

ARSYET E KTHIMIT

TË LIGJIT NR. 87/2021 “PËR MIRATIMIN E AKTIT NORMATIV, ME FUQINË E LIGJIT, NR. 26, DATË 22.6.2021, TË KËSHILLIT TË MINISTRAVE “PËR DISA NDRYSHIME DHE SHTESA NË LIGJIN NR. 137/2020 “PËR BUXHETIN E VITIT 2021”, TË NDRYSHUAR”

Të nderuar deputetë,

Kuvendi i Shqipërisë, në seancën plenare të datës 1.7.2021, ka miratuar ligjin nr. 87/2021 “Për miratimin e aktit normativ, me fuqinë e ligjit, nr. 26, datë 22.6.2021, të Këshillit të Ministrave “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 137/2020 “Për buxhetin e vitit 2021”, të ndryshuar”.

Ky ligj me shkresën me nr. 1612 prot., datë 12.07.2021 të Kuvendit, i është përcjellë Presidentit të Republikës për dekretim dhe shpallje.

Sipas praktikës parlamentare, ky akt para miratimit është shqyrtuar nga Komisioni Parlamentar për Ekonominë dhe Financat në cilësinë e komisionit përgjegjës, por dhe nga Komisionin Parlamentar për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, si komision për dhënie mendimi.

Në relacionin shoqërues të projektligjit, në seksionin mbi qëllimin e projektligjit, citohet se:

*“Një nga prioritetet e deklaruara të Qeverisë Shqiptare, në mbështetje të rekomandimeve dhe sugjerimeve të ekspertëve të OBSH dhe Komitetit të Ekspertëve, është vaksinimi masiv i popullatës si e vetmja përgjigje ndaj këtij virusi në një kohë sa më të shpejtë, sipas prioriteteve të përcaktuara në Strategjinë e Kombëtare të Vaksinimit. Sipas kësaj strategjie, për të arritur imunizimin e të gjithë popullatës, është vendosur si objektiv vaksinimi i 2.2 milion personave, për të cilët **nevojiten 4.4 milion doza vaksina**. Sipas MSHMS, deri me sot Qeveria shqiptare ka nënshkruar kontrata për sigurimin e **2.9 milion dozave vaksinave**, të detajuara **1.2 milionë doza** nga kontrata COVAX për një periudhë 3 vjeçare si dhe **1.6 mln doza** nga kontrata që kryesisht përfundojnë brenda vitit 2021, si dhe **236,134 doza** vaksine donacione. Ndërkohë që, për përmbushjen e objektivit të imunizimit ndaj Covid-19 kërkohen dhe 1.1 milion doza të tjera vaksine, që duke marrë parasysh çmimet e vaksinave do të kërkonte një shtesë në buxhetin e MSHMS prej 1 miliardë lekë të dedikuar për vaksinat.”*

Por përpos këtij qëllimi që në thelb është mbështetur dhe do të mbështetet në vijimësi nga Presidenti i Republikës, por që është përdorur sikur kjo të jetë arsyeja dhe nxitja kryesore për ndërmarrjen e kësaj nisme, më tej në relacion evidentohet se nevoja për ndërhyrje emergjente në buxhetin e shtetit, ka ardhur edhe për financimin e disa çështjeve të tjera, që

nuk mbartin as nevojë dhe as urgjencë, por duhet të ishin vlerësuar në mënyrë më objektive dhe në kohën e duhur.

Në relacion, citohet shprehimisht se:

“Njëkohësisht, pjesë e këtij Akti Normativ propozohet të jenë edhe një sërë sistemimesh/axhustimesh mes projekteve të investimeve dhe/ose shpenzimeve korente, si rrjedhojë e analizës thuhet 6 mujore të performancës së buxhetit 2021. Nisur nga kjo analizë, Ministris së Financave dhe Ekonomisë (MFE) ka identifikuar nevojat më emergjente dhe ka propozuar akomodimin e tyre eventual, qoftë përmes rialokimeve pa kosto shtesë qoftë përmes shtesës së fondeve për ato politika të konsideruara prioritare dhe me vlerë të qenësishme për t’u financuar në këtë moment.”

Dhe këto “projekte emergjente”, “politika prioritare”, madje dhe me “vlerë të qenësishme për t’u financuar” pikërisht në këtë moment, përveç nevojës për vaksinim në kuadër të pandemisë, gjenden të përfshira si shpenzime korrente:

- Projektit prioritar të Ministrisë së Mbrojtjes për pajisjen me drone në vlerë 1 miliardë lekë, në kuadër të marrëveshjes me Turqinë dhe masave për rritjen e kontrollit të territorit dhe sigurisë kombëtare në tërësi;
- Shtesën në masën 1 miliardë lekë për AKSHI-n, me qëllim financimin e nevojave për mirëmbajtjen e sistemeve IT;
- Shtesën në masën 900 milionë lekë si transfertë specifike për Bashkinë Tiranë, për ndërtimin e godinës së re të Teatrit Kombëtar.

Gjithashtu, parashikohen ndryshime në buxhet, për shpenzime kapitale mbi:

- Financimin shtesë prej 4.8 miliardë lekë për projektet në Infrastrukturë në programin “Transporti Rrugor” ku përfshihen hapja e loteve të reja për “Ndërtimin e segmentit rrugor Unaza Veriore Tiranë”, “Ndërtimi i segmentit rrugor Sheshi Shqiponja -Bulevardi i Ri” dhe projektet aktuale Unazës së Tiranës, të cilat kanë avancuar me punimet mbi planin buxhetor të miratuar për vitin buxhetor 2021.
- Financimin shtesë prej 3 miliardë lekë për projektet në vazhdim, të programeve të zhvillimit.
- Financimin shtesë prej 2.5 miliardë lekë për projektet në vazhdim për sektorin e ujësjellës-kanalizimeve në shkallë vendi, për përmirësimin e furnizimit me uje të popullsisë.
- Financimin shtesë prej 1 miliardë lekë për projektin në vazhdim me financim të huaj “Ndërtim By-Pass i Vlorës” i cili ka ecuri të mirë dhe pritet të tejkalojë realizimin e miratuar për këtë vit.

- *Financimin shtesë prej 1 miliardë lekë për projektin në vazhdim me financim të huaj “IPARD II”, bazuar në ecurinë e mirë dhe pritshmëritë për realizimin e tij.*
- *Financimin shtesë në masën 200 milionë lekë për godinën e Polit të Drejtësisë, bazuar në këstet e përcaktuara në kontratën përkatëse.*

Nga ana tjetër, bashkë me parashikimet për ndryshime në shpenzimet kapitale, siç dhe deklarohet në relacionin shoqërues, përmes këtij akti normativ:

“Ndryshimet e propozuara përmes këtij akti normativ nuk prekin treguesit e të ardhurave buxhetore të cilët nuk kanë pësuar ndryshime në këtë akt normativ. Kjo, nisur nga ecuria pozitive e të ardhurave buxhetore për 6 mujorin e parë 2021 dhe pritshmëria gjithashtu pozitive e realizimit të tyre në nivel vjetor. Rrjedhimisht, rritja e shpenzimeve të përgjithshme buxhetore në masën 11.8 miliardë lekë, rrit në të njëjtën masë edhe deficitin buxhetor të planifikuar për vitin 2021.”

Presidenti i Republikës shqyrtoi në tërësi të gjithë praktikën parlamentare, ku përfshihen edhe këto deklarime si më sipër, të përdorura si justifikim për ngutin e treguar në miratimin e këtij akti normativ, si dhe pasi vlerësoi përmbajtjen e ligjit nr. 87/2021, në raport me Kushtetutën Republikës së Shqipërisë, konstatoi se, Akti Normativ nr. 26, miratuar me ligjin nr. 87/2021, e që është ndryshim i katërt që i bëhet ligjit për buxhetin e shtetit të vitit 2021¹, paraqet disa problematika që përmbledhen dhe sa i takon çështjeve si më poshtë vijon:

- **mungesës së argumentit mbi nevojën dhe urgjencën e miratimit të aktit normativ sipas kërkesave të nenit 101 të Kushtetutës, për të rritur shpenzimet e buxhetit në programet, apo projektet e sipërcituara;**
- **mangësitë e planifikimit jo vetëm afatmesëm, por edhe vjetor të shpenzimeve publike;**
- **mangësi thelbësore në mënyrën e adresimit të financimit për nevojat shtesë;**
- **alokimi i një fondi shtesë për Bashkinë Tiranë për Teatrin Kombëtar, në shkelje të parimit të shtetit të së drejtës dhe vendimmarrjes së Gjykatës Kushtetuese të datës 2 korrik 2021, për këtë çështje.**

Për sa më sipër, ligji nr. 87/2021, nuk mund të dekretohet me shpallje, dhe për këto arsye Presidenti i Republikës vlerëson se kjo nismë duhet të rishqyrtohet edhe një herë, nga Kuvendi i Shqipërisë, duke mbajtur në konsideratë, sa vijon:

1. Karakteri urgjent i propozimeve për shtesat buxhetor mbetet i pa argumentuar

¹ Deri më tani janë bërë ndryshime përmes;

- Aktit Normativ nr. 4, datë 5.2.2021;
- Aktit Normativ nr. 8, datë 22.3.2021; dhe
- Aktit Normativ nr. 18, datë 14.4.2021.

1.1 Shtesat për programe apo projektet, të miratuara me këtë akt normativ objekt shqyrtimi, e që sjellin rritje të shpenzimeve publike, nuk justifikohen dot me “nevojën”, apo “urgjencën”.

1.2 Neni 101 i Kushtetutës përcakton se:

*“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 mblodhur. Këto akte humbasin fuqinë që nga fillimi, në qoftë se nuk miratohen nga Kuvendi brenda 45 ditëve.”*

1.3 Kjo dispozitë kushtetuese ka autorizuar Këshillin e Ministrave për nxjerrjen e akteve normative me fuqinë e ligjit, **vetëm nëse përmbushen këto kushte kumulative:**

- Nevoja dhe urgjenca si kushte për nxjerrjen e aktit normativ me fuqinë e ligjit;
- Masat që merren të jenë të përkohshme, për të kapërcyer situatën e nevojës dhe urgjencës;
- Kuvendi si rregull, duhet të mblidhet brenda 5-ditëve për ta shqyrtuar aktin, por në çdo rast, Kuvendi duhet t'i miratojë masat e vendosura me akt normativ brenda 45 ditëve, ndryshe ato e humbasin fuqinë që nga fillimi.

1.4 Gjykata Kushtetuese ka çmuar se **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. Kuptimi i tyre është autonom, i lidhur me tërësinë e përmbajtjes së dispozitës dhe me parimet bazë që përshkojnë Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë².

1.5 Por **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 përmendim fatkeqësitë natyrore, boshllëku legjislativ i shkaktohet nga shfuqizimi i akteve, **nevoja për efekte të menjëhershme në fusha me ndjeshmëri të madhe publike**, parandalimi i menjëhershëm i spekulimeve. **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 publike ose për të drejtat themelore të shtetasve. Ky rrezik dikton nevojën e masave të menjëhershme, **por që legjislacioni ekzistues nuk i mundëson dot**³.

1.6 Nevoja dhe urgjenca duhen kuptuar si parakushte të domosdoshme, mosqenia e të cilave do të kishte si pasojë pavlefshmërinë e aktit normativ me fuqinë e ligjit. Mungesa e tyre shndërrohet në ves të legjitimitetit kushtetues të qeverisë për nxjerrjen e aktit normativ dhe, në vijim, në ves të ligjit që e ka miratuar atë. Duke qenë kushte paraprake, nevoja dhe urgjenca duhet të jenë vërtetuar se ekzistojnë përpara momentit të marrjes së nismës nga qeveria për nxjerrjen e aktit normativ me fuqinë e ligjit. Këto dy kushte duhet të jenë gjithashtu të pranishme, të lidhura e të ndërvarura dhe

² Vendim nr. 24, datë 10.11.2006, i Gjyktës Kushtetuese.

³ Vendim nr. 24, datë 10.11.2006, i Gjykatës Kushtetuese.

në momentin kur nxirret akti normativ me fuqinë e ligjit. Nëse ekziston nevoja për nxjerrjen e një ligji, por pa ndonjë urgjencë të dukshme, **qeveria nuk mund të ndërmarrë nismën për nxjerrjen e aktit normativ me fuqinë e ligjit, pasi kjo përbën një detyrë të pushtetit ligjvënës.**

1.7 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 përsheptuara, nisma ligjvënëse mund t'i kalojë qeverisë. **Nëse nuk do të vlerësohej ky aspekt, qeveria do të merrte, pa të drejtë, funksionet ligjvënëse të Kuvendit.** Kushtetuta, nëpërmjet nenit 101 të saj, ka lejuar që pushteti ekzekutiv të mund të miratojë akte që kanë të njëjtën fuqi si ligjet vetëm kur rasti shfaqet si i jashtëzakonshëm dhe *nevoja e urgjenca* bëjnë të pamundur ushtrimin e kompetencës ligjvënëse nga Kuvendi⁴.

1.8 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. Prania e domosdoshme e të dy elementeve rezulton edhe nga analiza gjuhësore e tekstit të nenit 101 të Kushtetutës. Lidhëza “dhe” si në çdo rast, kërkon praninë e njëkohshme të të dy elementëve, në dallim nga rastet e tjera kur në dispozitën ligjore janë përdorur lidhëset “ose”/ “apo”. 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 rezulton se vlerësimin e parë faktik dhe substancial të këtyre elementeve i përket ta bëjë, qeveria. **Ajo nuk mund të ndërmarrë një nismë për nxjerrjen e një akti normativ me fuqinë e ligjit, pa vlerësuar më parë rrethanat e krijuara që kanë shkaktuar nevojë dhe urgjencë. Natyra e vlerësimit që bën ky organ është faktik dhe juridik**⁵.

1.9 Gjykata Kushtetuese ka vlerësuar në jurisprudencën e saj se Qeveria është e detyruar të shpjegojë dhe argumentojë *nevojën dhe urgjencën konkrete që e kanë detyruar të nxjerrë aktin normativ me fuqinë e ligjit. Ky detyrim ka karakter formal dhe substancial.* Qeveria është e detyruar ta pasqyrojë shpjegimin në përmbajtjen e çdo akti normativ me fuqinë e ligjit që nxjerr, minimalisht në preambulën e tij⁶.

1.10 Ndërkohë që në rastin konkret, ndryshimet e propozuara dhe të miratuara përmes Aktit Normativ nr. 26, datë 22.6.2021, të Këshillit të Ministrave, nuk përlligjen me karakterin urgjent dhe një situatë të paparashikuar, që mund të përdoret si argument për të rritur shpenzimet publike.

1.11 Karakter urgjent kanë ato nevoja të cilat lindin si pasojë e një ngjarjeje të pa parashikueshme. Ndërsa në rastin konkret:

⁴ Vendim nr. 24, datë 10.11.2006, i Gjykatës Kushtetuese.

⁵ Vendim nr. 24, datë 10.11.2006, i Gjykatës Kushtetuese.

⁶ Vendim nr. 24, datë 10.11.2006, i Gjykatës Kushtetuese.

- Asnjë nga programet që janë parashikuar për të prekur buxhetin, nuk mund të justifikohet me nevojën për përballimin e një ngjarjeje që i është shfaqur qeverisë **në mënyrë të papritur dhe të paparashikueshme**. Madje as situata e pandemisë, për përballimin e së cilës Qeveria ka patur të gjithë kohën e nevojshme dhe të mjaftueshme për të bërë parashikime dhe planifikime të qarta mbi nevojat për mbulimin me financim të çdo mjeti apo infrastrukture që i shërbente në luftën kundër saj.
- Qeveria kishte të gjitha mundësitë të reflektonte ndryshimet për këto programe dhe projekte, në rishikimin e kuadrit makroekonomik afatmesëm në vitin 2020.
- Përsëri, këto nevoja, nëse nuk mund të parashikoheshin plotësisht në atë moment, mund të reflektoheshin në projektbuxhetin e vitit 2021.

Lidhur me këto çështje, risjellim në vëmendje të Kuvendit dhe Këshillit të Ministrave se, Presidenti i Republikës, në dhjetor 2020, përmes Dekretit nr. 11866, datë 11.12.2020, ka kthyer për rishqyrtim në Kuvend, ligjin nr. 137/2020 “Për buxhetin e vitit 2021”. Përmes këtij dekreti dhe arsyetimit shoqëruar të tij, Presidenti i Republikës, i ka kërkuar Kuvendit dhe Këshillit të Ministrave, rishikimin e këtij ligji, pikërisht duke i parashtruar ndër të tjera se:

“Nga vlerësimi i parashikimeve ekonomike të formalizuara përmes ligjit nr. 137/2020 “Për buxhetin e vitit 2021”, në raport me synimet e deklaruara të Qeverisë, dhe veçanërisht në analizë të gjendjes ekonomike të vendit tonë, krizës së shkaktuar nga pandemia Covid-19 dhe përmasat që kjo gjendje pandemie po merr, rezulton se, buxheti i vitit 2021: Nuk parashikon mbështetje të mjaftueshme dhe të nevojshme për të përballuar pandeminë Covid-19 dhe pasojat e saj; [...] nevojat reale të shoqërisë shqiptare në këtë situatë të rëndë krize të pandemisë së shkaktuar nga Covid-19; nevojës për masa urgjente për përmirësimin e sistemit shëndetësor, në kuadër të përballimit të pandemisë së shkaktuar nga Covid-19;”.

Nëse Kuvendit të Shqipërisë, i ka dalë nga memoria ky dekret dhe këto kërkesa të Presidentit të Republikës, atëherë duket e nevojshme që t’i rikthehet edhe një herë arsyetimit të plotë të Dekretit të Presidentit të Republikës, përmes të cilit i është kërkuar Kuvendit dhe qeverisë mbështetje me buxhet të fokusuar në përballimin e situatës së shkaktuar nga pandemia, pasi siç konstatohej, buxheti i vitit 2021 nuk parashikonte mbështetje të mjaftueshme dhe të nevojshme për të përballuar pandeminë Covid-19 dhe pasojat e saj⁷.

⁷ Konsulto për më shumë arsye e plota të kthimit të ligjit për rishqyrtim, në link-un:

<https://president.al/presidenti-meta-dekreton-kthimin-per-rishqyrtim-ne-kuvend-te-ligjit-nr-137-2020-arsyet-e-kthimit-per-rishqyrtim-te-ligjit/>

Dekreti i Presidentit nr. 11866, datë 11.12.2020, gjendet dhe në arkivën e Kuvendit të Shqipërisë.

Ndërkohë që dhe vetë nevoja e vaksinimit të popullsisë me qëllim imunizimin masiv të popullatës kundër Covid-19, ishte një nevojë e cila jo vetëm njihej dhe dihej që në vitin 2020 nga qeveria, dhe duhet të ishte parashikuar në buxhetin e vitit 2021, por Presidenti i Republikës, përmes kthimit të ligjit për rishqyrtim, i kërkoi mes të tjerash Kuvendit dhe Qeverisë pikërisht marrjen e masave shtesë në këtë drejtim.

Por përkundrazi, nga ana e Kuvendit dhe Këshillit të Ministrave nuk pati asnjë reflektim dhe i njëjti Kuvend që tani voton pa vonesë ndryshimin e buxhetit, me **Vendimin nr. 76/2020, datë 17.12.2020**, e rrëzoi dekretin pa marrë në shqyrtim arsyet e Presidentit të Republikës.

Presidenti i Republikës, në arsyetimin që i përcolli Kuvendit bashkë me dekretin për kthimin e ligjit për rishqyrtim, ka tërhequr vëmendjen se, sipas rekomandimeve të fundit të FMN, **prioriteti i parë për vitin 2021, do të ishte përballimi i krizës shëndetësore për shkak të rifillimit të infeksioneve, dhe se rimëkëmbja e qëndrueshme ekonomike do të arrihej vetëm nëse mundet pandemia kudo.**

Nga kjo analizë, rezultonte se përsëri mbeshtetja fiskale e drejtpërdrejtë për përballimin e krizës së pandemisë në buxhetin e Ministrisë së Shëndetësisë dhe për vitin 2021, mbetet mjaft e ulët.

Për sa më sipër, Këshilli i Ministrave dhe Kuvendi i Shqipërisë, nuk ka se si sot, pasi ka ndryshuar tre herë të tjera buxhetin e vitit 2021 me akte normative, sërish në muajin qershor 2021, të pretendojë për herë të katërt se ndodhet sërish në kushtet e “nevojës” dhe “urgjencës”, për nevoja që ishin të ditura mbi 1 vit më parë dhe që ka patur mundësinë t’i plotësojë apo t’i ndreqë dhe në ndryshimet e mëparshme.

Edhe sot, Këshilli i Ministrave, pa treguar kujdesin e nevojshëm në përballimin e gjithë pasojave të saj, përdor si argument kryesor pandeminë, ndërkohë që duket qartë se qëllimin kryesor në ndryshimin e buxhetit të vitit 2021, e ka tek projekte të tjera, të cilat nuk lidhen me ndonjë urgjencë apo nevojë ekstreme, të tilla si: “blerje dronësh”, “mirëmbajtje sistemesh IT”, apo “transfer të specifike për Bashkinë Tiranë për ndërtimin e Teatrit të Ri”, duke i transferuar secilit prej këtyre institucioneve shumat respektive prej 1 miliardë lekësh.

Për këto arsye, e që do të shtjellohen edhe me tej në vijim të këtij arsyetimi, Kuvendi i Shqipërisë duhet që me fillimin e legjislaturës së re në shtator 2021, të pranojë Dekretin e Presidentit, të rishikojë ligjin nr. 87/2021, duke mos e miratuar Aktin Normativ nr. 26/2021, por me procedurë të normale të miratojë ndryshimet e nevojshme në ligjin nr.137/2020 “Për buxhetin e vitit 2021”, për **të siguarur njëkohësisht një mbështetje edhe më të madhe buxhetore në kuadër të përballimit të nevojave për vaksinimin e popullsisë dhe përballimin e pasojave që pandemia i ka shkaktuar ekonomisë së vendit, por dhe përdorimin efektiv të fondeve publike, për projekte që përputhen me kërkesat e vendit.**

Nga ana tjetër, vlen të përmendim se sipas deklarimeve zyrtare të Këshillit të Ministrave dhe akteve ligjore të miratuara nga Kuvendi i Shqipërisë, Republika e Shqipërisë nga muaji janar 2021 deri në 7 korrik 2021, ka miratuar të paktën 17 akte normative⁸ me fuqinë e ligjit për furnizimin me vaksina, duke nënshkruar kontratat furnizuese sipas autorizimit të Këshillit të Ministrave me distributorë të ndryshëm të autorizuar dhe të përzgjedhur nga Qeveria. Këto akte janë aplikuar dhe kanë dhënë efektet e tyre, duke siguruar në këtë mënyrë **2.9 milion doza të vaksinave**, ç'ka sipas të dhënave të publikuar nga qeveria, kjo garanton vijimin pa ndërprerje të procesit të vaksinimit masiv të popullësisë.

Sipas publikimeve të Ministrisë së Shëndetësisë, Shqipëria nisi në datë 11 Janar 2021 fushatën e vaksinimit anti COVID "Shqipëria Buzëqesh"⁹. Prej kësaj date dhe deri në datë **26 korrik 2021**, sipas informacionit më të fundit të bërë publik nga Ministria e Shëndetësisë¹⁰, procesi i vaksinimit vijon masivisht dhe prej fillimit të vaksinimit (11 janar 2021- 26 korrik 2021) janë kryer në total **1,138,771 doza të vaksinës** ndaj COVID19. Nga këto doza vaksinimi **498,724 qytetarë** i kanë marrë të dyja dozat e vaksinës anti COVID.

Ky proces për sigurimin edhe të dozave shtesë duhet të vijojë pa ndërprerje dhe të mbështetet financiarisht përmes buxhetimit edhe më të plotë, ç'ka mund të përkojë me nevojën edhe për të rishikuar shpenzimet e tjera të financave publike që nuk lidhen me ndonjë nevojë dhe as me ndonjë urgjencë, e megjithatë janë bërë pjesë e kësaj ndërhyrjeje urgjente përmes aktit normativ nr. 26/2021.

2. Mangësitë e planifikimit afatmesëm dhe vjetor të shpenzimeve publike

Programet dhe projektet e mësipërme duhet të ishin pjesë e planifikimit afatmesëm të shpenzimeve publike. Planifikimi afatmesëm i shpenzimeve publike ka për objektiv alokimin e burimeve tek institucionet buxhetore në bazë të prioriteteve dhe në funksion me mundësitë e burimeve të financimit.

Ndërsa shtesat e miratura me Aktin Normativ janë tregues i qartë se:

2.1 Administrimi financiar publik nuk po drejtohet më në bazë të ligjit fillestar të buxhetit të miratuar në parlament për vitin 2021, por nëpërmjet Akteve Normative. Vetëm për gjashtëmuajorin e parë të vitit 2021, ky është akti normativ i katërt për ndryshimin e ligjit për buxhetin.

⁸ Miratuar me Ligj nr. 1/2021; Ligj nr. 2/2021; Ligj nr. 3/2021; Ligj nr. 36/2021; Ligj nr. 37/2021 Ligj nr. 40/2020; Ligj nr. 52/2021; Ligj nr. 53/2021; Ligj nr. 57/2021; Ligj nr. 58/2021; Ligj nr. 59/2021; Ligj nr. 60/2021; Ligj nr. 62/2021; Ligj nr. 75/2021; Ligj nr. 76/2021; Ligj nr. 85/2021; Ligj nr. 95/2021.

⁹ <https://www.shendetesia.gov.al/fushata-e-vaksinimit-shqiperia-buzeqesh/>

¹⁰ <https://www.shendetesia.gov.al/vaksinimi-anticovid-kryhen-1138771-vaksinime/>

2.2 Ndryshimet e treguesve fiskalë katër herë nëpërmjet Akteve Normative në këtë periudhë kohore, **janë tregues i një programimi të dobët financiar.**

2.3 Gjithashtu këto ndryshime të ligjit të buxhetit për vitin 2021, janë një tregues i mos respektimit të parlamentit dhe dominimit plotësisht të tij nga ekzekutivi, duke i vënë para faktit të kryer për miratimin e shtesave në raport me ligjin fillestar të buxhetit të miratur në Kuvend. Ky fakt evidentohet edhe nga diskutimet thjesht formale në komisionet përkatëse parlamentare gjatë shqyrtimit të ligjit nr. 87/2021.

2.4 Programet dhe projektet e miratuara me Aktin Normativ nr. 26, datë 22.6.2021, duhet të ishin pjesë e programimit afatmesëm, si dhe të atij fiskal të vitit 2021.

2.5 Fakti që propozohen si prioritet në gjashtëmujorin e parë të vitit 2021, projekte, disa prej të cilave edhe infrastrukturore, të cilat nuk përfshihen në programin afatmesëm të shpenzimeve, tregon se ekzekutivi jo vetëm që nuk e respekton këtë proces, por nuk është as konsistent e aq më pak objektiv në parashikimin e investimeve publike dhe përdorimit të fondeve publike.

2.6 Gjithashtu, ky është tregues edhe i faktit se planifikimi dhe shpërndarja e fondeve publike nuk bëhet në bazë të analizës dhe të prioritetëve reale, por sipas nevojave *ad hoc*, apo nevojave klienteliste, duke e kthyer programimin afatmesëm në një proces fiktiv me pasoja në administrimin e financave publike.

2.7 Në veçanti, kjo cenon planifikimin dhe shpërndarjen e burimeve financiare në projektet e investimeve publike jo në përputhje me prioritetet, e aq më pak me mundësitë e financimit të parashikuara.

3. Mangësitë në mënyrën e adresimit të financimit të nevojave shtesë

3.1 Adresimi i nevojave shtesë përmes instrumentit të rritjes automatike të shpenzimeve publike, po krijon një precedent që **rrezikon si qëndrueshmërinë e treguesve fiskalë**, ashtu dhe **mungesën e një analize për të identifikuar burime të tjera financimi.**

3.2 Nuk mund të zgjidhet nevoja për financim të një programi apo projekti vetëm nëpërmjet rritjes së shpenzimeve buxhetore, **që automatikisht si efekt sjell rritjen e deficitit buxhetor dhe të borxhit publik.** Nevojat shtesë, nëse janë vërtet të domosdoshme, pavarësisht mos marrjes në konsideratë të përfshirjes së tyre në procesin e planifikimit, duhet të analizohen më së pari edhe në raport me:

- nëse ka një mundësi të rritjes së të ardhurave buxhetore;
- nëse ka një mundësi të rialokimit të shpenzimeve të cilat teknikisht nuk mund të realizohen;

- nëse është i mundur identifikimi i kursimeve të mundshme, si në nivelin e shpenzimeve korente, apo qoftë dhe të investimeve publike.

Dhe vetëm pasi të jenë analizuar dhe shteruar të gjitha këto alternativa dhe financimi i një programi apo projekti të vijojë të mbetet vërtet një nevojë urgjente, financimi i tij mund të bëhet duke rritur deficitin buxhetor. Në çdo rast, kjo duhet të konsiderohet si zgjidhja e fundit.

Ndërsa në praktikën që shoqëron ligjin nr. 87/2021, por edhe referuar diskutimeve në komisionet parlamentare në Kuvend, nuk rezulton të ketë patur një analizë të tillë të thelluar para ndërmarrjes së nismës.

Kjo vë në dyshim serioz mënyrën e menaxhimit të financave publike nga Qeveria dhe tregon mungesën e vëmendjes dhe përgjegjshmërisë së Kuvendit, në shqyrtimin e nismave të tilla me impakt në mirëqeverisjen e vendit.

4. Alokimi i fondit prej 900 milionë lekësh si një tranfertë specifike për Bashkinë Tiranë për Teatrin Kombëtar, është bërë në shkelje të parimeve të shtetit të së drejtës dhe që bie në kundërshtim me vendimmarrjen e Gjykatës Kushtetuese për këtë çështje.

4.1 Akti normativ nr. 26, është miratuar nga Këshilli i Ministrave në datën **22 qershor 2021**, ndërsa ky akt normativ është miratuar me ligj nga Kuvendi në datën **1 korrik 2021**.

4.2 Në nenin 7, të Aktit Normativ, bëhen ndryshime në nenin 15, të ligjit nr. 137/2020, duke shtuar në fund të nenit 15, një paragraf me këtë përmbajtje:

“Në buxhetin e Bashkisë Tiranë shtohet, si transfertë specifike, fondi prej 900 milionë lekësh, për ndërtimin e godinës së re të Teatrit Kombëtar.”

4.3 Ndërkohë që, në datat 03.06.2021, 15.06.2021 dhe 16.06.2021, Gjykata Kushtetuese zhvilloi dhe mbylli shqyrtimin gjyqësor për çështjen me objekt,

“Shfuqizimi i ligjit nr. 37/2018 “Për përcaktimin e procedurës së veçantë për vlerësimin, negocimin dhe lidhjen e kontratës me objekt “Projektimi dhe realizimi i projektit urban dhe godinës së re të Teatrit Kombëtar””, si i papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë dhe me marrëveshjet ndërkombëtare.

Shfuqizimi i vendimit nr. 377, datë 08.05.2020 të Këshillit të Ministrave “Për kalimin në pronësi të Bashkisë Tiranë, të pasurisë nr. 1/241, me emërtimin “Teatri Kombëtar” në zonën kadastrale 8150, Tiranë”, si i papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë dhe me marrëveshjet ndërkombëtare.

Shfuqizimi i vendimit nr. 50, datë 14.05.2020 të Këshillit Bashkiak Tiranë, Bashkia e Tiranës, “Për miratimin e shembjes së godinës të “Teatrit Kombëtar”, në pronësi të Bashkisë së Tiranës, bazuar në Akt – Ekspertizën e hartuar nga Instituti i Ndërtimit “Mbi vlerësimin e

godinës së “Teatrit Kombëtar”, si i papajtuëshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë dhe me marrëveshjet ndërkombëtare.

Pezullimi i zbatimit të këtyre akteve deri në hyrjen në fuqi të vendimit përfundimtar të Gjykatës Kushtetuese.”

4.4 Ministria e Kulturës, Ministria e Financave, Këshilli i Ministrave, dhe Kuvendi i Shqipërisë organe përgjegjëse në inicimin, dhënien e mendimit, dhe miratimin e aktit normativ nr. 26, të datës 22 qershor 2021, ishin njëkohësisht edhe palë në këtë proces në Gjykatën Kushtetuese. Ndërkohë që ishte zhvilluar procesi kushtetues, dhe kishte përfunduar hetimi gjyqësor dhe Gjykata Kushtetuese ishte tërhequr për të diskutuar dhe për të marrë vendimin e saj, pa pritur vendimmarrjen e Gjykatës Kushtetuese, Qeveria njësoj siç veproi me miratimin e VKM-së nr. 377/2020, (akt ky objekt shqyrtimi në Gjykatën Kushtetuese) miratoi me nxitim Aktin Normativ nr. 26, datë 22.6.2021, duke hedhur idenë në publik se këto organe (Ministria e Kulturës, Ministria e Financave, Këshilli i Ministrave, dhe Kuvendi i Shqipërisë, sëbashku me Bashkinë Tiranë), do të vazhdonin nën frymën e akteve antikushtetuese që kishin ndërmarrë deri në atë moment, pavarësisht se çështja ndodhej në Gjykatën Kushtetuese dhe pritej vetëm vendimmarrja e saj.

4.5 Të njëjtën urgjencë dhe të njëjtin qëndrim tregoi dhe Kuvendi i Shqipërisë, i cili u mbledh menjëherë në datën 1 korrik 2021, për të miratuar këtë akt normativ përmes ligjit objekt shqyrtimi.

4.6 Në datën 2.7.2021, Gjykata Kushtetuese, publikoi vendimmarrjen e saj, duke njoftuar të gjitha palët dhe për pezullimin e zbatimit të ligjit nr. 37/2018 dhe VKM-së nr. 377/2020.

4.7 Gjykata Kushtetuese, me vendimin nr. 29, datë 2.7.2021, ka vendosur¹¹:

1. Pranimin pjesërisht të kërkesës.

2. Shfuqizimin e ligjit nr. 37/2018 “Për përcaktimin e procedurës së veçantë për vlerësimin, negocimin dhe lidhjen e kontratës me objekt “Projektimi dhe realizimi i projektit urban dhe godinës së re të “Teatrit Kombëtar”, si të papajtuëshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë.

3. Shfuqizimin e vendimit nr. 377, datë 08.05.2020 të Këshillit të Ministrave “Për kalimin në pronësi të Bashkisë Tiranë, të pasurisë nr.1/241, me emërtimin “Teatri Kombëtar”, në zonën kadastrale 8150, Tiranë”, si i papajtuëshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë.

4. Rrëzimin e kërkesës për shfuqizimin e vendimit nr. 50, datë 14.05.2020 të Këshillit Bashkiak Tiranë, Bashkia Tiranë, “Për miratimin e shembjes së godinës të ‘Teatrit Kombëtar’, në pronësi të Bashkisë Tiranë, bazuar në Akt – Ekspertizën e hartuar nga Instituti i Ndërtimit “Mbi vlerësimin e godinës së Teatrit Kombëtar”, si të papajtuëshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë.

¹¹ Konsulto vendimin e plotë në faqen zyrtare të Gjykatës Kushtetuese, në link-un:

http://www.gjk.gov.al/web/Lista_e_Vendimeve_92_1.php

http://www.gjk.gov.al/web/Vendime_perfundimtare_100_1.php

5. *Pezullimin e zbatimit të ligjit nr. 37/2018 dhe VKM-së nr. 377/2020 deri në hyrjen në fuqi të vendimit përfundimtar të Gjykatës Kushtetuese.*

6. *Ky vendim është përfundimtar, i formës së prerë dhe hyn në fuqi ditën e botimit në Fletoren Zyrtare.*

4.8 Këshilli i Ministrave përmes miratimit të **Aktit Normativ nr. 26, datë 22.6.2021**, dhe më pas Kuvendi, përmes miratimit të ligjit nr. 87/2021, kanë shkelur dhe anashkaluar mbi autoritetin vendimmarrës të Gjykatës Kushtetuese, duke alokuar një fond të konsiderueshëm për Bashkinë Tiranë, për një projekt dhe pronë që nuk duhet të ishte dhe që sipas vendimit të Gjykatës Kushtetuese nuk është më, në kompetencën apo në pronësinë e Bashkisë Tiranë.

Kur kjo çështje, pra antikushtetutshmëria e kalimit të pronësisë së Teatrit Kombëtar, tek Bashkia Tiranë ishte objekt vendimi nga ana e Gjykatës Kushtetuese, Këshilli i Ministrave dhe Kuvendi i Shqipërisë, me aktet e nxjerra prej tyre në datën 22 qershor 2021 dhe 1 korrik 2021, duket se kanë vepruar duke sfiduar haptazi autoritetin e Gjykatës, ç'ka publikisht kuptohet si një përpjekje e këtyre organeve që përmes teorisë së "faktit të kryer", njësoj si me aktin e shembjes së godinave të Teatrit Kombëtar¹², po ushtronin presionin e tyre publik politik ndaj vendimmarrjes në pritje të Gjykatës Kushtetuese.

4.9 Këshilli i Ministrave dhe Kuvendi i Shqipërisë, duke miratuar fonde shtesë për Bashkinë Tiranë, pa patur në konsideratë situatën mbi çështjen e Teatrit Kombëtar, kur pritej vetëm shpallja e vendimmarrjes së Gjykatës Kushtetuese, kanë krijuar një tjetër situatë absurde, duke thëlluar bindjen tek gjithë opinioni publik se, paligjshmëria dhe antikushtetutshmëria në këtë çështje kishte mbërritur në një nivel aq të lartë dhe të dukshëm, që as mund të mendohet se mund të ndodhë në një shoqëri demokratike ku sundon ligji dhe shteti i së drejtës.

4.10 Kjo situatë është e papranueshme për Presidentin e Republikës, i cili për asnjë arsye nuk mund të dekretojë me shpallje/miratim, dhe as të vlerësojë lënien në heshtje të ligjit nr. 87/2021, të përcjellë për shpallje nga Kuvendi i Shqipërisë, pasi në këtë moment, si Akti Normativ nr. 26/2021 i Këshillit të Ministrave ashtu dhe ligji nr. 87/2021 që e ka miratuar atë, konstatohet se janë hartuar dhe miratuar nga këto organe, në shkelje flagrante të parimit të shtetit të së drejtës, duke rënë ndesh dhe me vendimin nr. 29/2021 të Gjykatës Kushtetuese.

Këto organe, duke alokuar një fond për një projekt dhe pronë publike me karakter kombëtar që nuk mundet dhe as nuk duhej të realizohej nga një organ i qeverisjes vendore si Bashkia Tiranë, përmes miratimit të një akti normativ me fuqinë e ligjit në datë 22 qershor dhe miratimin në 1.7.2021, që prodhon efekte juridike, ndërkohë që ka hyrë në fuqi edhe Vendimi nr. 29/2021 i Gjykatës Kushtetuese, evidenton më së miri se çfarë situatë absurde ligjore e kanë futur funksionimin e atyre

¹² Përmes Vendimit nr. 377, datë 8.5.2020, të Këshillit të Ministrave.

organeve shtetërore, këto dy institucione, që qartësisht edhe në këtë rast kanë vepruar përmes një qëndrimi të unifikuar.

4.11 Gjykata Kushtetuese, në vendimin e saj nr. 29/2021, është shprehur ndër të tjera se: *“...Organet shtetërore nuk janë sjellë në mënyrë koherente, kanë krijuar mosbesim te shteti i së drejtës, si dhe kanë dështuar në kryerjen e procesit të duhur ligjor për procesin e vlerësimit të godinave të Teatrit Kombëtar. Për rrjedhojë, Gjykata çmon se procesi i ndjekur në lidhje me vlerat historiko-kulturore të godinave të Teatrit Kombëtar si për shkak të historikut të tij, ashtu dhe të përfshirjes në qendrën historike të qytetit të Tiranës, nuk është trajtuar me kujdesin dhe seriozitetin e duhur¹³.”*

Për gjithë sa më sipër, në bindje të Kushtetutës, në zbatim të nenit 85, pika 1, por dhe në respektim të Vendimin nr. 29/2021 të Gjykatës Kushtetuese, kam vendosur kthimin për rishqyrtim të ligjit nr. 87/2021 “Për miratimin e aktit normativ, me fuqinë e ligjit, nr. 26, datë 22.6.2021, të Këshillit të Ministrave “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 137/2020 “Për buxhetin e vitit 2021”, të ndryshuar”, me kërkesën që, vendimmarrje të tilla të Kuvendit të Shqipërisë, që ndikojnë drejtpërsëdrejti në mirë-menaxhimin e financave publike, të merren vetëm pas një planifikimi të mbështetur në analiza të thelluara dhe objektive financiare, të mbështetura në një procedurë që respekton kërkesat e Kushtetutës, vendimet e Gjykatës Kushtetuese, për të adresuar siç duhet, realisht dhe në mënyrë të sinqertë, kërkesat për mbështetje buxhetore sipas nevojave që ka vendi dhe në përmbushje të pritshmërive të qytetarëve tanë.

Mbetem me bindjen se, kjo periudhë kohore deri në fillimin e legjislaturës së re të Kuvendit (shtator 2021), Këshilli i Ministrave dhe Kuvendi i rikonfiguruar, do të reflektojnë për të ndërmarrë veprime të përgjegjshme që lidhen me financat publike e që nuk vënë në rrezik qëndrueshmërinë e treguesve fiskalë.

Sinqerisht,

Illir Meta

¹³ Vendimi nr. 29/2021, i Gjykatës Kushtetuese, paragrafi 119.