

# Doracak **për buxhetim participativ**

Doc. dr. Nikica Mojsoska-Bllazhevski dhe mr. Misho Nikollov



QENDRA  
MAQEDONASE  
PËR BASHKËPUNIM  
NDËRKOMBËTAR



# Doracak

## **për buxhetim participativ**

Doc. dr. Nikica Mojsoska-Bllazhevski dhe mr. Misho Nikollov

**Botues:**

Qendra Maqedonase për Bashkëpunim Ndërkombëtar  
Universiteti Amerikan Kolegj – Shkup

**Për botuesit:**

Sasho Klekovski, drejtor i parë ekzekutiv  
Aleksandar Kërzhallovski, drejtor ekzekutiv  
dr. Marjan Bojaxhiev, drejtor dhe pro-ректор

**Autorë:**

doc. dr. Nikica Mojsoska-Bllazhevski  
mr. Miso Nikollov

**Dizajni dhe përgatitja:**

Koma

Mendimet që janë shprehur këtu u takojnë autorëve dhe nuk i reflektojnë qëndrimet e Qendrës Maqedonase për Bashkëpunim Ndërkombëtar dhe Universitetit Amerikan Kolegj – Shkup.

Qendra Maqedonase për Bashkëpunim Ndërkombëtar dhe Universiteti Amerikan Kolegj – Shkup.

Të gjitha të drejtat janë ruajtur, riprodhimi, kopjimi, transmetimi ose përkthimi cilës do qoftë pjesë të këtij publikimi mund të bëhet vetëm nën kushtet që vijojnë: me leje paraprake të botuesit, për shkak të citimit në analizë të librit dhe nën kushtet e cekura në vazhdim.

Të drejtat e autorit të këtij publikimi janë mbrojtur, por publikimi mund të riprodhohet në cilën do qoftë mënyrë dhe pa pagesë për qëllime edukative. Për kopjimin në kushte tjera, për përdorim në publikime tjera ose për përkthim ose përshtatje, duhet të sigurohet leje paraprake nga botuesi.

# PËRMBAJTJA

Parathënie .....	5
Hyrje.....	9
<b>1. TERMET THEMELORE PËR BUXHETIN .....</b>	<b>11</b>
1.1. Çfarë paraqet buxheti? .....	12
1.2. Çfarë janë të ardhurat publike dhe cilat janë burimet e të ardhurave?.....	13
1.2.1. Llojet e tatimeve .....	13
1.2.2. Qytetarët dhe firmat në Republikën e Maqedonisë a janë të ngarkuar me tatime? .....	15
1.2.3. Kontributet për sigurim social dhe të ardhurat e pa tatimuara.....	17
1.3. Terme dhe llojet e shpenzimeve publike .....	18
1.3.1. Lloje të shpenzimeve (ndarjeve).....	19
1.4. Saldoja buxhetore .....	20
1.5. Borxhi publik.....	22
<b>2. BUXHETI I REPUBLIKËS SË MAQEDONISË .....</b>	<b>23</b>
2.1. Përcaktimi dhe të dhënat për Buxhetin e RM.....	24
2.2. Si përgatitet buxheti në Republikën e Maqedonisë?.....	31
2.3. Buxheti i njësive të vetëqeverisjes lokale .....	36
<b>3. BUXHETIMI PARTICIPATIV .....</b>	<b>38</b>
3.1. Termet dhe karakteristikat .....	39
3.2. Zhvillimi historik.....	40
3.3. Si zhvillohet procesi i BP?.....	42
3.4. Cilat janë dobisë nga aplikimi i BP? .....	44
3.5. Cilat janë parakushtet kryesore për aplikimin e BP? .....	45
3.6. Pse të gjithë marrin pjesë (vullnetarisht) në proces?.....	47
3.7. Cilat janë kufizimet e buxhetimit participativ? .....	48
<b>VËSHTRIME PËR FUNDIMTARE .....</b>	<b>49</b>
<b>FJALOR I TERMEVE .....</b>	<b>49</b>
<b>Literatura e shfrytëzuar .....</b>	<b>51</b>
<b>Ueb faqe të shfrytëzuara .....</b>	<b>52</b>



Publikimi “Doracak për buxhetim participativ” është vegël e cila duhet tu shërbejë organizatave qytetare, nëpunësve shtetëror, studentëve dhe në përgjithësi opinionit që të njoftohen me termet dhe faktet themelore për buxhetin në Republikën e Maqedonisë, për ekonominë e të hollave publike dhe për konceptin e buxhetimit participativ.

Qëllimi i Qendrës Maqedonase për Bashkëpunim Ndërkombëtar (MCMS) dhe i Universitetit Amerikan Kolegj Shkup si botues të këtij publikimi është të kontribuojnë që buxheti “kompleks” të sqarohet dhe të lexohet lehtë nga opinionit, dhe në të njëjtën kohë tu mundësojë qytetarëve të Republikës së Maqedonisë të jenë aktorë aktiv dhe të inkuadruar në debatet rreth buxhetit si në nivel nacional, ashtu edhe në nivel lokal.

Doracaku përbëhet prej tre pjesëve. Pjesa e parë përmban vështrim teorik rreth disa termeve kryesore si: buxheti, shpenzime dhe të ardhura publike dhe ndarja e tyre, saldoja buxhetore dhe borxhi publik. Pjesa e dytë paraqet prezantim i buxhetit të Republikës së Maqedonisë me pasqyra dhe shembuj, derisa pjesa e tretë jep vështrim ndaj konceptit të buxhetimit participativ si nga pikëpamja historike dhe praktike.

Doracakun e përgatiti dr. Nikica Mojsoska-Blazhevski me mbështetje të mr. Misho Nikollov, që të dy nga Universiteti Amerikan Kolegj Shkup.

Sasho Klekovski  
drejtor i parë ekzekutiv i MCMS

Aleksandar Kërzhallovski  
drejtor ekzekutiv i MCMS

dr. Marjan Bojaxhiev  
drejtor dhe pro-rektor i UAKS





## LISTA E SHKURTESAVE

<b>APRM</b>	Agjencia për punësim e Republikës së Maqedonisë
<b>BPV</b>	Bruto prodhimi i vendit
<b>OQ</b>	Organizata qytetare
<b>TF</b>	Tatimi i fitimit
<b>TVSH</b>	Tatimi i vlerës së shtuar
<b>DUM</b>	Udhëheqja e mirë në Maqedoni
<b>NJVL</b>	Njësia e vetëqeverisjes lokale
<b>FSSH</b>	Fondi për sigurim shëndetësor
<b>FSPIM</b>	Fondi për sigurim pensional dhe invalidor të Maqedonisë
<b>MCMS</b>	Qendra Maqedonase për Bashkëpunim Ndërkombëtar
<b>OECD</b>	Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik
<b>BP</b>	Buxhetimi participativ
<b>TPA</b>	Tatimi personal në të ardhura
<b>RM</b>	Republika e Maqedonisë
<b>QRM</b>	Qeveria e Republikës së Maqedonisë

HYRJE



Ideja qendrore për ta shkruar këtë doracak del nga pyetja: **Sa qytetarët maqedonas dinë për buxhetin?** Sa dini ju për buxhetin? Përgjigja në këtë pyetje me siguri është: “Jo shumë” ose “Pak”. Nga an tjetër, të gjithëve ne na intereson se si shpenzohen të hollat qeveritare, gjegjësisht si shpenzohen të hollat tona. Pjesën më të madhe të këtyre të hollave i kemi dhënë pikërisht ne, përmes pagesës së tatimeve, taksave dhe të dhënave tjera komunale. Gjithashtu, nuk na duket njëlloj nëse këto të holla do të shpenzohen për ndërtimin e shkollave, rrugëve të reja, për shërbime më të mira shëndetësore, ose për rroga të administratës publike. Dëshirojmë që të jemi të sigurt se të hollat tona shpenzohen në pajtim me prioritetet e qytetarëve.

Ky doracak jep hyrje në ekonominë e financimeve publike, i prezanton termet themelore dhe faktet për buxhetin në Republikën e Maqedonisë, e analizon mënyrën se si shpenzohen të hollat tona dhe e sqaron konceptin e “buxhetimit participativ”, i cili aplikohet në shumë vende në botë, i iniciuar nga dëshira dhe kërkesat për transparencë më të madhe dhe pjesëmarrje të qytetarëve në vendim marrjen për ndarjen e shpenzimeve publike. Prej këtui, me këtë doracak, në kombinim me trajnimet praktike të qytetarëve, do të kishim arritur disa qëllime:

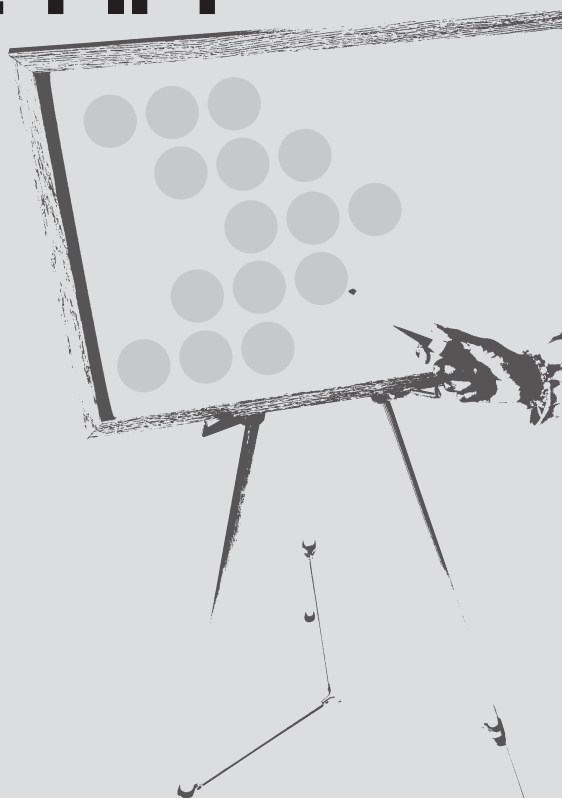
- 1** buxheti “kompleks” do të bëhet më i kuptueshëm për qytetarët dhe ata do të aftësohen që pavarësisht të vërtetojnë për çka shpenzohen të hollat e tyre;
- 2** do tu mundësojmë qytetarëve të jenë aktorë aktiv dhe kritikues të debateve akademike dhe politike rreth buxhetit;
- 3** do të rritet „të diturit“ për buxhetin nga ana e qytetarëve si parakusht kryesor për inkuadrimin e tyre aktiv në formulimin e buxheteve të vetëqeverisjes lokale sipas “masës” së tyre;
- 4** qytetarët, vetëqeverisja lokale dhe bartësit e politikave do ta kuptojnë konceptin e buxhetimit participativ, si dhe rezultatet pozitive nga vendosja e të njëjtit në formulimin e buxheteve në nivel lokal.

Përgatitja e këtij doracaku është pjesë nga projekti më i gjerë i Qendrës Maqedonase për Bashkëpunim Ndërkombëtar (MCMS), në kuadër të programit Udhëheqja e mirë në Maqedoni (DUM). Qëllimi i projektit është pikërisht zbatimi i aktiviteteve të cilat duhet të kontribuojnë për rritjen e kapaciteteve të administratës publike në nivel qendror dhe lokal në sferën e buxhetit, si dhe transparencë më e madhe e proceseve. Në këtë drejtim, gjatë vitit 2010 u organizua edhe vizitë studimi për buxhetim participativ në Shqipëri, ku morën pjesë anëtarë të Kuvendit të Republikës së Maqedonisë, përfaqësues të Qeverisë së Republikës së Maqedonisë (Sekretariati gjeneral), nga vetëqeverisja lokale dhe nga OQ. Gjithashtu, për përfaqësuesit e pushtetit qendror dhe lokal dhe OQ u mbajtën dy trajnime treditore në temën “Buxheti participativ”. Me këtë doracak, do të zgjerohet “trajnimi” dhe informatat e prezantuara gjatë trajnimeve do të bëhen të kapshme për të gjithë qytetarët në Republikën e Maqedonisë.

Doracaku është strukturuar në atë mënyrë ku në pjesën e parë janë definuar dhe sqaruar termet buxhet, shpenzime dhe të ardhurat publike dhe ndarja e të njëjtave, saldoja buxhetore dhe borxhi publik. Në pjesën e dytë, në mënyrë më të hollësishme sqarohet buxheti i Republikës së Maqedonisë, burimet e informatave për të njëjtin, ndërsa janë dhënë edhe shembuj dhe analiza të procesit të përgatitjes së buxhetit, duke përfshirë edhe buxhetet e njësive të vetëqeverisjes lokale (NJVL). Pjesa e tretë është fokusuar në buxhetimin participativ, ku përveç definimit të termeve dhe historisë janë analizuar përfitimet e mundshme, rezultatet pozitive, parakushtet për aplikimin e konceptit, si dhe përkufizimi i procesit.

1

# TERMET THEMELORE PËR BUXHETIN



## 1.1. Çfarë paraqet buxheti?

Buxheti është plan njëvjeçar i të ardhurave dhe shpenzimeve publike.

Më hollësisht, buxheti është:

- **Plan për atë se si qeveria i shpenzon të hollat tona.**

Cilat aktivitete janë financuar me të hollat publike? Sa shpenzon qeveria për rroga, për shëndetësinë, për mbrojtje, për policinë, arsimin, kulturën? Sa shpenzon qeveria që t'u ndihmojë të varfërve dhe personave të rrezikuar social?

- **Plani për mënyrën se si Qeveria i grumbullon mjetet nga ana e agjentëve ekonomik, gjegjësisht prej ku do ti financojë aktivitetet e veta.**

Sa të ardhura qeveria grumbullon nga burime të ndryshme dhe lloje të tatimeve: tatimi personal në të ardhura, tatimi në fitim, tatimi i vlerës së shtuar, akcizat, kontributet sociale, etj.? Sa qeveria merr nga qytetarët më të pasur, ndërsa sa nga më të varfrit?

- **Plani për ngarkimin me borxh të qeverisë ose pagesa e borxhit.**

Sa të ardhurat janë më të larta nga shpenzimet, themi se buxheti është në suficit. Në atë rast, qeveria mund ta zvogëlojë borxhin publik. Në të kundërtën, nëse është realizuar deficit buxhetor, qeveria duhet të gjejë burim për financim të njëjtit, qoftë nga vendi ose jashtë.

- **Plani i cili ndikon mbi ekonominë e përgjithshme nacionale.**

Disa lloje të shpenzimeve (harxhimeve) nga buxheti kanë për qëllim ta rritin produktivitetin në ekonomi dhe të sjellin deri te rritja më e shpejtë ekonomike dhe standardi më i lartë jetësor. Shpenzimet e tilla, për shembull, janë shpenzimet për arsim, ndërtimin e infrastrukturës, për hulumtim dhe zhvillim etj. Shpenzimet për mbrojtje sociale u mundëson grupeve të varfra të popullatës të realizojnë ndonjë nivel të pranueshëm shoqëror të standardit jetësor. Nga ana tjetër, tatimet i zvogëlojnë të ardhurat e qytetarëve, e me këtë edhe shpenzimin e tyre.

- **Plani mbi të cilin ndikon ekonomia nacionale.**

Kur ekonomia është në rritje, njerëzit (edhe firmat) fitojnë më shumë të ardhura dhe papunësia është më e vogël. Në këtë rast,

të ardhurat në buxhet rriten, ndërsa shpenzimet për ndihmë social (për shembull për papunësinë) zvogëlohen. Atëherë ka mundësi të madhe që buxheti të realizojë suficit.

- **Buxheti është instrument i politikës fiskale.**

Politika fiskale definohet si përdorim i të ardhurave dhe shpenzimeve shtetërore për veprim mbi agregatet makroekonomik, gjegjësisht aktivitetin e përgjithshëm ekonomik (Fiti, 2004, fq. 214). Do të thotë, krahas asaj që buxheti ka për qëllim ti financojë aktivitetet e qeverisë, me atë ndikohet edhe mbi realizimin e qëllimeve makroekonomike në rritje, stabilitetit të çmimeve, punësim të tërësishëm.

## 1.2. Çfarë janë të ardhurat publike dhe cilat janë burimet e të ardhurave?

Në të gjitha ekonomitë moderne, të ardhurat publike përbëhen nga:

- **Tatimet;**
- **Kontributet sociale (kontribute për sigurim të obligueshëm social);**
- **Të ardhura të pa tatimuara.**

Vetëm institucion i caktuar mund të imponojë të dhëna publike (të ardhura), dhe për këtë institucion themi se ka fuqi për tatimim. Kështu për shembull, fuqinë e tatimit në Republikën e Maqedonisë (RM) e ka vetëm pushteti ligjdhënës, pasi që në pajtim me Kushtetutën, mund të imponojë të dhëna publike (fuqia e tatimit). Baza për grumbullimin e të ardhurave publike në RM janë: Ligji për tatim të vlerës së shtuar, Ligji për tatim personal në të ardhura, Ligji për tatim në fitim, Ligji për akciza, Ligji për dogana, ligji për taksa administrative, Ligji për kontribute nga sigurimi i obligueshëm social etj.

### 1.2.1 llojet e tatimeve

Në ekonomitë moderne, duke përfshirë edhe Republikën e Maqedonisë, tatimet janë formë dominuese e të ardhurave publike. Të njëjtat klasifikohen në tre kategori:

Tabela 1. Lloje të tatimeve

Tatime të drejtpërdrejta	Tatimi personal në të ardhura Tatimi në fitim
Tatime indirekte	Tatimi i vlerës së shtuar Akciza Dogana
Tatime mbi pronën	Tatimi mbi pronën Tatimi i trashëgimisë dhe dhurata Tatimi i qarkullimit mbi patundshmërinë dhe të drejtat

- 1 **tatime të drejtpërdrejta** të cilat paguhen për të ardhurat e realizuara, nga ana e subjektit ndaj të cilit janë imponuar me ligj dhe nuk mund të transferohen në subjekt tjetër,
- 2 **tatime indirekte** të cilat paguhen për qarkullim të mallrave dhe shërbimeve dhe të cilat quhen edhe si tatime të shpenzimit, dhe
- 3 **tatim mbi pronën** (shih më shumë te Nenovski, 2008). Në tabelën 1 janë dhënë tatimet të cilat bien në çdo nga kategoritë e tatimeve.

Tatimet e drejtpërdrejta llogariten si më të barabarta, pasi që shumën e tatimit të cilin do ta paguajë subjekti, në mënyrë të drejtpërdrejtë varet nga të ardhurat e realizuara, kështu që ata persona dhe kompani të cilat kanë realizuar të ardhura më të mëdha ose kanë pronë më të madhe, do të paguajnë më shumë mjete në buxhet. Nga ana tjetër, tatimet indirekte janë më pak të qarta (askush nga ne nuk e di saktë sa kemi paguar tatim të vlerës së shtuar në muajin e kaluar gjatë blerjes së prodhimeve të nevojshme). Prej këtu, tatimet indirekte janë më të lehta për ndryshime nga aspekti politik. Kështu, për shembull, në kushte të krizës ekonomike dhe financiare botërore në vitin 2008 dhe 2009, kur shumica e qeverive në botë u ballafaquan me krijimin ose thellimin e deficiteve buxhetore, reagimi i parë për “mbushjen” e buxhetit ishte rritja e shkallës së tatimit të vlerës së shtuar (TVSH).

Tatimet mund të klasifikohen edhe si a) proporcionale dhe b) progresive/regressive.

- **Tatimi proporcional**/sistem tatimor është tatimi te i cili raporti i tatimit të paguar me të ardhurat është konstant (shkallë konstante tatimore), gjegjësisht si rriten të ardhurat, ashtu rritet edhe pjesa e të ardhura i cili paguhet në formë të tatimit.
- **Tatimi progresiv** – shkalla mesatare (individuale) tatimore rritet me të ardhurat, ose tatimi i paguar rritet më shpejt se sa të ardhurat.



Sipas këtij sistemi, qytetarët më të pasur (ata të cilët realizojnë më shumë të ardhura) paguajnë pjesë më të madhe (përqindje) nga të ardhurat e tyre në formë të tatimit, nga qytetarët me të ardhura më të vogla.

- **Tatimi regresiv** – shkalla mesatare (individuale) tatimore *zvogëlohet* me të ardhurat, gjegjësisht tatimi i paguar rritet më ngadalë nga të ardhurat.

### Rrëfimi 1.

#### Tatimi personal mbi të ardhurat në RM:

##### Tatimi proporcional ose progresiv

Nga viti 2007, TPA në Republikën e Maqedonisë është proporcional (tatimi i sheshtë) me shkallë prej 10% (12% në vitin 2007), e cila është konstante dhe nuk varet nga lartësia e të ardhurave të qytetarit. Nga viti 2007, sistemi i tatimit ishte progresiv, me shkallët që vijojnë:

- 15% TPA për të ardhura në lartësi prej 2 rrogave mesatare;
- 18% TPA për të ardhura në lartësi prej 2 deri 5 rroga mesatare;
- 24% TPA për të ardhura në lartësi prej 5 rrogave mesatare e sipër.

Megjithatë, edhe krahas asaj që tatimi ka shkallë konstante prej 10%, për shkak të lehtësimit tatimor i cili aplikohet për të gjithë qytetarët dhe me shumë të njëjtë, qytetarët me të ardhura më të larta paguajnë një pjesë më të madhe nga të ardhurat e tyre në formë të TPA. Nëse lehtësimi tatimor është 7.000 denarë në muaj (shiko më hollësisht në pjesën 2.1.), llogaritja e TPA për dy persona me të ardhura të ndryshme do të jetë si vijon (shumat janë në denarë):

Lartësia e të ardhurave	Baza e pagesës së TPA	TPA (10% nga baza)	Tatimi si % nga të ardhurat
15.000	8.000 (15.000–7.000)	800	5,3 %
45.000	38.000 (45.000–7.000)	3.800	8,4 %

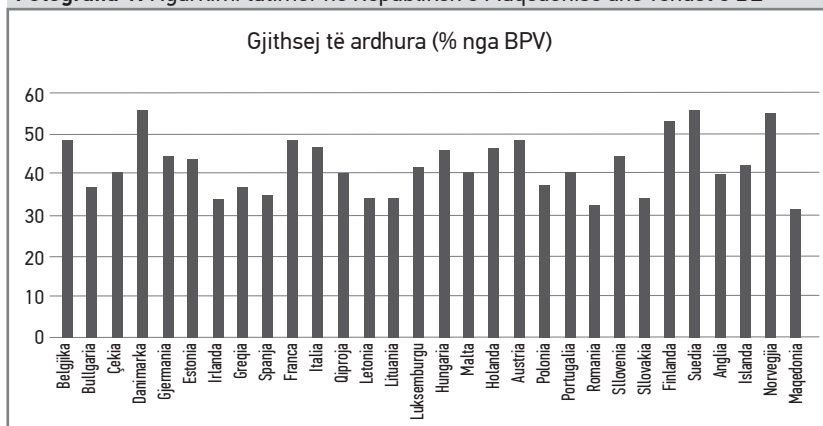
Do të thotë, personi me të ardhura më të larta ka paguar më shumë tatim, jo vetëm në vlerë absolute (denarë), por edhe si përqindje nga të ardhurat (8,4% përkundër 5,3%).

## 1.2.2. Qytetarët dhe firmat në Republikën e Maqedonisë a janë të ngarkuar me tatime?

Masë gjerë e pranuar për atë se sa ngarkesë, në kuptim të tatimeve, qeveria imponon mbi qytetarët dhe firmat në një vend është i ashtuquajtur ngarkim tatimor. **Ngarkimi tatimor** është përqindja nga bruto prodhimi i vendit (BPV) i cili është grumbulluar nga agjentët ekonomik (qytetarë dhe firma) dhe i shpërndarë në sektorin publik. Kështu ngarkimi i llogari-

tur tatimor në Republikën e Maqedonisë mesatarisht është rreth 31%. A është ky nivel i lartë ose i ulët. Për këtë ekzistojnë debate të shumta akademike dhe politike, por mënyra më e mirë për vlerësimin e “ngarkesës” mbi qytetarët dhe firmat është krahasim i ngarkimit tatimor në Republikën e Maqedonisë me të njëjtën në vendet nga rajoni dhe BE. Analiza krahasuese nga Grafiku 1 tregon se ngarkesa tatimore në vendin tonë është e ulët. Mes vendeve të prezantuara, Republika e Maqedonisë është vend me ngarkim më të ulët tatimor. Rumania, Sllovakia dhe Irlanda janë shtetet me ngarkim të ulët tatimor, ndërsa Danimarka, Finlanda, Norvegjia dhe Suedia janë shtetet me ngarkim më të lartë tatimor.

**Fotografia 1.** Ngarkimi tatimor në Republikën e Maqedonisë dhe vendet e BE



Edhe pse kjo masë është gjithëpërfshirëse dhe e përdorur nga të gjitha institucionet financiare, ajo i ka edhe mungesat e veta, gjegjësisht nuk është ideale. Kështu për shembull, gjatë shfrytëzimit të kësaj mase të ngarkimit tatimor, zvogëlimi i evazionit tatimor (mospagesës së tatimeve) dhe ekonomia e zezë do të ndikojë mbi rritjen e të ardhurave tatimore në buxhetin nacional, e me këtë edhe ngarkimi i llogaritur tatimor (gjatë kësaj nuk ka ndryshuar politika tatimore, për shembull, nuk është rritur lartësia e shkallës së tatimeve). Kështu, për shembull, mund të zhvillohet debat publik dhe kritikë ndaj politikave qeveritare, se qeveria e ka rritur ngarkesën mbi qytetarët dhe firmat, ndërsa në të vërtetë ndryshimi i tillë është pozitiv pasi që të gjithë ne duhet t'i kryejmë obligimet ndaj shtetit dhe të paguajmë njëloj tatime.

Njësoj, nëse qeveria vlerëson se duhet të realizohet funksioni më i fuqishëm redistributiv (ti shpërndajë të ardhurat nacionale nga ato të cilat kanë të ardhura më të larta drejt kategorive specifike, të dëmtuara të popullatës), atëherë kjo mund ta rrisë nivelin e tatimit. Të tilla janë siste-

met tatimore të vendeve skandinave (me ngarkesë tatimi prej mbi 50%, Grafiku 1), ku qeveria grumbullon një pjesë të madhe nga të ardhurat e qytetarëve dhe firmave (më të pasurit paguajnë më shumë) dhe pastaj i shpërndan të ardhurat e grumbulluara publike në mënyrë më të barabartë ndaj të gjithë qytetarëve (për shembull, në formë të shkollave), e veçanërisht ndaj grupeve të varfra të popullatës (në formë të sistemeve të fuqishme të mbrojtjes sociale).

### 1.2.3. Kontributet për sigurim social dhe të ardhurat e pa tatimuara

**Kontributet për sigurim social** shërbejnë për financimin e sistemit i cili siguron kompensime/dobi për qytetarët, siç janë pensionet e moshës, pensionet invalide dhe familjare, kompensim për papunësi, pushimi i lindjes, mbrojtja shëndetësore etj. Mjetet të cilat grumbullohen nga kontributet janë rreptësisht me destinim të caktuar dhe gjithnjë janë të lidhura me dobi të caktuar, gjegjësisht kundër kompensim (Nenovski, 2008).

Të njëjtat ekzistojnë vetëm në vendet të cilat ofrojnë sigurim social të punëtorëve, siç janë të gjitha vendet evropiane dhe ekonomitë tjera të zhvilluara. Edhe pse ekzistojnë dallime mes vendeve, kontributet më të shpeshta sociale janë:

- **kontribut për sigurim shëndetësor** me të cilin financohen shpenzimet e sistemit për sigurim shëndetësor;
- **kontribut për sigurim pensional** me të cilin financohen shpenzimet për pensione;
- **kontribut për sigurim në rast të papunësisë** me të cilin financohen shpenzimet për pagesën e kompensimeve në rast të papunësisë.

Çdo vend i ka rregullat e veta lidhur e kushtet të cilat duhet ti plotësojë i siguruari që të mund ti shfrytëzojë dobitë e cekura. Për shembull, sa vjet stazh pune ka dhe/ose vjet të moshës duhet të ketë një i siguruari që të ketë të drejtën e pensionit të moshës etj.

Në disa vende, megjithatë, sistemi i sigurimit social ose pjesë nga ai nuk financohet nga kontributet, por nga tatimet e përgjithshme (nga të ardhurat e përgjithshme në buxhet, e jo nga kontributet e paguara për atë lloj të sigurimit social). Kështu për shembull, në Itali, vetëm mbrojtja shëndetësore financohet nga tatimet e përgjithshme, ndërsa format tjera të

sigurimit social janë bazuar në kontribute.

Nga aspekti i paguesit të kontributeve, ekzistojnë tre lloje të sistemeve:

- kontributet i paguajnë vetëm punëtorët (si në Danimarkë dhe Zelandën e Re);
- kontributet i paguajnë vetëm punëdhënësit – model më shpesh i përfaqësuar në ish shtetet socialiste, ku ndërmarrjet ishin në pronësi shtetërore, kështu që ishte logjike që shteti, gjegjësisht punëdhënësi ti paguajë kontributet; sistem të tillë kishte edhe në Republikën e Maqedonisë deri në vitin 2008, ndërsa sot mes shteteve të zhvilluara sistem të këtillë ka Australia;
- *sistem i kombinuar* ku një pjesë nga shkalla e kontributeve e paguajnë punëtorët, ndërsa një pjesë punëdhënësit (pothuaj në të gjitha vendet anëtare të BE dhe vendeve të zhvilluara).

Në kategorinë e *të ardhurave të pa tatimuara* në buxhet bien profitet nga ndërmarrjet publike, taksat (gjyqësore, administrative), dividend nga pjesëmarrja në pronësinë e shtetit etj.

Të ardhurat kapitale janë shitja e mjeteve kapitale, tokës dhe mallrave (për shembull, shitja e tokës shtetërore për ndërtim personave privat dhe juridik). Të ardhurat në buxhet janë edhe *donacionet* e pranuar nga qeveritë e jashtme dhe institucionet ndërkombëtare.

## 1.3. Terme dhe llojet e shpenzimeve publike

Shpenzimet publike paraqesin shpenzim të mjeteve buxhetore për qëllime/aktivitete të ndryshme. Shpenzimet publike mund të jenë:

- a) **të obligueshme** (obligim i ndërmarrë nga shteti), siç janë pensionet, rrogat e administratës publike ose ndihma sociale;
- b) **shpenzime diskrecionale**, për shembull shpenzimet për armatën, policinë, ndërtimi i rrugëve.

**Në Republikën e Maqedonisë**, në masë të madhe shpenzimi publik është determinuar nga obligimet e ndërmarra ligjore të shtetit, me çka është lënë hapësirë e vogël për qeverinë për caktimin e prioriteteve në fushat tjera (për shembull, për ndërtimin e shkollave, rrugëve etj.). Shpenzimin publik e cakton Kuvendi/pushteti ligjdhënës, me votimin e buxhetit i cili ka fuqinë e ligjit.

### 1.3.1. Lloje të shpenzimeve (ndarjeve)

Sipas klasifikimit ekonomik (shih te Nenovski, 2008), shpenzimet publike ndahen në:

- **Shpenzime rrjedhëse:** rroga dhe kompensime për të punësuarit në administratën publike, shpenzime materiale për blerjen e materialeve, mobile dhe tjera të nevojshme për punën e administratës, mallra dhe shërbime, rezerva dhe shpenzime jo të definuara, transferime rrjedhëse deri e fondet jashtë buxhetit dhe njësitë e vetëqeverisjes lokale, pagesa të interesit, subvencione dhe beneficione sociale;
- **Shpenzime kapitale:** ndërtimi i ndërtesave, blerja e pajisjes, ndërtimi i infrastrukturës, shpenzime për hulumtime dhe zhvillim, gjegjësisht ato shpenzime të cilat do ta rritin produktivitetin në ekonomi dhe do të sjellin deri në zhvillim më të shpejt ekonomik në të ardhmen; mu për këtë, qeveritë angazhohen që një pjesë sa më e madhe e shpenzimeve të jenë kapitale. Për fat të keq, kjo kategori më së shumti ndryshon, pasi që shpesh në mjetet për shpenzime kapitale vërtetohen pasi të sigurohen mjete për të gjitha shpenzimeve të transferimet rrjedhëse.
- **Shpenzime tjera:** Pagesa e bazës ndaj kredituesve rezident, institucioneve nga vendi dhe niveleve tjera të pushtetit.

## Rrëfimi 2

### Shpenzimet publike përkundër konsumimit publik

Në diskutimin publik zakonisht termi shpenz konsumim publik. Prej këtui, disa subjekte p shumë i lartë, për shembull 40% nga BPV, d publik është i ulët, për shembull në nivel të e saktë? Më saktë e definuar, konsumimi pu shpenzimet publike, ndërsa dallimi janë trans

$$\begin{aligned} & \text{shpenzime pub} \\ - & \text{shpenzime kap} \\ - & \text{transferime} \\ = & \text{konsumim publ} \end{aligned}$$

### Deficiti buxhetor si kusht për anëtarësim në BE

Sipas kritereve nga Mastroihti për anëtarësim në Bashkësinë Mon-etare Evropiane, deficiti i vendeve të cilat përpiqen drejt anëtarësim-it në union nuk guxojnë të kenë deficit buxhetor më të lartë se 3% të BPV.

Një nga qëllimet e këtij doracaku është që pa të lexuarit e tij, ju të mund të bëni dallim mes të dhënave të sakta nga ato të gabuara ose manipuluese, të cilat kanë për qëllim të japin pasqyrë të ndryshme nga realiteti.

## 1.4. Saldoja buxhetore

Tabela 2. Llogaritë kryesore buxhetore dhe financimi i deficitit buxhetor

Gjithsej të ardhura
- Gjithsej shpenzime
= Deficiti/suficiti
= Financimi
<b>Të hyra</b>
• të hyra nga privatizimi
• vende të jashtme
• depozita të shtetit
• bono thesari (obligacione)
• shitja e aksioneve
<b>Të dala</b>
• pagesa e bazës sipas borxhit të vendit dhe të jashtëm

Burimi: Prezantimi i buxhetit nga autori.

**Saldoja buxhetore** është dallimi mes të ardhurave dhe shpenzimeve publike. Nëse të ardhurat publike janë më të larta se shpenzimet, themi se buxheti është në **suficit**. Në atë rast, qeveria mund ta zvogëlojë borxhin e krijuar paraprakisht publik. Në të kundërtën, **deficiti buxhetor** është realizuar kur shpenzimet publike janë më të mëdha se të ardhurat publike dhe në atë rast qeveria duhet të gjejë burim për financimin e të njëjtit. Saldoja buxhetore është indikator kryesor makro ekonomik për vlerësimin e politikës fiskale të vendit. Prej këtui, në rast të përgjithshëm, nëse saldoja buxhetore është në suficit, ose në deficit të vogël themi se politika fiskale

### Rrëfimi 3.

#### Aspektet pozitive dhe negative të suficitit dhe deficitit buxhetor

Edhe krahas asaj që mbisundon qëndrimi se realizimi i suficitit buxhetor është më mirë se realizimi i deficitit, komentimi i këtillë i rëndomtë i saldo buxhetore pa analizë të hollësishme të strukturës së buxhetit dhe shkaqeve për paraqitjen e deficitit ose suficitit mund të jetë i gabuar. Kryesisht, suficiti do të thotë puna „подомаќинско„ e qeverisë, do të thotë se kanë mbetur mjete të tjera nga të ardhurat e grumbulluara për pagesën e borxhit paraprak, se nuk i lëmë ngarkesë (borxh të cilin do ta paguanim) gjeneratave të ardhshme. Megjithatë, nëse është realizuar suficiti i paplanifikuar, gjegjësisht qeveria ka grumbulluar më shumë të ardhura se sa ka mundur të shpenzojë do të thotë se qeveria i ka ngarkuar qytetarët dhe kompanitë me pagesa të tatimeve.

Anët negative të deficitit janë ato që deficieti në rrjedhë e rritë borxhin publik, i cili do të duhet të kthehet në të ardhmen, bashkë me interesin (pagesa e interesit), kështu që në vitet kur paguhet borxhi dhe interesi, më pak mjete do të jenë në dispozicion për arsimin, policinë, kulturën etj. Por, që të vlerësojmë nëse deficieti është „negativ“ e rëndësishme është që të bëjmë analizë për cilat qëllime është bërë teprica e shpenzimeve mbi të ardhurat. Nëse deficieti del nga shpenzimet e larta (diskrecionale) për ndërtimin e rrugëve, shkollave etj., gjegjësisht për qëllime produktive ose shpenzime kapitale, atëherë deficieti nuk është dukuri negative. Në të vërtetë, kapaciteti i rritur produktiv në ekonomi (për shembull, rrugët do të mundësojnë transport më të shpejtë të mallrave dhe eksport më të madh) do të sjellë deri te rritja më e madhe ekonomike në afat të mesëm ose të gjatë, dhe në këtë mënyrë borxhi dhe interesi do të paguhet në të ardhmen nga BPV i rritur. Në të kundërtën, nëse deficieti është realizuar për shkak të rritjes së rrogave në administratën publike, atëherë gjeneratave të ardhshme do t'u lëmë ngarkesë për pagesën e borxhit dhe nivel të ulët të aktivitetit ekonomik. Deficieti mund të ndodhë edhe për shkak të projekteve shumë optimiste për aktivitetin ekonomik ku të ardhurat e planifikuara në buxhet janë të larta, e pastaj nuk realizohen gjatë vitit.

është e “shëndoshë, prudence, ndërsa nëse saldo buxhetore është në deficit të madh themi se është jo e disiplinuar.

Tabela 2 i prezanton llogaritë kryesore të buxhetit dhe nevojën për financim të deficitit (përmes të ardhurave të mëdha të mjeteve).

Në rastin kur buxheti është në deficit, ekzistojnë më shumë mënyra – burime për financimin e tij. Kështu për shembull, nëse privatizohet prona shtetërore, mjetet marra nga privatizimi janë të hyra në buxhet dhe mund të shfrytëzohen për financimin e deficitit. Qeveria mund të lëshojë edhe bono thesari (në tregun e vendit ose të jashtëm të lervave me vlerë), të

tërheq depozitat e veta (njëlloj si edhe personi fizik që mund ti tërheq paraprakisht mjetet e kursyera në formë depozite nga ndonjë bankë që të financojë nevojat e veta në rrjedhë), të marrë kredi nga jashtë ose të shesë aksione nga ndonjë kompani, nëse i posedon. Gjatë kësaj, disa burime të financimit janë më të volitshme pasi që nuk janë të lidhura me pagesat e interesit (për shembull, privatizimi, tërheqja e depozitave, shitja e aksioneve), derisa gjatë marrjes së huazimeve të jashtme dhe/ose lëshimit të bono thesarit, krahas bazës në të ardhmen duhet të kthehet edhe interesi (pagesa e interesit është pjesë nga shpenzimet, e jo nga derdhja e mjeteve). Aftësia e qeverisë ta financojë deficitin dhe borxhin e vet varet edhe nga madhësia dhe fuqia e ekonomisë së vendit, të shprehur përmes BPV. Prej këtui, **borxhi i një vendi** shpesh matet përmes raportit borxhi publik/BPV. Pothuaj të gjitha vendet në strategjitë e tyre për borxh publik e caktojnë shumën maksimale të pranuar të borxhit publik në raport me BPV, mbi të cilin shteti nuk mund të huazojë mjete.

## 1.5. Borxhi publik

Borxhi publik paraqet dallimin mes deficitit të akumuluar buxhetor dhe suficitin e akumuluar buxhetor në vitet e kaluara. Thënë më thjesht, nëse gjatë vitit saldoja buxhetore është në deficit (të themi prej 100 milionë denarë), atëherë për shumën e njëjtë (100 milionë denarë) do të rritet borxhi publik.

$$\text{Borxhi publik}_{(\text{viti në rrjedhë})} = \text{Borxhi publik}_{(\text{viti i kaluar})} + \text{Deficiti/- Suficiti}_{(\text{viti në rrjedhë})}$$

Nga ana tjetër, nëse këtë vit është realizuar suficiti i buxhetit, borxhi publik do të zvogëlohet.





# BUXHETI I REPUBLIKËS SË MAQEDONISË

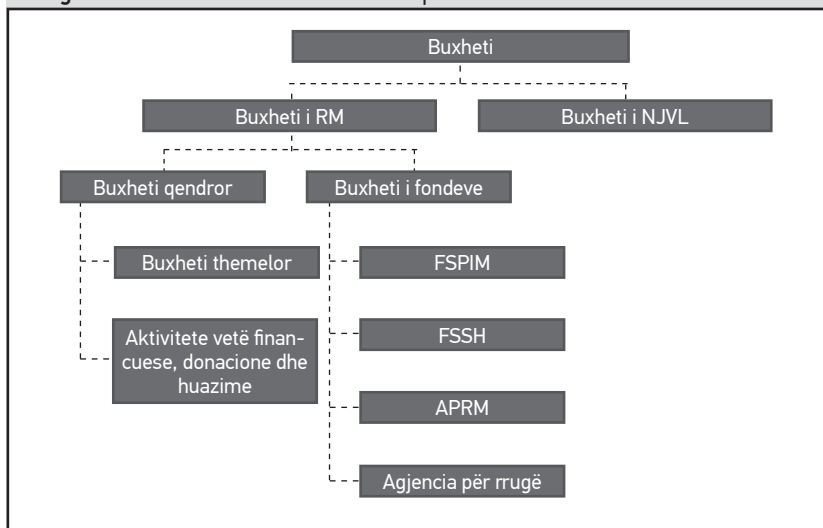


Pas që në pjesën e parë të  
Doracakut u njoftuam me termet  
themelore nga fusha e buxhetit,  
në këtë pjesë kalojmë drejt  
analizës së të dhënave buxhetore  
dhe proceseve në Republikën e  
Maqedonisë.

## 2.1. Përcaktimi dhe të dhënat për Buxhetin e RM

Në Republikën e Maqedonisë, Ministria e Financave është bartës i politikës fiskale. Që këtu, Ministria e Financave është angazhuar për përgatitjen e buxhetit, në koordinim me organet tjera shtetërore.

**Fotografia 2.** Rrëfimi skematik i buxhetit qeveritar



Grafiku 2 jep rrëfim skematik për buxhetin qeveritar në Republikën e Maqedonisë<sup>1</sup>. Në diskutimet dhe debatet publike, shpesh flitet për Buxhet qendror (me të cilin financohen aktivitetet kryesore të qeverisë) ose për Buxhetin e RM, i cili përbëhet nga Buxheti qendror dhe buxhetet e fondeve (Fondi për sigurim pensional dhe invalidor – FSPIM, Fondi për sigurim shëndetësor – FSSH, Agjencia për punësim e Republikës së Maqedonisë – APRM dhe Agjencia për rrugë), edhe pse shumë rrallë theksohet saktë se për cilin buxhet diskutohet. Që këtu, shpesh herë krijohen huti dhe prezantohen numra të ndryshëm pasi që diskutuesit flasin për buxhete të ndryshme. Buxheti i konsoliduar ose buxheti i përgjithshëm qeveritar, krahas Buxhetit të RM i përfshinë edhe buxhetet e njësive të vetëqeverisjes lokale (NJVL).

Në tekstin e mëtejshëm, vështrimi kryesor do të jetë në Buxhetin e RM, i cili është gjithëpërfshirës dhe shpesh është lëndë e debateve publike.

<sup>1</sup> Pjesa më e madhe e të dhënave të cilat do të përpunohen në këtë pjesë të Doracakut mund të gjenden në ueb faqen e ministrisë, [www.finance.gov.mk](http://www.finance.gov.mk). Pas të hyni në ueb faqen, shkoni në pjesën Financime publike (në këndin e djathtë) dhe atje janë prezantuar buxhetet e deritanishme me të gjitha ndryshimet, të seleksionuar sipas viteve.

Tabela 3 i shpreh të ardhurat e përgjithshme në Buxhetin e RM, ku në vitin 2010 (në pajtim me rebalancin e buxhetit) janë planifikuar në nivel prej 138.618 milionë denarë (rreth 2,3 miliardë euro).

**Tabela 3. Të ardhurat dhe shpenzimet e përgjithshme të Buxhetit të RM, 2005-2010 (në milionë denarë)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010 reb.	2010 reb.
<b>1. Gjithsej të ardhura</b>	<b>100.877</b>	<b>104.044</b>	<b>119.608</b>	<b>136.411</b>	<b>128.498</b>	<b>143.334</b>	<b>138.618</b>	% prej të ardh. Të përgj.
Të ardhura nga tatimet	55.985	59.774	69.761	76.854	71.023	77.049	73.975	53,4
TPF	8.097	8.414	8.892	8.696	8.710	9.680	9.336	6,7
Tatimi në fitim	2.837	4.708	5.898	8.579	4.434	4.500	3.069	2,2
TVSH	27.082	27.239	32.962	36.173	35.173	37.885	37.695	27,2
Akcizat	11.748	12.174	13.265	14.276	14.533	15.666	18.164	13,1
Doganat	5.266	5.420	6.199	6.275	5.229	6.168	5.711	4,1
Kontribute	28.595	30.766	33.457	38.249	38.837	40.898	40.098	28,9
Të ardhura të pa tatimuara	13.867	10.706	13.901	18.400	16.402	18.289	15.980	11,5
Të tjera	2.430	2.798	2.489	2.908	2.236	7.098	8.565	6,2
<b>2. Gjithsej shpenzime</b>	<b>100.219</b>	<b>105.744</b>	<b>117.455</b>	<b>140.222</b>	<b>139.393</b>	<b>153.796</b>	<b>149.174</b>	% nga shpen. e përgj.
Rroga	22.835	23.421	23.607	20.827	22.699	22.844	23.029	15,4
Mallra dhe shërbime	12.984	12.927	14.806	18.745	16.220	16.950	16.074	10,8
Transferime	51.597	56.607	62.386	77.942	84.601	87.563	89.194	59,8
Shpenzime kapitale	10.192	9.266	13.741	20.062	13.428	22.856	17.696	11,9
Të tjera (pagesa të interesit)	2.611	3.523	2.915	2.646	2.445	3.583	3.181	2,1
Deficiti/suficiti (1-2)	658	-1.700	2.153	-3.811	-10.895	-10.462	-10.556	

Burimi: Ministria e Financave

**Karakteristikat kryesore të ardhurave publike në RM janë këto:**

- **Të ardhurat tatimore** dominojnë në strukturën e të ardhurave publike. Sipas planit për vitin 2010, pjesëmarrja e tyre në të ardhurat e përgjithshme planifikohen në 53,4% nga të ardhurat e përgjithshme (kolona e fundit në Tabelën 3). Kontributet për sigurimin e obliguar social planifikohet të marrin pjesë me 28,9%, të ardhurat e pa tatimuara 11,5%, ndërsa të ardhurat tjera marrin pjesë me 6,2% në të ardhurat e përgjithshme.
- **Të ardhurat nga TPF në vitin 2010** planifikohen në nivel të 9.336 milionë denarë, me pjesëmarrje prej 6,7% në të ardhurat e përgjithshme. TPF paguajnë qytetarët e Republikës së Maqedonisë për të

ardhurat e përgjithshme nga burime të ndryshme, siç janë: rogat, pensionet, të ardhurat kapitale dhe fitimet (për shembull nga interesi i depozitave ose nga shitja e aksioneve, dividendë), të ardhurat nga prona dhe të drejtat pronore, të ardhurat nga veprimtaria bujqësore, të ardhura nga lojërat e fatit etj. Gjatë kësaj, për të gjithë qytetarët aplikohet lirimi personal në vlerë prej 84.000 denarë (në nivel vjetor) që në nivel vjetor harmonizohet me rritjen e planifikuar të rrogës (bruto) mesatare në vend, të caktuar në Politikën makro ekonomike të Qeverisë së RM. Lirimi personal hiqet nga të ardhurat e përgjithshme të personit dhe pastaj paguhet TPA të shumës së mbetur (shihë Rrëfimin 1). Në vitin 2009 shkalla e tatimit personal të ardhurave është zvogëluar në 10.

- **Tatimi në fitim (TF)** është planifikuar në nivel të 3.069 milionë denarë në vitin 2010, dhe ka pjesëmarrje prej 2,2% në të ardhurat e përgjithshme publike. Nga viti 2008 në Republikën e Maqedonisë u vendos sistemi i tatimit të sheshtë, kështu që edhe TF tani është me shkallë prej 10% (15% deri në vitin 2007 dhe 12% në vitin 2007), si dhe TPF. Tatimi në fitim paguhet në bazë të Ligjit për tatim në fitim dhe rregulloret adekuate. Lëndë e tatimit me tatimin në fitim janë shpenzimet e papranuara të realizuara në periudhën e tatimit (vitin), si dhe fitimi që e realizon obliguesi tatimor. Shpenzime të papranuara janë: pagesa e kompensimeve për regres për pushim vjetor në lartësi prej 60% nga rroga mesatare mujore, kompensimi për shfrytëzimin e automjetit personal në lartësi prej 70%, kompensimi i anëtarëve të këshillit drejtues dhe mbikëqyrës në lartësi prej 50% nga shuma e paguar, shpenzimet për përfaqësim, shpenzimet për interes të kredive për furnizim të automjeteve për udhëtarë, mobilet, tepihët, veprat artistike, bursat, etj.
- **Të ardhurat e përgjithshme të planifikuara nga TVSH** kapin vlerën prej 37.695 milionë denarë, gjegjësisht ky tatim është burimi më i rëndësishëm i të ardhurave publike me pjesëmarrje prej 27,2%. Shkalla e përgjithshme tatimore është 18%, ndërsa ka edhe shkallë e

#### Nxitja e aktivitetit investues përmes tatimit në fitim

Me qëllim që të nxitet aktiviteti investues në vend, nga fillimi i vitit 2009, TF paguhet vetëm në fitim që shpërndahet për dividendë. Nga mesi i vitit 2010 dispozita e këtillë zgjerohet, kështu që shuma e dividendit që obliguesit tatimor i paguajnë personave-rezidentë tjerë juridik të Republikës së Maqedonisë janë liruar nga tatimimi.

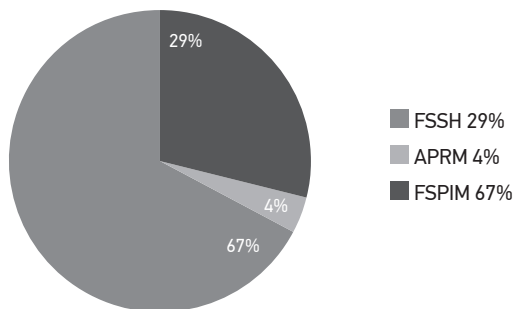
privilegjuar tatimore prej 5% për: prodhime për ushqim, publikime, material për farë, plehra artificial, foli për bujqësi, mekanizim bujqësor, barëra, kompjuterë, kolektorë diellor. Shkalla e privilegjuar tatimore paguhet edhe për këto shërbime: transporti i personave, softueri dhe mirëmbajtja e pastërtisë publike.

Tatimi i vlerës së shtuar si tatim i përgjithshëm konsumues (edhe indirekt) llogaritet edhe pagesa në të gjitha fazat e prodhimitarisë, tregtisë dhe shërbimeve.

TVSH paguhet në bazë të Ligjit për vlerën e shtuar dhe rregullorëve adekuate.

- Pjesëmarrja e të dhënave importuese – doganat në të ardhurat e përgjithshme zvogëlohet nga viti në vit, në pajtim me obligimet e vendit të ndërruar me Marrëveshjen për Stabilizim dhe Asocim mes Republikës së Maqedonisë dhe BE, si dhe nga anëtarësimi në OTB. Si rezultat i këtyre marrëveshjeve, Republika e Maqedonisë ka obligime për zvogëlim të vazhdueshëm ose heqjen e tarifave të doganës (shkalla sipas të cilave doganohen mallrat e importuar), sipas planit të caktuar vjetor. Doganat paguhet në bazë të Ligjit për dogana, ndërsa në vitin 2010 pjesëmarrja e tyre në të ardhurat e përgjithshme janë 4,1%.
- **Akcizat** janë tatime që paguhet për qarkullimin e llojeve të caktuara të prodhimeve dhe quhen edhe tatime specifike. Në RM, akcizat paguhet për vajrat mineral, alkoolin dhe pijet alkoolike, prodhimet e duhanit dhe automjetet e udhëtarëve. Në vitin 2010 të njëjtat janë planifikuar në nivel prej 18.164 milionë denarë, me pjesëmarrje prej 13,1% në të ardhurat. Nga viti 2010 akcizat i paguajnë Drejtorisë doganore, deri sa më parë të njëjtat janë grumbulluar nga drejtoria për të ardhura publike të RM.
- Në strukturën e të ardhurave nga kontributet për sigurim të obligueshëm social, dominon kontributi për sigurim pensional dhe invalidor (67%), duke pasur parasysh se shkalla e këtij kontributi është më e larta. Pastaj pasojnë të ardhurat nga kontributet për sigurim shëndetësor me pjesëmarrje prej 29%, dhe të ardhurat nga kontributi për sigurim në rast të papunësisë me pjesëmarrje prej 4% (Grafiku 3).

Në 2010 sipas rebalancit të buxhetit, shpenzimet janë planifikuar në nivel prej 149.174 milionë denarë (rreth 2,4 miliardë euro). Struktura e shpenzimeve janë prezantuar më Grafikon 4.

**Fotografia 3.** Struktura e kontributeve për sigurim social të obliguar në RM, 2010

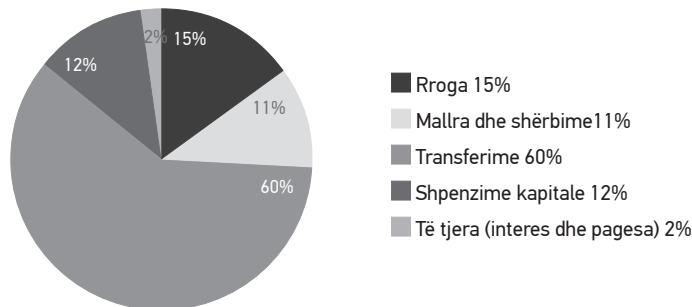
Burimi: Ministria e Financave

- Shpenzimet për rrogat e punësuarve në administratën publike në vitin 2010 janë planifikuar në 23.029 milionë denarë, ose 15,4% nga shpenzimet e përgjithshme.

**Rrëfimi 4.****Reforma në sistemin e sigurimit social në vitin 2008**

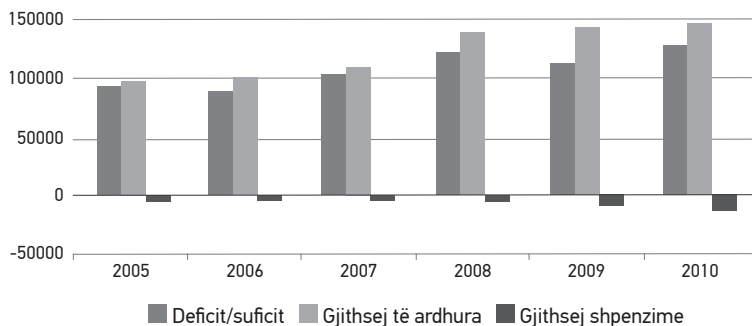
Në vitin 2008, me reformën për bruto rrogën, janë bërë më shumë ndryshime në sistemin e sigurimit social me qëllim të zvogëlimit të shpenzimit për fuqinë e punës, zvogëlimin e ngarkesës administrative të firmave për llogaritjen dhe pagesën e kontributeve dhe efikasitet më i madh në pagesë, siç janë:

- Zvogëlim i vazhdueshëm i shkallës së kontributeve sociale, nga ato akumuluese 32% në 22,5% deri në vitin 2011. Në vitin 2010, në mënyrë përmbljedhëse, shkalla e kontributeve sociale janë 27,0%, gjegjësisht 18% për kontributin për sigurim pensional dhe invalidor, 7,3% për kontributin për sigurim shëndetësor (plus 0,5% për kontribut plotësues për sigurim shëndetësor) dhe 1,2% për sigurim në rast të papunësisë.
- harmonizimi dhe zvogëlimi i bazës minimale për pagesë të kontributeve në 50% nga rroga mesatare;
- obligimi për pagesë ishte transferuar nga punëdhënësit drejt punëtorëve;
- vendosja e konceptit të bruto-prodhimeve (përfshirja e kompensimeve për ushqim dhe transport në rrogë);
- ishte integruar pagesa e kontributeve, nga fonde adekuate në Drejtorinë për të ardhura publike.

**Fotografia 4.** Struktura e shpenzimeve në 2010

Burim: Ministria e Financave

- Për blerjen e mallrave dhe shërbimeve të nevojshme për funksionimin e administratës, në vitin 2010 janë shpërndarë 16.074 milionë denarë që paraqet 10,8% nga shpenzimet.
- Pjesa më e madhe e shpenzimeve janë planifikuar si transferime deri te fondet për sigurim social, për financimin e shërbimeve të tyre ndaj qytetarëve, pensionet e moshës, invalide dhe familjare, mbrojtja shëndetësore e qytetarëve, si dhe pagesa e kompensimeve për ato persona të cilët e kanë mbetur pa punë (nëse i plotësojnë kushtet e caktuara). Mjetet e transferuara (shpenzimet) deri te fondet sociale, FSPIM, FSSH dhe APRM, janë më të larta nga kontributet e paguara për sigurim social (të ardhura) pasi që mjetet e grumbulluara përmes kontributeve nuk janë të mjaftueshme për funksionimin normal të sistemeve, prandaj transferohen mjete plotësues të grumbulluara nga burime tjera të ardhurave.
- Shpenzimet kapitale janë planifikuar në 17,696 milionë denarë, gjegjësisht 11,9% nga shpenzimet e përgjithshme. Duke marrë parasysh se, siç thamë në pjesën 3.1., shpenzimet kapitale e rritin kapacitetin produktiv të ekonomisë dhe ujit drejt rritjes së shpejtë ekonomike, çdo qeveri duhet të angazhohet drejt rritjes së mjeteve për shpenzime kapitale. Megjithatë, qeveritë janë kufizuar nga shpenzimet e obligueshme (për shembull, rroga) të cilat duhet të mbulohen.
- Shpenzimet tjera, ku marrin pjesë pagesa e interesit, janë planifikuar në nivel prej 3.181 milionë denarë, ose 2,1% nga shpenzimet e përgjithshme në vitin 2010.

**Grafiku 5.** Të ardhurat, shpenzimet dhe saldoja buxhetore në RM, 2005-2010

Burimi: Ministria e Financave

**Tabela 4.** Burime të financimit të deficitit buxhetor në RM (në milionë denarë)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010 p.e.
deficiti (-) / suficiti (+)	658	-1.700	2.153	-3.811	-10.895	-10.462	-10.556
Financimi	-658	1.700	-2.153	3.811	10.895	10.462	10.556
<b>Të hyra</b>	<b>7.040</b>	<b>21.031</b>	<b>19.303</b>	<b>10.788</b>	<b>18.939</b>	<b>18.505</b>	<b>18.644</b>
të hyra nga privatizimi	22.835	23.421	23.607	20.827	22.699	22.844	23.029
huazime të jashtme	12.984	12.927	14.806	18.745	16.220	16.950	16.074
<b>Huazime nga vendi</b>	<b>51.597</b>	<b>56.607</b>	<b>62.386</b>	<b>77.942</b>	<b>84.601</b>	<b>87.563</b>	<b>89.194</b>
depozita dhe të tjera	10.192	9.266	13.741	20.062	13.428	22.856	17.696
<b>Të dala</b>	<b>7.040</b>	<b>21.031</b>	<b>19.303</b>	<b>10.788</b>	<b>18.939</b>	<b>18.505</b>	<b>18.644</b>
pagesa e borxhit	7.697	19.331	21.456	6.977	8.044	8.043	8.088
I jashtëm	3.295	13.944	14.188	1.879	2.356	2.497	2.560
I brendshëm	4.402	5.387	7.268	5.098	5.688	5.546	5.528

Burimi: Ministria e Financave

- Deficiti i buxhetit ka vlerën prej 10.556 milionë denarë ose 2,7% nga BPV i planifikuar për vitin 2010. Politikën e këtillë fiskale, me realizimin e deficitit buxhetor e quajmë **politikë ekspansive fiskale**. Megjithatë, në krahasim me vendet fqinje dhe nga BE, deficiti buxhetor në Republikën e Maqedonisë është relativisht i ulët.
- Sipas planit, deficiti buxhetor në pjesën më të madhe do të financohet nga huazime të huaja, nëse më pak përfaqësohet financimi nga vendi, përmes tërheqjes së depozitave të shtetit në BPRM, si dhe përmes lëshimit të bonove të thesarit (Tabela 4).



- Borxhi publik i Republikës së Maqedonisë është relativisht i ulët, rreth 33% nga BPV<sup>2</sup> në vitin 2009. Megjithatë, sipas Strategjisë për borxh publik, deri në vitin 2012, planifikohet rritja e borxhit publik deri në 40% nga BPV, para së gjithash për shkak të planeve për investime të reja në infrastrukturën rrugore dhe hekurudhore, kulturë, arsim, sport etj.

## 2.2. Si përgatitet buxheti në Republikën e Maqedonisë?

**Buxheti i Republikës së Maqedonisë** është akt me të cilin planifikohen të ardhurat vjetore dhe të hyrat tjera dhe mjetet e miratuara dhe i inkuadron në buxhetin qendror dhe buxhetet e fondeve, ndërsa e miraton pushteti ligjdhënës – Parlamenti. Procedurat e përgatitjes, miratimit, ekzekutimit dhe raportimit për buxhetin janë definuar me Ligjin për buxhet. Para se ta sqarojmë procedurën për përgatitjen e buxhetit, duhet të sqarojmë dy terme, *shfrytëzues buxhetor dhe shfrytëzues njësi të buxhetit*. **Shfrytëzues buxhetor** janë të ashtuquajturit shfrytëzues të mjeteve buxhetore nga linja e parë (shfrytëzues të drejtpërdrejtë) nga fusha e pushtetit ligjdhënës, ekzekutiv dhe gjyqësor, fondet, shfrytëzuesi e buxheteve të komune dhe shfrytëzues të bazuar me ligj, të cilëve iu është besuar kryerja e autorizimeve publike. Nga ana tjetër, **shfrytëzues njësi** janë shfrytëzuesit e mjeteve buxhetore nga linja e dytë (shfrytëzues indirekt) të cilët financohen përmes shfrytëzuesit adekuat buxhetor. Të këtilla janë institucionet në fushën e: kulturës (për shembull, shtëpitë e kulturës të cilat financohen përmes Ministrisë së Kulturës, e jo drejtpërdrejt nga buxheti), arsimit (shkollat financohen përmes Ministrisë së Arsimit), mbrojtja sociale, gjykatat, etj.

Baza për përgatitjen e buxhetit janë:

- Prioritetet strategjike të Qeverisë së Republikës së Maqedonisë (QRM), të cilat Qeveria i cakton më së voni deri më 15 prill në vitin aktual, për vitin e ardhshëm;
- Strategjia fiskale, të cilën e përgatit Ministria e Financave, për periudhën prej 3 viteve;

2 Për krahasim, borxhi publik i disa vendeve anëtare të BE në vitin 2009 e tejkaloi BPV. Kështu, në Greqi dhe Itali, borxhi publik arriti 115% nga BPV, në Belgjikë 96.7%, derisa borxhi publik mesatar në BE-27 arrinte 73.6% nga BPV.

## Rrëfimi 5.

### Si të bëjnë vetë qytetarët analizë buxhetore?

Çdo qytetar ka të drejtë të dijë se si shpenzohen të hollat e tij. Nëse të hollat që i paguan në buxhet shpenzohen në pajtim me prioritetet strategjike të Qeverisë së Republikës së Maqedonisë, dhe/ose në pajtim me prioritetet e qytetarit (përmes votës së dhënë në zgjedhje)? Një nga qëllimet e këtij doracaku është ta udhëzojë qytetarin si të bëjë analiza të thjeshta për atë se si shpenzohen të hollat e tija. Secili mund ta analizojë buxhetin e RM dhe të institucioneve pa njohuri të mëdha paraprake në fushën e matematikës dhe financimit publik. Në të vërtetë, pjesa më e madhe e analizave bëhen përmes llogaritjes së pjesëmarrjes së të ardhurave dhe shpenzimeve të ndryshme të buxhetit në BPV. Indikatorë/llogari më shpesh të përdorura janë:

- 1 Siç u përmend më parë në pjesën 2.1.1., llogaritja për atë se sa shteti “u merr” qytetarëve, gjegjësisht sa është ngarkesa tatimore, llogaritet me formulën që vijon::

$$\text{ngarkimi tatimor} = \frac{\text{gjithsej të ardhura tatimore}}{\text{BVP}} * 100$$

- 2 Për vërtetimin e lartësisë së shpenzimit publik, shpesh shfrytëzohet indikator: Pjesëmarrja e shpenzimit publik në BPV, për çka shfrytëzohet formula që vijon:

$$\text{konsumimi publik} = \frac{\text{shpenzime publik-shpenzime kapitale-transferim}}{\text{BVP}} * 100$$

Ngjashëm llogariten edhe indikatorët tjerë. Gjatë kësaj, krahas BPV, si bazë (ndarës) mund të merren edhe parametra të tjerë, siç janë importi, masa e të hollave dhe variabëli tjetër makro ekonomik. Kështu, për shembull, e theksojmë indikatorin shkalla efektive doganore që e shpreh raportin/koefficient të doganave të paguara në buxhetin dhe importin e përgjithshëm gjatë një viti.

Që të fitohet fotografi reale për gjendjen ose lëvizjen në ekonomi, ekonomistët shumë shpesh bëjnë analiza komparative ose krahasuese, gjatë së cilës indikatorët e llogaritur i krahasojnë në më shumë vite (analizë kohore) dhe/ose me indikatorët/të arriturat e vendeve tjera.

Sot ekonomistët shfrytëzojnë edhe metoda moderne statistikore (si dhe softuer të caktuar statistikor si E-views, Stata, GAMS e tjera) për analiza ekonomike. Megjithatë, edhe më tej, indikatorët e thjesht të cilët i përmendëm më sipër akoma janë shumë të dobishëm.

- Planet strategjike të shfrytëzuesve të buxhetit, të cilat i përgatisin shfrytëzuesit për periudhën prej 3 viteve, dhe të cilat janë në pajtim me prioritetet strategjike të QRM;
- Prioritetet e komunave;

## Rrëfimi 6

### Prioritetet strategjike të Qeverisë së RM

Në pajtim me Vendimin për caktimin e prioritetëve strategjike të Qeverisë së RM, prioritetet strategjike janë:

- Zmadhimi i rritjes ekonomike dhe konkurrencës, shkalla më e lartë e punësimit, rritja e standardit jetësor dhe kualiteti i jetesës;
  - Integrimi në NATO dhe BE;
  - Vazhdimi i luftës kundër kriminalitetit dhe korrupsionit dhe zbatimi efikas i të drejtës;
  - Ruajtja e marrëdhënieve të mira ndëretnike dhe përfundimi i zbatimit të Marrëveshjes së Ohrit;
  - Investimi në arsim si rrugë e sigurt për krijimin e individëve të fuqishëm dhe shtet të fuqishëm.
- Strategjia për menaxhimin me borxhin publik, që paraqet kornizë për menaxhimin e disiplinuar me borxhin publik dhe ku vërtetohen limitet për huazim dhe për borxhin e përgjithshëm publik në 3 vitet e ardhshme.

Pasqyrë e shkurtë dhe e sistematizuar e procesit të përgatitjes së buxhetit është paraqitur në Grafikon 6. Buxhetin e RM e përgatit ministri (gjegjësisht ministria) i Financave dhe e dorëzon deri te QRM. Njëlloj, kryetari i komunës e përgatit buxhetin e komunës dhe e dorëzon deri te këshilli i komunës.

**Fotografia 6.** Rrëfimi skematik i procesit të përgatitjes së Buxhetit të RM

Prioritetet strategjike të qeverisë	deri 15 pill
Projektimi i agregatëve makro ekonomik	deri 15 pill
Qarkullimi buxhetar	deri 15 qershor
Propozim kërkesa buxhetare	deri 15 korrik
QRM e dorëzon propozim buxhetin deri te Kuvendi	deri 1 dhjetor
Kuvendi e miraton buxhetin	deri 31 dhjetor

Gjatë përgatitjes së buxhetit të RM, së pari bëhet plani i të ardhurave publike për vitin e ardhshëm. Në këtë fazë janë inkuadruar më shumë sektorë në Ministrinë e Financave (MF):

- A** Sektori për politikë makro ekonomike (i cili përgatitë projekte për rritjen ekonomike për vitin e ardhshëm, inflacionin, rritjen e rrogave, punësimin etj.);

- ☒ në bazë të këtyre të dhënave Sektori për tatime dhe Sektori për dogana i projektojnë tatimet të cilat do të paguheshin vitin e ardhshëm;
- ☐ Sektori për borxh publik ku burimet për financim të deficitit eventual harmonizohen me Strategjinë për borxh publik dhe ku bëhet llogaritja e interesit, i cili duhet të paguhet për borxhin publik;
- ☐ Sektori për harmonizim me BE dhe financat ndërkombëtare prej ku projektohen shpenzimet e nevojshme për ko-financim të projekteve nga BE;
- ☐ Të gjitha këto të dhëna grumbullohen në Sektorin për buxhet dhe fonde, ku përgatitet plani komplet i të ardhurave publike për vitin e ardhshëm.

Pastaj, Ministra e Financave në bazë të ardhurave të projektuara dhe strategjisë fiskale të QRM i propozon shumat maksimale të mjeteve të miratuara, për shfrytëzues buxhetor, për tre vitet e ardhshme. QRM i miraton këto shuma maksimale më së voni deri 31 maj, në vitin aktual, për vitin e ardhshëm. Ministria e Financave më së voni deri 15 qershor (30 shtator për komunat), deri te shfrytëzuesit buxhetor i dërgon instruksionet për përgatitjen e buxheteve të tyre në formë të qarkullimit buxhetor. Në qarkullimet, shfrytëzuesit buxhetor në të vërtetë i planifikojnë të ardhurat të cilat do t'i realizojnë në 4 vitet e ardhshme dhe shpenzimet e domosdoshme për funksionimin dhe kryerjen e detyrimeve publike. Qarkullimi përmban: projektimi i agregateve makro ekonomik; prioritetet e caktuara strategjike të QRM; shumat maksimale të mjeteve të miratuara për shfrytëzues buxhetor; udhëzime dhe drejtime për përgatitjen e propozimit të kërkesave buxhetore.

Planifikimi i buxhetit, shfrytëzuesit buxhetor dhe njësitë i kryejnë në bazë të programeve dhe nën programeve të veta, me çka bëhen shpërndarje të mjeteve të cilat u janë dhënë nga buxheti. Normalisht, çdo shfrytëzues buxhetor i shpërndan mjetet e veta në pajtim me prioritetet qeveritare dhe të veta.

Shfrytëzuesit buxhetor përgatisin propozim të kërkesës buxhetore për aktivitetet e veta, në pajtim me qarkullimin buxhetor të cilin e dorëzojnë deri te MF. Kërkesa buxhetore përmban: qarkullim të plotësuar; plani strategjik të shfrytëzuesit buxhetor; plani për furnizime publike; plan i miratuar i programeve për zhvillim me arsyetim të hollësishëm; plan i vendeve të punës të sistematizuara dhe të plotësuar të shfrytëzuesit buxhetor. Programet për zhvillim planifikohen veçmas, gjegjësisht propozim planet për zhvillim të cilat i përgatisin shfrytëzuesit buxhetor në

pajtim me prioritetet e veta strategjike i dorëzojnë deri te QRM deri më 15 korrik, derisa QRM i miraton deri më 15 gusht në vitin aktual, për vitin e ardhshëm.

Ministri i Financave kryen kontrollin e kërkesave buxhetore nëse ato janë harmonizuar me qarkullimin e dërguar buxhetor. Nëse ekziston jo përputhshmëri, ministri i Financave me udhëheqësit e shfrytëzuesve buxhetor bëjnë harmonizimin e propozimeve të kërkesave buxhetore. Kërkesat e pa harmonizuara ministri i dorëzon deri te QRM, me propozim të shfrytëzuesit buxhetor dhe propozim të MF, dhe në atë rast QRM vendos.

Ministria e Financave ka obligim që të shtrojë propozim të buxhetit të Republikës së Maqedonisë deri te QRM për miratim më së voni deri më 1 nëntor në vitin aktual, ndërsa QRM propozimin e buxhetit të Republikës së Maqedonisë e dorëzon deri te Kuvendi i RM më së voni deri më 15 nëntor në vitin aktual. Kuvendi i Republikës së Maqedonisë e miraton Buxhetin e Republikës së Maqedonisë më së voni deri më 31 dhjetor. Në rast se nuk arrihet marrëveshje për buxhetin për vitin e ardhshëm deri më 31 dhjetor, atëherë kalohet në të ashtuquajturin financim të përkohshëm, ku, çdo muaj, shfrytëzuesi buxhetor merr 1/12-tën nga shpenzimet e përgjithshme të realizuara në vitin e kaluar.

Sipas Nenovski (2008), në teorinë moderne fiskale, realizimi i buxhetit dhe transaksioneve buxhetore nuk mund të paramendohet pa **kontroll dhe revizion**. Sipas Ligjit për kontroll të brendshëm financiar publik, kontrolli i brendshëm në Republikën e Maqedonisë paraqet sistem të kontrolleve financiare dhe të tjera, duke përfshirë edhe strukturën organizative, metodat dhe procedurat për punë dhe revizioni i brendshëm, të vendosura dhe të zbatuara nga personat udhëheqës të subjektit, me qëllim që të mundësohet kryerja e aktiviteteve në mënyrë transparente, të rregullt dhe ekonomike. Në të kundërtën, revizioni, është ndarë në tre nivele: niveli i parë ku organizohet në vetë organizatën, niveli i dytë ku organizohet në kuadër të pushtetit ekzekutiv (shpesh Ministria e Financave) dhe niveli i tretë që paraqet revizion të pushtetit ekzekutiv nga ana e pushtetit ligjdhënës, përmes institucionit të autorizuar (në Republikën e Maqedonisë – Enti Shtetëror për Revizion). Ministri i Financave ka obligim që më së voni deri më 31 maj deri te Qeveria e Republikës së Maqedonisë ta dorëzojë llogarinë përfundimtare të buxhetit të Republikës së Maqedonisë për vitin kaluar.

Shfrytëzuesit buxhetor nuk guxojnë të ndërmarrin obligime mbi mjetet e miratuara me buxhet. Mjetet e miratuara të pashfrytëzuara me buxhet pushojnë të vlejnë më 31 dhjetor. Përrjashtim bëjnë mjetet e miratuara,

por të pashfrytëzuara në pjesën zhvillimore të buxhetit, të cilat janë me vlerë prej 50% transferohen si mjete të miratuara për gjysmën e parë të vitit të ardhshëm fiskal.

Në rast kur shpenzimet e planifikuara dhe/ose të ardhurat në buxhet nuk realizohen sipas planit, Ministria e Financave përgatit Ndryshime dhe plotësime të Buxhetit të RM, të njohur si **rebalanc i buxhetit**. Procedura për miratim të propozim ndryshimeve dhe plotësimeve të buxhetit është e njëjtë si gjatë miratimit të buxhetit, gjegjësisht është i domosdoshme votimi nga ana e Kuvendit të RM.

## 2.3. Buxheti i njësive të vetëqeverisjes lokale

Vetëqeverisja lokale në Republikën e Maqedonisë në mënyrë territoriale është e organizuar në 84 komuna dhe Qyteti i Shkupit si njësi e veçantë e vetëqeverisjes lokale.

Burimet e financimit të komunave në Republikën e Maqedonisë janë: burime personale, dotacione i mjeteve nga Buxheti i Republikës së Maqedonisë, si dhe huazim i mundshëm. Në burime personale marrin pjesë: donacione lokale (tatimi i pronës), taksat lokale (taksat komunale), të ardhurat nga pronësia, të ardhurat nga donacione dhe të ardhura tjera. Njësitë e vetëqeverisjes lokale marrin edhe 3 (tre) përlind nga tatimi personal i të ardhurave të ardhurave personale nga rrogat, që janë paguar nga qytetarët me vendbanim në komunën adekuate dhe 100% nga tatimi personal i të ardhurave të ardhurave nga veprimtaria e zejtarisë.

Dotacionet paraqesin të ardhura plotësuese për komunat nga buxheti i Republikës së Maqedonisë për financimin e kompetencave të tyre të caktuara me ligj. Në pajtim me Ligjin për njësitë e vetëqeverisjes lokale, komunat mund të marrin borxh në vend dhe nga jashtë me miratim paraprak nga Ministria e Financave.

Ministria e Financave më së voni deri më 30 shtator 2010 e përgatit qarkullimin buxhetor (drejtimet për përgatitjen e buxhetit). Buxhetin e komunave e përgatit administrata komunale, ndërsa kryetari i komunës e dorëzon për miratim deri te këshilli i komunës dhe i njëjti duhet të miratohet deri në fund të vitit. Për realizimin e buxhetit përgjegjës është kryetari i komunës.



# BUXHETIMI PARTICIPATIV

Siç u cek në hyrjen e këtij Doracaku, “të kuptuarit” e buxhetit nga qytetarët dhe institucionet është bazë për aplikimin e konceptit të buxhetimit participativ, si një nga format për praktikizimin e udhëheqjes së mirë. Që këtu, pas prezantimit të termeve themelore, dhe elementeve të buxhetit, në pjesën e parë, dhe analiza e buxhetit të Republikës së Maqedonisë, në pjesën e dytë, në këtë pjesë nga Doracaku do t’i sqarojmë termet, karakteristikat dhe historikun e buxhetimit participativ, efektet pozitive, parakushtet për aplikim, si dhe përkufizimet.

## 3.1. Termet dhe karakteristikat

Buxhetimi participativ (BP) merr pjesë në format/proceset inovative të vendimmarrjes në bashkësi. Në vend të demokracisë tradicionale përfaqësuese, e cila ka tendencë të përkufizimit të pjesëmarrjes së qytetarëve, vetëm me të drejtë vote në zgjedhje, gjegjësisht zgjedhje të përfaqësuesve, ndërsa sundimi është ekskluziv për përfaqësuesit/politikanët, në BP qytetarët janë të inkuadruar në mënyrë të drejtpërdrejtë në vendimmarrjen e rëndësishme për ata (d.m.th. demokraci e drejtpërdrejtë).

Sipas Wampler (2000), **BP është proces i vendimmarrjeve në bashkësi (nivel i caktuar i pushtetit/organeve të zgjedhura), përmes së cilave qytetarët (në mënyrë të drejtpërdrejtë) japin propozime dhe negociojnë për shpërndarjen e mjeteve publike.** Që këtu, buxhetimi participativ mundëson pjesëmarrje të qytetarëve të pa-zgjedhur në konceptimin dhe/ose shpërndarjen e financimeve publike. Karakteristikat themelore të procesit të BP janë:

- Shpërndarja e resurseve (publike), dhënia e prioritetit të qëllimeve shoqërore dhe vëzhgimi i shpenzimit publik;
- Promovimi i inkuadrimin social dhe drejtësia sociale;
- Transparenca dhe dhënia e llogarisë, përmes promovimit të qasjes në opinion deri te informatat për të ardhurat dhe shpenzimet publike;
- Mënyra efektive në sigurimin e shërbimeve/të mirave përmes identifikimit “gjithëpërfshirës” të nevojave;
- Të mësuarit e qytetarëve për pjesëmarrje aktive në proceset shoqërore;
- Ekzistimi i vendimit politik dhe vullnetit, besueshmëria dhe besimi i pushtetit.

BP aplikohet në nivel lokal/komunal, edhe pse procesi do të mund të zgjerohet dhe në nivel nacional. Në praktikën e deritanishme, BP aplikohet në disa forma:

- **Formë të fuqishme, jo-ekskluzive** - procesi është i hapur për të gjithë anëtarët e interesuar të bashkësisë lokale, pa kufizim të grupeve (ekskluzive), shoqatave ose individëve;



- **Forma ekskluzive** – vetëm organizatat/personat nga grupe të caktuara mund të marrin pjesë në caktimin e prioriteteve dhe qëllimeve për mjetet publike;
- **Forma e butë, konsultative** – pa pjesëmarrje të drejtpërdrejtë në miratimin e vendimeve dhe shpërndarja e mjeteve, por në formë të shqyrtimit rreth buxhetit të bashkësisë dhe propozimet për përmirësime të caktuara.

Gjatë kësaj, pjesëmarrja në BP në masë të madhe varet nga forma e procesit. Përgjigja më e madhe e qytetarëve arrihet në rast kur procesi është i hapur për të gjithë qytetarët, duke përfshirë edhe qytetarët në nevojë (formë jo-ekskluzive) dhe kur vendoset për prioritetet e bashkësisë dhe për shpërndarjen e mjeteve (formë e fuqishme, në vend konsultative). Nga ana tjetër, kur BP aplikohet në formë të butë, konsultative, siç janë për shembull takimet e hapura të kryetarit të komunës në bashkësitë lokale, paraqiten probleme të cilat e kufizojnë vullnetin e qytetarëve për pjesëmarrje. Problem më i shpeshtë është “të dëgjuarit selektiv” i ideve të qytetarëve nga përkatësia e njëjtë politike, ndërsa anashkalimi i ideve tjera, pastaj anashkalimi i qëllimeve sociale dhe qytetarëve në nevojë etj.

## 3.2. Zhvillimi historik

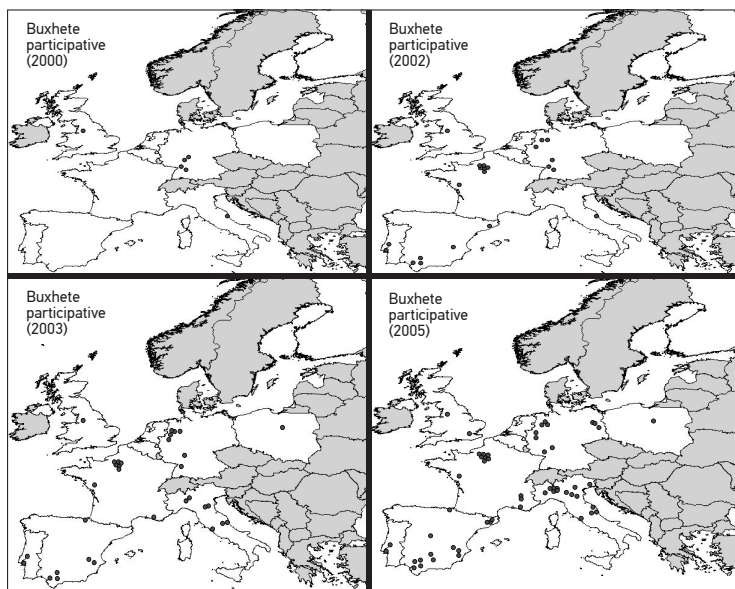
Buxheti participativ për herë të parë u vendos në vitin 1989 në Brazil, me fitoren e partisë progresive me platformë për pjesëmarrje demokratike dhe inversion të prioriteteve për shpenzime nga shpenzimet në dobi të qytetarëve më të pasur, drejt shpenzimeve në interes të varfërve dhe qytetarëve në nevojë. Qyteti Porto Alegre sot llogaritet për lider në transparencën demokratike dhe përgjegjësi të bashkësive lokale.

Zhvillimi i BP në bazë paraqet eksperimentim me formën e procesit, nga prezantimi i propozim-buxhetit para qytetarëve, deri te inkuadrimi i qytetarëve në zgjedhjen e projekteve prioritare dhe financimin e të njëjtave.

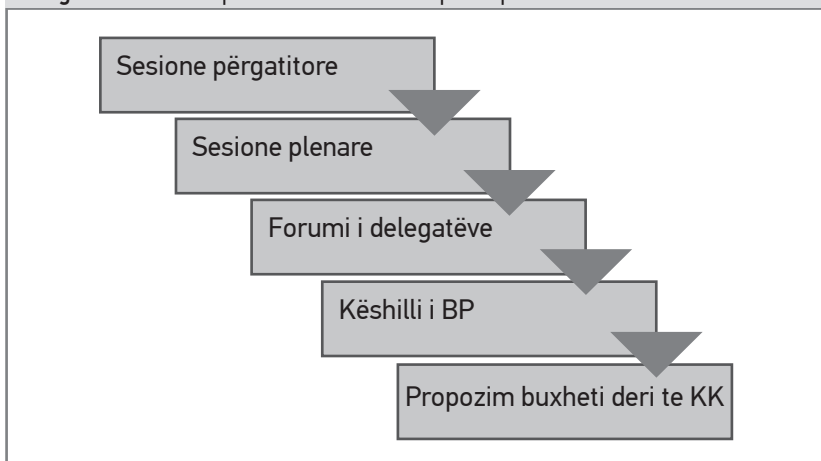
Për shkak të suksesit dhe arritjes së rezultateve në Brazil (të dëshmuara nga Banka Botërore dhe UN-Habitat), BP së shpejti përhapet në Amerikën Latine, si për shembull në: Argjentinë, Uruguai, Peru, Kolumbi, Kili etj. BP aplikohet edhe në shumë vende afrikane, në forma të ndryshme dhe në Shqipërinë fqinje. Njëlloj, vendet e zhvilluara anëtare të OECD (Orga-

nizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik), i përmbahen të ashtuquajturave Parime për informim, konsultime dhe pjesëmarrje aktive të qytetarëve me qëllim të krijimit të sundimit gjithëpërfshirës dhe të hapur. Këto Parime janë përgatitur nga ana e OECD (shiko OECD, 2001) dhe çdo vit vëzhgohet progresi i vendit drejt plotësimit të parimeve të cekura.

**Fotografia 7.** Përhapja e procesit të buxhetimit participativ



**Fotografia 8.** Fazat e procesit të buxhetimit participativ



- **Sesionet përgatitore** – Gjatë sesioneve përgatitore shqyrtohet buxheti nga viti paraprak, plani për vitin e ardhshëm (i përgatitur nga administrata e bashkësisë dhe kryetarit të komunës), dhe diskutohet për prioritetet për vitin e ardhshëm. Parakushte të rëndësishme për suksesin e kësaj faze të procesit janë: a) të sigurohet pjesëmarrje më e madhe e qytetarëve, b) diskutimi është i frytshëm vetëm nëse qytetarët e “kuptojnë” buxhetin (të “kuptuarit” e buxhetit), c) kryetari i komunës dhe administrata të jenë transparent dhe të gatshëm për ti ndarë informatat për buxhetin me qytetarët. Kjo fazë zhvillohet në nivel më të ulët lokal, për shembull në nivel të bashkësisë lokale. Në disa bashkësi, në këtë fazë i paraprijnë trajnimet për ndërtimin e kapacitetit të qytetarëve, për buxhetin, furnizimet publike dhe tjera;

- **Sesionet plenare** – në këtë fazë nga procesi, definoheh prioritetet tematike/prioritetet zhvillimore (për shembull, shëndetësia, arsimi, infrastruktura, rinia etj.) dhe pastaj votohet për prioritetet. Në bazë të prioritetëve definoheh edhe projektet, për shembull ndërtimi i fushës për fëmijë etj. Pastaj zgjidhen delegatët (1-2) të cilët do ti përfaqësojnë interesat e bashkësisë më të ngushtë (në këtë rast, lokale) në nivel të komunës;
- **Forumi i delegatëve** – Forumin e delegatëve e përbëjnë delegatë dhe përfaqësues të zgjedhur nga pushteti lokal. Delegatët diskutojnë rreth propozim-buxhetit, i vizitojnë të gjitha vendet ku do të realizoheshin projektet potenciale dhe i renditin projektet sipas prioritetëve, tani në nivel lokal.
- **Këshilli për BP ose këshilli për buxhet** – Këshilli shpesh përbëhet nga numër i njëjtë i delegatëve dhe përfaqësuesve të administratës lokale. Zgjedhja e projekteve në këtë nivel bëhet sipas formulës së caktuar nga më parë dhe në mënyrë transparente për shpërndarjen e mjeteve që janë në dispozicion për bashkësitë e caktuara (lokale). Sipas kësaj formule (shpesh e quajtur Indeksi i kualitetit të jetës), bashkësitë të cilat janë më të varfra, kanë më shumë popullatë dhe infrastrukturë më pak të zhvilluar marrin më shumë mjete (dimension social). Në bazë të formulës, zgjidhen projekte të cilat do të financohen, përgatitet dokumentacioni teknik, harmonizohet plani për investime me administratën, dhe propozim-buxheti i komunës dërgohet deri te këshilli i komunës për miratim.

BP nuk përfundon në këtë fazë, por ky është proces i cili zgjatë gjatë gjithë vitit. Kështu, procesi vazhdon me përcjelljen (vëzhgimin) e realizimit të projekteve nga ana e komitetit për vëzhgim (e zgjedh Këshilli për BP/buxhet), takimet e rregullta të këshillit për BP/buxhet. etj. Në fillim të vitit të ardhshëm, përsëri organizohen sesioneve përgatitore, dhe kështu procesi zhvillohet vazhdimisht.

## 3.4. Cilat janë dobitë nga aplikimi i BP?

Përvojat e deritanishme me aplikimin e BP tregojnë se BP jep rezultatet të ndryshme, varësisht nga modeli i cili aplikohet, si dhe nga periudha e aplikimit të BP. Rezultatet, gjegjësisht argumentet për vendosjen e BP mund të klasifikohen në disa kategori (Abers, 2000; Wampler, 2000):

- **Udhëheqja e mirë** – procesi i buxhetimit participativ i cili paraqet pjesëmarrje të drejtpërdrejtë të qytetarëve në miratimin e vendimeve e minimizon fuqinë e politikanë të pandershëm dhe i ndërpret marrëdhëniet e vendosura patron-klient (orientimi ndaj klientit). Me vendosjen e mekanizmave të vëzhgimit të rezultateve, si dhe me diskutimet publike për buxhetin, rritet transparenca dhe dhënia e llogarisë së pushtetit lokal dhe kryetarit të komunës. E gjithë kjo shpjen drejt zvogëlimit të korrupsionit.
- **Përgjegjësia shoqërore** – BP llogaritet si mekanizëm efektiv për përgjegjësinë shoqërore, që i nxitë kërkesat e qytetarëve për udhëheqje të mirë (World Bank, 2006). BP është një nga qasjet e mundshme drejt ndërtimit të përgjegjësisë të bazuar në pjesëmarrje qytetare, ku zakonisht qytetarët dhe/ose shoqatat e qytetarëve, në mënyrë të drejtpërdrejtë ose indirekte marrin pjesë në realizimin e përgjegjësisë. Me këtë, zvogëlohen mundësitë për “manipulim” të qytetarëve, zbatimin e projekteve vetëm në periudhën para zgjedhjeve etj.
- **Rezultatet e arritura** – Mundësia që qytetarët vetë të vendosin për atë se si të shpenzohen të hollat e tyre (tatimet e paguara) i nxitë që ti mbulojnë obligimet e tyre ndaj bashkësisë në formë të tatimeve dhe taksave lokale. Kështu, për shembull, në Brazil për 6 vjet, të ardhurat e bashkësisë lokale janë rritur për 50%.
- **Barazia sociale** – Pasi që shpërndarja e mjeteve për financim të projekteve parësore caktohet në bazë të formulës e cila u jep peshë më të madhe bashkësive më të varfra, BP e përmirëson barazinë sociale dhe ndihmon më shumë atyre bashkësive të cilat me të vërtetë kanë nevojë për ndihmë. Me këtë, BP e plotëson funksionin ri-shpërndarës të buxhetit/qeverisë (shiko pjesën 1.2.2.)
- **Përmirësimi i kushteve për jetë** – Në bashkësitë ku aplikohet BP, është arritur përmirësimi i kushteve për jetë, për shembull, ndërtimi i sistemit të kanalizimit, shtegu për këmbësorë, fushat për fëmijë, etj., dhe kjo pikërisht në drejtim ose sipas nevojave të bashkësisë lokale.

- **Rritja e “fuqisë”/zërit të qytetarit** (empowerment) – BP është i karakterizuar si proces i rritjes së *kontrollit* të qytetarëve mbi shtetin dhe dhënia e “fuqisë” të grupeve të përjashtuara tradicionale që të sjellin vendime. Krahas kësaj, procesi i afron qytetarët, kryetarin e komunës dhe administratën dhe e bën bashkëpunimin e tyre më kualitativ.

Mu për shkak të gjithë këtyre rezultateve, BP për një periudhë relativisht të shkurtër u përhap jo vetëm në Amerikën Latine, por edhe në shumë vende evropiane.

### 3.5. Cilat janë parakushtet kryesore për aplikimin e BP?

Vendosja e buxhetimit participativ në një bashkësi është kushtëzuar nga parakushte të caktuara të cilat mund të grupohen në dy grupe:

- **aktorët dhe rrethimi, dhe**
- **mjetet në dispozicion**

Në kuadër të **aktorëve dhe rrethimit** bëjnë pjesë elementet që vijojnë:

- të ekzistojë qeveri progresive lokale e cila shpesh është e mbështetur nga lëvizjet dhe organizatat shoqërore dhe sektori civil;
- kryetari i komunës, i cili është i gatshëm ta vendos këtë qasje, është quajtur kryetar i komunës – kampion, dhe i cili nuk ka qëllim të vetëm të mbi ekzistojë edhe një mandat, por mendon dhe kujdeset për bashkësinë e vet dhe për votuesit e vet në afat të gjatë;
- është e domosdoshme pjesëmarrje aktive e qytetarëve gjatë diskutimeve, seleksionimi i prioriteteve dhe projekteve, si dhe mbështetja e tyre e përpjekjeve reformuese, dhe në përgjithësi, politikave të vetëqeverisjes lokale;
- sektor i zhvilluar civil – suksesi më i madh me BP është arritur në komunat me sektor të zhvilluar dhe të organizuar paraprakisht civil, i cili e luan edhe rolin e këshilltarit dhe u jep mbështetje pjesëmarrësve (publikimi i buletineve për BP, informata për buxhetin, analiza, vëzhgimi). Edhe pse sektori civil nuk merr pjesë në mënyrë të drejtpërdrejtë në BP, ai ka rol të rëndësishëm në iniciimin e procesit, mobilizimin e qytetarëve, veçanërisht të grupeve në nevojë.

Një pjesë nga rrethimi i domosdoshëm për aplikimin e BP është edhe vendosja e rregullave të lojës. Rregullat shpesh definojnë nga ana e kryetarit të komunës (administratës lokale) në bashkëpunim me qytetarët. Pjesëmarrësit në proces duhet ti dinë mirë dhe ti miratojnë rregullat dhe çdo ndryshim të njëjtave. Rregullat caktohen në raport me kohëzgjatjen e mbledhjeve, ndarjes së bashkësisë në njësi më të vogla, vizitë e obligueshme të gjitha projekteve para votimit etj.

Lidhur me **mjetet në dispozicion** si parakusht për aplikimin e BP, shtrohet pyetja se sa është pjesa nga shpenzimet e komunës janë diskrecionale dhe mund të jenë lëndë e vendosjes së qytetarëve? Gjithsesi, nëse më shumë mjete janë në dispozicion për BP (projekte), qytetarët kanë interesim më të madh për pjesëmarrje pasi që hapësira për ndikim dhe vendosje të tyre është më e madhe. Edhe pse, BP ka ndikim më të gjerë mbi buxhetin e komunës (mbi kualitetin, përmes diskutimeve publike, mbi të ardhurat përmes nxitjeve të pagesës së tatimeve), megjithatë fokusi primar është mbi mjetet në dispozicion për investime publike. Praktika tregon se nivel “i mirë ose i mjaftueshëm” i mjeteve është rreth 10-15% nga buxheti i përgjithshëm i bashkësisë. Në të kundërtën, më mirë është që BP të organizohet në formë të diskutimit të përgjithshëm për buxhetin, tatimet dhe efektivitetin.

## 3.6. Pse të gjithë marrin pjesë (vullnetarisht) në proces?

Aktorët politik dhe social janë udhëhequr nga motivime të ndryshme:

### 1. Vetëqeverisja lokale

- të sigurojë mbështetje – transparenca, dhënia e llogarisë dhe demokracia e drejtpërdrejtë krijojnë imazh më të mirë dhe besueshmëri;
- barazi më të madhe sociale – përmes formulave për shpërndarjen e mjeteve të cilat i favorizojnë vlerat më të varfra, rritet barazia sociale;
- Të nxisë të mësuarit e qytetarëve që e rritë vetëdijen e tyre sociale dhe shoqërore, etj.

## 2. Qytetarët

- Qasje më të mirë deri te procesi i vendosjes dhe vendimmarrjes të cilat ndikojnë mbi jetën e tyre (veçanërisht nëse rezultatet mund të maten);
- Qasje deri te informatat (për buxhetin, kompetencat e pushtetit lokal, për procesin e sjelljes së vendimeve);
- Mundësi që vetë ta “rregullojnë fqinjësinë”.

## 3. Organizatat qytetare

- BP është mekanizëm përmes së cilit organizatat qytetare (OQ) punojnë me qytetarët dhe pushteti për zgjidhjen e problemeve sociale në bashkësi;
- OQ sigurohen se qeveria punon për të mirën dhe në interes të qytetarëve.

## 4. Bashkësia afariste

- kryesisht e mbështet procesin pasi që BP programet i promovon në mënyrë transparente dhe zvogëlon korrupsionin;
- përmirësimi i sistemit të furnizimeve publike;
- bashkësia afariste në mënyrë të drejtpërdrejtë inkuadrohet kur do të vlerësojë se procesi është pozitiv.

## 3.7. Cilat janë kufizimet e buxhetimit participativ?

Praktika dhe literatura identifikohen nëse kufizimet e qasjes (Wampler, 2000), të cilat megjithatë varen nga forma e BP::

- për shkak të nevojës për rezultat matës, BP më së shpeshti është fokusuar në punët publike/projekte, kështu që nuk ndodh proces i “të mësuarit” të qytetarëve;
- procesi nëmash të madhe varet nga pushteti lokal (organizimi, informimi, zbatimi), e prej këtu është i nevojshëm vullneti dhe mbështetja e kryetarit të komunës; deri më tani janë regjistruar edhe përvoja të këqija me bojkot të qytetarëve “armiqësor” dhe të “dëgjuarit” selektiv;



- qytetarët fokusohen në planet dhe projektet afatshkurta, me të cilat plotësohen qëllimet sociale, por kjo shpesh bëhet në llogari të arsyetimit ekonomik të projekteve (për shembull, nëse bashkësia ka mjete të mjaftueshme që ta ruajnë atë që është ndërtuar si fushat për fëmijë, shtëpitë e kulturës etj.);
- njëlloj, fokus i vihet problemeve dhe çështjeve lokale, gjatë së cilës anashkalohet gjendja ekonomike-sociale në vend;
- ekziston rrezik nga manipulimi i BP, siç është shfrytëzimi i BP për arritjen e qëllimeve të veta politike, fshehjen e informatave kryesore (buxhetore), dobësimin e komiteteve për vëzhgim të zbatimit etj.;
- lufta mes demokracisë së “drejtpërdrejtë” përkundër asaj “përfaqësuese” – pse të kontrollohet ata të cilët janë zgjedhur nga populli (përmes pjesëmarrjes së drejtpërdrejtë të qytetarëve në vendimarrje) kur ata do të duhej ti përfaqësojnë interesat e popullit?

# VËSHTRIME PËR FUNDIMTARË

Qëllimi i pjesëve 1 dhe 2 nga ky Doracak është rritja e kapacitetit të qytetarëve për të kuptuar buxhetin dhe procesin buxhetor, në përgjithësi edhe në Republikën e Maqedonisë. Njohuritë nga sfera buxhetore do t'i rrisë kërkesat e qytetarëve për të dhënë llogari dhe transparencë të bartësve të procesit buxhetor, në nivel qendror dhe lokal, që do të sillte deri te praktikizmi më i mirë i udhëheqjes së mirë. Gjatë kësaj, në pjesën 3 u analizua procesi i buxhetimit participativ, që shkon një hap më tej dhe i jep qytetarëve mundësi për pjesëmarrje në vendimmarrjen për shpërndarjen e shpenzimeve publike.

Aplikimi i buxhetimit participativ në Republikën e Maqedonisë është në fillim, e shpesh zhvillohet në formë të forumeve buxhetore (shiko më shumë te [www.forumivozaednicata.com.mk](http://www.forumivozaednicata.com.mk)).

Deri tani janë aplikuar në 16 komuna, si platformë qytetare për diskutime dhe propozime të strukturuar për shpërndarjen e mjeteve buxhetore në komunë, të bazuar në pjesëmarrje gjithëpërfshirëse qytetare. Si qëllime të këtij programi janë cekur:

- 1. qytetarët ta përmirësojnë jetën e vet, me ide dhe pjesëmarrje personale dhe**
- 2. administrata të zhvillojë sundim lokal participativ dhe me përgjegjësi cilit do ti besohet**

Duke u nisur pikërisht nga forumet buxhetore në nivel lokal, si dhe pjesëmarrja në vendet tjera nga buxhetimi participativ, imponohet nevoja edhe për përcaktimin e kornizës për participim qytetar në procesin buxhetor në nivel qendror, si fazë e ardhshme në aktivitetet e deritanishme të zbatuara

# FJALORI TERMËVE



**Buxheti** – Buxheti është plan vjetor i të ardhurave dhe shpenzimeve publike.

**Deficiti buxhetor** – Saldoja buxhetore është në deficit kur shpenzimet buxhetore janë më të mëdha nga të ardhurat buxhetore, dhe në atë rast qeveria duhet të gjejë burim për financimin e të njëjtit.

**Saldoja buxhetore** – Dallimi mes të ardhurave të grumbulluara publike (buxhetore) dhe shpenzimet e realizuara publike (buxhetore).

**Suficiti buxhetor** – Gjendja e saldës buxhetore kur shpenzimet publike janë më të ulëta nga të ardhurat publike. Suficiti i realizuar mund të shfrytëzohet për zvogëlimin e borxhit publik.

**Të ardhura publike** – Mjete të cilat i grumbullon qeveria nga agjentët ekonomik (persona fizik dhe firma) në formë të tatimeve, kontributet për sigurim social dhe të ardhura të pa tatimuar.

**Shpenzime publike** – Shpenzimi i të ardhurave publike për shkak të financimit të aktiviteteve të qeverisë.

**Politika fiskale** – Shfrytëzimi i të ardhurave dhe shpenzimeve publike për veprim mbi agregatet makro ekonomik, gjegjësisht aktiviteti i përgjithshëm ekonomik.

**Borxh publik** – Dallimi mes deficitit të akumuluar buxhetor dhe suficitit të akumuluar buxhetor në vitet paraprake.

**Buxhetim participativ** – Proces i miratimit të vendimeve në bashkësi (nivel i caktuar i pushtetit/organeve të zgjedhura), përmes cilit qytetarët (në mënyrë të drejtpërdrejtë) japin propozime dhe negociojnë për shpërndarjen e mjeteve publike.

**Rebalanc i buxhetit** – Kur shpenzimet e planifikuara dhe/ose të ardhurat në buxhet nuk realizohen sipas planit, përgatiten ndryshime dhe plotësime të buxhetit të njohur si rebalanc i buxhetit. Të njëjta i sjell pushteti ligjdhënës (Kuvendi i RM).

**Funksioni ri-distributiv i buxhetit/qeverisë** – ti shpërndajë të ardhurat ata të cilët kanë të ardhura më të mira drejt kategorive së popullatës specifike, që kanë nevojë, ose interesit të përgjithshëm, publik)

# LITERATURA E SHFRYTËZUAR



- Abers, R. N. (2000) *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rynner.
- Ackerman, J. M. (2005) *Human Rights and Social Accountability*. World Bank, Social Development Papers, Participation and Civic Engagement, Paper No. 86.
- Dallyn, S. (2008) World Bank Participatory Budgeting Pilots in Albania: "Empowerment" in Practice?. Paper presented at the *3rd International Conference in Interpretive Policy Analysis*, Centre for Theoretical Studies in the Humanities and Social Sciences, 19-21 June, 2008 University of Essex, UK.
- Фити, Т. (T. Fiti) (2004) Макроекономија. Скопје: Универзитет „Свети Кирил и методиј,, Економски факултет - Скопје.
- Неновски, Т. (Nenovski. T) (2008) *Структура на јавните финансии во Република Македонија*. Охрид: Институт за економски стратегии и меѓународни односи.
- OECD (2001) *Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation*. OECD: OECD Public Management Policy Brief, No. 10.
- PB Unit (2008) *Participatory Budgeting: Values, Principles & Standards*. UK: Church Action on Poverty.
- Wampler, B. (2007) *A Guide to Participatory Budgeting* by Brian Wampler.
- <http://www.participatorybudgeting.org.uk/documents>
- World Bank, Social Development Team, Europe and Central Asia Region (2006) *Participatory Budgeting, Toolkit for Local Governments in Albania*. Washington D.C.: World Bank.

# UEBFAQE TË SHFRYTËZUARA



[www.finance.gov.mk](http://www.finance.gov.mk)

(ë dhëna për buxhetin dhe rregullativën ligjore nga fusha)

[www.participatorybudgeting.org.uk](http://www.participatorybudgeting.org.uk)



