

Ndërmarrja publike - Vështrim për definicion juridik dhe efikasitetin ekonomik

Public enterprises – An overview of legal definition and economic efficiency

Armand Krasniqi,
Universiteti i Prishtinës "Hasan Prishtina" Fakulteti Ekonomik,
armand.krasniqi@uni-pr.edu

Abstract

Public owned enterprises are usually the state foundations (public), which aim is to offer products and/or services with vital importance (essential) for a certain community. Realizing these goals on the market secures a monopoly position respectively privileges by enabling also the support of the authorities, and thus they become subject to public regulation with functions and economic activity in the public interest. The most important characteristic of public enterprises, unlike other forms of enterprise, they are enterprises of production and distribution of "essential goods", as well as exercising function in "public interest". The scientific interest, from the theoretical view, should have a focus on a deeper analysis of the identification of legal and economic differences between the notion and legal nature of the state and public enterprise. Although often in literature and practise the terms "state" and "public" enterprises are considered synonyms this is wrong. Despite the impacts deriving from historical economic law for the development and transformation of these enterprises, the public enterprise is a type of state enterprise, but distinct both in the formal and legal terms as well as in the socio-economic aspect. Therefore, the content of the legislation, the treatment and the evaluation of owner, the public property, the exclusivity, the property transfer rights, the participation opportunities of the private capital, the right to issue shares, etc.. are the terminologies of essential content which not only which point the characteristics of these enterprises but also make the difference.

Key words: Law, enterprises, state, public, business.

JEL classification: K 2, 29

ABSTRAKT

Ndërmarrjet publike zakonisht janë themeltat shtetërore (publike), qëllimi i të cilave është ofrimi i produkte ose shërbime me rëndësi jetike (thelbësore) për komunitetin. Realizimi i këtyre qëllimeve, atyre në treg u siguron pozicioni monopoli gjegjësisht të privilegjuar duke ua mundësuar edhe mbështetjen e autoriteteve, e në këtë mënyrë ato shndërrohen në subjekt të rregullimit publik me funksione dhe veprimtari ekonomike në interes publik. Karakteristika më e rëndësishme e ndërmarrjeve publike, për dallim nga format tjera të ndërmarrjeve, është se ato janë subjekte të prodhimit dhe shpërndarjes së "mallrave esenciale", si dhe ushtrojnë funksion në "interesi publik". Interesi shkencor duhet të ketë një fokus analitik më të thellë për identifikimin e dallimeve juridike dhe ekonomike në mes të nocionit dhe natyrës juridike të ndërmarrjes shtetërore dhe atyre publike. Edhe pse shpesh në literaturë dhe praktikë rezulton se termet "shtetërore" dhe "publike" për këto ndërmarrje zakonisht konsiderohen sinonime kjo është e gabuar. Pavarësisht ndikimeve që rrjedhin nga e drejta ekonomike historike për zhvillimin e transformimin e këtyre ndërmarrjeve, ndërmarrja publike është një lloj i ndërmarrjes shtetërore, e dallueshme si në planin formal – juridik po ashtu edhe në aspektin shoqëror – ekonomik. Andaj, përmbajtja e legjislacionit të caktuar, trajtimi dhe vlerësimi i pronarit, prona publike, ekskluzivitet, të drejtat e transfereve pronësore, mundësitë e pjesëmarrjes e kapitalit privat, e drejta e emetimit të aksioneve, etj, janë terminologji më përmbajtje esenciale të cilat jo vetëm që qesin në pah karakteristikat e këtyre ndërmarrjeve por bëjnë diferencën..

Fjalët kyçe: Ligj, Ndërmarrje, shtetërore, publike, biznesore

1. Hyrje

Kosova ende vazhdon të kalojnë nëpër transformim legjislativ. Para Luftës së fundit, në vendin tonë, të aplikueshme kanë qenë ligjet ish RSFJ – së, të cilat juridikisht rregullonin ndërmarrjet shoqërore e shtetërore që vepronin në një ambient tjetër shoqëror – ekonomik. Pas Luftës së Dytë Botërore sistemi ekonomik jugosllav fillimisht ishte modeluar në përvojën sovjetike (1945-1955) me ekonomi të planifikuar dhe ndërmarrje shtetërore. Deri në vitin 1974 u kryen eksperimente të shumta që u përmbyllën me miratimin e Kushtetutës së vitit 1974 dhe Ligjin për Punën e Bashkuar të vitit 1976. Periudha pesëmbëdhjetë vjeçare e socializmit vetëqeverisës (1976 – 1990) shënoj futjen dhe zhvillimin e organizatave të punës së bashkuar (të ashtuquajtura OPB, OTHPB, OP,) sipas një modeli uniform e të përshkruar me Ligji mbi punë e bashkuar. (Zakon o udruženom radu, SFRJ 1976)

Organizatat e tilla lidhura të punës në këtë kohë zëvendësuan ndërmarrjet e deriatëhershme "klasike". Nga shpërbërja e Republikës Socialiste Federale të Jugosllavisë, në fillim të viteve 1990, teorikisht ky sistem nuk ka definuar më saktësi ndërmarrjen shtetërore ose publike edhe pse gjatë kësaj periudhe, në vend të korporatave vetëqeverisëse (OPB etj.), përsëri vendosen ndërmarrjet shtetërore (shoqërore) duke forcuar kështu sektorin shtetëror të ekonomisë. (Sli List Br..1976)

Me liberalizimin e sistemit ekonomik, pas përfundimit qeverisjes administrative të UNMIK-ut, në vend u bë e domosdoshme të miratohet një sistem i ri i organizimit për ndërmarrjet që ushtronin veprimtari biznesore në Kosovë. Nën administrimin e UNMIK – ut, Ndërmarrjet Publik vendosën nën mbikëqyrjen e AKM-së dhe kjo fazë vazhdojë deri në shpalljen e Pavarësisë më 2008. Për herë të parë Kuvendi i Republikës së Kosovës me dt. 15.06.2008 nxjerrë Ligjin për ndërmarrjet publike me nr. 03/L-087, (GZ e Kosovës Nr. 03/L-087) duke e plotësuar në mënyrë më të plotë legjislacionin që ju dedikohet kompanive që ushtrajnë veprimtari specifike. Në këtë kuptim, me nenin 1 të këtij akt juridik, rregullohet korniza ligjore lidhur me të drejtat e pronësinë të Ndërmarrjeve Publike dhe qeverisjen e tyre korporative në përputhje me parimet e njohura ndërkombëtare për qeverisjen korporative të ndërmarrjeve publike. Në këtë mënyrë pronësia e ndërmarrjeve qendrore publike u transferohet institucioneve të qeverisë së Kosovës. Këto institucione detyrohen të mbikëqyrin qeverisjen e këtyre ndërmarrjeve dhe lidhur më këtë t'i raportojnë kuvendit në baza vjetore. Gjithashtu, rregullohet mandati i qeverisë që të inicioj futjen e sektorit privat në këto ndërmarrje (p.sh. përmes koncesioneve apo privatizimeve të segmenteve të ndryshme brenda këtyre ndërmarrjeve).

Pavarësisht nga ligje e që rregullojnë ndërmarrjen publike, pikërisht për shkak të dallimeve ligjore, definimi dhe trajtimi më i thellë i natyrës juridike të ndërmarrjes publike jo vetëm në të drejtën biznesore kosovare por edhe për të gjitha legjislacionet moderne rezulton të jetë çështje komplekse. Kjo arsyetohet për faktin se këto ndërmarrje në kohën e fundit kanë marrë vëmendje të theksuar në literaturën juridike – ekonomike. Për shkak të larmisë të formave në të cilën paraqiten ato, për shqyrtimin e një ndërmarrje publike, para së gjithash është e nevojshme të përcaktohet koncepti dhe llojet e tyre. Prandaj, është e rëndësishme jo vetëm të përcaktohet se për të cilat veprimtari angazhohen këto ndërmarrje por, edhe të saktësohet rëndësia dhe nevoja për themelimin e tyre. Për shkak të specifikave që kanë këto ndërmarrje ato edhe janë objekt i një rregullimi të veçantë juridik me përdorimin e instrumenteve të caktuara që ndikojnë në biznesin e tyre. Përfundimisht, efikasiteti i këtyre kompanive nga pikëpamja ekonomike duhet të shqyrtohet në aspekte tjera.

2. Ndërmarrjet shtetërore dhe ndërmarrjet publike

2.1. Ndërmarrja shtetërore

Ndërmarrja shtetërore është lloj i ndërmarrjes të cilën e themelon shteti dhe e cila është nën kontroll të drejtpërdrejtë të shtetit ose institucioneve shtetërore. Shikuar në pikëpamje historike pjesa më e madhe e ndërmarrjeve shtetërore në Kosovë janë themeluar prej vitit 1945 të Shekullit XX me nacionalizimin e pronës private gjatë kohës kur vendi ynë ka qenë pjesë e ish Republikës Socialiste të Jugosllavisë. Ndërkaq, të tjerat janë themeluar me qëllim të ofrimit të shërbimeve publike. Ndërmarrjet shtetërore themelohen në forma të ndryshme e më së shpeshti si ndërmarrje publike. Ndërmarrja shtetërore edhe pse themelohet nga ana e shtetit ose agjencive të saja, kanë pavarësi të plotë në sferën e zhvillimit të biznesit dhe shteti, në rast të humbjes, nuk përgjigjet për detyrimet e saj. Ndërmarrjet shtetërore janë njësi ekonomike dhe kanë personalitet juridik. Shteti është zotërues i vetëm i kapitalit të këtyre ndërmarrjeve dhe, për rrjedhojë, ushtron të drejtat e tij si pronar në përputhje me legjislacionin në fuqi. Ndërmarrjet shtetërore krijohen me vendim të organeve të administratës shtetërore, qendrore ose lokale. Ndërmarrjet shtetërore e fitojnë personalitetin juridik pas regjistrimit në Agjencinë ose gjykatën përkatëse të juridiksionit ku kanë qendrën e tyre, sipas rregullave të përgjithshme. Si të tilla ato mund të krijojnë filiale të cilat kanë personalitet juridik dhe ushtrojnë veprimtarinë e tyre nën kontrollin e ndërmarrjes. Përveç rasteve kur me dispozita të veçanta parashikohet ndryshe Ndërmarrjet shtetërore e ushtrojnë veprimtarinë e tyre në të njëjtat kushte, si dhe ndërmarrjet e tjera, në përputhje me legjislacionin në fuqi. Si rregull, ato duhet të veprojnë në kushtet e konkurrencës së lirë e të ligjshme dhe të mos gëzojnë asnjë privilegj ose të drejtë që prish kushtet e kësaj konkurrence. Ndërmarrjet shtetërore e përcaktojnë vet programin ekonomik e financiar dhe marrin vendime për realizimin e tij duke respektuar legjislacionin në fuqi. Në kuadër të aktiviteteve të veta ato përcaktojnë lirisht çmimet e mallrave apo shërbimeve, në bazë të kërkesës e ofertës me përjashtim të atyre rasteve që përcaktohen me dispozita të veçanta. Ndërmarrjet shtetërore nëpërmjet veprimtarisë së tyre sigurojnë ekuilibrin financiar duke i shitur prodhimet, mallrat apo shërbimet në tregun e brendshëm apo të jashtëm. Ndërmarrjet shtetërore që janë në shfrytëzim të pasuri kombëtare të një rëndësie të veçantë, marrin parasysh në programet e tyre ekonomike e financiare edhe detyrat që rrjedhin nga programet e përgjithshme të shtetit për zhvillimin e ekonomisë apo të degëve të veçanta të saj. Qeveria ose mekanizmat e saj mund të parashikojnë për këto ndërmarrje forma të tjera organizimi, përfshirë edhe bashkësi ekonomike, si dhe statuse të posaçme, por

=====

pa prishur kushtet e përgjithshme ligjore.

2.2. Ndërmarrjet publike

Ndërmarrje publike është një ndërmarrje të cilën e themelon shteti, gjegjësisht njësitë e vetë –administrimi lokal, me qëllim të kryerjes të veprimtarive të caktuar me interes të përgjithshëm. Dallimet që ekzistojnë midis vendeve të ndryshme, aktivitete të ndryshme si dhe karakteristikat e ndryshme të ndërmarrjeve publike me kalimin e kohës, kanë komplikuar më tej përpjekjet për të përcaktuar saktësisht konceptin e saj. Duke pasur parasysh këto dallime ndërmarrjet publike mund të përcaktohen në mënyrën më të përgjithshme si ndërmarrje ku krijimi dhe funksionimi i të cilave mund të lidhet me interesin publik (të përgjithshëm) dhe në të cilin autoritetet publike (shtetërore) kryejnë plotësisht ose pjesërisht rolin e sipërmarrësit.

Ndër karakteristikat më të rëndësishme të ndërmarrjes publike janë se ato themelohen për të prodhuar dhe për të shpërndarë të mira materiale që janë jetike për një shoqëri në tërësi dhe se veprimtaria e tyre është në interesin publik. Tipari tjetër i këtyre ndërmarrjeve është se ato janë më shpesh në pozitë të privilegjuar të cilën e lejon shtetin ose në posedim të mundësisë për përdorimin e monopoleve natyror. Gjithashtu, është e rëndësishme të theksohet se ndërmarrjet publike i nënshtrohen rregullave të veçanta ligjore.

Termi "mallra esenciale" dhe "interesi publik" nuk janë mjaft të sakta dhe varësisht nga sistemet politike dhe objektivat e qeverisë ato kanë një ndryshim në përfaqësimin e ndërmarrjeve publike në ekonomitë e vendeve të ndryshme. (Bance P, 2015)

Ndërmarrjet publike më së shpeshti janë në pozitën monopoliste në resurse natyror të cilat janë të kushtëzuara nga mungesa e mekanizmave të tregut në disa aktivitete. Për të siguruar furnizimin e të gjithë shoqërisë, mallrat që janë produkt i këtyre aktiviteteve, ato të jenë në gjendje, në pronësi publike. Për shkak të rëndësisë për shoqërinë, nga njëra anë dhe pozitës monopoliste, nga ana tjetër, mandatet publike kërkojnë forma të veçanta të rregullimit të këtyre ndërmarrjeve.

Investimet e larat fillestare në pajisje për ushtrimin e aktivitete individuale janë një nga arsyt pse sektori privat nuk ka interes për ushtrimin e këtyre aktiviteteve kështu që shteti është i vetmi që mund të sigurojë fonde për këto investime. Këto ndërmarrje ushtrojnë aktivitete me interes të përgjithshëm. Aktivitete të interesit të përgjithshëm mund të kryhen edhe nga format e tjera të ndërmarrjeve në përputhje me ligjin i cili rregullon statusin ligjor të shoqërive, me ligji që rregullon statusin e sipërmarrësit, me ligjin që rregullojnë ushtrimin e

veprimtarive e interesit publik në rastet kur autoritetet kompetent ia beson kryerjen e këtij aktiviteti.

Forma të tjera të ndërmarrjes, pjesët e ndërmarrjes dhe sipërmarrësit që kryerjen e veprimtari me interes të përgjithshëm kanë pozicion të njëjtë si ndërmarrja publike, përveç nëse parashikohet ndryshe.

Ndërmarrjet publike më shpesh shfaqen në formë të kompanive por, ato dallohen edhe për shkak të autonomisë së kufizuar pasi që autoritetet publike kanë të drejta të veçanta në to. Shteti, nëpërmjet zotërimit të aksioneve të ndërmarrjeve publike dhe përmes përfaqësuesve të përfaqësuar në organet drejtuese të saja i kontrollon ato. Një formë e veçantë e ndërmarrjes publike është një korporatë publike e cila themelohet me ligje të veçanta ose vendime të autoriteteve kompetente shtetërore në degët e caktuara të ekonomisë për të cilat shteti ka interesa të caktuara. Duhet theksuar se korporatat publike nuk mund të vendoset në formë të shoqërisë aksionare (meqë kapitali i tyre nuk mund të sigurohet me anë të lëshimit të aksioneve), dhe burimin e fondeve. Këto korporatave mund të financohen nga buxheti i shtetit dhe kreditë të caktuara eventualisht vetëm si burime ndihmëse. P.sh. në Mbretërinë e Bashkuar, Shtetet e Bashkuara, (Shirley M& Nellis J, 1992) Francë, Itali, Austri, këto lloje të ndërmarrjeve publike janë më të përhapura.

Plotësimi i nevojave jetësore jetike për shoqërinë mund të bëhen edhe nga agjenci të caktuara qeveritare. Mirëpo, këto agjenci nuk kanë personalitet juridik prandaj edhe nuk mund të identifikohen me ndërmarrjet publike. Një pjesë e konsiderueshme e punonjësve në këto agjenci janë nëpunës civilë dhe burimi i tyre i të ardhurave është buxheti i tyre i shtetit.

Ndërmarrjet publike rregullohen me Ligjin për Ndërmarrjet Publike dhe kryejnë veprimtari me interes të përgjithshëm. Ligji në fjalë i përshkruan të gjitha detajet që lidhen me konceptin, themelimin dhe funksionimin e ndërmarrjeve publike.

Zakonisht në shumicën e vendeve ndërmarrjet publike veprojnë si shoqëri me përgjegjësi të kufizuar dhe si shoqëri aksionare. Sipas Ligjit për ndërmarrjen në Kosovë ndërmarrja publike mund të themelohet vetëm si shoqëri aksionare. (GZ e Kosovës Nr. 03/L-087) Organet e shoqërisë publike janë: 1) bordi i drejtorëve, si organ drejtues; 2) Kryeshefi, si organ i menaxhimit; 3) autoriteti mbikëqyrës, si organ kontrolli. Bordi i Drejtorëve dhe Kryeshefi i një ndërmarrje publike bëjnë menaxhimin e saj. Me aktin themeltar ose me statutin e një ndërmarrje publike mund të konstatohet se shoqëria Kryeshefi ekzekutiv i ndërmarrjes zgjidhet gjithashtu në shoqërinë publike.

Dallimi në mes të ndërmarrjes shtetërore dhe publike

Më sipër theksuam se ndërmarrja publike është një entitet biznesi e cila themelohet dhe vepron në përputhje me legjislacionin përkatës. Po ashtu, në brendi të kësaj evidentuam karakteristikat esenciale të saj. Andaj, ndërmarrja publike është themelatë e cila ekskluzivisht kryen veprimtari me interes të përgjithshëm. Kryesisht është në pronësi të shtetit ose është nën kontrollin e shtetit. Megjithatë, si rregull, ndërmarrjet publike mund të kenë edhe pjesëmarrës tjetër me kapital private. Madje, ata mund të zotërojnë edhe më shumë se 50% të kapitalit ose të gjitha aksioneve ose ndonjë formë tjetër të kapitalit të përhershëm të saj. Identifikimi i dallimeve në mes të ndërmarrjeve publike dhe shtetërore është me rëndësi të veçantë edhe pse ndërmarrja publike paraqite dhe është ndërmarrje shtetërore e cila prodhon të mira dhe ofron shërbime. Në sistemin tonë çdo ndërmarrje publike është ndërmarrje e cila ushtron veprimtari ekonomike me interes të veçantë dhe që është e definuar me ligjin për ndërmarrjet publike dhe aktet tjera ligjore të kësaj fushe. Nga kjo rezulton se ndërmarrjet e tilla nuk është e thënë që të jenë ekskluzivisht në pronësi shtetërore por ato kanë mundësi që kapitali i saj të jetë në pronësi private. Ndërkaq, ndërmarrjet shtetërore, në shumicën e tipareve të saja, janë të njëjtë me ndërmarrjet publike por ato në esencë janë ndërmarrje në pronësi 100% ekskluzive të shteti gjegjësisht institucionet shtetërore, pavarësisht se për çfarë veprimtaria ato zhvillojnë. Pa varësisht se cila nga format do të jetë prezent në një vend të caktuar ato rregullohen me ligj. Në Kosovë kemi vetëm ligjin për ndërmarrjet publike dhe të gjitha ndërmarrjet kanë këtë cilësi dhe personalitet.

3. Aktivitete e ndërmarrjes publike

Ndërmarrjet publike janë të pranishme pothuajse në të gjitha fushat e ekonomisë. Prezenca e tyre në këto fusha ndryshon nga vendi në vend. Gjithashtu, këto ndryshime mund të ndodhin edhe me kalimin e kohës në një vend në varësi të kushteve shoqërore – ekonomike. Megjithatë, dallojmë katër fusha kryesore të veprimtarisë së ndërmarrjeve publike të cilat përfaqësohen pothuajse në të gjitha vendet: *Shërbime publike; Prodhimi i produkteve me bazë industriale; Banka dhe sigurime; dhe Edukim e shëndetësi.*

Institucionet publike janë institucione, asociacione dhe forma të tjera organizatash që kryejnë aktivitete të cilat sigurojnë përmbushjen e nevojave të qytetarëve dhe organizatave. Funkcioni themelor i shërbimeve publike është të sigurojnë operim të besueshëm, çmime të arsyeshme dhe shërbime në kushte të barabarta për të gjithë përdoruesit. Kjo është fusha më e rëndësishme e veprimtarisë

së ndërmarrjeve publike, sidomos pjesa që lidhet me ofrimin e elementeve të ndryshme të infrastrukturës (furnizimi me ujë, rrjeti elektrik, etj.). Aktivitetet më të rëndësishme të shërbimeve publike janë: prodhimi dhe shpërndarja e energjisë (energji elektrike, gaz natyror, etj), menaxhimi i ujërave, telekomunikacionit (radio, televizion, telekomunikacionit, etj), transporti (transportit ajror, hekurudhat, transportin urban dhe portet) dhe kështu me radhë. Ndërmarrjet e këtyre aktiviteteve kërkojnë investime të larta fillestare për të cilat shteti më së shumti ka aftësi dhe mundësi. Në shumicën e vendeve këto shërbime organizohen në bazë të pronës publike, me përjashtim të Shteteve të Bashkuara ku gjithashtu mund të kontrollohen edhe kompanitë private nga qeveria. Po ashtu zona e rëndësishme e veprimtarisë së ndërmarrjeve publike është prodhimi i produkteve bazë siç janë nafta, energjia bërthamore, thëngjilli, minierat dhe të ngjashme.

Ekzistojnë veprimtari për të cilat ndërmarrjet publike nuk janë të themeluara për operim me to. Por, në disa raste, shteti krijon institucionet ose ndërmarrjet e saja të ofroj një ofertë minimale për këto shërbime, edhe atë pikërisht për të vendosur standarde cilësore në ofrimin e këtyre shërbimeve. Në këto zona ka ndërmarrje dhe institucione paralele shtetërore dhe private.

Gjithashtu, ka veprimtari të caktuara që shteti nuk themelon ndërmarrje publike por, krijon institucione dhe ndërmarrje vetëm për të siguruar ofertën minimale për shërbime të caktuara në fushat bankare e të sigurimeve. Këtë për shkak se institucionet shtetërore e shohin më së të nevojshme vendosjen e kontrollit e drejtpërdrejtë në to.

Në fushën e shëndetësisë dhe arsimit ka institucione shtetërore që ofrojnë qasje në shërbime për të gjithë duke siguruar ofrimin një ofertë minimale të shërbimeve të tyre për të vendosur standarde cilësore pikërisht të këtyre shërbimeve. Në këto zona ka ndërmarrje dhe institucione paralele shtetërore dhe private. Përveç këtyre, ka shumë veprimtari të tjera me interes të përgjithshëm të cilat i ushtrojnë ndërmarrjet publike.

4. Rregullimi ekonomik i ndërmarrjeve publike

Rregullimi i sektorit publik është çështje sa e ndërlikuar po aq sfiduese e më rëndësi shtetërore pa përjashtim për çdo vend. Në realitet kompleksiteti i kësaj çështjeje është thellësisht i kushtëzuar nga fakti i realizimit të objektivit të caktuar që rregullatorët institucional duan t'i arrijnë. Lidhur me këtë rreshtohet një numër i caktuar organizatash dhe institucioneve që janë pjesë e këtyre rregulloreve të cilat përdoren nga instrumente të ndryshme për ushtrimin e kontrollit.

Rregullimi i kësaj çështjeje, në thelb, përfaqëson zëvendësim të

=====

drejtpërdrejtë të mekanizmit konkurrues (Sappington J. & Gregory Sidak 2003) të tregut me instrumente të ndryshme të rregullimit publik me qëllim të sigurimit të funksionimit të ndërmarrjeve publike por në interes të publikut. Kjo për shkak se misioni i ndërmarrjeve publike është detyra e ofrimit produkte dhe shërbime adekuate të cilat janë në dispozicion të plotësimit të nevojave të të gjithë anëtarëve të një komuniteti të caktuar dhe se këto produkte dhe shërbime zakonisht kanë një çmim të moderuar pa bërë diskriminim ndaj konsumatorëve. Qëllimi i rregullimit ekonomik të ndërmarrjeve publike është respektimi i këtyre parimeve dhe mbrojtja e interesave publike, në mungesë të tregut dhe mekanizmave të saj.

Këto interesa mbrohen nëpërmjet ofrimit të çmime të arsyeshme të produkteve dhe të shërbimeve të cilat i ofrojnë ndërmarrjet publike duke përfshirë edhe efektet për standardizimin e cilësisë për mallra esenciale. Si rregull, nuk lejohen furnizime të pamjaftueshëm të produkteve dhe shërbimeve jetike, nuk lejohet jo stabilitet financiar, nuk lejohet jo solvencë dhe falimentim. Një nga synimet e rregullimit ekonomik gjithashtu është edhe mbrojtja nga konkurrenca duke krijuar kushte të favorshme për arritjen e rezultateve të qëndrueshme të biznesit. (Defourny J, 2008)

Kërkesat e tregut që i japin prioritet konkurrencës, të cilat janë në kundërshtim me kërkesat e shtetit, në kuptim të formave të caktuara të kufizimeve, paraqesin vështirësitë më të mëdha për rregullimin e ndërmarrjeve publike për shkak se përmbushja e këtyre kërkesave të kundërta nuk është e lehtë. Një shembull i këtyre kërkesave kontradiktore janë çmimet e produkteve dhe shërbimeve të cilat duhet të jenë të moderuara si dhe të sjellin kthime të barabarta të kapitalit të investuar nga investitorët. Është e nevojshme të përcaktohet se cilat janë çmime të drejta të produkteve dhe shërbimeve të ndërmarrjeve publike dhe gjithashtu është e nevojshme të përcaktohet se cilat janë kthimet e drejta për investimet, si dhe cili është volumi optimal i prodhimit dhe shumë detaje të tjera. (Hans Christiansen, 2013)

Institucione dhe organizata të ndryshme mund të jenë përgjegjëse për rregullimin e ndërmarrjeve publike, në varësi të politikave aktuale dhe zgjidhjeve ligjore të cilat realisht ndryshojnë nga vendi në vend. Por në rastet me të shpeshta kjo është në kompetencë të qeverisë, agjencive të saj, ministrive relevante dhe institucioneve të caktuara të specializuara si dhe agjencive përkatëse.

Për sa ju përket instrumenteve që përdorin këto institucione, për rregullimin e ndërmarrjeve publike, më të rëndësishmet janë ato të kontroleve të çmimeve dhe tarifave, kontrollit të hyrjes në degë si dhe rregullimit të standardeve të cilësisë së produktit dhe kushteve të shërbimit. (Bernier L., 2014)

Për një kohë të gjatë i vetmi instrument rregullimi ishte kontrolli i çmimeve.

Ekzistojnë lloje të ndryshme të kontrolleve të çmimeve sikurse çmimi i drejtpërdrejtë i produkteve dhe shërbimeve, vendosja e kriterëve për ndryshimin e çmimeve dhe modelet sipas të cilave mund të bëhen ndryshimet e çmimeve. Ndërmarrjet publike kufizimin e shkallës së kthimit të kapitalit mund të konsiderojnë si një variant i kontrollit të çmimeve. Standardi i cilësisë, si instrument i rregullimit nga ndërmarrjet publike, kohët e fundit ka fituar një rëndësi në rritje.

5. Efikasiteti i ndërmarrjeve publike

Përkundër faktit se performanca e ndërmarrjeve publike nuk mund të shprehet gjithmonë në mënyrë adekuate e konvertuar në njësitë monetare, siç është rasti me format e tjera të ndërmarrjeve ose shoqërive tregtare, çdo herë ekziston nevoja që fondet e tyre të përdoren në mënyrë sa më efektive. Por, bazuar në një numër të madh të hulumtimeve del se ndërmarrjet publike, ose sektori publik, janë më pak efikas se sa ato në sektorin privat. Natyrisht, ka shumë shkaqe për këto mungesa relative që e karakterizojnë sektori publik. (Vining A.R. & Boardman, A. E. 1992)

Teoria e të drejtave pronësore ofron një shpjegim për rrënjët e joefikasitetit të ndërmarrjeve publike. Sipas kësaj teorie arsyeja kryesore për rrënjët e joefikasitetit qëndrojnë pikërisht në disavantazhet e pronës publike.

Dallimi thelbësor midis pronës private dhe asaj publike është se pronësia publike nuk është e transferueshme. Nga këndvështrimi individual prona private përfaqëson të drejtën e shitjes së njëanshme ose edhe të shkëmbimit të të drejtave të pronësisë ose pjesëve të saja në ato të drejta. Në përgjithësi, e drejta e pronës përbën të drejtë përdorimit të burimeve, më konkretisht në lidhje me pronësinë e ndërmarrjes, të drejtën për të disponuar me atë pjesë të të ardhurave pas pagesës së çmimit të kontraktuar të të gjitha inputeve të cilat i mbetën ndërmarrjes gjegjësisht pronarëve të biznesit. Në të kundërt, kur është fjala për pronësinë publike individ i gjegjësisht subjekti nuk mund t'i ndryshoj të drejtat e pronësisë por, ai praktikisht këtë mund ta bëjë vetëm me tejkalimin e pengesave të ashtuquajtura "të pakapërcyeshme". Teorikisht, individ i cilësi të qytetarit pronar ka mundësi t'i zëvendësojë të drejtat pronësore në pronësi publike vetëm duke u zhvendosur nga një fushë e caktuar e një juridiksioni të një bashkësie shoqërore nën juridiksionin e një bashkësie tjetër shoqërore, respektivisht duke lëvizur nga një qytet në qytetin tjetër. (UNCTAD, 2010)

Gjithashtu, pamundësia e transferimit të pronës publike ndikon në faktin që ndërmarrjet publike nuk mund të janë pjesë e tregut të kapitaleve duke humbur kështu efekte të ndryshme pozitive të atij tregu sa i përket efikasitetit të tyre.

Qarkullimi në tregun e kapitalit pasqyron efikasitetin e administratës aktuale dhe pritshmëritë në lidhje me rentabilitetin e ardhshëm të ndërmarrjes. (D. Bo Chiara & M Florio M., 2011) Mungesa e këtij tregu zvogëlon presionin tek menaxherët kryesorë për të menaxhuar me efikasitet ndërmarrjet publike.

Një teori tjetër e rëndësishme në lidhje me efikasitetin e ndërmarrjeve publike është teoria e agjencisë. Sipas kësaj teorie vënë në pah mungesën e informacionit që ka qeveria ose organi kompetent për kontrollin e efikasitetit të ndërmarrjeve publike, për punën e kontributin e menaxherëve dhe rezultateve të tyre. Po ashtu, sipas kësaj teorie, qeveritë janë në gjendje të sigurojnë sistem adekuat stimulatív – shpërblim. Por, pavarësisht nga këto përpjekje dhe angazhime, menaxherët e ndërmarrjeve publike mbetën dukshëm prapa homologëve të tyre në sektorin privat. Kjo çon më tej në faktin që drejtuesit e ndërmarrjeve publike përmbushin detyrimet e tyre vetëm në masën e nevojshme për të përmbushur qëllimet dhe standardet e caktuara. Kjo përfundimisht rezulton në atë se menaxherët e ndërmarrjeve publike fitime të mundshme potenciale i shfrytëzojnë vetëm për të përmbushur nevojat e tyre.

Menaxherët e ndërmarrjeve publike zakonisht përpiqen të lidhen me përfaqësues të ndryshëm të qeverisë me qëllim që ndërmarrjeve e tyre t'u sigurojnë më shumë buxhet dhe përmes kësaj, të rrisin fitimet dhe fuqinë e tyre. Në kushte të tilla qëllimet ekonomike humbin rëndësinë e tyre dhe se bashku me të edhe parimet e efikasitetit duke e konsideruar maksimizimin e buxhetit si një nga qëllimet për veten e tyre. Realisht ky është edhe një nga problemet më të mëdha me të cilat përballen ndërmarrjet publike në drejtim të efikasitetit maksimal.

Ndryshe nga ndërmarrjet publike, ndërmarrjet private kanë sisteme më të mira të kontrollit dhe maksimizim për sigurim të efikasitetit, kryesisht nëpërmjet skemave stimuluese të shpërblimeve të cilat drejtpërdrejtë u atribuohen drejtuesve për të punuar në interes të ndërmarrjes. Në ndërmarrjet publike politikanët dhe nëpunësit civilë janë përgjegjës për kontroll dhe synimet e tyre gjë që rezulton se është shumë vështirë të mund të përafrohen këto synimet të menjëhershme ekonomike. Një vështirësi tjetër është fakti se shpesh me ndryshime në sistemet politike, synimet e drejtpërdrejta të ndërmarrjeve publike gjithashtu ndryshojnë.

Ndërmarrjet publike karakterizohen edhe për shkak të ndjeshmërisë të ulët ndaj rrezikut. Kjo rrethanë gjithashtu është një nga faktorët më ndikim që zvogëlon presionin në këto ndërmarrje në aspektin e efektivitetit të tyre. Andaj, ekziston një rrezik shumë i vogël i falimentimit të ndërmarrjeve publike për shkak të mbështetjes financiare të drejtpërdrejtë dhe të tërthortë të qeverisë. Ndërmarrjet publike veprojnë në kushte shumë më të favorshme sa i përket financimit dhe shlyerjes së borxheve. Nga këto ndërmarrje zakonisht nuk kërkohen të japin fonde, madje edhe

kur e bëjnë, ato kanë kushte më të favorshme sesa ato private.

Një formë tjetër e mungesës së efikasitetit të ndërmarrjes publike është procesi i alokimit joefikas, domethënë, interesi i dobët i këtyre ndërmarrjeve në kuptim të sasisë dhe cilësisë së produkteve për përmbushjen e kërkesave të tregut. Burimi i këtij joefikasiteti është fakti se ndërmarrjet publike janë më shpesh në një pozicion monopol.

Sidoqoftë, kur bëhet fjalë për mungesën relative të efikasitetit të ndërmarrjeve publikut në raport me ndërmarrjet private, duhet të theksohet se ka shumë pak ndërmarrje të krahasueshme. Kjo për shkak se ndërmarrjet publike kanë qëllime furnizimi me mallrave jetike, shitje me çmime që kontrollohen dhe që mund të jenë nën kosto, sigurimin e punësimit, etj, etj., duke nxitur në këtë mënyrë qëllime të pastra ekonomike siç edhe është fitimi. Në këtë kontekst del qartë se ndërmarrjet publike janë të pakrahasueshëm me ndërmarrjet private.

6. Përfundimet

Ndërmarrjet publike përfaqësojnë një fenomen unik të shoqërisë moderne. Ka shumë lloje të këtyre ndërmarrjeve por, e përbashkëta e tyre është e të gjitha janë në pronësi të shtetit dhe se objektivi kryesor i tyre është të furnizimit me produktet e ndërmarrjes të cilat janë të domosdoshme, pa të cilën shoqëria siç jemi të njoftuar ne nuk mund të funksion. Gjithashtu, një veçori tjetër e rëndësishme është se ato shpesh e gjejnë veten në një pozicion monopol. Për këtë, si për shumë arsye të tjera, ato u nënshtrohen rregullave të ndryshme të cilat kërkojnë të sigurojnë funksionimin e ndërmarrjeve publike në interes të përgjithshëm si dhe të përcaktojnë standardet e cilësisë së produkteve dhe shërbimeve që ato ofrojnë.

Ndërmarrjet publike në ekonominë moderne zënë një vend të rëndësishëm jo vetëm për shkak të rolit që ato kanë, por edhe për shkak të vëmendjes që atyre u kushtohet në sferën e literaturës juridike – ekonomike. Ndërmarrja publike është entitet biznesi i themeluar për të zhvilluar veprimtari të caktuara të cilat i ndërmerr dhe i realizon për interes të përgjithshëm dhe në përputhje me ligjin. Kryesisht është në pronësi të shtetit ose është nën kontrollin e shtetit. Megjithatë, ka mundësi që ndërmarrjet e tilla të jenë edhe në pronësi private, përderisa pronari të zotërojë më shumë se 50% ose të gjitha aksioneve ose ndonjë formë tjetër të kapitalit të përhershëm. Ekzistojnë diferenca midis ndërmarrjeve shtetërore dhe publike.

Në vendin tonë një ndërmarrje publike është çdo ndërmarrje që kryen veprimtari ekonomike me interes publik e cila është e rregulluar me Ligji për ndërmarrjet publike për të ndjekur interesat publik por me mundësinë e rregullimit të saj edhe me ndonjë ligj apo akt tjetër që kapitali i kësaj ndërmarrje nuk duhet të

jetë i lidhur vetëm më shtet, por gjithashtu mund të jetë edhe në pronësi private. Ndërkohë, ndërmarrjet shtetërore janë në pronësi ekskluzive të shtetit pavarësisht nga veprimtaria me të cilën kanë të bëjnë.

Megjithatë, për shkak të mungesës së konkurrencës direkte në fushat e veprimtarisë së tyre, ndërmarrjet publike në treg kanë pozitë monopoliste. Monopoli ose çdo pozicion tjetër i privilegjuar që ndërmarrjet publike kanë në treg para së gjithash sigurohen me ndihmën e autoriteteve që atyre u japin mbështetje si rezultat i mungesës së funksionimit të mekanizmit të tregut në rregullimin e aktiviteteve të caktuara.

Shteti mund të ndikojë në aktivitetin e biznesit të ndërmarrjeve publike me ndihmën e buxhetit, i cili sipas përkufizimit paraqet një listë të të ardhurave dhe shpenzimeve të planifikuara të një shteti për një periudhë të caktuar planifikimi, zakonisht është një vit buxhetor (një vit), si dhe të ardhurat dhe shpenzimet e planifikuara për vitin e ardhshëm. Shpenzimet publike janë shpenzime të financuara nga shteti në emër të mbulimit të llojeve të ndryshme të nevojave, ndërsa të ardhurat publike përfaqësojnë të gjitha të ardhurat që plotësohen nga buxheti i shtetit, ato më së shpeshti grumbullohen në formën e taksave, kontributeve, doganave, tarifave, taksave etj.

Pikat e dobëta të ndërmarrjeve publike janë se ato më shpesh janë më pak efikase se ndërmarrjet e ngjashme në sektorin privat. Përveç dobësive që rezultojnë nga pozicioni i monopolit në të cilin ato janë të vendosura, mungesa e masave dhe kontrolleve stimuluese atyre u jep hapësirë për sjellje oportuniste të menaxherëve të ndërmarrjes duke mbytur synimet ekonomike dhe rritjen e synimeve personale të menaxherit. Përveç kësaj, për shkak të mbështetjes financiare nga shteti, këto kompani kanë zvogëluar presionin për të përdorur burimet në mënyrën më efikase.

7. Referencat

- Službeni List Br. 53, 03.12.1976, Zakon o udruženom radu, SFRJ, <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/B87E07C6FB584B0B9FAD65E4A112A8D9.pdf>
- Reformska reforma i njeni zakoni, Savezno Izvršno Veće / Sekretariat za Informizanje, Zakon o proizvodima, Beograd 1990, fq. 45 – 76
- Gazeta zyrtare e Republikës së Kosovës / Prishtinë: VITI III / Nr. 31 / 15 Qershor 2008 Ligji Nr. 03/L-087 Për Ndërmarrjet Publike, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2547>
- Philippe BANCE (2015), Public enterprises and production of global public goods: the effectiveness of internalizing public missions in relation to climate issues,.

- Annals of Public and Cooperative Economics,. December, Volume 86, Issue 4, Pages 703-718,. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/apce.12100>
- Mary Shirley & John Nellis Public Enterprise Reform The Lessons of Experience,. The World Bank Washington, D.C.,. October 1993,. <http://documents.worldbank.org/curated/en/156711468779074142/pdf/multi-page.pdf>
 - Gazeta zyrtare e Republikës së Kosovës / Prishtinë: VITI III / Nr. 31 / 15 Qershor 2008 Ligji Nr. 03/L-087 Për Ndërmarrjet Publike, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2547>
 - Sappington J. & Gregory Sidak (2003) Competition Law for STATE-owned enterprises David E.M. Antitrust LJ, <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/antil71&div=20&id=&page=https://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/17508610810922703>
 - Hans Christiansen (2013),. Balancing Commercial and Non-Commercial Priorities of State-Owned Enterprises,. OECD Corporate Governance Working Papers No. 6,. <https://www.oecd.org/daf/ca/OECDCorporateGovernanceWorkingPaper6.pdf>
 - Luc Bernier,. (2014) Public enterprises as policy instruments: the importance of public entrepreneurship,. Journal of Economic Policy Reform, Volume 17, 2014 - Issue 3,. <https://www.tandfonline.com/author/Bernier%2C+Luc>
 - Aidan R. Vining & Anthony E. Boardman (1992),. Ownership versus competition: Efficiency in public enterprise,. Public Choice 73: 205-239, Kluwer Academic Publishers. Printed in the Netherlands. <https://link.springer.com/article/10.1007/BF00145092>
 - Note by the UNCTAD secretariat (2010),. The role of competition policy in promoting economic development: The appropriate design and effectiveness of competition law and policy,. Geneva, 8–12 November 2010. http://unctad.org/en/Docs/tdrbpconf7d3_en.pdf
 - Chiara Del Bo & Massimo Florio (2011),. Public enterprises, policy adoption and planning: Three welfare propositions,. Department of Economics, Business and Statistics, Università degli Studi, Milano This version: May 19, 2011,. <https://www.maxwell.syr.edu>