



REPUBLIKA E SHQIPËRISË

KUVENDI

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

Dokument Parlamentar
Tiranë, më 20.07.2020

RAPORT

PËR

**AKTIN NORMATIV NR.28, DATË 02.07.2020, “PËR DISA NDRYSHIME NË
LIGJIN NR.88/2019, “PËR BUXHETIN E VITIT 2020”, TË NDRYSHUAR**

I. Hyrje

Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, në cilësinë e Komisionit për dhënie mendimi në mbledhjen e datës 20.07.2020, mori në shqyrtim Aktin Normativ nr.28, datë 02.07.2020, “Për disa ndryshime në ligjin nr. 88/2019 “Për buxhetin 2020”, të ndryshuar.

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, ishte e pranishme znj.Adela Xhemali, zëvendësministre e Financave dhe Ekonomisë.

II. 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 nevoje 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.

III. Qëllimi dhe përmbajtja e aktit normativ

Qëllimi i këtij akti normativ është financimi i paketës së dytë të masave anti-COVID19 të qeverisë nëpërmjet:

- një alokimi shpenzimesh në masën 7 miliardë lekë për këtë qëllim;
- miratimit të një garancie sovrane në masën 15 miliardë lekë.

Ndryshimi i parë i buxhetit të vitit 2020 u miratua me aktin normativ të Këshillit të Ministrave nr.6, datë 21.3.2020. Ky akt normativ mundësoi disa masa për të zbutur efektet e Pandemisë Covid-19, si mbështetja për sektorin e shëndetësisë, shtresat në nevojë, personat e punësuar në biznese, të cilët mbetën të papunë për shkak të kësaj situate etj. Ky akt normativ reduktoi të ardhurat e përgjithshme të buxhetit me 20 miliardë lekë, duke sjellë rritje të defiçitit buxhetor dhe borxhit publik.

Ndryshimi i dytë në buxhetin e vitit 2020 u bë me aktin normativ nr.15/2020, i cili mundësoi financimin me 7 miliardë lekë të shpenzimeve në kontingjencën për paketën sociale anti-COVID”, duke përdorur si burim rialokimin e shpenzimeve dhe duke mos ndryshuar nivelin e të ardhurave e shpenzimeve të përgjithshme të buxhetit, për rrjedhojë edhe të defiçitit buxhetor. Gjithashtu, në ndryshimin e dytë u mundësua edhe mbështetja për biznesin, në formën e instrumentit të garancisë së re sovrane, në masën 15 miliardë lekë.

Në terma konkretë dhe të detajuar, akti normativ parashikon:

a) Të reflektojë një reduktim në masën 63.1 miliardë lekë të planit të arkëtimeve të të ardhurave buxhetore, kundrejt planit fillestar 2020, si rrjedhojë e impaktit negativ të pandemisë Covid-19, ku pjesën kryesore e zë reduktimi i të ardhurave tatimore me rreth -57 miliardë lekë;

b) Të reflektojë një rritje të shpenzimeve buxhetore prej rreth 30.16 miliardë lekë, me synim kryesor financimin e sektorëve prioritarë të ekonomisë, specifikisht përmes investimeve publike;

c) Të reflektojë rritjen e defiçitit buxhetor, për rrjedhojë, në nivelin -132.9 miliardë lekë ose rreth 8.4% e PBB-së, nga përkatësisht 39.7 miliard lekë ose 2.2% e PBB-së që ishin sipas buxhetit fillestar dhe nga 68.7 miliardë lekë ose rreth 3.9% në rishikimin e parë të buxhetit 2020 sipas aktit normativ nr.6/2020;

ç) Të reflektojë për rrjedhojë, rritjen e borxhit publik total në nivelin e pritur prej rreth 80% të PBB, nga rreth 65% të PBB që pritej sipas buxhetit fillestar dhe nga rreth 69% e PBB në rishikimin e parë sipas aktit normativ nr.6/2020. Rritja e borxhit publik total të pritshëm, si raport ndaj PBB-së, vjen si rezultat i këtyre faktorëve:

- *Rritjes së defiçitit buxhetor dhe huamarrjes totale neto;*
- *Rritjes së stokut të pritshëm të borxhit të garantuar;*
- *Reduktimit të PBB nominale të parashikuar.*

Rritja vetëm si rrjedhojë e reduktimit të PBB-së nominale të parashikuar nga buxheti fillestar është rreth 8 pikë përqindje.

Ndërkohë, ndryshe nga rregulli fiskal i përcaktuar në ligjin organik të buxhetit për targetimin e një niveli të borxhit publik më të ulët sesa 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 80% e PBB-së është më i lartë sesa ai i vitit 2019 prej 66% të PBB-së, është në përputhje me një prej rasteve të rrethanave të jashtëzakonshme, përcaktuar në nenin 4/4, shkronja “a”, të ligjit nr.9936, datë 26.6.2008, i ndryshuar, rast në të cilin qeveria mund të devijojë përkohësisht nga rregulli fiskal i sipërpërmendur.

Akti normativ përcakton:

Shpenzime korrente:

- Financimi shtesë në masën 900 milionë lekë i nevojës së njësisë të qeverisjes vendore për bonusin e qirasë sociale në kuadër të tërmetit të datës 26.11.2019, deri në fund të vitit 2020.
- Alokimi i fondit shtesë prej 400 milionë lekësh për skemën e fermerëve, bazuar në tejkalimin e pritshmërive të Ministrisë së Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural për aplikimet e vitit 2020.
- Financimi në masën 400 milionë lekë i programit të ri të anglishtes dhe IT-së për ciklin e ulët.
- Alokimi i një fondi prej 200 milionë lekësh, si parakusht për përthithjen e mbështetjes buxhetore të BE-së në kuadër të projekteve IPA.
- Rritja me 200 milionë lekë e fondit të planifikuar për skemën e papunësisë, si rrjedhojë e parashikimeve dhe pritshmërive deri në fund të vitit 2020.
- Sigurimi i organikës së mjaftueshme për strukturën e re të OFL-së prej 87 efektivësh, me një kosto prej 40 milionë lekësh.
- Rritja e strukturës organike të Policisë së Shtetit me 500 efektivë të rinj, pa kosto shtesë në buxhet.

Shpenzime kapitale:

- Alokimi i fondit në masën 4 miliardë lekë për shpenzime shpronësimi dhe shlyerje detyrimesh të prapambetura në sektorin e infrastrukturës.
- Financimi shtesë prej 1 miliard lekësh për sektorin e ujësjellës-kanalizimeve në shkallë vendi.
- Alokimi i fondit shtesë prej 3 miliardë lekësh për Fondin e Zhvillimit Shqiptar, për programe zhvillimi.
- Alokimi i fondit prej 2 miliardë lekësh për projektin madhor të Unazës së Re të Tiranës.
- Financimi i projektit të Rrugës së Ersekës, në masën 800 milionë lekë.
- Financimi prej 600 milionë lekësh i studim-projektimit të tunelit të Llogarasë.
- Financimi prej 500 milionë lekësh i studim-projektimit të konvikteve nga Bashkia Tiranë.
- Financimi i By-Pass-it Tepelenë, në masën 300 milionë lekë.
- Akordimi i një fondi prej 573 milionë lekësh për blerjen e pajisjeve dhe përshtatjen e godinës së SPAK.
- Alokimi i fondit shtesë prej 100 milionë lekësh për projektet e kanaleve ujitëse/kulluese.
- Financimi prej 73 milionë lekësh i studim-projektimit të aksit Sheshi Shqiponja - Bulevardi i ri.

Parashikimet deri në fund të vitit 2020

Parashikimi i rritjes ekonomike. Në këtë akt normativ është parashikuar një rritje reale negative (recension) prej -4.3%, dhe rritje nominale negative prej -5.8% për vitin 2020, nga përkatësisht 4.1% dhe 5.2% të parashikuarara në buxhetin fillestar.

Nga pikëpamja e kërkesës agregate, ndikimin më të madh negativ parashikohet ta japin eksportet, veçanërisht eksporti i shërbimeve, si dhe rënia e konsumit.

Përkeqësimi i parametrave të financave publike është tërësisht rrjedhojë e dy goditjeve tepër të forta që mori vendi dhe ekonomia dhe imponohet nga domosdoshmëria që në rrethana të tilla të jashtëzakonshme të utilizohet funksioni stabilizues i buxhetit të shtetit, si instrument kryesor për të amortizuar një pjesë të efekteve të forta negative.

IV. Vlerësimi i kushtetueshmërisë së aktit normativ

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 nevoje dhe urgjence, 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.

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 ekonomik-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, rruqa 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.

Lidhur me rolin e Kuvendit në trajtimin e aktit normativ, përkundrejt përcaktimeve Kushtetuese, Gjykata Kushtetuese, në vendimet e saj nr. 23 datë 16.04.2014; nr. 24, datë 10.11.2006; nr. 1, datë 06.02.2013, ka mbajtur qëndrimin se Kuvendi është organi që bën vlerësimin dhe kontrollin e nevojës dhe urgjencës, sepse Kushtetuta e ka ngarkuar në mënyrë të drejtpërdrejtë për këtë qëllim. Duke përdorur termin “miraton”, Kushtetuta ka parasysht vlerësimin në formë dhe përmbajtje të normës dhe elementeve përbërëse të saj, si dhe shprehjen e mendimit përfundimtar nga organi vlerësues lidhur me aktin që shqyrton. Natyra e këtij vlerësimi është politike, por edhe juridike. Gjykata ka vlerësuar se kontrolli që ushtron Kuvendi ndaj aktit normativ është edhe i karakterit substancial. Përpara miratimit ose mosmiratimit të normës së nxjerrë nga Këshilli i Ministrave, Kuvendi e shqyrton atë për ta vlerësuar si në formë, ashtu dhe në përmbajtje. Ai shqyrton praninë e të gjitha elementeve të përcaktuara shprehimisht për aktin normativ me fuqinë e ligjit në Kushtetutë si dhe pajtueshmërinë e përmbajtjes së tij me Kushtetutën dhe ligjet e tjera në fuqi.

Akti normativ me fuqinë e ligjit është ligj në kuptimin material të termit, dhe në rast të miratimit të tij nga ligjvënësi ai kthehet në ligj edhe në kuptimin formal. Gjykata Kushtetuese çmon se fuqia juridike e aktit normativ me fuqinë e ligjit është e barabartë me fuqinë e ligjit që nga momenti i nxjerrjes së tij, sepse kjo vlerë e normës përcaktohet nga natyra e marrëdhënies juridike që gjen rregullim në të dhe jo nga organi që e ka miratuar.¹

Akti Normativ nr. 28, datë 02.07.2020, është publikuar në Fletoren Zyrtare nr.124, datë 3 Korrik 2020 dhe Kuvendi është brenda afateve Kushtetuese për ta shqyrtuar atë.

V. Diskutimet në Komision

Pas dëgjimit të relatorit dhe shpjegimeve të dhëna nga zëvendësministrja e Financave dhe Ekonomisë, anëtarët e komisionit, shprehën vlerësimin e tyre lidhur me aktin normativ, i cili plotëson elementët e nevojës dhe urgjencës dhe ka si qëllim garantimin e qëndrueshmërisë makro-ekonomike dhe fiskale të vendit.

VI. Përfundim

Në përfundim, Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, duke vlerësuar se akti normativ nr.28, datë 02.07.2020, “Për disa ndryshime në ligjin nr.88/2019 “Për buxhetin 2020”, të ndryshuar:

¹ vendimi nr. 24, datë 10.11.2006 i Gjykatës Kushtetuese.

- a) është në përputhje me Kushtetutën dhe është paraqitur në përputhje me rregulloren e Kuvendit;
- b) plotëson elementët e nevojës dhe urgjencës;

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

RELATOR

KRYETAR

BASHKIM FINO

ULSI MANJA