



## REPUBLIKA E SHQIPËRISË

### KUVENDI

#### Komisioni për Ekonominë dhe Financat

Tiranë, më 6.10.2021

#### Dokument parlamentar

Komision përgjegjës

### R A P O R T

**PËR DEKRETIN NR.13179, DATË 28.07.2021 “PËR KTHIMIN E LIGJIT NR.86/2021  
“PËR MIRATIMIN E AKTIT NORMATIV, ME FUQINË E LIGJIT, NR.25, DATË  
22.6.2021, TË KËSHILLIT TË MINISTRAVE “PËR DISA NDRYSHIME DHE  
SHTESA NË LIGJIN NR.9936, DATË 26.6.2008, “PËR MENAXHIMIN E SISTEMIT  
BUXHETOR NË REPUBLIKËN E SHQIPËRISË”, TË NDRYSHUAR”**

#### **I. Hyrje.**

Komisioni për Ekonominë dhe Financat, në cilësinë e Komisionit përgjegjës, në mbledhjen e datës 6 tetor 2021, shqyrtoi dekretin nr.13179, datë 28.07.2021 “Për kthimin e ligjit nr. 86/2021 “Për miratimin e aktit normativ, me fuqinë e ligjit, nr.25, datë 22.6.2021, të Këshillit të Ministrave, “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr.9936, datë 26.6.2008, “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar”. Dekreti mbështetet në nenet 85, pika 1 dhe 93 të Kushtetutës. Shqyrtimi i tij bëhet sipas procedurave të përcaktuara në nenin 86 të Rregullores së Kuvendit.

Komisioni caktoi relatore, për këtë dekret, znj. Anila Denaj.

Mbështetur në nenin 86 të Rregullores së Kuvendit, Komisioni e shqyrtoi dekretin vetëm për çështjet e paraqitura në arsyetimin për kthimin e ligjit nga Presidenti i Republikës.

Për të arritur një shqyrtim sa më profesional të dekretit, Komisioni u mbështet edhe në mendimin e specializuar të Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë.

Në mbledhjen e Komisionit ishin të ftuar:

*Nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë:*

- Znj. Delina Ibrahimaj, Ministre;

- Znj. Mimoza Dhëmbi, Drejtore e Përgjithshme e Buxhetit.

*Nga Presidenca:*

- Z. Bledar Dervishaj, Këshilltar i Presidentit për Çështjet Ligjore;
- Z. Petraç Milo, Këshilltar i Presidentit për Çështjet Ekonomike;
- Znj. Katrin Treska, Drejtore e Përgjithshme e Shërbimeve Juridike.

## **II. BAZA LIGJORE PËR SHQYRTIMIN E DEKRETIT TË PRESIDENTIT TË REPUBLIKËS**

### **Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë:**

Neni 85

1. Presidenti i Republikës ka të drejtë ta kthejë ligjin për rishqyrtim vetëm një herë.
2. Dekreti i Presidentit për rishqyrtimin e një ligji e humbet fuqinë, kur kundër tij votojnë shumica e të gjithë anëtarëve të Kuvendit.

### **Rregullorja e Kuvendit të Republikës së Shqipërisë:**

Neni 86

Dekreti i Presidentit të Republikës për rishqyrtim ligji

1. Kur Presidenti i Republikës, në përputhje me nenin 85 të Kushtetutës, rikthen ligjin për rishqyrtim në Kuvend, Kryetari i Kuvendit e kalon menjëherë atë për shqyrtim në komisionin përgjegjës që e ka shqyrtuar fillimisht. Dekreti i Presidentit për rishqyrtim ligji futet automatikisht në programin e punës së Kuvendit.
2. Dekreti për kthimin e ligjit për rishqyrtim bëhet pjesë e rendit të ditës të mbledhjes më të parë.
- 3. Komisioni përgjegjës e shqyrton dekretin vetëm për çështjet e paraqitura në arsyetimin për kthimin e ligjit nga Presidenti i Republikës.**
4. Komisioni përgjegjës përgatit raportin për seancën plenare me propozimin për pranimin ose rrëzimin e dekretit të Presidentit brenda 4 javëve nga data e depozitimit të tij në Kuvend. Në rastin e pranimit të dekretit, raporti përmban formulimet për nene të veçanta të ligjit.
5. Dekreti për kthim për rishqyrtim të ligjit bëhet pjesë e rendit të ditës të seancës plenare, por jo më parë se 48 orë.
6. Seanca plenare e shqyrton dekretin për kthim për rishqyrtim të ligjit vetëm për arsyet e kthimit të tij.
7. Kuvendi në seancë plenare voton me shumicën e kërkuar në Kushtetutë për pranimin ose rrëzimin e dekretit.
8. Në rast pranimi të dekretit, Kuvendi voton në parim propozimet që komisioni përgjegjës ka paraqitur në raport. Kuvendi voton vetëm nenet që reflektojnë propozimet e miratuara në komision, si dhe bëhet votimi në tërësi për ligjin.
9. Ligji i votuar në tërësi mban numrin që ka marrë me miratimin e parë, kurse data do të jetë e votimit më të fundit në tërësi.

### **III. ARSYET PËR KTHIMIN E LIGJIT SIPAS DEKRETIT TË PRESIDENTIT TË REPUBLIKËS.**

Dekreti nr.13179, datë 28.07.2021 shoqërohet me arsyetimin përkatës për kthimin e ligjit nr.86/2021, si më poshtë:

***Së pari, ndryshimet e propozuara me aktin normativ nuk përlijen me ndonjë nevojë e urgjencë.***

Sipas dekretit, ligji nr.86/2021 nuk është në harmoni me nenet 4, 7 e 101, si dhe nenet që i përkasin pjesës së trembëdhjetë të kushtetutës, për arsyet se:

- Tejkalon kompetencat kushtetuese të Këshillit të Ministrave, pasi nuk justifikohet as nevoja dhe as urgjenca për miratimin e aktit normativ me fuqinë e ligjit;
- Shkel parimin e shtetit të së drejtës;
- Shkel parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve;
- Shkel parimin e proporcionalitetit.

Dekreti pretendon se aktet ligjore të shpalljes së gjendjes së fatkeqësisë natyrore (si për tërmetin e 26 nëntorit 2019, ashtu edhe për pandeminë shëndetësore COVID-19) kanë përfunduar efektet e tyre dhe, aktualisht, vendi ynë po përballet me pasojat ekonomike të krijuara prej tyre. Në këtë situatë, qeveria ka të gjithë tagrin për të analizuar termat makro dhe mikro të ekonomisë së vendit dhe ky tagër nuk i nënshtrohet presionit të kohës. Qeveria ka pasur në dispozicion të gjithë kohën e nevojshme gjatë hartimit të projektligjeve vjetore të buxhetit 2020 dhe 2021, si dhe të ndryshimeve të tyre, që të parashikonte nivelet, politikat dhe instrumentet e nevojshme për përbalimin e vështirësive me të cilat përballej vendi ynë.

Si rrjedhojë, dekreti pretendon se akti normativ nuk plotëson kriterin e “urgjencës”, të parashikuar në nenin 101 të kushtetutës dhe vendimin nr.24, datë 10.11.2006 të Gjykatës Kushtetuese. Nxjerrja e aktit normativ në kundërshtim me parimet dhe rregullat kushtetuese cenon parimin e shtetit të së drejtës. Përdorimi gjerësisht i aktit normativ dhe jo në kushtet e parashikuara nga kushtetuta cenon pavarësinë e pushtetit legjislativ dhe karakterin demokratik të shtetit.

***Së dyti, përmbajtja e aktit normativ (nenet 1 dhe 2) bie në kundërshtim me parimet kushtetuese dhe rrezikon qëndrueshmërinë financiare të vendit.***

Sipas dekretit, akti normativ nuk ndikon në mënyrë të drejtpërdrejtë vetëm në çështjet e synuara nga qeveria, të cilat janë:

- Ofrimi i fleksibilitetit të domosdoshëm të manovrimit të buxhetit të shtetit, si instrument kryesor stabilizues dhe nxitës i rritjes ekonomike;
- Ofrimi i kredibilitetit të qëndrueshmërisë së financave publike.

Akti normativ ka një fushë më të gjerë veprimi, për arsye se:

- Njëpërmjet ndryshimeve të miratuara në aktin normativ, nuk preken vetëm parimet që lidhen me qëndrueshmërinë e borxhit, si dhe të kufirit të deficitit buxhetor, por edhe parime të tjera si përdorimi i të ardhurave nga privatizimi për uljen e borxhit publik dhe disiplinimi i ndryshimit të ligjeve fiskale.
- Ndryshimet e miratuara në aktin normativ do të sjellin rrezikun real të rritjes së mëtejshme të borxhit publik dhe të mosrespektimit të disiplinës financiare për administrimin fiskal, si në drejtim të burimeve, ashtu edhe të shpenzimeve publike.
- Presidenti i Republikës, në mënyrë të përsëritur, i ka kërkuar Qeverisë dhe Kuvendit vendimmarrje më cilësore në drejtim të rialokimit të fondeve buxhetore për përballimin e pasojave të dy fatkeqësive natyrore.
- Akti normativ, njëpërmjet rritjes së investimeve publike si stimul për rritjen ekonomike, sjell rritjen e shpenzimeve publike.
- Stimuli fiskal duke rritur shpenzimet publike dhe duke mos u shoqëruar me parashikimin e masave për forcimin e menaxhimit të fondeve publike, shton rreziqet e rritjes së mëtejshme të borxhit publik dhe të përkeqësimit të treguesve makroekonomikë.
- Argumenti se ndryshimet e parashikuara sjellin forcimin e kredibilitetit të qëndrueshmërisë së financave publike vlerësohet i pabazë.
- Objektivi kryesor i politikës fiskale, për kthimin e raportit të borxhit ndaj PBB-së në një rrugë rënëse, duhet të konceptohet brenda pajtueshmërisë me rregullat fiskale të vendosura nga ligji organik i buxhetit dhe jo njëpërmjet amendimeve, pa u mbështetur në një analizë të mirëfilltë makroekonomike.
- Nuk garantohet realizimi i objektivit kryesor të politikës fiskale për një rikthim të raportit të borxhit poshtë nivelit 45 për qind të PBB-së. Kjo do ta thellojë me tej rrezikun e qëndrueshmërisë së financave publike, duke i vendosur ato potencialisht në një krizë të rritjes së borxhit dhe përkeqësimit të treguesve makroekonomikë të vendit.
- Qëndrimi se ndryshimet e propozuara në Aktin Normativ janë në linjë të plotë me udhëzimet fiskale të Komisionit Europian për vendet e BE, të datës 2 Qershor 2021, nuk mban në konsideratë as potencialin, as realitetin ekonomik të vendit.
- Dekreti parashikon që ndryshimet e aktit normativ do të ndikojnë në uljen e të ardhurave buxhetore, duke cenuar financat publike të shtetit dhe rrjedhimisht interesin publik të shtetasve shqiptarë, si rezultat i prekjes së cilësisë së shërbimeve dhe të mbrojtjes sociale.

Për të gjitha arsyet e mësipërme, Presidenti i Republikës i kërkon Kuvendit rishqyrtimin e ligjit.

#### **IV. Diskutimi në Komision.**

Përfaqësuesit e Presidencës paraqitën dekretin dhe arsyetimet përkatëse për kthimin e ligjit.

Znj. Delina Ibrahimaj, Ministre e Financave dhe Ekonomisë, paraqiti mendimin e ministrisë që ajo drejton për dekretin dhe arsyetimet përkatëse të Presidentit të Republikës.

Znj. Anila Denaj, në cilësinë e relatores, paraqiti mendimin e saj për dekretin dhe arsyetimet përkatëse, si më poshtë:

Ligji nr.86/2021 “Për miratimin e aktit normativ, me fuqinë e ligjit, nr.25, datë 22.6.2021, të Këshillit të Ministrave “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr.9936, datë 26.6.2008, “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar”, synon arritjen e konsolidimit fiskal dhe stabilitetit makroekonomik, pas pasojave që i kanë lënë ekonomisë dhe vendit tonë dy fatkeqësitë e njëpasnjëshme: tërmeti i 26 nëntorit 2019 dhe pandemia shëndetësore Covid-19.

Përballimi me sukses i këtyre dy fatkeqësive e vendosi buxhetin në një “shok” me presion të lartë financiar në krahun e shpenzimeve, ndërkohë që stopimi i të gjitha aktiviteteve ekonomike, si pasojë e pandemisë së Covid-19, e rriti këtë presion, pasi gjenerimi i të ardhurave nga ekonomia ra në mënyrë të menjëherëshme.

Si rezultat, të gjendur në kushtet kur pasojat e lëna nga vitet 2019-2020 nevojiten të korrigojnë në vitin 2021, propozimi dhe miratimi i ndryshimit të ligjit vjetor të buxhetit 2021 nevojitet të mbështetet me mjetet e duhura financiare, siç është rritja e hapësirës financuese përmes përdorimit të borxhit si instrument nxitës për ekonominë në këto momente. Prandaj, ndryshimi i ligjit organik të buxhetit, duke parashikuar përjashtimin nga rregullat fiskale, i jep “frymë” buxhetit, për të mundësuar ndërmarrjen e iniciativave të rëndësishme, siç janë ato të parashikuara në aktin normativ për ndryshimin e buxhetit 2021, me qëllimin për të ndihmuar ekonominë që të sigurojë rritje ekonomike, e cila do të japë rezultatet e veta në periudhën afatgjatë. Sigurimi i rritjes ekonomike do të jetë garanti i vetëm për të mundësuar, pas vitit 2024, edhe uljen e borxhit publik.

Rregullat fiskale aktuale, të sanksionuara në pikat 1 deri në 4 të nenit 4/1 të ligjit nr.9936, datë 26.6.2008, “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar, imponojnë një ulje graduale, por të sigurt, të nivelit të stokut të borxhit publik të vendit. Por, në vlerësimet aktuale të situatës makroekonomike dhe fiskale për vitin 2021, si dhe për periudhën 2022-2024, parashikohet se një stimul i mëtëjshëm fiskal nga ana e shpenzimeve buxhetore do të ofronte garanci të mëtëjshme për nivele më të larta e të qëndrueshme të rritjes ekonomike në periudhën afatmesme dhe afatgjatë, duke ofruar njëkohësisht më shumë punësim e mirëqenie për qytetarët e vendit, si dhe më shumë burime publike, që do të shërbenin jo vetëm për ofrimin e më shumë shërbimeve publike, por edhe për reduktimin më të shpejtë të stokut të borxhit publik, i cili vijon të mbetet një objektiv madhor i Kuadrit Makroekonomik e Fiskal Afatmesëm, i rikonfirmuar edhe në këtë akt normativ.

Ky propozim është në linjë të plotë edhe me udhëzimet fiskale të Komisionit Europian për vendet e BE, të datës 2 Qershor 2021 (European Semester Spring Package), të cilat konsistojnë në shtrirjen e aplikimit të klauzolës së përgjithshme përjashtuese për politikat fiskale të vendeve të BE edhe përgjatë vitit 2022. Pra me fjalë të tjera, Komisioni Europian, në arsyetimin e këtij udhëzimi, argumenton se politika fiskale zgjeruese, e cila do të lejohet gjatë periudhës 2021-2022 për vendet e BE, synon implementimin e investimeve të reja publike dhe reformave të nevojshme strukturore që do të mbështesin rimëkëmbjen ekonomike, forcimin e potencialit të rritjes ekonomike dhe punësimit, si dhe përmirësimin e financave publike.

Në këtë kontekst, akti normativ nr.26 datë 22.6.2021 për rishikimin e buxhetit 2021, parashikon një rritje të nivelit të shpenzimeve kapitale (rreth 7.7 për qind e PBB, përfshirë edhe rindërtimin), duke rritur kështu edhe deficitin buxhetor me rreth 0.6 për qind të PBB dhe, rrjedhimisht, duke

rritur edhe stokun e borxhit publik nga 77.9 për qind e PBB në vitin 2020, në rreth 80 për qind të PBB (përfshi edhe garancitë e reja të huamarrjes së sektorit elektroenergjitik). Në këto kushte, është e pamundur që, nga njëra anë, të mund të përdoret buxheti si instrument stabilizues dhe nxitës i rritjes ekonomike dhe, nga ana tjetër, në të njëjtën kohë, të mund të zbatohen rigorozisht rregullat fiskalë të përcaktuar në pikat 1 deri 4 të nenit 4/1 të ligjit organik të buxhetit.

Nga ana tjetër, kjo politikë relaksuese fiskale në kahun e shpenzimeve buxhetore, që propozohet të ndiqet me anë të këtij akti normativ, do të jetë e përkohshme. Angazhimi i qeverisë i shprehur për konsolidim fiksial në afat mesëm është një angazhim serioz dhe i bere me parë i mundur. Konkretisht, në fund të vitit 2019, treguesit fiskalë të buxhetit kanë dëshmuar që konsolidimi fiskal është arritur bindshëm, një nivel deficiti buxhetor prej 1.6 për qind të PBB, niveli më i ulët i targetuar historikisht. Madje, edhe pas goditjes së tërmetit, deficiti i targetuar u kufizua në 2.2 për qind të PBB, i cili ishte edhe niveli përfundimtar i ligjit fillestar të buxhetit të miratuar në Kuvend, pra sërish duke targetuar një rënie të borxhit publik, pavarësisht goditjes negative të fortë që shkaktoi tërmeti në ekonomi dhe financat publike.

Pavarësisht përpjekjeve maksimale për të ruajtur treguesit fiskalë të konsoliduar, menaxhimi i pandemisë Covid-19 e përkeqësoi situatën, duke e çuar nivelin e borxhit publik në 77.9 për qind të PBB në fund të vitit 2020, shifër kjo e konsiderueshme krahasuar me 66.3 për qind e PBB, e regjistruar në fund të vitit 2019. Me ndryshimet e propozuara, ky nivel borxhi pritet të shkojë në 80 për qind të PBB, duke pasur synim madhor mbarëvajtjen e ekonomisë.

Politika fiskale do të mbetet plotësisht e orientuar për t'iu rikthyer objektivit të saj prioritar të konsolidimit fiskal në periudhën afatmesme dhe afatgjatë, në përputhje si me rregullat fiskale, të sanksionuara në ligjin organik të buxhetit për uljen e vijueshme të borxhit publik, deri sa ai të zbrësë poshtë nivelit 45 për qind të PBB, ashtu edhe në linjë me përcaktimet e Kriterëve Ekonomike dhe rekomandimet specifike të Komisionit Europian.

Nevoja dhe urgjenca për miratimin e ndryshimeve në ligjin për menaxhimin e sistemit buxhetor është e lidhur ngushtë me nevojën dhe urgjencën për miratimin e ndryshimeve në buxhetin e vitit 2021. Ndryshimet në buxhetin 2021, të miratuara nga Këshilli i Ministrave në muajin qershor, ishin të nevojshme për të përballuar kostot e pandemisë shëndetësore Covid-19 dhe të tërmetit, si dhe për të rritur stimulim fiskal për ekonominë. Këto ndryshime duhet të hynin në fuqi sa më parë për të dhënë efektet e tyre pozitive, ndërkohë që procedura e zakonshme e propozimit dhe miratimit të ligjit është e zgjatur, aq më tepër kur ristrukturimi i kabinetit të ri qeveritar pritej të bëhej jo më parë se muaji shtator.

Me qëllim që ndryshimet në buxhetin e vitit 2021 të mundësoheshin nga pikëpamja ligjore, duhet të bëheshin ndryshimet në ligjin organik të buxhetit në mënyrë urgjente.

Mendimi i relatores u mbështet nga shumica e anëtarëve të Komisionit.

Deputetët e opozitës u shprehën dakord me dekretin e Presidentit të Republikës dhe arsyetimet përkatëse.

## **V. Përfundim.**

Si konkluzion, shumica e anëtarëve të Komisionit është e mendimit se:

- Akti normativ nr.25/2021 plotëson kriteret e nevojës dhe urgjencës, të parashikuara në nenin 101 të kushtetutës. Rrjedhimisht, akti normativ është në përputhje edhe me nenet 4 dhe 7 dhe pjesën e trembëdhjetë të kushtetutës;
- Përjashtimet fiskale për vitet 2021-2022 janë të nevojshme, për të mundësuar zgjerimin e stimullit fiskal, forcimin e rritjes ekonomike dhe të punësimit dhe përmirësimin e financave publike në periudhën afatmesme;
- Përjashtimet fiskale janë në përputhje me udhëzimet më të fundit të Komisionit Europian;
- Përjashtimet fiskale janë të përkohshme dhe konsolidimi fiskal mbetet objektivi kryesor i financave publike në periudhën afatgjatë, nëpërmjet uljes së nivelit të borxhit publik,

Komisioni, me shumicë votash, vendosi rrëzimin e dekretit nr.13179, datë 28.07.2021 “Për kthimin e ligjit nr.86/2021 “Për miratimin e aktit normativ, me fuqinë e ligjit, nr.25, datë 22.6.2021, të Këshillit të Ministrave “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr.9936, datë 26.6.2008, “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar”.

**RELATORJA**

**Anila DENAJ**

**KRYETARI**

**Eduard SHALSI**