



Kosovë: Deklaratë përmbyllëse e misionit të nenit IV më 2018

30 tetor 2018

Deklarata përmbyllëse përshkruan gjetjet preliminare të stafit të FMN në fund të vizitës zyrtare (apo 'misionit'), në shumicën e rasteve në shtetin anëtar. Misionet realizohen si pjesë e konsultimeve të rregullta (zakonisht vjetore) në kuadër të [Nenit IV](#) të Neneve të Marrëveshjes të FMN-së, në kontekst të kërkesës për të shfrytëzuar resurset e FMN (huamarrje nga FMN), si pjesë e diskutimeve të programeve të monitoruara të stafit, apo si pjesë e monitorimeve të tjera të stafit të zhvillimeve ekonomike.

Autoritetet kanë dhënë pëlqimin e tyre për publikimin e kësaj deklarate. Mendimet e shprehura në këtë deklaratë janë të stafit të FMN dhe nuk paraqesin medoemos mendimet e Bordit Ekzekutiv të FMN. Bazuar në gjetjet preliminare të këtij misioni, stafi do të përgatitë një raport i cili, nëse merr aprovimin e menaxhmentit, do të prezantohet para Bordit Ekzekutiv të FMN për diskutim dhe vendimmarrje.

Një mision i FMN-së, nën udhëheqje të Stephanie Eble, vizitoi Prishtinën gjatë periudhës 17 deri 30 tetor 2018 për të kryer diskutime konsultuese në kuadër të nenit IV për vitin 2018. Misioni i FMN-së është mirënjohës ndaj autoriteteve dhe palëve të tjera homologe për bashkëpunimin e tyre të shkëlqyeshëm, diskutimet e singërta dhe të hapura, si dhe për mikpritjen e tyre.

Kosova ka vazhduar të përjetojë rritje të fuqishme përgjatë vitit të fundit, duke e mbajtur disiplinën fiskale dhe fuqizuar qëndrueshmërinë e sektorit financiar. Megjithatë, rreziqet fiskale janë rritur dhe duhet të menaxhohen me kujdes. Duhet të vazhdohet me reformat që përmirësojnë aftësinë konkurruese dhe forcojnë qeverisjen për të arritur rritje më të fortë dhe më gjithëpërfshirëse, e që ulin papunësinë dhe hendekun e madh të të ardhurave me pjesën tjetër të Evropës, dhe të njëjtat të jenë në krye të agjendës së politikave.

Zhvillimet dhe pasqyra makroekonomike

Rritja pritet të jetë rreth 4.0 për qind më 2018, ndër më të lartat në rajon, e nxitur nga investimet, konsumi dhe eksportet e shërbimeve, të cilat mbështeten me kredidhënie të fortë bankare dhe të hyrat nga remitancat. Në vitin 2019, rritja parashikohet të jetë 4.2 për qind, mbështetur kryesisht nga një përshpejtim i përkohshëm në investimet publike. Inflacioni total mbetet i ulët por ka filluar të rritet si rrjedhojë e çmimeve më të larta të ushqimit dhe energjisë dhe pritet të jetë mesatarisht 0.9 për qind këtë vit dhe 1.4 për qind vitin e ardhshëm.

Perspektiva afatmesme vazhdon të jetë e favorshme por i nënshtrohet disa rreziqeve.

Bazuar në politikat aktuale, rritja parashikohet të mbetet në nivel prej rreth 4 për qind dhe inflacioni gradualisht të konvergjohe në mesataren e Bashkimit Evropian (BE). Përderisa me përsheptim të zbatimit të reformave rritja do të jetë më e lartë, rreziqet mund ta ulin atë. Presionet e shpenzimeve, kryesisht për shpenzime më të larta të përfitimeve të patargetuara sociale, nëse do të realizohen, do t'i reduktonin shpenzimet produktive dhe me gjasë do ta rrisin deficitin fiskal. Termocentrali i ri i propozuar mund të sigurojë impuls për rritje dhe t'i reduktojë pengesat që kanë të bëjnë me energjinë, por gjithashtu do të mund ta zgjerojë llogarinë aktuale të deficitit gjatë periudhës së ndërtimit dhe, varësisht nga zbatimi i tij, do mund ta rriste ndjeshëm borxhin publik. Rreziqe të tjera të brendshme përfshijnë pasigurinë politike, që do të mund ta minonte besimin dhe t'i ndalonte reformat. Në anën e jashtme, normalizimi i politikës monetare të BE-së apo kushtet më të rrepta financiare globale mund t'i rrisin rreziqet e financimit të qeverisë në tregun e borxhit të brendshëm. Rritja më e ulët se që është pritur në BE do të mund të rezultonte në rënie të të hyrave nga remitancat dhe në zvogëlim të rritjes.

Rritja vazhdon të jetë e fortë dhe stabiliteti makroekonomik ka vazhduar tutje, por ende mbesin disa sfida të rëndësishme

Mbajtja e stabilitetit ekonomik, menaxhimi i rreziqeve fiskale, si dhe avancimi i reformave strukturore janë kritike për të siguruar rritje më të fortë dhe më gjithpërfshirëse. Në veçanti, është e nevojshme një rritje më e lartë për të përsheptuar krijimin e vendeve të punës dhe për të ulur hendekun ende të lartë të të ardhurave me pjesën tjetër të Evropës. Në këtë kontekst, përderisa është shënuar progres, mbetet të punohet në reformat më se të nevojshme strukturore për ta trajtuar aftësinë e dobët konkurruese ndaj sektorit të jashtëm, pjesëmarrjen e ulët në tregun e punës dhe papunësinë e lartë, veçanërisht tek punonjësit e rinj na shoqëron ende.. Në këtë kuptim, misioni ka diskutuar prioritetet vijuese të politikave:

Mbajtja e stabilitetit fiskal, trajtimi i rreziqeve fiskale dhe shfrytëzimi efikas i hapësirës fiskale

Një numër iniciativash të politikave sfidojnë zbatimin e buxhetit 2019, por autoritetet janë të përkushtuara për trajtimin e tyre. Deficiti buxhetor për vitin 2018 (sipas përkufizimit të rregullës fiskale) pritet të jetë rreth 1½ për qind e BPV-së, brenda kufirit të rregullës fiskale prej 2 për qind, ku mbledhja më e ulët e të hyrave (përfshirë nga qeveritë lokale) dhe shpenzimet më të larta sociale kundërbalancohen nga investimet më të ulëta të financuara nga buxheti. Është e rëndësishme që buxheti i vitit 2019 synon të arrijë deficit prej 1.9 për qind të BPV-së, mban pandryshuar buxhetin *për paga* si përqindje e BPV-së, dhe parashih *bilanc bankar* prej 4.5 për qind të BPV-së, të gjitha këto në përputhje me rregullën fiskale. Ai akomodon rritje të alokimeve për sektorët prioritarë siç janë shëndetësia, arsimiti

dhe gjyqësori, por edhe shpenzime më të larta (të përhershme) për përfitime pensionale, duke u mbështetur në përmirësime ambicioze nga reformat e administrimit të të hyrave (gjithsej rreth 1 për qind e BPV-së, duke përfshirë $\frac{2}{3}$ për qind të BPV-së nga mbledhja e borxheve tatimore dhe përmbushja e detyruar, si dhe $\frac{1}{3}$ për qind nga qeveritë lokale) si dhe $\frac{1}{4}$ për qind të BPV-së në kursime nga reforma e pensioneve të veteranëve të luftës. Në të njëjtën kohë, buxheti parashikon një përshpejtim në investimet të financuara nga donatorët dhe të hyrat nga privatizimi në kuadër të klauzolës së investimeve, të cilat, nëse realizohen, do të shtonin për 4 për qind të GDP-se shtesë në shpenzime kapitale.

“Rregulla fiskale” vazhdon të jetë spirancë adekuatë e politikave nga perspektiva e stabilitetit fiskal dhe ajo zhvillimore, por janë të nevojshme veprime për t’i kompensuar presionet dhe rreziqet e shpenzimeve. Misioni këshilloi që:

- **Të përshpejtohen reformat në administratën tatimore për të reduktuar informalitetin, hendeqet tatimore dhe borxhet tatimore.** Për t’i përmbushur caqet e mbledhjes së borxhit tatimor dhe përmirësimet në përmbushje në buxhetin 2019, mbledhjet duhet të forcohen duke caktuar caqe sasiore dhe strategjike të performancës, duke zgjeruar kërkesat për deklarim tatimor dhe ndëshkime për deklarim të vonuar, si dhe duke përmirësuar produktivitetin e kontrolleve tatimore. Për më tepër, mbledhja duhet të centralizohet në një zyrë, procesi të sistematizohet, dhe veprimet e detyrueshme të merren në kohë. Çdo ndryshim në sistemin e mbledhjes së TVSH-së nga importi duhet t’i ruajë nivelet e mbledhjes nga Dogana dhe të përfshijë masa të duhura mbrojtëse (p.sh. kritere strikte të pranueshmërisë, pagesat e shtyra të sigurohen me garanci, zbatimi i plotë të kushtëzohet me pilotim të suksesshëm, etj.) për të minimizuar çdo rrezik në të hyra. Duhet të shmanget ofrimi i pushimeve tatimore apo përjashtimeve të reja tatimore që do të mund të cenonin bazën tatimore.
- **Të procedohet tutje me masat për frenimin e presioneve të shpenzimeve.** Kjo përfshin reformat e vonuara të përfitimeve për veteranët e luftës dhe invalidëve të luftës; dhe ristrukturimin e sektorit të ndërmarrjeve publike, duke përfshirë racionalizimin e punësimit dhe harmonizimin e pagave me produktivitetin. Në këtë kontekst, misioni këshilloi kundër futjes së skemave të pabuxhetuara jokontributdhënëse të pensionimit të parakohshëm për grupe të veçanta (si policia), përfitimeve speciale për mësimdhënësit që kanë punuar gjatë viteve të 1990-ta dhe shtesat universale për fëmijë meqë ato minojnë drejtësinë dhe qëndrueshmërinë financiare të sistemit të përfitimeve sociale. Gjithashtu, është e rëndësishme që kufijtë e faturës së pagave të mbesin të lidhura me rregullën fiskale. Në këtë drejtim, ligji i pagave publike duhet të rishqyrtohet duke pasur parasysh koston e konsiderueshme fiskale, përfshirë zgjerimin e shtesave diskrecionale dhe vazhdimin e pagave të pabarabarta si pasojë e lirimeve dhe përjashtimeve nga sistemi i ri për grupe të

veçanta. Çdo rritje e pensioneve duhet të kufizohet në pensionin bazë për të zvogëluar incidencën e varfërisë së moshës së vjetër dhe për ta sjellë më pranë nivelin të përfitimit të ndihmës sociale. Pas rritjes shumë të shpejtë të pensioneve kontributdhënëse në vitin 2016, çdo rritje e mëtejme do të konsiderohej e pamatur.

- **Të përmirësohet efikasiteti dhe rezultatet e shpenzimeve.** Me rritjen e alokimeve buxhetore për sektorët prioritarë, siç janë shëndetësia, arsimi dhe politikat aktive të tregut të punës, duhet shkuar tutje me reformat që nxisin efikasitetin në këta sektorë për të përmirësuar rezultatet e tyre. Përkundër disa përparimeve, korniza e investimeve publike kërkon forcim të mëtejshëm përmes analizave më të mira të kostove e përfitimeve dhe auditimeve *ex-post* për të maksimizuar ndikimin e saj në rritje. Në këtë drejtim, misioni ka këshilluar fuqishëm shtrirjen e përdorimit të të ardhurave të privatizimit përgjatë disa viteve -- në vend që të realizohet shumica e shpenzimeve që në fillim, në vitin 2019 -- dhe të kufizohet përdorimi i mjeteve të tilla vetëm në projekte investuese të cilat janë analizuar me kujdes për sa i përket realizueshmërisë dhe kthimit të tyre.

- **Të miratohen masa kontingjente.** Misioni ka përshëndetur zotimin e autoriteteve në projektbuxhet për t'i rregulluar shpenzimet në rast të mungesave në mbledhje të të hyrave, por ka këshilluar fuqishëm për një ekzekutim të kujdesshëm të buxhetit dhe që në rast të realizimit më të ulët të të hyrave apo tejkalimeve të shpenzimeve në disa kategori të caktohen për shkurtim shpenzimet specifike jo-prioritare (gjegjësisht shpenzimet që nuk janë ndarë për sektorët prioritarë siç janë shëndetësia, arsimi dhe infrastruktura). Në veçanti, misioni këshilloi që ndarjet për këta zëra specifike të shpenzimeve të lirohen vetëm pasi të jenë realizuar të hyrat shtesë nga mbledhja e borxhit tatimor dhe përfitimet e përmbushjes të parashikuara në buxhet, bazuar në një monitorim dhe verifikim të vazhdueshëm të këtyre të hyrave.

Për t'i kufizuar rreziqet afatmesme fiskale, autoritetet duhet të lëvizin me kujdes me nismat që kanë kosto afatgjate Në veçanti, planet për të reformuar sistemin e shtyllës së parë të pensioneve dhe të përfitimeve sociale duhet të jenë pjesë e një plani gjithëpërfshirës për të racionalizuar skemat e kushtueshme të përfitimeve kategorike, duke forcuar ndihmën sociale për të varfrit. Për më tepër, duhet të mbrohet pensioni i shtyllës së dytë dhe çdo ndryshim në shtyllën e parë të përgatitet me kujdes, duke pasur parasysh kostot e mëdha fiskale potenciale në periudhën afatmesme. Duhet të shmangët çdo iniciativë e re e transferimeve të patargetuara sociale. Gjithashtu, gjersa termocentrali i planifikuar do të ndihmojë në zvogëlimin e pengesave energjike, ai duhet të jetë financiarisht i realizueshëm. Në lidhje me këtë, tarifat duhet të vendosen në nivele që mundësojnë kthimin e kostos, dhe çdo garanci ose financim nga qeveria duhet të jetë brenda kufijve të rregullës fiskale dhe në përputhje me qëndrueshmërinë e borxhit publik për të shmangur reduktimin e investimeve të tjera prioritare. Më gjerësisht, duke pasur parasysh presionet konkurruese të shpenzimeve

gjatë viteve të ardhshme, mund të merren në konsideratë reformat tatimore meqë normat tatimore në Kosovë janë ende të ulëta sipas standardeve rajonale.

Financimi duhet të diversifikohet për t'i ulur rreziqet e refinancimit dhe për të shmangur reduktimin e kreditimit të sektori privat. Misioni përshëndeti zgjerimin e mëtejshëm të maturitetit të borxhit për zvogëlimin e rreziqeve të refinancimit. Në periudhën afatmesme mund të eksplorohehen edhe instrumente të reja, si letrat me vlerë të pakicës ose ato të jashtme, në pritje të kushteve të tregut dhe progresit të Kosovës në uljen e rrezikut shtetëror, por çdo masë e tillë duhet të jetë pjesë e strategjisë gjithëpërfshirëse të menaxhimit të borxhit. Në të njëjtën kohë, zotërimet e BQK-së të letrave me vlerë të qeverisë, të blera në tregun sekondar, duhet të reduktohen gradualisht, të mbahet bilanci bankar prej 4½ për qind të BPV-së dhe të respektohen kufijtë e ekspozimit të fondit pensional të TKPK-së.

Forcimi i institucioneve fiskale dhe të qeverisjes do të kontribuojë në rritjen e efikasitetit të mbledhjes tatimore dhe efikasitetin e shpenzimeve si dhe në uljen e cenueshmërive të korrupsionit. Misioni mirëpret projektligjin për ndërmarrjet publike që synon të përmirësojë mbikëqyrjen dhe llogaridhënien financiare, si dhe performancën financiare të sektorit. Gjithashtu, prokurimi elektronik duhet të zbatohet sipas parashikimit, si dhe duhet të vlerësohet mundësia për të zgjeruar më shumë mbulimin e prokurimit të centralizuar dhe të adresohen kufizimet në kapacitete për të siguruar vlerë për paratë.

Reformat strukturore: Përmirësimi i klimës së investimeve, qeverisjes dhe rezultateve të tregut të punës

Reformat për të ulur nivelet e larta të papunësisë dhe pasivitetit duhet të jenë në krye të agjendës së politikave. Misioni mirëpret planin e veprimit për rritjen e punësimit të rinjve dhe rekomandon përsheptimin e zbatimit të tij. Për më tepër, autoritetet duhet të përqendrohen në politikat për promovimin e pjesëmarrjes së fuqisë punëtore, për shembull, duke zgjeruar më shumë kujdesin e përbalueshëm të fëmijët dhe duke hequr stimujt negativë të tregut të punës në hartimin e përfitimeve sociale. Megjithatë, disa iniciativa që janë në shqyrtim e sipër, si ligji për pagat publike, rritja e tepërt e pagës minimale, dhe përfitimet bujare të lehonisë/pushimit prindëror mund të kenë efekt të kundërt, duke minuar punësueshmërinë e grave dhe duke përjashtuar punëtorët me shkathtësi më të ulëta nga tregu i punës. Kështu, misioni fuqimisht këshillon kundër procedimit të mëtejshëm të këtyre iniciativave. Përderisa ligji i ri i punës, i cili është duke u diskutuar, do ta harmonizonte kornizën rregullative në shumë fusha sipas standardeve ndërkombëtare, mekanizmi për përcaktimin e pagës minimale i vendosur më 2013 duhet të riaplikohet shpejtë dhe të forcohen dispozitat që synojnë reduktimin e punësimit joformal. Duhet gjithashtu të përsheptohet zbatimi i reformave për avancimin e shkathtësive përmes qasjes dhe cilësisë më të mirë të arsimit dhe aftësisë profesionale.

Gjithashtu, qeverisja më e mirë do të përmirësojë klimën e biznesit dhe do të ndihmojë në tërheqjen e investimeve të nevojshme. Reformat në administrimin e të hyrave dhe prokurimin publik do të ndihmonin në krijimin e kushteve të barabarta, gjersa forcimi i “sundimit të ligjit”, duke përfshirë në fushën e përmbarimit të kontratave dhe të drejtave pronësore, do të përmirësojë mjedisin e biznesit dhe do të lehtësojë qasjen në financim më të lirë. Gjithashtu, është kyçe të sigurohet zbatimi i ligjit për kërkesat për licencim dhe të zvogëlohet barra administrative për të ulur koston e të bërit biznes dhe për të ecur përpara me ligjin e ri mbi inspektimet e bazuara në rrezik.

Ruajtja e stabilitetit financiar dhe thellimi financiar

Spektori bankar i Kosovës vazhdon të jetë kapitalizuar mirë, likuid dhe fitimprurës, por mbikëqyrësit duhet të mbesin vigjilentë për hapësira të mundshme të rreziqeve. Kreditë joperformuese të bankave, në 2.8 për qind të gjithsej kredive, janë më të ulëta në rajon. Megjithatë, autoritetet duhet të mbesin vigjilente në kontekst të rritjes së vazhdueshme të kreditimit dhe lehtësimit të standardeve të kredisë. Në këtë mjedis, është e rëndësishme të bëhet dallim midis rritjes së shëndetshme dhe të tepruar kreditore dhe të aplikohen mjete prudenciale për zbutjen e rreziqeve sipas nevojës.

Duhet të merren parasysh përpjekje të mëtejme për thellimin e ndërmjetësimit financiar Gjersa depërtimi kreditor prej rreth 40 për qind i BPV është i ulët në krahasim me vendet e tjera të CESEE dhe Ballkanit Perëndimor, ai ka vazhduar të rritet, i lehtësuar nga normat e ulëta të kamatës, garancitë e FKGGK-së për kreditë për NVM-të dhe fuqizimi i përmbarimit të kontratave. BQK është duke punuar në një rregullore që lejon krijimin e fondeve investuese, gjersa legjislacioni që rregullon dhe zgjeron gamën e aktiviteteve të institucioneve mikrofinanciare (IMF) është aktualisht në parlament. Megjithatë, këto ndryshime duhet të përgatiten ashtu që të sigurojnë një konkurrencë të drejtë ndërmjet IMF-ve dhe bankave, duke mbrojtur standardet prudenciale dhe atyre të mbrojtjes së konsumatorëve. Gjithashtu, autoritetet duhet të vazhdojnë t’i reduktojnë tutje pengesat strukturore për rritje të kredive, duke përfshirë përmes zbatimit të plotë të ligjit për procedurat e përmbarimit, përsheptimin e zgjidhjes së rasteve tregtare (për shembull, duke pasur gjyqtarë më të specializuar dhe/ose krijuar një gjykatë tregtare), si dhe duke fuqizuar të drejtat pronësore.

Misioni mirëpret kërkesën e autoriteteve për një Shqyrtim të Stabilitetit të Sektorit Financiar (FSSR) në fillim të vitit 2019. Zbatimi i pothuajse të gjitha rekomandimeve të Shqyrtimit FSAP më 2012, ofron një mundësi të mirë për të vlerësuar zhvillimet financiare dhe për ta informuar strategjinë e re të reformës afatmesme të BQK-së si dhe çdo ndryshim të planifikuar legjislativ.