



REPUBLIKA E SHQIPËRISË

**KUVENDI I SHQIPËRISË
KOMISIONI PËR EKONOMINË DHE FINANCAT**

Tiranë, më 16.10.2018

Dokument parlamentar

(Komision përgjegjës)

R A P O R T

PËR PROJEKTLIGJIN “PËR MIRATIMIN E BUXHETIT FAKTIK TË VITIT 2017”

I. Hyrje.

Komisioni për Ekonominë dhe Financat, në cilësinë e komisionit përgjegjës, në mbledhjen e datës 16 tetor 2018, shqyrtoi projektligjin “Për miratimin e buxhetit faktik të vitit 2017”, propozuar nga Këshilli i Ministrave. Komisioni për Ekonominë dhe Financat e shqyrton këtë projektligj në cilësinë e Komisionit përgjegjës dhe sipas procedurave të parashikuara në nenet 32-39 të Rregullores së Kuvendit.

Në mbledhje ishin të pranishëm Ministri i Financave dhe përfaqësues të tjerë të kësaj ministrie, si dhe drejtorët e drejtorive të Kontrollit të Lartë të Shtetit. Ministri i Financave paraqiti raportin vjetor të konsoliduar të zbatimit të buxhetit, i cili është pjesë integrale e projektligjit. Drejtoresha e Përgjithshme e Kontrollit të Lartë të Shtetit paraqiti raportin e këtij institucioni mbi zbatimin e buxhetit të shtetit për vitin 2017.

Relatorja e caktuar nga Komisioni për këtë projektligj, znj. Blerina Gjylameti, paraqiti raportin përkatës, në të cilin analizohet situata ekonomike e buxhetore e vitit 2017 dhe paraqiten rekomandimet për të ardhmen.

Më pas, Komisioni vijoi me pyetjet e përgjigjet për projektligjin dhe për ekonominë në tërësi, si dhe me diskutimet.

II. Baza kushtetuese dhe ligjore e projektligjit.

Shqyrtimi i projektligjit për miratimin e buxhetit faktik të vitit të mëparshëm është një praktikë e konsoliduar ndër vite, e cila mbështetet në:

- nenet 158, 159 dhe 164 të Kushtetutës;
- ligjin nr.9936, datë 26.6.2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar;
- ligjin nr.130/2016 “Për buxhetin e vitit 2017”, të ndryshuar;

- ligjin nr.10296, datë 8.7.2010 “Për menaxhimin financiar dhe kontrollin”;
- ligjin nr.154/2014 “Për organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit”.

Këshilli i Ministrave ka propozuar projektligjin në mbështetje të:

- neneve 78, 83 pika 1 dhe 158 të Kushtetutës;
- nenit 63 të ligjit nr.9936, datë 26.6.2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar.

Kontrolli i Lartë i Shtetit ka paraqitur raportin mbi zbatimin e buxhetit të shtetit për vitin 2017, mbështetur në:

- nenin 164 të Kushtetutës;
- nenin 31 të ligjit nr.154/2014 “Për organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit”.

III. Qëllimi dhe përmbajtja e projektligjit.

Qëllimi i projektligjit është miratimi i raportit vjetor të konsoliduar të zbatimit të buxhetit për vitin 2017, sipas dokumenteve bashkëlidhur tij. Ky raport përmban një analizë të detajuar mbi zhvillimet në ekonominë shqiptare; politikat fiskale dhe efektet në ekonomi; realizimin e objektivave të parashikuara në fillim të vitit për buxhetin, përdorimin e fondit rezervë dhe kontigjencës, borxhin publik dhe përbërjen e tij, si dhe situatën e kontrollit të brendshëm financiar publik në njësitë e qeverisjes së përgjithshme.

Projektligji dhe Raporti i Këshillit të Ministrave shoqërohen me Raportin e Kontrollit të Lartë të Shtetit mbi zbatimin e buxhetit të shtetit për vitin 2017, i cili pasqyron opinionin e këtij institucioni mbi përputhshmërinë e hartimit, zbatimit, monitorimit dhe raportimit të buxhetit të shtetit për vitin 2017, analizon menaxhimin e financave publike dhe zbatimin e objektivave strategjike të Qeverisë, si dhe identifikon risqet kryesore për financat publike në periudhën afatmesme dhe afatgjatë.

IV. Diskutimi në Komision.

Relatorja paraqiti vlerësimin për projektligjin si më poshtë:

IV.1. Ndryshimet e buxhetit 2017.

Buxheti i vitit 2017 u ndryshua me dy akte normative, të cilat ruajtën të pandryshuar nivelin e planifikuar të treguesve kryesorë makroekonomikë e fiskalë, për të mbështetur objektivin e Qeverisë për forcimin e qëndrueshmërisë fiskale të vendit.

Këto akte normative janë si më poshtë:

- Akti normativ nr.2, datë 16.8.2017, i cili rriti përkatësisht me 2 miliardë lekë të ardhurat dhe shpenzimet e buxhetit, si dhe bëri disa rialokime midis zërave të shpenzimeve, duke ruajtur të pandryshuar defiçitin buxhetor. Ky akt normativ synonte përsheptimin e projekteve të investimeve publike me ecuri të mirë, si dhe rritjen e huamarrjes neto nga sektori energjitik, për të plotësuar nevojat e furnizimit me energji elektrike. Ai bëri të mundur realizimin e disa objektivave, siç janë:
 - Garantimi i ofrimit të shërbimeve publike;

- Rritja e efijencës së përdorimit të burimeve publike;
- Rritja e sigurisë në realizimin e treguesve të buxhetit.
- Akti normativ nr.3, datë 6.11.2017, i cili ruajti të pandryshuar defiçitin buxhetor dhe bëri disa ndryshime në të ardhurat dhe shpenzimet e buxhetit, për të mundësuar:
 - Mbështetjen e projekteve të investimeve me ecuri të mirë;
 - Rialokimin e shpenzimeve për t'iu përshtatur strukturës së Qeverisë së re;
 - Mbështetjen e kompensimit të të dënuarve politikë;
 - Mbështetjen e institucioneve të reja të vettingut;
 - Shlyerjen brenda afatit të detyrimeve kontraktore të institucioneve buxhetore;
 - Shlyerjen e detyrimeve të prapambetura të institucioneve buxhetore për sektorin e infrastrukturës rrugore dhe të ujsjellës-kanalizimeve.

IV.2. Karakteristikat e buxhetit 2017.

Zhvillimi i ekonomisë dhe buxheti i vitit 2017 ka disa karakteristika kryesore, siç janë:

1. Përshpejtimi i rritjes ekonomike dhe ndikimi i ndërsjellë në treguesit e tjerë ekonomikë.

Gjatë vitit 2017 ekonomia shqiptare vijoi trendin pozitiv dhe përshpejtues të rritjes ekonomike, duke arritur nivelin më të lartë vjetor pas vitit 2008. Rritja reale e PBB, në vitin 2017, arriti nivelin 3.8 për qind, nga 3.4 për qind që ishte një vit më parë. Ky nivel i realizuar i rritjes ekonomike ishte i njëjtë me parashikimin në fillim të vitit. Rritja ekonomike në Shqipëri është ndër më të lartat e vendeve të Ballkanit Perëndimor. Kjo performancë e ekonomisë sonë është vlerësuar pozitivisht nga të gjitha institucionet mbikëqyrëse ndërkombëtare, si Komisioni Europian, FMN e Banka Botërore.

Kontributin më të madh në rritjen ekonomike e dhanë ndërtimi, tregtia, industria dhe aktivitetet financiare. Nga pikëpamja e shpenzimeve, rritja ekonomike u gjenerua nga kërkesa e brendshme, nëpërmjet rritjes së konsumit dhe investimeve totale.

Zgjerimi i tregut të punës.

Rritja ekonomike u reflektua në zgjerimin e tregut të punës. Norma mesatare vjetore e papunësisë për popullsinë mbi 15 vjeç arriti nivelin 14.1 për qind, nga 15.6 për qind që ishte një vit më parë. Shqipëria është një ndër vendet me nivelin më të ulët të normës së papunësisë në rajonin e Ballkanit Perëndimor. Në 3-mujorin e katërt 2017 treguesit e punësimit arritën një përmirësim të mëtijshëm.

Inflacioni.

Inflacioni mesatar për vitin 2017 arriti kufirin e poshtëm të objektivit të Bankës së Shqipërisë prej 2 për qind, nga 1.3 për qind që ishte një vit më parë. Në aspektin makroekonomik, kjo ecuri pasqyron stadin e zhvillimit ciklik të ekonomisë sonë dhe nivelet e ulëta të inflacionit të importuar.

Parashikimet janë që inflacioni të arrijë objektivin brënda vitit 2019.

Sektori i jashtëm.

Zhvillim i rëndësishëm gjatë vitit 2017 u arrit në drejtim të eksporteve, të cilat u rritën me 12.1 për qind, ndërkohë që importet e mallrave u rritën me 8.1 për qind.

2. Forcimi i stabilitetit makroekonomik e fiskal.

Prioriteti kryesor i buxhetit 2017 ishte forcimi i stabilitetit të financave publike, i cili u shpreh nëpërmjet reduktimit të defiçitit buxhetor dhe borxhit publik dhe arritjes së një balance primare pozitive, duke zbatuar kriteret dhe rregullat fiskale të parashikuara në ligjin për menaxhimin e sistemit buxhetor. Realizimi i këtyre treguesve paraqitet si më poshtë:

- Defiçiti buxhetor u realizua sipas objektivit të parashikuar në fillim të vitit, në nivelin 2 për qind të PBB;
- Bilanci primar faktik ishte pozitiv;
- Borxhi publik faktik (stok) në fund të vitit 2017 ishte 70 për qind e PBB, duke u reduktuar me 2.4 pikë përqindje në krahasim me një vit më parë.

3. Rritja e të ardhurave të përgjithshme të buxhetit – faktor i rëndësishëm për konsolidimin fiskal.

Të ardhurat e përgjithshme të buxhetit, gjatë vitit 2017, vijuan trendin në rritje, të filluar që prej vitit 2014. Në vitet e mëparshme (2011-2013) ky trend ka qenë në rënie. K[to të ardhura, n[vitin 2017, arritën nivelin 430.4 miliardë lekë, duke u rritur me 23.4 miliardë lekë ose 5.7 për qind krahasuar më një vit më parë. Në vitin 2017 ato përbënin 27.7 për qind të PBB, nga 27.6 për qind të PBB që ishin një vit më parë. Kjo rritje e të ardhurave ka qenë një ndër faktorët kryesorë të konsolidimit fiskal. Në kushtet kur niveli i tatimeve e taksave nuk është rritur, rritja e të ardhurave ka ardhur kryesisht nga impakti i rritjes ekonomike, përmirësimi në administrimin fiskal, thellimi i luftës kundër informalitetit dhe evazionit fiskal, si dhe rritja e shkallës së zbatimit të ligjit nga tatimpaguesit.

Politikat fiskale të zbatuara gjatë vitit 2017 synuan thjeshtimin e procedurave administrative dhe mbështetjen e biznesit, duke ndikuar pozitivisht në rritjen ekonomike. Ato patën qëllim uljen e taksave, si dhe bënë korrigjime në disa zëra të veçantë të tatimeve e taksave, si akcizat, taksat kombëtare apo tarifat doganore.

Ndikimin kryesor në rritjen e të ardhurave e dhanë të ardhurat tatimore dhe brënda tyre, të ardhurat nga tatimet dhe doganat, të cilat zënë peshën kryesore në të ardhurat e përgjithshme të buxhetit. Ndikim të rëndësishëm patën edhe të ardhurat nga fondet speciale, të cilat arritën performancë pozitive, për shkak të rritjes me 37 mijë të numrit të kontribuesve, si rezultat i rritjes së numrit të të punësuarve.

4. Rritja e shpenzimeve të përgjithshme të buxhetit dhe përmirësimi i cilësisë së tyre - faktor i rëndësishëm për rritjen ekonomike dhe konsolidimin fiskal.

Shpenzimet e përgjithshme të buxhetit për vitin 2017 arritën nivelin 461.4 miliardë lekë, duke u rritur me 27.7 miliardë lekë ose 6.4 pikë përqindje në krahasim me vitin e mëparshëm.

Një tipar i rëndësishëm i shpenzimeve të përgjithshme të buxhetit është përmirësimi i cilësisë së tyre, duke i dhënë prioritet rritjes së shpenzimeve kapitale përkundrejt shpenzimeve korrente. Kjo duket në faktin që ritmi i rritjes së shpenzimeve kapitale është 5 herë më i lartë se i shpenzimeve korrente. Gjithashtu, struktura e shpenzimeve në vitin 2017, krahasuar me një vit më parë, ka ndryshuar në favor të shpenzimeve kapitale.

Investimet publike arritën ritmin më të lartë të rritjes që prej vitit 2008. Ato u rritën me 15.1 për qind, krahasuar me një vit më parë dhe kjo rritje u arrit si në investimet me financim të brendshëm, ashtu edhe në ato me financim të huaj. Kështu, rritja e investimeve publike ishte faktori kryesor që mbështeti rritjen ekonomike, rritjen e punësimit dhe zgjerimin e veprimtarisë së biznesit.

5. Përmirësimi i menaxhimit të financave publike vendore.

Gjatë vitit 2017 vijoi zbatimi i reformës administrativo-territoriale dhe filloi zbatimi i ligjit për financat e vetëqeverisjes vendore, duke sjellë përmirësimin e menaxhimit të financave publike vendore. Kjo ndikoi në rritjen e kapacitetit fiskal të njësisë të vetëqeverisjes vendore dhe rritjen e shpenzimeve, në funksion të përmirësimit të shërbimeve për qytetarët.

6. Përmirësimi i menaxhimit të borxhit publik.

Gjatë vitit 2017 ecuria e borxhit publik ka qenë pozitive, në përputhje me objektivat e parashikuara në Kuadrin Makroekonomik e Fiskal Afatmesëm, Strategjinë Afatmesme të Menaxhimit të Borxhit Publik, si dhe në ligjin organik e vjetor të buxhetit.

Objektivi i Kuadrit Makroekonomik e Fiskal Afatmesëm është reduktimi i borxhit publik, për ta kthyer atë në një nivel me qëndrueshmëri më të lartë. Në linjë me këtë objektiv, stoku i borxhit publik u reduktua për të dytin vit radhazi, nga 73 për qind e PBB në vitin 2015, në 72.4 për qind të PBB në vitin 2016 dhe 70 për qind të PBB në vitin 2017. Pritshmëritë janë që rënia e nivelit të borxhit publik të vijojë edhe në periudhën afatmesme.

Në linjë me ligjin për buxhetin e vitit 2017, u realizua me sukses huamarrja, e cila mundësoi plotësimin e nevojave të Qeverisë për likuiditet, refinancimin e borxhit ekzistues dhe financimin e defiçitit të planifikuar.

Në linjë me objektivat e Strategjisë Afatmesme të Menaxhimit të Borxhit Publik, u realizuan me sukses objektivat në kuadër të përmirësimit të raportit midis kostos dhe risqeve, si dhe përmirësimit të tregut të titujve shtetërorë.

7. Vijimi dhe thellimi i reformave strukturore dhe mbështetja e zhvillimit të sektorëve prioritarë.

Gjatë vitit 2017 vijuan dhe u thelluan më tej reformat strukturore në ekonominë e vendit. Rëndësi e veçantë iu kushtua mbështetjes së vazhdueshme buxhetore ndaj sektorëve prioritarë të ekonomisë, si arsimi, shëndetësia, bujqësia dhe infrastruktura. Gjithashtu, vijuan dhe u thelluan reformat në sektorin e ujit, energjisë, pensione, financave publike, administratës publike, reforma administrativo-territoriale dhe reforma në drejtësi. Vijimi me sukses i këtyre reformave ndikoi në realizimin e objektivave prioritarë të ekonomisë së vendit, mbështetjen e veprimtarisë së biznesit dhe përmirësimin e shërbimeve ndaj qytetarëve.

V. Rekomandime.

1. Kuvendi është në prag të shqyrtimit të projektbuxhetit për vitin 2019. Në këtë kuadër, rritja e cilësisë së planifikimit buxhetor është një detyrë aktuale dhe mjaft e rëndësishme. Kjo kërkon koordinimin më të mirë të kuadrit makroekonomik e fiskal afatmesëm me buxhetin vjetor, shmangien e parashikimeve optimiste dhe hartimin e një buxheti realist e eficient, me objektiv nxitjen e rritjes ekonomike dhe forcimin e qëndrueshmërisë fiskale të vendit.
2. Ministria e Financave duhet të rrisë shkallën e ndërveprimit të bazave të të dhënave midis drejtorive të tatimeve, doganave dhe gjithë strukturave që marrin pjesë në mbledhjen e të ardhurave apo ekzekutimin e shpenzimeve të buxhetit, duke kryer investime në sistemet e teknologjisë së informacionit.
3. Rritja e disiplinës financiare në zbatimin e buxhetit mbetet një detyrë e përhershme, e cila kërkon njohjen e vazhdueshme të akteve ligjore e nënligjore dhe forcimin e shkallës së zbatimit të ligjit. Kjo do të ndikojë në minimizimin e shkeljeve ligjore me dëm ekonomik në buxhetin e shtetit.
4. Gjatë vitit 2019 e në vijim KLSH duhet të kryejë auditime me fokus të veçantë buxhetin e shtetit dhe të informojë, në mënyrë periodike, Komisionin për Ekonominë dhe Financat për problematikat e konstatuara. Kjo do të ndihmojë në ndjekjen e zbatimit të buxhetit gjatë gjithë vitit, pa u kufizuar vetëm në periudhën e shqyrtimit të buxhetit faktik për vitin e mëparshëm.
5. Mbledhja e borxhit tatimor e doganor duhet të përmirësohet, me qëllim që ndikimi i tij në buxhetin e shtetit të reduktohet. Kjo kërkon forcimin e punës së administratave tatimore e doganore për ndjekjen dhe mbledhjen e detyrimeve të papaguara nga subjektet përkatëse.
6. Procesi i rimbursimit të TVSH duhet të përmirësohet, me qëllim që detyrimet e shtetit ndaj subjekteve tatimore të paguhen brënda afateve ligjore. Kjo do të ndikojë në rritjen e likuiditetit të subjekteve të biznesit dhe në zgjerimin e veprimtarisë së tyre.
7. Vëmendje e veçantë duhet t'i kushtohet forcimit të shkallës ndëshkuese dhe vënies para përgjegjësisë të personave që kanë kryer shkelje ligjore. Kjo do të ndihmojë si në kryerjen e zhdëmtimeve ndaj buxhetit të shtetit, ashtu edhe në rritjen e shkallës së zbatimit të kuadrit ligjor për buxhetin.

VI. Përfundim.

Mbështetur në argumentet e mësipërme, Komisioni e miratoi projektligjin me të gjitha votat e deputetëve të pranishëm në mbledhje.

RELATORJA
Blerina GJYLAMETI

KRYETARI
Erion BRAÇE