



REPUBLIKA E SHQIPËRISË

KUVENDI

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

Dokument Parlamentar

Tiranë, më 31.03.2020

RAPORT

PËR

AKTIN NORMATIV NR.6, DATË 21.3.2020, “PËR DISA NDRYSHIME DHE SHTESA NË LIGJIN NR.88/2019, “PËR BUXHETIN E VITIT 2020”

- Hyrje

Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, në cilësinë e Komisionit për dhënie mendimi në mbledhjen e datës 31.03.2020, mori në shqyrtim Aktin Normativ nr.6, datë 21.03.2020, “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 88/2019 “Për buxhetin 2020”.

Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, caktoi relator për shqyrtimin e Aktit Normativ deputetin Bashkim Fino.

Në mbledhjen e Komisionit, për të prezantuar Aktin Normativ dhe për të dhënë informacionet e kërkuara nga deputetët, ishin të pranishëm znj.Anila Denaj, ministre e Financave dhe Ekonomisë.

I. BAZA KUSHTETUESE PËR PROPOZIMIN 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

Qëllimi i Aktit Normativ

Qëllimi i këtij akti normativ është alokimi i fondeve të nevojshme buxhetore për përballimin të situatës emergjente të krijuar nga pandemia COVID-19, përmes financimit të sektorit të shëndetësisë me pajisje, medikamente, materiale mjekësore dhe shërbimet e tjera të nevojshme, si dhe financimin e paketave sociale.

Ky akt normativ paraqitet në vijim të paketës ligjore të masave të ndërmarra nga Qeveria Shqiptare për parandalimin dhe luftimin e përhapjes së infeksionit të shkaktuar nga COVID-19.

Ky akt normativ vjen si një domosdoshmëri në kushtet kur Organizata Botërore për Shëndetësinë shpalli pandemi botërore dhe, për pasojë, Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale shpalli gjendjen e epidemisë dhe tashmë Këshilli i Ministrave me vendimin nr. 243, datë 24.3.2020 ka vendosur shpalljen e gjendjes së fatkeqësisë natyrore në të gjithë territorin e vendit.

Nëpërmjet këtij akti normativ synohet:

- a) Të reflektohet reduktimi në masën 20 miliardë lekë, të zërit “Të ardhura tatimore”, si pasojë e ngadalësimit të pritshëm në mbledhjen e tyre.
- b) Të reflektohet rritja e shpenzimeve të përgjithshme buxhetore, në masën 9 miliardë lekë ku, përfshirë edhe rialokimet e brendshme, mbështetja financiare për masat antiCovid-19 arrin në 12 miliardë lekë.
- c) Të reflektohet, për rrjedhojë, rritja e deficitit buxhetor në nivelin 68.7 miliardë lekë, ose 3.9 për qind të PBB-së, nga përkatësisht 39.7 miliardë lekë ose 2.2% e PBB-së që ishte sipas buxhetit fillestar.
- ç) Të reflektohet, për rrjedhojë, rritja e borxhit publik total në nivelin e pritur prej rreth 68.8% e PBB-së, nga 65.4% të PBB-së që pritej sipas buxhetit fillestar.

Në terma konkretë dhe të detajuar, akti normativ parashikon masat e mëposhtme ekonomike dhe sociale:

- a) Akordimin e një fond prej 6.5 miliardë lekësh në zërin e ri “Kontingjenca për paketën sociale antiCOVID-19”, e cila do të përdoret me vendim të Këshillit të Ministrave. Ky fond i dedikohet financimit të masave me karakter social që do të ndërmarrë Qeveria, në funksion të lehtësimit dhe mbështetjes së punëmarrësve dhe/ose shtresave të tjera të prekura nga pezullimi i proceseve të punës në shkallë vendi dhe, konkretisht, do të lëvrohet:
 - i. Për shtresat në nevojë;
 - ii. Për të papunët, si rrjedhojë e situatës aktuale
 - iii. Për mbështetje të ndryshme të komuniteteve dhe sektorëve, që do të rezultojnë më të dëmtuarit, për shkak të situatës aktuale.
- b) Akordimin e një fond prej 2.5 miliardë lekësh në programin “Shërbimet e kujdesit dytësor (spitalori)” të Ministrisë së Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale, i cili do të përdoret me vendim të Këshillit të Ministrave. Ky fond ka për qëllim financimin e shpenzimeve, korrente dhe kapitale, të sektorit shëndetësor, për furnizimin me medikamente, aparatura dhe urgjenca të ndryshme dhe në mbështetje të stafëve mjekësore.

- c) Të rrisë me 1 miliardë lekë fondin rezervë të buxhetit të shtetit, me qëllim krijimin e hapësirës për financimin e shpenzimeve të domosdoshme me karakter të paparashikuar, për muajt në vijim.
- d) Të rialokojë brenda Ministrisë së Mbrojtjes, pa efekt shtesë buxhetor, një fond prej 2 miliardë lekësh nga programi “Forcat e luftimit” dhe “Mbështetja e luftimit”, në programin “Mbështetje për Shëndetësinë”. Ky fond, i cili do të përdoret me vendim të Këshillit të Ministrave, do të përdoret në logjikën e një fondi emergjence, duke u alokuar si për shpenzime korrente ashtu edhe për kapitale. Ky fond do të përdoret për:
 - i. furnizimin me ushqim të komuniteteve të caktuara që do të rezultojnë të prekura nga pandemia, apo për familje me ndihmë ekonomike dhe pensionistë të vetmuar që do të kene nevojë për ndihmë direkte.
 - ii. për nevoja të ekipeve mjekësore, si në spitalet civile ashtu edhe në spitalin ushtarak.

- *Impakti në rritjen e borxhit publik*

Rritja e borxhit publik total të pritshëm si raport ndaj PBB-së në këtë akt normativ kundrejt buxhetit fillestar reflekton:

- a) rritjen e deficitit buxhetor dhe të huamarrjes totale neto (përmendur më lart);
- b) rritjen e stokut të pritshëm të borxhit të garantuar (përmendur më poshtë);
- c) reduktimin e PBB-së nominale të parashikuar (përmendur më poshtë).

Ndërkohë, ndryshe nga rregulli fiskal i përcaktuar në ligjin organik të buxhetit për targetimin e një niveli të borxhit publik më të ulët se sa një vit më parë, devijimi i përkohshëm nga ky rregull fiskal në këtë akt normativ, ku borxhi publik i pritshëm për vitin 2020 prej rreth 68.8% e PBB-së, është më i lartë se sa ai i vitit 2019 prej 65.9% të PBB-së, është në përputhje me një prej rasteve të rrethanave të jashtëzakonshme të përcaktuara në shkronjën “a”, të nenit 4/4, të ligjit nr.9936/2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar, parashikim që konsideron si rrethana të jashtëzakonshme katastrofat ose fatkeqësitë natyrore, aksidente teknologjike apo situata të tjera, të paparashikueshme dhe jashtë kontrollit të Qeverisë, të cilat rrezikojnë jetën dhe shëndetin e shtetasve shqiptarë.

- *Buxheti i njësisve të vetëqeverisjes vendore*

Për sa i përket pushtetit vendor, janë bërë disa rregullime të cilat krijojnë mundësitë që edhe qeverisja vendore të bëhet pjesë e mbështetjes së situatës së krijuar pas emergjencës së Covid-19. Por në kuadër të forcimit të disiplinës buxhetore, me qëllim që të rritet eficaenca e përdorimit të fondeve publike, dhe që ato të përdoren për investime dhe shërbime publike, në këtë akt normativ propozohet që fondet e mbartura nga vitet e mëparshme të përdoren nga njësitë e vetëqeverisjes vendore, sipas rregullave që përcaktohen nga ministri përgjegjës për financat.

- *Impakti në të ardhurat tatimore*

Situata emergjente e shkaktuar nga pandemia e infeksionit të shkaktuar nga Covid-19 ka impaktuar veprimtarinë e operatorëve ekonomikë. Si rezultat i mbylljes së veprimtarisë së

bizneseve në fushën e shërbimeve, të turizmit etj., reduktimit të theksuar të veprimtarisë prodhuese në jo pak sektorë, reduktimit të konsumit të karburanteve për shkak të kufizimeve në levizjen e tyre, është e pritshme që të reduktohen edhe të ardhurat tatimore që gjeneroheshin nga këto veprimtari. Krahas mbylljes dhe reduktimit të veprimtarive prodhuese, të ardhurat tatimore do të impaktohen në ulje edhe nga shtyrja e afateve ligjore të deklarimit të një sërë detyrimeve. Për pasojë, është parashikuar që impakti negativ në të ardhura do të jetë -20 miliardë lekë krahasuar me buxhetin fillestar 2020, reduktim ky që do të prekë të gjitha zërat e të ardhurave tatimore.

- *Mbështetja për sektorin privat*

Në paketën e masave për përballimin e situatës emergjente antiCOVID-19, është përfshirë edhe mbështetja për biznesin, në formën e instrumentit të garancisë sovrane në masën 11 miliardë lekë (100 milionë USD). Ajo do të shkojë si garanci për kompanitë që do të gjenden përballë vështirësisë për pagesën e pagave të punonjësve gjatë këtyre muajve. Kjo garanci për kredi afatshkurtra, ka për qëllim të sigurojë që çdo familje të ketë të ardhura të mjaftueshme për përballimin e kësaj situatë të vështirë.

Parashikimet kuantitative për impaktin negativ të infeksionit të shkaktuar nga COVID-19 në ekonomi, deri më tani, mbeten të rrethuara nga një marzh i lartë paqartësie. Pritet që impaktin më të lartë negativ ta kenë aktivitetet ekonomike që lidhen me sektorët e turizmit, të transportit, të tregtisë. Po, gjithashtu, pritet të preken konsiderueshëm edhe sektorët e industrisë përpunuese, industrisë nxjerrëse, shërbimeve të tjera dhe ndërtimit. Mundet që njëkohësisht disa sektorë të tjerë të kenë një impakt neto pozitiv, si p.sh. sektori i bujqësisë, kryesisht për shkak të efektit të zëvendësimit të mallrave të importit me ato të prodhuara në vend. Ndërkohë nga pikëpamja e kërkesës agregate, impakti më i lartë negativ pritet në eksportet totale, sidomos ato të shërbimeve, dhe në konsumin final por, gjithashtu, edhe investimet totale pritet të kenë një impakt negativ, ndonëse më të zbutur se sa dy komponentët e parë. Ndërkohë turrja në të njëjtën kohë e importeve, si të mallrave ashtu edhe të shërbimeve, pritet të zbusë në një masë të caktuar efektin neto negativ në rritjen reale të PBB-së.

Parashikimi i rritjes ekonomike, si dhe të gjithë variablave të tjerë makroekonomikë, do të jetë subjekt rishikimesh në vijimësi të qartësimit të dinamikës së situatës. Megjithatë, në këtë akt normativ është parashikuar (supozuar) një rritje reale prej +2%, dhe rritje nominale prej +3.1% për vitin 2020, nga përkatësisht 4.1% dhe 5.2% të parashikuarara në buxhetin fillestar.

Në përfundim, është me rëndësi të theksohet që, pavarësisht se ndryshimet e parashikuara në këtë akt normativ prekin treguesit kryesorë makroekonomikë dhe fiskalë, nisur edhe nga eksperiencia botërore, është treguar një kujdes maksimal për t'i destinuar dhe orientuar burimet buxhetore drejt sektorëve më emergjentë.

III.ARSYETIMI I NEVOJËS DHE URGJENCËS

Neni 101 i Kushtetutës ka parashikuar të drejtën e Këshillit të Ministrave për të nxjerrë akte rregullatore me fuqinë e ligjit. Kjo e drejtë ka natyrë lejuese dhe përjashtimore, prandaj Kushtetuta e ka kushtëzuar ushtrimin e saj me ekzistencën e nevojës dhe urgjencës, si dhe me kontrollin përfundimtar nga Kuvendi të akteve të nxjerra.

Nevoja dhe urgjenca janë elemente me rëndësi të veçantë në përmbajtjen e nenit 101 të Kushtetutës dhe, si të tillë, janë elemente përcaktuese për të drejtën që sanksionon kjo dispozitë. Gjykata Kushtetuese, në disa vendime të saj ku mund të përmendim vendimin nr.24, datë 10.11.2006, nr.1, datë 6.2.2013, nr.5, datë 5.2.2014, ka interpretuar kuptimin e termave “nevojë” dhe “urgjencë”.

Sipas vendimmarjes së Gjykatës Kushtetuese nevoja dhe urgjenca janë elemente me rëndësi të veçantë në përmbajtjen e nenit 101 të Kushtetutës dhe, si të tilla, janë elemente përcaktuese për të drejtën që sanksionon kjo dispozitë.

Nevoja dhe urgjenca janë rrethana dhe situata fakti që vlerësohen, rast pas rasti. Ato mund të shkaktohen nga faktorë të ndryshëm jetësorë, natyrorë e shoqërorë. Si raste të tilla përmenden **fatkeqësitë natyrore**, boshllëku legjislativ i shkaktuar nga shfuqizimi i akteve, **nevoja për efekte të menjëhershme në fusha me ndjeshmëri të madhe publike**. **Ajo që i bashkon të gjitha këto situata është fakti se përfaqësojnë një gjendje jo të zakonshme në jetën e vendit ku evidentohet dukshëm rreziku i ardhjes së pasojave të dëmshme për interesat publikë ose për të drejtat themelore të shtetasve**. Ky rrezik dikton nevojën e masave të menjëhershme, por që legjislacioni ekzistues nuk i mundëson dot. Nga ana tjetër, elementi urgjencë nuk mund të ekzistojë në vetvete pa nevojën, sepse urgjenca tregon vetëm një situatë që nuk mund të presë, ndërsa nevoja tregon substancën e saj, përcakton situatën që kërkon zgjidhje, tregon marrëdhënien shoqërore që kërkon rregullim ligjor. Kuptimin e tyre të vërtetë termat nevojë dhe urgjencë e manifestojnë në kuadër të situatës të rastit konkret, duke i vlerësuar në kohën kur është vërtetuar prania e tyre. Nga kuptimi i përmbajtjes së nenit 101 të Kushtetutës, në rast nevojë dhe urgjencë, nën përgjegjësinë e tij, Këshilli i Ministrave nxjerr akte normative për marrjen e masave përkatëse.

Gjykata Kushtetuese vlerëson se prania e nevojës dhe urgjencës në kushtet e nxjerrjes së një akti normativ me fuqinë e ligjit është e lidhur me ekzistencën e vetë normës. Këtë opinion ka shprehur dhe jurisprudenca kushtetuese ndërkombëtare duke vlerësuar se ekzistenca paraprake e nevojës dhe urgjencës përbën një kërkesë që lidhet me vlefshmërinë kushtetuese të aktit normativ që ka fuqinë e ligjit. Vetëm kur situata e krijuar vlerësohet e pamundur të presë aq kohë sa nevojitet për nxjerrjen e ligjit të nevojshëm nga organi ligjvënës, qoftë edhe nëpërmjet procedurave të përshpejtuara, iniciativa ligjvënëse mund t’i kalojë qeverisë.

Në momentin e nxjerrjes së aktit normativ por edhe aktualisht numri i personave të prekur është në rritje të vazhdueshme. Kjo gjendje dikton në mënyrë të domosdoshme nevojën për marrjen e masave urgjente ekonomike dhe sociale për të garantuar shëndetin e popullatës, nëpërmjet alokimit të fondeve të nevojshme buxhetore për financimin e sektorit të shëndetësisë si dhe financimin e paketave sociale, në kuadër të saj.

Nevoja dhe urgjenca lidhen në mënyrë të drejtpërdrejtë me mbajtjen nën kontroll dhe garantimin e qëndrueshmërisë makro-ekonomike dhe fiskale të vendit. Qeveria është

përgjegjëse për stabilitetin ekonomiko-financiar të vendit dhe, për këtë arsye, ka detyrimin të ndërhyjë në çdo rast kur një gjë e tillë rrezikon të përkeqësohet. Qëndrueshmëria e Buxhetit të Shtetit është e rëndësishme të garantohet në çdo kohë, por ajo merr një rëndësi të veçantë gjatë periudhave të vështira.

Edhe elementi urgjencë është i diktuar nga rrethana faktike. Bazuar në procedurën dhe afatet e parashikuara në rregulloren e brendshme të Kuvendit, për miratimin e një projektligji, rruga normale e ndryshimit të tij do të merrte një kohë të gjatë. Një garanci që përforcon legjitimitetin kushtetues për nxjerrjen e aktit normativ me fuqinë e ligjit, është përkohshmëria e tij, i cili vepron për një periudhë maksimalisht 45-ditore. Përkohshmëria lidhet me kushtin e domosdoshëm të shqyrtimit të aktit normativ nga Kuvendi, i cili, nëse e miraton, e kthen atë në ligj.

IV. DISKUTIMET NË KOMISION

Pas dëgjimit të relatorit të çështjes dhe shpjegimeve të dhëna nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë, anëtarët e komisionit, shprehën vlerësimin e tyre lidhur me aktin normativ dhe domosdoshmërinë për mundësimin e paketës së masave ekonomike për përballimin të situatës emergjente të krijuar nga pandemia COVID-19, përmes financimit të sektorit të shëndetësisë me pajisje, medikamente, materiale mjekësore dhe shërbimet e tjera të nevojshme, si dhe financimin e paketave sociale.

V. PËRFUNDIM

Në përfundim, Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, duke vlerësuar se akti normativ nr.6, datë 21.03.2020, i Këshillit të Ministrave “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 88/2019 “Për buxhetin 2020””:

- a) plotëson elementët e nevojës dhe urgjencës;
- b) mundëson paketën e masave të nevojshme ekonomike dhe sociale, me qëllim parandalimin dhe luftimin e përhapjes së infeksionit të shkaktuar nga COVID-19;
- c) është në përputhje me Kushtetutën dhe legjislacionin në fuqi

me votat e të gjithë anëtarëve të pranishëm, e miratoi atë dhe ia përcjell për votim seancës plenare.

RELATOR

KRYETAR

BASHKIM FINO

ULSI MANJA