

REFORMA INSTITUCIONALE NË
SHQIPËRI

Gjergj Konda

IFC

Të nderuar kolegë,

Sot, jam shumë i nderuar që dal para një auditori të tillë. Është një kënaqësi e madhe të takohesh me shumë nga ju, dëshmitarë të përpjekjeve të jashtëzakonshme të Shqipërisë drejt procesit të tranzicionit, që pa dyshim përbën një moment kulminant në historinë e vendit.

Krijimi, gjithnjë e më shumë, i një gjendjeje normale, është nga shumë pikëpamje, arritja kryesore e politikës ekonomike shqiptare gjatë dhjetë vjetëve të kaluar dhe veçanërisht gjatë tre viteve të fundit.

Në atë masë sa kjo mund të thuhet, diçka e pakthyeshme është arritur. Duke pasur fatin që kam marrë pjesë në këtë tranzicion për gati pesë vjet, gjatë viteve 1991-95, do të dëshiroja të ndalesha më shumë në fillimet e reformave institucionale, disa nga mësimet që mund të nxjerrim si dhe në sfidat aktuale që po përballon Shqipëria.

HYRJE

Kanë kaluar dhjetë vjet që nga anëtarësimi i Shqipërisë në Bankën Botërore dhe në Fondin Monetar Ndërkombëtar. Kjo ka qenë periudhë e transformimeve të mëdha në historinë e vendit, duke përfshirë jetën politike, ekonomike dhe shoqërore. Duke u kthyer në kohë, ne jemi të befashuar nga ajo që Shqipëria ka mundur të arrijë në këta dhjetë vjet.

U deshën përpjekje të mëdha nga shumë qeveri, politikanë, ekonomistë dhe nga një armatë e tërë intelektualësh për të çuar vendin drejt lirisë, demokracisë dhe ekonomisë së tregut.

Ishte mbështetja e vendosur, profesionalizmi, pasioni dhe dashuria e shumë ekipeve me specialistë nga Fondi Monetar Ndërkombëtar, Banka Botërore, Banka Europiane për Rindërtim dhe Zhvillim dhe institucioneve të tjera ndërkombëtare, nga më të mirat në botë, që ndihmuan realizimin e ëndrrës shqiptare.

Tani ne jemi këtu, të mbledhur së bashku me një pyetje në mendje: çfarë kemi mësuar dhe ku po shkojmë.

Me 75 për qind të PBB-së të prodhuar nga sektori privat, Shqipëria është një ekonomi tregu. Megjithatë, transformimi i shoqërisë është ende larg nga transformimi i plotë. Është e vërtetë që tregu do të ndihmojë më shumë alokimin eficient të burimeve. Por, akoma një zhvillim i qëndrueshëm varet nga transformimi i plotë i shoqërisë ku institucionet kanë tepër rëndësi.

FILLIMET E PROCESIT TË TRANZICIONIT – NJË TENTATIVË NEOKLASIKE

Pa dyshim, institucionet kanë qenë boshti i reformave gjatë gjithë procesit të tranzicionit. Si një proces shumëpërmasor, reforma

institucionale³¹ është një temë shumë e vështirë, që nuk ka receta apo modele të thjeshta për t'u ndjekur.

Shqipëria hyri në ekonominë e tregut me një udhëheqje politike krejt të re, e angazhuar të merrte reforma rrënjësore ekonomike dhe institucionale. Pa një histori në vetëvendosje dhe me 45 vjet diktaturë, Shqipëria nuk pati modelin e saj të institucioneve të tregut. Në vitin 1951, Qeveria Komuniste anuloi parimet kushtetuese mbi të drejtat civile dhe administrimin e drejtësisë. Të drejtat e njeriut dhe pavarësia juridike pothuajse nuk ekzistojnë, dhe gjykatat u bënë vegla të shtetit. Ekonomia e centralizuar përbëhej nga institucione, të cilat nuk mund të aplikoheshin në sistemin e ri ku Shqipëria po aspironte të hynte.

Dalja në kohët moderne, pas pesëdhjetë viteve nën regjimin më totalitar dhe izolues, ishte një faktor vendimtar që ndikoi në zgjedhjen nga udhëheqja shqiptare të një perspektive ekonomike neoklasike ose neoliberales për zhvillim. Ky qëndrim, i cili mënjanon dramatikisht rolin e shtetit dhe liberalizon pjesëmarrjen e sektorit privat, luajti një rol të rëndësishëm në reformat e ardhshme institucionale në Shqipëri. Vende të tjera adoptuan idenë se dështimet e tregut janë pjesë përbërëse e procesit të zhvillimit dhe i dhanë një rëndësi më të madhe rolit të shtetit.

Një qëndrim i ndërmjetëm zakonisht është ndërmarrë nga ndjekësit e të ashtuquajturit "New Institutional Economics", të cilët shohin shtetin dhe institucionet që e përbëjnë atë si faktorë të brendshëm në procesin e zhvillimit. Ata shohin ideimin dhe funksionimin e institucioneve të sektorit publik dhe ndërlidhjen e tyre me organizatat e sektorit privat, si një përcaktues vendimtar në perspektivën zhvilluese të vendit. Shqipëria, gjatë procesit të tranzicionit është zhvendosur gradualisht drejt këtij qëndrimi.

TERAPIA SHOCK DHE REFORMA INSTITUCIONALE

Në fillim të viteve '90, Shqipëria ashtu si shumë vende të tjera ish-komuniste, përballohej me dy sfida të mëdha: si të merrej me

³¹ Kur flas për institucione dhe reforma institucionale, kam në mendje tërësinë e rregullave që formojnë sjelljen e organizatave dhe të individëve në një shoqëri. Ato mund të jenë zyrtare (kushtetuta, ligjet, rregullimet, kontratat, procedura të brendshme të organizatave të veçanta) ose jozyrtare (vlera dhe norma). Organizatat janë grupe aktorësh, që kolektivisht ndjekin objektiva të përbashkët. Në këtë kontekst termat institucion dhe organizatë, të cilët shpesh përdoren si sinonime në Shqipëri, nuk janë i njëjti koncept. Reformimi i institucioneve, në këtë përcaktim të gjerë, nënkupton reformim rregullash.

trashëgiminë e së kaluarës dhe të vendoste për të ardhmen. Tranzicioni filloi si një proces kompleks i një shkatërrimi ndërtues, i krijimit dhe adoptimit të institucioneve të reja. Ashtu siç u përmend dhe më parë qëndrimi i liderve të rinj politikanë ishte neoklasik që supozon se tregu është i pagabueshëm.

Një terapi *shock* përsa i përket liberalizimit, privatizimit dhe stabilizimit u projektua dhe u zbatua. Ajo përfshiu liberalizimin e ekonomisë, stabilitetin makroekonomik si dhe krijimin e institucioneve të nevojshme për një ekonomi tregu konkurruese. Nga mesi i vitit 1992, autoritetet ndërmorën hapa vendimtarë për të vendosur një kontroll monetar e fiskal dhe prezantuan reforma të plota në fushën e çmimeve, të tregtisë dhe të kurseve të këmbimit.

Stabilizimi i kursit të këmbimit duke vendosur një kurs këmbimi lëvizës të përcaktuar nga tregu si dhe sjellja e shpejtë e inflacionit nën kontroll (ndërkohë që në shumë ekonomi në tranzicion liberalizimi i çmimeve u shoqërua me inflacion të lartë), ishin dy episodet mbresëlënëse. Shqipëria lëvizi shpejt drejt stabilizimit makroekonomik dhe reformave strukturore. Dhe kjo është histori tani.

Stabiliteti makroekonomik ka qenë një histori e suksesshme. Pa nënvlerësuar kompleksitetin e ndryshimeve ekonomike, progresi i Shqipërisë në fillimet e procesit të tranzicionit ka qenë, veçanërisht i dukshëm, në fushat ku zhvillimi i institucioneve zyrtare apo i institucioneve jozyrtare, qoftë në qeverisje apo në sektorin privat ishte më pak i nevojshëm. Projektimi i institucioneve shpesh u orientua drejt rezultateve politike. Kështu, ndërsa reforma institucionale ishte më e shpejtë në fushat ku kostoja politike e adoptimit të rregullave të reja ishte më e vogël, si liberalizimi i çmimeve, i tregtisë dhe privatizimi në shkallë të vogël, ajo ishte shumë më e ngadaltë në fushat e rishpërndarjes së pasurisë, në politikat e konkurrencës si dhe në sistemin fiskal e ligjor.

Nga kjo perspektivë, terapia *shock* nuk pati sukses dhe nuk mund të zbatohet në fushat e reformës institucionale. Një arsye për këtë, mund të jetë kompleksiteti i reformave strukturore si një ndryshim themelor në "rregullat e lojës" duke përfshirë institucionet politike, sociale dhe ekonomike që marrin formën e sjelljes së individëve. Konflikti mes institucioneve zyrtare (ligjeve të reja dhe rregullimeve) dhe atyre jozyrtare të trashëguara (marrëveshjet dhe vlerat morale) ishte, gjithashtu, një faktor pengues. Reformat e hershme në fushën e çmimeve, në hapjen e tregjeve drejt

konkurrencës, liberalizimi, unifikimi i regjimit të kurseve të këmbimit, privatizimi në shkallë të vogël, përfaqësojnë një fazë organike dhe të rëndësishme në procesin ndërtues të institucioneve të tregut. Sidoqoftë, këto reforma janë të një natyre të ndryshme krahasuar me zhvillimin e institucioneve që kufizojnë tregun. Ndërsa të parat merren me masa që mund të prezantohen brenda një kohe të shkurtër, të fundit nga vetë natyra e tyre u duhet shumë kohë për t'u zhvilluar.

Kështu, shtegu i tranzicionit është më i gjatë nga sa menduam. Ai është një proces i gjatë i ndryshimeve institucionale duke përfshirë një paketë të tërë të strukturave ekonomike, ligjore dhe sociale që qeverisin sjelljen ekonomike të individëve. Gjatë këtij procesi, Shqipëria ka përballur shumë pengesa dhe këto më së shumti me origjinë historike. Mungesa e institucioneve demokratike dhe e biznesit privat, si dhe trashëgimia e institucioneve jozyrtare kanë qenë ndërmjet faktorëve më kryesorë që i dhanë formën reformës institucionale në Shqipëri. Megjithatë, vendit nuk iu desh t'i krijonte institucionet nga zeroja. Marrëveshjet dhe standardet e njohura ndërkombëtare të tilla si procedurat e Organizatës Botërore të Tregtisë ose standardet bankare ndërkombëtare ishin modele të mira për t'u ndjekur.

Ndërsa nga njëra anë, Shqipëria agresivisht adoptonte kode dhe qindra ligje e rregulla të reja, nga ana tjetër, përgjithësisht ishte joeficiente në zbatimin e tyre.

Disa nga arsyet mund të përmbliidhen si më poshtë:

- Autoritetet u munduan të ndryshojnë me shpejtësi strukturën legjislative me qëllim plotësimin e kërkesave të sistemit të ri ekonomik. Ndërkohë, ligjet duhet të jenë të shkruara qartë për të shmangur çdo qëndrim subjektiv në interpretimin e tyre kontradiktor. Në kushtet e kapacitetit të administratës së atëhershme, krijimi i një strukture ligjore të re dhe cilësore në një interval të shkurtër kohe ishte një detyrë jashtëzakonisht e vështirë.
- Sistemi ligjor duhet të jetë koherent me ligje e kode që nuk kundërshtojnë njëri-tjetrin. Sa herë që një ligj i ri dekretohet, të gjitha ligjet ekzistuese duhet të kontrollohen për të siguruar pajtueshmërinë e tyre me ligjin e ri. Përdërisa praktikisht kjo ishte e pamundur, u krijuan shumë papajtueshmëri ligjore duke krijuar konfuzion në institucionet që merreshin me zbatimin e tyre.

- Për shkak të mungesës së koherencës, autoriteteve iu desh të ndryshonin vazhdimisht ligjet dhe rregullat gjë që rriti më tej vështirësitë e koordinimit të tyre.
- Kostoja e zbatimit të ligjeve të reja ishte mjaft e lartë, sepse ato nuk u shoqëruan me ndryshime në rregullat joformalë. Aktet nënligjore ishin të dobëta dhe u ishin lënë burokratëve për interpretime. Kjo u bë një nga shkaqet kryesore për rritjen e korrupsionit.

Nën një sistem të dobët ligjor, një sistem gjykues që funksionon mirë do të ishte i domosdoshëm për të zbatuar ligjin. Fatkeqësisht sistemi gjykues ka qenë, gjithashtu, i dobët. Si rezultat, sistemi ligjor nuk ka qenë efektiv në mbrojtjen e individëve dhe të pasurisë, në zbatimin e kontratave dhe në dënimin e thyerësve të ligjit. Besimi i publikut në institucionet juridike ka rënë. Një sistem juridik joeficient ka nxitur evazionin në sistemin e taksave, korrupsionin dhe krime të tjera.

REFORMA INSTITUCIONALE – NJË PRIORITET KRYESOR PËR VENDIN

Rritja e mëtejshme ekonomike, e mbështetur nga një qeverisje e mirë dhe nga konsolidimi i institucioneve të tregut të lirë është një parakusht për një rritje të qëndrueshme ekonomike.

Nuk mjaftojnë vetëm politika të mira makro: institucione të mira janë thelbësore për stabilitetin makroekonomik ashtu si dhe për një rritje ekonomike të qëndrueshme. Ky mësim nga eksperiencia u ritheksua në vitin 1997, kur Shqipëria përjetoj krizën e skemave piramidale. Kjo ngjarje tragjike shpjegon edhe një herë se si vonesat dhe papajtueshmëritë në reformat institucionale mund të destabilizojnë ekonominë dhe të rrezikojnë arritjet e mëparshme.

Reformat institucionale mbeten një sfidë afatmesme kryesore për vendin. Ato mund të ndikojnë në rritjen ekonomike nëpërmjet tre kanaleve:

së *pari*, cilësisë dhe efektivitetit të shërbimeve financiare dhe publike, sistemit arsimor dhe ligjor. Reformat institucionale në këto fusha do të rrisnin konkurrencën në sektorin privat gjë që kontribuon në rritjen ekonomike afatgjatë;

së *dyti*, presionit nga faktorët e jashtëm që nxisin globalizimin, si ata teknologjikë, ekonomikë, tendencat demografike si dhe liberalizimi tregtar dhe financiar. Ngritja e institucioneve të mira është një parakusht nëse Shqipëria synon të bëhet pjesë e procesit integruar europian;

së *treti*, rritjes së financimeve për investime, të jashtme dhe vendase. Konsolidimi dhe forcimi i institucioneve, i politikave dhe i sjelljeve që mbështesin një funksionim të mirë të ekonomisë së tregut do të përmirësonte klimën e investimeve. Avantazhi që ka Shqipëria nga pikëpamja e pozitës gjeografike, nëse kombinohet me zbatimin e ligjit, me stabilitetin politik dhe me institucionet eficiente është gjithçka që vendi ka nevojë për t'u zhvilluar shpejt dhe për të ecur përkrah ekonomive më të avancura në procesin e tranzicionit.

Reforma institucionale është një proces i vazhdueshëm me sfida afatmesme në katër fusha kryesore: luftimi kundër korrupsionit, përmirësimi i ambjentit të biznesit, rritja e eficiencës së sistemit juridik dhe krijimi i kushteve për një konkurrencë të ndershme.

Shqipëria ka rrezik të kalojë nga një ekonomi e tregut të zi në një ekonomi jozyrtare. **Korrupsioni** po bëhet pengesa kryesore për zhvillim. Shfrytëzimi i posteve zyrtare për qëllime personale ushtron një ndikim të fortë në performancën e institucioneve.

Ekziston një evidencë e lidhje e fortë mbi ndërlidhjen mes nivelit të korrupsionit dhe cilësisë së shërbimit, të ofruar nga institucionet për shërbime të tilla si doganat, taksat, shërbimi mjekësor, gjykatat, furnizimi me energji elektrike e ujë etj..

Institucionet duhet të mbrojnë pronën dhe të drejtat që rrjedhin nga kontratat kundrejt dhunës nga palët e treta ashtu si dhe nga shteti. Sfida është si të ndalohet monopolizimi i të mirave të rritjes ekonomike nga një grusht individësh, si të zëvendësohet "dora grabitëse" me "dorën e padukshme". Kjo është më e lehtë të thuhet se sa të bëhet. Përvoja e shumë vendeve tregon se është më e lehtë të luftosh inflacionin e lartë se sa të ndalosh korrupsionin e lartë. Pengesat janë të mëdha dhe që të arrihen rezultate kërkohet një bashkëpunim më i madh mes gjithë institucioneve në Shqipëri.

Institucione dhe kapacitete qeverisëse të dobëta minojnë **mjedisin e bizneseve**.

Sipërmarrësit privatë, vendas dhe të huaj, raportojnë probleme me procedurat për regjistrimin e ndërmarrjeve, të tokës e të taksave, me administratën e doganave, gjykatat si dhe me konkurrencën e pandershme. Shoqëria shqiptare po kërkon gjithnjë e më shumë plotësimin e institucioneve nëpërmjet proceseve politike. Ndërmarrjet financiare dhe industriale dhe veçanërisht sektori i ndërmarrjeve të vogla dhe të mesme, po kuptojnë se interesat e

tyre rrezikohen shumë nga mungesa e institucioneve të forta. Sektori financiar mbështetet shumë në sistemin ligjor të të drejtave private mbi pronësinë. Bankat kanë nevojë për fuqi ligjore për të kontrolluar firmat në mënyrë efektive veçanërisht kur firmat janë në vështirësi, dhe u nevojitet një bazë ligjore për të ekzekutuar të drejtat e tyre. Procedura dhe rregulla të qarta janë, gjithashtu, të nevojshme për një huadhënie të sigurtë, mbledhje të kolateraleve dhe ekzekutimin e falimentimeve.

Edhe pse Shqipëria ka përparuar në miratimin e një **kuadri rregullues** kompleks të nevojshëm për formimin dhe për funksionimin e sipërmarrjeve private, zbatimin efektiv dhe i drejtë i ligjit mbetet një dobësi. Në fakt ligje dhe kode tregtare të përshtatshme ekzistojnë, por efektiviteti i tyre minohet nga hendeqet që ekzistojnë në zbatimin dhe ekzekutimin e procedurave të gjata dhe konfuze. Sa për të dhënë një shembull: megjithëse legjislacioni për falimentimin ekziston që prej shtatë vjetësh, nuk ka pasur asnjë rast të falimentimit. Ekonomia e tregut mund të funksionojë vetëm në qoftë se institucionet sigurojnë rregulla loje që njihen gjerësisht dhe janë koherente, të parashikueshëm dhe të besueshëm, të barabartë për të gjithë dhe të zbatueshëm. Zbatime dhe interpretime të papajtueshme të ligjeve dhe të rregullave i kanë dhënë shkas diskriminimit mes investuesve të ndryshëm.

Sektori privat po kërkon një sistem gjyqësor më efikas, më të pavarur dhe më të besueshëm dhe po kërkon asistencën e shtetit në modernizimin e gjykatave dhe në ngritjen e rrogave për gjykatësit. Kështu, roli i sistemit gjyqësor në mbrojtjen e të drejtave mbi pronën private si dhe në zbatimin e kontratave merr një rëndësi të madhe. Një sistem gjyqësor mirëfunksionues është kusht i domosdoshëm për të zbatuar të gjitha ligjet. Mekanizma zyrtarë për ekzekutimin e kontratave afatgjata janë përcaktues për zhvillimin ekonomik. Vendet me qeverisje të qëndrueshme, me metoda të parashikueshme për ndryshimin e ligjit, me të drejta të sigurt mbi pronësinë dhe me gjykata të forta kanë parë investime dhe rritje më të larta krahasuar me vendet që u mungojnë këto institucione.

Progresi në vendosjen e legjislacionit për të mbrojtur **konkurrencën** ka qenë i vogël dhe mbetet një tjetër përparësi e politikave. Klasa e mesme e biznesmenëve po kërkon politika antimonopolistike dhe konkurrencë të ndershme. Ndoshta, ndonjë mund të thotë se problemi qëndron në dështimet e tregut dhe se Shqipërisë i nevojitet një qeveri më e fortë dhe më e madhe.

Spekulimet mbi ekzistencën e një shteti të dobët apo të fortë nuk të çojnë në ndonjë konkluzion ose mund të çojnë në konkluzione të gabuara. Shteti dhe tregu plotësojnë dhe nuk zëvendësojnë njëri-tjetrin. Kjo nuk është një “*zero sum game*” ku tregjet zgjerohen në dëm të shtetit apo anasjelltas. Shqipërisë nuk i duhet një qeveri më e madhe. Shqipëria ka nevojë për më shumë institucione eficiente.

Shqipëria është nisur drejt një rruge të gjatë të reformave administrative . Megjithatë, **eficiencia e qeverisjes dhe e sektorit shtetëror** në fushën e shërbimeve mbetet një dobësi. Reformat janë akoma në një fazë të hershme dhe ka vend që shoqëria civile të përfshihet në to. Ka vend për rritjen e cilësisë së sektorit publik nëpërmjet: (i) ngritjes së strukturave, që sigurojnë mbështetje të fortë të një tregu të hapur dhe konkurrues; (ii) luftimit të korrupsionit nëpërmjet pakësimit të rregullave, të transparencës më të lartë e përdorimit të tregjeve, si dhe zbatimit më të mirë të ligjeve; (iii) mbrojtjes së të drejtave mbi pronën; (iv) përkrahjes së njerëzve të aftë dhe motivimit të tyre duke përdorur politika të përshtatshme kompensimi dhe të “*esprit de corps*”(shpirtit të grupit).