurat dhe fitimet taksohen. Duke hamendësuar pandryshueshmërinë e niveleve të taksave gjatë gjithë jetës, investimet në kapitalin njerëzor shpesh trajtohen si taksa “konsumi” me taksën mbi të ardhurat⁸. Kështu, kalimi nga taksa mbi të ardhurat te taksa e konsumit mund të gjenerojë investime më të mëdha në kapitale fizike, duke çuar në rritje më të madhe ekonomike. Vëreni se në rastin e taksave mbi listëpagesat, mungesa e zbritjes për kostot e trajnimit nga taksa e listëpagesave (përveç vlerës pas pagimit të taksës mbi listëpagesat për kohën e investuar në arsim) mund të çojë në nivele më të ulëta investimi në kapitalin njerëzor, duke ulur kështu potencialin për rritje.

Studimet e fundit sugjerojnë se taksat mund të kenë ndikim të rëndësishëm mbi përdorimin e input-eve që nxisin produktivitetin (Whalley, 1997). Për shembull, King, Rebelo (1990) dhe Peronni (1997) modelojnë ndikimin e kalimit të taksës e konsumit nga taksa mbi të ardhurat, duke sugjeruar që ka përfitime të mira ekonomike nga kjo lëvizje, gati 50 për qind të të ardhurave, ndryshe nga fitimet prej më pak se 5 për qind kur bëhet fjalë për rritjet ekzogjene. Një element kyç për të kuptuar këto fitime, është masa e ndikimeve anësore që i kemi përmendur edhe më lart. Sa më të mëdha të jenë këto ndikime, aq më të mëdha janë arsyet për të kaluar te taksat e konsumit. Megjithatë, këto ndikime të jashtme nuk kuptohen dhe aq mirë, dhe as proceset që çojnë drejt tyre. Për shembull, ndikimet e jashtme të përfshira në kapitalin njerëzor janë të vështira për t'u matur. Megjithatë, mund të thuhet se modelet e rritjes endogjene përbëjnë arsye më të fortë për të hequr taksën mbi të ardhurat e kapitalit në dobi të formave të tjera të taksimit. Argumenti në dobi të taksave të konsumit shpesh konsiderohet si pikë më e fortë për ekonomitë e hapura. Në rastin e skajshëm të një ekonomie të vogël të hapur me lëvizje të përkryer kapitalesh, ofrimi i kapitaleve është krejtësisht elastik sipas normave të

interesit. Duke përdorur rregullën Ramsey për taksimin optimal – niveli i taksës është i lidhur në mënyrë të zhdrejtë me elasticitetin bazës së taksës – niveli optimal i taksës për kapitalin me lëvizshmëri të përkryer do të ishte zero (shih analizat e fundit nga Wilson, 1999)⁹. Megjithatë, lëvizshmëria e kapitalit sugjeron vetëm se taksat e korporatave mbi investimet në mënyrën më optimale duheshin çuar drejt zeros. Meqë kursimet e rezidentëve nuk janë të lëvizshme në mënyrë të përkryer (për aq kohë sa paratë nuk paktohen drejt trusteve jashtë vendit për të shmangur taksat mbi kursimet e rezidentëve), përsëri do të ishte e përshtatshme të taksoheshin kursimet duke përdorur të njëjtat argumente të parashtruara më lart në rastin e një ekonomie të mbyllur.

Megjithëse ky argumentim standard është përdorur për të mbështetur argumentin e taksimit të konsumit, ngjashëm me rezultatet në ekonominë e mbyllur, argumenti nuk është dhe aq i drejtë sa duket. Në këtë drejtim, mund të nxirren në pah tri pika:

- Provat empirike nuk mbështesin hamendësimin se kapitali është i lëvizshëm në mënyrë të përkryer në ekonomitë e zhvilluara, për të mos përmendur në ato në zhvillim. Siç tregohet nga Helliwell dhe McKitrick (1999), në vijim të një analize më të hershme të Feldstein dhe Horioka (1980), investimet kombëtare dhe nivelet e kursimeve janë të lidhura me njëri-tjetrin, një vëzhgim ky që nuk përputhet me hamendësimin e lëvizshmërisë së përkryer të kapitalit. Helliwell (1999) sugjeron që kursimet kombëtare dhe nivelet e investimeve janë të lidhura në shkallën 0.6 (në një ekonomi të mbyllur koeficienti i kësaj lidhjeje shkon në 1.0)¹⁰. Për më tepër, shumica e studimeve financiare tregon se ka njëfarë segmentimi të tregjeve të paanshme financiare, ndoshta si pasojë e ngurtësisë në transaksione dhe informalitetit (McKenzie dhe Thompson, 1996). Kështu, ekonomitë janë të hapura, por jo domosdoshmërisht të vogla. Ka njëfarë mundësie për të taksuar investimet dhe kursimet. Megjithatë, siç shtjellohet nga Gordon, Varian (1989) dhe Burgess (1988), optimalja është të vendosen taksa mbi investimet dhe të subvencionohen kursimet, nëse vendi është huamarrës neto në tregun ndërkombëtar për të detyruar nivelet e interesave dhe çmimet e stoqeve që të ulen (e kundërta duhet të ndodhte nëse vendi do të ishte kursyes neto). Ajo që mund të paraqitet si kundërshtim në përgjigje të kësaj literature empirike, është se kapitali sa vjen e bëhet më i lëvizshëm nga pikëpamja ndërkombëtare, sidomos po të kihen parasysh ndryshimet e dukshme që po ndodhin në mbarë botën lidhur me marrëdhëniet biznes-biznes. Sigurisht, transaksionet financiare ndërkufitare janë

- shtuar shumë gjatë 20 viteve të fundit (White, 1998), duke treguar një rritje të konsiderueshme në lëvizshmërinë e kapitalit financiar.
- Vendet e hapura ndaj hyrjes së kapitalit e shohin me interes t'i eksportojnë taksat e kapitalit që paguajnë zotëruesit jorezidentë të kompanive të huaja që operojnë nën një juridiksion të caktuar (Mintz, 1994). Kjo sjell përparësi sidomos në rastin kur taksat përfshijnë të ardhurat e fituara nga të huajt ose kur taksat e paguara nga shumëkombëshet kreditohen kundër taksave të huaja për qëllime taksimi ndërkombëtar. Eksportimi i taksave ndodh edhe kur vihet re konkurrencë e papërsosur në tregjet e produkteve (Janeba, 1996) ose kur shfaqen të ardhura nga faktorë që lidhen me vendndodhjen (Mintz dhe Tulkens, 1996). Kështu, nuk është për t'u habitur kur gjenden, sidomos në vendet që eksportojnë kapitale si në Azi, grumbullime të rëndësishme taksash nga korporatat, të mbledhura pjesërisht prej kompanive të huaja. Në një kohë kur lëvizshmëria e kapitalit po rritet dhe të ardhurat shtohen më tepër nga asetet e mbështetura më tepër te njohuritë sesa te vendndodhja, motivimi i eksportimit të taksave është më pak i spikatur.
 - Shtetet e shohin me interes vendosjen e taksave me bazë origjinën, përfshi taksat e kapitalit, nëse kjo e përmirëson pozicionin e tyre në tregti (Burgess, 1988; Fehr, 2000). Kjo kërkon një lloj forme të fuqisë së tregut mbi çmimet e importit ose eksportit. Taksat e kapitalit që çojnë në rritje të çmimeve të eksportit ose ulje të çmimeve të importit, janë optimale.

Argumentet e mësipërme sugjerojnë që, në një ekonomi të hapur, për një qeveri mund të jetë optimale ta taksojë kapitalin. Megjithatë, mund të shtrohet edhe argumenti se vetë të ardhurat e kapitalit do të bëhen përherë e më të vështira për t'u taksuar meqë fitimet e raportuara mund të kalojnë me lehtësi nga vendet me taksa të larta në ato me taksa të ulëta, pavarësisht se input-et e biznesit mbeten në vendin fillestar. Kjo mund të rezultojë me një dorëheqje të mundshme nga taksa për të ardhurat e korporatës (Mintz dhe Chen, 2000), megjithëse taksat e pandjeshme ndaj fitimit, siç janë taksat mbi asetet apo mbi xhiron, mund të vendosen, meqë vetë input-et e biznesit janë më pak të lëvizshme. Për më tepër, duke parë vështirësinë e shpërndarjes së kostove për përcaktimin e asaj se ku janë fituar të ardhurat e korporatës, rritjen eksponenciale të derivateve financiare që lejojnë nxjerrjen lehtë të fitimeve jashtë juridiksionit të taksave të larta dhe zhvillimin e tregtisë elektronike, që e bën më të vështirë përcaktimin e vendosjes së përhershme për qëllime taksimi (ose lidhjen me një juridiksion për taksat me bazë burimin), taksa shtetërore mbi korporatën ka përherë e më pak gjasa të administrohet lehtë (Mintz, 1999; Sorensen, 1999).

Ajo që njihet më pak në literaturë është se çështjet e ekonomisë së hapur që u përshkruan më lart janë të rëndësishme edhe për taksat e konsumit, çka i bën ato më të vështira për t'u vendosur. Me globalizimin dhe tregtinë elektronike, do të jetë më e vështirë të përcaktohet vendi i ofruesit të shërbimeve dhe mallrave digjitale për qëllime taksash konsumi (McLure, 1999). Për shembull, transaksionet ndërkombëtare që përfshijnë internetin, nuk taksohen aq lehtë sipas TVSH-së nëse furnizuesi i mallit apo shërbimit është një faqe interneti apo një Ofrues Shërbimi interneti¹¹. Nëse kjo gjendje zhvillohet sa të përbëjë një pjesë të madhe të bazës së taksë së konsumit, TVSH-ja do të bëhet taksë për produktet fizike jodigjitale, duke i lënë produktet jofizike, produktet digjitale dhe disa shërbime si një bazë kalimtare për taksat¹². Kështu, kalimi nga taksat e të ardhurave te taksat e konsumit, siç është TVSH-ja, nuk është dhe aq i lehtë sa duket në ekonominë e hapur.

RISITË

Risitë janë faktorë të rëndësishëm për rritjen ekonomike (Fortin, 1999). Koncepti i përcaktuar i risive këtu është i gjerë. Ai përfshin kërkimin për qëllime të përgjithshme, kërkimin e aplikuar, zhvillimin eksperimental, metodat e reja dhe praktikatat menaxhuese. Me fjalë të tjera, risitë përbëjnë një koncept të gjerë që përfshin jo vetëm teknologjitë e reja të cilat kanë lidhje me produktet e prekshme, por edhe proceset e padukshme. Shpesh epiqendra e risive ngushtohet te zhvillimi i teknologjiqe që rezultojnë në ndryshimin e produkteve të prekshme, çka është vetëm njëra anë e risive.

Ky përkufizim i zgjeruar dallon nga koncepti më i ngushtë i kërkimit dhe zhvillimit siç e përcakton OECD-ja dhe i cili shërben si bazë për kreditimin e taksës mbi kërkimet e zhvillimet.

Veprimtaritë e pranueshme konsistojnë në veprimtari që kanë të bëjnë me inxhinierinë, dizajnin, operacionet kërkimore, analizat matematike, programimin kompjuterik, mbledhjen e të dhënave, provat dhe kërkimet psikologjike. Disa tipa veprimtarish mbi të cilat nuk aplikohet kreditim përfshijnë kërkimet e tregut dhe nxitjen e shitjeve; kontrollin e cilësisë dhe provat rutinë; kërkimet në shkencat sociale dhe humane; prodhimin komercial të produkteve apo proceseve të reja ose të përmirësuara si dhe eksplorimin, zbulimin dhe kërkimin për naftë, gaz dhe minerale (Komisioni teknik për taksimin e biznesit, 1998, f. 5.13).

Kështu, risitë përbëjnë një koncept më gjithëpërfshirës se kërkimi dhe zhvillimi siç përcaktohen për përdorim publik. Për shembull, teknikat financiare që përdoren për të ulur koston e kapitalit nuk kualifikohen si kërkim dhe zhvillim për qëllime taksimi.

Shpjegime për mbështetjen publike për risitë

Duke lënë mënjanë përkufizimin e përdorur për të përcaktuar risitë, çështja kritike është nëse këtyre risive u duhet dhënë ndonjë trajtim i veçantë në një sistem taksimi. Parimi bazë është se investimet në risi janë shumë të vogla, si pasojë e paaftësisë së atyre që atyre që i kryejnë për të siguruar rikthim të plotë të investimeve të tyre (Arrow, 1962). Nëse kryhet një shpikje dhe nuk ka patentë për të siguruar që shpikësi do të përftojë rikthim të plotë të risisë së tij, të tjerët mund ta kopjojnë pa paguar për përfitimet që mund t'u vijnë nga kjo shpikje. Përfitimet pa çmim të caktuar – apo ndikimet anësore – të cilat vijnë nga risitë, kërkojnë që kthimi social mbi risitë të jetë më i madh se kthimi privat. Informacioni, pasi zbulohet, mund t'u jepet të tjerëve pa pagesë kështu që ka pak ndryshime të kësaj risie.

Ky argument – që ka pak investime në risi në ekonomitë e tregut – mbështetet nga vëzhgime të tjera të lidhura me financimin e kapitalit të sipërmarrjeve. Si rezultat i informacionit asimetrik, shpenzimet në risi mund të jenë pak të financuara, meqë firmat me projekte të cilësisë së ulët presin të gjejnë financime nga investitorë të jashtëm, prandaj gjurmojnë projekte të mira që investitorët do të donin t'i financonin po ta dinin se këto ekzistonin (Rothschild dhe Stiglitz, 1976). Kështu, financimi i risive për bizneset e kapitalit të sipërmarrjeve është shumë i vogël, duke çuar në një nëninvestim në industrinë e kapitalit të sipërmarrjeve. Mbështetja publike mendohet si e dobishme për të nxitur financimin e investimeve në veprimtaritë e risive.

Megjithatë, jo të gjitha argumentet teorike e mbështesin nocionin se ka pak investime në risi. Duke përdorur argumentin e pronësisë së zakonshme, mund të pritet që të shpenzohen shumë burime nga ata që punojnë me risitë në kërkim të së njëjtës ide, në një kohë kur vetëm një zbulim është i nevojshëm. Për më tepër, risitë mund të përdoren nga një firmë e caktuar për të penguar firmat e tjera të hyjnë në atë industri, çka çon në njëfarë përqendrimi në tregjet e produkteve. Pavarësisht këtyre argumenteve, provat e shumta thonë që të ardhurat sociale në fushën e risive janë dy herë më të larta se të ardhurat private, duke sugjeruar se një veprimtari e pakët në fushën e risive ndodh sa herë që nuk ka ndonjë formë mbështetjeje publike. Përfitimet nga kërkimet bazë janë më të mëdha se për kërkimet e aplikuara dhe madhësia e përfitimeve anësore varion sipas industrive, nga 20 për qind në 50 për qind (McFetridge, 1995).

Shpjegime për mbështetjen publike përmes lehtësimit të taksave

Megjithëse është theksuar se mbështetja publike për veprimtaritë në fushën e risive mund të jetë e përshtatshme në parim, kjo nuk çon në përfundimin

se duhet përdorur sistemi i taksave për të ofruar këtë mbështetje. Shpenzimet publike për kërkime bazë – si financimi për universitetet dhe organe të tjera të orientuara nga kërkimet – zakonisht nuk janë të lidhura me taksat, përveç trajtimit me taksa të donacioneve të bamirësisë për këto institucione jofitimprurëse. Ndërsa kërkimi dhe veprimtaritë në fushën e risive nga bizneset që paguajnë taksa, mund të mbështeten ose nga shpenzimet publike, ose përmes sistemit të taksave.

Argumenti në favor të përdorimit të shpenzimeve publike për të mbështetur veprimtaritë në fushën e risive, është i katërfishtë. Së pari, shpenzimet publike janë subjekt i shqyrtimeve parlamentare ose ekzekutive, prandaj dhe orientohen më tepër ndaj publikut, ndryshe nga kreditimi me taksa apo preferenca të tjera taksimi që përgjithësisht nuk rishikohen nga organet ligjvënëse. Së dyti, shpenzimet publike nuk janë të hapura, prandaj e kufizojnë ekspozimin e qeverive ndaj tepërive në buxhete. Së treti, grantet mund të shoqërohen me kushte, mbështetur në kërkesat e atij që punon për risitë, dhe mbi kritere të tjera. Së katërti, grantet janë të vlefshme për të gjitha bizneset, pavarësisht pozicioneve të tyre taksapaguese, ndërsa lehtësimi nga taksat zbatohet vetëm për ato biznese që paguajnë taksa (veç kur lehtësimi nga taksat është *i rikthyeshem* – pagimi i një zbritjeje nga taksat apo kredia bëhet edhe nëse firma është në pozicion humbës për qëllime taksimi).

Kundër këtyre argumenteve qëndron pika e përgjithshme se kreditimet e taksave nuk janë subjekt trillësh të politikanëve që kërkojnë vota, si pjesë e një procesi politik. Në vend të kësaj, dispozitat e taksave mund të rishikohen nga autoritetet tatimore që prirën të operojnë në mënyrë të pavarur nga politikanët. Për më tepër, natyra e hapur e programeve të taksimit është e tillë që qeveritë i përdorin kriteret e administrimit të taksës për të vlerësuar kualifikimin e projekteve dhe jo si ndërhyrje politike kur vetëm kompani të caktuara mund të përzgjidhen për mbështetje me grante.

Nëse pranohet se sistemi i taksave duhet përdorur si bazë për të mbështetur veprimtari në fushën e risive, çështja ka të bëjë me atë nëse mbështetja me taksa është efiçase apo jo. Për këtë qëllim, mund të bëhen katër vëzhgime të rëndësishme.

Prirja: Nxitjet me taksa për shpenzimet në veprimtari të risive ose bëjnë që ai i cili punon me risitë, të përfitojë nga kostoja e ulët e kapitalit ose e punës, ose rezulton në rroga më të larta apo çmime të mira të kapitalit për input-et e përdorura. Për shembull, siç njihet mirë nga teoria e pritshmërisë, veprimtaritë në fushën e risive nuk shtohen nëse ka furnizim fikse me punonjës të specializuar (shkencëtarë) për firmat. Në vend që të nxitin risitë, rrogat e punonjësve të specializuar rriten deri në masën më të lartë nga stimujt e taksave.

Përputhja: Megjithëse nxitja përmes taksave për të nxitur mbështetje

më të madhe private për veprimtaritë në fushën e risive mund të jetë hap i mirë, zbatimi në praktikë është çështje tjetër. Nxitja duhet të ndryshojë në varësi të masës së ndikimeve anësore të lidhura me këtë veprimtari. Në disa raste, si në rastin e përpunimit të të dhënave nga shtëpia për firmat e bilancit, projekti mund të shihet si një risi, pavarësisht se mund të ketë pak ndikime anësore të lidhura me përmbushjen e tij. Disa taksapagues po ashtu mund të përpiqen t'i klasifikojnë disa shpenzime si të kualifikueshme për t'u bërë pjesë në këto stimuj, pavarësisht se këto shpenzime nuk kanë lidhje me veprimtarinë.

Financimi: Lehtësimi i posaçëm nga taksat mund të rezultojë me mbështetjen e shumë projekteve të dobëta. Siç e tregojnë disa studime, përfitimi social nga fondet e kapitaleve të mbështetura me taksa është nën përfitimet që kthen tregu¹³. Siç ndodh shpesh, bizneset që kërkojnë financime nga qeveritë janë ato që kanë më pak aftësi për të thithur kapitale nga investitorët privatë. Qeveritë qëndrojnë në nivele të ulëta për sa i përket zgjedhjes së fituesve e humbësve, kurse humbësit janë mjaft të suksesshëm në zgjedhjen e qeverive! Për më tepër, meqë firmat me cilësi të mirë kanë më pak nevojë për financime të jashtme nga tregu, lehtësimi nga taksat (si lehtësimi nga taksa e fitimit të kapitaleve për pjesët e kapitalit të sipërmarrjes) rezulton me mbështetje më të madhe për firmat me cilësi të dobët të cilave u nevojiten financime nga jashtë. Në vend të kësaj, do të ishte më mirë të ofrohej një kreditim i taksës së investimit për të zbutur problemin e nëninvestimit, krahasuar me një financim nxitës (Mintz, 1997). Në çdo rast, taksa duhet vendosur sa të shfaqet sinjali që tregon se ajo përdoret për të dëshmuar cilësi.

Zbatimi i risive: Lehtësimi nga taksat shpesh ndodh për krijimin e ideve, por jo për vënien në zbatim të tyre. Kështu, një sistem taksash që imponon taksa të larta mbi kapitalin dhe input-et e tjera të përdorura në procesin prodhues, e shkurajon vënien në zbatim të risive, megjithëse mund të ketë mjaft stimuj për t'i mbështetur veprimtaritë në fushën e risive. Kjo pikë diskutohet me më tepër hollësi më poshtë.

Risitë në ekonominë e hapura

Një çështje e studiuar pak në politikën e taksave është e lidhur me trajtimin e risive me taksa kur ekzistojnë përfitime anësore të konsiderueshme ndërkombëtare. Siç e thonë Bernstein (1994), Coe dhe Helpman (1995), përfitimet nga risitë në nivel ndërkombëtar janë të rëndësishme për shumë vende, përfshi Kanadanë, të cilat përfitojnë në masë të konsiderueshme nga veprimtaritë e kërkim-zhvillimit në vendet e tjera. Kështu, pyetja që shtrohet është: a duhet të subvencionojë qeveria e një shteti kërkim-zhvillimin në prani të përfitimeve ndërkombëtare? Modelet konkurruese

tatimore, me aq sa di unë, nuk e kanë studiuar këtë çështje.

Meqë nuk di të ketë ndonjë trajtim të kësaj çështjeje, po jap një model të thjeshtë për të ilustruar disa rezultate. Risitë modelohen si të mira të pastra publike që përmirësojnë produktin (kështu, produkti varet nga sasia totale e veprimtarisë mbarëbotërore në fushën e risive). Le ta zënë se ekziston vetëm nga një firmë konkurruese që operon në ekonominë përkatëse të vogla e të hapura (në N vende identike). Kështu, çdo risi i kthen të ardhurat e veprimtarisë së saj brenda vendit, por jo nëpër vendet e tjera. Për të prodhuar, firma përdor input-et e kapitalit dhe input-et e risive (punën) që supozohen si plotësuese të prodhimit. Çdo firmë nxjerr fitime të barabarta me të ardhurat (prodhimi merret si njësi matëse) minus kostot e kapitalit dhe të veprimtarisë së risive:

$$\pi = G(K,I) - r'K - \{c[y]+dy\} \quad (9.5)$$

$G(K,I)$: funksion i lugët i prodhimit i përcaktuar nga kapitali K dhe veprimtaria e risive I .

$I = N_y$ (veprimtaria totale e risive)

$r' = r+t$ (ku r është niveli ndërkombëtar i interesit dhe t taksa mbi kapitalin)

$c[y]$: kostot në rritje të përcaktuara për veprimtarinë y të risive të firmës.

d : taksa e një vendi për veprimtarinë e risive ($d < 0$ do të thotë se ka subvencione).

Së pari do të përshkruaj ekuilibrin e tregut dhe pastaj do të përshkruaj vendimin optimizues të qeverisë si ekonomi e vogël e hapur. Kushtet e para për kapitalin e një firme dhe vendimet për risitë janë këto më poshtë, të cilat kërkojnë që produkti marginal i përdorimit të input-eve të jetë i barabartë me kostot përkatëse marginale para taksimit:

$$\frac{\partial \pi}{\partial K} = G_k - (r+t) = 0 \quad (9.6.1)$$

$$\frac{\partial \pi}{\partial y} = G_y - (c' + d) = 0 \quad (9.6.2)$$

Ekuacionet (9.1) dhe (9.2) mund të përdoren për të përfutuar kushtet e mëposhtme krahasuese statike për një ndryshim në nivelin e taksës së vendit (duke hamendësuar që nivelet e taksave në vendet e tjera mbeten të pandryshuara):

$$\frac{\partial K}{\partial t} = \{G_{II} - c''\} / D < 0 \quad (9.7.1)$$

$$\frac{\partial y}{\partial t} = \frac{\partial K}{\partial d} = -G_{kI} / D < 0 \text{ meqë } G_{kI} > 0 \quad (9.7.2)$$

$$\frac{\partial y}{\partial d} = G_{kk} / D < 0 \quad (9.7.3)$$

ku $D = (G_{II} - c'')G_{kk} - G_{kI}^2 > 0$.

Rezultatet statike krahasuese janë ashtu siç priteshin: taksat mbi kapitalin (9.1) dhe veprimtaria e risive (9.3) ulin nivelin e veprimtarisë. Për më tepër, rezultatet janë një argument i rëndësishëm që taksat mbi kapitalin ulin veprimtarinë e risive kur kapitali dhe risitë janë plotësuese të njëra-tjetrës në prodhim (9.2). Veç kësaj, nëse furnizimi me input-e të risive është i fiksuar ($c'' = \infty$), atëherë $\partial y / \partial d = 0$ dhe $\partial K / \partial t = 1 / G_{kk} < 0$. Ky i fundit është një përfundim i njohur për pasojat e taksave të kapitalit në një ekonomi të hapur (shih për shembull Mintz dhe Tulken, 1996).

Problemi i optimizimit nga qeveria ka të bëjë me rritjen e mirëqenies shoqërore, duke zgjedhur kapitalin e vet dhe normat e veta të veprimtarive të risive. Në këtë problem, mirëqenia është thjesht shuma e fitimeve të firmës pas pagimit të taksave, plus vlerën e të ardhurave të taksave të qeverisë. Duke hamendësuar se δ është dobja e përfutur nga një njësi e të ardhurave publike dhënë qeverisë, mirëqenia shoqërore paraqitet si më poshtë:

$$W = G(K, I) - r'K - \{c[y] + dy\} + \delta\{tK + dy\} \quad (9.8)$$

Zgjedhjet optimale për nivelet e taksave t^* dhe d^* janë këto:

$$t^* = - \{\delta - 1\} \{K \partial y / \partial d - y \partial y / \partial d\} / \delta A \quad (9.9.1)$$

$$d^* = - \{\delta - 1\} \{y \partial K / \partial t - K \partial y / \partial d\} / \delta A \quad (9.9.2)$$

$$A^{14} - \{\partial K / \partial t\} \{\partial y / \partial d\} - \{\partial K / \partial t\}^2$$

Pa u futur në shumë hollësi, për të karakterizuar zgjidhjet, dallojmë dy raste të veçanta:

- $\delta = 1$: Rasti i parë është zëvendësimi i përkryer mes konsumit publik dhe privat ($\delta = 1$). Kjo sjell që $t^* = d^* = 0$. Implikimi është që qeveria e një ekonomie të vogël të hapur nuk do ta taksonte kapitalin, një përfundim i njohur mirë në literaturë. Po ashtu, nuk do të taksonte apo subvenciononte veprimtaritë në fushën e risive, duke u mbështetur vetëm te ndikimet e perceptuara ndërkufitare të teknologjisë.

$$t^* = \{1 - 1/\delta\} tK / \epsilon_{k,t} \quad (9.10.1)$$

$$d^* = \{1 - 1/\delta\} dy / \epsilon_{y,d} \quad (9.10.2)$$

Këto dy shprehje janë të njohura nga literatura e taksës optimale (formula Ramsey për taksën). Edhe $\epsilon_{k,t}$, edhe $\epsilon_{y,d}$ janë elasticitetet e kërkesës për kapital dhe input-et e risive lidhur me taksat e tyre përkatëse ($\epsilon_{k,t} = - \{\partial K / \partial t\} t / K$ dhe $\epsilon_{y,d} = - \{\partial y / \partial d\} d / y$). Madhësia e nivelit të taksave varet nga përgjigjja e bazës së taksës ndaj ndryshimeve në nivelin e taksave. Sa më i madh elasticiteti, aq më i

ulët niveli i taksave. Kështu, nëse elasticiteti i kërkesës për risi do të ishte plotësisht elastik, qeveria do t'i taksonte input-et e risive për të rritur të ardhurat, dhe nuk do t'i subvenciononte ato.

Kështu, nga pikëpamja e politikës shtetërore, rezultatet e ekonomisë së vogël të hapur sugjerojnë që kapitali dhe input-et e risive mund të mos taksohen, nëse një dollar në duart e qeverisë është i barabartë me një dollar në duart e sektorit privat. Por ama, këto input-e mund të taksohen nëse qeveria ka nevojë për të ardhura.

Rezultatet e mësipërme mbështeten në hamendësimin e thjeshtuar se të gjitha ndikimet anësore krijohen brenda vendeve, por ka edhe ndikime mes vendeve të ndryshme. Nëse ndikimet do të qëndronin vetëm brenda vendit, qeveria mund t'i subvenciononte risitë, por vetëm për hir të inovatorëve që punojnë brenda vendit. Megjithatë, edhe kjo pikë duhet trajtuar me kujdes. Nëse veprimtaritë e risive përmirësojnë vetëm produktivitetin jashtë vendit, por jo brenda tij, atëherë subvencionimi i risive ka pak vlerë nga pikëpamja e qeverisë së atij vendi. Kjo pikë është mjaft e rëndësishme. Nëse vlera e vetme e subvencioneve për risitë është thjesht krijimi i laboratorëve që ua japin risitë prodhuesve të huaj që operojnë jashtë vendit, atëherë brenda vendit ka pak përfitime nga kjo veprimtari në mbështetje të risive, me përjashtim ndoshta të krijimit të një grupi shkencëtarësh që mund të përdoren për vënien në zbatim të teknologjisë së importuar nga jashtë. Me fjalë të tjera, përfitimet nga veprimtaritë në mbështetje të risive janë të lidhura me zhvillimin e prodhimit brenda vendit dhe jo jashtë tij.

Këto përfundime mbështeten në vendimmarrjen e qeverive kombëtare. Nëse qeveritë kërkojnë të lidhin marrëveshje bashkëpunimi për ndikimet anësore ndërkombëtarë të politikave të taksave, cilat do të ishin nivelet optimale të taksave për secilin vend më vete?

Për lehtësinë tonë, do të vazhdojmë të hamendësojmë se çmimet e input-eve janë të dhëna (prandaj edhe r , edhe $c[y]$ janë të njëjta si më parë). Vëmë re se mirëqenia e të gjitha vendeve është e barabartë me:

$$\Omega = N \{G(K,I) - r'K - \{c[y] + dy\}\} + \delta N \{tK + dy\} \quad (9.11)$$

Në rastin kur $\delta = 1$ për një baraspeshë simetrike, nivelet optimale të taksave do të ishin:

$$t^{**} = 0 \quad (9.12.1)$$

$$d^{**} = -(N-1)GI \quad (9.12.2)$$

E thënë ndryshe, zgjidhja bashkëpunuese për taksën mbi kapitalin është zero¹⁴ dhe niveli i subvencionit është i barabartë me vlerën e përfitimeve

anësore të pahapura nga vendi përkatës. Vini re se qeveritë mund t'i rrisin taksat e tjera për të mbuluar kostot e subvencioneve, meqë taksa mbi kapitalin është zero.

Modeli i thjeshtuar më sipër ilustron që politikat optimale për qeveritë në ekonomitë e hapura për veprimtaritë në fushën e risive varen nga më tepër faktorë se vetëm niveli i subvencioneve për kërkim-zhvillim. Taksa mbi kapitalin është po aq e rëndësishme për t'u mbajtur parasysht.

KONSIDERATA MBI TAKSAT E TJERA

Megjithëse taksat e të ardhurave dhe të konsumit janë dy taksat kryesore, ka edhe taksa të tjera të njohura që mund të vendosen nga ana e qeverive. Këto përfshijnë taksat mbi faktorët fikse (si mbi pasuritë e paluajtshme) dhe taksat e përfitimeve apo tarifave të përdorimit (pagesa e tyre lidhet me përfitimet e marra).

Taksimi i pronës (pronave të paluajtshme)

Është efikase të vendosësh taksë mbi tokën, sidomos në nivel lokal ku qeveritë ofrojnë një paketë shpenzimesh e taksash për të tërhequr familje e biznese të lëvizshme, siç do ta diskutojmë më poshtë. Për më tepër, duke pasur parasysht karakterin e palëvizshëm të saj, në ekonomi nuk ka shtrembërime të krijuara nga taksimi i vlerës së tokës. E njëjta gjë mund të thuhet për ndërtimet pasi janë kryer.

Megjithatë, taksimi i pronës së paluajtshme është larg përsosmërisë. Duke pasur parasysht se mund të bëhen përmirësime (përfshi strukturat) për të rritur vlerën e tokës, çdo lloj takse mund t'i shkurajojë këto përmirësime. Po ashtu, mund të jetë e vështirë të përcaktohet vlera e tokës e ndarë nga përmirësimet – kështu, shumë nga taksat mbi pronat e paluajtshme vendosen si për ndërtimet ashtu edhe për tokën në të njëjtin nivel taksimi.

Në një ekonomi të hapur, rasti i taksimit të pronave të paluajtshme, sidomos tokës, është më i rëndësishëm se në ekonominë e mbyllur. Duke pasur parasysht mungesën e lëvizshmërisë së faktorit dhe baza më të pakta të taksave të lëvizshme në taksim, taksimi i pronës do të vazhdojë të jetë burim i rëndësishëm të ardhurash edhe në të ardhmen.

Taksat mbi përfitimet

Taksat mbi përfitimet janë po ashtu efikase për t'u vendosur në ekonominë e mbyllur. Parimi i taksimit mbi fitimet është ai i vendosjes së një takse mbi përdoruesin për të mbuluar koston e ofrimit të shërbimeve publike

(tarifat e transportit, sigurimin social dhe shërbimet e bashkisë) ose të burimeve (të ardhurat nga burimet natyrore). Taksat mjedisore janë taksa përfitimesh për përdorimin e ujit dhe ajrit të pastër.

Në një ekonomi të hapur, taksimi mbi përfitimet është një burim efikas të ardhurash. Siç e shpjegon Tiebout (1956), individët (dhe bizneset) i shfaqin preferencat për mallrat dhe shërbimet publike duke lëvizur drejt juridiksioneve me kombinimin më të mirë përfitim/taksë, që është pranë zgjedhjes së tyre optimale. Shkalla më e lartë në efikasitet në modelin Tiebout arrihet nëse ka një numër të mjaftueshëm juridiksionesh konkurruese që sigurojnë “përmbushjen” e preferencave të individëve. Me pak juridiksione, tiparet e migrimit mund të mos jenë optimale. Këto modele lëvizshmërie mund të vendosen në një baraspeshë të qëndrueshme e cila nuk është optimale nga ana globale. Për shembull, individët apo firmat mund të grumbullohen “së tepërmi” në një juridiksion ose mund të shpërndahen në shumë juridiksione të vogla që nuk arrijnë dot të bëjnë ekonomi në shkallë të gjerë (shih analizën e kësaj çështjeje nga Papageorgiu dhe Pines, 1999).

Modeli Tiebout i konkurrencës së taksave tregon se taksa mbi përfitimet jo vetëm që është efikase nga ana kombëtare, por çon edhe në një efikasitet global. Megjithatë, shumica e literaturës mbi taksën e përfitimeve e vë theksin te ndikimet anësore të politikave taksuese (eksportimin e taksës ose humbjen e bazës së taksës) që rezultojnë në nivele joefikase të ulëta ose të larta të taksave të lëvizshme (Mintz dhe Tulkens, 1986). Bashkëpunimi mes vendeve mund t’i përmirësojë politikat e taksave. Kjo pikë sa vjen e bëhet më kritike, duke pasur parasysh vështirësitë e mëdha me të cilat përballen vendet në vendosjen e dy taksave më kritike, siç u diskutua më sipër.

PËRFUNDIME: MËSIMET PËR EKONOMITË NË ZHVILLIM

Rritja ekonomike në ekonomitë në zhvillim do të arrihet në atë masë në të cilën qeveritë do të jenë në gjendje të sigurojnë të ardhura të mjaftueshme për të financuar shpenzimet e nevojshme të produktivitetit-rritjes. Shqyrtimi i mësipërm sugjeron që taksat mbi të ardhurat, sidomos taksa mbi të ardhurat e korporatave, mund ta dëmtojë rritjen ekonomike, sidomos në një kohë kur ekonomitë në zhvillim po hapen përherë e më tepër ndaj tregtisë ndërkombëtare dhe transferimit të teknologjisë. Taksat e konsumit janë një burim më i mirë të ardhurash për ekonomitë në zhvillim sepse janë më të lehta për t’u mbledhur dhe më të përputhshme me arritjen e objektivave të rritjes ekonomike, por edhe taksat e konsumit

që zbatohen në faza të ndërmjetme të prodhimit, do të bëhen më të vështira për t'u vendosur me rritjen e internetit (shih edhe McLure, në këtë vëllim). Megjithatë, ekonomitë në zhvillim mund të mbështeten më tepër mbi taksat e vendosura mbi faktorët e palëvizshëm dhe të lidhur me përfitimet e marra nga taksapaguesi për të arritur një strukturë më efikase taksash.

E gjitha kjo sugjeron që sistemet e taksave mund të bëhen më pak progresive me kalimin e kohës kur qeveritë e vendeve në zhvillim mbështeten mbi taksa më pak progresive si taksat e pronës, akcizat dhe taksat e fitimeve. Megjithëse progresiviteti i sistemit të taksave mund të mos ketë ndryshuar shumë gjatë viteve të fundit sepse qeveritë e kanë zgjeruar bazën e taksës mbi të ardhurat duke hequr preferencat e duke ulur nivelet e taksave, mundësia për zgjerimin e bazës së taksës në të ardhmen do të bëhet më e vështirë për t'u arritur për të mbajtur një nivel të dhënë progresiviteti në sistemin e taksimit. Prandaj, për të arritur objektivat e rishpërndarjes, vendet në zhvillim duhet t'i përdorim me më tepër efikasitet programet e shpenzimeve. Këtu mund të veçojmë shpenzimet publike për arsimin dhe zhvillimin e fëmijëve, të cilat jo vetëm do të përmirësojnë rritjen ekonomike, por edhe do të ulin pabarazitë (Love dhe Lloyd-Ellis, 1997). Kjo do të përmirësonte mundësitë për qeveritë në mbështetje të të varfërve pa u mbështetur te transferimi i të ardhurave përmes sistemit të taksave. E gjitha kjo nxjerr në pah nevojën për bashkëpunim më të madh në nivel ndërkombëtar lidhur me politikatat e taksave për të siguruar që vendet në zhvillim kanë burimet e nevojshme për të përmbushur kërkesat që u shtrohen për forcimin e rritjes ekonomike (McLure, ky vëllim).

SHËNIME

1. Richard Bird, mik i ngushtë dhe koleg i imi, ka dhënë një ndihmesë të madhe në analizën e politikës së taksave gjatë viteve. Është interesuar së tepërmi për çështje mjaft të rëndësishme, përfshi taksimin dhe rritjen, si të lidhura ngushtë me zhvillimin ekonomik dhe rishpërndarjen (shih, për shembull, Bird, 1969, 1977 dhe 1992). Kontributet e tij, në literaturën mbi taksat, janë të shumta, prandaj për mua është kënaqësi që u ndala në një nga pjesët thelbësore të kësaj literature kushtuar atij. Dua të falënderoj pjesëmarrësit në konferencë dhe, më herët, anëtarët e programit për rritjen ekonomike të Institutit Kanadez për Kërkimet e Përpunuara për komentet mbi këtë trajtesë. U jam veçanërisht mirënjohës Jim Alm dhe Jorge Martinez për kritikën e tyre mjaft të vlefshme.
2. Shih, për shembull, Bird dhe Vaillancourt (1998).
3. Shih një studim të fundit të Kneller *et al.* (1999) që përmirëson trajtesën ekonometrike të ekuacioneve që përdoren për vlerësimin e ndikimit të shpenzimeve publike dhe politikave të taksave mbi rritjen ekonomike. Për shembull, në një regresion, rritja me një pikë në shpenzimet produktive qeverisëse si proporcion i PKB-së vlerësohet se e ngre rritjen e PKB-së për banor me 0,26 për qind në vit. Rritja në taksat shtrembëruese

si përqindje e PKB-së vlerësohet se e ul rritjen në PKB për banor me 0.3 deri në 0.4 për qind. Shpenzimet produktive publike ndjekin klasifikimin tipik të përdorur në literaturë (shpenzimet e përgjithshme për shërbimet publike, shëndetësi, arsim, mbrojtje, transport, komunikim dhe strehim). Shpenzimet joproductive përfshijnë sigurimin social dhe mirëqenien, veprimtaritë argëtuese dhe shpenzimet ekonomike. Taksat shtrembëruese përfshijnë të ardhurat, kontributet për sigurimet shoqërore, taksat e listëpagesave dhe pronësisë. Taksat jorishpërndarëse përfshijnë taksat e tërthorta mbi mallrat dhe shërbimet. Ky klasifikim duket arbitrar dhe ndoshta duhet shqyrtuar me më tepër hollësi. Për shembull, taksat mbi pronësinë nuk janë domosdoshmërisht shtrembëruese, siç shpjegohet më poshtë. Mbrojtja mund të mos jetë shpenzim “produktiv”.

4. Për një rishikim të fundit të Raportit Carter, në kujtim të drejtorit të tij Dough Hartle, shih Bird *et al.* (1999).
5. Vini re se taksat e konsumit në këtë kuadër është e barabartë me taksën e listëpagesave mbi roqat, wl . Kjo mund të shihet duke pjesëtuar ekuacionin (9.2) me $l+\tau$, në mënyrë që $wl(l+\tau) = w(l-z)$ ku z është niveli i taksës së listëpagesave. Barasvlershmëria e taksave të listëpagesave dhe konsumit nuk do të thotë se ka forma të tjera të ardhurash të përfuara nga një individ dhe të cilat nuk janë subjekt i taksës së listëpagesave (të ardhura e painkorporuara të biznesit, dividendët nga një korporatë e vogël biznesi që kthehen në përfitime pas një përpjekjeje, e kështu me radhë).
6. Një model tipik është ai i brezave që mbivendosen ($T=2$) ku një person punon në periudhën e parë dhe del në pension në të dytën. Megjithatë, në çdo pikë të kohës, ka dy breza që jetojnë: punëtorët dhe pensionistët. Trashëgimitë mund të lihen nga brezi i pensionistëve te brezi i atyre që punojnë. Shih Auerbach dhe Kotlikoff (1987).
7. Nëse të ardhurat e kapitalit janë mbi nivelin e rritjes së ekonomisë, atëherë kemi gjendjen e nënkapitalizimit. Një nivel të ardhurash në kapital më i ulët se niveli i rritjes çon në një gjendje mbikapitalizimi. Literatura thekson se taksimi i kapitalit mund të sjellë gjendjen e nivelit më të lartë të të ardhurave të kapitalit para pagimit të taksave krahasuar me Rregullën e Artë të ekonomisë. Prandaj, taksimi i kapitalit rezulton me nënkapitalizim.
8. Megjithatë, me një sistem taksash progresive, niveli i taksave mbi të ardhurat e kapitalit njerëzor mund të jetë më i lartë se niveli i taksave në kohën kur është kryer investimi. Kjo do të çonte në nivele të konsiderueshme të taksës mbi kapitalin njerëzor. Megjithatë, sistemet e taksave në shumicën e vendeve janë aq të ndërlkuara, sa që nuk mund të hamendësohet se taksat e të ardhurave është progresive në kuptimin që plani i nivelit të taksave marginale rritet bashkë me të ardhurat. Shpërblimet e kthyeshme apo tipare të tjera rezultojnë në nivele taksash marginale që lëkunden mbi rangjet e të ardhurave. Qeveritë po ashtu ofrojnë dispozita të veçanta për taksat (si planet e regjistruara të kursimeve për arsimin apo zbritjen e interesave për huat studentore) që nxisin investimet në arsim. Për më tepër, subvencionet publike për arsimin i dominojnë efektet e taksave dhe, në përgjithësi, sektori publik e subvencionon përvetësimin e kapitalit njerëzor.

9. Duke pasur parasysh këtë përfundim, sugjerohet që qeveritë t'i humbasin për shkak të konkurrencës bazat e taksave të kapitalit. Për shembull, nëse kursimet mbarëbotërore janë plotësisht joelastike lidhur me nivelin e taksave, atëherë është optimale që kapitali të taksohet. Prandaj, rezultatet e konkurrencës së taksimit në nivelet e taksave janë shumë të ulëta dhe prandaj çojnë në qeveri shumë të vogla. Në këtë analizë të shkurtër, nuk i kemi trajtuar rezultatet e konkurrencës së taksave.
10. Helliwell po ashtu tregon se nivelet e investimeve dhe kursimeve mes provincave në Kanada nuk janë të bashkëlidhura, duke treguar se kapitali është plotësisht i lëvizshëm brenda Kanadasë.
11. OECD-ja së fundi ka rekomanduar që ISP-ja si pjesë integrale e biznesit në një vend, duhet të jetë subjekt i taksës si vendosje e përhershme. Përndryshe, as faqja e internetit dhe as ISP-ja nuk do të përbënin vendosje të përhershme.
12. Kjo do të jetë sidomos e vërtetë në federatat me taksë mbi shitjet që zbatohen në nivel rajonal (Evropë, Brazil, Kanada dhe SHBA), ku nuk ka kontrollë kufitare për të siguruar që taksë mbi shitjet zbatohet për shitjet ndërshtetërore apo ndërprovinciale. Del i nevojshëm njëfarë bashkërendimi nëse taksat mbi shitjet rajonale vazhdojnë të zbatohen. Problemi është më pak i rëndësishëm në nivel ndërkombëtar, meqë mallrat fizike taksohen në kufijtë ndërkombëtarë.
13. Vaillancourt (1997) jep prova lidhur me mungesën e efikasitetit të fondeve të sipërmarrjeve të kapitalit në financimin e projekteve me të ardhura të konsiderueshme sociale. Suret dhe Cormier (1997) tregojnë se të ardhurat në planet e stoqeve të kursimit në Kebek bëjnë të mundur që ndërmarrjet e vogla të jenë inferiore krahasuar me ato të tregut.
14. Përdorimi i ekuacionit 9.7.2 këtu rrjedh nga kushti i fundit për A-në.
15. Rezultatet tipike në literaturë sugjerojnë se kapitali duhet taksuar në mënyrë globale. Kjo është e vërtetë nëse oferta e kapitalit nuk është pafundësisht elastike (norma e interesit nuk është e fiksuar) dhe qeveritë kanë nevojë për të ardhura ($\delta > 1$)

REFERENCA

- Bird, R (ed) (1991), *More Taxing than Taxes*, San Francisco : ICPS Press.
- Carlin, W., S. Fries, M. Schaffer, and P. Seabright (2000), “ Barter and non-monetary transactions in transition countries : evidence from a cross – country survey”, Discussion paper no.2000/04 (March), Edinburgh: Center for Economic Reform and Transformation, Department of Economics, Heriot – Watt University.
- Commander, S. and C. Mumssen (1998), “ Understanding barter in Russia”, EBRD Working paper no.37 (December).
- Gaddy, C. and B. Ickes (1998), “A simple four – selected model of Russia’s virtual economy “, Washington, DC: The Brookings Institution.

- O'Connell , S. (1999), “ An analysis of the Ukrainian local governments bills of exchange or veksels market”, Mimeo, Washington, DC: World Bank.
- Paquin, G.(1999), “ The taxation of the electricity industry in Ukraine”, Mimeo, Kiev: Barents Group.
- Pinto, B.,V.Drebentsov and A.Morozov (2000) “ Dismantling Russia's nonpayment's system “ , World Bank Technical Paper no.471 (June).
- Thirsk, W. (1999), “ How much is a hryvna of mutual settlements worth?, Mimeo, Kiev: Barents Group
- Way, L. (1998), “ The barterization of Ukraine's public finances, Mimeo.

10. A përputhet stabiliteti fiskal me decentralizimin? Rasti i Amerikës Latine

William Dillinger, Guillermo Perry dhe Steven B. Webb

Disa demokraci të decentralizuara si Zvicra, Gjermania dhe Shtetet e Bashkuara, njihen për stabilitetin makroekonomik dhe disa studiues ia veshin federalizmit kreditin për këtë stabilitet (McKinnon, 1997; Qian dhe Weingast, 1997). Të gjitha këto vende e kanë nisur me financa publike përgjithësisht në nivelin nënshtetëror, mbi të cilat u ndërtua gjatë shekullit të kaluar sistemi i sotëm shtetëror i financave publike. Por, në Amerikën Latine dhe në shumicën e vendeve në zhvillim, financat publike u vendosën së pari në nivel shtetëror ose, të paktën, ishin të centralizuara nga mesi i shekullit të 20-të. Kështu, decentralizimi nga vitet 1980 përfshiu kalimin e përgjegjësive, burimeve (në disa raste edhe të bazës së taksave) dhe autoritetin për huamarrje drejt shteteve dhe bashkive. Qeveria kombëtare vazhdoi të mbante përgjegjësi, ligjërisht ose nga pikëpamja e aktorëve pjesëmarrës, për të siguruar mbarëvajtjen e procesit – në një shumëllojshmëri përmasash, përfshi ofrimin e përshtatshëm të shërbimeve, sigurinë për ish-punonjësit federalë dhe për riparimin e borxheve. Por, në të tria përmasat janë shfaqur probleme të shoqëruara edhe me kostot përkatëse.

Përvoja në Argjentinë, Brazil, Kolumbi, Meksikë dhe vende të tjera tregon se decentralizimi i shpejtë mund të kontribuojë në paqëndrueshmërinë makro-fiskale (Dillinger dhe Webb, 1999a dhe 1999b; Wildasin, 1997). Përvoja në këto vende ka sugjeruar se institucionet – administratat dhe agjencitë – mund ta kontrollojnë me efikasitet huamarrjen nën nivelin shtetëror. Siç shtjellohet më poshtë, e vetme, asnjë qasje nuk ka dalë e përshtatshme, por qeveritë qendrore mund të përdorin një kombinim të shtrengimit të huamarrjes së shtuar *ex ante* nga qendra me imponimin *ex post* të rrjedhëve për deficitet e shtuara që shfaqen. Në këtë mënyrë mund të ndodhë decentralizimi i vërtetë i autoritetit fiskal, me një masë kritike

të shtetit që sillet me kujdes dhe me masa të besueshme ndaj veprimeve të pakujdesshme apo të papërgjegjshme. Shumë vende të tjera në rajon – si Ekuadori, Venezuela, Nikaragua, Kili dhe Guatemala – e kanë nisur decentralizimin kohët e fundit, prandaj është e nevojshme të ndërmarrin hapa institucionalë për të parandaluar rrjedhojat e padëshirueshme makroekonomike.

Ky kapitull shtjellon dy pyetje:

- Si ndikon decentralizimi mbi menaxhimin makroekonomik?
- Çfarë rregullimesh institucionale dhe cilat politika janë përgjegjëse për efektet e mira dhe të këqija makroekonomike të decentralizimit në vendet e Amerikës Latine?

Pjesa e parë shtjellon shpresat dhe shqetësimet për decentralizimin, duke dalë jashtë literaturës teorike dhe empirike. Pastaj vijon një analizë e efekteve të institucioneve mbi rrjedhojat makroekonomike të përvojave decentralizuese në katër vende të Amerikës Latine: Argjentinë, Brazil, Kolumbi dhe Meksikë. Pjesa tjetër krahason këto përvoja nga ana skematike dhe thekson kombinimet e rregullimeve institucionale për menaxhimin e decentralizuar fiskal që ndihmojnë në shmangien e problemeve të rënda makroekonomike.

SHPRESAT DHE SHQETËSIMET PËR DECENTRALIZIMIN FISKAL

Përmasat standarde ekonomike për vlerësimin e politikave të financave publike janë stabiliteti makroekonomik, barazia dhe efikasiteti (Musgrave dhe Musgrave, 1984). Në analizën e menaxhimit makroekonomik në demokracitë e decentralizuara, jemi përqendruar te përmasa e parë, njëherësh duke njohur rëndësinë e dy të tjerave. Po ashtu, kemi diskutuar disa çështje të gjera mbi efikasitetin, të lidhura me madhësinë e sektorit publik dhe ofrimin relativ të të mirave publike lokale dhe kombëtare.

Përmasat fiskale nuk janë të vetmet që përdoren në vlerësimin e decentralizimit. Për shembull, përzjerja e të mirave publike të përcaktuara në mënyrë lokale, mund t'i përmbushë nevojat vendase në mënyrë më efikase, kurse me pjesëmarrje më të gjerë të popullatës, ofruesit publikë mund të jenë më të përgjegjshëm ndaj klientelës lokale. Arsyet kryesore për decentralizimin në Amerikën Latine dhe kudo gjetkë kanë qenë politike, joekonomike (Rojas, 2000; Haggard, 2000; Willis *et al.*, 1997). Decentralizimi ka qenë pjesë integrale e programeve që synonin rikthimin ose forcimin e demokracisë në shumë vende. Për më tepër, siç do ta

tregojmë më poshtë, përmasat politike të shteteve të decentralizuara janë thelbësore për të kuptuar rezultatet e tyre makroekonomike.

Në përmasën makroekonomike, si dhe në të tjerat, decentralizimi ka ngjallur shpresa dhe shqetësime. Shpresat janë, së pari, që decentralizimi mund të përmirësojë performancën e përgjithshme makroekonomike të sektorit publik, duke i sjellë vendimet mbi shpenzimet më pranë taksapaguesve. Njësoj si njerëzit që blejnë vetëm ato gjëra të cilat mund t'i paguajnë, njësoj duhet t'u lejojnë qeverisjeve vendore të shpenzojnë vetëm për ato gjëra për të cilat janë gati të paguajnë taksat.¹ *Ky mekanizëm pritet të funksionojë kudo ku shpenzimet publike financohen më së shumti nga taksat vendore, por jo kur financohen kryesisht përmes transfertave nga qeveria qendrore.* Në teorinë ekonomike, duket se ka rëndësi vetëm burimi i të ardhurave sipas marzhit, por, në praktikë, burimet më të rëndësishme në përgjithësi kanë po aq rëndësi.

Shpresa e dytë është se, për të mbrojtur veten, kreditorët mund ta kufizojnë huadhënien drejt qeverive vendore në nivele të kujdesshme, siç bëjnë zakonisht me familjet apo firmat. *Kjo do të ndodhte vetëm nëse kreditorët nuk mendojnë se qeveria qendrore do t'i nxjerrë nga balta qeveritë vendore në vështirësi.*

Këto shpresa për decentralizim bëjnë që qeveritë qendrore të jenë më të prirura se qeveritë vendore për të tejkaluar shpenzimet dhe huamarrjet, edhe pse taksapaguesit në nivel shtetëror janë më të largët nga përfutjesit e shërbimeve, punësimi dhe kontratat, por edhe sepse sektori bankar shpesh është një treg që mbetet rob i borxhit tregtar.

Shqetësimet makroekonomike rreth decentralizimit ngrihen pikërisht për shkak se kushtet e theksuara më lart zakonisht nuk përmbushen. Së pari, decentralizimi më shpesh e rrit ndarjen mes vendimeve për shpenzimet dhe atyre për taksat, sesa i afron ato. Kjo ndodh sa herë që shpenzimet e nivelit nënkombëtar financohen më së shumti përmes transfertave nga qeveria qendrore, si në rastin e shumicës së shteteve të Amerikës Latine. Qeveritë e nivelit nënkombëtar në këtë rast mund t'i tejkalojnë shpenzimet, duke pritur se do të marrin burime të tjera nga rezervuari i të ardhurave kombëtare, përmes transfertave të lira shpesë apo ndihmave. Procesi i decentralizimit fiskal në Amerikën Latine është drejtuar politikisht dhe, si rrjedhojë, shpesh është drejtuar nga transferimi i burimeve. Në vende të tjera, si në disa vende aziatike, decentralizimi është pjesë e strategjisë së rregullimit fiskal të qeverisë qendrore – duke i shtyrë përgjegjësitë përherë e më poshtë pa një transferim përkatës të fondeve apo bazës së taksës. Atëherë cilësia e shërbimeve mund të jetë më tepër problem se menaxhimi makro-fiskal.

Së dyti, kreditorët zakonisht presin që qeveritë qendrore t'i shpëtojnë qeverisjet e falimentuara të nivelit nënshtetëror. Qeveritë e nivelit

nënshtetëror ka shumë të ngjarë të futen në deficite të thella kur sigurojnë në fillim aftësinë për të dhënë borxhe (falë bazave të përmirësuara të taksave, rritjes së transfertave dhe autonomisë së shtuar), kurse financierët ende presin që qendra t'u vijë në ndihmë në raste vështirësish.

Ardhja në ndihmë qeverive të nivelit nënkombëtar nuk ndodh vetëm si pasojë e borxhit të shtuar. Qeveritë e nivelit nënkombëtar mund të bien në paaftësi për të paguar edhe për shkak të pengesave rastësore (sisteme pensionesh të pabalancuara financiarisht për punonjësit shtetërorë; garanci të shtuara për investitorët privatë në infrastrukturë; humbjet e bankave publike të nivelit nën atë kombëtar apo të ndërmarrjeve publike). Këto raste, nga ana teorike, janë të barasvlershme me dhënien e shtuar të borxheve si dhe janë të lidhura me stimujt e "rrezikut moral". Qeveritë e nivelit nënkombëtar futen në borxhe të shtuara sepse edhe ato, edhe përfutësit e këtyre borxheve, mendojnë se qeveria qendrore do t'u vijë në ndihmë në rast paaftësie pagese. Por gjendja mund të përkeqësohet për shkak të hapjes, transparencës dhe parashikueshmërisë. Nxjerrja nga vështirësia mund të ndodhë edhe përmes transfertave me liri veprimi për të financuar shpenzimet që duhet të ishin financuar përmes transfertave automatike apo taksave lokale.

Kalimi nga një sistem i centralizuar në një të decentralizuar mund të çojë në deficite mesatare më të larta të qeverisë qendrore (ose në taksa më të larta) sepse shpenzimet e saj të drejtpërdrejta nuk ulen për shkak të rritjes së transfertave apo heqjes dorë nga baza e taksave për qeveritë e nivelit nënkombëtar. Kjo mund të vijë si pasojë e një mospërrputhjeje serioze mes shpërndarjes së përgjegjësisë dhe burimeve. Mund të vijë edhe sepse qeveritë e nivelit nënkombëtar nuk arrijnë ta bëjnë punën me paratë e transferuara, duke i lënë qendrës koston e dyfishtë të ofrimit të vazhdueshëm të shërbimeve plus transfertat (ose mungesën e të ardhurave nga dorëzimi i bazës së taksave). Së fundi, kjo mund të ndodhë edhe sepse qeveria qendrore nuk e rrit efikasitetin edhe pasi qeveritë e nivelit nënkombëtar marrin përsipër disa nga detyrat e saj të mëparshme, për shkak se qeveria qendrore nuk pranon ta lëshojë pushtetin e patronazhit, ose shtrëngohet të mbetet e tillë nga kode punë aspak elastike dhe nga fuqia e sindikatave.

Të dhënat ekometrike nga vendet industriale dhe ato në zhvillim nëpër botë, hedhin më tepër dritë mbi çështjen nëse decentralizimi në përgjithësi kontribuon në shpenzime të shtuara publike apo deficitet fiskale (Fornosari *et al.*, 2000). Deficitet në nivelet nën atë shtetëror në analizimin e ndryshoreve tregonin një shoqërim marginal të konsiderueshëm pozitiv me deficitin shtetëror, por jo me shpenzimet shtetërore. Kjo mund të tregojë se qeveritë shtetërore i përdorin financimet e borxheve kur duhet të ndihmojnë qeveritë e nivelit nënkombëtar që janë futur në borxhe

ose mund të bëhet fjalë për një shoqërizim që rrjedh nga një ndryshore e anashkaluar, për shembull nga fakti se gjendjet më të çlirëta nga ana financiare kanë nxitur huamarjjen në nivelin nënshtetëror dhe atë kombëtar. As shpenzimet nën nivelin shtetëror dhe as taksat nuk kishin ndonjë lidhje të konsiderueshme statistikore me deficitet e qeverive kombëtare. Kjo do të thotë se në një gjendje të qëndrueshme prej një kohe të gjatë – çka shërben edhe si interpretim i këtyre analizave të ndryshoreve mbi mesataren sipas vendeve – shtetet më të decentralizuara (të matura përmes pjesëve të shpenzimeve) në përgjithësi nuk kanë deficite kombëtare më të larta se vendet më pak të decentralizuara, por ndoshta kanë institucione më të zhvilluara – dhe taksa të larta – të paktën deri në atë nivel sa të shmangin që deficitet e niveleve nënshtetërore të ndikojnë në nivelin shtetëror, megjithëse, kur deficitet e niveleve nënshtetërore janë të pranishme, ato gjithnjë kanë mundësi të ndikojnë.

Kuadri analitik i ndryshoreve fiskale kombëtare dhe nënkombëtare pasqyron më së shumti vendet ku decentralizimi ka pasur përhapje më të shpejtë dhe sugjeron që rritja e shpenzimeve dhe deficiteve të nivelit nënkombëtar çon në shpenzime dhe deficite më të larta në nivelin kombëtar. Shumë nga vendet e përfshira në shqyrtimi po i ulnin deficitet e qeverive të tyre qendrore gjatë asaj periudhe. Por ato që kishin rritjet më të mëdha mesatare të shpenzimeve dhe deficiteve nën nivelet nënkombëtare – të renditura në të djathtë të tabelave – i ulnin të fundit deficitet e tyre qendrore ose, në përgjithësi, i rrisnin ato. Kjo ishte e lidhur ngushtë me rastet kur qeveria qendrore ndihmonte shtetet apo qytetet në rastet kur këto të fundit kishin marrë hua të mëdha.

Si përfundim, nga analiza ekometrike mbarëbotërore, decentralizimi i mbështetur në transfertat nga qendra, i përhapur në Amerikën Latine, priret të rritë madhësinë e sektorit të përgjithshëm qeveritar, por jo në rastin kur decentralizimi mbështetet mbi taksat lokale, gjë që është e rrallë. Rritjet e deficiteve të nivelit nënkombëtar shoqërohen me rritje në shpenzimet dhe deficitet e nivelit kombëtar dhe me paqëndrueshmëri makroekonomike.

OBJEKTIVI I SHTRËNGESAVE TË FORTA BUXHETORE ME DECENTRALIZIMIN NË AMERIKËN LATINE

Analiza e rezultateve makroekonomike nga menaxhimi i decentralizuar fiskal në Argjentinë, Brazil, Kolumbi dhe Meksikë tregon se cilat veçori institucionale të sistemit të decentralizuar fiskal çon në deficite të shtuara në nivelet kombëtare dhe nënkombëtare dhe cilat tipare ndihmojnë në shmangien e këtyre problemeve². Për të drejtuar analizën, përdorim kuadrin

e mëposhtëm, i cili përmbledh përmasat e rregullimeve institucionale – fiskale dhe politike – për të cilat pritet të ndikojnë mbi cilësinë e administrimit fiskal në demokracitë e decentralizuara (Tabela 10.1).

Shtrëngesat e forta në buxhet për qeveritë e nivelit nënkombëtar

Së pari, dhe mbi të gjitha, një shpërndarje e rreptë përgjegjësish për shpenzimet është kritike për vendosjen e shtrëngesave të forta buxhetore për qeveritë e nivelit nënkombëtar. Nëse qeveria qendrore mund t'i delegojë funksionet me efikasitet drejt qeverive nënkombëtare, gjë që shkon paralelisht me delegimin e burimeve të të ardhurave, shpenzimet dhe deficitet qendrore ka më shumë mundësi që të frenohen. Nëse kjo nuk ndodh – për shembull, kushtetuta apo ligji kërkon që transferimi i burimeve të bëhet pa shpërndarjen e përgjegjësive të barasvlershme me to – atëherë qeveria qendrore mund të detyrohet nga kushtetuta apo nga pritshmëritë politike që të vazhdojë të ofrojë disa shërbime, edhe pasi të ardhurat apo bazat e taksave u kanë kaluar qeverive të niveleve nënkombëtare, të cilat duhet të merrnin përsipër këto detyra. Ose do të detyrohet t'i marrë përsipër këto shpenzime dhe funksione kur qeveritë e nivelit nënkombëtar përballen me dështimin fiskal.

Mbështetja e transfertave vetëm mbi rregulla të qarta është një kusht i dytë i nevojshëm për shtrëngesa të forta buxhetore. Kudo ku ka burime për transfertat të konsiderueshme, përfshi grantet bashkërenduese, qeveritë e nivelit nënkombëtar do të kenë nisma për të shpenzuar më tepër me pritjen se do t'u vijinë transfertat më të mëdha. Po kështu, nëse transfertat pakësohen nga maturia apo formulat kur shteti shton përpjekjet e tij fiskale, atëherë kjo sjell edhe pakësim të përpjekjeve.

Shtrëngesat në huamarrje

Megjithëse politikat e taksave dhe shpenzimeve krijojnë trysni fiskale, fakti nëse krijojnë apo jo probleme për menaxhimin makroekonomik varet nga ajo nëse qeveritë nënkombëtare përballen me kufij të ngurtë në aftësinë e tyre për të marrë hua apo për të kërkuar rrugë të tjera për rritjen e burimeve ngaqë shpenzojnë më tepër (Ter-Minassian dhe Craig, 1997). Deficitet e paqëndrueshme kanë më pak të ngjarë të ndodhin nëse qeveria qendrore e kontrollon me efikasitet huamarrjen e niveleve nënkombëtare ex ante. Por, se si mund të zbatohet kjo në praktikë, nuk është gjithmonë e qartë kur qeveritë nënkombëtare kanë autonomi të konsiderueshme politike. Kontrollat pseudo-të rrepta mund ta përkeqësojnë gjendjen nëse miratimi nga qeveria qendrore krijon përshtypjen dhe ndoshta pritshmërinë se qeveria qendrore mund të japë garanci shtesë. Kontrollat më të mira duhet

Tabela 10.1 Rregullimet institucionale për të vendosur dhe mbajtur shtrëngesa të forta buxhetore mbi shtetet

-
1. Shtrëngesat e forta buxhetore nga qeveria qendrore te qeveritë e nivelit nënkombëtar
 - Caktim i rreptë i përgjegjësive për shpenzimet
 - Transfera mbështetur te rregullat

 2. Shtrëngesat në huamarrje
 - Shtrëngesat ex ante
 - Rrjedhojat ex post (pagesa të detyruara nga qeveritë nënkombëtare) dhe stimujt që pasojnë
 - Përdorimi i humbjeve të bankave me kredi të këqija të shkreditojnë rregullimet qeveri nënkombëtare–bankë
 - Pavarësi e bankës qendrore

 3. Autonomi e qeverive nënkombëtare për të ulur kostot dhe për të ngritur të ardhurat
 - Aftësia për të kontrolluar shpenzimet dhe kostot
 - Aftësia për të rritur të ardhurat

 4. Aftësi politike të qeverisë qendrore për shtrëngesat e forta buxhetore
 - Pushtet i presidentit
 - Pushtet i guvernatorëve
 - Disiplinë e partive politike
 - Rregulla zgjedhore që e orientojnë kongresin drejt interesave kombëtare apo lokale

të veprojnë ashtu siç i parashtrojnë kërkesat e tyre edhe huadhënësit më të kujdesshëm.

Për të mbyllur deficitet, qeveria e nivelit nënkombëtar duhet të gjejë një burim financimi, që zakonisht përfshin huamarrjen kontraktuale nga bankat private vendase apo të huaja (sidomos bankat në zotërim të qeverive nënkombëtare), lëshimin e bonove vendase apo të huaja dhe zgjatjen e vonesave në pagesa për furnizuesit dhe personelin. Kreditori dhe qeveria nënkombëtare mund të merrin vesh të financojnë vetëm deficitet e paqëndrueshme nëse të dyja palët presin të fitojnë, më së shumti përmes ndonjë lloj ndihme federale. Ndihma mund të jetë në shumë

forma, përfshi lejimin e sistemit financiar (që sigurohet drejtpërdrejt nga qeveria) të llogarisë një borxh që nuk shlyhet si aset. Kështu, deficitet e paqëndrueshme kanë më pak të ngjarë të ndodhin nëse qeveria qendrore zotohet në mënyrë të besueshme të mos vijë në ndihmë, duke i ndaluar këto ndihma të drejtpërdrejta dhe duke i detyruar qeveritë nënkombëtare t'i shlyejnë vetë borxhet, dhe nëse rregullatorët i detyrojnë kreditorët të pranojnë humbjet që sjell çdo dështim për të shlyer borxhin nga qeveritë nënkombëtare. Mbetet çështje e hapur nëse rregullimi *ex ante* ose detyrimi *ex post* i shlyerjes së borxhit është më efikas në parandalimin e huamarrjes së shtuar nga ana e qeverive të nivelit nënkombëtar. Megjithëse konfliktet janë përsëri të mundshme, siç u theksua më lart, që të dyja mund të funksionojnë së bashku e të plotësojnë njëra-tjetrën. Kontrollat *ex ante* e ndalojnë zmadhimin e problemit deri në atë shkallë sa të kërcënojnë gjithë sistemin, ndërsa pasojat *ex post* rrisin shqetësimet dhe kujdesin e huamarrësve dhe huadhënësve.

Shpesh, financimi nga banka qendrore e lehtëson shtrëngesën në buxhet për qeveritë e nivelit nënkombëtar, ose drejtpërdrejt, duke ulur borxhin nënkombëtar, ose në mënyrë të tërthortë, duke lehtësuar shtrëngesën buxhetore të qeverisë kombëtare, apo duke lejuar bankat tregtare të zgjasin afatet e shlyerjes për borxhet e këqija nënkombëtare. Deficitet e paqëndrueshme kanë më pak gjasa të ndodhin kur banka qendrore (dhe agjencia e mbikëqyrjes së bankave) është më e pavarur dhe ka mandat të fortë kundër inflacionit.

Siç u përmend më lart, qeveritë nënkombëtare mund të grumbullojnë borxhe të shtuara. Kjo gjendje mund të ndodhë kudo ku qeveritë nënkombëtare lejohen të kenë regjimet e veta të pensioneve, kur zotërojnë bankat e veta dhe kur i bëjnë koncesione sektorit privat, pa rregullimet e përshtatshme të përmendura më sipër.

Autonomia e qeverive nënkombëtare për të ulur kostot dhe për të rritur të ardhurat

Grupi i tretë i institucioneve ka lidhje me qeveritë e nivelit nënkombëtar që kanë aftësinë dhe autonominë për të qëndruar brenda buxhetit të kufizuar. E para në këtë kategori është autonomia në shpenzime. Pa autonominë e qeverive nënkombëtare mbi shpenzimet e veta, nuk ka decentralizim fiskal dhe prandaj nuk ka të ngjarë të ketë as probleme makro-fiskale të shoqëruara me të. Dhënia e autonomisë qeverive nënkombëtare mbi shpenzimet, sigurisht që është mënyra përmes së cilës decentralizimi mund ta përmirësojë efikasitetin në përmbushjen e nevojave dhe dëshirave të një popullsie të larmishme. Për të funksionuar pa shtrëngesa të forta buxhetore, qeveritë nënkombëtare duhet të kenë

autoritetin për t'i kontrolluar kostot. Shpesh, qeveritë qendrore i mbajnë për vete vendimet që ndikojnë në mënyrë kritike mbi nivelin e kostove të qeverive nënkombëtare (si rogat e mësuesve dhe mjekëve) dhe vendimet liberale mund t'i fusin shtetet në deficite. Tranzicioni drejt decentralizimit përfshin çështje serioze personale kur punonjësit e ish-qeverisë qendrore i kalojnë emrat në regjistrat e qeverive nënkombëtare, por vetëm pas një tranzicioni të arsyeshëm, qeveritë nënkombëtare duhet të kenë autoritetin për të shpenzuar më pak – sidomos për të shkurtuar personelin, përfitimet e rrogave dhe pensioneve, të cilat, në mënyrë kolektive, përbëjnë mjetin më të madh të shpenzimeve nënkombëtare – që të jenë në gjendje të përballojnë tronditjet, apo të kontribuojnë në shkurtimet e nevojshme fiskale. Nëse rregullat qendrore e ndrydhin këtë autoritet, atëherë është më e vështirë të ulen deficitet ndërsa pritshmëritë për ndihmë nga qeveria qendrore janë më të larta. Kështu, deficitet e paqëndrueshme do të jenë më të pakta nëse *qeverinë nënkombëtare kanë autoritet për të shkurtuar shpenzimet e tyre*.

Me decentralizimin fiskal, qeveritë nënkombëtare zakonisht marrin disa baza taksash, po për arsye politike, barazie dhe efikasiteti, këto baza rrallë mbulojnë gjithë shpenzimet e qeverive nënkombëtare, të cilat marrin gjithmonë transferta të rëndësishme federale. Zakonisht besohet se qeveritë nënkombëtare do të kishin deficite më të vogla po të mbështeteshin më tepër te bazat e tyre të taksave (dhe të kishin pushtet për të ndryshuar nivelet e taksave), sepse do të kishin aftësinë për t'u bërë ballë tronditjeve të mundshme duke rritur të ardhurat. Po ashtu, siç u tha më lart, mbështetja të burimet e veta mund t'i forcojë nxitjet për të kontrolluar shpenzimet. Kështu, deficitet e paqëndrueshme në sektorin publik do të ishin më të pakta nëse *qeveritë nënkombëtare do të mbështeteshin më tepër në burimet e tyre dhe do të kishin elasticitet të mjaftueshëm për të ndryshuar nivelet e taksave apo për të vendosur taksa të reja*.

Aftësia politike për të imponuar shtrëngesa të forta buxhetore

Institucionet politike përcaktojnë aftësinë e qeverive qendrore për të imponuar shtrëngesa të forta buxhetore. Rregullat e marrëdhënive fiskale ndërqeveritare dhe mënyra se si zbatohen ato, rrjedh nga marrëdhëniet politike mes niveleve të qeverisjes (Riker, 1964; Stepan, 1997; Willis *et al.*, 1997). Përse qeveria qendrore i thotë po ose jo kërkesës së një qeverie nënkombëtare për më tepër burime? Përse qeveria nënkombëtare ndërmerr detyra shtesë ose pranon transfertat e reduktuara për të ndihmuar qeverinë qendrore të balancojë buxhetin e vet? Kur qeveria kombëtare kryen transferta thelbësore drejt qeverive nënkombëtare politikisht të pavarura, aftësia e saj për të mbajtur qëndrime të prera ndaj qeverive nënkombëtare

varet më shumë nga pushteti i presidentit kundrejt guvernatorëve dhe kryetarëve të bashkive si dhe përfaqësimit të tyre në kongres. Në sistemet klasike të decentralizuara fiskale, votuesit lokalë janë taksapagues të cilët e paguajnë këtë faturë dhe prandaj ushtrojnë shtrëngesë mbi shpenzimet (Tiebout, 1956; Weingast, 1995). Sistemet me presidenca të forta janë më të afta se sistemet me presidenca të dobëta për t'iu shmangur trysnive në mbulimin e deficiteve të shteteve. Presidenca është zyra e vetme e dalë nga zgjedhje kombëtare dhe, si e tillë, ka më tepër mundësi për të mbajtur parasysh interesin e gjithë ekonomisë, kurse anëtarët e kongresit paraqesin zgjedhës rajonalë dhe partitë e tyre.

Mund ta analizojmë fuqinë e lidhjeve mes niveleve kombëtare dhe nënkombëtare në katër hapa, sipas katër kushteve. Deficitet e paqëndrueshme që shfaqen nga decentralizimi fiskal, ka më pak të ngjarë të ndodhin nëse *presidentët janë të fortë nga ana kushtetuese në nivel kombëtar* dhe nëse *guvernatorët dhe/ose kryebashkiakët kanë pak autonomi kushtetuese*. Këto kushte nuk janë patjetër të dobishme për të gjitha aspektet e qeverisjes dhe sigurisht që decentralizimi fiskal parasheh që guvernatorët të kenë autonomi të mjaftueshme politike, aq sa të konsiderohen si nivel i ndarë politikisht qeverisjeje dhe jo një fushë përfaqësimi e qeverisë qendrore. Guvernatorët dhe presidenti konkurrojnë në mënyrë të tërthortë për burime, sidomos përmes kongresit dhe partive, efektet e të cilave mbi balancën ndërqeveritare të pushtetit nuk mund të lihen pas dore. Qeveria qendrore duhet të jenë më tepër në gjendje të mbajë shtrëngesa të forta buxhetore nëse *rregullat zgjedhore e orientojnë kongresin drejt çështjeve kombëtare, jolokale, dhe nëse disiplina e partive është e fortë*. Baraspesha mes këtyre forcave varet nga ndërveprimi i kushtetutës, procedurave zgjedhore dhe disiplina partiake. Kushtetuta shumicën e kohës është e dhënë, njësoj si procedurat zgjedhore. Prandaj, disiplina partiake është një rezultat vartës. Por kushtetutë dhe procedurat zgjedhore ndryshojnë herë pas here në Amerikën Latine duke reflektuar balancat politike së bashku me karakteristikat partiake në kohën e bërjes së ndryshimeve.

Me këto kushte si kuadër i përgjithshëm, pjesa në vijim shqyrton rezultatet e institucioneve nga një këndvështrim më i gjerë në katër vendet më të decentralizuara të Amerikës Latine – Argjentinë, Brazil, Kolumbi dhe Meksikë.

Argjentina: Institucionalizimi i shtrëngesave të forta buxhetore në provinca gjatë krizave

Deficitet fiskale në nivel federal ishin problem i madh në Argjentinë para vitit 1991 dhe çuan në hiperinflacion. Deficitet provinciale dhe ndihmat

e tërthorta të bankave të provincave, të cilat kishin akses në kreditë e bankës qendrore, ndihmuan në shtimin e vështirësive makro-financiare të asaj kohe. Provincat ishin përgjegjëse për gati gjysmën e deficitit në sektorin publik i cili nxiti hiperinflacionin. Vetë inflacioni i lartë dëmtoi dhe zhvlerësoi së tepërmi taksën kombëtare dhe sistemin e transfertave në terma realë, duke i bërë financat e shtetit të tkurren në terma realë dhe të varen më tepër nga të ardhurat e veta. Nga fundi i dhjetëvjeçarit, hiperinflacioni kishte gërryer rëndë vlerën reale të borxhit të brendshëm, duke u dhënë qeverive të të gjitha niveleve një frymëmarrje çlirim, megjithëse borxhet e jashtme mbetën të konsiderueshme. Përvoja që pasoi, kaloi nëpër tri faza: (i) rimëkëmbja pas stabilizimit për financat provinciale në fillim të viteve 1990; (ii) rimëkëmbja pas vitit 1995 dhe reformat me shtrëngesa të forta buxhetore; dhe (iii) depresioni pas 1999-ës dhe rregullimet me përfshirjen nga niveli federal.

Krahas përmirësimeve të mëdha në nivel kombëtar në vitet 1990 – angazhimi ligjor për konvertimin e monedhës vendase në kurs këmbimi fiks kundrejt dollarit (Ligji i Këmbimit), shkurtimi i deficitit buxhetor dhe privatizimi i industrive kryesore – edhe hapat për të përmirësuar financat nënkombëtare, ishin po aq të rëndësishëm për suksesin e stabilitetit makroekonomik (Banka Botërore, 1998). Në bashkërendimin e detyrimeve ndërqeveritare të trashëguara nga koha para stabilitetit, shtetet dhe qeveria federale ranë dakord që borxhet në çdo rast të synonin të shkonin drejt zeros. Nga viti 1991 deri më 1994, vlera reale e të ardhurave për qeveritë e nivelit nënkombëtar u rrit me shpejtësi, si nga taksat e tyre, ashtu edhe nga rritja e taksave të mbledhura nga qeveria federale, një pjesë e të cilave u kalonte provincave. Qeveria federale i kufizoi shpenzimet e veta nën rritjen e të ardhurave dhe negocioi një varg marrëveshesh me provincat, duke i detyruar që të pranonin përgjegjësi të reja. Për ta përmbushur këtë nga ana politike, qeveria përdori disiplinën partiake dhe transfertat fiskale (të kufizuara në tërësi) drejt shteteve të vogla që kishin një numër më të madh votash për banor në kongres. Po ashtu, guvernatorët e kuptuan nevojën për rregullimet e përgjithshme fiskale për të mbështetur rigjallërimin e ekonomik të të ardhurave, dhe qeveria federale garantoj dyshemetë për nivelet e transfertave.

Në fillim të viteve 1990, shumë nga provincat merrnin hua të mëdha pavarësisht se të ardhurat e tyre po rriteshin fuqishëm. Huamarrja nga bankat, përfshi edhe nga ato që i zotëronin vetë provincat, ishte forma më e rëndësishme e borxheve nënkombëtare në fillim të viteve 1990. Provincat vinin transfertat bashkëpunuese si garanci për kreditorët. Por, borxhi i tërësishëm provincial rritej më ngadalë se PKB-ja, sepse provinca më e rëndësishme, Buenos Aires, dhe ajo e dyta më e madhja, Santa Fe, kishin buxhete të balancuara apo deficite mjaft të vogla. Ato ndiqnin një

disiplinë në përputhje me programin rregullues në nivel kombëtar, sepse guvernatorët në këto provinca i përkisnin partisë së presidentit dhe e mbështesnin programin e përgjithshëm ekonomik.

Kriza ekonomike e viteve 1994-95, e nxitur nga kriza e monedhës dhe e borxheve në Meksikë, e vunë në provë shtrëngesën e fortë të buxhetit që solli me vete ligji i këmbimit, statusi i ri i bankës qendrore dhe rregullimet për shlyerjen e borxheve. Kriza jo vetëm që rriti koston e interesave për borxhet provinciale, por edhe uli të ardhurat nga taksat dhe pjesën e të ardhurave. Provincat në fillim reaguan, duke u përpjekur të merrnin më tepër hua, dhe befasi panë veten në një gjendje ku gjysma e *participaciones* të tyre shkante për të paguar kreditorët. Sigurisht që iu desh të shkurtonin programet e investimit, të pushonin pjesën e stafit që punonte me kohë të pjesshme, t'i jepnin stafit të rregullt pushime pa pagesë e të vinin në zbatim masa urgjente mbi të ardhurat. Në disa raste, thesari federal e lehtësoi financimin e borxhit provincial, por me normat e tregut. Por as qeveria federale, dhe as agjencitë nuk e morën përsipër borxhin e provincave; kjo ndalohej me ligj. Shumë nga shtetet zbatuan programe rregulluese strukturore për ta kontrolluar borxhin, të paktën deri në krizën e pas vitit 1999.

Angazhimi i fortë kundër inflacionit pas vitit 1991 dhe kufijtë e rreptë për kreditim nga banka qendrore të sektorit publik në Argjentinë i kufizuan në dy mënyra shpenzimet në nivelin kombëtar dhe deficitin. Së pari, qeveria federale i hodhi poshtë lutjet e provincave për më tepër burime pas shokut të Tekilës, me arsyetimin se nuk mund t'i rriste transfertat pa vënë në rrezik fitimet e stabilizimit dhe mbijetesën e sistemit të Bordit të Monedhës. Së dyti, kufizoi aftësinë e provincave për të marrë hua nga bankat e tyre duke eliminuar aksesin e këtyre të fundit në mundësinë e uljes së interesit nga ana e bankës qendrore dhe duke forcuar rregullat mbi bankat. Pas rënies ekonomike të viteve 1994-1995, shumicës së provincave iu desh të rikapitalizoheshin apo të privatizonin bankat, e jo të merrnin hua prej tyre (Banka Botërore, 1998).

Bashkërendimi – ngritja e këtyre barrierave fiskale për provincat para krizës së vitit 1995 i bëri të detyrueshme këto rregullime – ishte i rëndësishëm për ngritjen e shtrëngesave të forta buxhetore për financat në nivelin nënkombëtar në Argjentinë në vitet 1990. Në atë kohë, fajkonjve të financave në qeverinë qendrore u duheshin leva të përshtatshme politike për të ndryshuar *status quo*-në, dhe jo për të vendosur një të re, e cila do të ishte një detyrë shumë më e vështirë. Edhe bashkërendimi politik ishte i drejtë – balancimi i buxheteve në shtetet më të mëdha (të partisë së presidentit) kur të ardhurat po rriteshin. Pastaj, në krizën ekonomike të mesit të viteve 1990, për presidentin ishte më e lehtë nga ana politike të vendoste shtrëngesa më të forta buxhetore mbi shtetet kryesore që e kundërshtonin këtë.

Në fund të viteve 1990, performanca fiskale e nivelit nënkombëtar u dobësua, falë recesionit të vazhdueshëm dhe për shkak të shthurjes fiskale të nxitur politikisht në provincat kyçe. Në pushtet erdhi një qeveri e re në 1999-ën dhe vendosi ta braktiste modelin e viteve 1990 me pak kontroll *ex ante* dhe zbatim të rreptë të rrjedhëve *ex post*. Në strategjinë e rishikuar lidhur me borxhin e nivelit nënkombëtar, shtetet e mëdha duhet t'u drejtoheshin bankave shumëpalëshe për rifinancim, siç kishin bërë disa provinca mesatare në vitet 1990, ndërsa provincat e tjera (nëntë, nga fundi i vitit 2000) arritën të siguronin akses në një fond të ri federal për të rifinancuar borxhin, plus financimet e reja për projekte (të qëndrueshme) kapitalesh. Lehtësimi i borxhit u shoqërua me standarde të rrepta dhe monitorime tremujore për forcimin fiskal: eliminim deficitesh, diversifikim i bankave të mbetura dhe fondeve të pensionit, madje edhe dhurime të shpenzimeve për personelin, masa që synonin të mbështesnin reforma më të qëndrueshme se ato të mesit të viteve 1990. Suksesi i qasjes sigurisht që varet nga ajo se sa mirë janë përcaktuar dhe zbatuar këto kushte.

Brazili: A mund ta thyejnë ciklin e lehtësimit të përsëritur të borxheve kontrollet administrative?

Fillimisht, vëzhguesit e decentralizimit në Brazil druheshin se rritja e fortë në pjesën e taksave që mandatonte kushtetuta e vitit 1988, do të nxiste deficite federale, sepse qeveria federale nuk do t'i shkurtonte shpenzimet e veta të zakonshme (jotransferuese) ose do të rriste taksat federale me po të njëjtën masë. Si fillim, dukej se kjo mund të ndodhte, pasi një propozim për të decentralizuar formalisht disa funksione federale, u hodh poshtë nga Kongresi. Por rregullimet fiskale, më në fund, ndodhën në nivel federal, si për shpenzimet, ashtu edhe për të ardhurat. Meqë nuk arriti t'i decentralizonte formalisht funksionet federale, qeveria federale ia doli mbanë të kalonte përgjegjësinë për disa shpenzime të qeveritë e nivelit nënkombëtar në bazë *ad hoc* – spitale, autorrugë, sisteme transporti urbane. Shërbimi nga niveli federal ra në atë masë sa ndonjëherë për bashkitë apo shtetet u bë politikisht e leverdishme të merrte përsipër shërbime, edhe kur këto duheshin financuar nga të ardhurat e nivelit nënkombëtar. Megjithatë, pjesa më e madhe e rregullimeve fiskale në qendër ndodhi përmes rritjes së të ardhurave federale. Nën veshjen e stabilizimit ekonomik urgjent, qeveria federale mori përsëri në duart e saj një pjesë të rritjes nga transfertat e mandatuar fillimisht. Qeveria federale rriti edhe nivelet e atyre taksave që nuk i kërkoheshin të ndaheshin me qeveritë nënkombëtare, si taksat e sigurimeve shoqërore, dhe vendosi një taksë të re për çeqet³. Si rrjedhojë, deficit i federal dhe shpenzimet mbetën të pandryshuara si pjesë e PKB-

së gjatë kësaj periudhe, ndryshe nga pritjet fillestare, kurse qeveritë e shteteve dhe ato lokale u zgjeruan fort, duke rezultuar në një sektor më të gjerë publik.

Problemi kryesor makroekonomik me decentralizimin rrodhi prej borxhit. Që prej kthimit në qeverisjen civile, Brazili ka përjetuar tri kriza të mëdha borxhesh të nivelit nënkombëtar. E para ishte trashëgimi e krizës së borxheve ndërkombëtare në vitet 1980, kur shtetet – së bashku me qeverinë federale – pushuan së shlyeri borxhet ndaj kreditorëve të huaj. Sapo u arrit një marrëveshje mes qeverisë federale dhe kreditorëve të huaj, qeveria federale pranoi të shndërronte pagesat e prapambetura shtetërore dhe principalin e mbetur në një borxh të vetëm për thesarin e shtetit. Sipas këtyre kushteve doli shifra 19 miliardë dollarë. Kriza e dytë kishte të bënte me borxhet që u kishin shtetet institucioneve federale. Kjo u zgjidh në vitin 1993 përmes një riplanifikimi të afro 28 miliardë dollarësh të këtij borxhi. Përsëri, borxhi u shndërrua në borxh për thesarin federal. Për të përmbyllur këtë marrëveshje të dytë, qeveria federale lejoi një klauzolë shpëtimi. Nëse raporti i borxhit të shtetit ndaj të ardhurave e kalonte pragun e fiksuar nga Senati, teprica kalonte dhe kapitalizohej në stokun e papaguar të borxhit.

Këto marrëveshje i pakësuan në masë të konsiderueshme detyrimet e shlyerjes së borxheve në terma kesh nga ana e shteteve. Me principalin e rillogaritur dhe shlyerjen e borxheve nënshtruar nga tavani, barra e menjëhershme e shlyerjes së borxheve u ul ndjeshëm. Mirëpo u krijua një perceptim se qeveria federale ishte e gatshme të ofronte lehtësim nga borxhet për çdo shtet që e kërkonte, duke bërë kështu që të shfaqeshin përsëri shenjat e krizës së borxheve, pasi edhe kreditorët, edhe huamarrësit, nisën të prisnin ndihma, madje edhe të mbështeteshin te to.

Kriza më e fundit – dhe më e thellë – e borxheve i ka rrënjët te kontrolli mbi personelin që imponoi Kushtetuta e vitit 1988, e cila përkufizonte “të drejtat” e punonjësve të sektorit publik në të tria nivelet e qeverisjes, duke kufizuar aftësinë e qeverive nënkombëtare për të larguar nga puna stafin e tepërt, apo për të ulur rrogat nominale dhe duke mandatar përfitime shtojnë pensionesh. Në fillim të viteve 1990, shtetet i trajtonin detyrimet kushtetuese të personelit si shkurtime inflacioni mbi pagat reale. Megjithatë, në vitin 1994, një plan i ri ekonomik, i quajtur *Plano Real*, e uli shpejt inflacionin dhe kostot reale të personelit u rritën. Gjatë tetë viteve para *Plano Real*, kostot e personelit kishin arritur në 40 për qind të të ardhurave neto. Pas Planit, listëpagesat shtetërore zinin 80 deri në 90 për qind të të ardhurave.

Shtetet iu përgjigjën kësaj shtrëngese për kesh me kërcënimin se nuk do të paguanin borxhet. Qeveria federale iu kthye politikës së mëparshme: ofroi lehtësime, duke autorizuar shtetet t’i shkëmbenin bonot e tyre kundrejt

më tepër bonove federale të tregtueshme dhe duke lejuar borxhin e Sao Paolos në bankën e tij shtetërore (BANESPA) të vazhdonte të akumulohet në portofolin e bankës. Senati autorizoi rinegociime në masën 100 për qind në të gjitha shtetet e mëdha me borxhe të mëdha bonosh dhe lejoi interesin të vazhdonte të kapitalizohej. Duke pasur parasysh normat e larta reale të interesit që mbizotëronin në periudhën pas *Plano Real*, stoku i borxhit u rrit në mënyrë shpërthyese, me pasoja serioze makroekonomike.

Për të joshur shtetet të rifillonin së paku shlyerjen e pjesësme të borxheve, qeveria federale negocioi marrëveshje me shtete të veçanta, të cilat ndiqnin më së shumti modelet e marrëveshjeve të mëparshme. Qeveria federale mori përsipër shumicën e borxheve, duke i rfinansuar në formën e huave afatgjata për shtetet dhe me një interes të caktuar. Veç kësaj, shtetet ranë dakord për të hartuar një plan për shlyerjen e stokut të borxheve dhe i lejuar qeverisë federale të ulte shlyerjen e borxheve nga pjesa e të ardhurave ose fondet e përgjithshme të shteteve. Shtetet që e shkelnin këtë marrëveshje, nuk do të gëzonin dot operacione të reja kreditimi.

Pas nënshkrimit të marrëveshjeve mbi borxhet, qeveria federale iu fut përpjekjeve më afatgjata për t'u paraprirë krizave të tjera të borxheve. Në vitin 1998, Senati kaloi një rezolutë të re që forconte tavanet për huamarrjet e reja, për shlyerjen e borxheve dhe shtonte një faktor të ri – një tepriçë fillestare – si kusht për lejimin e huamarrjeve të reja. Po ashtu bllokoi lëshimin e bonove deri në vitin 2010 dhe ndaloi disa forma huamarrjeje që ishin përdorur për t'u shpëtuar kontrolleve federale në të shkuarën, duke ndaluar njëherësh edhe huamarrjen nga qeveritë nënkombëtare që nuk shlyenin borxhet aktuale.

Këto kufizime në kërkesën për kreditim u pasuan nga një varg kontrollesh. Banka qendrore, si mbikëqyrëse e sistemit bankar vendas, e kufizoi ekspozimin e çdo banke ndaj sektorit publik në të gjitha nivelet deri në 45 për qind të zotërimit të tyre. Kjo e ngriu nivelin e kreditimit afatgjatë nënkombëtar në nivelin ekzistues. Qeveria po ashtu veprroi në mënyrë agresive për të mbyllur apo privatizuar bankat shtetërore, të cilat kishin ndihmuar në lëshimin e bonove shtetërore dhe kishin grumbulluar stoqe të mëdha asetesh jorentabël.

Në vitin 2000, Kongresi u vuri kapak përpjekjeve të tij me kalimin e Ligjit të Përgjegjësisë Fiskale, i cili kodifikon shtrëngesat e rezolutës së Senatit mbi huamarrjen dhe deklaroi si të paligjshëm çdo borxh të kontraktuar në shkëlqje të tavanit të caktuar nga Senati. Ligjet plotësuese imponojnë masa fiskale, politike dhe penale për zyrtarët që shkëlin ligjin.

Deri tani, këto masa duken që po funksionojnë. Përpjekja më e famshme – një moratorium borxhi nga shteti Minas Gerais – përfundoi me firohen e qeverisë federale, e cila ushtroi të drejtën e vet për t'i tërhequr shlyerjet

e borxhit nga transferat ndërqeveritare. Niveli i deficiteve operacionale nënkombëtare dhe ekspozimi neto ndaj sektorit bankar kanë rënë, por jo stoku i borxhit.

Nuk është e qartë se sa e qëndrueshme do të jetë kjo qasje administrative për kontrollin e borxhit nënkombëtar. Kontrollat administrative në të shkuarën kanë provuar se janë të cenueshme nga trysnitë politike (Dillinger, 1997; Ter-Minassian, 1997). Ndërkohë që shkalla masive e krizës së fundit të borxheve ka gjeneruar mbështetje politike për një politikë më të ashpër ndaj borxheve nënkombëtare, disa kritikë pohojnë se ajo do të darovitet si një kujtim i thjeshtë bashkë me shuarjen e krizës së borxheve. Të tjerë thonë se në politikën braziliane ka ndodhur një shndërrim më rrënjësor; që elektorati është edukuar më tepër dhe është më pak i prirur të pranojë marifetet si mjete për të shmangur zgjedhje të rrepta politike. Nëse është kështu, atëherë kriza e fundit e borxheve mund të shënojë një pikë kthese në marrëdhëniet fiskale federale në Brazil.

Kolumbia: përpjekjet për të vendosur shtrëngesa të forta buxhetore përmes rregullimeve ex-ante

Kolumbia ka një traditë të fortë centraliste njëshekullore, që prej kushtetutës së vitit 1886, ndryshe nga Argjentina dhe Brazili. Ky centralizim ishte pjesërisht një kundërpërgjigje ndaj fragmentarizmit gjeografik, luftës civile dhe humbjes së territoreve në shekullin e 19-të dhe fillim të shekullit të 20-të. Decentralizimi politik erdhi së fundi në formën e bashkiakëve të zgjedhur në vitin 1986, pastaj të guvernatorëve në 1991-shin. Ndryshe nga Argjentina dhe Brazili, decentralizimi politik kolumbian u vu në zbatim pa shtysat tranzitore nga drejtimi ushtarak në atë civil. Po ashtu, erdhi pasi shpenzimet u deleguan më së shumti niveleve lokale, duke nisur nga viti 1968 dhe pa ndërlikimet e luftës kundër hiperinflacionit. Në fakt, Kolumbia ka traditë dhe emër të mirë për menaxhimin makroekonomik, i cili i vishet, sipas disa zërave, kontrollit qendror fiskal ose decentralizimit fiskal të kontrolluar nga qendra në fillim të viteve 1980. Nga ana tjetër, në vitet 1990, zgjerimi i decentralizimit fiskal dhe politik përkoj me zgjerimin e deficiteve fiskale dhe dështimin për t'u bërë pjesë e rritjes së përgjithshme të stabilitetit makroekonomik në shumë pjesë të tjera të Amerikës Latine (Ahmed dhe Baer, 1997; Bird dhe Fiszbein, 1996; Perry dhe Rodriguez, 1991).

Në nivelet nënkombëtare, deficitet e qeverive të qarqeve u rrit me 0.2 për qind të PKB-së dhe shpenzimet u rritën me 0.9 për qind të PKB-së në vitet 1990, kurse shpenzimet e bashkive u rritën me 3.4 për qind të PKB-së. Por deficitet i përgjithshëm i bashkive u ngrit vetëm me 0.5 për qind të PKB-së, meqë transfertat nga niveli kombëtar dhe të ardhurat nga taksat u rritën

me gati 1 për qind të PKB-së (Clavijo, 1998; Fedesarrollo, 1999). Rritja në transfertat drejt qarqeve pasqyron angazhimin e qeverisë qendrore për rritjen e mbulimit të shërbimeve sociale, por pa vendosur një përcaktim të qartë të përgjegjësive në shëndetësi dhe arsim dhe një parim tatimi për frymë në shpërndarjen e transfertave. Në vend të kësaj, transfertat u rritën që të mbulonin kostot e shkaktuara nga faktorët që anonin nga furnizimi – stoku i mësuesve dhe i personelit mjekësor dhe jo numri i nxënësve apo pacientëve. Qeveria qendrore mbajti nën kontrollin e vet edhe rritjen e rrogave të mësuesve. Si rrjedhojë, në vitin 1995 u ngrit një fond i posaçëm për të asistuar qarqet për pagimin e mësuesve me rritjen e negociuar në rang kombëtar të rrogave. Megjithëse fillimisht i vogël, ky fond u rrit në 32 për qind të transfertave të mandatuara për qarqet në vitin 1998 dhe ka vazhduar të rritet (Echavarría *et al.*, 2000). Një ligj i ri në vitin 2000 i ndau entitetet nënkombëtare në kategori, duke kufizuar shpenzimet e tyre të momentit në mes 50 për qind dhe 80 për qind të të ardhurave, përcaktoi një plan kohor për pakësimin e atyre që e kalonin masën dhe vendosi sanksione ligjore për shkeljet. Qeveria propozoi një amendim kushtetues për të ngadalësuar rritjen e transfertave për pak vite dhe për t'i bërë ato më të parashikueshme më vonë, duke i rritur me nivelin mesatar të rritjes së të ardhurave të qeverisë për katër vitet e fundit.

Borxhi i qeverive nënkombëtare dhe kontrollet mbi huamarrjen kanë ndryshuar sipas periudhave në Kolumbi. Në vitet 1980 dhe përpara, të gjitha huamarrjet e nivelit nënkombëtar duhet të miratoheshin nga Ministria e Financave. Kjo ishte e natyrshme, sepse entitetet nënkombëtare kishin përfaqësues të emëruar në qeverinë qendrore dhe nuk kishin autonomi politike apo fiskale. Procesi i miratimit *ad hoc* gradualisht i dha më tepër liri huamarrjes lokale nga fundi i viteve 1980 dhe në vitet 1990, kur autonomia nënkombëtare politike dhe fiskale nisi të rritej. Borxhi i brendshëm i qeverive nënkombëtare u rrit me shpejtësi në vitet 1990 (nga 2.6 për qind e PKB-së në 1991-shin në 4.6 për qind në 1997-ën), sidomos borxhi ndaj sektorit bankar, dhe arriti pikën e krizës për disa entitete tri herë gjatë kësaj periudhe (1995, 1998 dhe 2000).

Duke parë nivelet e larta të rritjes së borxhit nënkombëtar ndaj bankave vendase në vitet 1993 dhe 1994 dhe krizën e borxheve të disa qeverive nënkombëtare në 1995-ën, qeveria qendrore u përpoq të ushtronte njëfarë kontrolli. Nga ana tjetër, Mbikëqyrja e Bankave i forcoi rregullat e bankave në vitin 1995, çka e ngadalësoi për njëfarë kohe rritjen reale të borxhit nënkombëtar në terma realë, por këto rregulla u lehtësuan në masë të konsiderueshme në vitin 1996 falë trysnive politike dhe borxhi u rrit përsëri me shpejtësi gjatë viteve që vijuan. Në vitin 1997 u miratua një ligj i quajtur “ligji i dritave të trafikut” i cili kufizonte huamarrjen nënkombëtare sipas kritereve të aftësisë për të paguar dhe synonte të parandalonte rritjen

e mëtejshme të borxhit përmes një sistemi sinjalesh paralajmëruese që do të vendoseshin në kontroll të drejtpërdrejtë të qeverisë qendrore (Perry dhe Huertas, 1997). Ligji u shkel herë pas here (disa qarqe dhe bashki morën borxhe të reja pa marrë lejen e kërkuar) dhe, kur Ministria e Financave u dha leje të posaçme për të marrë hua në kuadër të një programi rregullator, ky program nuk arriti të jepte rezultatet e pritura. Pavarësisht rregullave të reja të Mbikëqyrjes së Bankave mbi klasifikimin e huave dhe vlerësimin e riskut të kapitaleve, cilësia e këtyre huave nënkombëtare ra në mënyrë drastike.

Borxhi i qarqeve në Kolumbi ishte problematik pjesërisht për shkak se ata kishin pak liri veprimi mbi të ardhurat dhe shpenzimet, shumica e të cilave shkonte për rrogat. As qarqet dhe as kreditorët nuk e kuptuan mirë këtë mungesë elasticiteti në vlerësimet e tyre *ex ante* të aftësisë për të paguar. Ishin të pranishme edhe probleme të rrezikut moral, siç tregohet nga ndërhyrjet për ndihmë të qeverisë qendrore ndaj entiteteve territoriale për koston e mësuesve të caktuar⁴. Në rastin e bashkive, krizat e borxheve ishin të lidhura me shpenzimet e financuara me garancitë e transfertave në rritje.

Praktikisht, të gjitha qarqet morën ndihmë të përsëritur përmes këtyre mjeteve, çka tregon se shtrëngesat në buxhet u zbutën dhe u shfaq problemi i rrezikut të konsiderueshëm moral (Echevarria *et al.*, 2000). Kështu, përvoja kolumbiane me kontrollet *ex ante* nga lart poshtë dhe ndihmat e herëpashershme ishte një fiasko e madhe. Ende është herët të dihet nëse rregullat dhe ligjet e reja të (anti)ndihmës më në fund do t'ia dalin mbanë të vendosin shtrëngesa të rrepta mbi buxhetin për qeveritë nënkombëtare.

Meksika: shtrëngesat buxhetore që kalojnë nga kontrolli politik në atë të tregut

Meksika teorikisht ka qenë sistem federal prej më se një shekulli, ndërsa nga viti 1980, shpenzimet kryesore u kanë kaluar vetë shteteve. Mirëpo, një parti, *Partido Revolucionario Institucional* (PRI) ka mbizotëruar qeverisjet e çdo niveli për dhjetëvjeçarë me radhë, aq sa vendi operonte më shumë si një shtet unitar me presidentin, që ishte njëherësh kryetar i PRI-së, i cili zgjidhte se kush do të garante për partinë dhe do të fitonte zgjedhjet për guvernatorët dhe kryetarët e bashkive të qyteteve kryesore. Pastaj, nga fundi i viteve 1980, ndodhën dy ndryshime të rëndësishme. Së pari, u hap sistemi politik, duke lejuar parti të tjera të konkurronin me PRI-në. Këto parti fituan gati një të tretën e vendeve të guvernatorëve shtetërore dhe shumë kryesi bashkish. Në vitin 1997, PRI-ja humbi shumicën në Kongresin Kombëtar dhe në vitin 2000, edhe presidencën. Kjo garë politike aktivizoi një federalizëm që kishte mbetur i fjetur në

faqet e kushtetutës. Për shembull, postet e guvernatorëve u bënë më të rëndësishme për karrierat e politikanëve, kurse deputetët e kongresit dhe senatorët nisën të shfaqnin më tepër interes për çështjet e shteteve të tyre. Së dyti, transferimi i burimeve drejt shteteve dhe bashkive u rrit me shpejtësi. Si për ironi, kjo e uli autoritetin e shteteve për të kontrolluar shpenzimet në fushën më të rëndësishme të shërbimit për to, në arsim.

Transferimi i përgjegjësisë formale për shëndetësinë dhe arsimin bazë drejt shteteve në fillim të viteve 1990 kërkoi unifikimin e sistemit shtetëror dhe atij federal, të cilët më parë kishin vepruar paralelisht. Ministrinë shtetërore kishin për detyrë të hartonin planet dhe standardet, si dhe të negocionin rrogat e kushtet e punësit me sindikatat kombëtare. Në fakt, kjo eliminon një pjesë të kontrollit që kishin shtetet mbi programet e tyre. Në fusha të tjera të shërbimeve publike lokale, Kongresi në vitin 1994 dhe 1998 votoi për më tepër decentralizim transferimesh, por më shumë drejt bashkive dhe me liri veprimi të kufizuar mbi çdo kontroll të shteteve mbi fondet, për të cilat kushtetuta kërkonte të kalonin përmes regjistrave të shteteve.

Guvernatorët e shteteve dhe disa bashki kishin marrë hua prej disa kohësh nga bankat kombëtare të zhvillimit dhe nga bankat tregtare. Gjatë tkurrjes ekonomike dhe fiskale pas krizës ekonomike të viteve 1994-95, shumë shtete nuk mund të shlyenin borxhet dhe të gjitha përfituan njëfarë lehtësimi nga borxhet (dhe ndihmë për kreditorët) nga qeveria federale, në shkëmbim të rregullimeve fiskale, megjithëse kushtet për secilin shtet ishin të ndryshme. Këto ndihma, së bashku me disa të tjera, nuk ishin aq të rëndësishme nga shkalla makroekonomike kombëtare, por krijuan një mjedis nxitës ku kreditorët nuk u shqetësuan shumë për aftësinë paguese të shteteve, ndërsa këta të fundit nuk u përballën me ndëshkime të rënda për tejkalimin e huamarrjeve. Ndhimat pas vitit 1995 ishin të lidhura me disa rregullime fiskale, por nuk kryen ndonjë funksion të vlefshëm që shtetet të ulnin borxhet në terma realë dhe në çuarjen e shteteve me deficite më të mëdha në pikën ku ato mund të ndërmerren programe rregullimi më rigorozë pa kërkuar ndihma të tjera. Pjesa e buxhetit për këto transferta të jashtëzakonshme të dhëna nga dega ekzekutive u shkurtua në vitet 1998-99 dhe u eliminua fare nga buxheti i vitit 2000 e në vazhdim.

Pas rristurimit të borxhit të viteve 1995-97, niveli i përgjithshëm i borxhit shtetëror ka mbetur i ulët – rreth 2 për qind i PKB-së – megjithëse borxhi mbetet një problem fiskal për disa shtete. Borxhi përgjithësisht i ulët rezultoi më së shumti nga kontrollet *ex ante* mbi huamarrjen. Së pari, kushtetuta ndalon huamarrjen nënkombëtare nga jashtë ose në monedhë të huaj. Rregulli përgjithësisht është zbatuar, përveç një apo dy shtetesh që kanë lëshuar bono të indeksuara në dollarë. Së dyti, kongresi i çdo shteti vendos çdo vit tavanet për huamarrjet për shtetin dhe bashkitë e tij. Së

treti, kreditorët mund të marrin dhe duan gjithnjë të kenë një garanci në formën e eksesit në transfertat nga niveli federal në atë shtetëror.

Mënyra si funksionon kjo shtrëngesa e tretë, ndryshoi në mënyrë dramatike në vitin 2000. Më parë, kolateralizimi i huave me transfertat e të ardhurave menaxhohej nga Ministria e Financave, e cila rishikonte dhe regjistronte huat që mund të hiqnin të drejtën e aplikimit apo që mund të kërkonin zvogëlim të shumës⁵. Ndërkohë që rishikimet e Ministrisë së Financave ishin më tepër formale, ato dhe shtrëngesa të tjera mbi huat parandaluan ekstremet në huamarrjen e shtuar. Kontrollat relativisht informate federale mbi huamarrjen e brendshme më parë mbështeteshin përmes një mbizotërimi tradicionalisht të fortë të ekzekutivit federal mbi shtetet përmes mekanizmave partiakë. Kur epërsia politike e një partie të vetme ra në vitet 1990 dhe opsionet financuese nga sektori privat u rritën, qeveria federale kërkoi metoda të reja kontrolli.

Duke nisur nga viti 1997, Sekretaria Federale e Financave e përfundoi detyrimin ligjor për të vepruar si garantuese e borxhit shtetëror dhe në vitin 2000 iu dha fund praktikës së pranimit vullnetar të mandateve nga shtetet për ta luajtur këtë rol. Tani shtetet dhe bankat mund të bëjnë marrëveshjet e tyre të besuara për ta kryer këtë funksion. Megjithëse ky sistem i ri kujdestarie ende nuk ishte plotësisht funksional nga fundi i vitit 2000, përsëri ishte i dukshëm kujdesi i madh i bankave në vlerësimin e rrezikut të huamarrësve nënkombëtarë. Ky kujdes u forcua edhe nga kuadri i ri rregullues për bankat, nën të cilin kërkesat e për hua nga shtetet dhe bashkitë vareshin nga renditja e besueshmërisë së huamarrësve sipas agjencive ndërkombëtare të renditjes. Meqë këto renditje botohen, shtetet bëjnë përpjekje fiskale për ta përmirësuar renditjen e tyre. Kështu, qëndrimi federal ndaj borxheve të shteteve ka ndryshuar me shpejtësi gjatë këtyre pak viteve të fundit (Giugale dhe Webb, 2000).

Sistemi i ri ende po merr formë dhe efektet e tij të plota mbeten për t'u parë. Një krizë nënkombëtare borxhesh, e nxitur nga fushata zgjedhore e vitit 2000, u paralajmërua. Për më tepër, ka pasur edhe zhvillime pozitive për të ardhmen. Në vitin 2001, gati 30 shtete dhe mbi dhjetë bashki kishin marrë të paktën një renditje nga një prej tri agjencive më të mëdha të kreditimit. Edhe mes tyre (me shtetet më të këqija që vinin pas) renditja varioje nga BBB në AA-, çka tregonte se po ndodhte njëfarë diferencimi. Nga mesi i vitit 2001 kishte më pak huamarrje për shkak të rregullave të reja, pasi marrëveshjet e sektorit privat për të kolateralizuar borxhet me anë të transferave, ende nuk ishin finalizuar.

Përmbledhje e rasteve

Dy rastet e para, Argjentina dhe Brazili, ilustrjnë sfidat e stabilizimit të

ekonomive me inflacion të lartë në një kohë kur financat janë decentralizuar dhe demokracia është vendosur. Në Argjentinë, në vitet 1990, ekzekutivi federal ishte në gjendje të përdorte dinamikat politike të sistemit federal dhe frikën nga hiperinflacioni (si dhe gëzimin që i dha fund atij, së bashku me reagimin ekonomik dhe fiskal) për të ushtruar trysni mbi provincat e për t'i sjellë politikat e tyre fiskale në një gjendje të përputhshme me programin stabilizues kombëtar, si dhe të mbyllte apo të hiqte detyrimet fiskale si bankat provinciale apo fondet e pensionit. Që nga viti 1999, recesioni i zgjatur e ka detyruar qeverinë federale të rishikojë disa nga institucionet për shtrëngesa të forta buxhetore nëpër provinca, me qëllim që ato të përftojnë ristrukturimin e borxhit në shkëmbim të rregullave më të rrepta të politikave të tyre fiskale. Në Brazil, stabilizimi nisi më vonë dhe shumë shtete ende nuk i kanë kryer rregullimet e nevojshme fiskale për të mbështetur programin. Ndërkohë që në Argjentinë në fillim të viteve 1990 (vitet e para pas stabilizimit) kishte shumë shtete që nuk iu përshtatën rregullimeve fiskale, gjendja në Brazil duket më e rëndë, pasi asnjë nga shtetet e mëdha nuk ka kryer rregullime qysh herët dhe qeveria federale vazhdon të japë ndihma – riprogramime borxhesh – të cilat nxisin nisma të gabuara. Borxhet shtetërore dhe kriza e kursit të këmbimit e viteve 1998-99 mund të shihen si një pikë kthese për Brazilin, ngjashëm me tronditjen e tekilës në Argjentinë. Gjithçka do të varet nga ajo se si do të reagojnë shtetet dhe qeveria federale. Kështu, politikat e dy federatave të mëdha në jug duket se konvergojnë. Që të dyja vendet kanë miratuar Ligjin e Përgjegjshmërisë Fiskale në nivel kombëtar dhe kanë detyruar shumicën e shteteve ta nënshkruajnë atë.

Në dy rastet e tjera, për Kolumbinë dhe Meksikën, sfida ishte ajo e mbajtjes së stabilitetit fiskal dhe inflacionit të moderuar, ndërkohë që, në thelb, më tepër burime janë transferuar drejt qeverive nënkombëtare. Megjithëse këto vende nuk kanë njohur tranzicione të gjera politike qeverisëse nga qeveri ushtarake në demokraci të zgjedhura, si në Brazil dhe Argjentinë, ato e rritën demokracinë në nivelet nënkombëtare dhe e zgjeruan vargun e partive që merrnin pjesë efektivisht në veprimtaritë në nivel kombëtar. Duke u nisur nga sisteme të forta centriste, decentralizimi fiskal përparoi përmes kombinimit të dy proceseve. Së pari, elitat tradicionale (në Meksikë PRI-ja dhe në Kolumbi dy partitë tradicionale, sidomos Liberalët), kërkonin ta rrisnin legjitimitetin mbi ata që nuk bënin pjesë në partitë tradicionale dhe që ndonjëherë merrnin pjesë edhe në lëvizje kryengritëse, si në Kolumbi. Decentralizimi ishte një lloj mënyre për t'i paqësuar këto grupe, një mënyrë ndoshta më e butë për marrëdhëniet tradicionale të pushtetit krahasuar me rastin nëse do të ishin bërë koncesione në nivel kombëtar. Së dyti, kur partitë jotradicionale fituan terren në periferi të sistemit politik – guvernatorë, kryetarë bashkish,

anëtarë të kongresit dhe (në Kolumbi) të asamblesë kushtetuese – ata votuan dhe lobuan për decentralizimin e shpenzimeve drejt niveleve më të ulëta të qeverisjes ku kishin edhe më tepër pushtet. Në Meksikë, epërsia politike e PRI-së mori fund, të paktën përkohësisht, dhe transfertat drejt entiteteve nënkombëtare vazhduan të rriteshin. Në vitet 1980, procedurat e kontrollit të qeverisë qendrore e shtrënguan huamarrjen nënkombëtare dhe kjo ndihmoi rregullisht në gjendjet kur borxhet ishin bërë barrë e madhe. Rritja e autonomisë politike në vitet 1990 i nxori si të papërshtatshme këto procedura. Në fund të viteve 1990, qeveritë qendrore po përpiqeshin të zhvillonin procedura të reja për të kapërcyer pritshmëritë për ndihma të ardhshme të cilat vinin nga përvojat e kaluara. Edhe këtu Meksika hartoi një sistem të ri premtes, përfundimet e të cilit ende nuk janë parë.

Në të katërta shtetet, sukcesi i qeverisë qendrore në mbajtjen e shtrëngesave të forta buxhetore dhe kufizimin e huamarrjes së shtuar ka qenë e lidhur me suksesin ose dështimin e shteteve më të mëdha – Buenos Aires, Sao Paulo, Rio de Zhaneiro, Bogota, Medelin dhe shteti i Meksikos. Ngritja e një kulture kombëtare të kujdesit fiskal kërkon një masë kritike shtetesh që sillen mirë, e cila duhet t'i përfshijë patjetër shtetet më të mëdha. Ndërkohë që nuk ka ndonjë formulë të thjeshtë që t'i bëjë këto shtete të kufizohen në huamarrje, qendrës i nevojitet një program i fortë si dhe përdorimi i kombinimit të politikës me nismat fiskale për të siguruar bashkëpunimin⁶.

Të katërta rastet mbështesin hipotezën se problemet e menaxhimit makro-fiskal rriten kur rritet decentralizimi, por ato tregojnë edhe se reformat institucionale mund të ndihmojnë ta vësh nën kontroll këtë problem. Që të katërta vendet, në vitet 2000-2001 nisën të lëviznin drejt sistemeve që përdorin njëherësh edhe kontrollat *ex ante* mbi deficitet dhe huamarrjen në përpjekje për të parandaluar deficitet e shtuara, edhe imponojnë rrjedhojat *ex post* për të arritur te nismat e përshtatshme.

RREGULLIMET INSTITUCIONALE: ÇFARË FUNKSIONON DHE ÇFARË JO?

Cilat rregullime institucionale e ulin mundësinë e borxhit të shtuar nga qeveritë kombëtare apo nënkombëtare si rezultat i decentralizimit? Tabela 10.2 rendit katër vende dhe 12 kushte politike dhe ekonomike që mund të ndikojnë në përmbajtjen e deficiteve në një sistem të decentralizuar fiskal.

Rregullat dhe institucionet për rritjen e të ardhurave dhe për shpenzimet janë më të rëndësishme në mënyrë të drejtpërdrejtë për përcaktimin e efikasitetit dhe barazisë në vendimet fiskale. Për menaxhimin e përgjithshëm makroekonomik, janë të rëndësishme në mënyrë të tërthortë, sepse lehtësojnë ose pengojnë vendimet dhe rregullimet që dalin nga procesi i huamarrjes dhe nga procesi politik.

Borxhi nënkombëtar shkaktohet nga vendimi i përbashkët i qeverive

Tabela 10.2 Përmbledhje e kushteve për rrezikun e ulur të deficitit të shuar

Ndryshorja	Argjentina, që nga 1991-shi	Brazili, që nga 1994-a	Kolumbia, që nga 1991-shi	Meksika, që nga 1994-a
Shtërresat e forta buxhetore për transferat dhe përgjegjësië e shlyerjes				
1. Transferat specifikohen plotësisht nga formula ligjore, jo <i>ad hoc</i>	Po, gati plotësisht sipas formulës dhe transferat <i>ad hoc</i> janë kufizuar në tërësi	Jo, gramet nga buxheti dhe pjesa e taksave caktohen me formulë, por ndonjëherë ndodh lehtësim për borxhet e mëdha	Jo; formulat ekzistojnë, por me përjashtime të rëndësishme	Jo, deri në vitin 1998; Po, që nga viti 1999
2. Qeveria qendrore delegon efektivisht funksionet drejt qeverive nënkombëtare, gjë që shkon paralel me delegimin e burimeve të të ardhurave	Po	Jo	Po për qarqet; jo për bashkitë	Po për shtetet; jo për bashkitë
Shtërresat në huamarrje				
3. Qeveria qendrore kontrollon huamarrjen nënkombëtare <i>ex ante</i>	Jo, qeveria qendrore ka njëfarë autoriteti, por kryesisht kërkon raportime	Po, në parim; rregulla shumë të sofistikuarra për edhe shtrigje të konsiderueshme	Po	Po, deri në 1999; rregullim financiar i rregull që nga viti 2000
4. Qeveria qendrore angazhohet në mënyrë të besueshme të mos japë ndihma, duke bllokuar ndihmat e drejtpërdrejta dhe duke detyruar qeveritë nënkombëtare të shlyejnë borxhet e tyre	Po, deri në vitin 1999; ndihma me kushte të forta që nga viti 2000	Jo, deri në vitin 2000; i avam i shlyerjes së borxheve lejonte kapitalizim të interesave	Jo	Jo para vitit 1999; Po në teori që nga viti 2000, por e paprovuar
5. Rregullatorët i detyrojnë kreditorët të pranojnë humbjet e shkaktuara nga dështimi për të shlyer borxhet	Po, por rralle sepse shlyerja e borxhit merret nga transferat	Jo	Po	Jo para vitit 1999; Po në teori që nga viti 2000, por e paprovuar

<i>Autonomia nënkombëtare për rregullimet fiskale</i>	
6. Qeveritë nënkombëtare e sigurojnë vetë shumicën e të ardhurave	Po për shumicën; Po për pakicën
7. Qeveritë nënkombëtare kanë autoritet të shkurtrojnë kostot e tyre	Po
<i>Marrëdhëniet politike ndërqeveritare</i>	
8. Presidentët janë të fortë me kushtetutë në nivel kombëtar	Po, shumë të fortë përmes pushteteve të dekretuara
9. Guvernetorit kanë pak autonomi kushtetuese	Pjesërisht; nderhyrja federale është e zakonshme, të paktën deri më 1994, por lejohet rizgjedhja
10. Rregullat zgjedhore e orientojnë kongresin drejt interesave kombëtare, jolokale	Po
11. Disiplina partiake është e fortë	Po, lista të mbyllura

Po për shtetet e mëdha;
Jo për shtetet e vogla

Jo, ligjërisht është e vështirë të shkurtrohen kostot e punës

Po

Po, shumë të fortë përmes pushteteve të dekretuara

Pjesërisht; nderhyrja federale është e zakonshme, të paktën deri më 1994, por lejohet rizgjedhja

Po

Po, lista të mbyllura

Jo

Jo për qarqet; Po për bashkitë

Po

Po, por që nga viti 1998, opozita ka veto në Kongresin mbi Buxhetin

Po, por ndikimi i guvernetoreve vjen në rritje

Po

Jo, zgjedhjet e përgjithshme kombëtare për senatin mund ta ndryshojnë këtë

Jo

Jo, lista të hapura

nënkombëtare dhe kreditorëve të tyre (përfshi ofruesit që lejojnë pagesa të vonuara) dhe këto vendime merren jo vetëm nën dritën e rregullave që drejtojnë lëshimin e borxhit, por edhe të pritjeve në kohën e perspektivës së shlyerjes dhe ndihmesave. Vendimet në çastin e dhënies hua – mëkati fillestar – bëhet *fait accompli* që kushtëzojnë të gjitha vendimet e mëpasme. Kështu, kontrolli i huamarrjes nga qeveritë nënkombëtare ka dy përmasa kryesore: llojin dhe kohën e tyre – kontrollet *ex ante* dhe nxitjes *ex post* – dhe faktin nëse këto veprime mbi huamarrësit apo mbi kreditorët. Së bashku, ato formojnë një matricë me katër kuti, si në tabelën 10.3.

Një përgjigje ndaj problemeve të huamarrjeve nënkombëtare, aktuale apo të parashikuara, është ajo e të pasurit kontrolle *ex ante* apo edhe ndalesa (Ter-Minassian dhe Craig, 1997). Nëse këto zbatohen mirë, mund të ndihmojnë në eliminimin e problemeve me borxhet ose t'i bëjnë ato më të administrueshme. Ndonjëherë kontrollet janë të natyrës së vetimponuar, për shembull, nga shteti përmes kushtetutës. Por ndonjëherë vihen re shmangie, megjithëse votuesit pastaj mund t'i ndëshkojnë zyrtarët e zgjedhur. Kontrollat nga qendra (kombëtare mbi shtetet apo shtetërore mbi bashkitë) ndonjëherë janë më të forta, por janë të vështira për t'u imponuar nëse ka decentralizim të madh politik. Po ashtu, marrja e informacionit të përshtatshëm është e vështirë; nëse huamarrësi dhe huadhënësi duan të bëjnë një marrëveshje, mund të gjejnë arsye për t'i mbajtur informacionet larg syve të rregullatorit. Çka është më e rëndësishmja, nëse miratimi nga qendra mban, apo besohet se mban, ndonjë lloj garancie të qeverisë qendrore ndaj borxhit, kjo e rrit mundësinë që qeveria nënkombëtare dhe kreditori të bien dakord për hua edhe kur e dinë që kjo është e rrezikshme. Kjo ndodh sepse të dy presin që, nëse shkon keq diçka, atëherë do të paguajë dikush tjetër – qeveria federale. Që të katërta vendet e përshkuara më sipër ofrojnë shembuj të këtij problemi, megjithëse në Brazil dukuria ka qenë e përhapur më gjerësisht. Ky vend ka edhe kontrollet më të stërholluara *ex ante*, të cilat janë vënë në zbatim pas frytjes së madhe të borxheve, kontrolle të cilat, falë mungesës së rregullave të përshtatshme më parë, ndihmuan në forcimin e kujdesit moral ndaj ndihmave të pritshme federale, të paktën deri në vitin 1998. Nga ana tjetër, Meksika duket se ka pak probleme me këto detyrime dhe po hyn në një fazë të re me një kombinim rrjedhojash më të forta *ex post* për huamarrësit dhe paralajmërime *ex ante* për huadhënësit në shtetet me rrezik. Arsyet e rezultateve të ndryshme me të njëjtin instrument duket se qëndrojnë në dallimet në institucionet politike, të cilat diskutohen më poshtë.

Zakonisht, kontrollet *ex ante* ushtrohen mbi huamarrësit, por mund t'u imponohen edhe kreditorëve, siç ndodhi me moratoriumin për huadhënien ndaj shteteve në Brazil nga banka qendrore ose me rregullat e Mbikëqyrjes së Bankave në Kolumbi. Në Meksikë, skema e re e vlerësimit të rrezikut

mbi kapitalet vepron si kontroll *ex ante* mbi stimujt e huadhënësve kurse dispozitat kushtetuese kundër huamarrjes (dhe huadhënies) me jashtë nga shtetet dhe bashkitë është një kontroll *ex ante* në të dyja kahet.

Rreshti i dytë i Tabelës 10.3 paraqet qasjet plotësuese që sigurojnë se rrjedhojat e huamarrjes i japin huamarrësit ose huadhënësit, ose të dyve bashkë, stimujt për të disiplinuar veten. Sigurisht, stimujt më të këqij linden kur qeveria qendrore (ajo kombëtare për shtetet apo joshtetërore për bashkitë) jep ndihma kur qeveritë nënkombëtare i tejkalojnë shpenzimet dhe kreditorët i financojnë. Ndihamat mund të marrin forma të ndryshme – transferta të posaçme, marrje përsipër e kostove të funksionimit, marrje përsipër e borxhit ose pjesëve të borxhit apo edhe subvencionet për shlyerjen e borxhit. Të gjitha këto e ulin ose e eliminojnë koston e vendimmarrësve fillestarë, duke u lejuar të bëjnë gabime me paratë e njerëzve të tjerë. Thelbi i përmirësimit të nismave është sigurimi i asaj që, kush bën gabimin të paguajë pjesën kryesore të koston. Kjo mund ta vendosë peshën më të madhe mbi huamarrësin, duke e detyruar ta shlyejë borxhin, për shembull, përmes uljes së pjesës që ka në taksat e mbledhura nga qendra, siç veprohet në Argjentinë. Por mund të veprojë edhe duke i bërë kreditorët të pranojnë humbjet për çdo borxh të nivelit nënkombëtar që nuk shlyhet, si në Kolumbi dhe Argjentinë. Më i mirë do të ishte një kombinim i kontrolleve – shtrëngesat *ex ante* për t'i bërë problemet e borxheve nënkombëtare që të mos rrezikojnë gjithë sistemin financiar dhe rrjedhojat *ex post* për huamarrësit dhe huadhënësit që t'i nxisin të jenë më të kujdesshëm.

Tabela 10.3 Kanali i kontrollit për huamarrjen nënkombëtare

	Për huamarrësit	Për huadhënësit
Kontrollet <i>ex ante</i>	– rregullim i qeverisë qendrore për huamarrjen e qeverive nënkombëtare, mbështetur në kriteret e aftësisë fiskale – ndalim i huamarrjes ndërkombe	– racionim i kreditimit për shtetet Ndalim i huamarrjes ndërkombe – kërkesa të rritura për kapitalin nga qeveritë nënkombëtare me rrezik që kërkojnë hua
Nxitjet: rrjedhojat <i>ex post</i>	– jo ndihma – qeveria qendrore nuk merr përsipër borxhin e qeverive nënkombëtare – shlyerja e borxhit jo përmes transfertave	– mbikëqyrje e fortë e bankave – rregullimet kërkojnë njohjen e humbjeve nga borxhi i qeverive nënkombëtare

Për rregullimet afatshkurtra të nevojave makro-fiskale, autoriteti i qeverive nënkombëtare për të ulur kostot, sidomos numrin dhe pagesat e punonjësvë, duket po aq kritik. Kjo ndihmoi në Argjentinë duke u dhënë provincave liri veprimi për t'u rregulluar. Mungesa e elasticitetit në shpenzime për qeveritë nënkombëtare ka qenë problem në Brazil, Kolumbi dhe Meksikë. Në këto dy të fundit, ka çuar në transferta të shpeshta të posaçme, aq sa transfertat nga niveli kombëtar përbënin gati të gjitha burimet për shtetet (ose qarqet) për pagesën e rrogave në arsim dhe shëndetësi. Shtetet braziliane kanë njëfarë maturie në shpenzime, sepse transfertat nuk janë të lidhura drejtpërdrejt me pagesën e rrogave, ndërkohë që deri kohët e fundit kushtetuta i ndalonte shkurtime apo uljet e pagave nominale dhe pensione. Këto dispozita pengonin rregullimet e shteteve që përballëshin me krizën e borxheve dhe ndikonin në rritjen e pritshmërisë që qeveria federale e kishte si përgjegjësi për ta zgjidhur problemin.

Institucionet e politikave fiskale që u shqyrjuan më sipër, nuk qëndrojnë të izoluar, por mbështeten dhe angazhohen së bashku me sistemin politik pavarësisht se, pasi krijohen, këto institucione mund t'u vendosin kufij edhe vendimeve politike. Pushteti i presidentit, krahasuar me atë të guvernatorëve, është i rëndësishëm për ruajtjen e shtrëngesave fiskale në Argjentinë, Meksikë dhe Kolumbi, së bashku me disiplinën partiake në Argjentinë dhe Meksikë. Ndërsa në Brazil, pushteti i guvernatorëve në shtetin e tyre dhe në kongres, krahas mungesës së disiplinës partiake, priren ta bëjnë shtetin të marrë hua më me lehtësi.

Lidhja e institucioneve politike me rregullat fiskale mund të ndahet në tri lloje. Në llojin bazë, ekzekutivin kombëtare (me vete ose me mbështetjen e prokurorit të përgjithshëm dhe të gjykatave) ka mjaftueshëm pushtet për të imponuar frymën dhe ligjet e miratuara nga legjislativi, duke përfaqësuar interesa të ndryshme nënkombëtare. Kolumbia, Argjentina dhe Meksika që nga mesi i viteve 1990 ndodhen në këtë lloj gjendjeje. Në llojin e dytë, ekzekutivi kombëtar ka pushtet të imponojë disiplinën fiskale që shkon përtej ligjeve rregullatore, ose përmes disiplinës partiake (siç ndodhte tradicionalisht në Meksikë dhe në Argjentinë në vitet 1990) ose përmes ndërhyrjeve urgjente si në Argjentinë dhe Brazil gjatë periudhave të pushtetit ushtarak, apo në Kolumbi në periudhën para kushtetutës së 1991-shit. Në llojin e tretë, shtetet marrin pushtet të ngjashëm me atë të ekzekutivit kombëtar, aq sa mund të bllokojnë ekzekutivin kombëtar në zbatimin e rregullave të miratuara në legjislaturën kombëtare. Brazili është ndodhur shpesh në këtë gjendje që nga rivendosja e demokracisë.

Ky dallim në institucionet politike e shpjegon mirë se përse në raste të ndryshme, i njëjti instrument, për shembull, kontrollet *ex ante* mbi huamarrjen e shteteve, ka funksionuar me efikasitet në Meksikë (të paktën deri kohët e fundit), relativisht mirë në Kolumbi dhe në mënyrë aspak pozitive në Brazil.

PËRMBLEDHJE

Provat ekonometrike sugjerojnë që decentralizimi i shpejtë zakonisht çon në shpenzime përgjithësisht të larta publike dhe në probleme në menaxhimin makroekonomik: rritja e shpenzimeve nënkombëtare dhe deficitet shoqërohen me rritjen e shpenzimeve të qeverisë kombëtare dhe me deficite.

Rastet e katër vendeve që shqyrtuam, tregojnë se nuk është e nevojshme të përbushen që të dymbëdhjeta kushtet e propozuara për të arritur shtrëngesa efikase për buxhetin e qeverive nënkombëtare dhe, si rrjedhim, menaxhim të qëndrueshëm makroekonomik në një kontekst të decentralizuar. Megjithatë, tregojnë edhe se, nëse mungojnë disa kushte institucionale, të tjerat duhet të jenë më të forta.

Në fushën e të ardhurave, fakti nëse shtetet e mbledhin vetë shumicën e të ardhurave të tyre duket më pak i rëndësishëm se kur shteteve nuk u lihet dorë e lirë për të vepruar me transfertat (përfshi ndihmën për borxhet) drejt tyre. Formulatat e qarta për të caktuar nivelin e përgjithshëm të transfertave për secilin shtet, përbëjnë hapin e parë për menaxhim të kujdesshëm fiskal në kushtet e decentralizimit. Pa këtë, shtetet do të kenë pak arsye për t'i marrë seriozisht edhe gjërat e tjera.

Në fushën e shpenzimeve, qartësia në caktimin e shpenzimeve, edhe pse e rëndësishme, nuk ka aq rëndësi sa pasja e autoritetit për të shkurtuar apo për të kontrolluar kostot (sidomos ato të lidhura me personelin) në fushat ku kanë përgjegjësi qeveritë nënkombëtare.

Në fushën e kontrollit të huamarrjeve, pika kyçe është ajo e shtrëngesave të forta efikase në buxhet mbi qeveritë nënkombëtare dhe kjo mund të bëhet – por edhe të zhbëhet – në disa mënyra. Shtrëngesat *ex ante* kishin ndikime të favorshme në Kolumbi, kur shoqëroheshin me disa mënyra për t'i bërë kreditorët të mbanin një pjesë të kostos nëse shtetet mbingarkoheshin me borxhe, si dhe për t'i detyruar shtetet që të paguanin. Në Brazil, para vitit 1999, shtrëngesat *ex ante* çuan në më tepër izolim dhe kështu që duhet të kenë pasur ndikim të dëmshëm në rritjen e përshtypjes se qeveria federale garantonte borxhet e shteteve. Kështu që shtrëngesat u forcuan vetëm pasi shtetet u mbingarkuan me borxhe. Që nga viti 1999, qeveria qendrore ka forcuar detyrimet për të paguar duke ndërprerë transfertat e duke vendosur kështu kontrollin *ex ante*. Në Argjentinë, mekanizmat që sigurojnë *ex post* se provincat i paguajnë plotësisht borxhet dukej se funksiononte mirë në fund të viteve 1990 (pas një prove të dhimbshme të sistemit gjatë krizës së tekilës), por mungesa e kontrolleve serioze *ex ante* mbi huamarrjen bën që provincat të marrin më tepër borxhe nga sa duhet. Kështu, ligji i ri fiskal dhe marrëveshjet e lidhura me të po fusin rregulla të reja për ta kontrolluar *ex ante* huamarrjen. Në Kolumbi, dhe sidomos në Argjentinë (pas vitit

1991), shtrëngesat për borxhe ndaj shteteve u përforcuan nga autonomia e bankave qendrore, gjë që ndihmoi në mbajtjen e shtrëngesave relativisht të rrepta buxhetore mbi qeveritë e të gjitha niveleve. Në Meksikë, sistemi i ri gërsheton shtrëngesat *ex ante* për huadhënësit dhe rrjedhojat *ex post* për shtetet që marrin hua. Kështu, që të katërta shtetet duket se po konvergjojnë në forma të ndryshme në të njëjtën strategji – te kombinimi i kontrolleve *ex ante* me përforcimin e rrjedhojave *ex post*.

Faktorët politikë mund të shihen më tepër nga pikëpamja e politikëbërësve, por janë po aq të rëndësishëm. Kur kushtet politike përmbushen mjaft mirë, si në Meksikë para vitit 1997, apo në Kolumbi para 1990-ës, centralizimi politik që rrjedh prej kësaj, i shton shqetësimet e institucioneve të tjera fiskale. Por, kur sistemi politik delegon përherë e më tepër autonomi, rregullat fiskale bëhen më të rëndësishme për të krijuar nxitjet e nevojshme për menaxhimin e decentralizuar demokratik fiskal.

SHËNIME

1. Decentralizimi mund të çojë në zgjerimin e rritjes së mirëqenies së të gjithë sektorit publik nëse njerëzit duan ta taksojnë veten më tepër për të përftuar shërbimet që dëshirojnë më tepër dhe për t'i marrë ato në mënyrë sa më të përgjegjshme.
2. Llogaritjet për Argjentinën dhe Brazilin janë nxjerrë nga Dillinger dhe Webb (1999a) ndërsa ato për Kolumbinë nga Dillinger dhe Webb (1999b).
3. Ngaqë marrëveshjet u kërkonin qeverive federale dhe të shteteve të ndanin bashkë taksat më efikase, këto marrëveshje krijuan një nxitje sistemike për të rritur taksat joefikase, siç ndodhi në Argjentinë në vitet 1980.
4. Arsyetohet kështu sepse negociatat për rrogat me qeverinë qendrore caktonin rrogat edhe për mësuesit e emëruar në mënyrë lokale, por entitetet territoriale ndonjëherë emëronin mësues shtesë, duke e ditur se qendra do të paguante për rritjen e rrogës së tyre.
5. Deri në vitin 1997, qeveria federale në thelb kishte detyrimin t'i jepte këto garanci nëse huadhënia ndodhte brenda kufijsh të caktuar. Në vitin 1997, qeveria federale u përpoq të çlirohej nga ky funksion duke i bërë shtetet përgjegjëse për veten e tyre. Por bankat tregtare dhe shtetet ushtruan trysni mbi qeverinë federale përmes një marrëveshjeje të përkohshme ku shtetet mund t'ia delegonin ligjërisht këtë funksion qeverisë federale.
6. Taksat e forta lokale nuk janë kusht i mjaftueshëm, siç e tregon rasti i Sao Paolos, megjithëse kjo gjë ndihmoi në Bogota.

REFERENCA

- Ahmad, Etisham and Katherine Baer, (1997), "Colombia", in T. Ter-Minassian (ed.) *Fiscal Federalism: Theory and Practice*, Washington DC: IMF.
- Bird, Richard M and Ariel Fiszbein, (1996), "Fiscal decentralization in Colombia: the central role of the central government", in Richard M. Bird and Francoise UK: Cambridge University Press.
- Clavijo, Sergio (1998), "Termitas en la estructura del gasto public y la sostenibilidad fiscal en Colombia: 1990 – 2002", Documento CEDE 98-12, Bogota: Centro de Estudios sobre Desarrollo Economico, Universidad de los Andes.
- Dillinger, William, (1997), "The Brazilian debt crisis", Washington DC: World bank processed.
- Dillinger, William and Steven B. Webb (1999a), "Decentralization and fiscal management in Colombia", Policy Research Working Paper No2122, Washington, DC: World Bank.
- Echavarría, J.J., C.Rentería and R.Steiner (2000), "Decentralization and bailouts in Colombia", Fedesarrollo Working Paper Series.
- Fedesarrollo (1999), "Análisis coyuntural: cómo va la descentralización en el país?", *Coyuntura Social*, **20**, 59-77.
- Fornasari, Francesca, Steven B. Webb and Heng-fu Zou (2000), "The macroeconomic impact of decentralized spending and deficits: international evidence", *Annals of Economics and Finance*, **1**(2), 403-34.
- Giugale, Marcelo and Steven B. Webb (eds), (2000), "Achievement and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico", Washington DC: World Bank.
- Haggard, Stephan (2000), "The politics of decentralization in Latin America", in S.J. Burki, G.Perry (et al.), (eds), *Decentralization and Accountability of the Public Sector*, Proceeding of the Annual World Bank Conference on Development in Latin America 1999, Washington DC: World Bank.
- McKinnon, Ronald (1997), "Market preserving federalism in the American monetary union", in M. Blejer and T. Ter – Minassian (eds.), *Macroeconomic Dimensions of Public Finance: Essays in Honor of Vito Tanz*, London: Routledge.
- Musgrave, Richard and Margaret Musgrave (1984), *Public Finance in Theory and Practice*, New York: McGraw Hill.
- Perry, Guillermo and Marcela Huertas (1997), "La historia de una crisis anunciada: Regulando el endeudamiento de las municipalidades y los departamentos en Colombia", in G.Aghon and Herbert Edling (eds),

- Decentralizacion fiscal en America Latina: Nuevos desafios y agenda de trabajo*, Santiago, Chile: CEPAL/GTZ.
- Perry Guillermo and Jorge A. Rodriguez (199), “ Las finanzas intergubernamentales en la constitucion de 1991’ *Coyuntura Economica*, **21**(4), 65-83.
- Qian, Yingyi and Barry R. Weingast (1997), Federalism as a commitment to preserving market incentives”, *Journal of Economic Perspectives*, **11**, 83-92.
- Riker, William H (1964), *Federalism: Origin, Operation, and Significance*, Boston: Little, Brown.
- Rojas, Fernando (2000), “ The political context of decentralization in Latin America”, in S.J. Burki, G. Perry (et al), (eds), *Decentralization and Accountability of the Public Sector*, proceedings of the Annual World Bank Conference on Development in Latin America 1999, Washington DC: World Bank.
- Stepan, Alfred (1997), Toward a comparative theory of federalism” , All Souls college, Oxford University, processed.
- Ter – Minassian, Teresa and Jon Craig (1997) , “ Control of sub national government borrowing”, in Teresa Ter – Minassian (ed), *Fiscal Federalism in Theory and Practice: A Collection of Essays*, Washington DC: International Monetary Fund.
- Tiebout, Charles (1956), “A pure theory of local expenditures”, *Journal of Political Economy*, **64**:416-24.
- Weingast, Barry A. (1995), “ The economic role of political institutions: market – preserving federalism and economic development. *Journal of law, economics and organization*, **11**(1), 1-31.
- Wildasin, David E. (1997), “ Fiscal aspects of evolving federations: issues for policy and research”, Policy Research Paper no.1884, Washington DC: Policy Research Department, World Bank.
- Willis, Eliza, Christopher Garman and Stephan Haggard (1997), “ The politics of decentralization in Latin America, “ La Jolla, CA: Department of Political Science, University of California, San Diego, processed.
- World Bank (1998), Argentina: *The Fiscal Dimension of the Convertibility Plan, a Background Report*, Washington DC.

11. Si duhet taksuar duhani në vendet që po hyjnë në BE?

Sjibren Cnossen*

HYRJE

Dhjetë vende të Evropës Lindore dhe Qendrore, së bashku me Qipron dhe Maltën, kanë aplikuar për anëtarësim në Bashkimin Evropian (BE). Deri këto kohët e fundit, shumë nga këto vende mund të konsideroheshin si vende në zhvillim ose vende në tranzicion drejt një ekonomie tregu. Një çështje me të cilët duhet të përballen këto vende sapo të hyjnë në BE, është ajo se si do të taksohet duhani. Sipas *acquis communautaire* mbi taksimin e duhanit, për të cilën kanë rënë dakord shtetet anëtarë të BE-së, vendet që po hyjnë në të, mund të zgjedhin mes një regjimi mbizotërues specifik dhe një regjimi mbizotërues akcizash *ad valorem*. Tarifat specifike vendosen në një sasi të fiksuar monetare për një mijë cigare, ndërsa tarifat *ad valorem* në përqindje të caktuar të çmimit të tregtisë me pakicë.

Shtetet anëtare të BE-së kanë ndasi të thella për sa u përket pro-ve dhe kundra-ve mbi regjimin më të përshtatshëm. Në fakt, interesat që përplasen – më së shumti për të ardhurat dhe mbrojtjen – kanë çuar në balanca mjaft divergjente mes tatimit specifik dhe atij *ad valorem*. Shumë nga shtetet anëtare duan të mbajnë një rol të rëndësishëm për akcizën specifike, e cila duket më produktive për sa u përket të ardhurave, mund të jetë më efikase në uljen e nivelit të konsumit të duhanit dhe përputhet më mirë me objektivat e konkurrencës së tregut të brendshëm. Ndërsa shumë nga vendet anëtare në jug kërkojnë ta kthejnë akcizën *ad valorem*, sepse tarifat *ad valorem* mbrojnë kultivimin e duhanit vendas me çmime të ulëta.

Me hyrjen në BE, vendet kandidatë duhet të vendosin se cilin lloj regjimi, atë specifik apo atë *ad valorem*, do të përdorin për t'u përshtatur me direktivat e BE-së mbi harmonizimin e taksave të duhanit. Ky kapitull përpiket të hedhë dritë mbi këtë zgjedhje. Është organizuar si më poshtë:

pjesa e parë hedh një vështrim mbi strukturën bazë të regjimeve të taksave mbi duhanin në BE, duke e ilustruar me gjendjen në Holandë. Në bazë të këtij shembulli, mund të llogariten një varg raportesh të cilat luajnë një rol të rëndësishëm në debatin për taksën mbi duhanin në BE. Në vijim të përmbledhjes së debatit të BE-së mbi harmonizimin e taksave të duhanit, këto raporte përdoren për të rishikuar strukturat e taksave mbi duhanin në 15 shtetet anëtare dhe 12 vendet kandidatë. Pjesët në vazhdim shqyrtojnë pro-të dhe kundra-t e regjimit specifik kundrejt regjimit *ad valorem* duke mbajtur parasysh edhe kostot sociale dhe kontrollin mbi konsumin e duhanit, të ardhurat dhe devijimin e tregtisë. Një pjesë përmblylëse përmbledh argumentet kryesore dhe skicon kursin e parapëlqyer të vepimit për vendet kandidatë¹.

STRUKTURA E TAKSËS MBI DUHANIN

Punimet mbi regjimet e taksave të duhanit në BE mund të ilustrohen duke rishikuar strukturën e regjimit holandez. Përgjatë viteve, Holanda ka përjetuar një nga zhvendosjet më spektakolare mes regjimeve specifike dhe *ad valorem*, sidomos gjatë viteve 1980. Në vitet 1970, pjesa e akcizës specifike në taksën totale të cigareve ishte vetëm 5 për qind, ndërsa duhani i hapur nuk i nënshtrohej ndonjë akcize specifike. Ky nivel u ngjit në 10 për qind në 1980-ën, 25 për qind në 1984-ën dhe së fundi, 50 për qind në 1987-ën, duke përfshirë, veç cigareve, edhe duhanin e hapur. Qeveria holandeze mbështeste një pjesë më të rëndë të tarifës specifike për të shtuar të ardhurat nga taksat e duhanit dhe për të rritur parashikueshmërinë e tyre (Keen, 1998).

Holanda

Struktura aktuale e taksës së cigareve në Holandë tregohet në Tabelën 11.1, e cila specifikon edhe çmimet me pakicë për dy paketa cigaresh, markën A dhe markën B, të cilat shiten përkatësisht për 3 € dhe 2.50 €. Çmimi me pakicë, përfshi taksat, mund të ndahet në çmimin pa taksat (kostoja e fabrikës plus fitimin dhe marzhet tregtare) dhe taksat (akcizat dhe taksën mbi vlerën e shtuar).

Në përputhje me direktivën 95/59 të BE-së për kodifikimin², taksa e cigareve në Holandë përfshin tri elemente.

- Një akcizë specifike, të shprehur si shumë fikse prej 50.01 € për 1000 cigare ose 1.25 € për një paketë me 25 cigare.
- Një akcizë *ad valorem*, të vendosur me përqindje fikse, p.sh., 20.51 për qind e çmimit të pakicës përfshi taksat.

- Taksa e vlerës së shtuar prej 19 për qind ose 15.97 për qind nëse shprehet si përqindje e çmimit me pakicë, përfshi taksat.

Tabela 11.1 Holanda: specifikimi i çmimit me pakicë për cigaret (në €)

	Marka A	Marka B	Diferenca
1. Çmimi me pakicë (p) përfshi taksat	3.50	2.50	1.00
2. Taksat			
a. Akciza specifike (ts)	1.25	1.25	-
b. Akciza <i>ad valorem</i> (ta1p)	0.72	0.51	0.21
c. Taksa mbi vlerën e shtuar (ta2p)	<u>0.56</u>	<u>0.40</u>	<u>0.16</u>
d. Taksa totale (ts+tap)	<u>2.53</u>	<u>2.16</u>	<u>0.37</u>
3. Çmimi me pakicë (p) pa taksat	0.97	0.34	0.63

Sigurisht që akciza *ad valorem* dhe taksa mbi vlerën e shtuar janë plotësisht identike për nga efekti. Ligji i taksës mbi vlerën e shtuar në Holandë ka një klauzolë që thotë se taksa e vlerës së shtuar për produktet e duhanit vendoset si të ishte akcizë për duhanin. Prandaj, vetëm shuma e akcizës *ad valorem* dhe taksës mbi vlerën e shtuar, që quhet thjesht taksa *ad valorem*, është e rëndësishme për këtë analizë.

Raportet e rëndësishme

Nga Tabela 11.1 mund të nxirret një mori raportesh të rëndësishme.

- Barra totale e taksave (T) në kategorinë më popullore të çmimeve, le ta zëmë, markën A, është e barabartë me raportin e shumës së të gjitha taksave, d.m.th., 2.53 euro, mbi çmimin me pakicë, d.m.th. 3.50 € apo 72 për qind – përafërsisht 260 për qind të çmimit tregtar përjashtoj taksat.
- Pjesa (S) e akcizës specifike, d.m.th., 1.25, në taksën totale, d.m.th. 2.53 €, është gati 50 për qind – një përqindje që luan rol të rëndësishëm në debatin e harmonizimit.
- Pjesa (E) e shumës së akcizës specifike dhe akcizës *ad valorem*, d.m.th. 1.97 € në çmimin me pakicë, d.m.th., 3.50 €, është gati 57 për qind – minimumi i kërkuar sipas direktivës kodifikuese.

- Raporti (M) i diferencës në çmimin me pakicë, përfshi taksat, d.m.th., 1.00 € me diferencën në çmimin me pakicë përjashtoj taksat, d.m.th., 0.63 €, është 1.6. Në mënyrë më të përgjithshme, kjo shifër, e quajtur shumëzues, do të thotë se për çdo € rritje në koston e fabrikës, çmimi me pakicë do të rritet me 1.60 €³. Shumëzuesi rritet me shumën e akcizës *ad valorem* dhe taksën e vlerës së shtuar, por nuk varet nga akciza specifike⁴.

Raportet e ndryshme mund të shprehen edhe në mënyrë algjebrike. Nëse çmimi me pakicë shënohet me (p), akciza specifike me (ts), shuma e akcizës *ad valorem* (ta1p) dhe taksa e vlerës së shtuar (ta2p) me (tap), barra totale e taksave me (T), pjesa e akcizës specifike në taksat totale me (S), pjesa e shumës së (ts) dhe (ta1p) në çmimin me pakicë me (E) dhe shumëzuesi me (M), atëherë raportet e ndryshme mund të shprehen si më poshtë:

$$T = (ts + tap) / p;$$

$$S = ts / (ts + tap);$$

$$E = (ts + ta1p) / p; \text{ dhe}$$

$$M = 1/(1-ta) = 1/[1-T(1-S)].$$

Këto raporte luajnë një rol të rëndësishëm në debatin për harmonizimin e akcizave të duhanit në BE, siç tregohet në pjesët më poshtë.

DEBATI PËR TAKSAT E DUHANIT NË BE

Me kalimin e viteve, BE-ja ka miratuar disa kërkesa minimale harmonizimi të quajtura *acquis communautaire*, lidhur me taksimin e duhanit. Në vitin 1972, para hyrjes së Danimarkës, Irlandës dhe Mbretërisë së Bashkuar (të gjitha këto vende me akciza specifike!), u arrit marrëveshja për harmonizimin e akcizës specifike në tri faza. Në fazën e parë, pjesa e akcizës specifike duhet të shtrihet në kufijtë nga 5-75 për qind; në fazën e dytë, nga 5-55 për qind dhe në fazën e tretë, nga 5-35 për qind. Faza e dytë nisi më 1 korrik 1978, ndërsa faza e tretë nuk u vu kurrë në zbatim. Në vend të saj, u përsërit disa herë faza e dytë dhe në vitin 1986 zbatimi i fazës së tretë (e cila fillimisht ishte planifikuar për më 1 janar 1980!) u hoq fare nga direktiva. Aktualisht, është ende në fuqi brezi 5-55 për qind. Me fjalë të tjera, zor se mund të thuhet që është bërë përparim në rregullimin e akcizave specifike.

Kjo ngecje e fillimit të viteve 1980 u shfaq edhe në një mosmarrëveshje mes Komisionit Evropian dhe Komisionit Social dhe Ekonomik (ECOSOC) të Parlamentit Evropian. Komisioni Evropian (1982) donte të

vijonte harmonizimin në bazë të raportit të akcizës specifike mbi taksën totale; në fund fare, raporti duhet të bëhej 20 për qind. Nga ana tjetër, ECOSOC (1981) mbështeste harmonizimin në bazë të akcizës *ad valorem*. Për një barrë të dhënë takse, përfundimi ishte i njëjti në të dyja rastet, sepse shumat e elementeve proporcionale ishte e barabartë me taksën e shumëzuar me një, minus raportin e akcizës specifike ndaj taksës totale.

Por, siç vë në dukje Kay dhe Keen (1982) në një dokument të hershëm, por ende aktual, pozicionet përkatëse paraqisnin pikëpamje më të holla se kaq. Propozimi i Komisionit kërkonte një shumëzues 3 (në përputhje me nivelin *ad valorem* prej 56 për qind), ndërsa ECOSOC kërkonte shumëzuesin 2, që sillte një nivel *ad valorem* prej 40 për qind (ku përfshihej edhe taksa për vlerën e shtuar) dhe një raport të akcizës specifike ndaj taksës totale prej 43 për qind. Me fjalë të tjera, rritja e barrës së taksave mbi cigaret, sipas propozimit të Komisionit, do të sillte rritjen e nivelit *ad valorem*, kurse rritja e taksës totale, sipas propozimit të ECOSOC, do të sillte rritjen e akcizës specifike. Mosmarrëveshja nuk arriti të zgjidhej.

Çështja u shqyrtua përsëri pas botimit në vitin 1985 të Kartës së Bardhë të Komisionit mbi *Përmbylljen e Tregut të Brendshëm*. Në bazë të mesatareve aritmetike të shteteve anëtare, në vitin 1987, Komisioni propozoi të harmonizonte tarifën specifike në 19.5 € për një mijë cigare⁵ dhe tarifën *ad valorem* 52-54 për qind. Përsëri, ECOSOC (1988) e hodhi poshtë propozimin e Komisionit duke arritur në përfundimin se "strukturat dhe nivelet ekzistuese nuk ofrojnë një bazë të qëndrueshme për taksat e duhanit në një treg të vetëm pa kufij". U tha se propozimi cenonte politikatat e konkurrencës, se do të detyronte disa shtete anëtare të ngrinin taksat dhe do të ishte i dëmshëm për shtetet anëtare më të varfra.

Pa i kushtuar vëmendje opinionit të ECOSOC, në vitin 1989 Komisioni (89/55, përfundimtar) propozoi futjen në afat të gjatë të një tarife specifike të indeksuar prej 21.5 € për një mijë cigare dhe një taksë të kombinuar *ad valorem* (akcizë dhe taksë mbi vlerën e shtuar) prej 54 për qind. Të vlefshme prej 1 janarit 1993, këto tarifa duhet të ishin përkatësisht 15 € dhe 45 për qind. Projekt-direktiva e Komisionit u diskutua në Këshillin e Ministrave të Financës dhe Ekonomisë (ECOFIN) në Luksemburg më 24 qershor 1991. Pas largimit të mjegullës, u arrit një marrëveshje mbi pikat e mëposhtme.

- Mbajtja e nivelit të rënë dakord më parë në fashën 5-55 për qind për sa i përket pjesës (S) së akcizës specifike në taksën totale.
- Një barrë totale të akcizës (E), specifike dhe *ad valorem*, prej të paktën 57 për qind të çmimit me pakicë.
- Zbatimi i një niveli standard të taksës mbi vlerën e shtuar, që do të

ishte të paktën 15 për qind, ose 13.04 për qind përfshi taksën mbi vlerën e shtuar.

Shumë shpejt ndodhi që rregulla e re e tarifës *ad valorem* prej 57 për qind detyroi shtetet anëtare me akciza të larta t'i rrisnin përsëri akcizat në një kohë kur rritja e kostos në fabrikë çoi në rritje të çmimit me pakicë, gjendje që çoi në uljen e akcizës së përgjithshme nën minimumin prej 57 për qind⁶. Për t'iu shmangur një gjendjeje të ngjashme me atë ku qeni ndjek bishtin e vet, Komisioni Evropian (1995) i rekomandoi Këshillit dhe Parlamentit të amendonin direktivën e kodifikimit me qëllim që shtetet anëtare ku niveli absolut i akcizës totale të cigareve ishte më i lartë se 60 € për 1000 cigare, të lejoheshin ta anashkalonin rregullën e 59-përqindëshit. Aktualisht, lejohen ulje sipas direktivës 99/81.

Një projekt direktivë e fundit e Këshillit (COM(2001) 133, përfundimtare), lëshuar më 14 mars 2001, i ngushton kërkesat për akcizën minimale në favor të taksimit specifik. Propozohet që rregulla e 57-përqindëshit të mbështetet me kërkesën që akciza totale të mos jetë më pak se 70 €. Ndërsa shtetet anëtare mund të zgjedhin mes rregullit të 57-përqindëshit ose një akcize totale minimale prej 100 €. Propozimi, si dhe zhvillimet e fundit, rishikohen në raportimin e fundit nga Komisioni (2001) para Këshillit dhe Parlamentit Evropian lidhur me taksimin e duhanit.

STRUKTURA E TAKSËS SË DUHANIT NË SHTETET ANËTARE TË BE-së

Është e qartë se *acquis communautaire* lejon regjime akcizash mjaft të ndryshme. Kështu, shumë nga shtetet veriore, si dhe Portugalia, kanë zgjedhur një regjim akcize përgjithësisht specifik. Nga ana tjetër, shtetet anëtare të pjesës jugore kanë mbështetur regjimin *ad valorem*. Ndërsa në Finlandë dhe, së fundi, në Suedi, pjesa e akcizës *ad valorem* ndaj akcizës totale është më e madhe se pjesa e akcizës specifike⁷.

Tabela 11.2 paraqet një vështrim mbi taksat e cigareve në 15 shtetet anëtare të Bashkimit Evropian. Tabela jep informacione interesante mbi ngjashmëritë dhe dallimet mes shteteve anëtare në veri dhe jug.

Në të gjitha shtetet anëtare, barra totale e taksës (T) mbi cigaret përbën gati 75 për qind të çmimit me pakicë ose 300 për qind të çmimit me pakicë përjashtuar taksat. Asnjë produkt tjetër nuk taksohet aq shumë sa duhani.

- Në shtetet anëtare të veriut dhe në Portugali, pjesa (S) e akcizës specifike në taksën totale qëndron në kufijtë e sipërm të fashës së

pranuar prej 5-55 për qind. Ndryshe nga aty, në shtetet anëtare të jugut pjesa e akcizës specifike qëndron shumë më pranë kufirit të poshtëm prej 5 për qind. Gjendja lidhur me akcizën *ad valorem* dhe taksën mbi vlerën e shtuar është pak a shumë e përmbytur: mesatarisht 37.7 për qind e çmimit me pakicë në shtetet anëtare të veriut dhe 65.1 për qind në shtetet anëtare të jugut.

- Në të gjitha shtetet anëtare, përveç Suedisë, pjesa (E) e shumës së akcizave specifike dhe *ad valorem* në çmimin me pakicë është 57 për qind ose më i lartë⁸.
- Akciza totale në Spanjë, Greqi, Portugali, Luksemburg dhe Itali është më pak se 70 €, minimumi i propozuar sipas projekt-direktivës së fundit.
- Barra totale taksash pothuajse të barabarta, por dallime të mëdha në pjesën e shumës së akcizës *ad valorem* dhe taksën e vlerës së shtuar në taksën totale sjellin diferenca të mëdha të shumëzuesve (M). Në shtetet anëtare të veriut, M sillet rreth vlerës 1.6; në shtetet anëtare të jugut, M sillet rreth vlerës 2.9.
- Megjithëse barrët totale relative të taksave janë pranë njëra-tjetrës, dallimet thelbësore shfaqen në sasi të absolute të barrës totale të taksave dhe në çmimet me pakicë. Shtetet anëtare të veriut dhe Portugalia kanë vendosur një taksë mesatare prej 152 € për 1000 cigare (nga të cilat, 79 € nga tarifa specifike) kundrejt 98 € të shteteve anëtare të jugut, Finlanda dhe Suedia (nga të cilat, 11 € nga niveli specifik). Nuk është për t'u habitur që çmimet mesatare me pakicë janë përkatësisht 195 € dhe 134 € për 1000 cigare – një dallim që shkon te 1.53 € për një paketë me 25 cigare.

Siç duket nga këto shifra, BE-ja është e ndarë nga një perde tymi e cila, megjithëse nuk është aq e padepërtueshme sa perdja e hekurt e dikurshme, përsëri i ndan thellë shtetet anëtare. Nga ana veriore, Danimarka, Gjermania, Irlanda, Holanda dhe Mbretëria e bashkuar përpiqen të mbrojnë akcizat e tyre specifike. Austria, Belgjika, Franca, Greqia, Italia, Luksemburgu dhe Spanja janë nguluar në anën jugore pas niveleve *ad valorem*. Finlanda, Portugalia dhe Suedia janë shtetet e vetme anëtare ku regjimi i akcizës për duhanin nuk përputhet me pozitën e tyre gjeografike.

Tabela 11.2 Taksat e cigareve në bashkimin Evropian më 1 janar 2001

Shtetet anëtare ^a	Elemente proporcionale (% të çmimit me pakicë)					Shumat absolute (€/mijë)					Raporte të rëndësishme	
	Akciza specifike (€/mijë) (ts)	Akciza ad valorem (ta1)	TVSH (ta2)	Taksa totale ad valorem (ta=ta1+ta2)	Akciza totale (ts+ta1p)	Taksa totale (ts+tap)	Çmimi me pakicë (p)	Barra e taksave (%) T=ts+tap/p	Pjesa e akcizës totale në çmimin me pakicë (%) S=ts/ts+tap	Pjesa e akcizës totale në çmimin me pakicë (%) E=ts+tap/p	Shumëzuesi M=1/1-ta	
Tarifat specifike												
Mbretëria e Bashkuar	153.98	22.00	14.89	36.89	233	287	361	79	60	65	1.6	
Irlanda	103.71	18.89	16.67	35.56	149	189	239	79	55	62	1.6	
Danimarka	81.40	21.22	20.00	41.22	124	164	201	82	50	62	1.7	
Gjermania	49.54	21.60	13.79	35.39	82	102	148	69	49	55	1.5	
Holanda	50.01	20.51	15.97	36.48	78	100	137	73	50	57	1.6	
Portugalia ^c	35.09	26.00	14.53	40.53	58	70	87	81	50	66	1.7	
Tarifat ad valorem												

Suedia	23.45	39.20	20.00	52.20	105	147	208	70	16	50	2.4
Finlanda	15.14	50.00	18.03	68.03	110	144	189	76	11	58	3.1
Franca	5.79	54.50	17.08	71.58	86	112	148	75	5	58	3.5
Belgika	15.72	45.84	17.36	63.20	80	105	141	74	15	57	2.7
Austria	19.11	42.00	16.67	58.67	73	94	127	74	20	57	2.4
Italia	3.86	54.26	16.67	70.93	60	77	103	75	5	58	3.4
Luksemburgu	10.59	46.84	10.71	57.55	59	70	104	68	15	57	2.4
Greqia	3.48	53.86	15.25	69.11	55	70	96	73	5	57	3.2
Spanja	3.01	54.00	13.79	67.79	51	63	89	71	5	57	3.1

Burimi: Komisioni Evropian, *Tabelat e taksave të akcizës*, janar 2001, Bruksel: Drejtoria e Përgjithshme e Taksave dhe Bashkimit Doganor.

Shënime:

- ^a Mbizotëron regjimi i akcizës specifike nëse akciza specifike si përqindje e çmimit me pakicë është më e lartë se akciza *ad valorem*. Nëse jo, mbizotëron regjimi *ad valorem*. E renditur brenda çdo grupi nga taksa totale e cigareve.
- ^b Vlera e kategorisë më popullore të çmimeve (MPPC) në janar 2001.
- ^c Portugalia mund të zbatojë një nivel të reduktuar deri në 50 për qind më pak se niveli i përgjithshëm minimum i cigareve të konsumuara në rajonet më të largëta Azore dhe Madeira, të prodhuara nga fabrikues të vegjël, prodhimi vjetor i të cilëve nuk i kalon 500 tonë (neni 3.2 i Direktivës 92/79/EEC).

STRUKTURAT E TAKSAVE TË DUHANIT NË VENDET KANDIDATE PËR NË BE

Ngjashëm me Tabelën 11.2, tabela 11.3 tregon taksat e ndryshme të duhanit në vendet candidate. Informacioni në Tabelë mund të përmblihet si më poshtë.

- Taksa totale për cigaret (T) për gjashtë vendet candidate për të cilat kemi informacion është rreth 60 për qind, 15 pikë përqindjeje më e ulët se në BE.
- Në katër vende candidate, pjesa (S) e akcizës specifike në taksën totale e kalon kufirin e 55-përqindëshit të fashës për të cilën është rënë dakord. Në Slloveni dhe Estoni, S-ja është përkatësisht 20 për qind dhe 39 për qind. Për vendet e tjera nuk kemi (ende) informacion.
- Malta është vendi i vetëm ku pjesa (E) e akcizës totale në çmimin me pakicë është 57 për qind. Vende të tjera janë ende larg përmbushjes së këtij kriteri. Asnjë vend nuk i afrohet përmbushjes së kërkesave të propozuara që akciza totale të mos jetë më pak se 70 €.
- Shumëzuesi (M) është mesatarisht 1.4 në vendet që kanë ofruar të dhëna.
- Si në BE, shumat totale të taksave dhe çmimet me pakicë ndryshojnë gjerësisht mes këtyre vendeve.

Me sa duket, vendeve candidate do t'u duhet të bëjnë rregullime thelbësore (në drejtimin lart) për akcizat e duhanit që t'i sjellin ato në linjë me *acquis communautaire* të BE-së. Meqë Bashkimi Evropian nuk mund të nxisë një regjim specifik akcize në dëm të regjimit *ad valorem* apo anasjelltas, diskutimet janë përqendruar më shumë në kriterin e 57-përqindëshit. Janë propozuar programime graduale me faza, sipas të cilave rregullimet do të përmbushen mes vitit 2008 dhe 2010. Ndërkohë, BE-ja ka mundësi të miratojë projekt-direktivën e fundit, që do të thotë se akciza minimale totale do të jetë 70 € për 1000 cigare. Kjo përdoret sot më së shumti si akcizë totale në pjesën më të madhe të vendeve candidate.

Në ngritjen e akcizës për cigaret, vendet candidate janë të lira të zgjedhin mes një regjimi ku mbizotëron varianti specifik apo ku mbizotëron ai *ad valorem*. Zgjedhja mes regjimit të taksave specifike apo *ad valorem* për duhanin në shtetet anëtare të BE-së si dhe në vendet candidate varet nga ajo nëse ka kosto sociale që mund të fshihen mbi duhanpirjen, mbi objektivat shëndetësore të qeverisë, objektivat e të ardhurave dhe mbi politikat konkurruese të BE-së.

KOSTOT SOCIALE, POLITIKAT SHËNDETËSORE DHE SHPËRNDARJA E BARRËS SË TAKSAVE

Lidhur me shqyrtimin e kostove sociale, duhanpirja, njësoj si zakonet e këqija të të ushqyerit dhe mungesa e veprimtarisë fizike, ka efekte të dëmshme mbi shëndetin e njeriut⁹. Megjithatë, parimi i sovranitetit të konsumatorit thotë që një njeri i arsyeshëm që i peshon të gjitha kostot dhe përfitimet e veprimeve të tij, duhet të jetë i lirë të pijë duhan për sa kohë që kjo nuk përbën kosto për të tjerët dhe për sa kohë që është i informuar për zgjedhjen e tij. Me fjalë të tjera, nga pikëpamja e efikasitetit, nuk duhet të ketë kosto të jashtme apo të brendshme. Kostot e jashtme, apo shoqërore, ndodhin, për shembull, kur sjellja e duhanpirësve "aktivë" ndikon mbi mirëqenien e duhanpirësve "pasivë". Kostot e brendshme apo dështimet në informim shfaqen kur duhanpirësit, sidomos adoleshentët, nuk janë (plotësisht) të vetëdijshëm për rreziqet në shëndet ose aftësinë e duhanit për të krijuar varësi. *Prima facie*, kostot sociale dhe dështimi i informimit janë arsye që qeveria të ndërhyjë.

Kostot sociale mund të zbuten përmes sistemit të taksimit, duke vendosur taksa mbi cigaret lidhur me sasinë e kostos së dëmit të shkaktuar në shëndetin e njerëzve të tjerë. Rasti ideal do të ishte nëse taksa do të ishte e barabartë me koston marginale të jashtme për çdo cigare të konsumuar. Kjo kosto, megjithatë, varet nga sa njerëz pinë, dhe sa cigare pinë, ku dhe në ç' rrethana. Ky lloj informacioni thjesht nuk mund të mblidhet por, edhe sikur të mblidhej, nuk do të ishte e leverdisshme të caktohej taksë për çdo cigare që pihet. Në praktikë, është ndjekur qasja e "sigurimeve" për të përballuar kostot sociale të duhanpirjes. Ngjashëm me sigurimin e makinave, duhanpirësit, si grup, i përballojnë këto kosto duke paguar një taksë uniforme mbi produktet e duhanit (O'Hagan, 1998).

Niveli i përshtatshëm i kësaj takse uniforme për një paketë cigaresh varet nga sasia e përgjithshme e kostove sociale të duhanpirjes e pjesëtuar me numrin e paketave të konsumuara. Në bazë të një rishikimi të kujdesshëm të një numri të madh studimesh, Lightwood *et al.* (2000) vlerëson se kostoja *bruto* e kujdesit shëndetësor e lidhur me përdorimin e duhanit – që do të thotë, të gjitha kostot në çdo vit të dhënë që mund t'i atribuohen nevojave shëndetësore shtesë të duhanpirësve – varion nga 0.1 në 1.1 për qind të PKB-së në vendet me të ardhura të larta¹⁰.

Megjithatë, duhanpirësit prirën të jetojnë më pak se joduhanipirësit, të cilët kursejnë edhe nga pensioni edhe nga kostot e kujdesit shëndetësor për sëmundjet e lidhura me moshën. Mirëpo nga pikëpamja ekonomike në qendër të analizës duhet të qëndrojnë kostot *neto*, të cilat vlerësojnë kostot e kujdesit shëndetësor gjatë ciklit të jetës. Pas shqyrtimit të një vargu informacionesh, Lightwood *et al.* (2000) arrin në përfundimin se shumica

Tabela 11.3 Taksat e cigareve në vendet kandidatë për në BE në mars 2001

Shtetet anëtare ^a	Elemente proporcionale (% të çmimit me pakicë)				Shumat absolute (€/mijë)				Raporte të rëndësishme			
	Akciza specifike (€/mijë) (ts)	Ak-ciza (ta2)	TVSH (ta2)	Taksa totale ad valorem (ta+ta1+ta2)	Akciza totale (ts+ta1p)	Taksa totale (ts+tap)	Çmimi me pakicë ^b (p)	Barra e taksave (%) T=ts+tap/p	Pjesa e akcizës specifike në me pakicë (%) E=ts+ta1/p	Pjesa e cizës totale në çmimin me pakicë (%) E=ts+ta1/p	Shumëzuesi M=1/1-ta	
Tarifat specifike												
Qipro	Të ndryshme ^c	Jo	9.09	9.09	41.17	47.94	74.72	64	86	55	1.1	
Republika Çeke	18.98 ^d	Jo	18.03	18.03	18.98	28.43	52.41	54	67	36	1.2	
Polonia	13.14	20.00	18.03	38.03								
Republika Sllovaqe	11.44 ^e	Jo	18.70	18.70	11.44	18.34	36.90	50	62	31	1.2	
Estonia	9.58	17.36	15.25	32.61	17.58	24.61	46.07	53	39	38	1.5	
Letonia	8.80 ^f	Jo	15.25	15.25	8.80	12.16	22.00	55	72	40	1.2	
Lituania	7.99	Jo	15.25	15.25	7.99							

Tarifat <i>ad valorem</i>	6.38	32.81	15.97	48.78	23.55	31.91	52.33	61	20	45	2.0
Slovenia											
Malta	5.51	53.10	13.04	66.14						57	
Rumania	2.00	25.00	15.97	40.97							
Bullgaria	0.51 ^a	9.09	16.67	25.76						39	
Hungaria											20.00

Burimi: Legjislacioni i secilit vend.

Shënime

^a Regjimi i akcizës specifike si përqindje e çmimit me pakicë është më i lartë se akciza *ad valorem* apo se regjimi *ad valorem*. E renditur brenda çdo grupi sipas taksës totale mbi cigaret.

^b Vlera e kategorisë më popullore të çmimeve (MPC) në mars 2001.

^c Pesë shuma të ndryshme në varësi të përdorimit të duhanit.

^d Një tarifë specifike shtesë prej 22.38 € për cigaret e gjata.

^e Një tarifë specifike shtesë prej 20.59 € për cigaret e gjata.

^f Një tarifë specifike shtesë prej 10.52 € për cigaret me filtër.

^g Një tarifë specifike shtesë prej 1.02 € për cigaret me filtër.

e studimeve tregojnë që kostot neto të duhanpirjes janë pozitive¹¹. Këto kosto neto janë të natyrës së një subvencioni të paguar nga joduhanpirësit për duhanpirësit që kanë kosto më të lartë shëndetësore gjatë jetës se joduhanpirësit. Këto kosto neto rëndojnë vetëm mbi joduhanpirësit, që do të thotë se janë të natyrës së kostove sociale, nëse duhanpirësit nuk paguajnë për to, në mënyrë të drejtpërdrejtë apo të tërthortë, përmes taksave të duhanit (dhe/ose primeve më të larta të sigurimit shëndetësor).

Të dhënat e mësipërme janë të përgjithshme. Mbetet edhe problemi që duhanpirësit imponojnë kosto sociale, kryesisht në formën e irritimit të individëve joduhanpirës me të cilët qëndrojnë. Megjithatë, këto kosto nuk mund të trajtohen realisht përmes sistemit të taksave. Ato trajtohen më mirë përmes mjeteve rregullatore, si ndalimi i duhanpirjes në vendet publike. Po ashtu, taksimi luan rol të parëndësishëm nëse problemi qendror është mungesa e informacionit. Ky problem trajtohet më mirë përmes etiketave paralajmëruese dhe përhapjes së të dhënave nëpërmjet mediave mbi dëmtime të shkakton duhani shëndetit. Mungesa e informacionit tani nuk duhet të jetë më problem nëpër shtetet anëtare të BE-së. Mbështetur në provat nga SHBA-ja, mund të thuhet se mbi 90 për qind e konsumatorëve janë të vetëdijshëm për pasojat afatgjata të duhanit mbi shëndetin. Ndoshta mungesa e informacionit është disi problem në vendet kandidatë.

Nëse kostot sociale të duhanpirjes janë të papërfillshme, masat e qeverisë për të ulur duhanpirjen përmes taksave më të larta mund të njohë njëfarë përkrahjeje, mbi të cilën ekonomitë nuk kanë shumë për të thënë. Por, siç thekson Peck *et al.* (2000), fakti që nikotina krijon varësi, e minon argumentin e sovranitetit të konsumatorit ndaj ndërhyrjes së qeverisë. Kushti i arsyes pushon se ekzistuari sepse duhanpirësi që ka krijuar varësi, në njëfarë mënyre, është i ndryshëm nga ai i dikurshmi kur vendosi fillimisht të pinte duhan. Sipas këtyre autorëve, kjo përligj formulimin e objektivave të shëndetit publik që synojnë të ulin nivelin dhe numrin e duhanpirësve, mes metodave të tjera përmes sistemit të taksave.

Taksat e larta janë veçanërisht efikase në uljen e duhanpirjes mes adoleshentëve, megjithëse taksat janë mënyra e dytë më e mirë pas arsimit lidhur me krijimin e varësisë së duhanit dhe kostot e tij afatgjata. Studimet (Chaloupka *et al.*, 2000) tregojnë se elasticiteti i çmimit të kërkesës për cigare në vendet me të ardhura të larta është mesatarisht -0.8 për qind mes të rinjve krahasuar me mesatarisht -0.4 për qind mes të rriturve. Në përgjithësi, adoleshentët kanë më tepër gatishmëri për të hequr dorë nga ky zakon (varësia nuk është krijuar mirë), janë më të prirur ndaj trysnive dhe përjetojnë shtrengesa më të forta buxheti. Vlerësimet për SHBA-në tregojnë se një rritje e taksës prej 2 \$ për paketë e ul duhanpirjen mes të rinjve me gati dy të tretat¹². Megjithatë, është e vështirë të arsyetohet se përse rritja e taksave i penalizon duhanpirësit e zakonshëm. Siç vëren

Shoup (1983): "Nëse... lëmë mënjatë problemin e ndikimeve negative të jashtme, duket se nuk ka ndonjë parim të pranueshëm që përligj taksimin e lartë të atyre që kanë krijuar varësi".

Nëse ekziston edhe një rast (shtesë) për ndërhyrjen e qeverisë përmes sistemit të taksave, atëherë akciza specifike është mjet më i mirë për të ngritur koston e cigareve krahasuar me taksën *ad valorem*. Akciza specifike ka një efekt mbi çmimin që nuk mund të shmanget nga prodhuesi ose konsumatori. Kurse akciza *ad valorem* mund të ulët duke përdorur cilësi më të ulët që do të thotë duhan me çmim më të ulët. Si përfundim, vëllimi total i cigareve të konsumuara priret të ulët sa më i lartë të jetë raporti i taksës specifike mbi atë totale (Keen, 1998). Për më tepër, një akcizë specifike nuk takson prodhime të tjera veç duhanit, si letrat mbështjellëse apo filtrat, që nuk ndikojnë në gjenerimin e kostove sociale dhe prandaj vlera e tyre nuk duhet përfshirë në bazën e akcizës¹³.

Nëse taksat e duhanit nuk mund të përligjen mbështetur te ndikimet e jashtme, atëherë ato mund të lënë pas dore nocionet horizontale dhe vertikale të barazisë. Në BE, vetëm 38 për qind e burrave dhe 21 për qind e grave paguajnë taksa për duhanin. Veç kësaj, duhanpirja, si rrjedhim edhe barra e taksimit të duhanit, po përqendrohet përherë e më tepër te klasat me të ardhura të ulëta. Në Mbretërinë e Bashkuar, mbizotërimi i duhanpirjes ndjek një lakore rritëse nga grupet e larta tek ato të ulëta socio-ekonomike (Bobak *et al.*, 2000). Megjithëse të varfrit janë të fundit që e nisin duhanin, janë edhe të fundit për ta lënë atë. Përfundime të ngjashme raportohen edhe për Evropën Lindore e Qendrore. Nëse merret për bazë arsimi mes grupeve socio-ekonomike, atëherë, mes burrave, ata më të arsimuarit priren të pinë më pak duhan se ata me arsim të ulët. E thënë shkurt, taksat mbi duhanin janë mjaft diskriminuese dhe regresive, shumë më tepër se çdo taksë tjetër. Për më tepër, është e pamundur të rregullohen këto të meta përmes taksës mbi të ardhurat dhe sistemeve të përfitimeve shoqërore.

KONSIDERATA MBI TË ARDHURAT

Megjithëse taksat e duhanit janë të vështira për t'u përligjur nga pikëpamja e ndikimit të jashtëm, ato kanë qenë gjithnjë një burim fitimprurës dhe i lirë të ardhurash për qeveritë. Krijimi i varësisë ndaj nikotinës kërkon elasticitet të vogël mbi çmimet dhe, mes duhanpirësve, vëllim të madh shitjeje. Në këto kushte, rritja e taksës garanton pothuajse përherë rritje të të ardhurave. Për ta ilustruar, le të hamendësojmë se elasticiteti afatgjatë i çmimeve të kërkesës për cigaret është i pandryshueshëm në -0.4 dhe se cigaret taksohen me 75 për qind të çmimit me pakicë. Në këtë gjendje, një rritje taksash prej 10 për qind që bie tërësisht mbi konsumatorët, do ta ulte

kërkesën me 3 për qind, por do t'i rriste të ardhurat nga taksat e cigareve me 4.3 për qind. Në tregjet oligopole, rritja e taksës ka mundësi të sillte zhvendosje edhe më të forta (Keen, 1998; Harris, 1987). Nëse ndodh kjo, efekti i shumëzuesit mund të rezultojë me një rritje takse më të lartë se 4.3 për qind. Përveç kësaj, kostot e mbledhjes janë relativisht të ulëta për shkak se numri i prodhuesve është i vogël.

Sidoqoftë, me kalimin e viteve, të ardhurat nga taksat e duhanit kanë rënë në terma relative, përsëri nuk mund të shpërfillen si burim i rëndësishëm të ardhurash që janë për BE-në, siç e tregon Tabela 11.4. Në shtetet anëtare të veriut, të ardhurat nga akcizat dhe taksa e vlerës së shtuar mbi produktet e duhanit në 1998-ën ishin mesatarisht 0.9 për qind e PKB-së (2.4 për qind të të ardhurave të përgjithshme nga taksat). Raporti ishte më i lartë në Irlandë (1.32 për qind) dhe më i ulët në Holandë (0.51 për qind) – një raport mjaft i ulët, ndoshta sepse holandezët tymosin diçka tjetër. Mes vendeve me tarifa specifike, raporti i Portugalisë ishte më i ulëti nga të gjithë. Në shtetet anëtare të jugut, Finlandë dhe Suedi, të ardhurat nga akcizat dhe taksa e vlerës së shtuar ishin mesatarisht 0.6 për qind e PKB-së (1.3 për qind e të ardhurave të përgjithshme nga taksat)¹⁴. Në këtë grup, prin Austria (0.75 për qind e PKB-së) dhe e mbyll renditjen Greqia me 0.17 për qind).

Dallimet në të ardhura i vishen më së shumti dallimeve në barrën absolute të taksave (si dhe konsumit e të ardhurave). Për një paketë cigaresh, të ardhurat në Itali janë sa çereku i të ardhurave në Mbretërinë e Bashkuar. Në pamje të parë, mund të duket se kjo nuk ka të bëjë fare me natyrën e raportit. Në një çmim me pakicë, për shembull, prej 3.50 €, një tarifë specifike prej 1.75 € mbledh aq të ardhura sa një tarifë *ad valorem* prej 50 për qind. Megjithatë, ky arsyetim e lë mënjanë faktin se barazia e tarifave specifike dhe *ad valorem* vlen vetëm nëse të gjitha karakteristikat e produktit, përfshi vëllimin, janë të njëjta dhe çmimi para taksave përcaktohet nga jashtë.

Megjithatë, karakteristikat e duhanit nuk janë të njëjta dhe as ekziston ndonjë monopol i pastër mbi të. Ata që pinë duhan, e dinë se ka dallime të mëdha në cilësi. Një cigare Virginia ka shije më të mirë se duhani i lirë. Për çudi, është pikërisht ndërveprimi mes tarifës *ad valorem* dhe cilësisë ai që i prek në mënyrë negative të ardhurat. Ndryshe nga tarifa specifike, tarifa *ad valorem* i shtyn prodhuesit të ulin çmimin e produktit duke i ulur cilësinë¹⁵. Kurse tarifa specifike, e cila zbatohet si mbi duhanin e lirë, ashtu edhe mbi atë të shtrenjtë, i detyron konsumatorët ta shtojnë përzgjedhjen e cigareve, sepse çmimi relativ i cigareve cilësore bie. Nuk është për t'u habitur që shtetet anëtare të jugut me taksa të larta *ad valorem* tregtojnë cigare me cilësi të ulët dhe çmime të ulëta¹⁶.

Shumica e këtyre vëzhgimeve vlen edhe për vendet candidate për në

Tabela 11.4 Bashkimi Evropian: të ardhurat nga taksa e duhanit (1998)
^a dhe kontrabanda (1995)

Vendet anëtare	Përqindja e të ardhurave totale nga taksat	Përqindje e PKB-së	Çmimi/paketë (€)	Kontra-banda si përqindje e shitjeve vendase	Indeksi i korrupsionit ^b
Nivelet specifike					
Mbretëria e Bashkuar	3.0	1.10	9.03	2	8.7
Irlanda	4.1	1.32	5.98	4	8.2
Danimarka	1.7	0.86	5.03	nuk ka shifra	10.0
Gjermania	1.9	0.71	3.70	10	7.9
Holanda	1.3	0.51	3.43	8	9.0
Portugalia	0.4	0.12	2.18	nuk ka shifra	6.5
Niveli <i>ad valorem</i>					
Suedia	1.1	0.56	5.20	2	9.5
Finlanda	1.4	0.64	4.73	nuk ka shifra	9.6
Franca	1.5	0.69	3.70	2	6.7
Belgjika	1.5	0.68	3.53	7	5.4
Austria	1.7	0.75	3.18	15	7.5
Italia	1.7	0.72	2.58	12	4.6
Luksemburgu	5.1	2.08	2.60	7	5.4
Greqia	0.5	0.17	2.40	8	4.9
Spanja	nuk ka shifra	nuk ka shifra	2.23	15	6.1

Burimi: Tabelat e vendeve të veçanta në OECD (2000) dhe Tabela 15.3 të Merriman et al. (2000).

Shënime:

^a Akcizat dhe taksa e vlerës së shtuar. Të ardhurat totale nga taksa e duhanit janë llogaritur duke shumëzuar të ardhurat nga akciza aktuale e dhënë nga OECD (2000) me Rt/Re, ku Rt dhe Re janë taksa totale dhe të ardhurat nga akciza totale, të llogaritura si në Tabelën 11.2.

^b Renditja e indeksit të perceptuar nga 0 (shumë e korruptuar) në 10 (shumë e pastër), mbështetur në sondazhet e biznesit, në analizat e riskut dhe në publikun e përgjithshëm.

BE. Për vendet candidate, ka pak informacion lidhur me të ardhurat nga taksat e duhanit, por mendohet se ato duhet të jenë më të ulëta se në shtetet anëtare, duke pasur parasysh çmimet më të ulëta të shitjes me pakicë të cigareve. Këto çmime variojnë nga 0.55 € në Letoni në 1.87 € në Qipro. Këtyre vendeve do t'u duhet t'i rritin taksat e duhanit përkatësisht me 298 për qind dhe 17 për qind për të kapur çmimin me pakicë prej 2.18 € të Portugalisë, që është çmimi më i ulët në BE. Rritja do të jetë edhe më e madhe nëse do të pranohet projekt-direktiva e fundit, e cila propozon një akcizë totale minimumi prej 70 € për 1000 cigare – një nivel që nuk është arritur as nga Spanja, Greqia, Luksemburgu, Italia dhe Portugalia.

POLITIKAT KONKURRUESE DHE SH TREMBËRIMI I TREGTISË

Që në fillim, shtetet anëtare të jugut, nën drejtimin e Francës, u përpoqën që praktikisht ta eliminonin elementin specifik të akcizës së duhanit në favor të elementit *ad valorem*. Arsyeja ishte mbrojtja¹⁷. Duhanet e shteteve anëtare të jugut ishin më të lira se markat cilësore amerikane që importonin shtetet e veriut për konsumatorët e tyre. Tarifa *ad valorem* e mbron duhanin më të keq. Në fund të fundit, efekti shumëzues u lejonte prodhuesve të ndiqnin një politikë të tillë çmimesh që diferenca në çmimin e lëndës së parë, për shembull, prej 1.00 € për kilogram, të shkonte në një diferencë prej 3.50 € për kilogram në nivelin e konsumatorit. Është e vështirë të kuptohet kjo me politikën e konkurrencës së lirë në tregun e brendshëm. Nëse do të dëshirohej të ofrohej mbështetje financiare për kultivuesit e duhanit, atëherë do të ishte shumë më mirë që kjo të bëhej në mënyrë të drejtpërdrejtë e jo përmes strukturës së akcizës.

Balanca mes taksimit specifik dhe atij *ad valorem* është e rëndësishme edhe për parandalimin e shtrembërimit të tregtisë në formën e kontrabandës (blerja e ligjshme e cigareve në një vend tjetër nga vendi i konsumit) dhe shitja kontrabandë e tyre. Kontrabanda brenda BE-së mund të parandalohet vetëm nëse dallimet e çmimeve mes shteteve anëtare nuk janë aq të mëdha. Megjithatë dallimet në çmimet para taksave janë relativisht të vogla, dallimet në çmimet përfshirë taksat janë vërtet të mëdha. Dhe sigurisht që janë këto dallimet e fundit që përcaktojnë atë se sa fitimprurëse është të blesh cigare matanë kufirit apo t'i tregtosh ilegalisht ato¹⁸. Për ta ilustruar, Tabela 11.4 tregon se çmimi i referencës për cigaret në Danimarkë është 5.03 €, por vetëm 2.60 në Luksemburg, një diferencë prej 2.43 € për një paketë. Tundimi për ta shfrytëzuar ilegalisht këtë dallim në çmim, është vërtet i madh. Një udhëtim nga Luksemburgu në Kopenhagen me një kamion 7.5 tonësh të mbushur me 1.5 milionë cigare me taksa të

paguara (600.000 paketa) do të sillte 146.000 € fitim. Të ardhurat neto të një udhëtimi një ditë me një kamion të tillë nga principata në fjalë drejt Amsterdimit do të ishin afërsisht 50.000 €¹⁹.

Në të njëjtën linjë me këto llogaritje, Merriman *et al.* (2000) vlerëson se në çdo vend evropian, importet kontrabandë zënë gati 3 për qind të konsumit të brendshëm. Sa për shembull, blerjet ndërkuftare dhe ato të turistëve në Mbretërinë e Bashkuar kapin afro 0.5 për qind të shitjeve të cigareve dhe 3 për qind të shitjeve të duhanit të hapur. Në Finlandë, 12 për qind e shitjeve të brendshme vijnë nga importet kontrabandë. Veç kësaj, sasia e kontrabandës si përqindje e konsumit brenda shtetit arrin në përafërsisht 7.7 për qind për BE-në (Tabela 11.4) ndërsa pesha mesatare e popullsisë është rreth 8.9 për qind.

Tabela 11.5 tregon se gjendja është më e rëndë në vendet candidate. Kontrabanda ka arritur nivele alarmuese, sidomos në vendet baltike, Poloni, Bullgari dhe Rumani. Nuk duhet në taksat e duhanit mund të gjejnë zbatim përballë kontrabandës që kapërcen 20 për qind të shitjeve të brendshme. Problemi i kontrabandës rrezikon të rëndohet nëse vendeve candidate u kërkohet të përmbushin kriterin e 50-përqindëshit dhe do të bëhet edhe më keq nëse niveli minimum i akcizës totale do të vendoset 70 € siç është propozuar nga Komisioni Evropian.

Importet kontrabandë duhet të jenë të lidhura negativisht me veprimtaritë detyruese në tregjet lokale²⁰. Indekset e korrupsionit të paraqitura në Tabelat 11.4 dhe 11.5 janë tregues i cilësisë së këtyre veprimtarive. Komisioni Evropian (1998) raporton se mbi 50 rrjete kriminale janë identifikuar nga hetuesit në fushën e kontrabandës në shkallë të gjerë të produkteve të ndryshme, përfshi edhe duhanin. Komisioni është tepër i shqetësuar lidhur me tregtinë e paligjshme mes vendeve të Evropës Lindore dhe BE-së, e cila “ka arritur përmasa alarmuese dhe po prish tregun e brendshëm”²¹.

Kontrabanda brenda BE-së mund të ulet duket ngushtuar dallimet në çmime mes cigareve. Meqë tarifa specifike ka ndikim vetëm mbi çmimin, ajo do të ishte një mjet më efikas në ngushtimin e diferencave në çmime, sesa tarifa *ad valorem*. Për më tepër, praktikat e paligjshme mund të luftoheshin duke vendosur sa më shpejt të jetë e mundur një akcizë mbi rrjetin e prodhim-shpërndarjes, duke përdorur lidhjen mes akcizës dhe çmimit me pakicë. Sikur akciza t’i vendosej prodhuesit dhe sikur shteti anëtar që prodhon, të mos jetë i njëjti me shtetin anëtar që konsumon, atëherë shtetet origjinë do të ishin të detyruar t’ia paguanin akcizën dhe taksën e vlerës së shtuar shtetit destinacion. Kjo mund të bëhej duke u kërkuar prodhuesve të blinin etiketa të posaçme nga administrata e akcizave të vendit destinacion.

Tabela 11.5 Vendet kandidatë për në BE: çmimet e cigareve dhe kontra-banda (1995)

Vendet anëtare	Çmimi/paketë (€)	Kontrabanda si përqindje e shitjeve vendase	Indeksi i korrupsionit ^a
Nivelet specifike			
Qiproja	1.67	2	nuk ka shifra
Republika Çeke	1.31	7	4.8
Polonia	nuk ka shifra	15	4.6
Republika Sllovake	0.92	3	3.9
Estonia	1.17	16	5.7
Letonia	0.55	39	2.7
Lituania	nuk ka shifra	30	nuk ka shifra
Niveli <i>ad valorem</i>			
Sllovenia	1.31	nuk ka shifra	nuk ka shifra
Malta	nuk ka shifra	nuk ka shifra	nuk ka shifra
Rumania	nuk ka shifra	20	3.0
Bullgaria	nuk ka shifra	15	2.9
Hungaria	nuk ka shifra	nuk ka shifra	nuk ka shifra

Burimi: Autori dhe Tabela 15.3 te Merriman *et al.* (2000).

Shënime:

^a Renditja e indeksit të perceptuar nga 0 (shumë e korruptuar) në 10 (shumë e pastër), mbështetur në sondazhet e biznesit, analizat e riskut dhe publikun e përgjithshëm.

VËREJTJE PËRMBYLLËSE

Taksat e duhanit në BE janë më të lartat në botë. Taksa totale (akcizat dhe taksa e vlerës së shtuar) mbi cigaret është mesatarisht sa 75 për qind e çmimit me pakicë, i cili është sa 300 për qind i çmimit me pakicë pa taksat. Sa për krahasim, taksa e vlerës së shtuar prej mesatarisht 19 për qind, e cila llogaritet në bazë të çmimit pa taksa, është tepër modeste. Taksat e larta për duhanin arsyetohen më së shumti si një pagesë për kostot sociale të duhanpirjes. Por parimi i sovranitetit të konsumatorit tregon se ky argument nuk është tepër bindës. Në fakt, taksat mbi duhanin mund të shihen kryesisht si një mjet mbështetës për uljen e konsumit të tij. Në kuadër të elasticitetit të ulët të çmimit të kërkesës për cigare, ky mjet nuk duket dhe aq efikas. Ndoshta të ardhurat, në fund të fundit, janë arsyeja kryesore për taksat e larta mbi duhanin²².

Shumica e argumenteve duket se mbështet një regjim të akcizës

specifike mbi duhanin përmbi një regjim *ad valorem*. Regjimi specifik priret të jetë më i mirë për të ardhurat (sepse lejon uljen në taksat e tjera më shtrembëruese), mund të jetë më efikas në uljen e nivelit të konsumit të duhanit nëse ky është objektiv i qeverisë, dhe duket si mjet më i mirë për të luftuar shtrembërimin e tregtisë. Argumenti i vetëm në favor të regjimit *ad valorem* është se ai priret të mbrojë kultivimin e duhaneve vendase me çmime të ulëta. Por, nëse është ky qëllimi, atëherë do të ishte më mirë të rriteshin subvencionet sipas Programit të Përbashkët për Bujqësinë (CAP).

Deri tani, propozimet për harmonizimin e taksave të duhanit në BE nuk i kanë ngushtuar diferencat e çmimeve mes shteteve anëtare. Pas eliminimit të kontrolleve kufitare në kufij në vitin 1993, tregtia e cigareve (dhe të ardhurat nga taksat) kaloi më tepër te shtetet anëtare me nivele më të ulëta absolute taksash; me fjalë të tjera, te shtetet anëtare me tarifa të larta *ad valorem*. Si rrjedhim, tregtia e cigareve brenda BE-së drejtohet më së shumti nga dallimet në nivelin e taksimit sesa, siç është edhe objektiv, nga dallimet në kostot e prodhimit. Mënyra e vetme për t'i ngushtuar diferencat, është të procedohet me harmonizimin kryesisht në bazë të tarifave specifike. Propozimi i fundit i Komisionit për një akcizë totale minimumi prej 70 € është një hap në këtë drejtim.

E meta e tarifës specifike është se, ndryshe nga tarifa *ad valorem*, të ardhurat e saj nuk luhaten sipas lëvizjeve në nivelin e çmimeve. Në rast inflacioni, të ardhurat reale të një akcize specifike që nuk rregullohet, do të ulëshin. Për të shmangur këtë rrjedhje, tarifa specifike mund të rregullohet periodikisht për rritjet (apo uljet) e indeksit të çmimeve për duhanin ose për ndryshimet në indeksin e përgjithshëm të çmimeve (siç veprohet në BE). Favorizohet më tepër indeksi i përgjithshëm i çmimeve, sepse çështja ka të bëjë me mbajtjen e nivelit real të të ardhurave, jo me nivelin që luhaten sipas çmimit të duhanit. Veç kësaj, nëse tarifa specifike është zgjedhur për të internalizuar kostot sociale të duhanpirjes, atëherë këto kosto ka të ngjarë të variojnë më shumë me nivelin e përgjithshëm të çmimeve, sesa me çmimin e duhanit. Logjika po ashtu dikton përdorimin e indeksit të përgjithshëm të çmimeve. Në fund të fundit, nëse tarifa specifike indeksohet për lëvizjet e indeksit të çmimit të duhanit, atëherë rezultati është tarifa *ad valorem*.

Ky kapitull tregoi se vendet candidate kanë ende rrugë të gjatë për të bërë para se regjimet e tyre të taksave mbi duhanin të përputhen me direktivat e BE-së mbi harmonizimin e taksave të duhanit, sidomos me rregullin e 57-përqindëshit që përcakton nivelin minimum të shumëzës së akcizës specifike dhe *ad valorem* si përqindje të çmimit me pakicë dhe, më tej akoma, shumë e propozuar absolute minimale të akcizës totale prej 70 €. Për kalimin në këto nivele, ky kapitull këshillon që vendet candidate të mbajnë parasysh meritat e një regjimi akcizash specifike të duhanit.

Kjo këshillë është në linjë me mësimet e Richard Bird-it mbi këtë çështje, siç mund të shihet në shkrimet e tij (1987, 1991, 1992) mbi taksimin në ekonomitë në zhvillim dhe ato në tranzicion.

SHËNIME

- * Universiteti Erasmus Rotterdam (OCFEB) dhe Universiteti i Mاستrihtit. Richard Bird drejtori tezën e autorit, me titull “Sistemi i akcizave: një studim global i taksimit përzgjedhës të mallrave dhe shërbimeve” (1978). Duket e drejtë që ky kontribut ka të bëjë me një nga akcizat më të mëdha. Për përgatitjen e këtij kontributi, autori ka përfutur nga komentet e dobishme të James Alm dhe Judith Payne.
1. Ky kapitull merret kryesisht me taksat mbi cigaret, të cilat përbëjnë më tepër se 90 për qind të konsumit të duhanit në BE dhe në shumicën e vendeve kandidatë. Megjithatë, shumica e argumenteve dhe vërejtjeve vlejné edhe për taksat mbi duhanin e hapur dhe purot, apo mbi produkte të tjera të duhanit. Për nivelet aktuale minimale të akcizave mbi këto produkte duhani shih Direktivën e këshillit 92/80/ECC të 19 tetorit 1992, të amenduar me Direktivën 1999/8 EC të 29 korrikut 1999.
 2. Kjo direktivë kodifikonte dispozitat e direktivës harmonizuese të 1972-shit (72/464), që synonte përaftrimin e strukturave të tarifave, dhe të direktivës përkufizuese të 1978-ës (79/32) që ofronte konceptet uniforme të produktet e duhanit.
 3. Mbështetur në nivelet e sakta të treguara në Tabelën 11.2, shumata e akcizës *ad valorem* dhe taksës së vlerës së shtuar është 36.48 për qind e çmimit me pakicë, ose sa 58.43 për qind e çmimit pa këto taksa.
 4. Marzhi i tregimit po ashtu funksionon si një tarifë *ad valorem* për prodhuesin nëse është vendosur si përqindje fikse e çmimit me pakicë. Përqindjet e fiksuara janë ose kanë qenë të ligjëruara në Belgjikë, Francë, Portugali, Itali, Luksemburg dhe Spanjë.
 5. Shifrat e vlerave janë nxjerrë fillimisht në monedhën *eky* dhe janë vendosur në € me kursin e këmbimit një me një.
 6. Në zbatim të marrëveshjes së Luksemburgut, shtetet anëtare janë përpjekur të mbajnë në minimum numrin e ndryshimeve. Ndryshimet në nivelin e akcizave specifike dhe *ad valorem* mund të kompensohen sapo të përmbushet kriteri i 57-përqindëshit. Po ashtu, rritja e taksës së vlerës së shtuar mund të kompensohet me uljen e akcizave *ad valorem* dhe anasjelltas.
 7. Për hollësitë e zhvillimeve të ngatërruara në Suedi, e cila kaloi brenda pak vitesh nga regjimi specifik në regjimin *ad valorem*, shih Joossens *et al.* (2000). Një rritje më e hershme e akcizave të duhanit u shfuqizua pas kundërshtimeve popullore dhe provave anekdotale se ngritja e taksës rriti kontrabandën.
 8. Suedisë iu lejua një ulje sipas Direktivës së Këshillit 99/81 deri më 31 dhjetor 2002.
 9. Efektet shëndetësore të duhanit dhe masat e ndryshme të kontrollit që përdorin qeveritë mbi duhanin, përfshi taksimin, vlerësohen në një studim të kohëve të fundit (Jha dhe Chaloupka, 2000) nga Banka Botërore (BB) dhe Organizata Botërore e Shëndetësisë (OBSH) nga aspekti ekonomik i përdorimit të duhanit. Duke u përqendruar në veçanti

- te vendet në zhvillim dhe ato në tranzicion, studimi i BB/OBSH mbron masat për të shkurtuar konsumin e duhanit, mes të tjerash, përmes rritjes së taksave dhe kontrolleve më të forta kundër kontrabandës.
10. Vlerësimet më të larta gjenden në vendet ku kostot e kujdesit shëndetësor përbëjnë një pjesë relativisht të madhe të PKB-së. Sa u takon vendeve anëtare të BE-së, studimet në Mbretërinë e Bashkuar për kostot bruto të viteve 1986-87 tregojnë se ato ishin 0.08 dhe 0.13 për qind të OKB-së. Për më tepër, kostot bruto në Finlandë për vitin 1987 vlerësoheshin rreth 0.07-0.08 të PKB-së. Për referencat, shih Lightwood *et al.* (2000).
 11. Përfundim bën një studim për Finlandën (Pekurinen, 1992) që arrin në përfundimin se duhanpirja ndikon në kursimet e kostove neto të kujdesit shëndetësor. Ngjashëm me këtë, Atkinson dhe Townsend (1977) pohojnë se kursimet aktuale të kostove në thesarin e Mbretërisë së Bashkuar nga një ulje hipotetike prej 40 për qind në pirjen e cigareve ishin relativisht të vogla.
 12. Sidomos për të rriturit, efekti i një rritjeje të përhershme të çmimit do të ishte më i madh në afate të gjata sesa në afate të shkurtra, sepse konsumi aktual varet në masë të madhe nga konsumi i shkuar.
 13. Akciza specifike, e bazuar në peshën e duhanit (si akciza për duhanin e hapur në Holandë) do të ishte një mjet më i mirë internalizimi se akciza aktuale, e cila mbështetet në numrin e cigareve. Megjithatë, administrimi i saj mund të jetë më i kushtueshëm.
 14. Luksemburgu është lënë jashtë llogaritjeve për shtetet anëtare të jugut. Të ardhurat nga taksa e duhanit në këtë vend janë tepër të larta, sepse përfshijnë një bazë të konsiderueshme takse nga vendet fqinje duke ndjekur një strategji shitjesh taksë e ulët/qarkullim i lartë.
 15. Për provën formale, shih Kay dhe Keen (1983). Autorët vërejnë: “Zgjedhja e maksimizimit të fitimit kërkon që të ardhurat e përgjithshme pas taksimit nga rritja e cilësisë me prodhimin të mbajtur të pandryshuar të jenë të barabarta me koston e përgjithshme që e shoqëron; rritja e tarifës *ad valorem* i ul këto të ardhura të përgjithshme dhe, sipas kushteve të zakonshme rregullatore – që këtu përkojnë me kërkesën që dëshira e konsumatorëve për rritje të mëtejshme të cilësisë, bie me nivelin fillestar të cilësisë – cilësia duhet të bjerë për të rivendosur barazinë”.
 16. Po ashtu, kjo rrjedh nga formula $T = (ts + tap)/p$ ku një tarifë më e lartë *ad valorem* në një barrë të caktuar taksash, imponon një çmim më të ulët me pakicë.
 17. Kjo gjendje i ngjason qasjes së taksimit të alkoolit në Francë, me akciza të ulëta për pijet e bëra nga rrushi, si konjaku, por me akciza të larta për pijet e bëra nga drithërat, si xhini. Meqë pijet e nxjerra nga drithërat kryesisht importoheshin, kjo qasje mbronte pijet vendase. Por Gjykata Evropiane e Drejtësisë vendosi se akciza duhet të mbështetej te përqindja e alkoolit dhe jo te lloji i lëndës së parë.
 18. Studimet tregojnë se duhanpirësit do t'i blejnë cigaret përtej kufirit nëse dallimi në çmime është 0.15 € ose më shumë për një paketë. Në BE, pak më tepër se 12 për qind e popullsisë jeton pranë kufijve të brendshëm të BE-së, në largësi më pak se 30 km nga një shtet tjetër anëtar. Prandaj, ndikimi i dallimeve në taksim mbi shitjet dhe të ardhurat mund të jetë i konsiderueshëm.

19. Që rritja në tregtinë e ligjshme dhe të paligjshme të cigareve pas vitit 1992, e shtyrë edhe nga këta shembuj, nuk është imagjinare, tregohet nga një studim në Shtetet e Bashkuara lidhur me pasojat e diferencave në taksat e cigareve (Price Waterhouse, 1991). Në vitin 1989, taksat e cigareve (akciza federale, akciza e shteteve dhe taksa për shitjet me pakicë) shkolin nga 0.03 \$ për paketë në Karolinën e Veriut deri në 0.48 \$ në Minesota, kurse çmimet mesatare me pakicë ishin 2.25 \$ në Atlanda dhe 1.35 \$ në Kentaki. Si rezultat i dallimeve në blerjen e cigareve për shkak të taksave, thesaret e shteteve të ndryshme humbën gati 179 milionë \$ të ardhura në vitin 1989. Për më tepër, vlerësohej se gati 620 milionë paketa (2.4 për qind e gjithë shitjeve) tregtoheshin në mënyrë të paligjshme. Edhe më serioz ishte fakti se në tregtinë e paligjshme të cigareve ishte përzier edhe mafia.
20. Merriman *et al.* (2000) pohon se korrupsioni në një vend është treguesi më i fortë se çmimi për kontrabandën e cigareve.
21. Masat e fundit administrative, të vëna në zbatim në 1 janar 2001, i kanë forcuar mjaft rregullat mbi tregtinë transit të cigareve. Kjo duhet të sjellë ulje në nivelin e kontrabandës.
22. Kalimthi, siç vëren edhe Kay dhe Keen (1982) është me interes të theksojmë se qeveritë e interesuara vetëm për të ardhurat ndoshta duhet ta mbajnë sa më ulët të jetë e mundur çmimin me pakicë sipas regjimit specifik, për të mos cenuar vëllimin e shitjeve. Ndërsa, sipas regjimit *ad valorem*, qeveritë kanë interes ta mbajnë çmimin e pakicës sa më lart të jetë e mundur. Kjo do të thotë se ka një vlerë të kombinuar ku të ardhurat nuk varen nga çmimi me pakicë. Kjo gjendje ndodh nëse pjesa e taksës *ad valorem* në taksat totale është e barabartë me elasticitetin e çmimit të kërkesës. Nëse elasticiteti i çmimit është i barabartë me ϵ , atëherë taksa *ad valorem* duhet të gjenerojë dy të tretat e të ardhurave të tarifës specifike. Kjo kërkon që shumëzuesi të jetë afro 1.7.

REFERENCA

- Atkinson, A. and J. Townsend (1977), 'Economic aspects of reduced smoking', *Lancet*, **2**, 492-95.
- Bird, R.M. (1987), 'A new look at indirect taxation in developing countries', *World Development*, **15**(9), 1151-61.
- Bird, R.M. (1991), 'Sources of indirect tax revenue in Jamaica', in R. Bahl (ed.), *The Jamaican Tax Reform*, Cambridge, MA: The Lincoln Institute of Land Policy, pp.461-77.
- Bird, R.M. (1992), *Tax Policy and Economic Development*, Baltimore: John Hopkins University Press.
- Bobak, M., P. Jha, S. Nguyen and M. Jarvis (2000), 'Poverty and smoking', in Jha and Chaloupka, (eds), *Tobacco Control in Developing Countries*, Oxford: Oxford University Press on behalf of the World Bank and World Health Organization, ch. 3.
- Chaloupka, F.J., T. Hu, K.E. Warner, R. Jacobs and A Yurekli (2000), 'The taxation of tobacco products', in Jha Chaloupka (eds), *Tobacco Control in Developing Countries*, Oxford: Oxford University Press on behalf of the World Bank and World Health Organization, ch.10.

- ECOSOC (Economic and Social Committee of the European Parliament) (1981), Report on the Commission's proposal for a Council Directive amending Directive 72/464/EEC on taxes other than turnover taxes which affect the consumption of manufactured tobacco, Brussels: CES 242/81.
- ECOSOC (Economic and Social Committee of the European Parliament) (1988), 'ECOSOC opinion', *Official Journal of the European Communities*, C/237 (12 September).
- European Commission (1982), Implications for Further Harmonization of the Excises on Manufactured Tobacco, Brussels: COM (82)61.
- European Commission (1985), *Completing the Internal Market*, White Paper from the Commission to the European Council, Brussels.
- European Commission (1995), *Commission Report to the Council and European Parliament*. Brussels: COM/95/285 final (13 September).
- European Commission (1998), *Fight Against Fraud*, Brussels: COM(98) 276 Final.
- European Commission (2001), *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the Structure and Rates of Excise Duty Applied on Cigarettes and Other Manufactured Tobacco Products*, Brussels: COM(2001)133 Final.
- Harris, J.E. (1987), 'The 1983 increase in the federal cigarette excise tax', in L.H. Summers (ed.), *Tax Policy and the Economy*, vol.1, Cambridge MA: MIT Press, pp.87-111.
- Jha, P. and F. Chaloupka (eds) (2000), *Tobacco Control in Developing Countries*, Oxford: Oxford University Press on behalf of the World Bank and the World Health Organization.
- Joossens L., F. J. Chaloupka D. Merriman and A. Yurekli (2000), 'Issues in the smuggling of tobacco products', in Jha and Chaloupka (eds), *Tobacco Control in Developing Countries*, Oxford University Press on behalf of the World Bank and the World Health Organization, ch.16.
- Kay, J. A. and M. J. Keen (1982), *The Structure of Tobacco Taxes in European Community*, IFS Report Series No. 1. London: The Institute of Fiscal Studies.
- Kay, J. A. and M. J. Keen (1983), 'How should commodities be taxed? Market structure, product heterogeneity and the optimal structure of commodity taxes', *European Economic Review*, **23**, 339-58.
- Keen, M. (1998), 'The balance between specific and *ad valorem* taxation', *Fiscal Studies*, **19**(1) 1-37.
- Lightwood, J., D. Collins, H. Lapsley and T.E. Novotny (2000), 'Estimating the costs of tobacco use', in Jha Chaloupka (eds), *Tobacco Control in Developing Countries*, Oxford: Oxford University Press on behalf of the World Bank and the World Health Organization, ch.4.

- Merriman, D., A. Yurekli and F.J. Chaloupka (2000), 'How big is the worldwide cigarette-smuggling problem?', in Jha and Chaloupka (eds), *Tobacco Control in Developing Countries*, Oxford: Oxford University Press on behalf of the World Bank and the World Health Organization, ch.15.
- OECD (2000), *Revenue Statistics 1965-1999*, Paris:OECD.
- O'Hagan, J. (1998), 'The taxation of tobacco', In Cedric T. Sandford (ed.), *Further Key Issues in Tax Reform*, Bath, UK: Fiscal Publications, ch.2.
- Peck, R., F. J. Chaloupka, P. Jha and J. Lightwood (2000), 'A welfare analysis of tobacco use', in Jha and Chaloupka (eds), *Tobacco Control in Developing Countries*, Oxford University Press on behalf of the World Bank and the World Health Organization, ch.6.
- Pekurinen, M. (1992), *Economic Aspects of Smoking. Is There a Case for Government Intervention in Finland?* Helsinki: VAPK Publishing.
- Price Waterhouse (1991), *Study of the Demand for Cigarettes and the Implications for Cross-border Activity*(February).
- Shoup, Carl S. (1983), 'Current trends in excise taxation, ' in Sijbren Cnossen (ed.), *Comparative Tax Studies*, Amsterdam: North Holland, ch.11.

12. Taksimi i tregtisë elektronike në vendet në zhvillim

Charles E. McLure, Jr.

Qeveritë duhet të ofrojnë një klimë fiskale ku tregtia elektronike mund të lulëzojë, e vlerësuar kundrejt detyrimit për të operuar një sistem taksimi të ndershëm dhe të parashikueshëm që jep të ardhurat e kërkuara për të përmbushur pritjet legjitime të qytetarëve për shërbimet publike. OECD, Departamenti i Çështjeve Fiskale, “Tregtia elektronike: kushtet e kuadrit të taksimit” (1998b, f. 3).

Vizionet e një ekonomie globale të mbështetur te njohuritë dhe tregtia universale elektronike, e karakterizuar nga “vdekja e largësisë”, duhen zbutur nga realiteti që gjysma e popullsisë së botës nuk ka bërë kurrë një bisedë telefonike, e jo më të jetë futur në internet. OECD, *Ndikimi ekonomik dhe social i tregtisë elektronike: përfundime paraprake dhe axhenda e kërkimeve* (1999a, f. 153).

HYRJE

Tregtia elektronike ndikon mbi taksat e çdo vendi. Hyrja në internet do të bëhet po aq e rëndësishme dhe e përhapur sa edhe telefonat. Vetëm pak nga tregtia biznes me biznes nuk do të jetë elektronike. Edhe ndërmarrjet e vogla në zonat e thella të vendeve në zhvillim do të lidhen me rrjetin botëror, për shembull, për të bërë porosi e blerje, apo për të përfutur informacione. Konsumatorët do të blejnë nga firmat që ofrojnë produkte në internet. Disa nga këto produkte mund të jenë digjitale dhe jo të prekshme. Blerësit do të përdorin mënyra të reja për kryerjen e pagesave. Sipas teknologjisë ekzistuese, transaksionet në rrjetin digjital, që kapërcejnë kufijtë, lënë më pak gjurmë se transaksionet në produkte fizike, sidomos kur vjen fjala të pagesat që bëhen me monedhën “e panumërueshme”, si keshi digjital apo kartat smart (me vlerë të depozituar). Këto zhvillime do të kenë rrjedhoja të rëndësishme për sa u përket politikave tatimore dhe

për administratat e taksave, si në vendet e zhvilluara, ashtu edhe në ato më pak të zhvilluara (MPZH)¹. Çështjet më të rëndësishme – por jo të gjitha – përfshijnë transaksionet që kalojnë përtej kufijve kombëtarë (ose kufijtë e juridiksioneve nënkombëtare). Për shembull:

- A mund të mblidhet taksa e vlerës së shtuar e vendosur nga një vend kur bëhet fjalë për blerjen e një malli digjital? Si? A është e rëndësishme kjo?
- A mund të mbijetojë taksa mbi të ardhurat e vendosur në burim? A mund të modifikohet? Si?
- A do ta zëvendësojë taksa me bazë vendbanimin taksën e burimit si formë mbizotëruese e taksimit të të ardhurave? Si do të ndryshojë taksimi me bazë vendbanimin?

Në varësi të përgjigjes që do t’u jepet këtyre pyetjeve, do të marrin formë edhe taksa mbi të ardhurat, asnjënjësia ekonomike dhe masat e tatimit. Veçanërisht shqetësuese janë implikimet shpërndarëse të të dyja llojeve të “ndasive digjitale” – të atij mes vendeve të pasura e të varfra dhe atij brenda vetë vendeve të varfra. Në Shtetet e Bashkuara shprehet njëfarë frike se mos taksa me bazë shtetërore do të “zhduket në hapësirën kibernetike” dhe taksa e shitjeve do të bëhet “viktimë në superrrugën e informacionit”². Disa në vendet MPZH mund të besojnë se sistemet e tyre të taksave do t’u nënshtrohen të njëjtave trysni, pa e kuptuar se rrënimi i mundshëm fiskal në Shtetet e Bashkuara është mbivlerësuar ose se gjendja në këto vende është krejt e ndryshme. Ky kapitull trajton disa nga këto çështje në kontekstin e vendeve më pak të zhvilluara, duke u përqendruar te çështjet e taksave ndërkombëtare me të cilat përballen qeveritë qendrore, të cilat janë grumbullueset kryesore të taksave mbi të ardhurat në shumicën e vendeve MPZH.

Kapitulli fillon me disa koncepte fillestare: përkufizimi i tregtisë elektronike (e-tregtia), shembuj të llojeve të ndryshme të tregtisë elektronike që ndeshen më së shumti në vendet MPZH dhe një trajtim të ndasisë digjitale dhe rrjedhëve të saj. Pastaj vijon me një trajtim të përgjithshëm të pengesave që ndesh taksimi i tregtisë elektronike. Kapitulli përshkruan pastaj disa nga problemet që krijon tregtia elektronike për taksën mbi shitjet dhe taksën mbi të ardhurat. Pjesa e fundit përmbledh përfundimet kyçe, duke theksuar rëndësinë e bashkëpunimit ndërkombëtar në taksimin efikas të e-tregtisë, sugjeron që Organizata për Bashkëpunimin dhe Zhvillimin Ekonomik (OECD) ka mundësi të shërbejë si një forum i rëndësishëm për diskutimet ndërkombëtare mbi politikën e taksave për tregtinë elektronike. Kapitulli mbështetet mbi punën e “Grupeve këshilluese teknike” (GKT-ve) të krijuara nga OECD-ja.

KONCEPTE FILLESTARE: PËRKUFIZIMI, SHEMBUJT DHE NDASIA DIGJITALE

Përkufizim

Tregtia elektronike mund të përkufizohet si “përdorimi i rrjeteve kompjuterike për të lehtësuar transaksionet që përfshijnë prodhimin, shpërndarjen dhe shitjen e dërgesën e mallrave e shërbimeve në treg”³. Në kapitull bëhet dallim mes *mallrave digjitale* (për shembull, shërbime biznesi dhe produkte jofizike si softuerë, muzikë, lojëra dhe video që shkarkohen nga interneti) dhe *produkteve të prekshme*. Taksa e *hyrjes në internet* nuk shqyrtohet veçmas, njësoj si taksa e udhëtimit, e cila mund të taksohet siç është taksuar gjithmonë, ose taksimi i shërbimeve financiare, të cilat paraqesin probleme më vete. Diskutimi i taksës mbi shitjet imponon dallimin mes shitjeve nga biznesi te biznesi dhe nga biznesi te konsumatori. (Për lehtësi, është quajtur sikur shitjet drejt qeverisë nuk taksohen). Dallimi në përgjithësi është më pak i dukshëm kur bëhet fjalë për taksat mbi të ardhurat.

Shembuj të e-tregtisë në vendet MPZH

Nga njëra anë, e-tregtia në vendet MPZH i ngjan asaj në vendet e përparuara. Transaksionet e e-tregtisë mes bizneseve do të mbizotërojnë njësoj si në vendet e përparuara, sidomos për firmat e mëdha, duke zëvendësuar ato që kryhen me postë, faks apo telefon për të gjitha porosinë përveç atyre të jashtëzakonshmeve (për shembull, pajisje që nevojiten me urgjencë të cilat porositen me telefon apo blihen nga një korrier që dërgohet në ndonjë dyqan vendas). Klientët e pasur, me linja telefonike, kompjuterë, karta krediti e debiti dhe me aftësinë për të përdorur kompjuterët mund të bëjnë porosi nga rrjeti si për mallra të prekshme, ashtu edhe për ato jofizike. Këto dy lloje konsumatorësh – firmat e mëdha dhe individët e pasur – bëjnë shumicën e e-tregtisë në vendet MPZH – dhe sigurisht pjesën që preket më tepër nga rrjedhojat e taksave⁴.

Nga ana tjetër, do të ketë zhvillime që para pak vitesh dukeshin të pakonceptueshme, si për shembull zejtarët në ndonjë fshat të largët që përdorin internetin për të shitur prodhimet e tyre si te ndërmjetësit, ashtu edhe te konsumatorët fundorë në vendet e zhvilluara, apo fermerë të varfër që mund ta përdorin internetin për të fituar informacione mbi praktikat më të mira bujqësore dhe për t’i bërë ballë fuqisë monopsonike të blerësve (siç janë bordet vendase të marketingut). Zejtarët e varfër dhe konsumatorët jo vetëm që do të zotërojnë kompjuterë, por mund të përdorin kompjuterët e

lidhur me internetin përmes komunikimit pa tela (të ofruar, për shembull, nga grupet e grave në Bangladesh me financimin e Bankës Grameen) ose në “teleqendra” që i shërbejnë gjithë komunitetit⁵. Mundësia dhe rëndësia e këtyre zhvillimeve varet në masë të gjerë nga krijimi dhe përhapja e këtij shërbimi në gjuhët vendase⁶. Megjithëse të mahnitshme, shumë nga këto zhvillime nuk pritet të kenë ndikime të rëndësishme për taksat mbi të ardhurat, sepse të varfrit nuk janë subjekte të taksës mbi të ardhurat dhe as kanë mundësi të blejnë sasi të mëdha mallrash e shërbimesh të taksueshme nga ato që shiten në internet.

Një zhvillim tjetër mahnitës ka implikime më të favorshme për taksimin. India ka zhvilluar një sektor programimi kompjuterik që po lulëzon. Veprimtaritë intensive në fushën e informacionit, si procesimi i transaksioneve me karta krediti, mund të rriten kudo ku gjenden me shumicë punonjës të arsimuar e të lirë – sidomos punonjës që flasin anglisht. Këto zhvillime mund të sjellin të ardhura të mira nga taksat mbi të ardhurat personale, taksat mbi rrogat, TVSH-ja dhe akcizat për blerjet lokale jodigitale. (Efektet mbi taksat e të ardhurave për korporatat ka të ngjarë të varen nga mënyra e organizimit të veprimtarive të tyre).

Ndasia digjitale dhe implikimet e saj

OECD-ja (2001a, f. 5) e përcakton në këtë mënyrë ndasinë digjitale: “Siç përdoret këtu, termi “ndasi digjitale” i referohet hendekut mes individëve, familjeve, bizneseve dhe zonave gjeografike me nivele të ndryshme socio-ekonomike, për sa u përket mundësive për të përdorur teknologjitë e informacionit, komunikimit (ICT) dhe internetit për një mori veprimtarish”. Për ndasitë digjitale mes vendeve kemi shumë pak informacion sasior dhe ky informacion është shumë më i pakët për ndasitë digjitale brenda vendeve MPZH.

Ndasia digjitale mes vendeve të përparuara dhe atyre në zhvillim

Mundësia e përdorimit të telekomunikimit me çmime të arsyeshme është thelbësor për hyrjen në internet. Sipas OECD (2001a, f.7), “Në nivel ndërkombëtar, treguesi më themelor dhe më i rëndësishëm i ndasisë digjitale është numri i linjave të hyrjes për 100 banorë. Ky është treguesi kryesor për nivelin e shërbimit universal në telekomunikacion dhe masë thelbësore e ndasisë digjitale ndërkombëtare”. Në vitin 1998, kishte 72.1 rrugë hyrjeje telekomunikimi për 100 banorë në vendet e OECD-së, por vetëm 7.8 në vendet jashtë OECD-së; në vendet me PKB më të ulët për banor, kishte vetëm 1.6 linja për 100 banorë (OECD, 2001a, f. 7). Kombet e Bashkuara (1999, f. 62) vëren se: “Në një kohë kur po hyjmë në shekullin e ri, çereku i vendeve ende nuk kanë arritur nivelin bazë [1 telefon për 100

banorë]”. Këto të dhëna e tregojnë qartë se *tregu* për tregtinë elektronike në vendet MPZH është ende i kufizuar. Kjo do të thotë se, me këtë nivel veprimtarish, vendet MPZH nuk do të humbasin shumë të ardhura nëse nuk ia nënshtrojnë TVSH-së blerjet përmes e-tregtisë, sidomos ngaqë humbjet parësore nga të ardhurat do të shkaktoheshin kryesisht nga blerjet e produkteve jofizike nga individët. Sa për krahasim, implikimet për taksimin e të ardhurave janë pak të favorshme për shkak të vështirësisë së rritur të vënies së taksave në burim mbi të ardhurat në rritje për korporatat me seli jashtë vendit.

Numri i vizitorëve të internetit dhe i faqeve në të jep një tregues më të mirë të aftësisë që ka vendi për të *shitur* në internet. Këtu ndasia digjitale mes vendeve të pasura e të varfra është edhe më e theksuar. Në korrik 2000, 97 për qind e afro 20 milionë faqeve në internet në botë ndodheshin në vendet e OECD-së. Në tetor 2000, 95 për qind e 110 000 serverëve të sigurt ndodheshin po në këto vende. (OECD, 2001a, f. 15) Në vendet anëtare të OECD-së kishte 82 vizitorë interneti për 1000 banorë, por vetëm 0,85 për 1000 banorë në vendet jashtë OECD-së. Për shumicën e vendeve MPZH, pabarazitë ishin edhe më të thella nga sa sugjeron ky raport 100 me 1, sepse, më tepër se gjysma e vizitorëve të internetit në vendet jashtë OECD-së gjendeshin vetëm në katër vende (Taipein kinez, Singapor, Hong Kong dhe Izrael) kurse më tepër se tre të katërtat vetëm në tetë vende (katër të mësipërmet plus Argjentina, Brazili, Malajzia dhe Afrika e jugut). (OECD, 2001a, f. 8). Jo vetëm që ndasia digjitale mes vendeve të pasura e të varfra është e madhe, por edhe po rritet me shpejtësi. Në tetor 2000, niveli i depërtimit në Amerikën e Veriut ishte 540 herë më i lartë se në Afrikë; tre vjet më parë ishte 267 (OECD, 2001a, f. 13). Këto shifra tregojnë se kalimi nga destinacioni në origjinë si bazë për TVSH-në ose nga burimi në vendbanim si bazë për deklarimin paraprak për bazën e taksës mbi të ardhurat, do ta kthejë bazën e taksës dhe të ardhurat nga vendet MPZH drejt vendeve të përparuara. Përsëri, humbja në të ardhura nga TVSH-ja për shitjet përmes e-tregtisë për individët ka shumë mundësi të mos jetë e konsiderueshme. Por humbja e të ardhurave mund të jetë e konsiderueshme për taksimin mbi të ardhurat nga shitjet mes bizneseve.

Ndasia digjitale brenda vendeve MPZH

Të dhënat mbi ndasinë digjitale brenda vendeve MPZH janë të pakta. Por, informacione mbi vendet MPZH mund të nxirren me ekstrapolim nga modelet në vendet e përparuara.

Së pari, të ardhurat dhe arsimi (të cilat kanë shumë lidhje mes tyre) janë përcaktuese të rëndësishme për depërtimin e kompjuterëve dhe për mundësinë e hyrjes në internet. Kjo është më tepër e vërtetë në fazat e para të përhapjes së teknologjisë së re. OKB-ja vëren: “*Të ardhurat blejnë*

aksesin. Përdoruesi mesatar afrikano-jugor ka të ardhura shtatë herë më të larta se mesatarja kombëtare”. Po ashtu: “*Arsimi është bileta drejt shoqërisë së lartë të rrjetit*. Në shkallë globale, 30 për qind e përdoruesve kanë të paktën arsimin universitar – në Mbretërinë e Bashkuar ky nivel është 50 për qind, në Kinë gati 60 për qind, në Meksikë 67 për qind dhe në Irlandë gati 70 për qind”. (OKB, 1999, f. 62, theksimet me shkronja të pjerrëta janë të origjinalit). Në një nivel të dhënë të ardhurash, ata me më tepër arsim kanë nivele më të larta aksesi (OECD, 2001a, f. 18-19).

Së dyti, ka shumë të ngjarë të vihet re edhe një ndasi e madhe urbane-rurale. OECD-ja (2001a, f. 24) parashtron këto pika:

- Hyrja në internet në zonat urbane është kudo më e lartë se në zonat rurale.
- Pjesëtarët e familjeve në zonat urbane punojnë më tepër nëpër vende pune ku kompjuterët dhe interneti janë pjesë e mjedisit të punës.
- Kostot priren të jenë më të larta dhe cilësia e aksesit më e ulët në zonat rurale, pavarësisht përpjekjeve për të siguruar çmime dhe cilësi standarde.
- Të ardhurat priren të jenë më të ulëta në zonat rurale dhe kostot e ICT-së (teknologjisë së informacionit dhe komunikimit) janë relativisht më të larta për grupet me të ardhura më të ulëta.

Së treti, firmat e mëdha kanë mundësi më të mëdha për të pasur akses në internet se firmat e vogla. OECD (2001a, f. 25) vëren:

- Në biznes, depërtimi i ICT-së dhe aksesi në internet janë funksion i madhësisë së firmës. Njësitë e biznesit të vogël kanë më pak mundësi për të investuar në teknologjitë e reja dhe për përdorimin e internetit.
- Dallimet sipas klasës së madhësisë kanë prirje për t’u zvogëluar me kalimin e kohës, kryesisht falë niveleve pothuajse të plota të aksesit për njësitë e biznesit të madh. Megjithatë, këto nivele në njësitë e mëdha janë përsëri dy herë më të mëdha se në njësitë e vogla.
- Njësitë e mëdha kanë më tepër mundësi të kryejnë transaksione dhe procese biznesi më komplekse dhe më të përparura se njësitë e vogla.
- Dallimet sipas klasës së madhësisë janë aq të rëndësishme, saqë, edhe kur gjërat e tjera janë të barabarta, ekonomitë që mbështeten te bizneset e vogla dhe shumë të vogla priren të kenë nivele më të ulëta depërtimi.

Është e pritshme që këto dallime të jenë edhe më të theksuara në vendet MPZH, sesa në vendet e përparuara. Për shembull, meqë shpërndarja e të ardhurave është më asimetrike në shumicën e vendeve MPZH sesa në vendet tipike të përparuara, dallimet në hyrje dhe në përdorimin e internetit ka të ngjarë të jenë më të mëdha sipas të ardhurave që kanë grupet, sesa në vendet e përparuara. Kjo do të thotë se, në shkallë të gjerë, është e vështirë të taksohet e-tregtia biznes–konsumator (ose është marrë një vendim për ta përjashtuar e-tregtinë) dhe rënia e taksimit do të jetë më pak progresive (ose më tepër regresive) se në mungesë të e-tregtisë (apo nëse e-tregtia do të taksohej). Komente të ngjashme mund të bëhen edhe lidhur me dallimet urbane–rurale, të cilat priren të jenë më të mëdha në vendet MPZH se në vendet e përparuara. Duke pasur parasysh rolin e vogël të blerjeve përmes e-tregtisë në buxhetet familjare, këto pasoja ka shumë të ngjarë të mos jenë të konsiderueshme.

Po ashtu, në vendet MPZH mund të ndeshet përhapje më e shpejtë nëpër firmat e mëdha, pavarësisht se përdorimi i ICT-së nga firmat e mëdha në vendet MPZH nuk mund të ketë shtrirje më të gjerë se përdorimi nga firmat e mëdha në vendet e përparuara, ndërkohë që përdorimi i saj nga firmat e vogla do të jetë shumë më i pakët në vendet MPZH sesa në vendet e përparuara. Por ky depërtim më i shpejtë në firmat e mëdha në vendet MPZH, përfshi firmat me seli në vendet e përparuara, kërkon që autoritetet fiskale në vendet MPZH duhet të përqendrohen po aq shumë te disa çështje të taksave mbi të ardhurat sa edhe kolegët e tyre në vendet e përparuara.

Kombet e Bashkuara e përmbledhin me këto fjalë gjendjen në Raportin e Zhvillimit Njerëzor të vitit 1999:

Barrierat gjeografike për komunikacionin mund të kenë rënë, por është shfaqur një barrierë e re, e padukshme, e cila, siç e tregon emri, është rrjeti i gjerë botëror (www), i cili afron ata që janë të lidhur në të dhe heshturazi – gati në mënyrë të paperceptueshme – përjashton pjesën tjetër. Përdoruesi tipik i këtij rrjeti është mashkull, nën 35 vjeç, me arsim universitar dhe me të ardhura të larta, me banim në zonat urbane dhe që flet anglisht – pjesëtar i një pakice elitare botërore. Rrjedhoja? Shoqëria e rrjetit po krijon sisteme paralele komunikimi: një për ata me të ardhura dhe arsim dhe – me plot kuptimin e fjalës – lidhje, duke u ofruar informacion të bollshëm me kosto të ulët dhe shpejtësi të lartë; tjetri për ata pa lidhje, të bllokuar nga barrierat e larta të kohës, koston dhe pasigurisë, të cilët janë të varur nga informacione të vjetra. Ndërkohë që njerëzit në këto dy sisteme jetojnë dhe konkurrojnë krah për krah, përparësitë e lidhjes janë mjaft të forta. Zërat dhe shqetësimet e njerëzve që jetojnë në varfëri – pa të ardhura, arsim dhe askes ndaj institucioneve publike – sa vijnë e po anashkalohen. (OKB, 1999, f. 63)

Çfarë nuk është përfshirë: heqja e taksës për tregtinë elektronike

Interneti dhe rrjeti mbarëbotëror, njësoj si telefoni, karakterizohen nga ajo që quhet dobi anësore apo e jashtme e rrjetit; përfitimet për cilindo që është i lidhur në internet (apo në telefon) janë më të mëdha, sa më i madh të jetë numri i atyre që janë të lidhur me të. Disa e përdorin këtë fakt për të argumentuar se duhet të ketë një moratorium mbi tatimin e hyrjes në internet apo mbi e-tregtinë në çastin kur interneti të arrijë një masë kritike⁷. Këto argumente nuk janë bindëse, sidomos kur zbatohen për format më të njohura të taksimit mbi e-tregtinë në vendet MPZH, për TVSH-në me bazë vendin dhe taksimin me bazë burimin mbi të ardhurat⁸.

Taksa e TVSH-së me bazë destinacionin është taksë konsumi. Në disa kushte (të sqaruara më poshtë), taksimi me bazë burimin mbi të ardhurat do të gjente zbatim edhe mbi të ardhurat nga shitjet përmes e-tregtisë. Përfshirja e e-tregtisë nga taksimi do ta rriste pjesëmarrjen në e-tregti dhe do të gjeneronte efekte pozitive të rrjetit. Por, një mënyrë më efikase për të nxitur përhapjen e kësaj veprimtarie do të ishte ajo përmes liberalizimit të politikave të telekomunikacionit dhe arsimit, jo përmes heqjes së taksave, nga e cila do të përfitonin së pari familjet me të ardhura të larta që tashmë janë në rrjet⁹. OECD-ja (2001a, f. 12) vëren: “për konsumatorët dhe bizneset e vogla, kostot më të rëndësishme për përfshirjen në tregtinë elektronike janë çmimet e aksesit në komunikimin lokal”. Liberalizimi dhe konkurrenca janë çelësi për përhapjen e shërbimeve të telekomunikimit me çmime të ulëta (OECD, 2001a, f. 9-11).

Në dokumentin e saj “Tregtia elektronike: kushtet e kuadrit të taksave”, OECD thekson: “Parimet e taksimit që drejtojnë qeveritë në lidhje me tregtinë tradicionale duhet të shërbejnë si parime drejtuese edhe lidhur me tregtinë elektronike” (OECD, 1998b, f. 3 e në vazhdim “Kushtet e kuadrit të taksave”). Më pas përshkruan pesë “parimet e gjera të taksimit që duhen zbatuar mbi tregtinë elektronike”:

- *asnjanësia ekonomike* (mes formave të tregtisë elektronike dhe mes formave konvencionale dhe elektronike të tregtisë),
- *efekshmëria* (e pajtimit dhe administrimit),
- *siguria dhe thjeshtësia*
- *efikasiteti* (në parandalimin e evazionit) dhe *ndershmëria*, si dhe
- *elasticiteti* (për t'u përshtatur me zhvillimet teknologjike dhe tregtare).

PENGESAT PËR TAKSIMIN E TREGTISË ELEKTRONIKE

Ka disa pengesa teknologjike, ekonomike, ligjore dhe politike për taksimin e tregtisë elektronike.

Vështirësitë teknologjike

Vështirësitë teknologjike janë të pandara nga mënyra si operon interneti dhe nga mënyra si zhvillohet e-tregtia. Është e rëndësishme të kuptohet kjo, sepse, siç e thekson edhe OECD-ja (2000d): “Politika dhe praktika janë të pandara dhe duhen zhvilluar paralelisht. Zgjidhjet politike në mënyrë të pavarur nga kuptimi i teknologjisë së kërkuar mund të çojë në një politikë që nuk vihet dot në zbatim në praktikë”. Ose, siç e thekson Miika Casanegra (1990, f. 179): “Administrimi i taksave është politikë e taksave”.

Mallrat digjitale. Tipari i vetëm i produkteve digjitale është se mund të përcillen nga linja. (Sa për krahasim, produktet fizike mund të porositën në linjë, por duhen dërguar përmes mënyrave konvencionale.) Me teknologjinë e sotme, mallrat digjitale nuk ndalojnë në “pikat e kontrollit” të administratës së taksave (në doganë apo në postë) kur hyjnë në një vend. Kjo do të thotë që taksat duhet vjelë drejtpërdrejt ose nga shitësi, ose nga blerësi.

Anonimiteti. “Në internet, askush nuk e di nëse je qen apo jo”. Kjo batutë e marrë nga një film vizatimor, i cili tregon dy qen të ulur para një kompjuteri, ka ndërlikime thelbësore për taksimin e tregtisë elektronike, sidomos nga pikëpamja e juridiksionit të tregut. Me teknologjinë e sotme, identiteti, edhe vendndodhja, e të paktën njërës palë të transaksionit për mallrat digjitale që kryhet përmes internetit, mund të mos njihet nga administratorët e taksave. Në fakt, në disa rrethana, shitësit mund të mos e dinë identitetin apo vendbanimin e klientëve të tyre¹⁰. Nëse taksimi mbështetet te destinacioni i shitjeve apo te burimi i të ardhurave, anonimiteti i transaksioneve të internetit i krijon ndërlikime administratës së taksave; shih Pjesën IV.

Shitësit e huaj. Kur shitësit e mallrave digjitale nuk kanë prani fizike në vendin taksues dhe e kanë selinë në vende të huaja, nga ana administrative mund të jetë e vështirë t’i mbledhësh taksat, edhe në rastin kur detyrimet janë përcaktuar qartë – diçka kjo që përsëri nuk mund të sigurohet, sidomos nëse selitë janë vendosur në të quajturat parajsat tatimore të cilat nuk përfshihen në shkëmbime informacionesh.

Paratë e pagjurmueshme. Blerësit mund t’i bëjnë pagesat në forma që nuk mund të gjurmohen. Këto përfshijnë përdorimin e kartave të kreditit

apo debitit të lëshuara nga institucione financiare në vende me ligje të rrepta për sigurinë bankare, si dhe me kesh digjital dhe karta pikësh të grumbulluara. Përfundimi ka të bëjë me pagesa që i ngjajnë përdorimit të keshit, por me një varg problemesh për administratorët e taksave.

Ndërveprimi mes detyrimeve. Skenari më i keq gërsheton së bashku mallin digjital, paaftësinë për të identifikuar apo lokalizuar blerësin, një shitës të huaj mbi të cilin shteti që kërkon të vendosë taksën nuk ka juridiksion dhe parane e pagjurmueshme, çka e bën tepër të vështirë, për të mos thënë të pamundur, efikasitetin e administrimit të taksave. Në këto kushte, është i domosdoshëm bashkëpunimi ndërkombëtar për shmangien e evazionit fiskal. Por rregullat e papërshtatshme të miratuara në përpjekje për të lehtësuar vendosjen e taksave me bazë vendburimin për shitjet dhe ato me bazë vendburimin mbi të ardhurat mund të krijojnë barra të reja të cilat e pengojnë zhvillimin e e-tregtisë. Grupi Këshillimor Teknik (TAG) për teknologjinë, i krijuar nga OECD-ja arrin në këtë përfundim (OECD, 2000d):

Theksi duhet vënë mbi identifikimin e zgjedhjeve që duhen hartuar për pajtim efikas me rregullat ndërkohë që tërheqim fort vëmendjen kundër zgjedhjeve të paafta për verifikimin e këtij pajtimi, që janë tepër të rënda në termat e kostove, ndërlikueshmërisë apo që nuk mbështeten nga shpjegime të arsyeshme të pavarura tregtare për mbledhjen e informacionit.

Vështirësitë ekonomike

Disa lloje të tregtisë elektronike janë jashtëzakonisht të lëvizshme. Për shembull, rezervat e mallrave digjitale mund të zhvendosen nga serveri në një shtet në një server në një shtet tjetër brenda pak minutash. Asistenca teknike për zgjidhjen e problemeve të softuerëve mund të ofrohet kudo ku gjendet një kombinim i infrastrukturës së përshtatshme të telekomunikimit me një forcë pune të pajisur me aftësi të përshtatshme gjuhësore dhe teknike. Si përfundim, vendet që përpiqen të tërheqin veprimtari të tilla mund të ngurrojnë të vendosin taksa, sepse kjo do t'i bënte jo tërheqëse. Ndërkohë që kjo mund të vështirësonte aplikimin e taksave mbi të ardhurat e korporatave dhe taksat mbi shitjet me bazë origjinën për disa veprimtari të e-tregtisë, do të kishte pak ndikim në përdorimin e taksave mbi shitjet me bazë destinacionin ose taksave individuale për të ardhurat.

Vështirësitë ligjore

Taksimi i tregtisë elektronike ndodh brenda kontekstit të ligjeve ekzistuese, traktateve për taksimin e dyfishtë dhe marrëveshjeve të

tjera ndërkombëtare. Në mungesë të modifikimeve, taksimi i tregtisë elektronike kontrollohet prej tyre. Meqë shumica e ligjeve dhe traktateve janë hartuar përpara rritjes së shpejtë të tregtisë elektronike, nuk janë të përshtatshme dhe mund të kenë nevojë për t'u rishikuar. Ndryshimi i legjislacioneve kombëtare dhe rinegociimi i traktateve janë veprimtari që kërkojnë kohë dhe me përfundime të pasigurta. Vonesat dhe pasiguritë e pengojnë zhvillimin e e-tregtisë. Për më tepër, disa vende po vënë në zbatim ligje kundër taksimeve ose po bëhen pjesë e traktateve për mospagim taksash që synojnë qartësimin e rregullave për e-tregtinë; kjo ose pengon administrimin e taksave apo pajtimin me rregullat (për shembull, rregullat e privatësisë që pengojnë identifikimin e blerësit) ose e lehtëson atë (për shembull, marrëveshjet ndërkombëtare mbi protokollet për gjurmimin e transmetimeve elektronike).

Vështirësitë politike

Ligjet që rregullojnë tregtinë elektronike, njësoj siç nuk janë shkruar në vakum ligjor, as janë diskutuar në vakum politik.

Tregtia elektronike (të paktën deri në metamorfozën e fundit “.doc” në “.bomb”) ka përfituar nga një lloj mistike që i ka detyruar shumë persona të shprehin idenë që tregtia elektronike nuk duhet taksuar¹¹. Ky entuziazëm kundër taksave ka qenë më i përhapur në Shtetet e Bashkuara, ku Kongresi dekretoi Ligjin e Lirisë nga Taksat në internet (ITFA), duke ofruar një moratorium mbi taksat e veçanta dhe diskriminuese mbi tregtinë elektronike dhe mbi taksat për aksesin në internet¹². Megjithëse mund të pritet se do të bëhen përpjekje për të kufizuar taksimin e tregtisë elektronike në vendet e tjera, ato mund të jenë më pak të suksesshme se në Shtetet e Bashkuara. Ndërkohë që Shtetet e Bashkuara e nisën me një “sistem” me plot të meta për taksat shtetërore të shitjes i cili mirëprisje përpjekjet për ta përjashtuar e-tregtinë dhe pengonte përpjekjet për ta taksuar atë, TVSH-të e shumicës së vendeve të tjera janë shumë më të logjikshme – megjithëse ende larg përsosmërisë¹³.

Disa ndryshime në rregullat e lojës për taksimin e të ardhurave nga marrëdhëniet ndërkombëtare ekonomike mund të përfshijnë rishpërndarjen thelbësore të të ardhurave nga taksat mes vendeve. Për shembull, Departamenti i Thesarit i Shteteve të Bashkuara (1996) ka sugjeruar një model që priret nga taksimi i të ardhurave sipas vendit të rezidencës së firmave të përfshira në tregtinë elektronike. Vendet që do të humbin të ardhura ka të ngjarë të mos jenë dakord me këto ndryshime, të cilat diskutohen më poshtë.

Kapërcimi i pengesave

Pengesat e përshkruara më lart, sigurisht që nuk janë të pandryshueshme, megjithëse kokëforta. Pengesat teknologjike mund të çojnë edhe në “zgjdhje” teknologjike. Në disa raste, pengesat ndërthuren në mënyra që ose e lehtësojnë, ose e pengojnë eliminimin e tyre. Për shembull, aftësia për të vënë në zbatim zgjidhje teknologjike mund të varet nga pengesat ligjore apo politike, siç janë ligjet që synojnë të mbrojnë privatësinë. Nga ana tjetër, rëndësia e pengesave ligjore varet nga fuqia politike për të ndryshuar ligjet dhe traktatet – ose për të parandaluar ndryshimet. Zhvillimet teknologjike që ulin nivelin e pagimit të taksave dhe pengojnë administrimin e taksave nga ana e tyre, mund të cenojnë vullnetin për të ndryshuar institucionet ligjore dhe politike që kërkojnë të parandalojnë uljen e të ardhurave nga taksat.

Trajtimi i mëposhtëm tregon disa nga rrugët e bashkëpunimit të nevojshëm ndërkombëtar që çojnë në taksim efikas të e-tregtisë. Pjesa përmbyllëse sugjeron që OECD-ja mund të luajë një rol udhëheqës në lehtësimin e këtij bashkëpunimi.

TAKSIMI I SHITJEVE

Sistemet e taksave në shumicën e vendeve mbështeten në disa parime apo norma të përbashkëta, shfaqin karakteristika dhe praktika të ngjashme dhe ndeshen me po të njëjtat probleme. Kjo pjesë përshkruan normat, karakteristikat, praktikat dhe problemet e taksimit të shitjeve kurse tjetra merret me taksimin e të ardhurave.

Normat, karakteristikat, praktikat dhe problemet

Parimi i destinacionit është parimi më i rëndësishëm që qëndron në bazën e taksave të shitjes në shumicën e vendeve¹⁴. Sipas tij, taksa vendoset aty ku ndodh konsumi, dhe jo ku kryhet prodhimi, siç ndodh me taksat me bazë origjinën. Nga ana operationale, kjo do të thotë se importet taksohen, kurse eksportet jo. Në këtë mënyrë duket qartë që përbën problem zbatimi i parimit të destinacionit për importet biznes-konsumator të produkteve digjitale që nuk mund të gjurmohen, blerës që nuk mund të identifikohen, shitës mbi të cilët shteti që vë taksat nuk ka juridiksion, ku paraja e përdorur nuk mund të gjurmohet. Por problemi as nuk duhet zmadhuar, meqë shumica e transaksioneve në e-tregti përbëhet nga transaksionet mes bizneseve. Administratat shtetërore të taksave kanë shumë më tepër kontroll mbi pajtueshmërinë me rregullat për firmat që janë regjistruar me to për TVSH, sesa për familjet dhe tregtarët e paregjistruar. (Shitjet

te tregtarët e peregjistruar shfaqin shumë nga karakteristikat e e-tregtisë biznes–konsumator, për sa i përket administrimit të TVSH-së.) Për më tepër, transaksionet në produkte fizike janë më pak problematike se ato në produkte jofizike; lexo më poshtë.

Shumë nga vendet që vendosin taksa për shitjet përdorin *metodën e kreditit* për të vënë në zbatim *taksën mbi vlerën e shtuar*¹⁵; nuk imponojnë taksa për shitjen me pakicë (apo taksa të tjera me një fazë), dhe as përdorin metodën zbritëse në vënien në zbatim të TVSH-së. Kjo ka një rrjedhojë të rëndësishme që e thjeshtëson së tepërmi problemin e administrimit të taksave për transaksionet mes bizneseve (Shih edhe Watanabe, 2000).

Sipas metodës së kreditit, një tregtar i regjistruar llogarit taksën që duhet të paguajë mbi shitjet dhe zbrit kreditin e lejuar për TVSH-në e paguar mbi mallrat e blera. Nëse taksa operon sipas asaj që thonë librat mësimorë, kjo do të thotë që e vetmja taksë që ka rëndësi, është taksa e paguar për shitjet e bëra te familjarët dhe tregtarët e peregjistruar; çdo taksë e mbledhur para kësaj faze zhduket në procesin e kreditimit¹⁶.

Ky tipar i metodës së kreditit ka implikime të mëdha për administrimin e TVSH-së për importet me përmbajtje digjitale mes bizneseve. Teorikisht, për sa kohë mund të mblidhet taksa për shitjet që tregtarët e regjistruar bëjnë drejt familjeve dhe tregtarëve të peregjistruar, nuk ka rëndësi nëse nuk mblidhet taksa për blerjet (përfshi importet) nga tregtarët e regjistruar. (Problemi kryesor është se mallrat dhe shërbimet e importuara për përdorim privat mund të maskohen si input-e biznesi. Nëse lejohen kredite për TVSH-në e paguar në kufi, është thelbësore të parandalohen bizneset të përftojnë kredite për taksën e paguar mbi mallrat dhe shërbimet e destinuara për përdorim personal). Kjo do të thotë se pyetja kyçe – e cila shqyrtohet më hollësisht më poshtë – është se si të taksohen importet me përbërje digjitale nga familjet dhe tregtarët e peregjistruar¹⁷.

Tabela 12.1 mund të ndihmojë në izolimin e problemeve të nënshtrimit të importeve TVSH-së me metodën e kreditimit mbështetur në parimin e destinacionit. Shtylla e parë përshkruan trajtimin e taksës mbi importet e produkteve fizike; e dyta përshkruan taksimin e importeve me përmbajtje digjitale (produkte dhe shërbime jofizike) Dy rreshtat tregojnë përkatësisht transaksionet mes bizneseve dhe transaksionet biznes–konsumator.

Importet e produkteve fizike

Kutitë 1 dhe 2 tregojnë përkatësisht importet e produkteve fizike nga tregtarët e regjistruar dhe familjet dhe nga tregtarët e peregjistruar. E veçanta e këtyre kutive është se, ndërkohë që mbërritja e tregtisë elektronike mund të sjellë rritjen e vëllimit të kësaj tregtie, ajo përsëri nuk e ndryshon natyrën e problemit administrativ; të njëjtat teknika pajtimi me rregullat/administrative mund të përdoren si kur produktet fizike porositen

Tabela 12.1 Trajtimi i mundshëm i taksave të importit të produkteve fizike dhe atyre me përmbajtje digjitale nga tregtarët e regjistruar, nga familjet si dhe nga tregtarët e paregjistruar

	Produktet fizike	Përmbajtje digjitale (produkte dhe shërbime jofizike)
Nga biznesi te biznesi (te tregtarët e regjistruar)	1. Taksim në kufi (ose vetëdeklarim)	3. Vetëdeklarim (“kthim i tatimit”)
Nga biznesi te konsumatori (ose te tregtarët e paregjistruar)	2. Taksim në kufi (ose në zyrën e postës)	4. Zona kyçe e problemit

në mënyrë elektronike, ashtu edhe me mjete konvencionale. Këto importe taksohen menjëherë në kufi – ose në zyrën e postës, në rastin e pakove të vogla.

Në rastin e importeve të produkteve fizike nga tregtarët e regjistruar (kutia 1), taksimi në kufi ndihmon që autoritetet të sigurohen se mallrat e importuara për përdorim privat të mos maskohen si input-e biznesi dhe njëherësh lejon rikthim më të shpejtë të të ardhurave. Po ashtu, por me një rrezik më të madh që të importohen mallra të cilat synojnë përdorimin personal, këto mallra lejohen të hyjnë pa taksë në vend dhe t’i nënshtrohen vetëdeklarimit nga blerësi. Sipas kësaj qasjes së fundit, që zakonisht quhet tatim i kthyeshem, importuesi raporton blerjen dhe ia paguan taksën autoritetit të të ardhurave pas importimit dhe jo në doganë. Ose, teorikisht, si dhe me më tepër rrezik për abuzime dhe për humbje të ardhurash, taksa që normalisht duhet paguar për importimin, mund të mos merret parasysh sepse, në fakt, do të mblidhet kur këto mallra të rishiten ose kur të shitet ajo gjë ku ato bëjnë pjesë si input-e¹⁸.

Importet e produkteve fizike nga biznesi te konsumatori. Në parim, e-tregtia nuk e ndryshon natyrën e lojës as për kutinë 2; ndryshon vetëm magnitudën e saj. Nëse futja e e-tregtisë sjell një rritje të madhe në numrin e pakove të vogla që mund të zhdoganohen në doganë apo në postë, atëherë dogana ose punonjësit e postave mund të përballen me një dyndje për shkak të rritjes së ngarkesës¹⁹. Politikat liberale pa taksa mund ta lirojnë këtë ngushticë, por njëherësh do të ulin edhe taksat e paguara nga familjet me të ardhura të larta që kanë më tepër mundësi të bëjnë porosi produktesh fizike përmes e-tregtisë dhe, bashkë me këtë, gjithë progresivitetin e sistemit të taksave. Mendoj se ky nuk është ndonjë problem i madh, sepse doganat dhe shërbimet postale të shumicës së vendeve në zhvillim mendohet se janë aq joefikase dhe/ose të korruptuara, sa që shumica e blerësve potencialë në përgjithësi as që do të përpiqen të përdorin postën

e zakonshme për të importuar produkte fizike (Nëse do të mbështeten te kompani të tilla dërgesash si Federal Express dhe UPS për të kryer dërgesa përmes e-tregtisë, kjo kërkon studime të mëtejshme).

Importet e produkteve digjitale

Kutitë 3 dhe 4 përshkruajnë importet e produkteve digjitale.

Importet e produkteve digjitale nga biznesi te biznesi. Kutia 3 tregon importimin e mallrave digjitale (produkte apo shërbime jofizike) nga tregtarët e regjistruar. Në këtë rast, taksimi në kufi (ose në postë) nuk mund të kryhet, por mund të zbatohet parimi i kthimit të tatimit (ose thjesht mosmarrja parasysh e taksës mbi importet)²⁰. Rëndësia e dukshme e kësaj përbërëseje të e-tregtisë – dhe rreziku që importet me përmbajtje digjitale për përdorim vetjak të maskohen si porosi për biznes – sugjeron që vetëdeklarimi (dhe, bashkë me të, monitorimi) meriton vëmendje nga administratorët e taksave në vendet MPZH.

Importet e produkteve digjitale nga biznesi te konsumatori. Siç u sugjerua më lart, çështja kyçe për TVSH-në me bazë destinacionin është se si të taksohen importet me përmbajtje digjitale nga familjet dhe tregtarët e paregjistruar (kutia 4). Meqë familjarët që bëjnë këtë lloj blerjeje, ka mundësi të jenë më të pasurit në vendet MPZH, dështimi për ta trajtuar këtë çështje në mënyrë të kënaqshme do ta ulte mbarëvajtjen e sistemit të taksave si dhe do të pakësonte të ardhurat dhe aftësinë e tregtarëve vendas për të shitur produkte konkurruese.

Vënia në zbatim e taksimit me bazë destinacionin për tregtinë me përmbajtje digjitale nga biznesi te konsumatori

OECD-ja ka identifikuar disa rrugë për të vënë në zbatim taksimin me bazë destinacionin për produktet digjitale që blejnë familjarët dhe tregtarët e paregjistruar²¹. Më poshtë kam trajtuar katër prej tyre, megjithëse asnjëra nuk është aq premtuese, si dhe dy metoda për verifikimin e identitetit të vendndodhjes së porositësve, prej të cilave vetëm njëra duket premtuese.

Katër rrugët e taksimit të mallrave digjitale

Vetëdeklarimi. Familjarëve dhe tregtarëve të paregjistruar mund t'u kërkohet ta deklarojnë vetë TVSH-në e importeve me përmbajtje digjitale, njësoj si tregtarët e regjistruar. Mirëpo kjo rrugë duket plotësisht jofunksionuese²². Duke mbajtur parasysh moralin e ulët të taksapaguesit dhe nivelin e ulët të pajtimit me rregullat në shumicën e vendeve MPZH, ka pak arsye për të besuar se familjarët do ta vetëdeklarojnë dhe do të paguajnë atë që, në thelb, është taksa e ndershmërisë. Po kështu, nuk është aspak realiste të pritët që tregtarët e paregjistruar të vetëdeklarojnë

dhe paguajnë TVSH-në mbi importet me përmbajtje digjitale, sidomos kur e dinë që nuk u lejohet të përftojnë kredite prej saj. (Një arsye për ekzistencën e tregtarëve të peregjistruar është vështirësia e pajtimit me TVSH-në; disa tregtarë mbeten jashtë sistemit për të shmangur barrën e pagesave, megjithëse disa prej tyre do të paguanin shumë më pak taksa po të ishin të regjistruar dhe të pretendonin rikthimin e kreditit për TVSH-në e paguar gjatë blerjes).

Regjistrimi nga shitësit e huaj. Mundësia e dytë do të ishte t'u kërkohej shitësve të huaj të regjistronin dhe mblidhnin TVSH-në mbi mallrat digjitale që dërgonin në shtetin që mbledh taksën²³. Edhe kjo mundësi vuan nga një varg problemesh të pakapërcyeshme. Së pari, nuk ka arsye të presësh që shitësi i huaj i cili nuk ka prani fizike në një shtet të caktuar, të regjistrojë dhe mbledhë TVSH-në e atij shteti për shitjet digjitale, vetëm sepse autoritetet e taksave në atë vend nuk kanë “këllqe” për ta mbledhur këtë taksë. OECD-ja (2000d) vëren: “mundësia që një juridiksion taksash të detyrojë zbatimin e një regjimi të tillë përtej kufijve të vet, në rastin më të mirë do të ishte e papranueshme dhe do të çonte në shtrembërime dhe pabarazi në treg”. Së dyti, të presësh që shitësit e huaj të përshtaten me ligje të ndryshme mbi taksat për më tepër se 100 vende, do të krijonte një barrë të papranueshme për e-tregtinë ndërkombëtare. Të paktën, duhet të njehsoheshin ligjet për TVSH-në në shumë shtete para të provohej të zbatohet ky²⁴. Së treti, shitësit e mallrave digjitale nuk e njohin domosdoshmërisht destinacionin e shitjeve të tyre; shih më poshtë.

Taksa dhe transferimi. Sipas këtij opsioni të tretë, shteti ku ka selinë shitësi i mallrave digjitale mund ta mbledhë dhe ta transferojë taksën në shtetin e destinacionit të saj. Ky variant vuan nga të njëjtat të meta si ai i “regjistrimit” që diskutuam më sipër – ligje të ndryshme taksash dhe mosnjohje e mundshme e identitetit të blerësve – plus mungesa e stimuljeve për këtë vend që të mbledhë taksat (të cilat nuk do t'i mbajë vetë), duke dobësuar kështu pozicionin konkurrues të shitësve të tij kundrejt atyre të vendosur në vende me administrata taksash më pak të ngurta. (Lejimi i shteteve që i jetojnë shitësit të marrin një pjesë të të ardhurave, mund ta lehtësonte këtë problemin e fundit, por vetëm në rastin kur pjesa e caktuar për ta do të ishte aq e lartë, sa të konvertonte TVSH-në nga një taksë e pastër me bazë destinacionin, në një me përbërëse thelbësore me bazë origjinën.)

Mundësia “teknologjike”. Disa sugjerojnë se mund të përdoret teknologjia e informacionit për të kapërcyer disa nga vështirësitë e identifikuar më lart. Kështu, një firmë private, që quhet shpesh “palë e tretë e besuar” apo TTP, mban një bazë të dhënash që konsiston në bazën e taksës dhe statutet përkatëse të secilit shtet pjesëmarrës. Ajo merr pastaj informacione mbi destinacionin e një shitjeje, statusin e blerësit (tregtar i

regjistruar, familje apo tregtar i paregjistruar, qeveri, e kështu me radhë) si dhe hollësitë e blerjes (natyrën dhe vlerën e secilit produkt të blerë) prej nga llogarit taksën²⁵. Në disa skema, është përgjegjëse TTP-ja dhe jo shitësi për mbajtjen e taksës. Ky opsion është disi premtues dhe aktualisht përdoret në shkallë të ndryshme në disa vende të përparuara, por në këtë pikë nuk duket realist, si ilaçi për gjithë të këqijat, sidomos për vendet MPZH. Në çdo rast do të varej nga identifikimi i vendndodhjes dhe ndoshta i attributeve të tjera të blerësit. Siç shtjellohet më poshtë, arritja e kësaj ndoshta kërkon bashkëpunim të ngushtë ndërkombëtar.

Mbledhja e taksës nga lëshuesit e kartave të kreditit: një nënopsion teknologjik. PAGESA për shumicën e transaksioneve të e-tregtisë kryhet përmes përdorimit të kartave të kreditit (ose debitit). Kjo ka çuar te sugjerimi që lëshuesit e kartave të kreditit (dhe debitit) mund t'i vendosin një taksë çdo transaksioni dhe t'ia kthejnë atë shtetit që merr taksën – që në fakt do të thotë se kompanitë e kartave të kreditit duhet të vënë në zbatim mundësitë teknologjike. Mirëpo propozimi nuk duket realist²⁶. Komunikimi mes kompanive të kartave të kreditit dhe tregtarëve aktualisht përfshin transmetimin e vetëm një sasi të vogël informacioni, veç identitetit të shitësit (në thelb numri i kartës dhe sasia e parave në njërin drejtim dhe numri i kartës e numri i autorizimit në drejtimin tjetër); ky komunikim nuk përfshin sasi të mëdha të informacionit që mund të duhen për të llogaritur detyrimet e taksave – në veçanti natyrën dhe vendndodhjen e blerësit dhe natyrën e vlerën e mallrave, të cilat mund të taksohen apo përjashtohen (apo taksohen në nivele të caktuara) nëpër shtete të ndryshme.

Dy metoda për identifikimin e blerësve dhe të vendndodhjes së tyre

Dy çështje kyçe në taksimin e mallrave me përmbajtje digjitale janë si të përcaktohet juridiksioni i vendeve ku ndodhen blerësit, dhe si të diferencohen blerësit që janë tregtarë të regjistruar nga blerësit e paregjistruar (ose edhe institucionet jofitimprurëse dhe qeveritë).

Identifikimi/verifikimi i vendndodhjes nga lëshuesit e kartave të kreditit. Si një alternativë e opsionit teknologjik, disa besojnë se kompanitë e kartave të kreditit mund të japin ose të verifikojnë informacione të tilla si vendi ku ndodhet blerësi. Përsëri, këto propozime, të cilat kundërshtohen nga kompanitë e kartave të kreditit, duken jorealiste dhe të pamenduara, për shkak të kostove dhe rreziqeve për të dëmtuar zhvillimin e e-tregtisë. Së pari, kompanitë e kartave të kreditit mund të mos e njohin vendndodhjen e blerësve. Së dyti, mbledhja dhe përhapja e informacioneve mund të shkojë përkundër planeve të tyre të biznesit dhe kundër ligjeve për ruajtjen e privatësisë. OECD-ja (2000d, Shtojca V) arrin në përfundimin:

Ndryshimi i procesit të autorizimit për të verifikuar një adresë për qëllime pagimi

taksash mund të kërkojë ndryshimin e politikave thelbësore mbi biznesit dhe mbrojtjen e tyre, çka mund të çojë në një sistem ndryshimesh të konsiderueshme me kosto të larta në industrinë e kartave të kreditit... Ndryshimi i procesit të autorizimit jo vetëm që do të vononte autorizimin e transaksioneve, por do të ngadalësonte edhe tregtinë... Efekti i këtyre ndryshimeve minon parimet e asnjansisë mes mallrave të dërguara në mënyrë digjitale dhe mallrave të dërguara në mënyrë fizike...

Çdo propozim që kërkon ndryshimin e modelit të biznesit nga institucionet financiare me qëllim marrjen e adresës së faturimit të mbajtësve të kartave kur bëhet fjalë për shitjen e produkteve digjitale, krijon një barrë të konsiderueshme për industrinë e kartave të kreditit për pjesën e vogël të transaksioneve me karta krediti që bëhen subjekte të procesit të autorizimit. Shumica e transaksioneve janë për produktet jodigjitale, të cilat nuk i kërkojnë këto të dhëna. Është e dyshimtë nëse një propozim i tillë mund ta përligjë investimin e kërkuar kundrejt një fitimi të vogël.

Certifikatat digjitale dhe nënshkrimet digjitale. Përdorimi i certifikatave digjitale dhe nënshkrimeve digjitale mund të duket premtues²⁷. Këto sisteme e përdorin Autoritetet Certifikuese për të garantuar që blerësi është pikërisht ai që deklaroi se është. Fjalët e mëposhtme nga OECD-ja (2000d) ilustronjë si karakterin premtues të kësaj teknologjie ashtu edhe disa nga pengesat politike për përdorimin e saj:

Dallimi mes konsumatorëve dhe biznesit nuk është diçka e pandarë nga teknologjia e internetit. Kjo do të thotë që dallimi në linjë mund të arrihet përmes futjes së një identifikuesi. Certifikatat digjitale ia vlen të shqyrtohen, meqë kanë potencialin për ta ofruar këtë karakteristikë. Megjithatë, duhet theksuar se, në disa sisteme ligjore, vetëm personat fizikë mund të mbajnë certifikata, ndërsa personi në funksionin e korporatës mund të dallohet nga personi fizik përmes përdorimit të një fushe atributësh.

Duke mbajtur parasysh të gjitha këto, nuk duket se ka të ngjarë që vendet MPZH do të jenë së shpejti në gjendje të vendosin TVSH-në për produktet digjitale që blejnë familjarët dhe tregtarët e paregjistruar.

Po a ka rëndësi kjo?

Shqyrtimi i Tabelës 12.1 tregon se kutia 4 (shitjet me përmbajtje digjitale nga biznesi te konsumatori) është e vetmja ku e-tregtia krijon probleme të reja dhe të vështira për TVSH-në. Diskutimi i mënyrave për të vënë në zbatim taksimin me bazë destinacionin e mallrave me përmbajtje digjitale të shitura nga biznesi te konsumatori sugjeron se problemi i ndeshur mund

të jetë i vështirë dhe ndoshta i pazgjidhshëm. Po a ka rëndësi kjo?

Për t'u përgjigjur në mënyrë të kënaqshme kësaj, është e nevojshme të dihet se çfarë pjese zë përmbajtja digjitale që nuk mund të taksohet me efikasitet në shpenzimet ligjërish të taksueshme të familjeve dhe tregtarëve të paregjistruar. Me sa duket, përgjigja është "jo dhe aq shumë". Shumë nga tregtarët që kanë teknologjinë e sofistikuar të nevojshme për t'u futur në importe të mallrave digjitale, të rëndësishme nga ana sasiore, ka shumë të ngjarë të jenë të regjistruar. Nga ana tjetër, familjet nuk ka të ngjarë të porositin sasi të mëdha mallrash me përmbajtje digjitale. Siç thotë OECD-ja (2000d) në një kontekst të përgjithshëm, "transaksionet virtuale zakonisht janë një pjesë e vogël e e-tregtisë dhe një faktor i pjesshëm i gjithë tregtisë". As kalimi i kohës nuk duket se e ka ndryshuar në mënyrë dramatike këtë vlerësim, sidomos në kushtet kur mënyrat e mbledhjes së taksës për tregtinë nga biznesi të konsumatori mund të shoqërojnë maturimin e e-tregtisë. Sigurisht, familjarët, të cilët kanë më tepër mundësi të shkarkojnë përmbajtje digjitale, janë edhe më të shumtët. Kështu, siç është vërejtur edhe në diskutimin mbi ndasinë digjitale, sido që të jetë ky ndikim, do të pasqyrohet në rënien e taksimit mbi grupet e të ardhurave, në humbjen e të ardhurave dhe në konkurrencën e pandershme me tregtarët vendas.

Alternativa e taksimit me bazë origjinën për mallrat me përmbajtje digjitale

Vështirësitë në zbatimin e taksimit me bazë destinacionin për mallrat digjitale mund t'i shtyjnë disa autorë të sugjerojnë që vendet MPZH duhet të orientohen nga taksimi me bazë origjinën i këtyre produkteve²⁸. Ky sugjerim vuan nga disa të meta serioze. Vetëm në kutinë 4 (importet e mallrave digjitale nga familjarët dhe tregtarët e paregjistruar) ka të ngjarë të ketë probleme serioze. T'i lësh këtë bisht të shkurtër t'i tundet pas një qeni aq të madh (importeve me përmbajtje digjitale të tregtarëve të regjistruar) do të ishte gabim. Së pari, duke u kthyer te taksimi me bazë origjinën për mallrat digjitale, vendet MPZH do të hiqnin dorë nga shumata të konsiderueshme të bazës së tyre potenciale të taksës për t'ua lënë këtë vendeve të përparuara prej nga e kanë origjinën mallrat digjitale, sidomos Shteteve të Bashkuara. (Në thelb, për transaksionet mes bizneseve, parimi i origjinës është i barasvlerëshëm me përjashtimin nga taksat të përbërësve të importuar të produkteve përfundimtare.) Së dyti, nëse vendet që eksportojnë mallra digjitale do të mbanin parimin e destinacionit për produktet digjitale, siç ka edhe më shumë mundësi të ndodhë, këto produkte do të eksportoheshin pa taksë, duke krijuar një përparësi të konsiderueshme konkurruese mbi të barasvlerëshmit e tyre jodigjitale që

shiten me mjete konvencionale, mallra të cilat taksohen sipas parimit të destinacionit në tregun e vendit. (Ndryshe nga gjendja ku zbatohet parimi i origjinës, përbërësit e importuar të produkteve përfundimtare në këtë rast do të taksoheshin.) Kjo do të krijonte një konkurrencë të pandershme për shitësit vendas dhe trysni shtesë mbi të ardhurat e taksave për vendet MPZH.

Së fundi, ky propozim do të krijonte probleme serioze në transferimin e çmimeve, kostove administrative dhe mjaft mundësi për abuzime. Për ta parë këtë, mund ta nisim me rastin hipotetik të një produkti fizik që importohet nga një filial jashtë vendit dhe i rishitet importuesit; që të zbatohet parimi i origjinës do të ishte e nevojshme të zbritet vlera e importit nga vlera e shitjeve në llogaritjen e bazës së taksës për importuesin. Sigurisht që do të duhej ndonjë stimul i fortë për të mbivlerësuar vlerën e importeve për të maksimizuar zbritjen dhe për të minimizuar taksën – kështu që duhet monitoruar e gjithë vlera e këtyre importeve. I njëjti stimul do të ekzistonte edhe në rastin e importeve me përmbajtje digjitale nga biznesi te biznesi nga filialet. Por përcaktimi i vlerës për shumë prej këtyre importeve do të ishte mjaft më i vështirë se përcaktimi i vlerës për shumë produkte fizike (shih shembullin nga Horner dhe Owens, 1996).

TAKSIMI I TË ARDHURAVE²⁹

Në mënyrë virtuale, të ardhurat nga taksat e biznesit në të gjitha vendet mendohet se mblidhen brenda kufijve përkatës; kjo përbën taksimin *me bazë burimin*. Disa vende i përjashtojnë të ardhurat nga burimet e huaja; që do të thotë se përdorin një sistem territorial. Shumica e shteteve po ashtu taksojnë të gjitha të ardhurat që fitojnë rezidentët e tyre; që do të thotë se përdorin taksimin *me bazë vendbanimin* për të ardhurat e rezidentëve të tyre, ngado që të vijnë ato. Në këtë rast, shtetet e origjinës zakonisht lejojnë kreditimin e taksave të huaja (FTC) – kreditime për taksat e paguara në vendet burim – për të shmangur taksimin e shumëfishtë; këtë e bëjnë ose në mënyrë të njëanshme ose përmes traktateve dypalëshe (sipas taksimit të pastër me bazë burimin, të ardhurat nga burimet e huaja thjesht përjashtohen në vendin e banimit, i cili takson vetëm të ardhurat e fituara brenda kufijve të tij). Në fakt, zbatimi i FTC-së (si përjashtimi i të ardhurave me burime të huaja) kërkon që vendet e rezidencës t'i japin përparësi në taksim vendeve të burimit, duke ulur taksat e tyre me atë shumë që paguhet në vendet e burimit. Por vendet e rezidencës zakonisht e kufizojnë FTC-në deri në shumën e taksës që i vënë të ardhurave nga burime të huaja; që do të thotë nuk lejojnë FTC për taksat e huaja që i kapërcejnë taksat e tyre për të njëjtat të ardhura. Kështu, vendet që përdorin taksimin mbarëbotëror dhe lejojnë FTC, duhet të dinë burimin

gjeografik të të ardhurave për t'i zbatuar kufizimet e tyre mbi FTC-në, siç duhet të bëjnë edhe vendet e burimit dhe vendet që përjashtojnë nga taksimi të ardhurat nga burimet e huaja.

Kur ekzistojnë traktatet dypalëshe, ato ndihmojnë në shmangien e mospërputhjeve mes nënshkruesve të tyre në trajtimin e taksave mbi të ardhurat. Traktati Model i OECD-së (OECD, 2000a) parashton shumë traktate dypalëshe, sidomos ato që përfshijnë vendet e OECD-së³⁰. Modele të tjera të rëndësishme traktatesh janë ato të Kombeve të Bashkuara dhe Thesarit të SHBA-së, të cilat përmbajnë shumë dispozita që u ngjajnë atyre të Traktatit Model të OECD-së. Diskutimi aktual zhvillohet me Traktatin model të OECD-së për shkak të përpjekjeve të OECD-së për të trajtuar çështjet e ngritura prej e-tregtisë, si dhe rëndësisë së madhe të Traktatit Model të OECD-së. Meqë vendet në zhvillim prej kohësh mendojnë se Traktati Model i OECD-së është armiqësor ndaj interesave të tyre, më poshtë po trajtoj alternativat ndaj disa tipareve kyçe të Traktatit Model të OECD-së.

Taksimi me bazë burimin

Për të vënë në zbatim taksimin me bazë burimin, është e nevojshme të njihet natyra e të ardhurave, sepse lloje të ndryshme të ardhurash zakonisht trajtohen ndryshe sipas Traktatit Model. Tregtia elektronike i ndërlikon vendimet si mbi natyrën ashtu edhe mbi burimin e të ardhurave³¹.

Natyra e të ardhurave

Traktati Model i OECD-së dallon dy tipa të ardhurash dhe taksimin e tyre sipas vendeve burim, diçka kjo tepër e përshtatshme për qëllimet e këtij trajtimi³².

- *Fitimet nga biznesi* të siguruara nga një entitet jorezident janë subjekt i taksës së të ardhurave nëse taksapaguesi potencial ka “vendosje të përhershme” (VP) në juridiksionin taksues, por vetëm në atë masë sa të jetë të atribueshme për VP-në. (Këto të ardhura mund të jenë subjekt i mbajtjes së taksës edhe kur shkojnë në vendin e tyre, për shembull, si dividendë.) Zbritja e kostove dhe shpenzimeve të tjera është e lejueshme kur llogariten të ardhurat e taksueshme të këtij tipi. Aty ku ndodhin transaksione mes palëve të ndërlidhura, fitimet e atribueshme për VP-në duhet të jenë ato që do të mbizotëronin nëse palët nuk do të ishin të ndërlidhura (OECD, 2000a, Neni 7). Në thelb, kjo do të thotë se duhet përdorur metoda e transaksioneve të pavarura për të ndarë të ardhurat e firmave të

- ndërlidhura. (Shih edhe OECD, 1995.)
- *Honorarët* zakonisht nuk janë subjekt i taksës së të ardhurave në vendin burim, përveç rastit kur janë të lidhura me një VP në atë vend, por mund të jenë subjekt i taksave të mbajtura pa përfitimin e zbritjes së shpenzimeve. Metoda e transaksioneve të pavarura mund të përdoret për të përcaktuar sasinë e të ardhurave nga honorarët që rrjedhin mes entiteteve të ndërlidhura (OECD, 2000a, Neni 12).

Dallimi mes dy tipave të të ardhurave mund të jetë thelbësor për vendet MPZH, për shkak të dallimeve në mënyrën se si taksohen këto dy tipa. Për shembull, për një entitet jorezident është e mundur të kryejë shitje me përmbajtje digjitale pa pasur vendosje të përhershme dhe kështu, pa paguar taksën e të ardhurave (apo taksën e mbajtur) aty ku shitet malli; shih më poshtë. Por, nëse pagesat për mallin janë shlyer me honorarë, ato mund të jenë subjekt i taksës së mbajtur. OECD-ja (2001f) i ka diskutuar edhe çështjet e lidhura me karakterizimin e të ardhurave nga e-tregtia.

Prova e “vendosjes së përhershme”

Përkufizimi i vendosjes së përhershme luan një rol kyç në taksimin me bazë burimin të të ardhurave që kalojnë përmes kufijve shtetërorë sepse, siç u përmend më lart, fitimet e biznesit nuk janë subjekt i taksimit mbi të ardhurat në vendin burim për sa kohë që nuk janë fituar nga një VP. Rritja e tregtisë elektronike ngre të paktën dy çështje lidhur me rolin e VP-ve. Së pari, a është prania e VP-së prova e duhur për juridiksionin e taksave? Së dyti, sikur të jetë kështu, nga se përbëhet vendosja e përhershme në e-tregti? Në veçanti, a përbën VP ekzistenca e një serveri? Po e një faqeje interneti? Përgjigjet ndaj këtyre pyetjeve mund të kenë implikime të rëndësishme mbi të ardhurat në vendet MPZH, sepse mund të ndodhë që tregu i një vendi të mbushet me mallra digjitale edhe pa pasur VP atje³³.

Sipas Traktatit Model të OECD-së, VP-ja mund të ekzistojë nëse një kompani mban “vend fiks biznesi” në një shtet ose nëse ka një agjent “vartës” në këtë shtet, agjent i cili ka dhe ushtron autoritetin për të hyrë në kontakte në emër të kompanisë. (Përdorimi i një agjenti të pavarur që bën biznes vetëm për llogari të tij nuk përbën ekzistencë të VP-së.) Traktati model përjashton qartë nga përkufizimi i një VP-je ato ndërtesa që mbahen “vetëm për qëllime magazinimi, ekspozimi apo dorëzimi mallrash” (OECD, 2000a, Neni 5).

Diku tjetër (McLure, 2000) kam pohuar se, nga pikëpamja konceptuale, ekzistenca e një VP-je mund të mos përbëjë provën e duhur për juridiksionin e taksës në botën digjitale; prova e mbështetur te prania ekonomike dhe jo te prania fizike, do të ishte më e saktë, qoftë kur zbaton

parimin e fitimit, qoftë pikëpamjen për të përligjur ekzistencën e taksës mbi të ardhurat e korporatës³⁴. Edhe kështu, ka pengesa të mahnitshme praktike për ushtrimin e juridiksionit të taksës mbi një entitet pa prani fizike në shtetin taksues. Pa bashkëpunim thelbësor ndërkombëtar, ato nuk ka gjasa të kapërcehen.

Duke pranuar se ekzistenca e një VP-je mbetet prova e juridiksionit për të taksuar fitimet e biznesit, duket se ndryshimet e fundit në Komentet që shoqërojnë Nenin 5 të Traktatit Model të OECD-së janë të arsyeshme³⁵. OECD-ja (2000b) deklaroi:

Lidhur me faqet e internetit: ...një faqe interneti në vetvete nuk mund të përbëjë një vendosje të përhershme, ...një vizitë faqeje interneti normalisht nuk rezulton në vendosje të përhershme për ndërmarrjen që kryen biznes përmes asaj faqeje dhe ...një ISP, përveç rrethanave tepër të pazakonshme, nuk përbën agjent vartës për një ndërmarrje tjetër në mënyrë që të përbëjë vendosje të përhershme të kësaj ndërmarrjeje.

Lidhur me serverët: ...në shumë raste, çështja nëse pajisjet kompjuterike në një vend të caktuar përbëjnë vendosje të përhershme varet nga ajo nëse funksionet e kryera përmes këtyre pajisjeve e kapërcejnë pragun përgatitor apo ndihmës, diçka që mund të vendoset sipas një analize rast pas rasti.

Siç sqarohet me më tepër hollësisht më poshtë, ky debat (mbi atë nëse serverët dhe faqet e internetit përbëjnë VP) mund të shkaktojë edhe shumë zhurmë për pak gjë. OECD-ja (2000b) vëren:

...nuk ka shumë të ngjarë që taksat e të ardhurave të varen nga çështja nëse pajisja kompjuterike në një vend të dhënë përbën apo jo vendosje të përhershme. Në shumë raste, mundësia për të zhvendosur pajisjet kompjuterike duhet të ulë rreziqet që taksapaguesit në operacionet e e-tregtisë të duken sikur kanë vendosje të përhershme aty ku nuk kanë ndërmend të kenë. Po ashtu, në rrethanat ku një taksapagues kërkon që të ardhurat t'i atribuohen një vendi ku janë vendosur pajisjet e tij kompjuterike, ky rezultat mund të arrihet përmes përdorimit të një vendosjeje shtesë, edhe pse jo të përhershme.

Ndarja e të ardhurave

Bilanci i ndarë dhe standardi i transaksioneve të pavarura historikisht janë përdorur për të ndarë të ardhurat e korporatave shumëkombëshe mes entiteteve të ndërlidhura. Tradicionalisht, janë përdorur tri metoda (plus një "tjetër" e papërcaktuar) për vënien në zbatim të vlerësimit të transaksioneve të pavarura: çmimet e krahasueshme të pakontrolluara (CUP), kostoja (plus një diferencë) dhe çmimi i rishitjes (minus një diferencë). Në të gjitha rastet, çmimet e transfertës mbështeten në analizën funksionale të transaksioneve individuale.

Tregtia elektronike e bën të vështirë çdo fazë të metodologjisë tradicionale³⁶. Së pari, analiza e transaksioneve që mund të jetë e përshtatshme për transaksione të mëdha e relativisht të pazakonta, mund të mos funksionojë për transaksionet e panumërta që karakterizojnë disa forma të tregtisë elektronike. Siç e ka shprehur Zyra Australiane e Taksave (1997): “shpejtësia, shpeshtësia, anonimiteti dhe integrimi i shkëmbimeve në internet do të ushtrijë trysni të madhe mbi parimet e transaksioneve dhe krahasueshmërisë”.

Së dyti, ndërkohë që metodologjitë tradicionale mund të jenë të përshtatshme për mallra homogjene si gruri, mund të dështojnë – ose mund të kenë nevojë për ndryshime – për produktet jofizike që qëndrojnë në thelb të e-tregtisë dhe për të cilat nuk ka transaksione të krahasueshme mes entiteteve jo të ndërlidhura (për shembull, përbërësit e një programi softuer që krijohen nga programues të vendosur nëpër vende të ndryshme). (Shih McLure, 1997b.)

Asistenca teknike (për shembull, për të zgjidhur problemet që nxjerr softueri) ilustron një pjesë të këtyre problemeve. Le ta zëmë se kjo asistencë ofrohet 24 orë në ditë, 7 ditët e javës, përmes kërkesave automatike për ndihmë që u nisen ekspertëve në vende të ndryshme anembanë botës, në varësi të asaj se kush është i lirë çastin kur mbërrin kërkesa. Nuk ka çmime të krahasueshme e të pakontrolluara. Zbritja e një diference nga çmimi i rishitjes nuk është zgjidhje, sepse shpesh nuk ka çmim të ndarë për asistencën teknike. Duke përdorur kostot plus një diferencë për të caktuar çmimet e transferimit për qëllime taksimi, do të bënte që çmimi i transferimit të varej nga kursi që ka ndjekur kërkesa dhe mund të shtrembëronte vendimet e biznesit. E gjitha kjo ndodh në kontekstin e mijëra kërkesave për asistencë që bëhen çdo ditë.

Së fundi, ndërvarësia ekonomike mes firmave të lidhura mes tyre mund të sjellë përfitime që nga ana shkencore nuk mund t'i caktohen asnjë entiteti apo juridiksioni që përdor çmimet sipas parimit të transaksioneve të pavarura³⁷. E thënë shkurt, standardi i transaksioneve të pavarura vuan nga një e metë konceptuale bazë: shpërfilljen e *raison d'être* për korporatat moderne duke kërkuar ndarjen e fitimeve të korporatave mes entiteteve të tyre përbërëse.

Duke pranuar ekzistencën e problemit që sapo përshkruam, mund të gjenden rrugë alternative për të zbatuar standardin e transaksioneve të pavarura³⁸. Si rregullat e SHBA-së, ashtu edhe *Udhërrëfyesi i Çmimit të Transferimit* të OECD-së ofrojnë metoda shtesë; sipas rregullave amerikane ka ndarje të fitimeve dhe fitime të krahasueshme ndërsa sipas udhërrëfyesit të OECD-së, ka ndarje të fitimeve dhe një metodë të marzhit neto të transaksioneve. Ndryshe nga “formulat arbitrare” të përdorura nga shtetet amerikane (të cilat zakonisht përdorin përqindje të caktuara

të listëpagesave, pronësisë dhe shitjeve të korporatës, për të shpërndarë fitimet), këto teknika zakonisht ose i ndajnë fitimet e përgjithshme mes blerësit dhe shitësit, ose përdorin nivele fitimi të krahasueshme me ato që mbizotërojnë në industrinë ku llogariten çmimet e transfertës. Për arsytet konceptuale të përmendura më lart, asnjëra prej tyre nuk është plotësisht e kënaqshme³⁹.

Një mënyrë premtuese për t'u marrë me disa nga problemet e identifikuar këtu, është ajo e përdorimit të Marrëveshjeve për Çmimin Paraprak (APA), sidomos sipas Procedurës së Marrëveshjes së Ndërsjellë (MAP). Sipas një APA, taksapaguesi dhe autoritetet fiskale të një vendi ku operon apo ku banon ai, merren vesh paraprakisht për metodologjinë që do të përdoret në përcaktimin e çmimeve të transferimit për qëllime taksash dhe nuk ia kalojnë çështjen auditit. Sipas APA në MAP, taksapaguesi hyn njëkohësisht në APA-t me më tepër se një juridiksion taksues (shih OECD, 1996b). Kjo qasje mund të ketë përparësi si për taksapaguesit, ashtu edhe për administratorët e taksave. Ajo u jep taksapaguesve më tepër siguri dhe shmang rrezikun e moszbatimit ashtu si duhet të rregullave nga administruesit e taksave të vendeve të ndryshme. Po ashtu, i siguron administratorët e taksave se taksapaguesi nuk po tregon histori të ndryshme në vende të ndryshme. Ul kostot për të dyja palët. Por zbatimi i MAP-it është plotësisht me dëshirë për taksapaguesit dhe për autoritetet e taksave; nuk ka asnjë mënyrë për t'i detyruar palët të bëhen pjesë e saj.

Humbja e të ardhurave nga taksimi me bazë burimin

Një Grup Këshillues Teknik (TAG) i organizuar nga OECD-ja studioi përdorimin e teknikave standarde për t'ia atribuuar fitimin një VP-je të përfshirë në e-tregti (OECD, 2001c). Grupi vërejtí se:

Sipas parimit të transaksioneve të pavarura, masa e fitimit që i atribuohet ndërmarrjes së përhershme, lidhet me natyrën e funksioneve që kryen ai (duke mbajtur parasysh asetet e përdorura dhe rreziqet e pritshme). Duke ditur rëndësinë e aseteve jofizike në sigurimin e fitimeve nga veprimtaritë e e-tregtisë, është thelbësore të përcaktohet se cila pjesë e ndërmarrjes “zotëron” apo ka krijuar nga ana ekonomike asetet e përdorura nga ndërmarrja e përhershme. Në kontekstin e serverit të veçuar kompjuterit (dhe variacionit të serverit të shumëfishtë), analiza funksionale dhe faktike ka të ngjarë të tregojë se ndërmarrja e përhershme kryen vetëm funksionet rutinë dhe varet nga pjesët e tjera të ndërmarrjes që t'i ofrojnë asetet e nevojshme jofizike që kjo të kryejë pjesën më të madhe, në mos të gjitha, këto funksione. Prandaj veprimtaritë e ndërmarrjes së përhershme kanë pak të ngjarë t'i sigurojnë atribuimin e një pjese thelbësore të fitimit të shoqëruar me veprimtaritë shpërndarëse të ndërmarrjes, të kryera përmes serverit⁴⁰.

Rrjedhimisht, edhe kur serveri ndodhet në një vend MPZH dhe përdoret për të shpërndarë mallra digjitale për konsumatorët që banojnë aty ku mund të jetë VP-ja, ka pak të ngjarë që shumica e fitimeve t'i atribuohet atij. Cookfield (2001) mbërrin në një përfundim të ngjashëm:

Interneti nxit një proces të zhdukjes së ndërmjetësimit (dhe ndoshta rindërmjetësimi me kompanitë në linjë që nuk kanë prani të fiksuar brenda shtetit burim) i cili do t'i shkrijë të ardhurat e ardhshme nga taksat për vendet që janë importuese neto të mallrave dhe shërbimeve të e-tregtisë sipas rregullave ekzistuese, çka thekson nevojën për praninë fizike brenda shteteve burim.

Humbja e bazës së taksës nga shtetet burim mund të shtrihet përtej të ardhurave nga tregtia e mallrave digjitale. Një cilësi përherë e më e përhapur e e-tregtisë është zhdukja e ndërmjetësimit, që ndonjëherë përshkruhet si “largimi i ndërmjetësit”. Njëkohësisht, e-tregtia po krijon forma të reja ndërmjetësimi dhe po rrit rëndësinë e formave të vjetra; këto mund t'i quajmë rindërmjetësime. Agjentë të rëndësishëm ndërmjetësimi në e-tregti janë komisionerët, drejtuesit e ankandit, agjentët tregtarë dhe shkëmbimet në bursë. Për shembull, ka komisionerë për kimikatet industriale, zhvillohen ankande për çelikun dhe bursa për naftën e gazin, lëndët kimike, çelikun dhe letrën (Shih Lucking-Reiley dhe Spulber, 2001, f. 61, së bashku me referencat e dhëna aty). Duket se procesi i zhdukjes së ndërmjetësimit dhe i rindërmjetësimit mund të ndodhë më tepër në firmat që varen më pak nga VP-të në shtetin ku gjendet tregu. (Kështu, për shembull, blerësi në një vend MPZH mund të kryejë blerje përmes një komisioneri, drejtuesi ankandesh, agjenti tregtar apo në bursë në një vend të zhvilluar, në vend që t'i bëjë porositë brenda një VP-je lokale.) Në këtë rast, mund të ketë rënie në pjesën e të ardhurave nga shitja e produkteve fizike të atribuara vendeve ku gjendet tregu, përfshi vendet MPZH.

Modifikimi i traktatit model të OECD-së

Në “Kushtet e Kuadrit të Taksimit”, OECD-ja thotë (1998b, f. 3) se “në këtë fazë zhvillimi në mjedisin teknologjik dhe tregtar, rregullat ekzistuese të taksimit mund t'i zbatojnë këto parime”. Por ka nga ata që besojnë se nevojiten ndryshime më thelbësore⁴¹. Këtu ia vlen të shqyrtojmë shkurtimisht disa alternativa.

Taksa e mbajtur për shitjet e mallrave digjitale. Për të pakësuar humbjen e të ardhurave që do të përfjetojnë vendet burim nga rritja e tregtisë elektronike – dhe ndoshta nga besimi se kërkesa e një VP-je është tepër e ngurtë, disa komentues sugjerojnë se, për vendet burim mund të jetë i përshtatshëm imponimi i mbajtjes së taksës për pagesat mes bizneseve

për importet e mallrave digjitale⁴². Për shembull, një taksë prej 5 ose 10 për qind mund të vendoset mbi këto pagesa drejt firmave të huaja, shitjet totale të të cilave në një vend e kalojnë pragun e vendosur (ndoshta 1 milion dollarë)⁴³. Për këtë taksë të mbajtur mund të shihen analogji me atë të vendosur mbi honoraret⁴⁴. Sipas një propozimi (Doernberg, 1998), firmave të biznesit mund t'u lejohet një zbritje për pagesat për mallrat digjitale të importuara vetëm nëse mbi to zbatohet mbajtja e taksës mbi pagesat⁴⁵. Për të shmangur vendosjen e taksimit të dyfishtë, disa vendeve rezidence të shitësve të mallrave digjitale u duhet të ndryshojnë ligjet apo traktatet e taksave për të specifikuar se për këto taksa të mbajtura duhet lejuar kreditimi i taksave të huaja. Së fundi, sikur mbajtja e taksave të zbatohet vetëm për pagesat për mallrat digjitale, atëherë do të kishim diskriminim për këtë lloj tregtie.

*Forcë e kufizuar ndaj rregullit të tërheqjes*⁴⁶. Sipas Traktatit Model të OECD-së, edhe kur një kompani ka një VP në një shtet, ky shtet mund të taksojë vetëm të ardhurat e biznesit që i atribuohen këtij VP-je. Vendeve në zhvillim nuk u ka pëlqyer ky rregull (njësoj si prova bazë e VP-së për juridiksionin e taksës), për të cilin mendojnë se kufizon në mënyrë artificiale dhe të pandershme aftësinë e tyre për të taksuar të ardhurat që kanë të drejtë t'i taksojnë. (Për shembull, edhe nëse një formë jorezidente mban një zyrë shitjesh në një vend, ku vend nuk ka të drejtë të taksojë të ardhurat që rezultojnë nga shitjet e kryera drejtpërdrejt nga zyra qendrore). Si pasojë, Traktati Model i OKB-së përbën një "forcë të kufizuar tërheqëse" që i lejon një shteti ku ekziston një VP të taksojë të ardhurat nga shitjet apo nga veprimtari të tjera që janë "të të njëjtit lloj apo të ngjashme" si ato të VP-së. Përfshirja e kësaj dispozite në traktatin Model të OECD-së do të ndihmonte në minimizimin e kalimit të taksës mbi të ardhurat nga e-tregtia nga vendet burim në vendet rezidente. Sikur të ndodhte, do të ishte me vend që kjo të shtrohej në të gjithë tregtinë e të mos kufizohej vetëm për shitjet e produkteve digjitale. Sigurisht, kjo reformë nuk do ta lejonte taksimin nëse shitësi nuk e mban VP-në në një vend të caktuar.

Shpërndarja me formulë. Për shkak të vështirësive në zbatimin e bilanceve të ndara dhe vlerësimit të transfertave, disa mbështesin përdorimin e formulave për të ndarë të ardhurat e firmave përbërëse në juridiksionet ku operojnë⁴⁷. Shpërndarja me formulë, në parim, mund të kombinohej me taksimin me bazë rezidencën, siç ndodh me balancin e ndarë dhe parimin e transaksioneve të pavarura⁴⁸.

As shtetet amerikane dhe as provincat kanadeze nuk janë përpjekur të zbatojnë bilancet e ndara gjeografikisht për të përcaktuar shtetin apo provincën ku burojnë të ardhurat. Në vend të kësaj, përdorin formula që i

atribuonjë një shteti apo province një pjesë të të ardhurave të përgjithshme të biznesit të korporatës, të barabartë me mesataren e ponderuar të pjesës së juridiksionit të veprimtarive të ndryshme ekonomike të korporatës (“faktorët e shpërndarjes”) të vendosur aty. Kështu, provincat kanadeze përdorin listëpagesat dhe shitjet për formulat e shpërndarjes, duke i ponderuar ato në mënyrë të barabartë. (Nëse, për shembull, 40 për qind e listëpagesave të një firme dhe 20 për qind e shitjeve të saj janë të përqendruara brenda një province, kjo provincë do të taksojë 30 për qind të fitimeve të firmës.) Në Shtetet e Bashkuara shumica e shteteve mbështet caktimin e taksave mbi listëpagesat, pronat dhe shitjet. Këta faktorë janë vlerësuar historikisht si me peshë të njëjtë, por kohët e fundit ka pasur një lëvizje për t’i kushtuar më tepër (apo plotësisht) peshë shitjeve. Disa shtete amerikane “kombinojnë” veprimtaritë e firmave pjesëtare që janë të angazhuara në një “biznes të njësuar”; domethënë, pavarësisht transaksioneve të pjesëtarëve të grupit të njësuar, i ndajnë të ardhurat e përgjithshme të gjithë këtyre firmave në bazë të faktorëve të kombinuar shpërndarës të grupit. Sa për krahasim, provincat kanadeze zbatojnë formula shpërndarjeje për entitetet legale individuale, pa kombinime.

Shpërndarja me formulë, sikur të zbatohet mbi baza shumëpalëshe, do të kishte përparësi krahasuar me sistemin e sotëm. Ajo nuk do të ishte subjekt i manipulimeve për vlerësimin e transfertave (veç rastit kur mund të përdorej pa kombinimin e firmave të ndërlidhura). Për më tepër, do të pohonte në mënyrë të drejtpërdrejtë se vlerësimi i transfertave nuk do t’i trajtonte ashtu si duhej gjendet e karakterizuara nga ndërvarësia e zgjeruar ekonomike dhe mund të mos funksiononte në mënyrë të kënaqshme në kushtet e transaksioneve të vogla e të shumta. Shpërndarja me formulë, në parim, mund t’ua atribuojë të ardhurat vendeve ku gjendet tregu, pavarësisht nëse shitësi ka apo një VP atje, duke e zënë se shitjet në destinacion janë përfshirë në formulën e shpërndarjes dhe shitjet në atë vend e kalojnë sasinë *de minimis*. (Shqetësimet se shitjet mund t’u atribuohen vendeve ku mungon juridiksioni mbi taksën, mund të trajtohen nga juridiksioni kushtëzues mbi praninë e sasive jo-*de minimis* në formulën e shpërndarjes.) Mundësia për t’i shpëtuar taksimit duke ua atribuar të ardhurat parajsave fiskale, do të uleshin shumë, me kusht që operacionet e grupeve të veçanta pjesëmarrëse të kombinohen (shih më poshtë). (Pa kombinim, çmimet e transfertave mund të manipulohen për t’i kaluar të ardhurat të firmat, faktorët shpërndarës të të cilave janë vendosur tërësisht në parajsat fiskale.)

Shpërndarja me formulë ka edhe të meta. Së pari (të paktën sipas mënyrës që e përdorin shtetet amerikane dhe provincat kanadeze) është më pak e përpunuar se bilanci i ndarë. (Disa mund të thonë që shkalla e lartë e përpunimit të bilancit të ndarë është një bekim i përzier, meqë sistemi

ndonjëherë sistemi nuk është as i qëndrueshëm nga ana konceptuale, as elastik nga ana administrative.) Përmirësimi i tij do të kërkonte zhvillimin e formulave për industritë specifike – dhe përdorimin e vazhdueshëm të bilancit të ndarë për të izoluar të ardhurat e përfuara nga veprimtari të ndryshme.

Së dyti, shpërndarja me formulë sjell ndonjëherë rezultate që duket qartë se janë të gabuara; shembulli më i mirë ndoshta është atribuimi i shumë të ardhurave shteteve-tregje gjatë krizës së energjisë në vitet 1980 – një kohë kjo kur fitimet duhet t'i atribuoheshin së pari juridiksioneve prodhuese. Së treti, zgjedhja e përshtatshme e faktorëve përcaktues nuk është aspak e qartë, siç duket nga përshkrimi i sistemeve amerikane dhe kanadeze të përshkruara më sipër. Veçanërisht e vështirë është çështja se cilët faktorë duhen përdorur në industritë e teknologjisë së lartë që prodhojnë dhe shesin mallra me përmbajtje digjitale. Mund të jetë e vështirë të njihet destinacioni i shitjeve të mallrave digjitale pasi, për arsyt e dhëna në trajtimin që i bëmë TVSH-së, vendndodhja e pasurisë fizike mund të ketë fare pak lidhje me atë se ku janë krijuar të ardhurat dhe asetet jofizike që janë “xhevahiret e kurorës” së këtyre firmave mund të mos kenë fare *situs* të dukshëm⁴⁹.

Pengesat për të kaluar nga bilanci i ndarë te shpërndarja me formulë janë të mahnitshme. Së pari, në mungesë të kalimit të bashkërenduar shumëpalësh nga të gjitha vendet më të rëndësishme, do të ketë mbi – dhe nëntaksime masive. Në fakt, çdo kompani që operon njëherësh në vendet që kanë kaluar te shpërndarja me formulë, dhe në vendet që nuk kanë kaluar, ka shumë mundësi të përballet me mbi – dhe nëntaksim. Së dyti, nuk është e këshillueshme të zbatohet shpërndarja me formulë vetëm për të ardhurat nga shitja e mallrave digjitale, sepse kjo do të ngarkonte shumë taksapagues dhe administrata taksash me dy sisteme (shpërndarje me formulë për të ardhurat nga produktet digjitale dhe bilanci i ndarë për të ardhurat e tjera) dhe do të krijonte mundësi për planifikim taksash. Kjo do të thotë se rregullimi, në fakt, do të rezultonte ndrydhës. Së treti, marrëveshjet shumëpalëshe mbi zgjedhjen, përcaktimin dhe matjen e faktorëve shpërndarës dhe përcaktimin e një biznesi të njësuar do të ishin thelbësore, por do të kërkonin shumë kohë. (Sa për krahasim, njëtrajtësia në përcaktimin e të ardhurave të taksueshme duket më pak thelbësore). E thënë shkurt, perspektiva për zëvendësimin e shpejtë të shpërndarjes me formulë për bilancin e ndarë, duket e zbehtë.

Luftimi i konkurrencës së dëmshme të taksave: nisma e OECD-së

Ngaqë anëtarët e OECD-së janë përherë e më të interesuar lidhur me përdorimin e parajsave fiskale dhe “regjimeve preferenciale potencialisht të dëmshme” në vendet anëtare për t’u shpëtuar taksave, OECD-ja ka

ndërmarrë identifikimin e parajsave fiskale dhe regjimeve preferenciale për të përdorur bindjen për eliminimin e “konkurrencës së dëmshme” që rrjedh prej tyre, si dhe për të hartuar masa shumëpalëshe që do të propozohen nëse dështojnë këto përpjekje⁵⁰. Deri tani, puna e OECD-së mbi konkurrencën e dëmshme ka përfshirë vetëm të ardhurat nga veprimtaritë e lëvizshme si shërbimet financiare dhe asetet jofizike. Qoftë në këtë formë, qoftë në një më të zgjeruar, këto përpjekje mund të ndihmojnë në përforcimin e taksave mbi të ardhurat me bazë burimin dhe TVSH-së. Nëse parajsat fiskale nuk mund të përdoren për të mbrojtur të ardhurat nga taksimi me bazë burimin dhe me bazë rezidencën, do të ketë më pak nxitje për të kaluar të ardhurat nga vendet MPZH në rolin e tyre si vende burim⁵¹.

Prioritetet e ndërrimit në taksimin në vendet rezidente

Duke mbajtur parasysh se tregtia elektronike e bën më të vështirë vendosjen e taksave me bazë burimin, Departamenti i Thesarit në SHBA ka propozuar se mund të jetë e përshtatshme të shkohet drejt dhënies përparësi më tepër taksimit sipas vendeve të rezidencës:

Rritja e teknologjive të reja të informacionit dhe tregtia elektronike ka mundësi të kërkojnë që parimet e taksimit me bazë rezidencën të marrin edhe më tepër rëndësi. Në botën e hapësirës kibernetike, shpesh është e vështirë, madje e pamundur, të zbatohen konceptet tradicionale për të lidhur të ardhurat nga një mall me një vendndodhje të caktuar gjeografike. Prandaj, taksimi me bazë burimin mund ta humbasë arsyen dhe të dalë nga përdorimi nga tregtia elektronike (Departamenti i Thesarit i SHBA-së, 1996).

Përveç faktit që ndoshta është jorealit nga pikëpamja politike, propozimi për ta kaluar taksimin nga vendi burim në vendin rezident duket edhe i dyshimtë nga ana teknike⁵².

Përcaktimi i rezidencës që përdoret në shumicën e botës, dhe në Traktatin Model të OECD-së është “vendi i menaxhimit efektiv”. Por siç vëren vetë OECD-ja (2001d), revolucioni në komunikim që qëndron në themel të e-tregtisë e bën të vështirë përcaktimin e vendit të menaxhimit efektiv. Për më tepër, ka mundësi që vendi i menaxhimit efektiv të manipulohet për ta vendosur në ndonjë parajsë fiskale, ku mund të ketë pak ose aspak taksime, apo edhe në ndonjë vend të OECD-së që ofron trajtim të leverdishëm tatimor me synim tërheqjen e qendrave të bizneseve.

Një sasi e konsiderueshme e të ardhurave të biznesit aktualisht nuk taksohet nga vendet rezidente që taksojnë të ardhurat në shkallë botërore. Kjo sasi grumbullohet në parajsat fiskale ku përfiton nga lëshimet e shumta, në mungesë të rregullave të caktuara, siç janë statutet që

rregullojnë taksimin e bashkëpunimeve të huaja të kontrolluara (CFC). Disa vende kanë legjislacion CFC, por shumica nuk ka. Në kushtet kur ky legjislacion mungon apo është i mangët, nxjerrja si prioritet e taksimit me bazë rezidencën do të krijonte një strehë botërore ndaj taksave për të ardhurat e korporatave. Punimi i fundit i OECD-së mbi konkurrencën e dëmshme për taksat mund të çojë drejt hapave korigjues, por kjo mbetet ende për t'u parë.

Mbështetur në këto shqetësime, Doernberg dhe Hinnekens (1999, f. 306) arrijnë në këtë përfundim:

Të njëjtat forca që vënë në pikëpyetje konceptin e vendosjes së përhershme dhe koncepte të tjera mbi taksimin me bazë burimin, vënë në dyshim edhe përshtatshmërinë e konceptit të taksimit me bazë rezidencën – sidomos rezidencën e një kompanie. Nëse përkufizimi i rezidencës është artificial dhe manipulohet lehtë, dhënia e autoritetit ekskluziv vendeve rezidente nuk përbën ndonjë zgjidhje të mirë.

Në çdo rast, do të dukej e gabuar për vendet MPZH t'ua linin në dorë taksimin e të ardhurave nga tregtia elektronike vetëm vendeve rezidente.

Një çështje e ndryshme: Taksimi i të ardhurave nga këshillimet kibernetike

Vendet MPZH që taksojnë të ardhurat mbarëbotërore të rezidentëve të tyre, përballen me humbje të të ardhurave nga profesionistët vendas që ofrojnë shërbime këshillimi në internet⁵³. Të ardhurat nga këto këshillime ka të ngjarë të mos taksohen në vendin e burimit, meqë këshilluesi nuk ka VP atje. Vendet rezidente mund të përballen me vështirësi të taksojnë këto të ardhura, për shkak të anonimitetit të internetit, sidomos nëse të ardhurat mbahen jashtë vendit ose “pastrohen”. Ndërkohë që në lojë mund të mos jenë shumë para, të ardhurat e humbura nga ky lloj evazioni fiskal rëndojnë tërësisht mbi individët me të ardhura të larta.

VËREJTJE PËRMBYLLËSE

Përmbledhje e çështjeve

Duket e arsyeshme të arrijmë në përfundimin se, lidhur me rrjedhojat e e-tregtisë për të ardhurat nga taksat në vendet MPZH, “nuk po na bie qielli mbi kokë”.

TVSH-ja. Së pari, futja e e-tregtisë mund të ketë ndikim relativisht të

pakët në mbledhjen e TVSH-së për produktet fizike, të cilat vazhdojnë të mbeten shumë më të rëndësishme se mallrat digjitale.

Së dyti, shumica e e-tregtisë për mallrat digjitale do të përfshijë transaksione mes firmave të biznesit; ndryshimi i tatimit për këto transaksione është thelbësor dhe duhet të mbahet në qendër të vëmendjes. Transaksionet mes biznesit dhe konsumatorit për mallrat digjitale, të cilat janë edhe më problematike, ka të ngjarë të mbeten relativisht pa peshë të madhe. Për aq sa këto transaksione u shpëtojnë taksave, do të ketë implikime të pafavorshme për pozicionin konkurrues të shitësve vendas, për të ardhurat, asnjësinë ekonomike dhe prirjen e taksimit. Por edhe këto ka mundësi të jenë të vogla.

Taksa mbi të ardhurat. Lidhur me taksën mbi të ardhurat, pamja ndoshta nuk është edhe aq rozë. Së pari, sipas përkufizimit aktual të VP-së, shumata të konsiderueshme të ardhurash mund të fitohen nga shitja e mallrave digjitale në një kohë që këto të ardhura nuk i nënshtrohen taksimit në shtetin ku ndodhet tregu. Mund të duket e përshtatshme të modifikohet përkufizimi i VP-së apo të zëvendësohet VP-ja me ndonjë provë të pranishme ekonomike. Por, një sistem i tillë mund të jetë i realizueshëm vetëm nëse ka shumë më tepër bashkëpunim ndërkombëtar se tani.

Së dyti, edhe po pati një VP në shtetin ku gjendet tregu, metodologjitë e vlerësimit të transfertave standarde mund të mos i atribuojnë shumë të ardhura atij, pjesërisht për shkak të rëndësisë së asetëve jofizike të vendosura gjatë dhe faktit se marketingu mund të jetë më pak i rëndësishëm se në botën jodigjitale.

Secila nga reformat e shumta (mbajtja e taksës për mallrat digjitale, forca e kufizuar e rregullit të tërheqjes, shpërndarja me formulë, përpjekjet shumëpalëshe për të frenuar konkurrencën e dëmshme në taksat dhe rregullat kundër vonesave në vendet rezidente) mund të përmirësojnë pozicionin fiskal të vendeve MPZH. Por të gjitha përballen me kundërshti politike dhe disa (sidomos shpërndarja me formulë) vuajnë nga problemet teknike.

Së fundi, duket se do të ishte e gabuar që vendet MPZH të binin dakord me kalimin masivisht të prioritetit të taksimit i fitimeve të bizneseve nga vendi burim te vendi rezident.

Roli i OECD-së

Një fije që përshkon gjithë diskutimin e mësipërm, është nevoja për bashkëpunimin ndërkombëtar. Pyetja e natyrshme është se si mund të materializohet ky bashkëpunim.

Tradicionalisht, çdo vend ka ndjekur rrugën e tij për sa i përket taksimit. Me përjashtim të Bashkimit Evropian (BE), ku ka pasur harmonizim të

konsiderueshëm për TVSH-të, në thelb nuk ka pasur asnjë bashkërendim për TVSH-të e vendosura nga vendet e tjera. Ai pak bashkërendim që është vënë re në fushën e taksave mbi të ardhurat, rezulton nga miratimet dypalëshe të traktateve të taksimit të dyfishtë, të cilat ndeshen më shpesh mes vendeve të zhvilluara, sesa mes vendeve MPZH ose mes vendeve MPZH dhe vendeve të përparuara⁵⁴. Shumica e traktateve të taksave që përfshijnë vendet e përparuara mbështetet në traktatin Model të OECD-së⁵⁵. Nuk ka asnjë mekanizëm të ngjashëm për bashkëpunimin ndërkombëtar në fushën e TVSH-së.

Gjendja kaotike, asnjëherë plotësisht e kënaqshme, ka të ngjarë të bëhet edhe më pak e kënaqshme në botën e globalizuar të mishëruar nga përhapja e e-tregtisë. Sidomos vlen të theksohet roli i parajsave fiskale në izolimin e të ardhurave që kalojnë nëpër to për shkak të taksimit për të kaluar pastaj në vendet burim ose rezidente⁵⁶. Kërkohet bashkëpunim ndërkombëtar për të shmangur mbitaksimin, nëntaksimin, ndarjen e padrejtë të bazave të taksave mes shteteve dhe shtrembërimin e vendimeve ekonomike. Edhe po të mos ndodhnin këto, përsëri, për shkak të mungesës së ekspertizës, vendet MPZH do të kërkojnë ndihmë për zgjidhjen e këtyre problemeve shqetësuese mbi politikën e taksave dhe problemet administrative të krijuara nga e-tregtia.

Duket e mundshme që OECD-ja të ofrojë një forum të rëndësishëm për diskutimin e rregullave të taksave që duhen zbatuar në tregtinë elektronike ndërkombëtare, si për taksën mbi të ardhurat, ashtu edhe për TVSH-në⁵⁷. OECD-ja, duke qenë se ofron një rol udhëheqës në diskutimet mes vendeve të përparuara, ka ndikim edhe mbi vendet joanëtare (sidomos vendet MPZH dhe ato në tranzicion) si dhe mbi përfaqësuesit e biznesit dhe ekspertët e pavarur. Në vijim të takimeve të larta shumëpalëshe në Turku, Finlandë, më 1997-ën dhe në Otava, Kanada, më 1998-ën, OECD-ja krijoi pesë “Grupe Teknike Këshillimi” (TAG) për të hetuar aspekte të veçanta të taksimit të tregtisë elektronike⁵⁸. Referencat e shumta në këtë kapitull kushtuar punës së OECD-së tregojnë qartë se OECD-ja tashmë mban rolin udhëheqës në këtë fushë.

OECD-ja nuk ka fuqi legjislative dhe as fuqi detyruese; ajo është vetëm këshilluese, si për joanëtarët, si për anëtarët. Është treguar e vëmendshme për ta theksuar këtë, për shembull, në Kushtet e Kuadrit Taksues:

Çdo marrëveshje për zbatimin e këtyre parimeve në tregtinë elektronike, të cilat zbatohen brenda vendit, si dhe çdo vënie në zbatim e parimeve ekzistuese ndërkombëtare për taksimin *duhet strukturuar e tillë që të ruajë sovranitetin fiskal të shteteve*, për të arritur një ndarje të ndershme të bazës së taksës nga tregtia elektronike mes vendeve dhe për të shmangur taksimin e dyfishtë dhe mostaksimin e qëllimshëm⁵⁹. (OECD, 1998b, f. 3, theksimi është shtuar).

SHËNIME

1. Tregtia elektronike do të ketë implikime të ngjashme për vendet në tranzicion nga socializmi, të cilat, për çështjet që diskutuam në këtë kapitull, ngjasojnë më shumë me vendet MPZH se me vendet e përparuara. Më poshtë, nuk kam bërë dallime mes vendeve MPZH dhe vendeve në tranzicion.
2. Për analizat kritike të disa prej këtyre vlerësimeve, shih Cline dhe Neubig (1999), Goolsbee dhe Zittrain (1999) dhe Zyrën e Bilancit të Përgjithshëm të SHBA-së (2000).
3. Ky përkufizim i përgjithshëm nga Abrams dhe Doernberg (1997) është më gjithëpërfshirës se ai i OECD-së (1999a, f. 28): “bizneset që kryhen në rrjetet që përdorin protokolle të paregjistruara dhe që janë ngritur sipas një procesi me standarde të hapura si interneti”. Përfshirja e Shkëmbimit Elektronik të të Dhënave (EDI), që kryhet në rrjetet e regjistruara, është një epërsi e përkufizimit Abrams-Doernberg, meqë EDI do të vazhdojë të jetë i rëndësishëm për të ardhmen e afërt; shih Lucking-Reiley dhe Spulber (2001). Përkufizimi i Departamentit të Thesarit të SHBA-së (1996), “...shkëmbimi i mallrave ose shërbimeve... duke përdorur mjetet dhe teknikat elektronike”, është i paplotë, sepse nuk bën dallim të qartë mes asaj që njihet me emrin tregti elektronike dhe veprimtarive të tilla si telemarketingu apo shitjet televizive.
4. Davis-i (1999) vëren: “Rrjedhojat e modelit amerikano-latin të zhvillimit të tregtisë elektronike ka mundësi të jenë përqendrimi i këtij lloji të përparuar veprimtarie biznesi mes firmave të mëdha eksportuese dhe mes firmave që u shërbejnë konsumatorëve urbanë me të ardhura të larta”.
5. OECD-ja (2001a, f. 28-30) vëren zgjerimin e shpejtë të telefonisë së lëvizshme në OECD dhe diskuton mundësitë e hyrjes në internet përmes satelitit, kabllot dhe telefonit tokësor digjital. Për një trajtim të perspektivës për zhvillimin e e-tregtisë në vendet MPZH (i cili, megjithatë, nuk përmban ndonjë analizë të dobishme për implikimet mbi taksimin) shih Goldstein dhe O'Connor (pa datë).
6. OECD-ja (2001a, f. 23) vëren se në korrik 2000, më tepër se 94 për qind të linkeve në faqet e serverëve të sigurt ishin në gjuhën angleze. Megjithatë, më pak se 10 për qind e popullsisë së botës flet anglisht (OKN, 1999, f. 62). Për diskutimet mbi përmbajtjen e faqeve të internetit në Amerikën Latine shih Davis (1999).
7. Goolsbee dhe Zittrain (1999) dhe Zodrow (2000a, 2000b) trajtojnë meritat e një moratoriumi të përkohshëm për taksat e shitjeve në Shtetet e Bashkuara.
8. Me 110,000 serverë të sigurt në mbarë botën, 20 milionë faqe interneti dhe miliona kompjuterë të lidhur me internetin, është e vështirë të besohet se ka ndikime të jashtme domethënëse të rrjetit që nuk janë shterur. Kombet e Bashkuara (1999, f. 58) vërejnë se në vitin 2001 numri i përdoruesve të internetit në mbarë botën pritet të kalojë 700 milionë. Sigurisht, ky informacion nuk ka ndonjë rëndësi të veçantë për një vend të caktuar.
9. Nevojiten më tepër faqe me përmbajtje në gjuhët lokale. Por mënyra për të nxitur këtë nuk është ajo e ofrimit të përfitimeve nga taksat për përdoruesit me të ardhura të larta të kompjuterëve, të cilët mund të kuptojnë përmbajtjen e faqeve në anglisht.

10. Këto karakteristika po ndryshojnë: shih OECD (2000d). Teknologjia e sotme lejon që mesazhet të gjurmohen deri te ofruesi i shërbimit të internetit për konsumatorin, por ky ofrues shërbimi mund të mos jetë në të njëjtin vend. Shifrimi dhe përdorimi i “anonimizuesve” paraqesin pengesa shtesë. Shih edhe Cockfield (2001).
11. Kjo ishte pjesërisht përgjigje e sugjerimeve që e-tregtia duhet të jetë subjekt i taksave të posaçme, siç është taksa për bit – që do të thotë, një taksë për çdo “bit” informacion të transmetuar në internet; shih Soete (1997) dhe Cordell (1997). Në vitin 1999, Kombet e Bashkuara (1999, f. 10) propozuan përdorimin e një takse për bit për të financuar aksesin në internet në vendet në zhvillim. Është mjaft domethënëse që Raporti i panelit të nivelit të lartë për financimin e zhvillimit (Kombet e Bashkuara, 2001) nuk e përmend këtë alternativë.
12. Komisioni këshillues për tregtinë elektronike i krijuar sipas Ligjit për lirinë internetit nga taksat i propozoi Kongresit që, nëse ky ligj miratohej, do të pengonte në masë të konsiderueshme aftësinë e shteteve për të taksuar tregtinë e jashtme të kryer me mjete konvencionale si dhe tregtinë elektronike. McLure (1999) e parashikonte këtë përfundim. raporti i këtij komisioni këshillues gjendet në adresën <http://www.ecommerce.commission.org/report.htm>. Komisioni i bëri këto propozime duke përdorur fuqinë e votës së thjeshtë mazhoritare të anëtarëve të tij, pavarësisht kërkesave statusore që “rekomandimet” kërkonin një shumicë prej dy të tretash.
13. Në Shtetet e Bashkuara, pjesa më e madhe e problemit të vendosjes së taksave shtetërore për shitjet mbi e-tregtinë ka të bëjë me ndërlikueshmërinë e taksave për shitjet të cilat janë të miratuara me ligj, por pa bashkërendim, nga 45 shtete dhe Distrikti i Kolumbias. Në 1967 dhe pastaj në 1992, Gjykata e Lartë e SHBA-së shpalli se shtetet nuk mund t'i kërkojnë një shitësi jashtë shtetit të mbledhë taksën e përdorimit (një zëvendësuese e taksës së shitjes e vendosur për blerjen e produkteve që janë sjellë brenda këtij shteti), nëse shitësi nuk ka prani fizike në atë shtet, sepse në të kundërt do të krijohesh një barrë jokushtetuese për tregtinë mes shteteve. Tregtia elektronike ndoshta mund të taksohet vetëm në rastin kur Kongresi (në ushtrim të pushtetit të tij mbi çështjet tregtare) ose kur Gjykata e Lartë i përmbyset këto vendime. Shih Hellerstein (1997) dhe McLure (1999, 2002) dhe referencat e dhëna aty. Vetëm në pak vende të tjera (si në Kanada) status quo-ja legale shfaq probleme të ngjashme. Hellerstein dhe McLure (2001) sugjerojnë arsyet pse taksat amerikane për shitjet janë më pak logjike se TVSH-ja tipike.
14. OECD-ja (1998b) sugjeron:
 - Rregullat për taksimin e konsumit të tregtisë ndërkufitare duhet të rezultojnë me taksimin në juridiksionin ku ndodh konsumi ndërkohë që duhet kërkuar konsensusi ndërkombëtar mbi rrethanat në të cilat mallrat e marra mbahen për t'u konsumuar në një juridiksion tjetër.
 - Për qëllimet e taksave të konsumit, furnizimi me produkte digjitale nuk duhet trajtuar njësoj si ai i mallrave.

Ky pohimi i dytë ndoshta ka rrjedhoja të rëndësishme sepse anëtarët e Bashkimit Evropian

- ua nënshtrojnë taksave shërbimet aty ku këto kryhen (një trajtim ky që përputhet më mirë me parimin e origjinës), dhe jo në juridiksionin ku përdoren (si në parimin e destinacionit). Për diskutime të mëtejshme, shih McLure (2001b). Në pjesën në vazhdim, këto nuanca nuk janë mbajtur parasysht për hir të përshkrimit të thjeshtë të parimit të destinacionit në tekst.
15. Shumica e vendeve përdor TVSH-në me bazë konsumin dhe jo TVSH-në me bazë të ardhurat. Për qëllime praktike, ky dallim është më pak i rëndësishëm se tiparet e theksuara në tekst. Për shpjegime të mëtejshme për terminologjinë e TVSH-së, shih Shoup (1990) ose McLure (1987).
 16. Për krahasim, sipas metodës zbritëse të TVSH-së, tregtarët e regjistruar në çdo fazë paguajnë taksë mbi diferencën mes shitjeve dhe blerjeve – që do të thotë, “shtresa” të vlerës së shtuar. Kjo do të thotë që çdo taksë e pambledhur mbi blerjet nga tregtarët e regjistruar humbet; shih McLure (1987) për shpjegime të mëtejshme.
 17. Në teori, mund të jetë e vështirë të taksohen mallrat digjitale që blihen nga burime të brendshme. Në fakt, nuk duket ndonjë problem serioz në shumë prej vendeve MPZH; shih trajtimet e mëparshme mbi ndarjen digjitale.
 18. Tabela më poshtë ilustron barasvlershmërinë teorike mes këtyre tri mënyrave për trajtimin e transaksioneve mes bizneseve. Mallrat importohen me 200 dhe shiten me 300. Dy shtyllat e para tregojnë se TVSH-ja prej 15 për qind mbledhet në çastin e importimit (rreshti 2a) ose përmes taksimit të atij që përfton mallin (rreshti 2b); në shtyllën 3 nuk mbledhet asnjë taksë. Taksë për rishitjen e mallrave është 45. Në dy shtyllat e para, lejohet kreditim për taksën 30 të mbledhur paraprakisht, prandaj ajo mbetet vetëm 15 në çastin e rishitjes; në shtyllën e tretë, nuk ka taksë për importet për t’u kredituar, prandaj ajo mbetet 45. Duke mbledhur bashkë taksën e paguar në import (për shtyllën 1), atë përmes taksimit të klientit (për shtyllën 2) dhe në fazën e rishitjes (rreshti 6) del taksë e përgjithshme prej 45, në të tria rastet (rreshti 7).
 19. OECD-ja (1998b) vlerëson: “Shtetet duhet të sigurojnë që të zhvillohen sisteme të përshtatshme në bashkëpunim me Organizatën Botërore të Doganave dhe në këshillim me agjencitë e transportit dhe palë të tjera të interesuara për të mbledhur taksat mbi importimin e mallrave fizike dhe që këto sisteme të mos pengojnë padrejtësisht mbledhjen e të ardhurave dhe dërgimin efikas të produkteve të konsumatorët”.
 20. OECD-ja (1998b) vlerëson: “Kur bizneset dhe organizatat të tjera brenda një shteti marrin shërbime dhe pasuri jofizike nga furnizuesit jashtë vendit, shtetet duhet të shqyrtojnë përdorimin e taksimit të konsumatorit, vetëdeklarimin ose mekanizma të tjerë të barasvlershëm kur kjo ofron mbrojtje të menjëhershme të të ardhurave të tyre bazë dhe për konkurrueshmërinë e furnizuesve vendas”.
 21. Ky trajtim përshkruhet gjerësisht nga OECD-ja (2000a, 2000f), i cili përmban shumë më tepër hollësi nga sa mund të përmbledhen këtu.
 22. Kjo është absolutisht qasja që duhet të përdorin shtetet amerikane për të mbledhur taksat e përdorimit mbi shitjet të konsumatorët nga shitësit e huaj të cilët nuk kanë prani fizike brenda shtetit. Për sa kohë që produkti nuk regjistrohet për përdorim brenda shtetit, si në rastin e automobilave, pagimi i detyrimeve nga familjarët në thelb nuk ekziston.

23. Komisioni i Bashkësive Evropiane 92000) ka propozuar këtë qasje. Mbledhja e taksave mund të parkohet vetëm për shitjet nga biznesi te konsumatori, si në propozimin e Komisionit, meqë taksimi i konsumatorit mund të përdoret për shitjet mes bizneseve. Kjo do të kërkonte një mënyrë të sigurt për shitësit e huaj që të dallonin mes shitjeve nga biznesi te biznesi dhe nga biznesi te konsumatori; shih diskutimet më poshtë mbi certifikimin dhe nënshkrimet digjitale.
24. Dy pohimet e fundit – lidhur me barrën mbi e-tregtinë ndërkombëtare dhe nevojën për më tepër njëtrajtshmëri – të kujtojnë pikat e ngjashme lidhur me taksimin e tregtisë ndërshtetërore brenda Shteteve të Bashkuara. Shih, për shembull, Hellerstein dhe McLure (2001).
25. Shih Cockfield (2001). Propozimet për përdorimin e TTP-së kanë qenë veçanërisht të dukshme në debatin mbi shitjet mes shteteve dhe taksat e përdorimit në Shtetet e Bashkuara; McLure (2002) përshkruan përpjekjet më të rëndësishme.
26. Shih OECD (2000d, Shtojca V).
27. Shih Cockfield (2001) për diskutime apo referenca të mëtejshme.
28. Sigurisht që do të ishte e mundur të zëvendësohej parimi i destinacionit me parimin e origjinës për të gjithë tregtinë ndërkombëtare; zgjidhja analoge për problemet administrative të krijuara nga shitjet jashtë vendit është sugjeruar në trajtimet e fundit për taksat e shitjeve mes shteteve në Shtetet e Bashkuara. Kjo do të përbënte një largim themelor nga praktikata e sotme – dhe aq e ngarkuar me probleme administrative dhe ekonomike (për shembull, manipulim i çmimeve të transferimit dhe shtrembërim i vendndodhjes së veprimtarisë ekonomike) – sa që duket se nuk meriton vëmendje të mëtejshme. Po ashtu, nuk mund të hamendësohet se vendet e tjera do të hiqnin dorë nga taksimi me bazë destinacionin – çka do të sillte mungesë taksimi të eksporteve – vetëm sepse vendet MPZH do të kalonin te taksimi i importeve me bazë origjinën.
29. Ky diskutim e përjashton taksimin e të ardhurave nga investimet, si interesat e dividendët. Në një kohë që “Kuatrit i kushteve të taksimit” të OECD-së përfshin sugjerime mjaft të hollësishme lidhur me taksat e konsumit të cituara në shënimet 14, 18 dhe 19, komentet e tij për taksimin e të ardhurave janë të kufizuara si më poshtë: Ndërkohë që OECD-ja beson se parimet bazë të normave ndërkombëtare që ka hartuar në fushën e traktateve të taksave dhe vlerësimit të transfertave (përmes Konventës së Modelit të Taksave dhe Udhërrëfyesit të vlerësimit të transfertave) janë në gjendje të zbatohen në tregtinë elektronike, nevojiten sqarime lidhur me atë se si zbatohet Konventa e Modelit të Taksave lidhur me disa aspekte të tregtisë elektronike. Ka të ngjarë që ky dallim të pasqyrojë faktin se Traktati Model ekziston, por nuk ka deklarata të ngjashme shumëpalëshe për parimet e taksave që mbulojnë taksat e vlerës së shtuar. Dy prej Grupeve Këshillimore Teknike merren ekskluzivisht me qartësimin e çështjeve të takës së të ardhurave në Traktatin Model dhe komentet mbi të.
30. OECD-ja raporton se afro 350 traktate mes 30 vendeve anëtare të OECD-së (nga 435 të mundshme) dhe mbi 1500 traktate në mbarë botën mbështeten në këtë Model; shih <http://www.oecd.org/daf/fa/treaties/treaty.html>. Meqë këto janë traktate dypalëshe, formula për numrin maksimum të traktateve është $n(n-1)/2$, ku n është numri i vendeve

- që përfshihen në traktate. Kështu, për shembull, 100 vende teorikisht mund të lidhin një numër total prej 4950 traktatesh dypalëshe, ndërsa 200 vende do të lidhnin 19900 të tilla.
31. Për një trajtim të mëtejshëm dhe referencat në literaturë, shih Gannon dhe Weiss (2000) dhe McLure (1997a).
 32. Traktati Model, inter alia, bën dallim mes dividendëve dhe interesave, të cilat janë subjekt i taksave të ulëta (ose nuk taksohen fare) në vendin burim dhe i nënshtrohen një taksimi normal në vendin e rezidentit të përfutësit. Por këto nuk kanë lidhje me diskutimin e këtushëm.
 33. Mund të kenë implikime të rëndësishme për vendet e përparuara, meqë kalimi i një VP-je në një parajsë fiskale mund të lejojë anashkalimin e rregullave që parashikohet të ndalojnë mospagimin e taksave me bazë rezidencën; shih Cockfield (2001). Kjo, nga ana e saj, mund të krijojë më tepër vështirësi për taksimin e bazë burimin.
 34. Kështu, besoj se Departamenti i Thesarit i SHBA-së (1996) e ka plotësisht gabim kur thotë: "...taksimi me bazë burimin mund ta humbë arsyen dhe të mos përdoret më për tregtinë elektronike". Taksimi me bazë burimin e ruan arsyen e tij edhe në epokën digjitale.
 35. Shih Cockfield (2001) për diskutime të mëtejshme të problemeve të pandashme nga këto dukuri të përkohshme të VP-ve. Edhe OECD-ja arrin në përfundimin, në përgjigje të sugjerimeve, se, duke pasur parasysh dallimin njeri-makinë, për shembull, të Glicklich et al. (1997), "Lidhur me ndërhyrjen njerëzore: ... ndërhyrja njerëzore nuk është kusht për ekzistencën e një vendosjeje të përhershme".
 36. Për një diskutim të shkëlqyer të këtyre çështjeve, shih Horner dhe Owens (1996).
 37. Shih Langbein (1986) dhe McLure (1984).
 38. OECD-ja (2001c) vëren lidhur me nenin 7 (mbi fitimet e biznesit): Aktualisht nuk ka ndonjë konsensus mes vendeve anëtare të OECD-së lidhur me interpretimin e saktë të Nenit 7. Mungesa e këtij interpretimi të përbashkët të Nenit 7 mund të çojë në taksim të dyfishtë apo në mostaksim. Zhvillimi i tregtisë globale të produkteve financiare dhe tregtia elektronike kanë ndihmuar në kthimin e vëmendjes mbi këtë gjendje të pakënaqshme dhe mbi nevojën e ngritjes së një pozicioni konsensusi lidhur me interpretimin dhe zbatimin praktik të Nenit 7.
 39. Për një trajtim të hollësishëm të kësaj teme që trajtohet me këta pak paragrafë, shih Robinson (2000) dhe Li (2001).
 40. Raporti vazhdon: Për më tepër, sugjerohet se natyra e këtij lloj serveri me vendosje të përhershme, sidomos mungesa e personelit, do të thotë që detyrat e serverit ka të ngjarë të kryhen sipas një "ofruesi shërbimi me kontratë" që do t'i linte të gjitha asetet thelbësore dhe rreziqet te zyra kryesore, ndërsa vendosjes së përhershme do t'i atribuonte fitimet e lidhura me operacionet fizike të serverit të kompjuterit. Sipas një interpretimi alternativ ku vendosja e përhershme konsiderohet një "ofrues i pavarur shërbimesh", përfundimi do të ishte i ngjashëm, duke pasur parasysh nevojën që vendosja e përhershme të njohë, në llogaritjen e fitimeve, vlerën e pavarur të pronësisë fizike dhe jofizike që përdor dhe për të cilën kanë kontribuar edhe pjesë të tjera të ndërmarrjes.

41. Për shembull, Cockfield (2001) shkruan: “Kopjimi i metodave tradicionale të rregullimit nuk mund t’i zgjidhë problemet e shtruara nga zhvendosja e transaksioneve ndërkombëtare nga bota fizike në transaksione të kryera përmes hapësirës kibernetike”.
42. Shih Avi-Yonah 91997), Doernberg (1998), Doernberg dhe Hinnekins (1999) Cockfield (1999) dhe McLure (2000).
43. Kuotat e mbajtura të propozuara nga mbështetës të ndryshëm të kësaj qasjeje përfshijnë: Doernberg dhe Hinnekins 3 për qind; Cockfield 5 për qind dhe Doernberg 10 për qind. Avi-Yonah propozon që niveli i mbajtjes të jetë i barabartë me nivelin e taksës për të ardhurat e korporatës. Në thelb duket sikur do të kemi një taksë të madhe që i vendoset pagesave bruto; shih McLure 92000) për diskutime të mëtejshme. McLure mbështet një “nivel afër fundit të këtij spektri” (mes 3 për qind dhe nivelit të taksës për korporatat).
44. Në mungesë të një vendosjeje të përhershme, shitjet e mallrave digjitale te konsumatori, si dhe shitjet nga biznesi te biznesi nga ata poshtë pragut, do të jenë subjekt i taksimit me bazë rezidencën, si në mungesë të këtij propozimi. Përpjekja për të mbledhur taksën e shitjes mbi konsumatorët do të ndeshte në po aq shumë pengesa, sa edhe administrimi i TVSH-së apo shitjeve të mallrave digjitale nga biznesi te konsumatori, siç u përmend më sipër.
45. Shitësve të mallrave digjitale do t’u jepej mundësia të mbushnin një deklaratë taksash, për të përfutur kompensim nëse taksa e mbajtur e kalon taksën e të ardhurave neto nga shitja e produkteve digjitale. Pragu de minimis i shitjeve do të ndalonte zbatimin e mbajtjes së taksës mbi shitjet për bizneset e vogla që nuk mund të përballojnë kostot e regjistrimit për kompensim taksash aty ku kanë bërë shitje ose kur deklarojnë FTC. Për trajtime të mëtejshme, shih Cockfield (1999) f. 200-203.
46. Ky trajtim ka përfutur mjaft nga ai i Cockfield-it (1999).
47. Shih, për shembull, McIntyre 91994), Langbein (1986), Wickham dhe Kerester (1992), Hellerstein (1993), Kauder (1993), Avi-Yohan (1993), Miller (1995), Mintz (2000), Kombet e Bashkuara (2001) dhe Li (2001). Për një pikëpamje të kundërt, shih Komisioni i Komunitetit Evropian (1992), Kopits dhe Muten (1084), Coffill dhe Willson (1993), Wilkins dhe Gideon (1994) dhe OECD (1995). McLure dhe Weiner (2000) krahasojnë përdorimin e bilancit të ndarë dhe shpërndarjes me formulë. Amerkhail (1999) dhe Robinson (2000) analizojnë këtë së bashku me literatura të ngjashme.
48. Kështu, pohimet se shpërndarja me formulë mund të zëvendësonte përdorimin aktual të bilancit të ndarë dhe taksimit me bazë rezidencën, duken krejt të gabuara. Shih, për shembull, Warren (2001) f. 135 (“besimi ekskluziv në këta faktorë për të shpërndarë të ardhurat do ta eliminonte taksimin me bazë rezidencën...”), Avi-Yonah 91993) f. 1513-14 (“...kreditimi i taksës së huaj do të shfuqizohej sepse Shtetet e Bashkuara do të taksonin vetëm pjesën e të ardhurave botërore që është caktuar për të...”) dhe McIntyre (1991), f. 120 (“Në sistemin ideal unitar, një vendi i jepet juridiksion ekskluziv mbi të gjitha të ardhurat e atribueshme në të nga shpërndarja me formulë.”)
49. Shih McLure (1997b). Transferimi i këtyre asetëve drejt parajsave fiskale mund të nxisë taksën mbi fitimin. Por asetet mund të krijohen nga vendosja në një parajsë fiskale.
50. Shih OECD 91998a, 2000e) dhe McLure (2001a) si dhe referencat e dhëna aty.

51. Sekretari amerikan i thesarit, Paul O'Neill thotë se “kishte arsye për të rivlerësuar pjesëmarrjen e Shteteve të Bashkuara” në këto përpjekje – një zhvillim që nuk shihet si ogur i mirë. (Shih Departamenti i Thezarit i SHBA-së, 2001). Në kohën e këtij shkrimi (fundi i shtatorit 2001) dukej se Shtetet e Bashkuara e kishin zbutur kundërshtimin ndaj nismës së OECD-së.
52. Për një diskutim më të hollësishëm të problemeve me taksimin me bazë destinacionin, shih Avi-Yonah (1997).
53. Autori dëshiron të falënderojë David Wildasin për theksimin e nevojës për të diskutuar këtë temë.
54. Marrëveshja e Përgjithshme për Tarifat dhe Tregtinë kërkon që rregullimet kufitare të taksave (zbritjet e taksave për eksportet dhe taksimin e importeve), të cilat kërkojnë zbatimin e një TVSH-je me bazë destinacionin, nuk mund të kryhen për taksat e drejtpërdrejta (taksat e të ardhurave).
55. BE-ja paraqet një përjashtim, por tepër të kufizuar. Meqë rregullat e BE-së për taksimin kërkojnë konsensus të njëzëshëm të të gjitha vendeve anëtare, ka vetëm dy marrëveshje për taksimin e drejtpërdrejtë. Këto përfshijnë taksimin e dividendëve paguar prindërve dhe rrjedhojat e taksës së bashkimeve.
56. Shih Tanzi (2001) dhe Avi-Yonah (2000).
57. Duke iu referuar e-tregtisë si “forma e parë e vërtetë botërore pa kufij e tregtisë ndërkombëtare”, Cockfield (2001, n.158) shkruan: “Në mungesë të çdolloj “autoriteti botëror të taksave”, OECD-ja vazhdon të jetë forumi më i përstatshëm për të arritur të zgjidhjet shumëpalëshe”.
58. Temat që duhen hetuar nga TAG-et janë Taksa e konsumit, Fitimet e biznesit, Karakterizimi me traktat i pagesave të e-tregtisë, Teknologjia, Vlerësimi i të dhënave profesionale. Për detyrat e TAG-eve shih: http://www.oecd.org/daf/fa/e_com/tag.htm. Puna e OECD-së mbi fshehtësinë e bankave dhe pastrimin e parave ka lidhje me administrimin e taksave për tregtinë elektronike, por del përtej qëllimit të këtij kapitulli. Referenca për të mund të gjenden në faqen e internetit të OECD-së: <http://www.oecd.org>.
59. Ia vlen të përmendet se administrata Bush po e “rivlerëson” pozicionin e SHBA-së, ndoshta për shkak të shqetësimeve që OECD-ja po mbron harmonizimin e taksave dhe eliminimin e konkurrencës së taksave. Por nuk ka bazë për këtë interpretim të raporteve të OECD-së.

REFERENCA

- Abrams, Howard E., and Richard L. Doernberg (1997), ‘How electronic commerce works’, *State Tax Notes*, **13**, 121-36.
- Amerkhal, Valerie (1999), ‘Arm’s length or formulaary apportionment?’

- Sometimes the best choice is both', *Tax Management Transfer Pricing*, **8**, (3), 94-104.
- Australian Tax Office (1997), 'Tax and the Internet', Discussion Report of the ATO Electronic Commerce Project, available at: <http://www.ato.gov.au/ecp>.
- Avi-Yonah, Reuven S. (1993), 'Slicing the shadow: a proposal for updating US international taxation', *Tax Notes*, (March 15), 1551-15.
- Avi-Yonah, Reuven S. (1997), 'International taxation of electronic commerce', *Tax Law Review*, **52** (3), 507-55.
- Avi-Yonah, Reuven S. (2000), 'Globalization, tax competition, and the fiscal crisis of the welfare state', *Harvard Law Review*, **113** (7), 1675-76.
- Casanegra de Jantscher, Milka (1990), 'Administering the VAT', in Malcolm Gillis, Carl S. Should and Gerardo P. Sicut (eds), *Value Added Taxation in Developing Countries*, Washington: The World Bank, pp.171-79.
- Cline, Robert J. and Thomas S. Neubig (1999), 'The sky is not falling: why state and local revenues were not significantly impacted by the Internet in 1998', *State Tax Notes*, **17**, 43-51.
- Cockfield, Arthur J. (1999), 'Balancing national interests in the taxation of electronic commerce business profits', *Tulane Law Review*, **74**, 133-217.
- Cockfield, Arthur J. (2000), 'Transforming the Internet into a taxable forum: a case study in the e-commerce taxation', *Minnesota Law Review*, **85** (5), 1171-217.
- Coffill, Eric J. and Prentiss Willson Jr. (1993), 'Federal formulary apportionment as an alternative to arm's length pricing: from the frying pan to the fire', *Tax Notes* (May 24), 1103-17.
- Commission of the European Communities (1992), Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation, Luxembourg.
- Commission of the European Communities (2000), 'Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EEC) No 218/92 on administrative co-operation in the field of indirect taxation (VAT), COM, 349 final.
- Cordell, Arthur J. (1997), 'Multijurisdictional taxation of electronic commerce', presented at the symposium on 'Multijurisdictional Taxation on Electronic Commerce', Harvard Law School, Cambridge, Mass.
- Davis, Charles H. (1999), 'The rapid emergence of electronic commerce in a developing region: the case of Spanish-speaking Latin America', *Journal of Global Information Technology Management*, **2**(3), 25-40.
- Doernberg, Richard L. (1998), 'Electronic commerce and international tax sharing', *Tax Notes International*, **16**, 1013-2.2

- Doernberg, Richard L. and Luc Hinnekens (1999), *Electronic Commerce and International Commerce*, The Hague: Kluwer Law International for the International Fiscal Association.
- Gannon, James M. and Jeffrey A. Weiss (2000), 'Federal and international income taxation of e-commerce', in Karl Frieden, *Cybertaxation: The Taxation of E-Commerce*, Chicago: CCH Inc.
- Glicklich, Peter A., Howard J. Levine, Sanford H. Goldberg and Ellen Seiler Brody (1997), 'Electronic services: suggesting a man-machine distinction', *Journal of Taxation*, **87**(2), 69-75.
- Goldstein, Andrea and David O'Connor (no date), 'E-commerce for development: prospects on policy issues', Organisation for Economic Co-operation and Development, Development Center, available at: <http://www.oecd.org/dev/ENGLISH/NEW/documents/tokyo2.pdf>.
- Goolsbee, Austan and Jonathan Zittrain (1999), 'Evaluating the costs and benefits of taxing internet commerce', *National Tax Journal*, **52**, 413-28.
- Hellerstein, Jerome R. (1993), 'Federal income taxation of multinational: replacement of separate accounting with formulary apportionment', *Tax Notes* (August 23), 1131-45.
- Hellerstein, Walter (1997), 'State taxation of electronic commerce', *Tax Law Review*, **52**(3), 425-506.
- Hellerstein, Walter and Charles E. McLure, Jr. (2001), 'Sales taxation of electronic commerce: what John Due knew all along', *State Tax Notes*, **20**(4), 216-22; originally published in the Proceedings of the 93rd annual conference of the National Tax Association, Santa Fe, 11 November, 2000.
- Horner, Frances M. and Jeffrey Owens (1996), 'Tax and the web: new technology, old problems', *Bulletin for International Fiscal Documentation*, **50**(11/12), 516-23.
- Kauder, Louis M. (1993), 'Intercompany pricing and section 482: a proposal to shift from uncontrolled comparables to formulary apportionment now', *Tax Notes* (25 January), 485-93.
- Kopits, George and Leif Muten, (1984), 'The relevance of the unitary approach for developing countries', in Charles E. McLure, Jr. (ed.), *The State Corporation Income Tax: Issues in Worldwide Unitary Combination*, Stanford, CA: Hoover Institution Press, pp. 269-80.
- Langbein, Stanley I. (1986), 'The unitary method and the myth of Arm's length', *Tax Notes* (17 February), 625-81.
- Li, Jinyan (2001), 'Slicing the digital pie with a traditional knife: effectiveness of the arm's length principle in the age of e-commerce', processed.
- Lucking-Reiley, David and Daniel F. Spulber (2001), 'Business-to-

- business electronic commerce', *Journal of Economic Perspectives*, **15**: 55-68.
- McIntyre, Michael (1991), 'Design of a national formulary apportionment tax system', National Tax Association – Tax Institute of America, Proceedings of the 84th Annual Conference, Williamsburg, Virginia, pp. 118-24.
- McIntyre, Michael (1994), 'The design of tax rules for the North American free Trade Alliance', *Tax Law Review*, **49** (4), 769-93.
- McLure, Charles E. Jr. (1984), 'Defining a unitary business: an economist's view', in *The State Corporation Income Tax: Issues in Worldwide Unitary Combination*, Charles E. McLure, Jr. (ed.) Stanford: Hoover Institution Press, pp. 89-124.
- McLure, Charles E. Jr. (1987), *The Value Added Tax: Key to Deficit Reduction?*, Washington: American Enterprise Institute.
- McLure, Charles E. Jr. (1997a), 'Taxation of electronic commerce: economic objectives, technological constraints, and tax law', *Tax Law Review*, **52** (3), 269-423.
- McLure, Charles E. Jr. (1997b), 'US Federal use of formula apportionment to tax income from intangibles', *Tax Notes Internationals*, **14** (10), 859-71.
- McLure, Charles E. Jr. (1999), 'Electronic commerce and the state retail sales tax: a challenge to American federalism', *International Tax Public Finance*, **6** (2), 193-224.
- McLure, Charles E. Jr. (2000), 'Source-base taxation and alternatives to the concept of permanent establishment', *Report of the Proceedings of the World Tax Conference: Taxes without Borders*, Toronto: Canadian Tax Foundation, pp. 6:1-15.
- McLure, Charles E. Jr. (2001a), 'Globalization, tax rules and national sovereignty', *Bulletin for International Fiscal Decentralization*, **55** (8), 328-41.
- McLure, Charles E. Jr. (2001b), 'Taxation of electronic commerce in the European Union', prepared for presentation at a conference on 'Tax Policy in the European Union', organized by the Research Center for Economic Policy of Erasmus University Rotterdam, The Hague, 17-19 October.
- McLure, Charles E. Jr. (2002), 'Taxing electronic commerce: legal, economic, administrative and political issues', *Urban Lawyer*, **34** (2), 487-520.
- McLure, Charles E. Jr. and Joann M. Weiner (2000), 'Deciding whether the European Union should adopt formula apportionment of company income', in Sijbren Cnossen (ed.), *Taxing Capital Income in the European Union: Issues and Options for Reform*, Oxford: Oxford University Press, pp. 243-8.

- Miller Benjamin F. (1995), 'None are so blind as those will not see', *Tax Notes*, 13 February, 1023-35.
- Mintz, Jack M. (2000), 'The role of allocation in a globalized corporate income tax', International Monetary Fund.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Department of Fiscal Affairs (1998a), *Harmful Tax Compensation: An Emerging Global Issue*, Paris: OECD.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Department of Fiscal Affairs (1998b), 'Electronic commerce: taxation framework conditions', A Report by the Committee on Fiscal Affairs, as presented to Ministers at the OECD Ministerial Conference 'A Borderless World: Realizing the Potential of Electronic Commerce', Ottawa, 8 October, 1998 available at: http://OECD.ORG/daf/fa/e_com/framework.pdf and in OECD, 2001 g: 227-35.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (1999a), *The Economic and Social Impact of Electronic Commerce: Preliminary Findings and Research Agenda*, Paris: OECD.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Department of Fiscal Affairs (1999b), extract from the Annex: guidelines for conducting Advance Pricing Arrangements under the Mutual Agreement Procedure ('MAP APAs'), (available at: http://www.oecd.org/daf/fa/tr_price/guidelines.pdf)
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2000a), *Model Tax Convention on Income and on Capital*, [As of 29 April, 2000].
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Department of Fiscal Affairs (2000b), 'Clarification on the application of the permanent establishment definition in e-commerce: changes to the commentary of the permanent tax convention on Article 5', 22 December, OECD Committee on Fiscal Affairs (available at: http://www.oecd.org/daf/fa/e_com/ec_1_PE_Eng.pdf and in OECD 2001g:79-84).
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Department of Fiscal Affairs (2000d), 'Report by the Technology Technical Advisory Group (TAG), December. (available at: http://www.oecd.org/daf/fa/e_com/ec_8_TECH_TAG_Eng.pdf).
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Department of Fiscal Affairs (2000e), 'Towards global tax cooperation: progress in identifying and eliminating harmful tax practices', Report to the 2000 Ministerial Council Meeting and Recommendations by the Committee On Fiscal Affairs (available at <http://www.oecd.org/daf/fa/>

- harm_tax/Report_En.pdf).
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Department of Fiscal Affairs (2000f), Report by the Consumption Tax Technical Advisory Group (TAG), December. (available at: http://www.oecd.org/daf/fa/e_com/ec_7_CT_TAG_Eng.pdf).
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Directorate for Science, Technology and Industry (2001a), *Understanding The Digital Divide* (OECD:Paris) (available at http://www.oecd.org/dsti/sti/prod/Digital_divide.pdf).
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Department of Fiscal Affairs (2001c), 'Attribution to profit to a permanent establishment involved in electronic commerce transactions', a discussion paper from the Technical Advisory Group on Monitoring the application of existing treaty norms for the taxation of business profits, February (available at http://oecd.org/daf/fa/e_com/ec_3_ATTRIBUTION_Eng.pdf and in OECD (2001g), 102-43).
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Department of Fiscal Affairs (2001d), 'Impact of the communications revolution on the application of "place of effective management" as a tie breaker rule', a discussion paper from the Technical Advisory Group on Monitoring the application of existing treaty norms of the taxation of business profits, February (available at http://www.oecd.org/daf/fa/e_com/ec_4_POEM_Eng.pdf and in OECD 2001g:143-60).
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Department of Fiscal Affairs (2001f), 'Treaty characterization issues arising from e-commerce', Report to Working Party No.1 of The OECD Committee on Fiscal Affairs, 1 February, by the Technical Advisory Group on Treaty characterization of electronic commerce payments (available at http://www.oecd.org/daf/fa/e_com/ec_2_TREATY_CHAR_Eng.pdf and in OECD, 2001g, pp. 85-102).
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2001g), *Taxation and Electronic Commerce: Implementing the Ottawa Framework Conditions*, Paris:OECD.
- Robinson, Peyton H. (2000), 'The globally integrated multinational, the arm's length standard, and the continuum price problem', *Transfer Pricing*, 9 (13).
- Shoup, Carl S. (1990), 'Choosing among types of VATs', in Malcolm Gillis, Carl Shoup and Gerardo P. Sicat (eds), *Value Added Taxation in Developing Countries*, Washington: The World Bank, pp.3-16.
- Soete, Luc (1997), 'Taxing consumption in the electronic age: the European bit tax proposal', presented at the symposium on Multi-jurisdictional

- taxation of electronic commerce', Harvard Law School, Cambridge, Mass. 5 April.
- Tanzi, Vito (2001), 'Globalization, technological developments, and the work of fiscal termites', *Brooklyn Journal of International Law*, **26** (4), 1261-84.
- United Nations (UN) (1999), *Globalization with a Human Face: Human Development Report 1999*, New York: UN, available at <http://www.undp.org/hdro/report.html>.
- United Nations (UN) (2001), *Report of the High-level Panel on Financing for Development*, New York: UN, available at <http://www.undp.org/reports/financing>.
- United States Department of the Treasury (1996), *Selected Tax Policy Implications of Global Electronic Commerce*, available at: <http://www.ustreas.gov/taxpolicy/internet.html>.
- United States Department of the Treasury (2001), Press release, 10 May.
- United States General Accounting Office (2000), 'Sales taxes: electronic commerce growth presents challenges: revenue losses are uncertain'.
- Warren, Alvin C., Jr. (2001), 'Income tax discrimination against international commerce', *Tax Law Review*, **54** (2), 131-69.
- Watanabe, Satoshi (2000), 'Indirect tax and electronic commerce', *State Tax Notes*, **19**, 1575-82.
- Wickham, Dale W. and Charles J. Kerester (1992), 'New directions needed for solution of the transfer pricing tax puzzle', *Tax Notes International*, 26 August, 32-74.
- Wilkins, William J. and Kenneth W. Gideon (1994), 'Memorandum to congress: you wouldn't like worldwide formula apportionment', *Tax Notes*, **65** (10)1259-65.
- Zodrow, George R. (2000a), 'Evaluating the case for a temporary moratorium on the taxation of electronic commerce', *State Tax Notes*, **19** (23), 1515-21.
- Zodrow, George R. (2000b), 'Network externalities and the taxation of e-commerce', Xeroxed.

Komente mbi "Taksimin e tregtisë elektronike në vendet në zhvillim" të Charles B. Musgrave

Peggy B. Musgrave

Ky kapitull është njëherësh nxitës dhe i arsyeshëm, si dhe i pasuruar me hollësi institucionale, siç ka karakteristike puna e Charles McLure-it. Përqendrohet te vështirësitë që paraqet përhapja e e-tregtisë për taksimin e shitjeve dhe të të ardhurave. Në linjë me temën e kësaj konference, kapitulli merret gjerësisht me problemin, sepse ai prek vendet MPZH, megjithëse e-tregtia tashmë është një faktor i vogël në ekonominë e vendeve MPZH dhe shfaqet më tepër në transaksionet mes bizneseve. Kam këto komente:

1. Ndërkohë që e-tregtia nuk paraqet tani apo në të ardhmen e afërt ndonjë problem për taksimin në vendet MPZH, do të ishte gabim të mos lejohej zhvillimi i saj në të ardhmen dhe rregullat ndërkombëtare të taksimit të hartoheshin duke mbajtur parasysh këtë gjë. Vendet MPZH në të kaluarën kanë ngurruar t'i nënshkruajnë traktatet për shkak të fuqisë së tyre të dobët në vendosjen e kushteve. Njohja e degëzimeve të kësaj teknologjie të re do të nxiste rigjallërimin dhe reformimin e traktateve standarde për modelin e taksave, me input më të madh nga vendet MPZH dhe mbështetje nga bashkëpunimi ndërkombëtar për zbatim. OECD-ja, të cilën McLure e sheh si organizatën më të lartë në çështjet ndërkombëtare të taksimit që përfshijnë e-tregtinë, duhet ta mbajë parasysh këtë.
2. Në qasjen e problemit të taksimit të e-tregtisë, është e nevojshme të përballemi me natyrën e çështjes. McLure bën dallimin e dobishëm (a) mes e-tregtisë së mallrave fizike dhe asaj të mallrave digjitale, jofizike dhe (b) mes transaksioneve biznes-biznes dhe atyre biznes-konsumator, duke vërejtur se problemi më i madh shfaqet në shitjet e biznesit ndaj konsumatorit të produkteve digjitale. Por unë sugjeroj që aksesit në internet dhe blerja e produkteve digjitale që ofron ai, është

- një e mirë sociale të cilën, nga pikëpamja ekonomike, nuk është e përshtatshme ta ngarkosh me taksë. Në fakt, kompanitë .com sa vijjnë dhe i shtojnë ofertat e këtyre shërbimeve digjitale falas, duke i nxjerrë të ardhurat nga publiciteti, siç bëjnë kompani të tjera telekomunikimi, përfshi radion dhe TV. Nëse këto shërbime digjitale do të mbeten në sektorin privat, me publicitetin si burim kryesor të ardhurash, atëherë taksimi i të ardhurave të tyre apo tarifat e licencimit duken format më të përshtatshme të taksimit për këtë kategori transaksionesh sesa taksimi mbi të ardhurat.
3. Lidhur me taksimin e të ardhurave, kapitulli përmban një trajtim të mirë të vështirësive të përcaktimit të burimit dhe rezidencës në rastin e e-tregtisë. Njësoj si autori, jam skeptike lidhur me provën e vendosjes së përhershme dhe ndoshta duhet përdorur ndonjë procedurë e posaçme për të caktuar burimin, mbështetur në disa masa të nivelit të veprimtarisë digjitale në çdo juridiksion. Vënia në zbatim e kësaj qasjeje kërkon edhe një herë një shkallë të konsiderueshme bashkëpunimi ndërkombëtar.
 4. Nga ana tjetër, e-tregtia ndërkombëtare e mallrave fizike, siç e thekson McLure, paraqet edhe disa vështirësi më tepër për taksimin e shitjeve krahasuar me tregtinë konvencionale mes bizneseve ndërkohë që mund të zbatohet një TVSH destinacioni. Transaksionet biznes-konsumator e mallrave fizike që përfshijnë shumë sasi të vogla, janë më të vështira për t'u taksuar sipas TVSH-së destinacion dhe trajtohen më mirë përmes një TVSH-je të tipit origjinë. Kjo do të linte rrugë të gjerë abuzimesh duke maskuar shitjet përfundimtare (biznes-konsumator) si input-e (biznes-biznes). Del edhe problemi që një TVSH e llojit origjinë do të nxiste konkurrencën e taksave. Kështu, përfundimi se, në përgjithësi, taksimi i shitjeve ka perspektiva më të mira për të përfshirë bazën e taksës për e-tregtinë, sesa taksimi i të ardhurave, varet kryesisht si nga rëndësia relative e transaksioneve biznes-konsumator dhe nga ato që kanë të bëjnë me mallrat digjitale, një marrëdhënie kjo që është subjekt i ndryshimeve në të ardhmen.
 5. Kapitulli sugjeron se taksat e vlerës së shtuar mbeten të përshtatshme për produktet fizike në transaksionet mes bizneseve ndërmjet kufijve ku ka kontrolle doganore. Pikëpyetjet ngrihen në lidhje me e-tregtinë mes juridiksioneve brenda sistemeve federale ku nuk ka kontrolle doganore. Kjo mund të jetë një e metë serioze për TVSH-në, për shembull, në zonat e tregtisë së lirë apo tregjeve të përbashkëta në vendet MPZH. Veç vështirësive të skajshme të taksimit të e-tregtisë për produktet digjitale, a sugjeron kjo heqjen dorë nga taksat e decentralizuara të shitjeve dhe një besim më të madh te taksat e centralizuara?

6. Shpejtimi i hapit të globalizimit që gjeneron e-tregtia sugjeron rëndësinë e bashkëpunimit ndërkombëtar, edhe në masën e një takse ndërkombëtare dhe administrimi licencash, për të cilat aludon shkurtimisht kapitulli. E mbështes plotësisht këtë qasje, por kam pak shpresa për zbatimin e saj, sidomos duke pasur parasysh qëndrimin aktual të Shteteve të Bashkuara në çështjet ndërkombëtare.
7. Në përgjithësi, më duket se futja dhe rritja e ardhshme e e-tregtisë do të sjellin (a) centralizim më të madh të taksave të shitjeve dhe të ardhurave, (b) rëndësi më të madhe relative për taksimin e të ardhurave dhe (c), një nevojë edhe më të madhe për bashkëpunim ndërkombëtar në fushën e taksimit.

Taksimi dhe shtrëngesat në buxhet të qeverive nën nivelin kombëtar: disa hallka*. Komete për Pjesën III

François Vaillancourt **

Tre kapitujt e diskutuar më sipër janë të lidhur nga një temë e përbashkët, ajo e rolit të taksave. Kapitulli i Mintz (kapitulli 9) trajton mënyrën se si baza të ndryshme taksash janë më pak apo më shumë të përshtatshme për të siguruar rritjen ekonomike në vendet në zhvillim (VNZH). Ai arrin në përfundimin (f. 226) se taksat mbi të ardhurat nuk janë aq të përshtatshme sa taksat e konsumit për VNZH-të dhe se edhe këto të fundit mund të zëvendësohen me një taksim të shtuar të faktorëve të paluajtshëm dhe me një përdorim më të madh të tatimit mbi përdoruesin. Kapitulli i McLure-it (kapitulli 12), shqyrton taksimin e e-tregtisë. Mund të konsiderohet si një analizë e thellë e një ndryshimi në mjedisin e taksave që ka mundësi të dobësojë përdorimin e taksave të konsumit në VNZH. Rëndësia e këtij ndryshimi për VNZH-të tani mund të jetë e pakët, duke u dhënë atyre mundësi të kryejnë reformat e duhura siç i analizon McLure-i në përfundimet e tij (f. 311). Kapitulli i tretë, *a priori*, nuk është një kapitull kushtuar taksave. Megjithatë, roli i taksave në arritjen e stabilitetit fiskal është i pranishëm gjatë gjithë kapitullit të Dillinger-it, Perry-t dhe Webb-it (kapitulli 10). Ata argumentojnë bindshëm, duke përdorur prova nga katër raste të studiuara dhe nga përfundime ekonomike, se transfertat e lira për të financuar decentralizimin sjellin rezultate të dobëta buxhetore. Transfertat e përcaktuara me formula krijojnë shtrëngesa më të besueshme buxhetore ndërsa decentralizimi i vetëfinancuar, me entitete decentralizuese që i mbledhin vetë të ardhurat përmes taksave, është edhe më i besueshëm si detyrim buxhetor dhe, si rrjedhim, garantues i një sjelljeje të kujdesshme dhe të saktë fiskale. Pjesa vijuese e komenteve shqyrton se si ndryshimi i faktorëve ndikues mbi të ardhurat e taksave mund të ndikojë taksimin dhe transfertat drejt qeverisjeve të nivelin nënkombëtar në vendet e decentralizuara në zhvillim (VDZH). Më pas, ne i lidhim këto ndryshime

me shtrëngesat e forta në buxhetin e qeverisjeve të nivelit nënkombëtar. Fillojmë të shqyrtojmë se si mund të ndikohet taksimi nga ndryshimet në faktorët që nuk kanë të bëjnë me taksat, si çështja e tregtisë elektronike që trajtohet nga McLure-i (kapitulli 12). Për këtë mbështetemi te punët e Ebel-it, Vaillancourt-it (2001) dhe Wallace-it (2001).

Tabela C12.1 tregon se si ndryshimet në faktorët demografikë dhe ekonomikë në vendet e zhvilluara (VZH) dhe në VDZH janë në gjendje të ndikojnë taksimin dhe transfertat. Shtylla e parë përshkruan faktorin; e dyta ndikimin e drejtpërdrejtë mbi VZH-të dhe ndikimin e tërthortë mbi VDZH-të; e treta, ndikimin e drejtpërdrejtë të faktorit mbi qeveritë qendrore (QQ) në VDZH dhe e katërta ndikimin e qeverive të nivelit nënkombëtar (QNK) në VDZH. Sipas frymës së punimit të Mintz-it, do të ishte e përshtatshme të shtohesh një shtyllë e pestë për shqyrtimin e pasojave prapavepruese të taksave mbi bazat e taksave, por kjo shkon përtej qëllimit të një komenti të shkurtër si ky. Nga shqyrtimi i Tabelës C12.1 vihet re se ndarja e fushave të taksimit mes QNK-ve dhe qeverisë qendrore (QQ), si dhe gatishmëria e qeverisë qendrore për të rritur transfertat drejt QNK-ve kur ndryshon mjedisi fiskal, janë dy pika përcaktuese të ndikimit të ndryshimeve në këta faktorë mbi të ardhurat e QNK-ve. Le t'i kthehemi tani ndikimit diferencial të këtyre dy tipave të rregullimeve në VDZH.

Modifikimi i hapësirës që zënë fushat e taksave, si ato të të ardhurave apo konsumit, për të lejuar QNK-të t'i mbajnë të pandryshuara të ardhurat përballë goditjeve të jashtme, mund të bëhet në një nga tri mënyrat: 1) të marrin pjesë më të madhe nga taksa e përbashkët, 2) të rritin nivelin e taksave ose 3) të zgjerojnë bazën e taksave për të rritur të ardhurat. Dy pikat e fundit do të thonë që ato duhet të mbajnë edhe koston politike të rritjes dhe rivendosjes së të ardhurave, prandaj duhet t'i vlerësojnë me kujdes shpenzimet para se ta marrin vendimin. Rritja e transfertave drejtpërdrejt apo përmes një pjesë më të madhe të të ardhurave nga një taksë e përbashkët, kërkon që QQ-ja të mbajë barrën politike të rritjes së të ardhurave ndërsa QNK-të të jenë në gjendje të mbajnë shërbimet me kosto të ulët politike. Duke pasur parasysh këto fakte, nuk është për t'u habitur kur sheh që QQ-të zgjedhin t'u japin QNK-ve dorë më të lirë në fushën e taksave, sesa të rrisin transfertat. Megjithatë, nëse erozioni i taksave, falë njërit apo tjetrit faktor të përmendur më sipër, është i rëndësishëm për QQ-të, atëherë nuk ka asgjë për t'u habitur nëse i sheh ato një ditë të rifuten në fushën e taksave që më parë ua kishin lënë QNK-ve, si taksimi i pronës, i cili është më pak subjekt i erozionit të taksave se, për shembull, taksat e shitjeve. Kështu, ndikimi i kalimit në tërheqjen relative për bazat e taksave për qeveritë në VZH, i trajtuar nga Mintz-i, duhet zberthyer nga nivelet e qeverisjes në rastin e VDZH-ve. Çështje si natyra e aksesit në fusha të ndryshme taksash nga QQ-të dhe QNK-të do të bëhen kështu

më të spikatura. Nëse aksesi i rezervohet një nivelu qeverisjeje përmes një dispozite kushtetuese, si lista e pushteteve që vendosin taksa nga qeveritë qendrore e shtetërore në kushtetutën e Indisë, atëherë përshtatja e të ardhurave nga taksat me ndryshimet në arkitekturën e taksave do të jenë më të vështira krahasuar me rastin kur aksesi është rezultat i ligjeve të QQ-së apo precedentëve ligjorë (vendimeve nga gjykatat). Përshtatja do të ishte edhe më e lehtë nëse QQ-ja dhe QNK-të kanë akses në të gjitha fushat e taksave sipas ligjit dhe e kanë përdorur atë në të shkuarën (Kanadaja, Zvicra, Shtetet e Bashkuara).

Një zënie e përbashkët më e gjerë e fushave të taksave, sidomos me vendosjen e pushteteve mbi nivelet e taksave, është e parapëlqyeshme nga perspektiva e zhvillimit të shtërngesave të forta buxhetore. Dillinger-i, Perry dhe Webb-i pohojnë se: "...decentralizimi i mbështetur mbi transfertat nga qendra, gjë e zakonshme në Amerikën Latine, prirret të rrisë madhësinë e sektorit të përgjithshëm qeverisës, por kjo nuk ndodh kur decentralizimi mbështetet mbi taksat vendore, gjë që ndodh rrallë" (f. 236). Kështu, një VDZH i përballur me ulje të bazës së taksave, duhet t'i rezistojë tundimit për ta shëruar këtë pjesërisht duke rritur transfertat nga QQ-ja drejt QNK-ve. Në vend të kësaj, duhet të shqyrtojë ndarjen e burimeve të taksave për të siguruar rregullimin e duhur të decentralizuar financiar, sidomos nëse shpenzimet për fëmijët (arsim...) luajnë një rol përherë në rritje për arsye efikasiteti dhe barazie, siç e pohon edhe Mintz (kapitulli 9, f. 226). Këto lloj shpenzimesh kryhen më tepër nga QNK-të sesa nga QQ-të. Kështu, decentralizimi mbetet një zgjedhje e përshtatshme për shtetet, kur zbatohet mirë (Bird dhe Vaillancourt, 1998).

SHËNIME

* Këto komente janë shkruar pas një rileximi të kapitujve të Dillinger-it, Perry-t dhe Webb-it, McLure-it dhe Mintz-it (të përfshirë në këtë vëllim). Nuk janë variant i shkruar i komenteve gojore të bëra në konferencë, të cilat ishin më të orientuara drejt përmbajtjes specifike të dokumenteve të paraqitura.

** Profesor, Departamenti i shkencave ekonomike dhe partner në Qendrën e kërkimit dhe zhvillimit ekonomik (CRDE), universiteti i Montrealit.

REFERENCA

- Bird, Richard and François Vaillancourt (1998), *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ebel, Robert and François Vaillancourt (2001), *Revenue Sources of Urban Governments: Nature and Determinants*, mimeo, WBI.
- Wallace, Sally (2001), *Fiscal Architecture*, World Bank, memo.

Tabela C12.1 Ndikimet e faktorëve të ndryshëm mbi taksimin në vendet e zhvilluara dhe në vendet e decentralizuara në zhvillim

Faktorët	Veprimtaria ekonomike në VZH	Bazat e taksave/të ardhurat e QQ-ve në VDZH	Bazat e taksave/të ardhurat e QNK-ve në VDZH
<p><i>Demografikë:</i> Plakja e popullsisë në VZH-të dhe rritja e pjesëmarrjes së grave në forcat e punës krijon një kërkesë për emigrantët dhe punëtorët e përkohshëm. Duke pasur parasysh rritjen e nivelit të aftësive ë kërkua për punë në VZH, emigrantët dhe punëtorët e përkohshëm duhet të rrisin kualifikimet. Rritja e urbanizimit në VZH. Infeksioni SIDA.</p>	<p>Vërit të ardhurat nga puna për punëtorët e huaj, rrit rremi-tancat drejt VDZH-ve duke përdorur kanale pak a shumë të taksueshme. Rrit rremitancat për punëtor. Nuk ka të dhëna. Të ulëta/rritje e ngadalltë: pak ndikim.</p>	<p>Ul të ardhurat e taksueshme të punës vendase dhe rrit të ardhurat e3 taksueshme me burim të huaj. Në VDZH-të ku arsimi i lartë financohet nga të ardhurat e përgjithshme, kjo pakëson nivelin fiskal të të ardhurave mbi kapitalin njerëzor Taksim më i lehtë; rritje e ekonomisë së parastë. E lartë/Në rritje: pjesëmarrje e ulët e tregut të punës dhe paga të ulëta/ të ardhura të ulëta nga taksat.</p>	<p>A kanë akses në rremitancat QNK-të me sistemin e tyre të taksave apo kufizohen me të ardhurat e punës brenda vendit? Nëse është kështu, a e kompensojnë këtë transferat nga QQ-të? Nëse QNK-të janë përgjegjëse për arsimin e lartë, përballen me kërkesa në rritje me burime fiskale në ulje. Rritja e bazës së taksës urbane/ ulje e asaj rurale. Ngjashëm, në varësi të strukturës së taksave.</p>
<p><i>Ekonomike:</i> Rritje e shërbimeve tretësore të ekonomisë dhe specializim i sektorit dytësor në VZH. Ulje e barrierave tarifore dhe jotarifore të tregtisë në VZH dhe VDZH.</p>	<p>Eksportet e VZH-ve (importet e VDZH-ve) bëhen më pak të prekshme ndërsa eksportet e VDZH-ve (importet e VZH-ve) kanë përmbajtje më të lartë manufakturore.</p>	<p>Importet më pak të prekshme janë më të vështira për t'ua nënshtruar tarifave të importit për shkak të karakterit jofizik, statusit të palatueshëm dhe çështjeve të transferimit të çmimit. Kjo ul të ardhurat e QQ-ve.</p>	<p>Burimet e të ardhurave të QNK-ve, të cilat nuk janë të bazuara në tarifa, si përfundim bëhen relativisht më tërheqëse për QQ-të. Burimi i të ardhurave të QNK-ve si përfundim bëhet relativisht më tërheqës për QQ-të.</p>

<p><i>E-revolucioni:</i> Blerjet nga konsumatorët prej e-shitësve po rriten si për mallrat fizike dhe për ato digjitale. Mallrat digjitale pa çmime (Napster etj.) po bëhen përherë e më të pranishme duke gërryer shitjet. Shitjet biznes–biznes po lehtësohen, duke lejuar rritjen e delegimeve. Telekomunikimi është lehtësuar.</p>	<p>Më e vështirë për QQ-të dhe QNK-të të mbledhin taksat nga rezidentët. Rritje e mundësive për shitësit e VDZH-ve. Ulje e shitjeve dhe të ardhurave nga taksa mbi fitimet. Taksim më i ndërlikuar nga transferta e çmimit. Më tepër mundësi për shitësit në VDZH. Ndryshime në nevojat e infrastrukturës. Më tepër mundësi për punëtorët në VDZH (përkthyes, hedhës të dhënash etj.)</p>	<p>Duke pasur parasysh e-aktesin, rritja neto e bazës së taksës është e mundur kur shitjet kanë më tepër peshë se blerjet. Ndikime të ngjashme. Rritje e veprimtarisë së taksueshme. Rritje e veprimtarisë së taksueshme.</p>	<p>Nëse QNK-të taksojnë të ardhurat e lidhura me shitjet, atëherë rriten të ardhurat nga taksat. Ndikime të ngjashme ose asnjë ndikim, në varësi të ndarjes së fushave të taksimit. Ndikime të ngjashme ose asnjë ndikim, në varësi të ndarjes së fushave të taksimit. Ndikime të ngjashme ose asnjë ndikim, në varësi të ndarjes së fushave të taksimit.</p>
--	---	---	---

Burimi: Autori e ka përshtatur nga Ebel dhe Vaillancourt (2001).

PJESA IV

Përmbledhje

13. Rruga e poshtme*

Richard M. Bird

Oh, ju do të merrni rrugën përpjetë, kurse unë do të marr

rrugën e poshtme

Dhe do të mbërrij në Skoci përpara jush.

(Baladë popullore)

Kur më sugjeruan që do të ishte mirë ta mbyllja këtë konferencë me ndonjë vërejtje mbi temën e përgjithshme të asaj se “Çfarë kisha mësuar?” nga 40 vjet punë me financat publike në vendet në zhvillim dhe ato në tranzicion, pranova. Në fund të fundit, si mund të kundërshtoja?

Megjithatë, që nga çasti kur pranova, jam ndeshur me dëshminë në rritje se nuk më dukej sikur kisha mësuar dhe aq shumë gjatë asaj që tani më duket një periudhë mjaft e shkurtër pune në, mbi dhe me çështjet fiskale në vendet në zhvillim dhe, së fundi, në ato në tranzicion. Në një skeç të para ca viteve, humoristi amerikan Bill Cosby kishte futur personazhin e një djali pesëvjeçar i cili, sipas mendimit të tij, po përballej me vdekjen e shpejtë sepse do t’i hiqnin bajamet dhe që thoshte: “Më kaloi jeta para syve – dhe kur je pesë vjeç, nuk duhet shumë kohë për këtë!” Në fakt, edhe 40 vjet jetë profesionale nuk të marrin më shumë kohë – të paktën në rastin kur përipiqesh të distilosh prej tyre në pak fjali të sakta mençurinë që duhet të kesh mbledhur gjatë kësaj periudhe.

Kjo detyrë më dukej shumë e rëndë për dy arsye. Dikush njëherë e përshkroi përvojën e leximit të shumicës së shkrimeve akademike të ngjashme me të ecurit nëpër një varrezë të madhe ku jo të gjitha emrat në gurët e varreve deshifrohen lehtë. Në të njëjtën linjë, jam i sigurt se shumica e asaj që di, madje më shumë nga sa kam menduar, vjen në fakt jo vetëm nga “ekonomistët e vdekur”, të cilët shumë kohë më parë na i kanë cilësuar si “të çmendur në autoritet”, por edhe nga idetë dhe fjalët e disa

ekonomistëve, llogaritarëve, madje edhe sofistëve që jo vetëm janë gjallë, por edhe të njohur për vërejtjet e tyre¹. Kështu, e mora në sy rrezikun që ata të cilëve u kam vjedhur me dashje apo pa dashje idetë, të ngrihen e të më thonë: “Po e paske kuptuar gabim...”

Arsyeja e dytë pse më duket e vështirë të flas këtu për ato që kam mësuar është se, së pari, e ndiej gati të pamundur të ndaj atë ku jam tani, prej asaj nga ku e kam nisur. Reagimi i parë ishte të pyesja veten në kisha mësuar ndonjë gjë nga më tepër se 40 vite e gati 50 vende në të cilat kam punuar në aspekte të ndryshme të financave publike dhe zhvillimit. Megjithatë, duke u menduar kuptova se, nëse kisha mësuar diçka, kjo kishte ndodhur gjatë 10 apo 15 viteve të para të jetës profesionale, gjatë të cilave kisha disa përvoja kritike mjaft mësimdhënëse. Meqë më ra rasti, ndoshta më lejohen të bëj disa rikthime personale prapa në kohë.

NJË SHËNIM VETJAK

Gjithnjë kam shfaqur më tepër interes ndaj politikave sesa ndaj teorive. Motivi fillestar për të studiuar ekonomi, për shembull, ka të bëjë pjesërisht me atë se doja të kuptoja sesi mund të jetonin më mirë njerëzit në zonat me të ardhura të ulëta, siç është vendi ku jam rritur (në Kanadanë Lindore) – dhe pjesërisht, të them të drejtën, se kërkoja të ndiqja një karrierë që të më largonte nga ai vend. Mund të duket e çuditshme që m’u deshën vite të kuptoja atë që sot duket si lidhje krejt e qartë mes këtyre dy motivimeve, po ndoshta nuk është aq e çuditshme nëse mban parasysh masën me të cilën ndikojnë ende mbi shkrimet për politikën rajonale dhe federalizmin fiskal ngatërresat mbi lidhjet e ndërlikuara mes “mirëqenies së vendit” dhe emigrimit.

Udhëheqësi i tezës së diplomës në Universitetin e Kolumbias, Carl Shoup-i, më largoi me zgjuarsi nga zgjedhja e një teze mbi zhvillimin rajonal. Njëkohësisht, ishte i pari që më njohu me aspekte të financave publike të vendeve në zhvillim, së pari kur lexova një raport të tijin klasik mbi sistemin fiskal të Venezuelës (Shoup, 1959) dhe, kur shkrova një dokument për të lidhur me taksat dhe zhvillimin, çka më shtyu të lexoja shumicën e asaj literature të pakët mbi këtë temë. E gjitha kjo më shërbeu kur pata fatin të siguroja postin e parë akademik në Programin Ndërkombëtar të Harvardit për Taksat, ku u ngarkova me dhënien e leksioneve mbi këtë temë një grupi njerëzish, shumë prej të cilëve dinin më tepër se unë, meqë ishin profesionistë të nivelit të mesëm nga administrata të ndryshme të huaja tatimore.

Kur Oliver Oldman, drejtor i Programit për Taksat, më ofroi mundësinë të merrja përvojë në terren duke punuar me të në një projekt në Meksiko Siti, e pranova këtë shans, sigurisht me mbështetjen edhe të gruas sime,

Marcia-s, e cila ka përbulluar kostot më të mëdha të zhvendosjeve të vazhdueshme gjatë atyre viteve. Siç më kujtohet tani, mësimet kryesore që nxora gjatë atyre muajve qëndrimi në Meksikë në vitin 1962, ishin këto: që spanjishtja ime nuk ishte dhe aq e mirë dhe që djalit tonë atëherë katër muajsh i pëlqente shumë të hante qoshet e revistës “Time”. Me sa duket, kujtesa më ka shpëlarë shumë hollësi të tjera të dhimbshme. Sidoqoftë, pas nja dy vjetësh, kur na u desh të largoheshim nga SHBA-ja për arsye vizash, aspektet e këqija të përvojës meksikane ishin zbehur aq shumë, sa vendosëm të mos ndiqnim rrugën e sigurt të kthimit në Kanada, po të niseshim drejt Kolumbisë – e cila ishte atëherë, njësoj si tani, një vend i mahnitshëm dhe aspak i papërshtatshëm për të jetuar e për të punuar.

Sidoqoftë, i kalova dy vitet që pasuan në Bogota, më së shumti duke punuar në një zyrë në Ministrinë e Financave – një zyrë ku, para pak vitesh, kishte punuar një nga profesorët e mi, Albert Hirschman. Pa dyshim që kjo periudhë ishte më e vështira por edhe më e dobishmja nga ana profesionale, sepse u përpoqa të mësoja se çfarë ndodhte përreth, në këtë vend të ndërlikuar, si dhe të lidhja ato që shihja me ato që dija asaj kohe për financat publike dhe për zhvillimin. Në fund, kur u larguam nga Kolumbia në vitin 1966, jo vetëm që kishim dy fëmijë të tjerë – një fakt që tregon sa të vështirë e kishim atje – por kisha fituar një vlerësim të thellë të rëndësisë së administratës tatimore dhe të marrëdhënieve fiskale ndërqeveritare, dy fusha që janë lënë padrejtësisht pas dore në literaturën e sotme, e cila është përqendruar te çështjet makroekonomike dhe planifikuese. Njëherësh u binda se as ekonomistët fiskalë, as ata të zhvillimit, nuk dinin shumë se çfarë bënte tjetri, me qëllim që ta bënin sa më mirë punën e vet.

Sa u ktheva në Harvard, puna e parë që bëra, ishte hartimi i këtyre dhe i disa “mësimeve” të tjera në një libër mbi taksat në Kolumbi (Bird, 1970) – një libër që, ashtu si ajo hëna e zbehtë, u eklipsua shpejt nga dielli i studimit madhështor të Richard Musgrave-it mbi të njëjtën temë (Musgrave dhe Gillis, 1971). Megjithëse në atë kohë pata kënaqësinë të punoja në fazat e para të këtij projekti, vendimi për t’u kthyer në Kanada në 1968 për fat të keq më pengoi të luaja ndonjë rol të konsiderueshëm në studimin për Kolumbinë, kështu që u kënaqa kur, pas pak vitesh, m’u dha mundësia të punoja gati me të njëjtin ekip lidhur me një studim për rastin e Bolivisë (Musgrave, 1981).

Pas disa vitesh në Kanada, ku punova në skenën lokale me disa lloje çështjesh, u ktheva në SHBA pas një oferte të Richard Goode-it për t’iu bashkuar Departamentit të Çështjeve Fiskale (i cili njihet me shkurtesën FAD) në FMN. Kaluam dy vite interesante në Uashington dhe, si të gjithë ata që kanë pasur fatin të mësojnë në shkollën e jetës reale FAD për financat publike, mësova shumë nga kjo përvojë, duke zgjeruar fushën e njohurive përtej Amerikës Latine, në Azi dhe kudo tjetër. Për fat të keq,

nuk e ndieja veten të përshtatur mirë në institucionet burokratike, prandaj vendosëm të ktheheshim në Kanada në 1974-ën. Dhe, prej asaj kohe nuk kemi lëvizur më. Në fakt, kam zënë rrënjë atje. Ishte e qartë se, për mirë apo për keq, financat publike dhe zhvillimi u kthyen në interesin tim kryesor profesional.

Tani, së fundi, më lejoni të kthehem te tema kryesore e kësaj bisede, domethënë, cilat janë mësimet që kam nxjerrë nga këto përvoja dhe nga të mëvonshmet, si anëtar dhe “klient i përhershëm” i klubit të këshilltarëve ndërkombëtarë.

RRUGA E PËR PJETË DREJT DITURISË

Më lejoni të filloj me dy reflektime metodologjike. Më ndodhi të lexoja njëherë dy libra shumë të ndryshëm që sugjerorin qasje shumë të ndryshme për analizimin dhe kuptimin e dukurive të ndërlukuara reale, siç janë ato që qëndrojnë në thelb të kësaj çështjeje. Nga prej tyre është një libër i kohëve të fundit mbi “zhvillimin si liri” i fituesit të çmimit “Nobel” për ekonomi, Amartya Sen (1999).

Sen, për të cilin kam respektin më të lartë dhe për më tepër jam i një mendjeje me të për shumicën e librit, e nis duke vërejtur në parathënie (f. 14): “Gjatë gjithë jetës, i jam shmangur dhënies së këshillave për “autoritetet”. Në fakt”, vazhdon ai, “nuk i kam ofruar këshilla asnjë qeverie dhe kam parapëlqyer t’i shtroj sugjerimet e kritikave – për aq sa vlejnjë – në rrafshin publik”. E përsëris, mendoj se idetë e Senit janë të shkëlqyera dhe gjithmonë ia vlen t’u kushtosh vëmendje. Po njëherësh mendoj, dhe ma merr mendja që të njëjtën gjë mendon edhe ai, se shpesh është kontribut i vlefshëm që idetë të postulohen si objektiva politikash. Në fakt, pa vizionin për më të mirën e dëshirueshme, rrallë jemi të motivuar për të punuar për të mirën e realizueshme.

Megjithatë, mendoj se është e pamundur ta lexosh ndryshe deklaratën e Senit përveçse si pikëpamjen klasike akademike që ai, si të thuash, e di më mirë se cili i ka duart më të pastra sepse nuk është përpjekur kurrë të bëjë ndonjë nga gjërat që merr në diskutim. Pamja më e qartë e politikave të zhvillimit, duket sikur thotë, është ajo nga kulla e fildishtë. Madje, më tepër se kaq, është nënkuptimi i qartë se kushdo përpiket të këshillojë qeveritë, është paksa i kalbur, ose të paktën, një qenie më e ulët, dhe se ekziston një kundërshti e qartë mes këtij këshillimi dhe dhënies së sugjerimeve e kritikave në rrafshin publik. Sipas fjalëve të këngës që kam cituar në krye të këtij shkrimi, duket që Seni përfundimisht zgjedh “rrugën e përpjetë”.

RRUGA E POSHTME

Cilido që e njej punën time, nuk do të habitet që mendoj se të gjitha aspektet e këtij pozicioni janë plotësisht të gabuara. Që ta kap nga fundi, kurrë nuk kam pasur as vështirësinë më të vogël të ofroj sugjerime e kritika në rrafshin publik, megjithëse shumica e tyre ndoshta vjen nga një farë përvoje “e botës reale” – për të cilat, siç ndodh shpesh në botën reale, edhe jam paguar. Shumë kohë më parë, mësova nga Carl Shoup-i (një mësues që ma përforcoi Richard Musgrave) që puna politike jep shpërblimet më të mira në të gjitha kuptimet kur hidhet në rrafshin publik dhe, pavarësisht përshtatjes me stilin paksa të ndryshëm të FMN-së, nuk kam parë ndonjë arsye për ta harruar këtë mësues, as jam ndeshur me pengesa gjatë vënies së tij në jetë.

Sa për pikën e përmendur nga Sen-i, edhe po të lëmë mënjanë atë që mund të quhet tallje e papërligjuri me racën më të ulët të ekonomistëve të politikave, mendoj se këshilla e dhënë nga ata brenda kullës së fildishtë që mburren me veten për pamjen e qartë e të gjerë, është e padobishme për ata që duhet të luftojnë betejat reale të zhvillimit dhe vënies në jetë të politikave mes tymit dhe zhurmave të shoqërive komplekse e në ndryshim. Shpesh, atyre në llogore u duket se ai njeriu i mbyllur në kullë, jo vetëm kritikon në bazë të faktit se si duhej luftuar një betejë e vështirë, por madje edhe zgjatet e i gjuan ata që janë plagosur në këtë betejë.

Pikëpamjet e mia në këtë fushë janë shumë më të afërta me ato të Arnold Harberger-it, i cili para pak vitesh thoshte se ekonominë duhet ta shohim jo thjesht si degë të filozofisë morale apo të matematikës, po më tepër si mjekësinë, si “një profesion me zanatçinj” (Harberger, 1993, f.1) - që do të thotë se njerëzit “që luftojnë në terren për të shfrytëzuar njohuritë e shkencës ekonomike për të ndihmuar në përmirësimin e organizimit ekonomik të vendeve të tyre dhe jetën ekonomike të popujve të tyre”. Në këtë linjë, ai thotë se “ata duhet të përballen me vështirësitë, por zgjohen çdo mëngjes për të dalë e për të luftuar beteja që rrallë shpresojnë t’i fitojnë...”, kurse kënaqësia e vetme u mbetet besimi se “pa pjesëmarrjen e tyre në këtë betejë, gjërat do të shkonin shumë më keq”.

Nga kjo perspektivë, më duket se ka shumë për të mësuar nga libri tjetër që përmenda më lart – një studim i ndryshëm nga një historian ushtarak, John Keegan, me titull “Fytyra e betejës” (Keegan, 1976). Pika kryesore që shtjellon Keegan në libër është pak a shumë në linjë me atë të vëzhgimit të Harberger-it që politika është, mbi të gjitha “një disiplinë vëzhguese” (Harberger, 1993, f. 15) – domethënë që ata të cilët e kuptojnë vërtet se çfarë ndodh në luftë, duhet të shpenzojnë shumë kohë me njerëzit që janë të përfshirë drejtpërdrejt në të, me ushtarët. Siç thotë Keegan-i (f. 34), nëse një analist serioz vepron kështu, “vëzhgimi rastësor i incidenteve të vogla

mund t'i ndriçojë kuptimin për një varg të gjatë problemesh... që në të kundërt do t'i kishin mbetur të errëta". Është e vërtetë, vijon ai (f. 35), se kur e ke këtë përvojë, ajo "mund të të heqë durimin" për atë që quhet – për ta parafrazuar – analizë politike dhe ndoshta të pakëson interesin për disa "studime më të larta" në këtë fushë. Kjo mund të jetë e gabuar, sepse ka mjaft gjëra të tjera për të mësuar, siç do të ishte, për shembull, vëzhgimi i betejës nga një plan më i lartë. Por, siç thekson Keegan, mund të përfitohet shumë duke marrë sa më tepër pjesë në veprimtarinë që studihet ose, siç mund të thotë dikush, duke zgjedhur rrugën e poshtme: hapen perspektiva të reja, sugjerohen kënde të reja sulmi, problemet e vjetra shihen nën një dritë të re.

Pikërisht kjo mendoj se ka qenë një nga epërsitë e mia në fushën tashmë të zgjedhur të studimeve, nëse pranohet që kam ndonjë epërsi. Njësoj si zoti Keegan, nuk më është dashur të luftoj ndonjë betejë reale nëpër luftërat fiskale, por kam lexuar vërtet shumë për këtë temë, kam folur me shumë nga ata që kanë luftuar, dhe kam shpenzuar mjaft kohë duke reflektuar jo vetëm mbi atë se ku mund të të çojë e gjitha kjo, por edhe për mënyrën sesi mund të vihet sa më mirë në zbatim kjo njohuri e përgjithshme e imja dhe e akademikëve të tjerë për të sjellë rezultate më të mira (në termat e objektivave politike të cilat përpiqemi të arrijmë), duke vuajtur sa më pak dëme anësore (në termat e flijimit të objektivave të tjera dhe duke përdorur burime të pakta politike). Shpresoj që një rezultat është që jam i vetëdijshëm se hartimi i politikave të caktuara përbën vërtet betejë, së bashku me zbatimin e tyre dhe me ndjeshmërinë, vështirësitë apo problemet me të cilat përballen ata që marrin përsipër këtë detyrë.

Sigurisht, siç e thashë më lart, ndjeshmëria nuk duhet lënë të ndikojë mbi qëllimet e t'i pengojë ato. Nga ana tjetër, duhet të jesh po aq i kujdesshëm që të mos verbohesh nga vizioni i asaj që duhet bërë, duke u futur kështu në një botë të përkryer që nuk ekziston. Mbi të gjitha, mendoj se duhet të kujdesesh për të kuptuar ato që janë dhe përse janë kështu, që të fillosh të shohësh ato që mund të jenë. "Rruga e poshtme" e analizës së kujdesshme politike sipas rastit mendoj se në përgjithësi të çon, siç e thotë edhe kënga, më shpejt në tokën e premtuar të rezultateve më të mira politike.

FOKUSI NË NDRYSHIM I ANALIZËS POLITIKE

Që t'i lë pas tani reflektimet e parehatshme metodologjike për të kaluar tek ato gjëra që ekonomistët janë më të predispozuar nga ana profesionale për t'i quajtur si më thelbësore, dua të them se, kur nisa të punoja në fillim me financat publike në vendet e zhvilluara, shumica e literaturës përqendrohej ose te taksa mbi të ardhurat, ose te aspektet makroekonomike të financave publike. Për shembull, detyra e parë që mora në Kolumbi, ishte të hartoja

kapitullin fiskal të planit zhvillimor që asaj kohe e kishin të gjitha vendet serioze. Asnjë nga këto nuk përbën sot ndonjë lajm të madh. Meqë shumica e vendeve tashmë e kanë pranuar doktrinën e konservatorizmit fiskal për mirë apo për keq – mendoj se më tepër për mirë – aspektet makroekonomike të financave publike duket sikur janë shndërruar tani në çështje praktike si dhe trajtohen në të gjitha orët e mësimit, kurse, lidhur me taksat, tipar kryesor në shumë vende sot është TVSH-ja, për të cilën nuk kishte dëgjuar askush para 40 vjetësh.

Siç e treguan edhe trajtesat në këtë konferencë, dy çështjet të cilave u kushtojmë sot më tepër vëmendje, krahasuar me 40 vjet më parë, janë administrimi dhe kuadri institucional i politikave fiskale, sidomos ato të lidhura me qeverisjen me shumë nivele dhe, në përgjithësi, me çështjet e qeverisjes. Mund të jetë e dobishme të them edhe pak fjalë për secilën nga këto fusha.

Administrimi fiskal

Një nga librat e parë që kam lexuar mbi zhvillimin, është ai i J. K. Galbraith-it, “Zhvillimi ekonomik” (Galbraith 1964). Në hyrjen e atij libri, Galbraith vërente se, sikur të kishte mundësi ta trajtonte edhe një herë atë temë, do t’i kushtonte më tepër vend administrimit ekonomik, sepse “nuk ka problem tjetër që i duhet kushtuar kaq vëmendje” (Galbraith, 1964, f. xii). Po kështu, ndërkohë që njihesha përherë e më tepër me botën reale të zhvillimit të taksave, bindesha përherë e më shumë se ishte kritike të kuptoja si zbatoheshin taksat para ndërmarrjes së reformave politike ose para analizimit të efekteve të një politike të dhënë.

Në fund të fundit, një “politikë” është vetëm abstraktim deri sa të vihet në jetë e të zbatohet. Kështu, ekziston vetëm kombinimi i politikës me administrimin. Në fakt, meqë edhe politika dhe administrimi operojnë në një mjedis të veçantë, duhen mësuar mjaft gjëra për karakteristikat e këtij mjedisi, qoftë për të kuptuar rezultatet e prodhuara, qoftë për të bërë sugjerime të dobishme se si mund të arrihen rezultate të ndryshme. Me pak fjalë, për të dhënë këshilla të dobishme fiskale mbi cilëndo çështje, duhet kuptuar jo vetëm ajo që quhet analitikë e thjeshtë e çështjes, por edhe nuancat e kuadrit të saj dhe, sigurisht, natyra dhe kufizimet e strukturës administruese.

Qasja institucionale

Rëndësia në rritje e decentralizimit fiskal gjatë dhjetëvjeçarit të fundit në një mori vendesh anembanë botës e ka përforcuar së tepërmi rëndësinë e një qasjeje institucionale ndaj analizës së politikës publike. Mjetet që

kanë në duar ekonomistët, janë shtuar vitet e fundit për të përfshirë një shumëllojshmëri qasjesh të dobishme institucionale, por edhe ekonomistët më të zotë shpesh duken të paduruar për të kërcyer nga përgjithësimet abstrakte në këshilla specifike për çështje të veçanta. Ndoshta nuk tingëllon aq ashpër po të them se edhe analistët më të mirë teorikë nuk janë në gjendje të japin përgjigje aq të qarta, por më tepër një varg pyetjesh për ekonomistët politikë që merren me një problem të caktuar në një kontekst të caktuar. Një masë e caktuar nuk përputhet kurrë me botën e financave publike në ekonomitë në zhvillim dhe ato në tranzicion. Pyetjet që kërkojnë përgjigje në njëfarë kuptimi janë përherë të njëjtat. Por përgjigjet e realizueshme e të qëndrueshme ndryshojnë gjithmonë nga vendi në vend.

Dua të theksoj se fjalët “realizueshmëri” dhe “qëndrueshmëri” në këtë kontekst nuk janë fjalë të tërthorta për t’u shmangur, por cilësi thelbësore për një zgjidhje të mirë politike. Rëndësia e realizueshmërisë është e dukshme. Nëse një zgjidhje politike nuk mund të vihet në zbatim apo, nëse zbatohet, nuk sjell përfundimet e pritshme në këtë kuadër të veçantë, atëherë është e qartë se jo vetëm nuk është e realizueshme, por edhe e padobishme.

Qëndrueshmëria ka lidhje me çështje më të gjera. Në librin që citova më lart, Sen-i diskuton për “zhvillimin si liri”. Mendoj, siç e kam thënë edhe më parë, se argumenti i tij kryesor në këtë libër është më se i drejtë – që liria, ose rritja e “hapësirës së zgjedhjeve njerëzore”, siç e ka shprehur mjaft bukur Sër Arthur Lewis në librin e tij themelor të vitit 1955, “Teoria e rritjes ekonomike” (Lewis, 1955, f. 420), është edhe kritike, edhe pavarësisht për realizimin e zhvillimit. Prandaj është për t’u habitur që, pavarësisht fjalëve të mirënjohura të Schumpeter-it (1954, f. 769) se “... asgjë nuk e tregon kaq qartë karakterin e një shoqërie dhe një qytetërimi sa politika fiskale që zgjedh sektori i tij politik...”, është bërë kaq pak punë për ndërvarësinë e financave publike dhe zhvillimit të institucioneve të qeverisë, koncepte këto të kuptuara gjerësisht².

Kjo lënie pas dore është veçanërisht e habitshme kur shumë nga njerëzit që punojnë në fushën e financave publike në vendet në zhvillim dhe ato në tranzicion janë arsimuar në teorinë normative të financave publike të ngritur mbi traktatin klasik të Richard Musgrave-it (Musgrave, 1959). Kjo teori ndonjëherë është kritikuar se postulon me naivitet diçka që quhet “diktator dashamirës” – sigurisht një krijesë e rrallë, nëse vërtet ekziston³. Në fakt, ai e ka fjalën se qeveria, si në përgjithësi, ashtu edhe në afat të gjatë, operon pak a shumë në interes të qytetarëve. Meqë nuk ka qeveri që të jetë për qytetarët, nëse nuk ka dalë nga vetë qytetarët dhe të jetë e qytetarëve, sigurisht që kjo do të thotë se po flasim për financat publike në kuadrin demokratik, sado të papërkryera të jenë institucionet demokratike në njërin apo tjetrin drejtim.

Sigurisht, e dimë të gjithë që një demokraci e tillë rrallë ekziston në vendet për të cilat flet ky libër. Ç'mund të bëhet në këto rrethana? Sigurisht që ka nga ata që heqin dorë dhe zgjedhin “rrugën e përpjetë” – të cilën e ndjekin zakonisht teoricienët e lartë – ose duke dalë plotësisht jashtë lojës politike (qasja Sen) ose duke shpërfillur problemet e duke dhënë ato këshilla që mund të jepen në një botë të përkryer që nuk ekziston (qasja që duket se ndjekin shumë ekonomistë akademikë në diskutimet e kafeneve lidhur me çështjet politike). Prandaj nuk është për t'u habitur që mendoj se ka shumë të ngjarë të mësojmë së tepërmi lidhur me problemet reale të financave publike në vendet në zhvillim dhe ato në tranzicion, nëse udhëtojmë nëpër rrugën “e poshtme” dhe të pisët të përfshirjes në politikën reale, përmes së cilës ndoshta fillojmë të kuptojmë se çfarë ndodh realisht dhe çfarë mund të bëhet për të përmirësuar gjendjen.

ÇFARË NUK DIMË ENDE

Pavarësisht shumë trajtesave të dobishme të paraqitura në këtë konferencë, për shembull, unë personalisht mendoj se ende nuk kemi shumë materiale në formën e njohurive të hollësishme specifike lidhur me atë që po ndodh, dhe për të qenë në gjendje të parashikojmë realisht se cilat risi politike do të jenë të suksesshme në cilat rrethana. Roy Bahl para pak kohësh më tha se ishte habitur pa masë kur u kthye në kryeqytetin e një vendi pasi kishte vizituar katër apo pesë zona periferike dhe pa se ata në qendër që duhet të ishin përgjegjës për politikën e decentralizimit jo vetëm që nuk e dinin fare se çfarë ndodhte “atje tej”, po as kishin shkëlur ndonjëherë atje. Të gjithë ata që punojnë me çështje të decentralizimit, kanë pasur përvoja të tilla. Shpesh, kadri i hartimit të politikave të kujton atë shprehjen e vjetër që thotë: “Ajo që nuk e di, nuk të dhemb aq shumë sa ajo që e di”. Hamendësimet e paverifikuara, propozimet e paprovuara, strukturat subvencionuese të pashqyrtuara, realitetet e panjohura – për cilindo që punon në politikën publike ka plot gjëra në këto linja që e bëjnë të ndihet i qetë lidhur me zbatueshmërinë e asaj që mendojmë se shërben si udhërrëfyese për atë që mund apo duhet bërë në çdo rrethanë të veçantë.

Për shembull, ekonomistët gjatë dhjetëvjeçarëve të fundit kanë mësuar shumë mbi informacionin. Kemi mësuar se ai është i rëndësishëm, se ka koston e vet për t'u mbledhur, se është i rëndësishëm për atë që e ka, e kështu me radhë. Po ka ende rrugë të gjatë për t'u bërë deri te kuptimi i modelit të veprimit që të jesh në gjendje të nxjerrësh propozime të përshtatshme mbi politikën decentralizuese në një vend të caktuar. Ne, analistët, dhe jo vetëm subjektet e analizës sonë, duhet të kemi më tepër informacione nga sa kemi tani, para se ta bëjmë mirë punën. Megjithatë dyshoj se pak studentë të diplomuar që aspirojnë një karrierë të suksesshme në botën akademike

mund t'ia lejojnë vetes ta mbajnë parasysh këtë këshillë, uroj që ata të cilët trajtojnë ekonomistët t'i kushtojnë më tepër rëndësi nevojës për ta vëzhguar më nga afër realitetin, për të nxjerrë masa paraprake lidhur me konceptet kyçe analitike dhe, mbi të gjitha, të tregohen më të kujdesshëm dhe kokulur kur u japin këshilla atyre që do t'u duhet t'i luftojnë me të vërtetë betejat politike.

Idetë sigurisht që duhen shqyrtuar nën dritën e një këqyrjeje kritike. Idetë politike duhen trajtuar nga çdo anë e mundshme. Kushedi se cili lexues, dëgjues apo student i sotëm do të bëhet ministër i financave apo president i vendit nesër? Për fat të keq, duket se ekziston një paragjykim i fortë kundër botimit akademik të studimeve specifike për një vend, për sa kohë ato nuk ilustronjë apo edhe “vënë në provë” disa propozime të caktuara teorike. Puna e kujdesshme dhe e hollësishe mbi ngatërresat e financave të nivelin nënkombëtar në një provincë apo zonë të caktuar urbane, për shembull, nuk ka gjasa të shkojë përtej fazës së shkrimit në letër, veç rastit kur, siç e kam provuar vetë në disa raste, autori heq vetë dorë nga faktet konkrete që përbëjnë studimin e atij rasti, duke e paraqitur në një mënyrë më madhështore ose të përgjithshme si model “tipik” ose “përfaqësues” – megjithëse është e paqartë se si mund të quhet ashtu. Duhet ta njohim më qartë vlerën e studimeve të kujdesshme e krahasuese mes rasteve, duhet të mbledhim më tepër material të këtij lloji para se të fillojmë të prodhojmë tullat me të cilat do të ngremë pallatet përfundimtare analitike.

Një shembull i rëndësishëm i një fushe analitike ku nevojitet më tepër punë para se të themi ndonjë gjë të dobishme, është rritja ekonomike. Në librin e autorit Sen, të cilin e citova më sipër, në një pikë (f. 290) ai kritikon pararendësin e tij të madh, Arthur Lewis, për uljen e shënjestrës nga niveli i lartë i zhvillimit si liri dhe rritje zgjedhjesh, në nivelin e ulët të thjeshtë rritjes së PKB-së për banor. Ajo që nuk përfshihet në këtë vërejtje, është se sa pak i kuptojmë dinamikat e procesit të rritjes në kuadrin kompleks të botës reale. Vërtet që gjatë viteve të fundit kemi mësuar së tepërmi mbi rritjen, por më pak për ndërveprimin mes karakteristikave të ndryshme të sistemit fiskal dhe të rritjes. Padija jonë në këto fusha mbetet e madhe ndërkohë që nuk është aspak e qartë se strategjia studimore më e përshtatshme për ekonomistët e interesuar për zhvillimin është të heqin dorë nga rritja e të luajnë me koncepte më kokëforta si liria e zgjedhjes. Kështu, duhet bërë shumë më tepër për të qartësuar dinamikat e ndryshimit në mjediset komplekse.

Për shembull, edhe në vendet më të sofistikuara për sa u përket statistikave, je po aq i detyruar sot sa edhe para 40 vjetëve të lexosh deklarata autoritare lidhur me mënyrën se si do të “nxisë” kjo apo ajo taksë dinamikat e risive dhe rritjes. Katër dhjetëvjeçarët e fundit sigurisht që e

kanë zgjeruar njohurinë tonë rreth, për shembull, efekteve të mundshme të taksave mbi kapitalin. Por nuk është aspak e qartë nëse nga kjo rrjedh përfundimi që taksat e ulëta mbi kapitalin do të çojnë në mënyrë të pashmangshme drejt rritjes. Kombinimi i gjetjes së fajtorëve të jashtëm (për shembull, lidhur me atë se ku gjendet pesha e argumenteve) dhe kuptimi i kufizuar i dinamikave të ndryshimit në mjedisin e ndërlikuar socio-ekonomik ku jetojmë – aq më tepër atë ku jetojnë njerëzit e tjerë, të cilët i kuptojmë më pak nga sa kuptojmë veten – tregon se kemi ende shumë për të mësuar para se të flasim për atë se si mund të ndikojnë mbi rezultatit levat e dobëta fiskale që mbajmë në duar e lëvizim. As studimet më të plota dhe as variacionet e mëtejshme në teoritë për rritjen në nivelin makro nuk duket se na ndihmojnë shumë në këtë detyrë, pavarësisht se nuk dua të dukem tepër pesimist.

BARAZIA KA SHUMË RËNDËSI

Sidoqoftë, për ta mbyllur, më lejoni t' i kthehem së fundi edhe një elementi të triumviratit Musgravian që deri më sot është lënë disi pas dore. E kam fjalën për barazinë. Një arsye pse financat publike janë të ndryshme nga të tjerat, është se në zemër të kësaj disipline qëndron çështja e shpërndarjes. Për fat të keq, një nga zhvillimet më të spikatura në financat e aplikuara publike gjatë dhjetëvjeçarëve të fundit ka qenë pikërisht kjo, që ky koncept qendror duket sikur përmendet përherë e më pak. Besoj se shumë analistë taksash do të argumentonin se barazia është çështje politike dhe duhet trajtuar nga ajo pjesë e buxhetit që merret me shpenzimet. Për fat të keq, është e vështirë të gjesh shumë analistë financash publike në vendet në zhvillim dhe ato në tranzicion të cilët i kushtojnë vëmendje në mënyrë sistematike procesit të shpenzimeve dhe përfundimeve.

Çështja e taksave dhe shpërndarjes fiskale është e rëndësishme. Por, të gjithë ata që punojnë në botën reale të financave publike, e mësojnë shpejt se diskutimet publike mbizotërohen shpesh nga perceptimi i kësaj shpërndarjeje. Megjithatë kemi disa koncepte interesante e të rëndësishme, përsëri duket se dimë vetëm pak më tepër për këtë problem qendror krahasuar me disa dhjetëvjeçarë më parë. Një studim i fundit i kryer për Departamentin e Çështjeve Fiskale të Fondit Monetar Ndërkombëtar, për shembull, sugjeronte (të paktën ashtu m' u duk mua) se nuk ka pasur ndonjë rritje të ndjeshme në njohuritë tona mbi këtë fushë që nga një studim i para 30 vjetëve⁴. Hapat premtues si analiza politike e bërë nga Best për ndryshimin e modeleve të taksave në Amerikën Qendrore (Best, 1976) dhe studimet pioniere nga Meerman-i (1979) dhe Selowsky (1979) mbi rolet relative të aksesit dhe përdorimit në përcaktimin se kush përfiton nga shërbimet publike në vendet në zhvillim, nuk janë zhvilluar më tej. Duke

mbajtur parasysh rëndësinë e çështjes së shpërndarjes në të gjitha analizat politike të financave publike në vendet në zhvillim dhe ato në tranzicion, shpresojmë të bëhet shumë më tepër nga sa është bërë deri tani.

TRI MËSIME

Së fundi, më lejoni të bëj tri vërejtje të shkurtra për të përmbledhur atë që besoj se kam mësuar gjatë viteve ndërsa jam marrë me këto probleme. E para është thjesht se problemet e pazgjidhura si shpërndarja dhe efikasiteti i stimujve fiskalë nuk vdesin kurrë. Mund të zbehen për njëfarë kohe por, njësoj si fantazma e Bankos, do të kthehen e do të vazhdojnë të trazojnë me mjegull festën analitike. Një mënyrë tjetër paraqitjeje do të ishte që kurrë nuk mund të quhet humbje kohe analizimi i një dukurie të caktuar politike, pavarësisht sa e veçantë mund të duket në fillim. Sa më tepër të dish, aq më shumë përputhje, krahasime e kontraste të dobishme arrin të dallosh. Njohuritë politike që grumbullon lidhur me çdo lloj çështjeje kurrë nuk shkojnë dëm. Një ditë do të hyjnë në punë.

Së dyti, bota ndryshon vazhdimisht – ndodhin gjëra të reja, si rritja e tregtisë elektronike, zhvillohen instrumente të reja, si TVSH-ja. Ndërkohë që gjërat ndryshojnë, reagojnë pas tyre edhe shoqëritë, edhe analistët politikë, duke i përfshirë këto zhvillime në paradigmat qeverisëse në njëfarë mase apo në një tjetër, duke mësuar e duke lëvizur përpara. Realiteti ngre probleme. Problemet lindin teorizime. Teorizimet ndonjëherë japin zgjidhje të mundshme. Dhe ndonjëherë shumë zgjidhje mund të pranohen e të funksionojnë. Sigurisht, më shpesh i nisim teorizimet para se ta kuptojmë realisht problemin apo mundësitë për zgjidhje. Mirëpo këtë unë nuk e shoh si problem, sepse vetëm përmes provave e gabimeve, madje do të theksoja, përmes vëzhgimeve të hollësishme e të kujdesshme të proceseve dhe përfundimeve të tyre, përmirësohet mënyra jonë e të kuptuarit dhe, ndoshta, arrihet përparimi.

Së fundi, mësimi kërkon kohë dhe është një proces grumbullimi njohurish si për individin, ashtu edhe për shoqërinë. Shpresoj të kem mësuar diçka gjatë këtyre dyzet viteve, por e di që, edhe po pata mësuar, është vetëm një pjesë e vogël... po ashtu di edhe që është vetëm shpresë! Të mësuarit shoqëror kërkon edhe më shumë kohë. Për “kohën e zhvillimit”, 40 vjet nuk janë shumë, sigurisht, por shpresojmë që 40 vitet që vijnë, do të dalë dikush që të jetë në gjendje të arrijë në përfundime më optimiste lidhur me përparimin që kemi bërë në të mësuarit rreth këtyre problemeve.

Sa për mua, megjithëse nuk jam aspak i sigurt në i kam ndihmuar sadopak ata që merren me problemet reale të financave publike në vendet në zhvillim dhe ato në tranzicion, jam i sigurt që ata kanë ndihmuar shumë në njohuritë e mia. Siç thuhet për Korpusin Amerikan të Paqes, nuk e dimë

nëse Korpusi i Paqes ka ndihmuar për zhvillimin e vendeve ku punon, por dimë që ka ndihmuar shumë për zhvillimin e atyre që kanë punuar për të në këto vende. Kam qenë i privilegjuar që kam mësuar nga shumë punonjës realë në betejën për politika më të mira publike në shumë vende. Tani vetëm mund të shpresoj që pikëpamja ime për betejën e tyre, ndonjë ditë dhe në njëfarë mase, jo vetëm të nxisë të tjerët të zgjedhin rrugën e poshtme të angazhimit në analiza serioze politike, por edhe t'i ndihmojnë të angazhohen ta bëjnë më mirë nga sa do ta kishin bërë atë në kushte të tjera.

SHËNIME

- * Fjalë e mbajtur në Konferencën “Financat publike në vendet në zhvillim dhe ato në tranzicion”, Shkolla Andrew Young e Studimeve Politike, Universiteti Shtetëror i Xhorxhias, 5-6 prill, 2001.
- 1. Sigurisht që kjo është një përzierje e dy pasazheve të famshme nga Keynes-it (1936, f.383) dhe Burke-s (1790).
- 2. Një përjashtim klasik është sigurisht vepra e Schumpeter-it, “Krizat e shtetit të taksave” (ribotuar në Svedberg, 1991). Për një shqyrtim të rrallë modern nga një ekonomist i rrymës së përgjithshme, shih Musgrave (1980).
- 3. Për një përpjekje nxitëse për të kuptuar ekonominë e diktatorëve realë, shih Wintrobe (1998).
- 4. Krahaso Chu et al. (2000) me De Wulf (1974).

REFERENCA

- Best, Michael H. (1976), ‘Political power and tax revenues in Central America’, *Journal of Development Economics*, **3**, 49-82.
- Bird, Richard M. (1970), *Taxation and Development: Lessons from Columbian Experience*, Cambridge: Harvard University Press.
- Burke, Edmund (1970), *Reflections on the French Revolution*, as cited in J.M. and M.J. Cohen, *The Penguin Dictionary of Quotations*, Hammondsworth: Penguin Books, 1960.
- Chu, Ke-young, Hamid Davoodi and Sanjeev Gupta (2000) ‘Income distribution and tax and government spending policies in developing countries’, IMF Working Paper WP/00/62, International Monetary Fund, Washington DC.
- De Wulf, Luc (1974), ‘Fiscal incidence studies in developing countries: survey and critique’, *International Monetary Fund Staff Papers*, **22**, 61-131.
- Galbraith, John Kenneth (1964), *Economic Development*, Boston: Houghton Mifflin.

- Harberger, Arnold (1993), 'The search for relevance in economics', *American Economic Review*, **83**, 1-16.
- Keegan, John (1976), *The Face of Battle*, New York: Viking Press.
- Keynes, J.M. (1936), *The General Theory of Employment Interest and Money*, New York: Harcourt Brace.
- Lewis, W. Arthur (1955), *The Theory of Economic Growth*, Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc.
- Meerman, Jacob (1979), *Public Expenditure in Malaysia: Who Benefits and Why*, New York: Published for the World Bank by Oxford University Press.
- Musgrave, Richard A. (1980), 'Theories of Fiscal Crisis: An essay in Fiscal Sociology', in Henry J. Aaron and Michael J. Boskin (eds), *The Economics of Taxation*, Washington: The Brookings Institution.
- Musgrave, Richard A. (1981), *Fiscal Reform in Bolivia*. Cambridge: Harvard Law School International Tax Program.
- Musgrave, Richard A. and Malcolm Gillis (1971), *Fiscal Reform for Colombia*, Cambridge: Harvard Law School International Tax Program.
- Schumpeter, Joseph A. (1954), *History of Economic Analysis*, New York: Oxford University Press.
- Selowsky, Marcelo (1979), *Who Benefits from Government Expenditure? A case Study of Colombia*, New York: Published for the World Bank by Oxford University Press.
- Swedberg, Richard (ed.) (1991), *Joseph A. Schumpeter: The Economics and Sociology of Capitalism*, Princeton: Princeton University Press.
- Wintrobe, Ronald (1998), *The Political Economy of Dictatorship*, Cambridge UK: Cambridge University Press.

