



REPUBLIKA E SHQIPËRISË

KUVENDI

Komisioni për Ekonominë dhe Financat

Tiranë, më 19.3.2024

Dokument parlamentar

Komision përgjegjës

R A P O R T

PËR AKTIN NORMATIV NR.1, DATË 21.2.2024 "PËR DISA NDRYSHIME NË LIGJIN NR.97/2023 "PËR BUXHETIN E VITIT 2024"

I. Hyrje.

Komisioni për Ekonominë dhe Financat, në cilësinë e Komisionit përgjegjës, në mbledhjet e datave 12 dhe 19 janar 2024, shqyrtoi aktin normativ nr.1, datë 21.2.2024 "Për disa ndryshime në ligjin nr.97/2023 "Për buxhetin e vitit 2024".

Komisioni caktoi relatore, për këtë akt normativ, znj. Milva Ekonomi.

Në mbledhjen e Komisionit ishin të ftuar, nga Ministria e Financave:

- Znj. Adela Xhemali, Zëvendësministre;
- Znj. Mimoza Dhëmbi, Drejtore e Përgjithshme e Buxhetit;
- Z. Nikolla Lera, Drejtor i Përgjithshëm i Politikave Fiskale;
- Z. Endrit Lami, Drejtor i Përgjithshëm i Programimit Makroekonomik;
- Znj. Kesjana Halili, Drejtore e Përgjithshme e Borxhit Publik;
- Znj. Xhoana Agolli, Drejtore e Drejtorisë së Monitorimit dhe Zbatimit të Buxhetit;
- Z. Etugert Llazi, Drejtor i Drejtorisë së Menaxhimit të Investimeve Publike.

II. Baza ligjore.

Akti normativ nr.1, datë 21.2.2024 është miratuar dhe depozituar në Kuvend nga Këshilli i Ministrave. Shqyrtimi i tij nga Kuvendi mbështetet në bazën kushtetuese e ligjore, si më poshtë:

- nenet 101 dhe 160 të Kushtetutës;
- nenin 46 të ligjit nr.9936, datë 26.6.2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar;
- rregullat e përcaktuara në kreun III të pjesës së dytë të Rregullores së Kuvendit.

III. Qëllimi dhe përmbajtja e aktit normativ.

III.1. Zhvillimet ekonomike të deritanishme.

III.1.1. Viti 2023.

Rritja ekonomike.

Ekonomia e vendit, gjatë vitit 2023, vijoi rritjen me ritme të qëndrueshme. Rritja ekonomike arriti nivelin 3.6 për qind, duke qenë mbi nivelin e parashikuar në fillim të vitit prej 2.6 për qind.

Nga këndvështrimi i kërkesës, zgjerimi i aktivitetit ekonomik u ndikua nga rritja e shpejtë e kërkesës së huaj, veçanërisht në sektorin e turizmit. Numri i turistëve arriti në 10 milionë vizitorë, duke e renditur vendin tonë në vendin e tretë në botë për rritjen e shpejtë të turizmit dhe duke arritur për herë të parë në nivel historik suficit të llogarisë korrente. Ndikim pozitiv pati edhe rritja e kërkesës së brendshme, e cila u reflektua nëpërmjet rritjes së konsumit dhe investimeve private. Gjithashtu, gjatë vitit 2023 u arrit niveli më i lartë i investimeve të huaja direkte, duke dëshmuar atraktivitetin e ekonomisë sonë si destinacion investimi.

Nga këndvështrimi i ofertës, kontributin më të madh në rritjen ekonomike e dha zgjerimi i aktivitetit në sektorët e shërbimeve dhe ndërtimit.

Zgjerimi i kërkesës për mallra e shërbime ndikoi që ekonomia të jetë në një fazë pozitive të ciklit të biznesit. Kjo ecuri u pasqyrua në trendin rritës të punësimit, rënien e mëtejshme të normës së papunësisë dhe rritjen e shpejtë të pagave në sektorin privat. Zgjerimi i punësimit dhe pagave vijoi të ndikojë në rritjen e konsumit, si dhe mbajtjen e presioneve të brendshme inflacioniste në nivel të lartë.

Politika fiskale vijoi kahun konsolidues. Treguesit kryesorë të politikës fiskale u realizuan si më poshtë:

- *Të ardhurat e përgjithshme të buxhetit*, në vitin 2023, arritën nivelin 643.4 miliardë lekë, duke u rritur me 70.6 miliardë lekë ose 12.3 për qind në krahasim me një vit më parë. Në përqindje ndaj PBB, këto të ardhura në vitin 2023 përbënin 27.8 për qind të PBB, nga 26.8 për qind e PBB që ishin një vit më parë.

- *Shpenzimet e përgjithshme të buxhetit*, në vitin 2023, arritën nivelin 674.7 miliardë lekë, duke u rritur me 23.7 miliardë lekë ose 3.6 për qind në krahasim me një vit më parë. Në përqindje ndaj PBB, këto shpenzime në vitin 2023 përbënin 29.2 për qind të PBB, nga 30.4 për qind e PBB që ishin një vit më parë.
- *Deficiti buxhetor* u reduktua, duke arritur nivelin 1.4 për qind të PBB në vitin 2023, nga 3.7 për qind e PBB që ishte një vit më parë. Balanca primare u rikthye në pozicion pozitiv në fund të vitit 2023.
- *Borxhi publik* vijoi tendencën rënëse nga vit në vit, duke arritur nivelin 59.2 për qind të PBB në vitin 2023, nga 64.5 për qind e PBB që ishte një vit më parë.

Reduktimi i deficitit buxhetor dhe borxhit publik u arrit si rezultat i zbatimit të një politike të mbështetur në zgjerimin e të ardhurave buxhetore.

Politika monetare.

Inflacioni i çmimeve të konsumit u reduktua ndjeshëm, duke arritur nivelin mesatar prej 4 për qind, nga 6.7 për qind që ishte një vit më parë.

Rënia e inflacionit u diktua nga ritmi më i ngadaltë i rritjes së çmimeve të artikujve ushqimorë, ndërkohë që çmimet e karburantit e të qirave erdhën në rritje dhe inflacioni i artikujve të tjerë të shportës ishte relativisht i qëndrueshëm.

Në aspektin makroekonomik, rënia e inflacionit u ndikua nga rënia e presioneve të brendshme inflacioniste. Kjo rënie ka pasqyruar si efektin e bazës së lartë krahasuese të një viti më parë, ashtu edhe pasojat e normalizimit të qëndrimit të politikës monetare. Nga ana tjetër, presionet e huaja inflacioniste erdhën në rritje, si pasojë e rritjes së shpejtë të çmimeve të produkteve energjetike në tregjet botërore.

Megjithatë, edhe pse në rënie, presionet e brendshme inflacioniste mbeten relativisht të larta dhe nuk janë ende në linjë me objektivin e stabilitetit të çmimeve. Kjo ecuri diktohet nga kërkesa relativisht e lartë për mallra e shërbime, e cila mban të larta marzhet e fitimit, si dhe nga rritja e shpejtë e pagave, e cila përcillet më tej në kosto të rritura prodhimi.

Normalizimi i qëndrimit të politikës monetare, i realizuar nëpërmjet rritjeve graduale të normës bazë të interesit, ka ndihmuar në funksionimin normal të tregjeve të brendshme financiare. Ai është transmetuar në një rritje të përgjithshme të normave të interesit të depozitave dhe të kredive, duke krijuar premisa për një ecuri më të balancuar të kërkesës dhe ofertës për fonde në ekonomi, por i ka lënë kushtet e përgjithshme financiare në vend në pozita ende stimuluese.

Në përgjigje të kushteve stimuluese të ofertës dhe të kërkesës së lartë për financim, kredia për sektorin privat u rrit me 10 për qind gjatë vitit 2023. Gjithashtu, është evidentuar një përmirësim i strukturës së portofolit të kredisë, në formën e rritjes së ndjeshme të peshës së kredisë në lekë, dhe një përmirësim i cilësisë së saj, në formën e rënies së mëtejshme të treguesit të kredive me

probleme, në nivelin 4.7 për qind. Ky nivel është minimumi historik i regjistruar që prej fillimit të pasojave të krizës financiare globale të vitit 2008.

III.1.2. Muaji janar 2024.

Gjatë muajit janar 2024 vijoi trendi pozitiv i zhvillimit të ekonomisë së vendit, duke u reflektuar në treguesit kryesorë fiskalë, për këtë muaj, si më poshtë:

- *Të ardhurat e përgjithshme të buxhetit* arritën nivelin 54.5 miliardë lekë, duke u realizuar në masën 100.9 për qind në krahasim me planin, me një tejkalim prej 0.5 miliardë lekësh. Në krahasim me të njejtën periudhë të vitit të mëparshëm, këto të ardhura u rritën me 4.2 miliardë lekë ose 8.3 për qind.
- *Shpenzimet e përgjithshme të buxhetit* arritën nivelin 39.1 miliardë lekë, duke u realizuar në masën 90.4 për qind në krahasim me planin. Në krahasim me të njejtën periudhë të vitit të mëparshëm, këto shpenzime u rritën me 4.1 miliardë lekë ose 11.8 për qind.
- *Suficiti buxhetor* arriti nivelin 15.4 miliardë lekë, duke u rritur me 4.7 miliardë lekë ose 43.3 për qind në krahasim me planin, ndërsa në krahasim me të njejtën periudhë të vitit të mëparshëm, u rrit me 0.1 miliardë lekë ose 1 për qind.

Pritshmëritë për vitin 2024.

Sipas parashikimeve të përditësuara, ekonomia shqiptare do të vijë në rritje, e nxitur nga zgjerimi i mëtejshëm i konsumit, investimeve dhe eksportit të shërbimeve. Inflacioni parashikohet të vijojë të reduktohet më tej gjatë vitit në vazhdim dhe të kthehet në objektiv në tremujorin e fundit.

III.2. Përputhshmëria e aktit normativ me kushtetutën.

Akti normativ nr.1, datë 21.2.2024 plotëson kriteret e përcaktuara në nenin 101 të kushtetutës, si dhe të analizuar në vendimin nr.24, datë 10.11.2006 dhe vendimin nr.23, datë 16.4.2014 të Gjykatës Kushtetuese.

Sipas nenit 101 të kushtetutës, si dhe analizës së tij në dy vendimet e mësipërme të Gjykatës Kushtetuese, për miratimin e aktit normativ kërkohet të plotësohen këto kushte:

- Nevoja;
- Urgjenca;
- Përkohshmëria e masave që përmban akti normative, deri në miratimin e tij me ligj nga Kuvendi.

Nevoja për aktin normativ lindi pas vlerësimit përmbyllës që Këshilli i Ministrave i bëri rezultateve makroekonomike e financiare të vitit 2023, si dhe riorganizimit të kabinetit qeveritar, në muajin janar 2024. Pas riorganizimit, Ministria e Financave dhe Ekonomisë u nda në dy ministri të veçanta, sipas fushave përkatëse të përgjegjësisë. Kjo masë bëri të nevojshme ndarjen e buxhetit midis dy ministrive të reja.

Në vijim të këtij ndryshimi, Këshilli i Ministrave miratoi edhe disa rialokime në zërat e të ardhurave dhe shpenzimeve të buxhetit, në përputhje me nevojat, për të përmirësuar zbatimin e buxhetit të vitit 2024.

Treguesit makroekonomikë e fiskalë sipas aktit normativ mbështeten në ecurinë pozitive të tyre gjatë vitit 2023, vijimësinë e të njejtit trend pozitiv gjatë muajit janar 2024 dhe pritshmëritë për vijimin e të njejtit trend pozitiv deri në fund të vitit 2024.

Urgjenca mbështetet në faktin se ndryshimet në buxhet duhet të miratoheshin e bëheshin efektive në një kohë sa më të shpejtë, për të siguruar mundësinë e përdorimit të fondeve buxhetore dhe vijimësinë e zbatimit të buxhetit nga strukturat e reja qeveritare.

Përkohshmëria mbështetet në faktin se akti normativ vepron me fuqinë e ligjit për një periudhë maksimale prej 45 ditësh, deri në datën e miratimit të tij nga Kuvendi. Ky akt normativ duhet të miratohet nga Kuvendi brenda datës 6 prill 2024.

III.3. Përmbajtja e aktit normativ.

Akti normativ nr.1, datë 21.2.2024 parashikon ndryshimin e parë në buxhetin e vitit 2024.

Qëllimi i aktit normativ është:

- reflektimi në buxhetin e vitit 2024 i riorganizimit të ministrive në përputhje me përgjegjësitë dhe funksionet e tyre;
- rialokimi i të ardhurave dhe shpenzimeve në disa zëra, për të përmirësuar zbatimin e buxhetit të vitit 2024.

Ndryshimet kryesore që parashikohen në aktin normativ janë:

- ***Së pari***, të ardhurat e përgjithshme të buxhetit rriten me 10.7 miliardë lekë;
- ***Së dyti***, shpenzimet e përgjithshme të buxhetit rriten me 6.7 miliardë lekë;
- ***Së treti***, deficitin buxhetor reduktohet me 4 miliardë lekë;

- **Së katërti**, stoku i pritshëm i garancive, në fund të vitit 2024, rritet me 4 miliardë lekë, në kuadër të politikës së Këshillit të Ministrave për mbështetjen me garanci shtetërore të huas të bizneseve private në sektorin e industrisë përpunuese.

Ndryshimet e aktit normativ të detajuara:

a) Të ardhurat e përgjithshme të buxhetit.

Rritja e të ardhurave të përgjithshme të buxhetit me 10.7 miliardë lekë parashikohet të vijë nga:

- Rritja e të ardhurave tatimore me 2.8 miliardë lekë, nga të cilat:
 - ✓ Të ardhurat nga tatimi mbi fitimin rriten me 2.3 miliardë lekë;
 - ✓ Të ardhurat nga TVSH rriten me 0.5 miliardë lekë.

Kjo rritje mbështetet në performancën pozitive të këtyre të ardhurave gjatë vitit 2023 dhe muajit janar 2024, si dhe pritshmëritë për vazhdimin e trendit pozitiv deri në fund të këtij viti.

- Rritja e të ardhurave jotatimore me 7.9 miliardë lekë, duke reflektuar rezultatin pozitiv në mbledhjen e kontributeve nga Instituti i Sigurimeve Shoqërore. Të ardhurat nga fondet speciale për vitin 2023 arritën nivelin 6.3 për qind të PBB. Këto të ardhura, së bashku me transfertën nga buxheti i shtetit, sollën reduktimin e deficitit të skemës së pensioneve, i cili arriti nivelin 0.8 për qind të PBB, nga rreth 2 për qind e PBB që ishte në vitin 2013.

Ky ndryshim mbështetet në nenin 4 të ligjit nr. 97/2023 “Për buxhetin e vitit 2024”, i cili ka objekt buxhetin e sigurimeve shoqërore. Në këtë nen përcaktohet se:

“Rezultati pozitiv në fund të vitit buxhetor derdhet në të ardhurat e buxhetit të shtetit të vitit pasardhës, pas miratimit të pasqyrave financiare, por jo më vonë se muaji prill 2024.”.

Mbështetur në këtë dispozitë, përmirësimi me 7.9 miliardë lekë i rezultatit financiar të ISSH është parashikuar të derdhet në të ardhurat e përgjithshme të buxhetit për vitin 2024.

Vitet e fundit, ecuria e mbledhjes së të ardhurave për kontributet e sigurimeve shoqërore nga ISSH ka qenë pozitive, me tejkalim të planit, ndaj nuk ka qenë i nevojshëm përdorimi i rezultatit financiar për mbulimin e deficitit të skemës së pensioneve.

Si rezultat i performancës pozitive të të ardhurave, është reduktuar ndjeshëm transfertat e buxhetit të shtetit për skemën e sigurimeve shoqërore. Kjo transfertë në vitet 2018-2022 ka qenë mesatarisht 36 për qind e totalit të shpenzimeve, ndërsa në vitin 2023 ishte 27 për qind. Trendi në rënie i transfertës së buxhetit të shtetit për skemën e pensioneve parashikohet të vazhdojë edhe gjatë vitit 2024, duke u ndikuar nga rritja e pagave në sektorin publik, e cila është shoqëruar me rritjen e tyre edhe në sektorin privat.

b) Shpenzimet e përgjithshme të buxhetit.

Në shpenzimet e përgjithshme të buxhetit, të cilat në total rriten me 6.7 miliardë lekë, parashikohen këto ndryshime:

- Riorganizimi i Këshillit të Ministrave me vendimet respektive nr.30 dhe nr.31, datë 17.1.2024, duke ndarë Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë, si dhe duke krijuar Ministrinë e Ekonomisë, Kulturës dhe Inovacionit dhe duke përcaktuar fushat e reja të përgjegjësi, u shoqërua edhe me ndryshimet respektive në buxhet.
- Sigurohet mbështetje për ministrin e ri të Shtetit për Administratën Publike dhe Antikorrupsionin, nëpërmjet plotësimit me organikën dhe fondet buxhetore të nevojshme për vitin 2024.
- Sigurohet mbështetja e nevojshme për bizneset e sektorit të industrisë përpunuese, duke parashikuar përdorimin e instrumentit të garancisë shtetërore të huas prej 4 miliardë lekësh, me qëllim financimin e bankave të nivelit të dytë. Kjo mbështetje do t'u krijojë mundësi bizneseve të kësaj kategorie që të përmirësojnë dhe përditësojnë proceset teknologjike, të rrisin nivelin e produktivitetit dhe konkurrueshmërisë në tregjet botërore, me qëllim përballimin e efekteve të krizave që kanë ndikuar në ambientin e brendshëm dhe të jashtëm. Detajet specifike mbi këtë instrument do të përcaktohen me VKM.
- Riklasifikohet projekti i Portit të ri Tregtar - Porto Romano, Durrës, si investim me financim të brendshëm, nga investim me financim të jashtëm i parashikuar në ligjin ekzistues. Vlera e projektit është 9.8 miliardë lekë për vitin 2024 dhe nga 14.7 miliardë lekë për secilin prej viteve 2025 dhe 2026. Ky ndryshim është miratuar nga Këshilli i Ministrave, me propozim të Ministrisë së Infrastrukturës dhe Energjisë, me argumentin se projekti është me rëndësi strategjike, përmbush standardet ndërkombëtare në drejtim të teknologjive të përparuara dhe ekologjike, si dhe do të mundësojë plotësimin e kërkesave të vendit tonë dhe vendeve të rajonit në fushën e transportit detar.

Ky projekt do të ndihmojë në zhvillimin e mëtejshëm të zonës Tiranë-Durrës, trajtimin e ngarkesave tranzit në Port, si dhe do ta vendosë vendin tonë si nyje në rrjetet e infrastrukturës rajonale, duke kontribuar në zhvillimin e mëtejshëm ekonomik e social të vendit.

Financimi i këtij projekti me mbështetje të drejtpërdrejtë buxhetore do të mundësojë përshpejtimin e procedurave për fillimin dhe avancimin e punimeve, si dhe mbikëqyrjen nga strukturat shtetërore për mbarëvajtjen e procesit.

- Sigurohet financimi për strukturën e re të posaçme, me 48 punonjës, Task-Forcën e ngritur pranë Agjencisë Kombëtare të Ujësjetës-Kanalizimeve (AKUK) në Ministrinë e Infrastrukturës dhe Energjisë. Kjo stukturë është ngritur me aktin normativ nr.8, datë

28.12.2023 “Për marrjen e masave urgjente për përmirësimin edhe mbrojtjen e infrastrukturës, për trajtimin e ujërave të ndotura që shkarkohen pranë ose në ujëra larëse”.

Kjo strukturë u bë e nevojshme për shkak se subjektet fizike dhe juridike, që ushtrojnë veprimtarinë në zonat bregdetare ose në breg të liqeneve dhe lumenjve, shkarkojnë ujërat e ndotura në ujëra larëse, pa i trajtuar sipas standardeve. Këto veprime kanë krijuar një situatë emergjente të mjedisit në këto zona.

Task-Forca e krijuar në varësi të Agjencisë Kombëtare të Ujësjetës-Kanalizimeve, parashikohet të financohet me fonde buxhetore. Kjo strukturë do të kryejë monitorimin, inspektimin dhe do të marrë masat administrative të nevojshme për disiplinimin e shkarkimit të ujërave të ndotura, në përputhje me legjislacionin në fuqi.

- Sigurohet financimi i projektit për përmirësimin e kushteve të konvikteve në arsimin e mesëm profesional, përkatësisht për qarqet Tiranë, Vlorë, Shkodër, Dibrë dhe Elbasan. Ky financim parashikohet në vlerën 400 milionë lekë për vitin 2024 dhe do të zbatohet nga Fondi Shqiptar i Zhvillimit. Ai do të mundësojë rikonstrukcionin ose ndërtimin e godinave të konvikteve.

c) Deficiti buxhetor.

Deficiti buxhetor reduktohet me 4 miliardë lekë.

ç) Borxhi publik.

Ndryshimet në borxhin publik janë:

- Reduktohet me 4 miliardë lekë financimi i huaj për projekte;
- Rritet me rreth 5.5 miliardë lekë financimi nëpërmjet kredive të huaja, në formën e mbështetjeve buxhetore. Ky ndryshim reflekton disbursimin e një kredie me terma të buta për mbështetje buxhetore nga KFW për reformën në sektorin e energjisë, e cila nuk u disbursua gjatë vitit 2023;
- Rritet me 4 miliardë lekë stoku i pritshëm i garancive në fund të vitit 2024. Ky ndryshim reflekton politikën e Këshillit të Ministrave për mbështetjen me garanci shtetërore të huas të bizneseve private në sektorin e industrisë përpunuese.

IV. Konsultimi publik.

Në kuadër të konsultimit publik, Komisioni shqyrtoi mendimin e dërguar Komisioneve të Kuvendit, në datën 4 mars 2024, nga Drejtorja Ekzekutive e Open Data Albania (AIS), Znj. Aranita Brahaj, lidhur me procedurën për paraqitjen dhe miratimin e ndryshimeve buxhetore.

Sipas AIS, këto ndryshime duhet të miratohen me ligj dhe jo me akt normativ të Këshillit të Ministrave. AIS pretendon se miratimi i ndryshimeve buxhetore me akt normativ të Këshillit të Ministrave është në kundërshtim me parimin e ndarjes dhe balancimit midis pushteteve, në kuptim të nenit 7 të Kushtetutës, si një nga parimet bazë të shtetit të së drejtës.

AIS e mbështet argumentin e saj në dokumentet si më poshtë:

- Raportin e fundit të Komisionit European, në të cilin theksohet se: “Vitet e fundit, duke përfshirë edhe vitin 2022, rishikimet e buxhetit janë bërë kryesisht përmes akteve normative, shpeshherë me mungesë transparence dhe të konfirmuara ex-post nga Parlamenti. Kushtet e pasigurta ekonomike e kanë justifikuar këtë deri diku, por kthimi në procedurat më të rregullta të rishikimit të buxhetit duket i përshtatshëm”;
- Vlerësimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit, sipas të cilit: “ndryshimi i planit të shpenzimeve buxhetore nga Këshilli i Ministrave, pas miratimit të buxhetit të rishikuar në Kuvend, tregon se ekzekutivi ka marrë atributet e ligjvënësit, dhe në të njëjtën kohë e shndërron atë në një veprim për të rregulluar përqindjet e realizimit të disa prej treguesve të shpenzimeve”;
- Vendimin nr. 19, datë 3.5.2007 dhe vendimin nr. 5, datë 5.2.2014 të Gjykatës Kushtetuese, sipas të cilave:
 - ✓ Buxheti është dokumenti më i rëndësishëm i shtetit, pasi reflekton politikën e zhvillimit ekonomik dhe social të vendit. Niveli i treguesve buxhetorë duhet të jetë në harmoni me tregues të tjerë të ekonomisë. Në procesin e hartimit dhe miratimit të buxhetit, mbahen mirë parasysh veçanërisht parimet e unitetit dhe universalitetit si dhe ai i ekonomizimit dhe kursimit të tij. Rol mjaft të rëndësishëm në këtë drejtim luajnë edhe planet për investime publike, politikat ekonomike e sociale, objektivat apo prioritetet e qeverisjes së vendit në periudha të ndryshme të saj, etj. *(vendimi nr. 19, datë 3.5.2007 i Gjykatës Kushtetuese);*
 - ✓ Gjykata Kushtetuese ka marrë në shqyrtim më parë çështjen e pajtueshmërisë me Kushtetutën të aktit normativ të miratuar më ligj, duke theksuar se dhënia e pushtetit ligjvënës Qeverisë ka karakter përjashtues ndaj pushtetit të Parlamentit për të miratuar normat primare. **Gjykata ka justifikuar transferimin e kompetencave, nisur nga fakti se në disa situata ose për disa fusha të veçanta, ushtrimi normal i pushtetit ligjvënës kërkon një kohë të caktuar teknike, ose duke konsideruar kompleksitetin e disiplinës në disa sektorë të caktuar, ndërhyrja e ligjvënësit mund të bëhet në një moment të dytë.** Gjithsesi, Gjykata ka arritur në përfundimin se delegimi i pushtetit ligjvënës qeverisë duhet të bëhet në respekt të hierarkisë së burimeve të së drejtës, të kërkesave që burojnë nga parimi i ndarjes dhe balancimit midis pushteteve dhe vlerave mbi të cilat bazohet shteti i së drejtës. Në këtë drejtim, kufijtë e diskrecionalitetit që ka Qeveria, në

vlerësimin e situatës së jashtëzakonshme dhe të nevojës urgjente, përcaktohen dhe i nënshtrohen kërkesave kushtetuese dhe kufizimeve përkatëse.

Mosrespektimi, fillimisht nga Këshilli i Ministrave, i kriterëve dhe kufizimeve kushtetuese procedurale dhe lëndore, përbën një të metë të legjitimitetit kushtetues të qeverisë për nxjerrjen e aktit normativ dhe, po ashtu, një të metë të ligjit që ka miratuar Kuvendi (*vendimi nr. 5, datë 05.02.2014 i Gjykatës Kushtetuese*).”

Në bazë të nenit 159 të Kushtetutës, parimet dhe procedurat për hartimin e projektbuxhetit si dhe zbatimin e tij, përcaktohen në ligjin nr. 9936, datë 26.06.2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”. Neni 160 të Kushtetutës parashikon se, “Gjatë vitit financiar Kuvendi mund të bëjë ndryshime në buxhet. Ndryshimet në buxhet bëhen sipas procedurës së parashikuar për hartimin dhe miratimin e vetë buxhetit.” Bazuar në përmbajtjen e kësaj norme kushtetuese, në mënyrë të shprehur, Kuvendi ka të drejtën për të ndërhyrë në buxhetin e shtetit, duke parashikuar edhe se kjo do të kryhet sipas procedurës për miratimin e vetë buxhetit. Në këtë kuptim, për realizimin e ndryshimeve në buxhetin e shtetit, janë të zbatueshme të njëjtat parime që zbatohen për vetë miratimin e tij, çka nënkupton se miratimi i ndryshimeve në ligjin për buxhetin e shtetit bën pjesë në ato çështje që i përkasin domenit ekskluziv të Ligjvënësit.

Në lidhje me kriteret të cilat kushtëzojnë mundësinë e qeverisë për të përdorur këtë mënyrë delegimi legjislativ, Kushtetuta, nëpërmjet nenit 101 të saj, i ka njohur të drejtën Këshillit të Ministrave të nxjerrë akte të tilla vetëm kur rasti shfaqet si i jashtëzakonshëm dhe nevoja e urgjencës bëjnë të pamundur ushtrimin e kompetencës ligjvënëse nga Kuvendi. Edhe nëse do të merrnim në shqyrtim këto dy elementë, në lidhje me “nevojën” për miratimin e një akti të tillë, vlerësojmë se Qeveria ka mjete të tjera në dispozicion me qëllim realizimin e manovrave financiare dhe menaxhimin e përdorimit të financave publike. Për sa i përket “urgjencës” së rregullimit, neni 46 i ligjit nr. 9936, datë 26.06.2008, “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”, parashikon se “Në muajin qershor të çdo viti, por jo më vonë se dita e paraqitjes së programit buxhetor afatmesëm në Këshillin e Ministrave, Ministri i Financave paraqet përpara Këshillit të Ministrave një analizë për zbatimin e buxhetit të vitit në vazhdim... Në rast se Këshilli i Ministrave vendos për ndryshimin e ligjit të buxhetit vjetor, procedura e ndryshimit të tij është e njëjtë me procedurat e përcaktuara në nenin 29 të këtij ligji, për miratimin e Buxhetit të propozuar të shtetit. Në rast se miratimi i ndryshimeve nuk bëhet brenda muajit korrik, atëherë propozimi për ndryshimin e ligjit të buxhetit vjetor votohet me procedurë të përshpejtuar.”

Rregullorja e Kuvendit, në nenin 28, parashikon veprimet procedurale që duhet të zbatohen gjatë shqyrtimit dhe miratimit të një projektligji me procedurë të përshpejtuar. Kërkesa e Këshillit të Ministrave ose e një të pestës së deputetëve, i

paraqitet me shkrim Kryetarit të Kuvendit, i cili ia njofton Kuvendit në seancën plenare më të parë. Kryetari i Kuvendit i paraqet Kuvendit për votim projektvendimin përkatës, në të cilin përcaktohet data e shqyrtimit të projektligjit në komisionin përgjegjës, afati brenda të cilit mund të propozohen amendamente dhe data e shqyrtimit në seancë plenare. Afati, brenda të cilit duhet të shqyrtohet çështja në komision dhe në seancë plenare, nuk mund të jetë më pak se një javë nga data e paraqitjes së kërkesës nga Kryetari i Kuvendit në seancë plenare (shih vendimin nr. 5, datë 05.02.2014 të Gjykatës Kushtetuese).

Për sa më sipër, në kushtet kur legjislacioni në fuqi, ka parashikuar jo vetëm mundësinë e miratimit të ndryshimeve në buxhet me procedurë të përsheptuar, por dhe një afat kohor të shkurtër për shqyrtimin e tyre nga Kuvendi, edhe argumenti i “urgjencës” së rregullimit, vlerësojmë se nuk është i zbatueshëm në këtë rast. Përmbajtja e nenit 46 të ligjit nr. 9936/2008, i cili parashikon përdorimin e procedurës së përsheptuar, në rast të propozimeve për ndryshime në buxhet, që paraqiten pas muajit korrik, është një argument tjetër, i cili përforcon qëndrimin se këto lloj ndryshimesh mund të bëhen vetëm nga Kuvendi dhe se kjo lloj kompetence i përket ekskluzivisht këtij organi dhe nuk mund të delegohet.

Bazuar në argumentet si më lart miratimi nga Këshilli i Ministrave i aktit normativ me fuqinë e ligjit, me qëllim të realizimit të ndryshimeve në buxhetin e shtetit, e cila është një çështje që i përket rezervës së rregullimit të Kuvendit, vjen në kundërshtim me parimin e ndarjes dhe balancimit midis pushteteve, në kuptim të nenit 7 të Kushtetutës, si një nga parimet bazë të shtetit të së drejtës.

Sa më lart Organizaata AIS e njohur si Open Data Albania shpreh shqetësim dhe i Kërkon Kuvendit të mos japë pëlqim për Aktin Normativ nr. 1/2024, si dhe të ushtrojë rolin e tij në mbikëqyrje të buxhetit dhe financave publike përmes procesit legjislativ.

V. Çështje të diskutuara në Komsion.

Zëvendësministrja e Financave paraqiti aktin normativ, duke u ndalur në qëllimin, nevojën dhe ndryshimet e parashikuara në buxhetin e vitit 2024.

Relatorja e vlerësoi aktin normativ shumë të rëndësishëm për këto arsye kryesore:

- *Së pari*, akti normativ plotëson kriteret e përcaktuara në nenin 101 të kushtetutës, si dhe të analizuar në dy vendime të Gjykatës Kushtetuese. Nevoja dhe urgjenca për ndryshimet buxhetore rrjedh nga riorganizimi i Këshillit të Ministrave, nëpërmjet ndarjes së Ministrisë

së Financave dhe Ekonomisë në dy ministri të veçanta, si dhe krijimit të Ministrisë së Ekonomisë, Kulturës dhe Inovacionit. Kjo masë bëri të nevojshme edhe urgjente ndarjen e buxhetit midis dy ministrive të reja.

- *Së dyti*, mbështetur në parimin e kursimit legjislativ, në aktin normativ u përfshinë edhe disa ndryshime të tjera, siç janë rritja e të ardhurave dhe rialokimet ndërmjet zërave të shpenzimeve buxhetore, për të mundësuar zbatimin më të plotë të buxhetit të vitit 2024. Këto ndryshime u bazuan në ecurinë shumë të mirë të të ardhurave për 3-mujorin e katërt 2023 dhe muajin janar 2024, si dhe pritshmërinë për të njejtin trend në muajt e ardhshëm.
- *Së treti*, akti normativ ruan trendin rënës të deficitit buxhetor dhe borxhit publik në raport me PBB, duke qenë në përputhje me rregullin fiskal të parashikuar në ligjin për menaxhimin e sistemit buxhetor. Kjo politikë mundëson vijimin e konsolidimit fiskal, forcimin e qendrueshmërisë afatmesme dhe afatgjatë të financave publike, si dhe të stabilitetit makroekonomik e fiskal të vendit.

Mbështetur në këto argumente, relatorja u shpreh kundër pretendimit të Drejtores Ekzekutive të Open Data Albania (AIS) se miratimi i ndryshimeve buxhetore me akt normativ të Këshillit të Ministrave është në kundërshtim me kushtetutën.

Më tej relatorja u ndal në disa risqe të mundshme, me të cilat mund të përballlet ekonomia e vendit tonë, siç janë:

- *Risqe të jashtme*: tensionet e rritura gjeopolitike;
- *Risqe të brendshme*:
 - ✓ Goditjet e sektorit energjitik të lidhura me motin;
 - ✓ Mundësia për mbiçmim të kursit të këmbimit, duke përmbysur situatën ekzistuese;
 - ✓ Mundësia për nivel të lartë inflacioni.

Për përballimin e këtyre risqeve dhe për forcimin e mëtejshëm të ekonomisë në vendin tonë, relatorja paraqiti disa rekomandime, të cilat u mbështetën nga Komisioni dhe janë paraqitur më poshtë.

Relatorja dhe disa anëtarë të Komisionit kërkuan nga përfaqësuesit e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë informacion më të plotë për çështjet si më poshtë:

- Realizimi i planit të shpenzimeve kapitale për muajin janar;
- Arsyet e mosrealizimit të planit në disa zëra të të ardhurave buxhetore;
- Përdorimi i çmimeve të referencës në sektorin e turizmit, si dhe masat për përmirësimin e deklaramentit dhe mbledhjes së të ardhurave.

Përfaqësuesit e Ministrisë së Financave paraqitën informacionet për çështjet e ngritura nga deputetët, si më poshtë:

- *Lidhur me realizimin e planit të shpenzimeve kapitale për muajin janar:*

Shpenzimet kapitale faktike për muajin janar janë 513 miliardë lekë, nga 1.6 miliardë lekë të planifikuara. Këto shpenzime janë për projektet me financim të huaj.

Në projektet me financim të brendshëm, për muajin janar 2024, nuk ka pasur shpenzime si në plan, ashtu edhe në fakt. Kjo situatë, e cila është e njëjtë për 4 vitet e fundit, mbështetet në nenin 52 të ligjit nr. 9936, datë 26.6.2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar, sipas të cilit për angazhimet e kryera gjatë vitit të mëparshëm buxhetor pagesa kryhet brenda datës 31 janar të vitit buxhetor pasardhës.

Gjithashtu, gjatë muajit janar, në përputhje me ligjin organik të buxhetit, kryhet procesi i detajimit të buxhetit në nivel projekti, prandaj në përgjithësi nuk ka pagesa direkte për llogari të këtij muaji. Pagesat fillojnë të kryhen gjatë muajit shkurt.

Aktualisht, është kryer detajimi i investimeve publike, në nivel projekti, për të gjitha ministrinë. Një pjesë e projekteve të investimeve janë në procedurat e prokurimit publik, ndërsa pjesa tjetër është në proces zbatimi dhe financimi.

Shpenzimet e përgjithshme të buxhetit për muajin janar janë 39 miliardë lekë, nga 43.2 miliardë lekë të planifikuara.

- *Lidhur me arsyet e mosrealizimit të planit të muajit janar në disa zëra të të ardhurave buxhetore:*

Të ardhurat e përgjithshme të buxhetit, për muajin janar, janë rritur, si në krahasim me vitin e mëparshëm, ashtu edhe në krahasim me planin. Ritmi i rritjes tejkalon efektet e planifikuara të rritjes ekonomike, inflacionit dhe paketës fiskale.

Të ardhurat nga TVSH bruto, në muajin janar, rezultojnë me rritje, duke u realizuar në masën 20 miliardë lekë, nga 19.6 miliardë lekë të planifikuara. Të ardhurat neto nga TVSH janë realizuar në masën 97 për qind të planit, me një mosrealizim prej 0.6 miliardë lekësh. Kjo diferencë në TVSH neto vjen për shkak të përshpejtimit të ritmit të rimbursimeve gjatë muajit janar, të cilat janë realizuar në masën 1.7 miliardë lekë, nga 0.7 miliardë lekë të planifikuara. Duke parë ecurinë e të ardhurave nga TVSH në muajt shkurt e mars, pritshmëritë janë për rikuperim të kësaj difference në TVSH neto dhe për ecuri pozitive gjatë muajve në vijim.

Po kështu, edhe diferencat në disa zëra të tjerë të të ardhurave janë të vogla dhe të rikuperueshme gjatë muajve në vijim, me pritshmëri për ecuri pozitive.

- *Lidhur me përdorimin e çmimeve të referencës në sektorin e turizmit, si dhe masat për përmirësimin e deklarimit dhe mbledhjes së të ardhurave:*

Gjatë viteve të fundit është evidentuar se niveli i të ardhurave në sektorin e turizmit nuk është i mjaftueshëm dhe në proporcion të drejtë me numrin e lartë të turistëve që kanë hyrë në vendin tonë, të publikuar nga INSTAT-i. Ndikim në këtë tregues kanë pasur politikat përjashtuese nga tatimet dhe taksat, si dhe tarifat e reduktuara, ku peshën kryesore e ze përjashtimi nga TVSH për biznesin e vogël. Ministria e Financave, në raportet e viteve të fundit për zbatimin e buxhetit, ka evidentuar shpenzimet tatimore, duke përcaktuar humbjet në buxhetin e shtetit nga tarifat e reduktuara dhe përjashtimet tatimore. Ndikim në uljen e të ardhurave ka pasur edhe periudha e shkurtër e ushtrimit të veprimtarisë nga strukturat akomoduese në sektorin e turizmit.

Krahas këtyre faktorëve, gjatë kontrolleve të ushtruara nga administrata tatimore në sektorin e turizmit është evidentuar se ka nënraportim të kapaciteteve të qarkullimit, për arsye se një pjesë e strukturave akomoduese janë të paregjistruara, disa subjekte nuk deklarojnë veprimtarinë në mënyrë të plotë etj.

Disa nga masat e ndërmarra dhe që po vijojnë të zbatohen për përmirësimin e mbledhjes së të ardhurave, si dhe reduktimin e informalitetit dhe evazionit fiskal në sektorin e turizmit janë:

- Vendosja e çmimeve të referencës për strukturat akomoduese;
- Forcimi i kontrollit dhe përmirësimi i menaxhimit të riskut nga administrata tatimore;
- Thjeshtimi i procedurave për deklarimin dhe pagesën e tatimeve e taksave;
- Në projektligjin për turizmin po diskutohet përfshirja e një instrumenti të ri, krijimi i një regjistri qendror për strukturat akomoduese.

VI. Rekomandime.

Komisioni paraqiti disa rekomandime për përmirësimin e zbatimit të buxhetit të vitit 2024 dhe forcimin e mëtejshëm të ekonomisë së vendit tonë, si më poshtë:

- ***Së pari***, politika e konsolidimit fiskal duhet të vazhdojë, nëpërmjet hartimit dhe zbatimit të një strategjie të shëndoshë për rritjen e të ardhurave. Rritja e të ardhurave do të sjellë uljen e nevojave për financim bruto dhe reduktimin e borxhit publik. Në këtë kuadër, duhet të vazhdojnë e thellohen më tej masat për zgjerimin e bazës tatimore, duke rritur pajtueshmërinë e tatimpaguesve me ligjin, si dhe duke reduktuar më tej informalitetin dhe evazionin fiskal.
- ***Së dyti***, për rritjen e të ardhurave në sektorin e turizmit nevojitet një reformë e thellë, e cila synon përmirësimin e politikave që nxisin deklarimin nga subjektet akomoduese, forcimin e kontrollit tatimor etj. Instrumentet dhe mekanizmat që nxisin deklarimin duhet të jenë të studiuar dhe inteligjente, me qëllim që subjektet të jenë të vetëdijshme për kontributin që duhet të derdhin në buxhetin e shtetit dhe të mos kalohet në politika ekstreme shtrënguese nga administrata tatimore. Përmirësime të mëtejshme kërkohen edhe në drejtim të zbatimit të sistemit të fiskalizimit dhe analizës së riskut. Një vend të rëndësishëm në këtë reformë

zë edhe përfshirja në sistemin tatimor e platformave të reja, të cilat kanë filluar të përdoren vitet e fundit në vendin tonë, siç është platforma *Booking.com*, si një platformë e njohur për rezervimin e akomodimeve dhe udhëtimeve.

- ***Së treti***, rritja e efikasitetit dhe përmirësimi i cilësisë së shpenzimeve buxhetore mbetet një prioritet tjetër i rëndësishëm. Vëmendje e veçantë duhet t'i kushtohet rritjes së efikasitetit të burimeve në infrastrukturë, arsim dhe përshtatjen klimatike.
- ***Së katërti***, vijimi dhe thellimi i reformave për përmirësimin e qeverisjes dhe mbikëqyrjes së ndërmarrjeve shtetërore, veçanërisht të sektorit të energjisë dhe kontratave të partneritetit publik-privat është shumë i rëndësishëm për ruajtjen e qëndrueshmërisë fiskale.
- ***Së pesti***, vazhdimi i reformave strukturore në të gjithë sektorët e ekonomisë, siç janë reforma në drejtësi, administratën publike, tregun e punës, luftën kundër pastrimit të parave dhe financimit të terrorizmit etj, janë shumë të rëndësishme për të arritur një rritje të qëndrueshme dhe për të forcuar stabilitetin financiar të vendit.

VII. Përfundim.

Duke qenë se akti normativ:

- Është në përputhje me kushtetutën dhe legjislacionin në fuqi;
- Ka ardhur dhe po shqyrtohet në përputhje me Rregulloren e Kuvendit;
- Mundëson parashikimin e buxhetit për strukturat e reja të kabinetit qeveritar, si dhe zbatimin më të plotë të buxhetit të vitit 2024;

Komisioni e miratoi aktin normativ me shumicë votash.

RELATORJA
Milva EKONOMI

KRYETARI
Eduard SHALSI