



REPUBLIKA E SHQIPËRISË

KUVENDI

Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut

Dokument parlamentar

Tiranë, më 15.12.2021

RAPORT

(Komision për dhënie mendimi)

PËR AKTIN NORMATIV NR.34, DATË 3.12.2021 “PËR DISA NDRYSHIME NË LIGJIN NR.137/2020 “PËR BUXHETIN E VITIT 2021”, TË NDRYSHUAR”

- **Hyrje.**

Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, në cilësinë e Komisionit për dhënie mendimi, në mbledhjen e datës 15.12.2021, mori në shqyrtim Aktin Normativ nr.34, datë 3.12.2021, të Këshillit të Ministrave, “Për disa ndryshime në ligjin nr.137/2020 “Për buxhetin e vitit 2021”, të ndryshuar”.

Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut caktoi relator për shqyrtimin e këtij akti normativ z. Klevis Xhoxhi.

Në mbledhjen e Komisionit, për të mbrojtur projektligjin dhe për të dhënë shpjegime për pyetjet e anëtarëve të Komisionit, ishin të pranishëm Znj. Adela Xhemali, Zëvendësministre e Financave dhe Ekonomisë; Znj. Xhoana Agolli, Drejtore e Drejtorisë së Menaxhimit të Buxhetit; z. Fran Brahim, Drejtor i Drejtorisë së Financave Vendore; Z. Endrit Lami, Drejtor i Drejtorisë së Analizave Makroekonomike dhe Statistikave.

I. BAZA KUSHTETUESE E AKTIT NORMATIV.

Akti normativ i propozuar për miratim, është akt normativ me fuqinë e ligjit, në bazë të nenit 101 të Kushtetutës, i cili përcakton se Këshilli i Ministrave, në rast nevojë dhe urgjence, nën përgjegjësinë e tij, mund të nxjerrë akte normative që kanë fuqinë e ligjit. Akti normativ shoqërohet me relacionin përkatës sipas nenit 68 të Rregullores së Kuvendit.

II. QËLLIMI DHE PËRMBAJTJA E AKTIT NORMATIV.

Akti normativ ka qëllim rritjen e shpenzimeve buxhetore të vitit 2021 në disa fusha prioritare të ekonomisë, bazuar në të ardhurat e mbledhura mbi nivelin e planifikuar, si dhe në disa rialokime midis zërave dhe projekteve të shpenzimeve korrente e kapitale.

Ndryshimet e parashikuara në buxhetin e vitit 2021, nëpërmjet këtij akti normativ, janë si më poshtë:

Së pari, të ardhurat e përgjithshme të buxhetit rriten me 18.2 miliardë lekë. Rritja e të ardhurave mbështetet në ecurinë pozitive të realizimit të tyre gjatë periudhës 11-mujore dhe pritshmërive që ky trend të vazhdojë deri në fund të vitit.

Sipas zërave, ndryshimet në të ardhurat e buxhetit janë si më poshtë:

- Rriten me 18 miliardë lekë të ardhurat tatimore, nga të cilat:
 - ✓ Të ardhurat nga TVSH rriten me 8 miliardë lekë;
 - ✓ Të ardhurat nga akciza rriten me 2 miliardë lekë;
 - ✓ Të ardhurat nga taksat nacionale rriten me 1.5 miliardë lekë;
 - ✓ Të ardhurat nga taksat doganore rriten me 0.5 miliardë lekë;
 - ✓ Të ardhurat nga kontributet e sigurimeve shoqërore e shëndetësore rriten me 6 miliardë lekë.
- Rriten me 700 milionë lekë të ardhurat nga skema e komensimit të ish-pronarëve;
- Rriten me 500 milionë lekë të ardhurat nga pushteti vendor, mbështetur në ecurinë e mirë gjatë periudhës 11-mujore;
- Pakësohen me 1 miliardë lekë të ardhurat nga grantet.

Së dyti, shpenzimet e përgjithshme të buxhetit rriten në të njejtën vlerë me të ardhurat e përgjithshme, 18.2 miliardë lekë. Nga këto:

Shpenzimet korrente rriten me 4.3 miliardë lekë, ndërsa sipas zërave, ndryshimi i tyre është si më poshtë:

- Rriten me 4.5 miliardë lekë shpenzimet për Institutin e Sigurimeve Shoqërore, nga të cilat 3.5 miliardë lekë janë për financimin e shpërblimit të fundvitit për 670 mijë pensionistë;
- Rriten me 7 miliardë lekë shpenzimet për fondin e rindërtimit, për të financuar projektet në vazhdim;
- Rriten me 1.4 miliardë lekë shpenzimet për mirëmbajtjen e rrugëve në Ministrinë e Infrastrukturës dhe Energjisë, me qëllim shlyerjen e detyrimeve të akumuluar;
- Rriten me 800 milionë lekë shpenzimet në Ministrinë e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale. Nga këto:
 - ✓ 500 milionë lekë për pagesën e furnizimit me rapid teste;

- ✓ 300 milionë lekë për shlyerjen e vendimeve gjyqësore për indeksimin e munguar të pagesës së paaftësisë në vite;
- Rriten me 500 milionë lekë shpenzimet për Komitetin Olimpik Kombëtar Shqiptar, për financimin e infrastrukturës sportive në vend;
- Rriten me 340 milionë lekë shpenzimet për Ministrinë e Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural, për financimin e vijueshëm të skemës së fermerëve për vitin 2021;
- Rriten me 308 milionë lekë shpenzimet për Entin Kombëtar të Banesave, për financimin shtesë të nevojave të qirave të strehimit social për vitin 2021, si rrjedhojë e tërmetit të fundvitit 2019;
- Pakësohen me 3 miliardë lekë shpenzimet për interesa (të brendshme dhe të huaja), si rrjedhojë e dinamikave dhe e vlerësimit të ecurisë së treguesve të borxhit deri në fund të vitit 2021.

Shpenzimet kapitale rriten me 13.9 miliardë lekë, nga të cilat:

Shpenzimet kapitale me financim të brendshëm rriten me 10.5 miliardë lekë, ndërsa të detajuara sipas projekteve:

- Financimi shtesë prej 4.4 miliardë lekësh për projektet në vazhdim në sektorin e ujësjellës-kanalizimeve në shkallë vendi, për përmirësimin e furnizimit me ujë të popullsisë;
- Financimi shtesë prej 3 miliardë lekësh për projektet në vazhdim në infrastrukturë, në programin "Transporti rrugor";
- Financimi shtesë prej 2.6 miliardë lekësh për projektet në vazhdim të Fondit Shqiptar të Zhvillimit. Nga këto, 500 milionë lekë janë për Polin e Drejtësisë, bazuar në kështet e përcaktuara në kontratën përkatëse;
- Alokimi në masën 2 miliardë lekë për Korporatën Shqiptare të nvestimeve, në formën e transfertës kapitale për mbështetjen e projekteve të zhvillimit;
- Financimi shtesë prej 500 milionë lekësh për projektet në vazhdim për digjitalizimin dhe qeverisjen elektronike tek AKSHI.

Shpenzimet kapitale me financim të huaj pakësohen me 3.4 miliardë lekë. Disa nga projektet që përfitojnë shtesë financimi të huaj janë:

- Financimi shtesë prej 800 milionë lekësh për projektin në vazhdim me financim të huaj "Projekti i emergjencës Covid-19 me Bankën Botërore";
- Financimi shtesë prej 600 milionë lekësh për projektin në vazhdim me financim të huaj "Qukës - Qafë Plloçë", i cili ka ecuri të mirë këtë vit;
- Financimi shtesë prej 500 milionë lekësh për projektin në vazhdim me financim të huaj "Ndërtim Bypass i Vlorës", i cili ka ecuri të mirë këtë vit.

Shpenzimet për fondin e rindërtimit nga tërmeti rriten me 7 miliardë lekë.

Shpenzimet për buxhetin vendor rriten me 100 milionë lekë. Sipas zërave, ndryshimet në buxhetin vendor janë si më poshtë:

- Rritet me 625 milionë lekë transferta e pakushtëzuar e buxhetit të shtetit për pushtetin vendor, ndër të cilat:
 - ✓ 30 milionë lekë janë shtesë në transfertën e pakushtëzuar të përgjithshme, për mbulimin e shpenzimeve të veprimtarive dhe funksioneve të njësive të vetëqeverisjes vendore që nuk kanë realizuar planin e të ardhurave;
 - ✓ 46 milionë lekë janë shtesë në transfertën e pakushtëzuar sektoriale për rrugët në Bashkinë Pogradec. Ky fond shtohet në një investim në vazhdim, mbi parashikimin në ligjin ekzistues të buxhetit prej 55 milionë lekësh;
 - ✓ 10 miliardë lekë janë shtesë në transfertën specifike për mirëmbajtjen e rrugëve rurale;
 - ✓ 500 milionë lekë janë shtesë për shlyerjen e detyrimeve të prapambetura sipas bashkive. Shpërndarja e këtij fondi sipas bashkive është mbështetur në peshën e detyrimeve të secilës bashki sipas totalit të detyrimit të muajit shtator 2021. Ky fond do të përdoret për shlyerjen e detyrimeve të prapambetura, duke filluar nga detyrimi më i vjetër i papaguar.
- Rriten me 70 milionë lekë fondet për taksat e ndara që i transferohen buxhetit vendor, si pasojë e tejkalimit të të ardhurave personale në shkallë vendi;
- Pakësohen me 156 milionë lekë fondet për financimin e huaj vendor për shkak të mosrealizimit të deritanishëm të planit në këtë zë.

III. VLERËSIMI I KUSHTETUTESHMËRISË SË AKTIT NORMATIV.

Neni 101 i Kushtetutës ka parashikuar të drejtën e Këshillit të Ministrave për të nxjerrë akte rregullatore me fuqinë e ligjit. Sipas këtij neni:

“Neni 101

Këshilli i Ministrave, në rast nevoje dhe urgjence, nën përgjegjësinë e tij, mund të nxjerrë akte normative që kanë fuqinë e ligjit, për marrjen e masave të përkohshme. Këto akte normative i dërgohen menjëherë Kuvendit, i cili mblidhet brenda 5 ditëve nëse nuk është i mbledhur. Këto akte humbasin fuqinë që nga fillimi, në qoftë se nuk miratohen nga Kuvendi brenda 45 ditëve.”

Komisioni për Çështjet Ligjore e vlerëson aktin normativ nga këndvështrimi i respektimit të parimeve kushtetuese. Konkretisht:

- a) nëse ekziston nevoja dhe urgjenca;
- b) masat të jenë me karakter të përkohshëm;
- c) Kuvendi miraton aktin brenda 45 ditëve nga data e nxjerrjes së tij.

Lidhur me çështjen e parë: nevoja dhe urgjenca.

Vlerësimi i nevojës dhe urgjencës bazohet në rrethanat konkrete dhe kriteret e analizuara nga jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë.

E drejta për të nxjerrë një akt me fuqinë e ligjit ka natyrë lejuese dhe përjashtimore, prandaj Kushtetuta e ka kushtëzuar ushtrimin e saj me ekzistencën e nevojës dhe urgjencës, si rrethana dhe situata fakti që vlerësohen rast pas rasti, si dhe me kontrollin përfundimtar nga Kuvendi të akteve të nxjerra.

Sipas dispozitave kushtetuese, akti normativ me fuqinë e ligjit, në mungesë të kohës së nevojshme për të filluar një procedurë normale të miratimit të një propozimi për të ndryshuar ligjin, është një instrument që mundëson përshpejtimin e procedurave për nxjerrjen e ligjit.

E drejta për të ndryshuar buxhetin gjatë një viti parashikohet në Kushtetutë (neni 160) dhe në ligjin për menaxhimin e sistemit buxhetor.

Neni 101 ka parashikuar ‘nevojën’ dhe ‘urgjencën’ si rrethana dhe situata fakti që vlerësohen rast pas rasti.

Akti normativ u hartua pas analizës që Ministria e Financave dhe Ekonomisë i bëri ecurisë së treguesve makroekonomikë e fiskalë për periudhën 11-mujore dhe pritshmërive për realizimin e tyre deri në fund të vitit. Gjatë kësaj analize u evidentua ecuria pozitive në mbledhjen e të ardhurave, duke krijuar mundësinë për financimin e disa shpenzimeve të domosdoshme e prioritare. Gjithashtu, u konstatua nevoja për disa rialokime midis programeve e zërave të shpenzimeve korrente e kapitale, me qëllim optimizimin e realizimit të tyre.

Akti normativ parashikon financimin e disa shpenzimeve prioritare, siç janë dhënia e shpërblimit të pensionistëve në fund të vitit, si dhe financimet shtesë për fondin e rindërtimit, mirëmbajtjen e rrugëve, shtresat në nevojë, fermerët, qiratë e strehimit social etj. Gjithashtu, ai parashikon shtesë financimi në disa projekte të rëndësishme të investimeve publike, si dhe në shpenzimet e buxhetit vendor.

Këshilli i Ministrave vlerësoi se ndryshimet buxhetore ishin **të nevojshme**, pasi sigurojnë mbështetje financiare për kategoritë e popullsisë me të ardhura të ulëta dhe krijojnë mundësi për financimin e disa politikave ekonomike prioritare. Me qëllim që këto ndryshime të bëheshin realitet, në kushtet kur mbyllja e vitit buxhetor ishte e afërt, Këshilli i Ministrave vlerësoi domosdoshmërinë e miratimit të tyre me akt normativ. Nëse ndryshimet buxhetore do të propozoheshin me projektligj, do të kërkohej një periudhë më e gjatë për miratimin e tyre dhe do ndodheshim në kushtet e pamundësisë për zbatimin e tyre. Për këtë arsye, akti normativ plotëson edhe kriterin e **urgjencës**.

Lidhur me elementin e dytë: përkohshmërinë e masave që përmban akti normativ.

Akti normativ vepron me fuqinë e ligjit për një periudhë kohe, maksimalisht 45-ditore. Ai parashikon masa që do të zbatohen brenda vitit 2021.

Lidhur me elementin e tretë: fuqia ligjore e aktit normativ dhe miratimi nga Kuvendi i Shqipërisë brenda 45 ditëve.

Akti normativ është miratuar nga qeveria më 3.12.2021 dhe është paraqitur në Kuvend menjëherë. Komisioni i Ligjeve, si komision për dhënie mendimi, e shqyrton aktin normativ brenda afateve të parashikuara në rregulloren e Kuvendit.

Akti normativ nr.34, gjithashtu, plotëson të gjitha kriteret e analizuara nga Gjykata Kushtetuese në vendimet e saj, veçanërisht vendimet nr.24, datë 10.11.2006; nr.23, datë 16.4.2014 etj. Konkretisht, për miratimin e një akti normativ kërkohet të plotësohen kushtet që vijojnë :

- a) Nevoja dhe urgjenca si kushte për nxjerrjen e aktit normativ me fuqinë e ligjit
- b) Përkohshmëria e masave që përmban akti normativ me fuqinë e ligjit
- c) Fuqia ligjore e këtyre akteve dhe kufizimet për nxjerrjen e tyre
- ç) Miratimi i aktit normativ me fuqinë e ligjit nga Kuvendi.

IV. ÇËSHTJE TË DISKUTUARA NË KOMISION.

Relatori, z. Klevis Xhoxhi, e vlerësoi aktin normativ shumë të rëndësishëm, pasi krijon mundësinë që, të ardhurat e tejkaluara për vitin 2021, t'i destinojë për rritjen e shpenzimeve buxhetore në disa fusha prioritare. Gjithashtu, rialokimi i shpenzimeve korrente e kapitale në aktin normativ, krijon mundësinë e përdorimit me efektivitet të fondeve publike, drejt projekteve që kanë pasur ecuri të mirë dhe paraqesin nevoja për mbështetje me financim. Relatori theksoi se akti normativ është në përputhje me kushtetutën dhe vendimet përkatëse të Gjykatës Kushtetuese.

Znj. Adela Xhemali, Zëvendësministre e Financave dhe Ekonomisë, paraqiti ndryshimet në buxhetin e vitit 2021 sipas aktit normativ nr.34, datë 3.12.2021, dhe iu përgjigj pyetjeve të deputetëve.

Gjatë diskutimit shumica e anëtarëve të Komisionit mbështeti mendimet e relatorit për aktin normativ.

V. Përfundim.

Në përfundim të shqyrtimit të këtij akti normativ, Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, pasi vlerësoi se:

- Në aspektin ligjor, akti normativ i propozuar është në përputhje me Kushtetutën dhe legjislacionin në fuqi.
- Në aspektin procedural, akti normativ është paraqitur në përputhje me Rregulloren e Kuvendit.

Në përfundim, Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, në cilësinë e Komisionit për dhënie mendimi, **votoi** aktin normativ **me shumicën e votave, e miratoi atë** dhe u shpreh dakord t'i përcillet Komisionit Përgjegjës për vijimin e procedurës sipas Rregullos së Kuvendit të Republikës së Shqipërisë.

RELATORI

Klevis XHOXHI

KRYETARE

Klotilda BUSHKA