Politika fiskale – Objektivat, instrumentet dhe efektet

1 Koncepte hyrëse

Shpenzimet dhe taksat e shtetit ndikojnë drejtpërdrejtë në performansat e përgjithshme ekonomike meqë ato përbëjnë një pjesë të madhe të aktivitetit në ekonominë kombëtare. Politika fiskale bashkë me politikën monetare janë dy komponentë themelore të politikës ekonomike shtetërore të cilat shfrytëzohen për qëllime makroekonomike: influencimin e produktit të përgjithshëm vendor, nivelin e punësimit, të ardhurën dhe nivelin e çmimeve.

Politika fiskale lidhet me veprimet e qeverisë në ndryshimin e kompozicionit të të hyrave dhe shpenzimeve publike, me qëllim të menaxhimit të kërkesës agregate për të mbajtur rritje të qëndrueshme ekonomike me punësim relativisht të lartë, pa gjenerim të inflacionit, pa rritje të borxhit publik dhe me bilanc të kënaqshëm të pagesave.

Varësisht nga ecuritë ekonomike, politika fiskale mund të jetë ekspansioniste dhe e shtrënguar. Një ekspansion fiskal do të thotë shkurtim i taksave ose rritje e shpenzimeve publike me qëllim të stimulimit të rritjes së konsumit, respektivisht rritjen e kërkesës agregate. Kjo ndodh kur qeveria vëren ngecje apo shtim të ngadalshëm ekonomik ose kur papunësia është e lartë. Kështu, me rritjen e shpenzimeve publike dhe shkurtimin e taksave, individëve dhe firmave u lihet një sasi më e madhe parash për t'i shfrytëzuar në shpenzime konsumi ose investime. Kjo ndikon drejtpërdrejtë në rritjen e punësimit dhe shtimin ekonomik.

Ndërsa, politika fiskale shtrënguese do të thotë ulje e shpenzimeve publike dhe rritje e taksave. Kur qeveria synon uljen e kërkesës agregate për të ngadalësuar shtimin ekonomik apo uljen e inflacionit, përcaktohet për drejtimin e politikës fiskale shtrënguese. Nëpërmjet politikës fiskale shtrënguese ulet oferta e parasë e

cila më tutje ul shpenzimet dhe kërkesën agregate. Njësoj, ulja e ofertës së parasë bërë presion edhe në ngritjen e çmimeve të gjithmbarshme në ekonomi.

Kur qeveria përcaktohet për politikën fiskale, ajo bënë paraprakisht vlerësimin e një numri të madh faktorësh përfshirë dhe ecurinë e variablave dhe indikatorëve kryesore ekonomik dhe financiar, për shkak të ndikimit të tyre në shumën e të hyrave të grumbulluara përmes taksave me të cilat përmbushen nevojat e financimit të programeve qeveritare.

Një çështje tjetër me rendësi për qeverinë është përcaktimi lidhur me deficitin buxhetor, pra a do të mbulohen shpenzimet e rritura ose të pambuluara të qeverisë me financim nga huaja apo përmes emetimit të parasë (financimi monetarë i deficitit).

Vendimet lidhur me politikat fiskale në masë të madhe varen nga konsideratat politike si, besueshmëria dhe roli që luan qeveria në ekonomi por edhe nga reagimet publike lidhur me drejtimin dhe veprimet e qeverisë. Vendimet e tilla mund të ndikohen edhe nga faktorët e jashtëm që do të thotë se qeveria duhet të merr parasysh trendët global ekonomik dhe politikat fiskale të vendeve tjera, të cilat mund të kenë efekt në rialokacion të kompanive vendore përmes beneficione fiskale.

2 Objektivat e politikës fiskale

Në procesin e formulimit të politikës fiskale, politikbërësit përcaktojnë objektivat të cilat synojnë t'i realizojnë dhe instrumentet me të cilat ato objektiva bëhen të realizueshme, duke iu përmbajtur detyrimisht principeve të menaxhimit fiskal si: a) transparenca lidhur me objektivat, implementimin e politikës fiskale dhe publikimin e llogarive publike; b) stabiliteti i procesit të bërjes së politikës fiskale; c) efikasiteti i ndikimit të politikës fiskale në ekonomi; d) përgjegjësia në menaxhimin e financave publike; e) efikasiteti i modelimit dhe implementimit të politikës fiskale; f) drejtësia (paanësia) duke përfshirë atë ndërmjet gjeneratave.

Objektivat e politikës fiskale lidhen me rritjen e mirëqenies së përgjithshme shoqërore si qëllim parësor i një shoqërie bashkëkohore. Kjo mirëqenie sigurohet vetëm në kushtet e një ambienti që e cilësojnë stabiliteti ekonomik, politik dhe social. Pra, kur flasim për objektivat e politikës fiskale kemi parasysh :

1) përmbushjen e nevojave publike përmes një sistemi të shëndoshë të financimit publik;
2) realizimin e punësimit të plotë;
3) rritjen e normës së shtimit ekonomik;
4) ruajtjen e stabilitetit të çmimeve;
5) stabilitetin e bilancit të pagesave;
6) përmirësimin e kushteve të punës duke përfshirë përmirësimin e strukturës kualifikuese të fuqisë punëtore dhe përparimin teknologjik;
7) stimulimin e kursimeve;
8) stimulimin e investimeve;
9) rritjen e aftësisë konkurruese të produkteve dhe shërbimeve vendore;
10) rritjen e cilësisë së shërbimeve në arsim dhe shëndetësi.

Realizimi i këtyre objektivave varet nga: aftësia e qeverisë për bashkërenditjen e tyre me instrumentet fiskale për të influencuar kompozicionin dhe nivelin e kërkesës agregate; saktësia e analizave makroekonomike lidhur me trendët e indikatorëve kryesorë ekonomik dhe financiar; rregullimi dhe marrëveshjet institucionale për koordinimin e politikave makroekonomike.

3 Instrumentet dhe efektet e politikës fiskale

Përmes politikës fiskale, shteti mund të ndikoj drejtpërdrejtë në ekonomi. Kur ai vendos për taksat që i grumbullon, transfertat, të mirat dhe shërbimet që i blen, financimin deficitar, në fakt angazhohen në politikën fiskale. Çfarëdo ndryshimi në nivelin e këtyre instrumenteve ka efekt të drejtpërdrejta në rrjedhat e përgjithshme ekonomike.

Përmes instrumenteve të politikës fiskale ndikohet në punësim dhe nivel të çmimeve, në rishpërndarjen më të mirë të të ardhurës dhe pasurisë, në shtimin ekonomik, në rritjen e kursimit, në nivelin e investimeve, në çështjet e edukimit, arsimit, kulturë dhe shëndetësi.

3.1. Veprimi i politikës fiskale në shtimin ekonomik

Masat e politikës fiskale mund të orientohen në përballimin e vështirësive afatshkurtra të nxitura nga rrjedhat e dëmshme në ekonomi dhe përmirësimin e

tyre, respektivisht eliminimin e shkaktarëve të atyre rrjedhave dhe vendosjen e stabilitetit me masat e politikës stabilizuese. Përveç në rrjedhat afatshkurtra, politika fiskale mund të orientohen edhe në rritjen afatgjate të BPV respektivisht të ardhurës për banor. Në këtë rast bëhet fjalë për normën e shtimit ekonomik.

Rritja ekonomike matet kryesisht me rritjen e BPV brenda një periudhe të caktuar. Kjo rritje do të thotë njëkohësisht rritje e shpenzimeve dhe të ardhurave publike, përmirësim i kushteve jetësore dhe ngritje e standardit të jetës.

Me masat e politikës ekonomike dhe të politikës fiskale tentohet arritja e një norme optimale e matur e shtimit ekonomik e jo ajo maksimale. Norma maksimale arrihet me punësim të plotë të të gjithë faktorëve të prodhimit. Por kjo do të ishte e pamundur në praktikë. Me rastin e hartimit dhe formulimit të politikës fiskale duhet marrë parasysh edhe faktorë tjerë si ruajtja e ambientit jetësor. Prandaj, nuk mund të bëhet fjalë për një punësim të plotë të të gjithë faktorëve të prodhimit në kushte ideale. Norma optimale e rritjes ekonomike do të thotë shfrytëzim i faktorëve të prodhimit duke marrë parasysh edhe faktorë tjerë me ndikim në interesat e përgjithshme shoqërore.

Meqë BPV rritet me rritjen e angazhimit të faktorëve të prodhimit dhe me shfrytëzim më të mirë të tyre, atëherë ndër masat e politikës fiskale në drejtim të nxitjes së shtimit ekonomik mund të numërohen ato që kanë ndikim në rritjen e produktivitetit të punës dhe shfrytëzimin më të mirë të kapitalit, në përparim teknologjik dhe shfrytëzim më të mirë të faktorëve të prodhimit, si:

- stimulimi i investimeve përmes lehtësive tatimore;
- subvencionimi i sektorëve të ndryshëm ekonomik;
- rritja e investimeve të infrastrukturës;
- nxitja dhe rritja e investimeve në kërkime, edukim dhe trajnim;
- heqja e rregullimit të tepërt i cili mund të pengoj zgjerimin e bizneseve.

Debatet publike lidhur me shtimin ekonomik përqendrohen kryesisht në masat të cilat nxisin investimet, uljen e deficitin buxhetor për të rritur kursimet në vend, rritjen e shpenzimeve publike në edukim, dhe reformimin e rregullimit shtetëror duke përfshirë rregullimin lidhur me mbrojtjen e ambientit për shkak të kostos së lartë krahasuar me dobishmërinë.

3.2. Veprimi i politikës fiskale në punësim dhe nivelin e çmimeve.

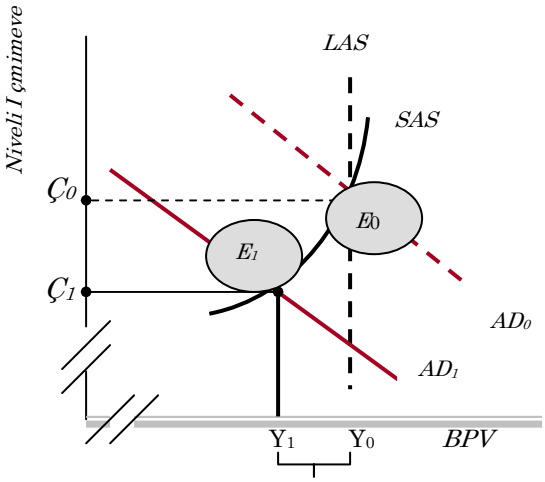
Shteti dhe organet tjera publike – juridike disponojnë me një pjesë të rëndësishme të të ardhurave kombëtare. Ato paraqiten në anën e kërkesës në treg dhe drejtpërdrejtë blejnë mallra dhe paguajnë për shërbimet që i shfrytëzojnë, njësoj si dhe subjektet jopublike. Nga të ardhurat publike shteti paguan pensionet, kompensimet në kohën e papunësisë, dhe ndihma të tjera sociale me të cilat ndikon në rritjen e fuqisë blerëse të atyre që i shfrytëzojnë këto pagesa. Kështu, shteti ndikon edhe indirekt në rritjen e kërkesës në treg. Mirëpo, në rritjen e kërkesës ndikon edhe ulja e ngarkesës tatimore të tatimpaguesve, lehtësitë dhe përjashtimet tatimore. Me uljen e ngarkesës tatimore rritet fuqia blerëse e tatimpaguesve që për rezultat ka rritjen e kërkesës agregate.

Në kushtet e punësimit të plotë, rritja e kërkesës agregate nuk ndikon në rritjen e prodhimit dhe numrit të të punësuarve. Në këtë rast, rritja e kërkesës do të rezultonte me rritjen e nivelit të çmimeve. Për të penguar rritjen e nivelit të çmimeve duhet të zvogëlohet kërkesa deri në nivelin e duhur (të ofertës). Kërkesa agregate zvogëlohet me reduktimin e transfertave publike, zvogëlimin e aktiviteteve publike, rritjen e ngarkesës tatimore dhe heqjen e lehtësive dhe përjashtimeve nga tatimi. Të gjitha këto masa që ndërmerren me qëllim të zvogëlimit të shpenzimeve publike dhe rritjes së të ardhurave publike janë të njohura si **masa të politikës restriktive apo kontraktive fiskale**.

Nëse, kërkesa agregate është më e vogël se oferta, prapë vjen deri te ndryshimi i nivelit të çmimeve, që d.m.th. çmimet ulen. Për të vendosur baraspeshën, shteti duhet t'i orienton politikat fiskale në rritjen e kërkesës agregate përmes rritjes së shpenzimeve dhe uljes së të ardhurave publike. Në radhët e shpenzimeve shteti rrit dhëniet sociale, hap vende të reja pune, rrit aktivitetin investues dhe zvogëlon barrën tatimore. Këto masa ndikojnë në rritjen e fuqisë blerëse të qytetarëve e me këtë edhe në rritjen e kërkesës së përgjithshme dhe njihen si **masa të politikës ekspansive fiskale**.

Ndërsa, **masat neutrale** (konjukturale neutrale) të politikës fiskale kanë për qëllim të ruajnë punësimin e plotë dhe nivelin e duhur të çmimeve. Në këtë rast, shpenzimet publike duhet të caktohen në atë mënyrë që kërkesa të mbetet e pandryshuar.

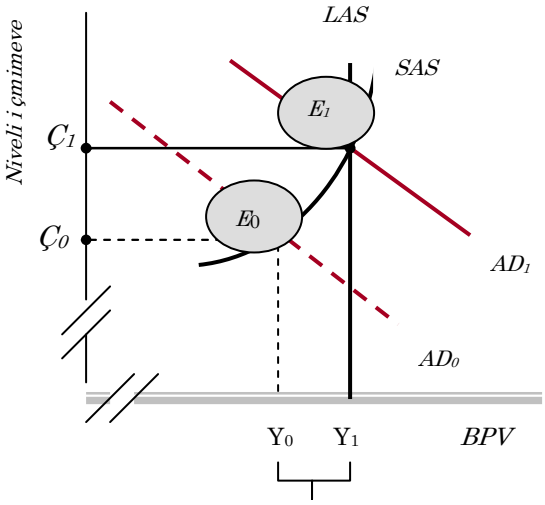
Figura 1 Mbyllja e hendekut të ekspansionit



Hendeku i ekspansionist

Hendeku i ekspansionit i cili shkaktohet nga rritja e tepërt e kërkesës agregate, mbyllet me politikë fiskale shtrënguese duke shkurtuar shpenzimet publike për të ndikuar në rënien e kërkesës agregate e cila më tutje ndikon në rënien e BPV dhe uljen e nivelit të çmimeve.

Figura 2 Mbyllja e hendekut të recesionit



Hendeku i recesionit

Hendeku i recesionit i cili shkaktohet nga kërkesa e pamjaftueshme, mbyllet me ekspansion fiskal i cili drejtpërdrejtë rrit kërkesën agregate dhe BPV deri në nivelin e punësimit të plotë (produktit potencial).

Në procesin e implementimit të politikës ekspansive dhe restriktive fiskale, gjithnjë duhet pas parasysh veprimin e multiplikatorit dhe akseleratorit. Multiplikatori i shpenzimeve publike tregon sa herë rriten (zvogëlohen) të ardhurat kur rriten (zvogëlohen) shpenzimet publike. Kështu, në përpjekjet për uljen e papunësisë dhe rritjen e kërkesës së përgjithshme, shteti organizon punë publike në përmasa të gjera. Me hapjen e vendeve të reja të punës dhe me realizimin e të ardhurave të të punësuarve në këtë sektor, rritet kërkesa për produkte dhe shërbime në treg. Rritja e kërkesës ndikon në rritjen e prodhimit, e kjo d.m.th. angazhim i fuqisë së re punëtore të cilët me të ardhurat e realizuara prapë paraqiten në treg, e kështu me radhë. Në këtë rast bëhet fjalë për multiplikatorin me parashenjë pozitive.

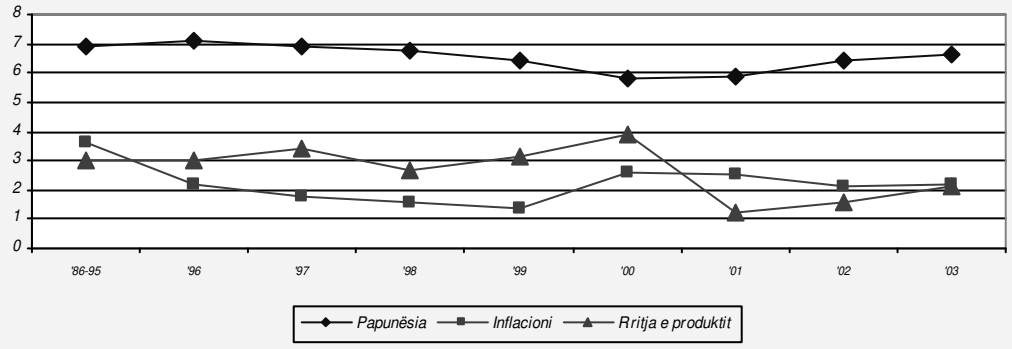
Në të kundërtën, nëse me masat e politikës fiskale synohet ulja e kërkesës, atëherë rritet ngarkesa tatimore e cila ndikon në zvogëlimin e fuqisë blerëse, e kjo shkakton zvogëlimin e kërkesës që ka për pasojë zvogëlimin e prodhimit. Zvogëlimi i prodhimit automatikisht ndikon në zvogëlimin e numrit të të punësuarve e kjo prapë zvogëlon kërkesën. Ky proces do të përsëritet derisa nuk dobësohen efektet e rritjes së ngarkesës tatimore. Në këtë rast kemi të bëjmë me multiplikatorin me parashenjë negative.

Akseleratori tregon raportin midis vlerës së investimeve neto dhe rritjes së kërkesës. Me ndihmën e shpenzimeve publike plotësuese, si p.sh. dhënia e kredive me kushte të mira, dhënia e subvencioneve, marrja e garancive, shteti ndikon në përshpejtimin e aktivitetit të subjekteve ekonomike me qëllim të vënies së baraspeshës parciale. Ky veprim në praktikë njihet si veprim i akseleratorit, veprim induktiv i shpenzimeve publike apo ndikim terciar i shpenzimeve publike.

Shteti ndikon në rritjen apo zvogëlimin e nivelit të punësimit duke bërë alokacionin e investimeve në veprimtari intensive, duke ofruar lehtësi tatimore ndërmarrjeve të cilat angazhojnë fuqi punëtore shtesë, duke zvogëluar barrën tatimore personave që merren me veprimtari prodhuese dhe shërbyese, e tjerë.

Përmes shpenzimeve publike si instrument i politikës fiskale mund të ndikohet edhe në përmirësimin e strukturës kualifikuese të papunëve, për të lehtësuar punësimin e tyre, pastaj në zvogëlimin e kohëzgjatjes së punës së pensionistëve dhe honorarët me qëllim të hapjes së vendeve të punës për fuqi të re punëtore.

Diagrami 1. Papunësia, inflacioni dhe rritja e produktit në ekonomitë e zhvilluara



Burimi: World economic outlook,2004

Nga figura vërehet qartë lidhmëria ndërmjet këtyre treguesve makroekonomik. Kjo lidhshmëri shprehet veçmas ndërmjet papunësisë dhe inflacionit dhe tregon se në periudhat e rritjes së inflacionit papunësia bie ndjeshëm, dhe e kundërta në periudhat e uljes së inflacioni papunësia rritet.

Trendët e papunësisë dhe rritjes së produktit gjithashtu tregojnë për një lidhje të ngushtë ndërmjet vete. Nga figura shihet se në periudhat e uljes së papunësisë produkti shënon rritje, ndërsa në periudhat e rritjes së papunësisë produkti bie.

Ngjashëm tregohen edhe lidhjet rritje e produktit-inflacion. Nga figura shihet se ndryshimet e normës së rritjes së produktit i ka diktuar ndryshimi në normën e inflacionit. Megjithëse në disa periudha nuk vërehet korrelacion i qartë ndërmjet produktit dhe inflacionit. Kjo mund të shpjegohen si përshtatje e ngadalshme në ndryshime të politikave monetare dhe fiskale por gjithsesi edhe të ecurive të pavolitshme dhe politikave tjera ekonomike të cilat influencojnë rritjen ekonomike dhe nivelin e çmimeve.

3.3. Veprimi i politikës fiskale në rishpërndarjen e të ardhurës dhe pasurisë

Përmes politikës fiskale ndikohet në vendosjen e raporteve të dëshiruara në fuqinë ekonomike të qytetarëve. Duhet theksuar se këtu shteti nuk ka për qëllim të ndikon në barabarësinë e qytetarëve sa i përket fuqisë ekonomike, sepse kjo mund të ketë pasoja në humbjen e motivimit që me punë më të mirë e me përpjekje më të

mëdha dhe me përgjegjësi të madhe në vendin e punës, të realizohen të ardhura më të larta respektivisht pasuri. Nga ky këndvështrim varen edhe masat të cilat duhet ndërmarrë për vendosjen e raporteve të caktuara në të ardhurat dhe pasurinë.

Dallimet në lartësinë e të ardhurave mund të zvogëlohen përmes: a) aplikimit të normave tatimore progresive në të ardhurat; b) lehtësive dhe përjashtimeve nga barra tatimore e tatimpaguesve me të ardhura të ulëta; c) aplikimit të tatimit diferencial në një pjesë të të ardhurave, ashtu që tatimpaguesit me të ardhura më të larta të ngarkohen me një përqindje më të madhe të tatimit.

Në rishpërndarjen e të ardhurave ndikohet edhe përmes shpenzimeve publike si instrument i politikës fiskale përmes formave të cilat shtojnë përkujdesjen më të madhe ndaj kategorive me të ardhura të ulëta. Me rastin e vlerësimit të masave, gjithherë duhet marrë parasysh ndikimi i tatimeve indirekte. Veprimet apo efektet regresive të këtyre tatimeve janë më të mëdha sa më i madh të jetë numri i produkteve dhe shërbimeve të tatuara, sa më e madhe të jetë ngarkesa tatimore dhe sa më i vogël të jetë seleksionimi i produkteve dhe shërbimeve në qarkullim.

Në shpërndarjen më të drejtë të pasurisë ndikohet përmes këtyre masave të politikës fiskale: a) aplikimi i tatimeve në trashëgimi dhe dhurata si dhe tatimi real në pasuri; b) ofrimi i çmimeve më të ulëta të materialit ndërtimor për kategorinë me të ardhura të ulta; c) lirimi i përkohshëm nga tatimi; d) shitja e parcelave tokësore që janë pronë e shtetit me kushte të volitshme; e) dhe masa që ndikojnë në rritjen e kursimit.

3.4. Efekte tjera të aplikimit të instrumenteve të politikës fiskale

Instrumentet e politikës fiskale mund të aplikohen edhe për qëllime tjera si në fushën e politikës së edukimit, arsimimit, për qëllime demografike, kulturore, ndërtimore, shëndetësore dhe komerciale. Shteti paraqitet si punëdhënës në ndërmarrjet publike, në administratën publike, në organet e ruajtjes së rendit dhe sigurisë. Përmes politikës doganore, shteti rrit eksportin dhe zvogëlon importin, e me këtë zvogëlon deficitin në bilancin e pagesave dhe përmirëson vlerën e valutës kombëtare. Me politikën fiskale ndikohet edhe në zhvillimin regjional dhe në përmirësimin e strukturës ekonomike.

4 Konkluzion

Ndërhyrja e shtetit në rrjedha ekonomike përmes politikës fiskale arsyetohet me rregullimet e bëra në drejtim të mënjanimit të dukurive që bëhen pengesë për ruajtjen e mirëqenies së përgjithshme të shoqërisë. Këto dukuri lidhen me veprimin joperfekt të tregut në: mbrojtjen e shtresave të varfra të shoqërisë, krijimin e vendeve të punës, evitimin e monopoleve dhe rritjen e konkurrencës së mirëfilltë, rishpërndarjen më të drejtë të pasurisë, e tjerë.

Politika fiskale përbënë një komponentë të politikës ekonomike shtetërore që shfrytëzohet për qëllime makroekonomike për ta ndikuar nivelin e produktit, punësimit dhe çmimeve.

Politika fiskale shtrënguese aplikohet për të mbyllur hendekun e ekspansionit në atë mënyrë që ndikohet në uljen e kërkesës agregate përmes shkurtimit të shpenzimeve publike. Ndërsa, hendeku i recesionit mbyllet përmes ekspansionit fiskal duke rritur shpenzimet publike për të ndikuar në rritjen e kërkesës agregate. Çështja e deficitit buxhetor dhe mbulimi i tij përbënë problem të veçantë meqë lidhet drejtpërdrejtë me inflacionin si dukuri me efekte negative në ekonomi, dhe nivelin e kursimit të popullsisë i cili është i domosdoshëm për investime në të ardhmen.

Jo rrallë ngjan që shteti del i paaftë në drejtimin e politikës fiskale qoftë për shkak të informacioneve jo të sakta apo parashikimeve të gabuara lidhur me efektet që rezultojnë nga masat dhe veprimet e ndërmarra për arritjen e objektivave të politikës fillake. Një tjetër arsye e dështimit është jokoordinimi i politikës fiskale me politikën monetare, duke vepruar gjatë gjithë kohës si ngulfatës në rezultate të njëra tjetrës.