

REFORMA INSTITUCIONALE NË  
SHQIPËRI

---

**Aleksandër Meksi**  
**Ish-kryeministër i Republikës së Shqipërisë**

Gati 11 vjet më parë filloi një epokë e re e historisë së Shqipërisë ajo e përmbyesjes së regjimit diktatorial komunist që kurorëzohet në mars të vitit 92', në të vetmet zgjedhje të lira e të ndershme gjer më sot, me fitoren e Partisë Demokratike qeverisja e së cilës hapi një faqe të re në historinë e Shqipërisë, atë të pluralizmit e të shtetit të së drejtës dhe të reformimit të ekonomisë shqiptare nga një ekonomi socialiste e qendërzuar, në ekonomi të tregut të lirë.

Gjatë vitit të ndërmjetëm prill 91' – mars 92' u arrit të hidhen themelet e një shteti të ri me elementet e para të ekonomisë së tregut, falë konsensusit real opozitë –pozitë dhe sidomos për hartimin e Dispozitave Kushtetuese , që mundësuan reformën ekonomike, legjislativë dhe institucionale në vitet që pasuan.

Ne u ngarkuam të qeverisim vendin në rrethana tejet të vështira ekonomike, sociale dhe politike kur gjithçka ishte përfshirë në një krizë të përgjithshme të sistemit me papunësi kronike, çmime të larta e paga të ulta, me mungesa të mallrave, të ujit të pijshëm, të ndriçimit e të ngrohjes.

Për ne ishte mëse e qartë se këto nuk mund të zgjidheshin brenda disa ditëve e aq më tepër me urdhra administrativë. Ne ishim thellësisht të bindur se kishte vetëm një rrugë, -reformimi tërësor politik dhe ekonomik i vendit, mision që mund të kryhej vetëm me guxim, sepse pa të nuk do të kishte as ndihmë të huaj, as shfrytëzim të burimeve njerëzore dhe natyrore të vendit.

Këto detyra të vështira që paraqiste fillimi i tranzicionit nuk mund të zgjidheshin jashtë një ekonomie të tregut të lirë, që realizohet me vetveprimin e mekanizmave ekonomike, me një sistem të rregullt ligjor, me konkurrencë të lirë dhe me zhdukjen e burokracisë shtetërore në ekonomi, të cilat së bashku mundësojnë integrimin e ekonomisë sonë në ekonominë botërore.

Tranzicioni kërkonte, në rradhë të parë, ngritjen e institucioneve politike dhe ekonomike krejt të ndryshme nga ato të shtetit të diktaturës së proletariatit, të panjohura dhe të padëgjura në një vend të mbyllur si Shqipëria, me ligje të reja, struktura të reja, njerëz me mentalitet demokratik e të zgjedhur për nga vlerat dhe aftësitë, detyra këto jo të lehta dhe që nuk kryhen në një kohë të shkurtër. Ne u angazhuam për realizimin e tyre që zgjati në vite, madje vazhdon dhe sot, dhe rezultatet u ndjenë që në fillim.

Unë dua të nënvizoj këtu se pa ndihmën e Fondit Monetar Ndërkombëtar dhe në mënyrë të veçantë të Bankës Botërore, reforma për ne do të kishte qenë një sipërmarrje gati e pa mundur. Ndihma konsistoi në mbështetjen financiare dhe në reformat strukturore, në hartimin e strategjive sektoriale, në projekte dhe në udhëheqje në sektorë të veçantë.

Gjatë viteve 92-96', në mënyrë të vazhdueshme u punua për krijimin e një baze të re ligjore në mbështetje të ndryshimeve të thella që u kryen në ekonominë shqiptare, për krijimin e strukturave dhe të marrëdhënieve të reja ekonomike. Një vend të rëndësishëm këtu zënë Kodet e reja Civile e Penale, të shoqëruara me Kodet e Procedurave që janë në themelet e ekonomisë së tregut dhe të shtetit të së drejtës. Për kryerjen e kësaj reforme legislative ne patëm ndihmën e institucioneve financiare ndërkombëtare dhe të Bashkimit Europian, që sidomos në vitet '95-'96 dha asistencë për përafrimin e legjislacionit tonë me atë europian.

Reformimi i ekonomisë së centralizuar në një ekonomi të tregut të lirë në Shqipëri paraqiti një përmbysje rrënjësore e në një kohë tepër të shkurtër. Në kushtet e falimentimit të sistemit socialist dhe

të krizës së thellë e të gjithanshme të Shqipërisë, hapi i parë në reformë ishte ndalja e krizës dhe e rënies ekonomike nëpërmjet liberalizimit të ekonomisë domethënë e heqjes së kontrollit të shtetit në vendosjen e çmimeve dhe përcaktimi i tyre nga tregu sipas ofertës dhe kërkesës, por duke stimuluar ofertën dhe duke kufizuar kërkesën për të patur një stabilitet makroekonomik; liberalizimi i tregtisë me jashtë dhe i kursit të këmbimit si dhe heqjes së subvencioneve për ndërmarrjet shtetërore dhe 80 përqindëshit duke e zëvendësuar atë me pagesën e papunësisë.

Marrëveshja fillestare me Fondin Monetar Ndërkombëtar parashikonte një rritje ekonomike vjetore jo më pak se 4-5 për qind, ulje të inflacionit në 15 për qind në fund të vitit '96 si dhe zgjidhjen e problemit të borxhit të jashtëm. Për të realizuar këto detyra tejet të vështira, në rradhë të parë, duhej mbështetur nisma e lirë por edhe të përdorej më mirë asistencën financiare e huaj. Treguesit ekonomikë patën, gjatë viteve '93-'95, shifra mjaft të larta dhe të pamenduara në fillim të reformës, por qenë të tilla falë ndryshimeve të shpejta e të mëdha strukturore si privatizimi në bujqësi, në ndërtim, në transport dhe në shërbimet. Në këtë mënyrë, papunësia nga shifra 30 për qind në vitin 1993 arriti të ulet në 12 për qind në vitin 1995.

Duhet pranuar se liberalizimi i çmimeve pruri në fillim një rritje mjaft të lartë të indeksit të çmimeve të konsumit ( IÇK) në 104,5 për qind në vitin '91 dhe 237 për qind në vitin '92. Por, me avancimin e reformës inflacioni arriti të ulej deri në vlera njëshifrore në fund të vitit '95, me gjithë ndryshimet shumë të mëdha në çmimin e bukës, të energjisë dhe të disa shërbimeve publike. Kjo u arrit në sajë të shndërrimeve strukturore, të transfertave nga jashtë të emigrantëve, të kontrollit të ekspansionit të parasë, të kufizimeve në shpenzime dhe subvencione, të politikës së shtrënguar të investimeve publike, të krijimit të administratës tatimore, të privatizimit të shpejtë, të nxitjes së investimeve të huaja etj..

Në zhvillimin e reformës sigurisht që dolën në skenën e ekonomisë shqiptare të vitit 1991, nocione e struktura të reja si sistemi tatimor, i cili u ngrit me asistencën e gjithanshme të Fondit Monetar Ndërkombëtar dhe të Bankës Botërore, të cilat ndihmuan jo vetëm për të hartuar një strategji afatmesme të konsolidimit fiskal, por duke financuar një pjesë të deficitit të bilancit të pagesave duke kontribuar në këtë mënyrë për ruajtjen e stabilitetit makroekonomik, ndërkohë që ndryshimet në sistemin ekonomik dhe në natyrën ekonomisë së re shqiptare dhe hapja me botën, prunë përmbysjen e raporteve të import-eksportit, raporte që më

vonë, me ngritjen e ekonomisë, filluan të ndryshojnë. Hapja me botën pati ndër ne specifikën se vinte pas një mbylljeje të plotë, ishte kalimi nga izolimi në liri të plotë, me pasoja të jashtëzakonshme në shkëmbimin e mallrave, në çmimet, në teknologji, në marrëdhëniet njerëzore, politike dhe ekonomike.

Një shtytje të veçantë ekonomisë shqiptare i dha privatizimi ose kalimi i të drejtave pronësore nga duart e shtetit tek individët, që ka qenë një nga shtyllat e reformës ekonomike të Europës Qendrore dhe Lindore. Duke patur parasysh rolin e këtij procesi në transformimin ekonomik, i barabartë me atë të liberalizimit, u çmua se ishte mjaft e rëndësishme shpejtësia e vetë procesit kundrejt përparësive të tjera si vlera e arkëttimeve apo efienca. Kuptohet që në Shqipëri kishte mungesë tërësore të ligjeve e të institucioneve kështu që u përdorën ligje, skema, instrumente e struktura krejtësisht të reja, që ndryshoheshin e përmirësoheshin në përputhje me rezultatet që arriheshin.

Privatizimi ishte një ndryshim cilësor jo i vogël, ishte një ndryshim konceptual, njerëzit u bënë me pronë pa e kuptuar dhe sot ajo është pasuri. U ndryshua një sistem dhe njerëzit morën një pasuri reale me të cilën u futën në jetën e lirë të ekonomisë së tregut kjo është thelbësore, në të u mbështet zhvillimi. U fillua me njësitë e vogla tregtare (1991) për të kaluar në privatizimin e banesave (rreth 200 000 mijë me vlerë sot 4 miliardë usd) e më tej akoma me ndërmarrjet e vogla e të mesme. Kështu, në vitet 91 –92' u privatizuan 18654 objekte e makineri, ndërsa në vitin '93 rreth 31 231 njësi të tilla. Në vitin '94 u hartua dhe një strategji, ndërsa më vonë dhe ligje të veçanta për ndërmarrjet strategjike dhe pasuritë kombëtare. Këto veprime synonin të krijonin sa më parë një klasë e gjerë pronarësh duke përdorur teknika të ndryshme si shitje direkte, me ankand dhe me oferta publike deri në privatizimin masiv. Me interes është të përmendet përdorimi i bonove të privatizimit, të cilat krahas letrave me vlerë shërbyen për një shpërndarje më të drejtë të pasurisë kombëtare me efekte të karakterit ekonomik-social. Të tëra këto ndryshime në sistemin e pronës u shoqëruan dhe me ndryshime të legjisllacionit në fushën e ekonomisë dhe të tregtisë, mbi bazën e përvojës dhe të asistencës së vendeve të tjera, ku ekonomia e tregut ishte zhvilluar prej qindra vjetësh.

Transformimet strukturore në ekonominë shqiptare nuk mund të kryheshin as edhe të ishin të qëndrueshme pa një ndryshim të sistemit të ligjeve të trashëguara nga periudha e diktaturës. Pas shfuqizimit të Kushtetutës së vitit '76 dhe miratimit të Dispozitave

Kushtetuese ( viti '91 me ndryshime më të vona) u hap rruga për ndryshimin e pengesave ligjore ndaj ekonomisë së tregut të lirë dhe hartimit të kodeve dhe ligjeve, që mundësonin dhe rregullonin marrëdhëniet e reja ekonomike, si ato pronësore, ato për liberalizimin e prodhimit dhe të tregtisë krahas çmimeve , ligjet që krijuan sistemin financiar dyshkallësh dhe mundësonin një politikë monetare me synim stabilizimin e monedhës vendase, për të kaluar në një bankë qendrore të pavarur dhe banka private etj.. Nuk mund të mos përmendim këtu një bllok të tërë vendimesh dhe aktesh ligjor e nënligjorë në fushën e mbrojtjes sociale, që krijuan një sistem të mbrojtjes së të papunëve dhe të të varfërve, sistemin e sigurimeve shoqërore me ligj mjaft të përparuar në vitin '93, krahas shtesave suplementare dhe vullnetare të pensioneve , Kodin e ri të Punës në vitin 1995, ligjin për Shërbimin Civil(1996), aktet për punësimin dhe për pagat etj.. Një strukturë krejt e re institucionesh u krijua në qendër e në bazë dhe u miratuan norma dhe akte ligjore dhe nënligjore, që mundësonin veprimtarinë në fushën sociale e të punës.

Përmbysja e madhe në veprimtarinë ekonomike të shoqërisë shqiptare filloi me liberalizimin e tregtisë dhe me reformën e çmimeve, që synonte të krijonte tregun e mallrave nëpërmjet nxitjes së tregtisë dhe prodhimit, të mbështeste privatizimin dhe investimet e huaja, mënjanimin shkallë - shkallë të subvencioneve, rregullimin e çmimeve me ato të koniukturës botërore dhe frenimin e monopoleve. Duhet theksuar se krahas liberalizimit të çmimeve u morën masat e duhura për përballimin e efekteve të tij si furnizimi me artikujt më jetikë, në kuadrin e ndihmave ashtu dhe duke kompensuar në rroga, pensione e ndihmë sociale, çka shmangën varfërimin e mëtejshëm dhe tensionet sociale.

Në përmbushjen e nevojave të tregut me mallra, një rol të rëndësishëm luajti dhe heqja e monopolit të shtetit mbi tregtinë e jashtme, domethënë liberalizimi i plotë i saj duke mënjeluar në kohë sistemin e kufizimeve dhe licencimet. Paralelisht me të u liberalizua tregu i këmbimit valutor, i cili në një kohë të shkurtër siguroi konvertibilitetin e brendshëm të Lekut, që ndikoi pozitivisht në rritjen e prodhimit vendas.

Reformimi i ekonomisë shqiptare drejt një ekonomie tregu të zhvilluar nuk mund të kuptohej pa reformën fiskale. Shqipëria kishte një trashëgimi shumë të varfër në sistemin e doganave me një mungesë të legjislacionit doganor të infrastrukturës dhe mjeteve, dhe personel të pakët e të pakualifikuar. Reforma synonte të krijonte një instrument fiskal e tregtar modern si dhe të

riorganizonte në tërë aspektet atë. Brenda një kohe të shkurtër u hartua Kodi Doganor (1992) dhe ligji për tarifat doganore, të cilat në vite u përsosën dhe u rihartuan duke ju përshtatur standardeve të Bashkimit Europian, duke aderuar në strukturat ndërkombëtare dhe duke bërë marrëveshje të shumta dypalëshe.

Thuajse krejt i ri ishte dhe legjislacioni tatimor, sepse shteti socialist mohonte në parim qënien e tatim taksave. Aktet e para ligjore dolën në janar të vitit '92 si ligjet për tatimin mbi qarkullimin, për tatimin mbi fitimin, për akcizat, për tatimin e personave fizikë dhe ai për sistemin e taksave, ndërsa në fund të vitit '92 e deri në mars të vitit '93 u përpunua i gjithë sistemi fiskal. Legjislacioni fiskal synonte të ishte i thjeshtë në kuptim dhe në zbatim, i përafërt me atë të vendeve të OECD, të mbështetej në Kodin Civil dhe në ligjin për shoqëritë tregtare, të siguronte si barazi horizontale ashtu dhe vertikale dhe të mos diskriminonte askënd. Ky legjislacion u përpunua vazhdimisht dhe me asistencë të huaj, duke ju përshtatur ndryshimeve në reformën ekonomike të vendit, duke tentuar të fusë dhe tatimin mbi vlerën e shtuar që zëvendësoi atë mbi qarkullimin. Futja e TVSH-së, që ishte një tatim i komplikuar, brenda 4 vjetëve nga krijimi i sistemit të tatimeve, tregon pjekurinë e administratës tatimore.

Administrata tatimore, në varësi të Drejtorisë së Përgjithshme të Tatimeve u përsos dhe u riorganizua vazhdimisht duke arritur, në janar-shkurt të vitit '97, nivelin më të lartë të arkëtimeve. Reforma në sistemin fiskal nuk mund të kuptohet pa një kuptim të ri të buxhetit të shtetit, në mënyrën e financimit, në metodologjinë e re, në procedurat e klasifikimit për të qenë bashkëkohor. Për këtë, u hartua ligji "Për Buxhetin e Shtetit" si dhe akte ligjore e nënligjore të shumta e udhëzime të domosdoshme për të patur një buxhet të rregullt. Po kështu, në buxhetin e shtetit u përfshinë dhe buxheti për sigurimet shoqërore dhe ato shëndetsore.

Një aspekt i rëndësishëm ishte dhe hartimi i buxhetit dyshkallësh, ku buxheti lokal detajohej deri në nivel komune dhe që, nga viti në vit, shtoheshin të ardhurat për këtë buxhet duke zgjeruar bazën e të ardhurave në dispozicion, sidomos kjo me ligjin për taksat lokale. Me këtë synim me ekspertë të Bashkimit Europian u përgatit një paketë përmirësimesh të ligjeve të pushtetit lokal, që parashihnin dhe një decentralizim financiar.

Në përpjekjet për të krijuar një sistem të plotë të ekonomisë së tregut u krijua dhe u organizua një funksion bazë i shtetit në kushtet e ekonomisë së tregut, ai i tregut të letrave me vlerë duke

filluar me bonot e thesarit, që shërbejnë për financimin e deficitit buxhetor ashtu dhe letra të tjera me vlerë për detyrimet e ish-kooperativave bujqësore dhe kapitalizimin e Bankës Kombëtare Tregtare. Në vitin '93, u krijua Shërbimi i Thesarit të Shtetit, që mundësonte veprimet financiare si dhe evidentimin dhe kategorizimin standard të të gjitha shpenzimeve ashtu dhe raportimin e tyre.

Në thellimin e reformës ekonomike dhe sidomos me stabilizimin e ekonomisë së paralizuar u mundësua, që në vitin '93, rritja e nivelit të investimeve publike. Kjo u favorizua dhe më tepër kur asistencat e huaj financiare nuk përdorej më për ndihma humanitare veçanërisht ushqimore (në vitet 91-92'). Me kapërcimin e fazës emergjente u kalua në ndihmë për investime dhe projekte zhvillimi.

Në këtë mënyrë, investimet publike zënë një vend të rëndësishëm në programet e zhvillimit ekonomik në vitet 94-96'. Programet në fushën e investimeve publike ishin trevjeçare, që rishikoheshin çdo vit. Duhet thënë se programet sektoriale hartoheshin dhe me ndihmën e institucioneve ndërkombëtare si Banka Botërore, Bashkimi Europian etj., dhe për këtë përbënin dhe një bazë të mirë për të orientuar me efektivitet burimet financiare dhe për të koordinuar më mirë ndihmën e huaj, për të cilën ishin ngritur dhe strukturat përkatëse në qeveri. Dëshirojmë të vërejmë se, duke mos patur përvojë të mjaftueshme në ndërtimin e veprave të nivelit bashkëkohor fillimisht u la i ulët buxheti lokal (u përdor për financimin e palës shqiptare) dhe u negociua për projekte zhvillimi, u sigurua financimi për to dhe ato po zbatohen dhe sot e kësaj dite.

Nga ky shqyrtim i reformës ekonomike e institucionale në vitet 91 – 96' mund të nxjerrim këto përfundime:

1. Një vëmendje e veçantë gjatë fillimit të reformës iu kushtua edhe krijimit dhe forcimit të institucioneve, të cilat u mbështetën në ligje të përparuara. Këto institucione mungonin tërësisht në Shqipëri dhe për këtë arsye u desh kohë që të mund të funksiononin.
2. Karakteristikë e veçantë e tranzicionit në Shqipëri është se nga Qeveria Shqiptare nuk u kërkuan apo u eksperimentuan rrugë të reja zhvillimi, por u ndoqën politika ortodokse reformash ekonomike domethënë liberalizim, stabilizim dhe privatizim i shpejtë i njësive ekonomike në zotërim publik, e njohur si "Washington Consensus". Ndryshe nga ajo institucionaliste, e cila

përcakton se reformat në vendet në tranzicion sidomos në fazën e parë të tranzicionit, duhet të përqendrohen në krijimin e institucioneve dhe tregjeve. Megjithatë, në Shqipëri, jo pak vëmendje ju kushtua dhe krijimit dhe forcimit të institucioneve.

3. Qeveria Shqiptare kërkoi që në fillim dhe pati asistencën e vazhdueshme të Fondit Monetar Ndërkombëtar dhe të Bankës Botërore dhe duke gjykuar nga rezultatet e reformës mund të thuhet që ky bashkëpunim i ngushtë ishte i suksesshëm. Në raportet e tyre në vitin '95, Shqipëria u klasifikua si një nga vendet më të suksesshme të Europës Lindore dhe Qendrore.
4. Qeveria Shqiptare gjatë vitit 1996, kishte programe mjaft të qarta për të gjithë sektorët e ekonomisë, për të thelluar reformën e nisur dhe për ta çuar akoma më përpara atë. Këto programe ishin mjaft reale, pasi ishin përgatitur nga një staf mjaft i kualifikuar me një eksperiencë disavjeçare dhe së dyti, programet kishin mbështetje të plotë financiare si nga burimet e brendshme ashtu dhe nga ato të huaja. Nga ecuria e ngjarjeve pas vitit '97', mund të thuhet me bindje se si rezultat i këtyre ndryshimeve, ky program reformash pjesërisht u implementua në Shqipëri me një vonesë dy-trevjeçare.
5. Konkluzioni tjetër i rëndësishëm është se Shqipëria e kaloi mjaft shpejt fazën e parë të instabilitetit ekonomik dhe se rritja ekonomike, inflacioni dhe deficiti buxhetor në vitin '93, domethënë një vit e gjysmë pas implementimit të reformave të para liberalizuese, paraqiten në nivele që i tejkalonin mjaft edhe objektivat e vënë nga Fondi Monetar Ndërkombëtar. Mbas kësaj periudhe, vëmendja e qeverisë u përqendrua në konsolidimin e këtyre arritjeve dhe sidomos në krijimin e kushteve për funksionimin e institucioneve dhe të tregjeve.

Kjo paraqitje e shkurtër e rezultateve në arritjen e shpejtë të objektivave makroekonomikë, në liberalizimin e shpejtë dhe në reformën legjislative, institucionale përfshirë dhe atë administrative, nuk ka vetëm për qëllim të evidentojë sukseset e qeverisë së asaj periudhe dhe as t'i krahasojë ato me qeverisjet që vijuan mbas gjysmës së dytë të vitit '97 dhe sot, por të bëjë të njohur rrugën e ndjekur në ato vite të vështira. Duhet, gjithashtu, të theksojmë se problemi i kalimit të shpejtë

të emergjencës ka të bëjë me një faktor tjetër, me atë politik që arriti të sigurojë qeverisja demokratike për fillimet e reformave të thella ekonomike. Këtë avantazh Partia Demokratike e siguroi që gjatë vitit '91, kur e detyroi mazhorancën socialiste të ulët e të dikutojë dhe të miratojë Dispozitat Kushtetuese me konsensus të plotë të Partisë Demokratike, pavarësisht që kushtet e lejonin të vepronte ndryshe. Ky sukses u përsërit në vitin '92, në të cilin jo vetëm Partia Demokratike siguroi një mazhorancë absolute, por në të njëjtën kohë, siguroi një kontratë të pakontestueshme nga elektorati dhe Partia Socialiste tashmë opozitare, kontratë të cilën asnjë parti tjetër nuk e ka siguruar në zgjedhjet e mëvonshme.

Përfundimisht, dua të theksoj se tranzicioni nuk është një proces i thjeshtë tekniko-ekonomik, por shumëdimensional, suksesi i të cilit garantohet vetëm në qoftë se krijohen premisat e një konsensusi të gjerë politik, që bazohet në rradhë të parë në një kontratë sociale të mbështetur nga shumica e popullsisë dhe nëse i përmbahemi parimeve bazë të demokracisë në themel të së cilës është vota e lirë dhe e ndershme, shteti i së drejtës dhe të drejtat e njeriut. Jashtë tyre nuk mund të ketë ekonomi tregu as dhe përparim ekonomik e njerëzor.