

Kush do të Përfitoj nga Falja e Borxheve?

Gusht 2015



Përmbledhje ekzekutive

Një ndër sfidat e institucioneve publike që nga pas lufta mbetet arkëtimi i borxheve. Mos pagesa e obligimeve ndaj shtetit ka ardhur si rezultat i gjendjes së rëndë ekonomike, por edhe për shkak të administratës së dobët të shtetit.

Në shkurt 2015, Qeveria e Kosovës krijoi një komision për të shikuar mundësinë e faljes së borxheve të papaguara deri më 31 dhjetor 2008. Pas punës së Komisionit, Qeveria hartoi dhe procedoi në Kuvend projektligjin për faljen e borxheve. Në korrik 2015 Kuvendi e aprovoi këtë ligj.

Instituti GAP ka mbështetur një vendim të tillë. Por, edhe gjashtë muaj pas inicimit të nismës për faljen e borxheve, Ministria e Financave (MF) nuk ka ofruar informata për strukturën e borxheve.

Me qëllim që të ofrohen më shumë informata për publikun dhe me qëllim që të ndihmohen institucionet publike në këtë proces, që nga shkurti 2015, GAP ka dërguar kërkesa për informata në të gjitha ndërmarrjet publike (NP), komunat, MF, Doganat dhe ATK. Nga të gjitha kërkesat e dërguara, përgjigjet më të plota i kemi marr nga NP-të. Komunat kanë sugjeruar se informatat për borxhin të merren nga MF, kurse MF ka sugjeruar që këto të dhëna të merren nga komunat.

Nga informatat e siguruar del se institucionet publike nuk kanë qenë të kujdesshme që të mbajnë një regjistër të saktë të borxhlinjve. Po ashtu, institucionet nuk kanë ndjekur me rregull procedurat ligjore për të paditur qytetarët dhe bizneset borxhlinj. Në këtë formë, pjesa më e madhe e borxhit që Qeveria synon të falë, në fakt është borxh i humbur. Mirëpo, edhe po të synonte të realizonte mbledhjen e borxheve nga qytetarët dhe personat juridikë, një gjë e tillë është e pamundur meqë shumica e borxheve të cilat nuk janë proceduar në gjykatat përkatëse, borxhet e tilla janë parashkruar. Për shembull, në rastin e KEK-ut, nga 346.3 milion euro borxhe ndaj kësaj kompanie, vetëm për 60 milion euro borxhe janë ngritur padi. Kjo do të thotë se me Ligjin për faljen e borxheve do të falen 60 milion euro, apo vetëm 17% e borxhit. Pjesa tjetër e borxhit konsiderohet e humbur në bazë të Ligjit për Marrëdhëniet e Detyrimeve.

Andaj, kjo analizë konstaton se falja e borxheve është më shumë një lehtësim administrativ dhe evidentim i borxheve të këqija, se sa një falje reale për qytetarët dhe bizneset. Kjo ngase shumica e institucioneve apo NP-ve nuk kanë paditur klientët e tyre për borxhet brenda afateve të kërkuara ligjore.

Megjithatë, vendimi i Qeverisë mund të ketë efekt pozitiv sa i përket mbledhjes së borxheve pas vitit 2008 nga ana e institucioneve publike, ngase qytetarët do të motivohen nga ky pastrim i borxheve dhe po ashtu do të detyrohen të paguajnë pjesën e mbetur. Gjithashtu, vendimi mund të ndikojë që tash e tutje qytetarët dhe bizneset të jenë më të rregullt në pagesa. Nga ky vendim mund të përfitojnë edhe NP-të ngase mund të rriten të hyrat e arkëtuara pas vitit 2008 dhe administrativisht lirohen nga menaxhimi i borxheve të para këtij viti.

1. Hyrje

Më 5 shkurt 2015, Qeveria mori vendim për krijimin e Komisionit për shqyrtimin e mundësive për faljen e borxheve të qytetarëve dhe të bizneseve ndaj institucioneve shtetërore dhe ndërmarrjeve publike në Republikën e Kosovës, të akumuluarra deri më 31 dhjetor 2008.¹ Ky vendim i Qeverisë së Kosovës u shndërrua në projektligj për faljen e borxheve publike, dhe më vonë u përkrah nga shumica e anëtarëve të Komisionit për Buxhet dhe Financa si dhe nga deputetët tjerë të Kuvendit të Kosovës.² Pjesa më e madhe e këtyre borxheve është ndaj ndërmarrjeve publike (NP-ve) si: Korporatës Energjetike të Kosovës (KEK), Kompanive Rajonale të Ujësjellësit (KRU), Kompanive Rajonale të Mbeturinave (KRM), ngrohtoreve në Prishtinë dhe Gjakovë, si dhe borxhe ndaj komunave për tatim në pronë, Administratës Tatimore të Kosovës (ATK) dhe Doganës së Kosovës.

Në bazë të projektligjit të cekur më lartë, subjektet që përfitojnë nga falja e borxheve janë të gjithë personat të cilët kanë obligime të pashlyera ndaj institucioneve shtetërore dhe NP-ve, me kusht që të njëjtit të kryejnë pagesën e plotë të obligimeve për periudhën 1 janar 2009 deri më 31 dhjetor 2014. Në këtë rast, përveç faljes së tërësishme të borxheve, personat e tillë do të përfitojnë edhe me faljen e gjobave, ndëshkimeve, interesave dhe çdo obligimi tjetër që rrjedh nga mos pagesa me kohë e borxhit për periudhën 1 janar 2009 - 31 dhjetor 2014. Mirëpo, në mënyrë që të përfitohet nga falja e borxheve, personat fizik apo juridik së pari duhet të lidhin marrëveshje me institucionin përkatës shtetëror apo NP-të për pagesën e borxheve.

Qëllimi i kësaj analize është që të ofrojë më shumë informata për borxhin i cili do të falet. Në këtë analizë, për herë të parë do të publikohen të dhëna për strukturën e borxhit dhe vlerën reale të borxheve të falura. Analiza paraqet vështirësitë të cilat hasen për qasje në të dhënat e detajuara të borxheve, neglizhencën e institucioneve publike për të mbajtur evidencë të detajuar për borxhet dhe për të përndjekur ligjërisht borxhlinjtë.

¹Vendimet e Mbledhjes së Qeverisë, nr. 03/12, datë: 05.02.2015; Burimi: <http://bit.ly/1c0n5fU>.

²Projektligji për Faljen e Borxheve Publike : Burimi: <http://bit.ly/1JACcGz>

2. Baza ligjore për marrëdhëniet e detyrimeve

Edhe pse Kuvendi i Kosovës ka miratuar Ligjin për Marrëdhëniet e Detyrimeve në vitin 2012,³ dispozitat e këtij ligji nuk zbatohen në marrëdhëniet e detyrimeve që kanë lindur para hyrjes në fuqi të këtij ligji.⁴ Pra, çështja e faljes së borxheve në këtë rast trajtohet sipas ligjit të aplikueshëm në Kosovë, Ligjit Nr. 3/3/1978 mbi Marrëdhëniet e Detyrimeve⁵, ligj i cili ka qenë në fuqi deri në periudhën 31.12.2012.

Në mes tjerash, në këtë ligj janë të rregulluara dy aspekte: 1) kategorizimi i tarifave dhe i afateve kohore për gjambat, dhe 2) normat e kamatave për subjektet e paditura. Po në bazë të këtij ligji, ekzistojnë dy kategori të përcaktuara me legjislacion sa i përket kategorizimit të tarifave dhe të afateve kohore për gjambat: a) ajo për persona fizikë; dhe b) për persona juridikë-bizneset dhe institucionet.

- a) Sa i përket gjobave dhe normave të kamatave për qytetarët e paditur në gjykata, afati kohor i parashkrimit dhe afati kohor për kërkesë nga ana e institucioneve apo ndërmarrjeve publike ndaj qytetarëve për kryerjen e borxheve është 12 muaj⁶. Sa i përket normës së kamatës të aplikuar për pagesat e vonuara, gjykatat kanë aplikuar normën prej 3.5% në vit për shumën e borxhit⁷. Përveç kamatës, debitorit apo qytetarit të paditur i ngarkohen edhe shpenzimet procedurale të gjykatës.
- b) Ligji i njëjtë vlen edhe për personat juridikë (shoqëritë tregtare - bizneset) për periudhën 1999-2011. Në këtë rast, afati kohor i parashkrimit dhe afati kohor për kërkesë nga ana e institucioneve/ndërmarrjeve publike ndaj personave juridikë kryerjen e borxheve është 36 muaj⁸. Ndërkaq, norma e kamatës tek personat juridikë është e njëjtë si tek personat fizikë, 3.5% në vit për shumën e borxhit⁹, duke ja ngarkuar personit juridik po ashtu edhe shpenzimet procedurale të gjykatës.

Sipas ligjit në fjalë, vendimi i Qeverisë praktikisht është i vlefshëm vetëm në rastet kur paditë janë paraqitur brenda afatit ligjor nga NP-të dhe nuk ka kaluar afati i parashkrimit. Mirëpo, duhet pasur

³ Ligji Nr. 04/L-077 për Marrëdhëniet e Detyrimeve: <http://bit.ly/1U5O3DU>

⁴ Ligji Nr. 04/L-077 për Marrëdhëniet e Detyrimeve, Neni 1057.

⁵ Ligji Nr. 3/3/1978 mbi Marrëdhëniet e Detyrimeve (Gazeta Zyrtare e RSFJ-së, nr. 29/78, 39/85, 57/89);

⁶ Ligji Nr. 3/3/1978 mbi Marrëdhëniet e Detyrimeve: Neni 378.

⁷ Ligji Nr. 3/3/1978 mbi Marrëdhëniet e Detyrimeve: Neni 277.

⁸ Ligji Nr. 3/3/1978 mbi Marrëdhëniet e Detyrimeve: Neni 374..

⁹ Ligji Nr. 3/3/1978 mbi Marrëdhëniet e Detyrimeve: Neni 277.

parasysh se numri dhe vlera e të paditurve/debitorëve të paraqitur në gjykatë nga NP-të është mjaft i vogël në raport me personat fizikë e juridikë të cilët në tërësi kanë shfrytëzuar shërbimet komunale të ofruara nga NP-të.¹⁰

Përgjithësisht, nga numri i rasteve të kërkesëpadive gjyqësore, NP-të zakonisht kanë paditur borxhlinjtë e mëdhenj - bizneset. Kjo ngase shuma e borxhit të një qytetari si konsumatorë individualë është zakonisht dukshëm më e ulët se sa ajo e një biznesi, dhe si e tillë është më lirë dhe më shpejt të procedohen në gjykatë rastet e borxhlinjve më të mëdhenj. Në anën tjetër, në total shuma e borxheve të qytetarëve është më e madhe se sa e ndërmarrjeve dhe institucioneve. Arsye tjetër është që NP-të përgjithësisht kanë paraqitur një numër të vogël të padive duke qenë të vetëdijshëm që procedurat gjyqësore janë të ngadalshme dhe shumat që duhet paguar për paraqitjen e këtyre kërkesëpadive janë të shtrenjta. Praktikisht, mund të thuhet se këto borxhe janë të falura, meqë NP-të nuk kanë paraqitur padi në një masë të madhe dhe borxhet vetëm se janë akumuluar.

Iniciativa për faljen e borxheve konfirmon pranimin nga ana e institucioneve vendore për vonesat e tyre në zbatimin e sundimit të ligjit në kohën e duhur, dhe respektimin e procedurave gjyqësore në kohë. Për më tepër, kjo iniciativë mund të konsiderohet e padrejtë nga ana e konsumatorëve të disiplinuar të cilët kanë paguar të gjitha detyrimet nga periudhat e lartpërmendura.

3. Shuma e borxheve

Në bazë të deklaratave të Ministrisë së Financave (MF), gjithsejtë shuma e borxheve që do të falen është 670 milionë euro. Nga kjo shumë, 465 milionë euro (69%) janë borxhe ndaj NP-ve, 148 milionë euro (22%) janë borxhe të bizneseve aktive ndaj ATK-së, dhe 57 milion euro (9%) janë borxhe ndaj Doganës së Kosovës.¹¹

¹⁰ Gjithashtu, vlen për tu theksuar se në rast se njëra prej NP-ve ka paraqitur padinë ndaj një personi fizik apo juridik për borxhet ndaj saj, për periudhën kohore që ka rrjedhura pas datës së paraqitjes së padisë, në këtë rast, NP është dashur përsëri të përcjellë dhe respektojë afatet kohor për periudhën që ka vazhduar tutje të borxheve nga mos pagesa e borxhlinjve, me ç'rast NP është dashur të paraqesë *parashtrësë për zgjerimin e kërkesë padisë*, ku përfshihen edhe periudha kohore e borxheve pas paraqitjes së padisë bazë. Po ashtu, në rastet e tilla është një numër shumë i vogël i ndjekjes së procedurave dhe afateve ligjore nga ane NP-ve, me ç'rast në shumicën e rasteve kanë lejuar faljen e borxheve ndaj borxhlinjve. Ligji Nr. 3/3/1978 mbi Marrëdhëniet e Detyrimeve: Neni 374.

¹¹ Telegrafi.com: Ja sa miliona humbin ndërmarrjet publike nga falja e borxheve, 3 Qershor 2015, <http://bit.ly/1fr8kEC>

Që nga inicimi i projektligjit, Instituti GAP ka mbledhur informata dhe të dhëna rreth borxheve të qytetarëve, bizneseve e institucioneve ndaj ndërmarrjeve publike, komunave dhe ATK-së. Gjatë mbledhjes së informacionit është vërejtur se institucionet publike të cilat kanë pasur vështirësi në arkëtimin e borxheve, nuk kanë të dhëna zyrtare të gatshme për borxhin ndaj institucionit. Andaj, nëse për asgjë tjetër, vendimi i Qeverisë për mundësinë e faljes së borxheve ka vënë në lëvizje institucionet të cilat deri më tani janë treguar neglizhente që së paku të mbledhin të dhëna të sakta për borxhet që u kanë atyre amvisëritë, bizneset dhe institucionet.

Gjithashtu, Instituti GAP ka kërkuar nga NP-të qasje në lidhje me vlerën e padive që i janë bërë për këto borxhe, mirëpo deri më tani nuk kemi pranuar ndonjë përgjigje nga ana e NP-ve. Ndërsa, sa i përket mbledhjes së të dhënave për borxhin nga tatimi në pronë, Instituti GAP së pari u është drejtuar komunave, të cilat janë përgjigjur se këto të dhëna gjenden në MF. Në anën tjetër, MF nuk na ka ofruar të dhënat me arsyetimin se ato duhet t'i kërkojmë tek komunat.

3.1. Borxhet ndaj NP-ve

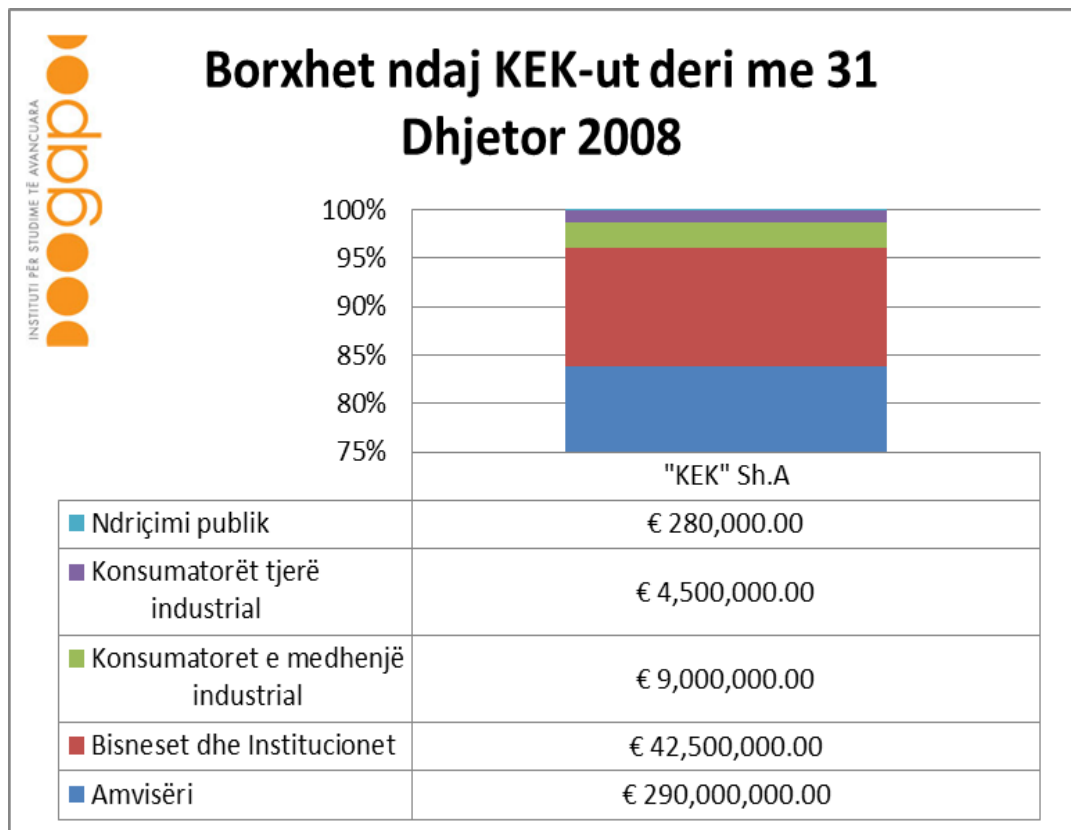
Në grafikonët e më poshtme janë pasqyruar të dhënat për strukturën e borxheve ndaj NP-ve deri më 2008, të shprehura në përqindje dhe vlerë monetare.

Prej NP-ve me vlerën më të madhe të borxhit është KEK-u me vlerë 346.3 milion euro. Njëkohësisht, shumica e borxhit të KEK-ut përbën 52% e borxheve të falura apo 74% të borxhit ndaj NP-ve. Borxhlinjtë më të mëdhenj ndaj KEK-ut janë amvisëritë me afër 84% të totalit të borxhit. Pasojnë bizneset dhe institucionet (12%), konsumatorët e mëdhenj industrial (3%), konsumatorët e tjerë (1%), dhe ndriçimi publik (0.08%).

Në bazë të përgjigjeve të zyrtarëve të KEK-ut, nga 346 milion euro borxhe deri me 31 dhjetor 2008, janë ngritur padi për një shumë prej vetëm 60 milion euro.¹² Sipas KEK-ut, një problem sa i përket ligjit për faljen e borxheve, është mungesa e saktësisimit se kush i ka bartë kostot e obligimeve gjyqësore për borxhet të cilat institucionet i kanë paditur personat fizikë apo juridikë.

¹² Intervistë me Edmond Nulleshin, Drejtor i Shërbimeve të KEK-ut, 22 korrik 2015

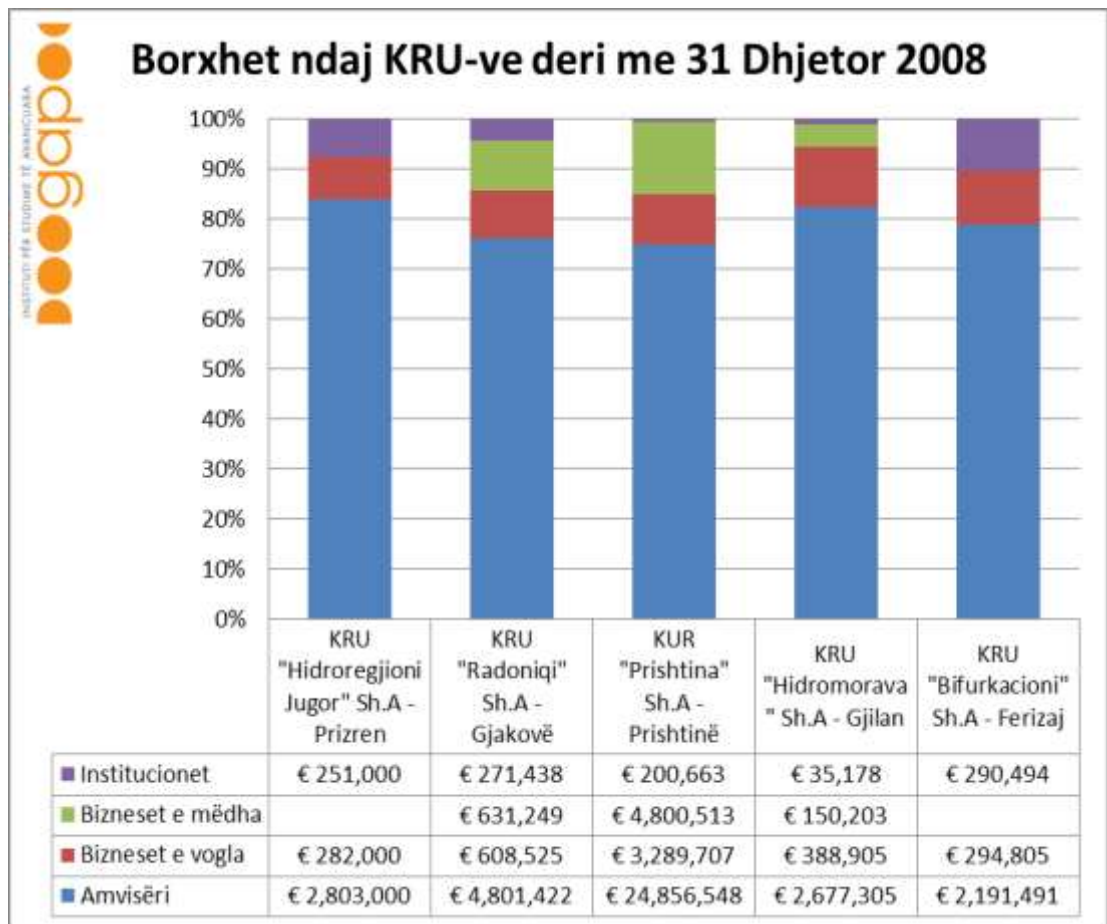
Figura 1. Borxhet ndaj KEK-ut deri me 31 dhjetor 2008



Në bazë të përgjigjeve të pesë nga shtatë kompanitë rajonale të ujësjellësit (KRU), del se borxhi ndaj tyre është rreth 48 milion euro. Në mesin e tyre, kompania me borxhin më të madh është KRU Prishtina me rreth 3 milion euro. Nga grafiku më poshtë mund të vërejmë se tek secila kompani, pjesën më të madhe të borxheve e zënë: amvisëria me 76%, bizneset e mëdha me 11% (përfshirë Ferizaj dhe Prizreni ku dominojnë bizneset e vogla me 10%) dhe institucionet janë kategoria e fundit e borxhlinjve me 2%.¹³

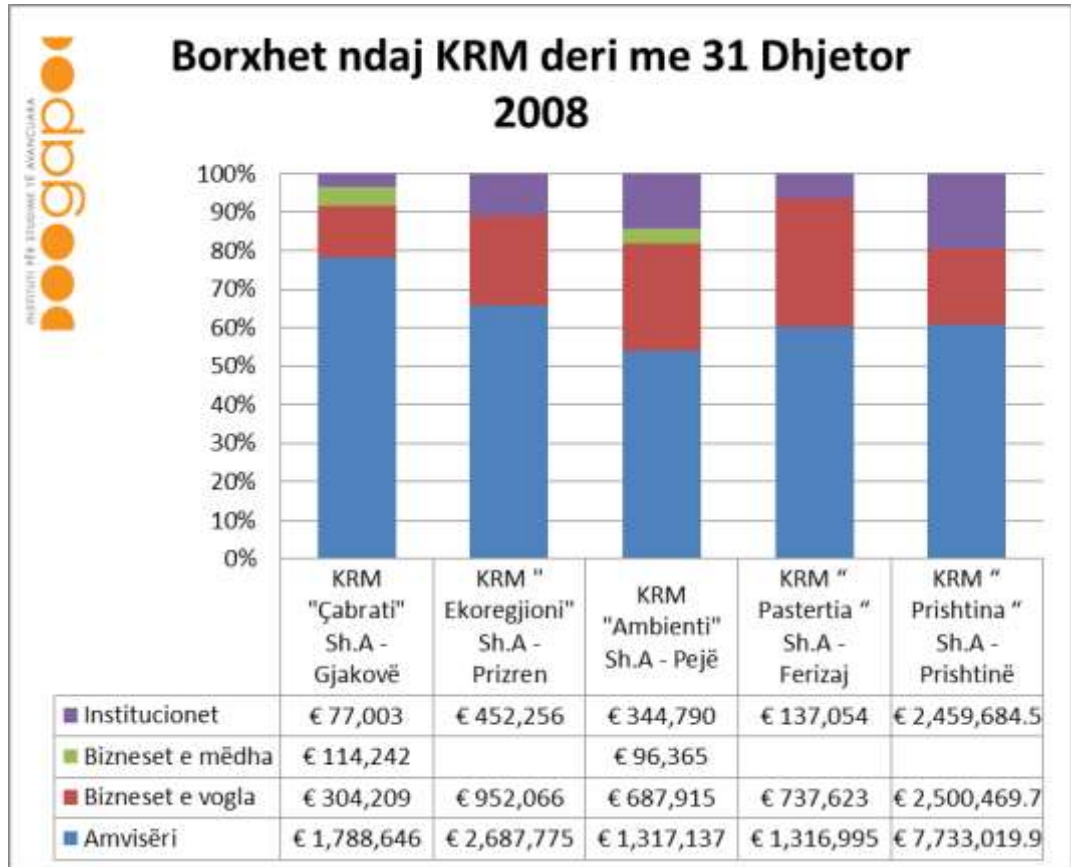
¹³Në rastet kur ndërmarrjet publike kanë dërguar të dhënat për bizneset e vogla dhe të mëdha së bashku, në grafe figurojnë si borxhe tek bizneset e vogla.

Figura 2. Borxhet ndaj KRU-ve



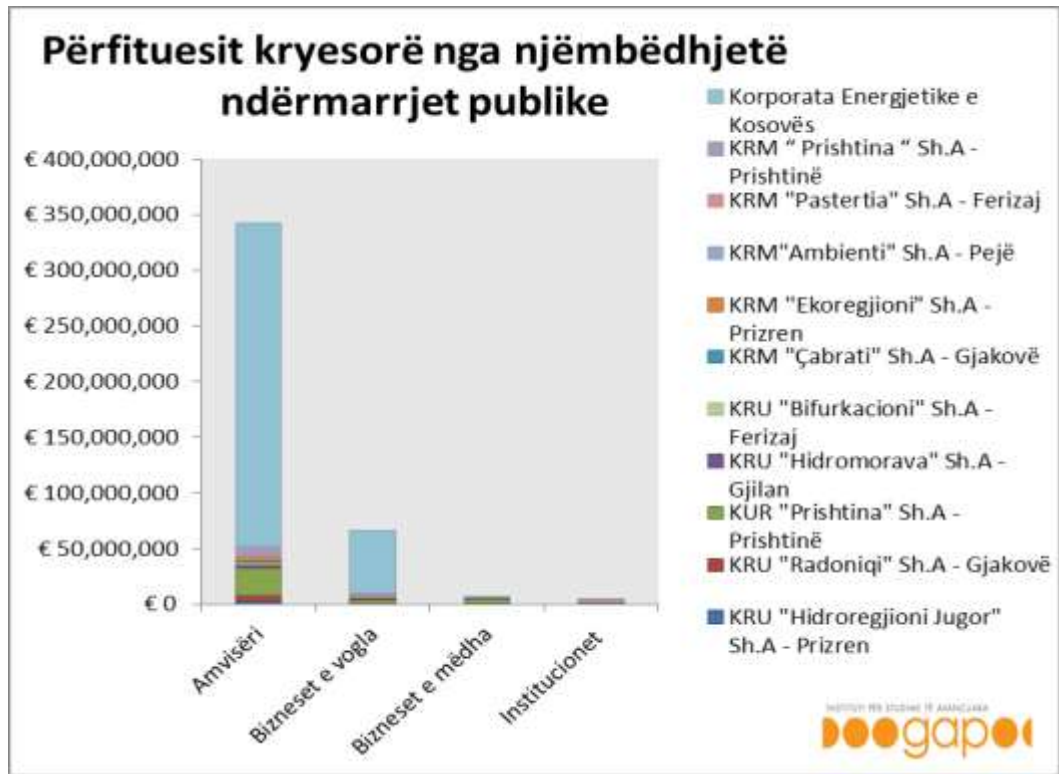
Në bazë të përgjigjeve të pesë nga shtatë kompanitë rajonale të mbeturinave (KRM), borxhi total ndaj tyre është rreth 23.4 milion euro. Kompania me nivelin më të lartë të borxhit është edhe në këtë rast nga KRM "Prishtina", kjo për shkak të numrit të konsumatorëve. Shikuar në përqindje, borxhlinjtë më të mëdhenj janë amvisëritë me 63%, pastaj janë bizneset e vogla me 22%, institucionet publike me 15% dhe bizneset e mëdha me vetëm 1%.

Figura 3. Borxhet ndaj KRM-ve



Në bazë të të dhënave të mbledhura, përfituesit më të mëdhenj nga falja e borxheve të NP-ve janë amvisëritë (82%), ku shuma më e madhe e borxheve është ndaj KEK-ut, me gjithsej 290 milionë euro. Kategoria e dytë e përfituesve do të jenë bizneset e vogla (16%), po ashtu me borxhin më të madh ndaj KEK-ut. Bizneset e mëdha së bashku me institucionet publike janë kategoritë të cilat përbëjnë 2% të borxhit. Bizneset e mëdha borxhin më të madh e kanë ndaj KRU "Prishtina" me 4,800,513 euro. Për shkak të numrit më të madh të konsumatorëve, NP-të në Prishtinë do të jenë falësit më të mëdhenj të borxheve.

Figura 4. Borxhet e NP-ve sipas kategorive të konsumatorëve



3.2. Borxhet ndaj ATK-së

Duke marrë së bashku bizneset aktive dhe pasive, borxhi total ndaj ATK-së deri në fund të vitit 2008 është 168.6 milion euro. Pjesën më të madhe të këyrë borxheve apo 88% e zënë bizneset aktive. Në figurën 5 janë të paraqitura vlerat e borxheve aktive dhe pasive në përqindje ndaj ATK-së, sipas llojit të ndërmarrjeve dhe viteve.

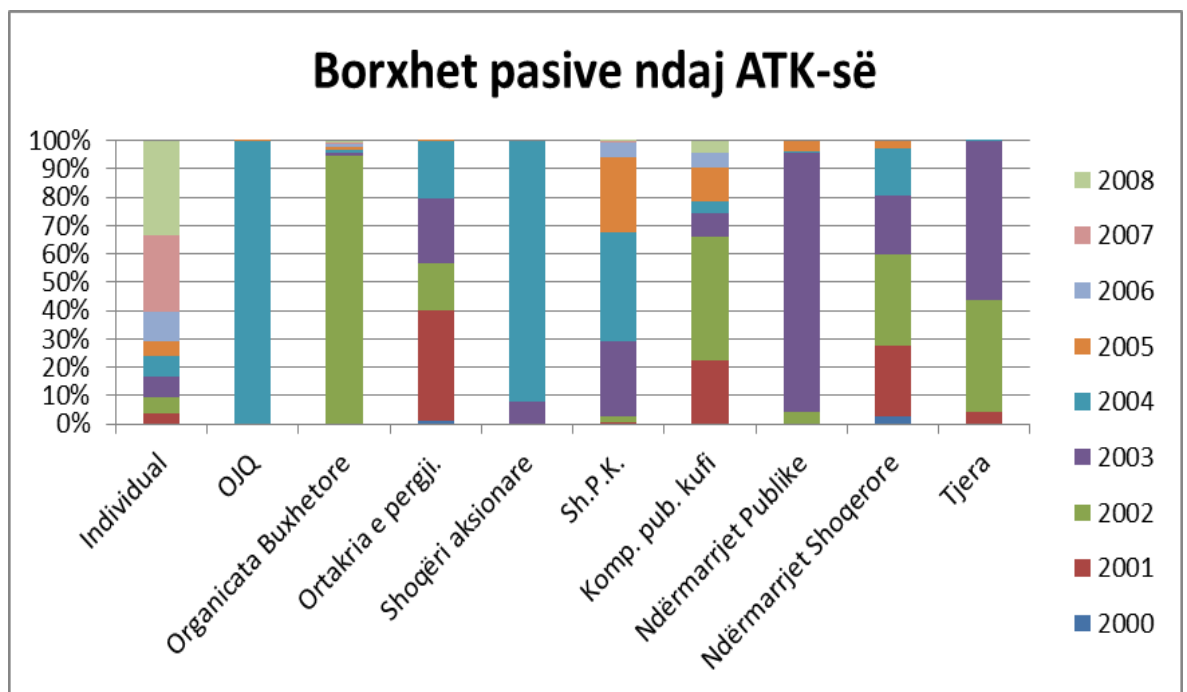
Figura 5. Borxhet e bizneseve aktive ndaj ATK-së



Viti 2004 është viti me vlerën më të madhe të detyrimeve të papaguara ndaj ATK-së, duke e arritur vlerën prej 22.4 milionë euro (15%) nga gjithsej 148 milionë euro. Sa i përket llojit të ndërmarrjeve, vlerën më të madhe të borxheve aktive e kanë bizneset individuale me 32.3% dhe ndërmarrjet shoqërore me 19.6%.

Sa i përket borxheve pasive, viti me akumulimin më të madh të detyrimeve të papaguara ndaj ATK-së është viti 2006, me vlerë prej 6.7 milionë euro (32.6%) nga gjithsej 20.7 milionë euro. Lloji i ndërmarrjeve me më së shumti borxhe pasive ndaj ATK-së janë shoqëritë tregtare me 41.7% dhe bizneset individuale me 27%. Vlen të përmendet se Instituti GAP ka kërkuar nga ATK që të dhënat gjithashtu të kategorizohen në bazë të madhësisë së bizneseve, mirëpo një gjë e tillë nuk është ofruar nga ky institucion.

Figura 6. Borxhet pasive ndaj ATK-së



4. Përfundim

Falja e borxheve është iniciativë e duhur e Qeverisë së Kosovës. Mirëpo, që nga fillimi i këtij procesi në fillim të muajit shkurt 2015, kanë kaluar gjashtë muaj dhe ende Qeveria nuk ka dalur me të dhëna të detajuara se sa do të jetë shuma reale e borxhit. Në bazë të Ligjit për Faljen e Borxheve, i cili pritet të hyjë në fuqi në fillim të muajit gusht 2015, institucionet shtetërore kanë një muaj kohë që të dalin me shifrat e sakta të borxhit që do të falet.

Instituti GAP vlerëson se të dhëna të tilla do të duhej të ishin në dispozicion të publikut dhe deputetëve të Kuvendit, që në kohën kur është diskutuar për projektligjin.

Përmes këtij raporti, GAP është munduar të mbuloj këtë boshllëk informatash, duke publikuar të dhëna për borxhin real i cili do të falet.

Pas kërkesave të shumta dërguar në drejtim të ndërmarrjeve publike, komunave, Doganave dhe ATK, kemi arritur që të deshifrojmë natyrën e borxhit dhe përfituesit kryesorë.

E gjetura kryesore e prezantuar në këtë raport është se në bazë të Ligjit për marrëdhënien e detyrimeve, pjesa më e madhe e borxhit që synon të falet në fakt është borxh i vjetërsuar ose i parashkruar. Kjo ka ardhur si rezultat i asaj se institucionet publike nuk i kanë ndjekur procedurat ligjore për të paditur borxhlinjtë.

Si rezultat i kësaj, falja e borxheve në radhë të parë është lehtësim administrativ për vetë institucionet, e në radhë të dytë është falje e borxheve, ngase vetëm një përqindje e vogël e borxhit të pretenduar në fakt është borxh i arkëtueshëm në bazë të proceseve gjyqësore.

Me qëllim që të mos parashkruhet borxhi ndaj institucioneve publike, zyrat ligjore të këtyre institucioneve duhet që me rregull të ngrenë padi ndaj borxhlinjve. Andaj, pas faljes së borxheve të grumbulluara deri më 31 dhjetorë 2008, Qeveria duhet të filloj një proces të përforcimit profesional të zyrave ligjore të këtyre institucioneve.

Instituti GAP është Think-Tank i themeluar në tetor të 2007 në Kosovë. Qëllimi kryesor i GAP-it është të tërheq profesionistë për të krijuar një ambient të zhvillimit dhe hulumtimit profesional, që haset në institucione të ngjashme në shtetet perëndimore. Kjo gjithashtu u ofron mundësi kosovarëve për hulumtimin, zhvillimin dhe implementim e projekteve me qëllim të avancimit të shoqërisë kosovare. Prioritet për këtë Institut është mobilizimi i profesionistëve në adresimin e sfidave ekonomike, politike dhe sociale të vendit. Qëllimet kryesore të GAP-it janë të mbush zbrazëtitë në mes të qeverisë dhe qytetarëve, si dhe të mbushë zbrazëtitë në mes të problemeve dhe zgjidhjeve.

Instituti GAP mbështetet nga:



Ky projekt është mbështetur nga:



**British Embassy
Pristina**