



REPUBLIKA E SHQIPËRISË

KUVENDI

Komisioni për Ekonominë dhe Financat

Tiranë, më 3.9.2019

Dokument parlamentar

(Komision përgjegjës)

RAPORT

Mbi

Dekretin e Presidentit të Republikës nr. 11251, datë 5.08.2019, "Për kthimin e ligjit nr. 50/2019 "Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 125/2013, "Për koncesionet dhe partneritetin publik privat", të ndryshuar".

I. Hyrje

Komisioni për Ekonominë dhe Financat, në cilësinë e komisionit përgjegjës, në mbledhjen e datës 3.09.2019, shqyrtoi Dekretin e Presidentit të Republikës nr. 11251, datë 5.08.2019, "Për kthimin e ligjit nr. 50/2019 "Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 125/2013, "Për koncesionet dhe partneritetin publik privat", të ndryshuar".

Komisioni për Ekonominë dhe Financat caktoi relator për shqyrtimin e këtij dekreti, Z. Arben Ahmetaj.

Në mbledhjet e komisionit për të dhënë vlerësimin e Këshillit të Ministrave mbi Dekretin e Presidentin, ishte i pranishëm Ministri i Financave dhe Ekonomisë Zj. Anila Denaj.

II. Shqyrtimi i Dekretit të Presidentit në komision.

Presidenti i Republikës bazuar në nenin 85 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë ka depozituar pranë Kuvendit, Dekretin nr. 11251, datë 5.08.2019, "Për kthimin e ligjit nr. 50/2019 "Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 125/2013, "Për koncesionet dhe partneritetin publik privat", të ndryshuar".

Bazuar në nenin 86, të Rregullores së Kuvendit, ky dekret, është futur automatikisht në programin e punës së Kuvendit.

Komisioni për Ekonominë dhe Financat, me cilësinë e komisionin përgjegjës, bazuar në nenin 86, dhe 32-38 të Rregullores së Kuvendit, e merr në shqyrtim këtë dekret vetëm për çështjet e paraqitura në arsyetimin për kthimin e ligjit nga Presidenti i Republikës. Në rastin konkret, dekreti i Presidentit trajton nenet 17 dhe 18 të ligjit nr. 50/2019, ndaj edhe shqyrtimi i këtij dekreti do të fokusohet vetëm në këto dy dispozita.

Presidenti i Republikës në arsyetimin e tij për kthimin e ligjit në mënyrë të përmbledhur ka arsyetuar si më poshtë vijon:

- Kërkesa formale e paraqitur 24 orë përpara zhvillimit të seancës plenare për amendimin e dy neneve 17 dhe 18, nuk është e justifikuar dhe arsyetuar sa i takon qëllimit real dhe objektiv se përse kërkohen realisht; këto amendamente janë rrjedhojë e një propozimi urgjent dhe të pajustificuar;
- Kuvendi i Shqipërisë me pranimin e amendamenteve të deputetit propozuar 24 orë përpara seancës, rezulton se i ka anashkaluar analizat, propozimet, dhe rekomandimet e raporteve të institucioneve ndërkombëtare. Nenet 17 dhe 18 të ligjit nr. 50/2019, nuk përmbushin qëllimin objektiv të vetë ligjit; krijojnë një hapësirë kohore të përshtatshme për thirrje për aplikime të reja koncesionare, nuk janë në harmoni me qëllimin fillestar të qeverisë dhe ligjvënësit;

Në analizim të dekretit të Presidentit të Republikës, Komisioni për Ekonominë dhe Financat vlerëson dhe dekreti nuk qëndron dhe si i tillë nuk duhet miratuar për sa më poshtë:

Komisioni për Ekonominë dhe Financat, ka hartuar raportin lidhur me projektligjin "Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 125/2013, "Për koncesionet dhe partneritetin publik privat", të ndryshuar" më 26 shkurt 2019. Sipas këtij raporti në nenin 17 dhe 18 të projektligjit, ishte përcaktuar data 1 korrik 2019 si datë për hyrjen në fuqi të nenit 2, nenit 8 pika 1 dhe nenit 10 të ligjit, dispozita këto që lidheshin direkt me kufizimin e zhvillimit të projekteve të koncesionit/PPP në formën e propozimeve të pakërkuara, në një sërë sektorësh.

Ky propozim ishte paraqitur nga Këshilli i Ministrave dhe mbeti i pa cenuar nga Komisioni për Ekonominë dhe Financat. Pra Qeveria në propozimin e saj dhe Komisioni për Ekonominë e Financat që e pranoi propozimin, la një afat kohor prej rreth 3 muaj në dispozicion të qeverisë për fillimin e implementimit të dispozitave të hyrjes në fuqi të nenit 2, nenit 8 pika 1 dhe nenit 10 të projektligjit, afat ky i lidhur ngushtësisht edhe me hartimin e akteve nënligjore të parashikuara pikërisht në nenin 17 të tij.

Bazuar në nenin 12, pika 1, të Rregullores së Kuvendit, Konferenca e Kryetarëve diskuton dhe vendos për programin e punës, kalendarin e punimeve të Kuvendit dhe të komisioneve të tij, si dhe për çështje të zhvillimit të punimeve të Kuvendit në seancë plenare.

Konferenca e kryetarëve, vendosi që projektligji të shqyrtohet në seancë plenare më datën 18 korrik 2019. Në këto kushte, nga analizimi i Raportit të Komisionit përgjegjës për Ekonominë dhe Financat, u konstatua se parashikimi në nenet 17 dhe 18 të projektligjit lidhur me hyrjen në fuqi më 1 korrik 2019 të nenit 2, nenit 8 pika 1 dhe nenit 10 të projektligjit (dispozitat që trajtonin kufizimin e zhvillimit të projekteve të koncesionit/PPP në formën e propozimeve të pakërkuar), ishte teknikisht i pamundur dhe lënia siç ishte miratuar në komision e nenit 17 dhe 18 të projektligjit, do të sillte cenim të nenit 84 pika 3 dhe nenit 155 të Kushtetutës duke i dhënë nenit 2, nenit 8 pika 1 dhe nenit 10 të projektligjit, fuqi prapavepruese dhe duke krijuar premisa për antikushtetueshmëri.

Për të shmangur pikërisht këtë parregullsi që do të krijohet, në respektim të plotë të nenit 75 të Rregullores së Kuvendit i cili përcakton: “Çdo deputet ose Këshilli i Ministrave ka të drejtë të paraqesë në seancë plenare amendamente për projektligjin ose ndryshimet e propozuara nga komisioni përgjegjës, me kusht që ato të jenë regjistruara paraprakisht në sekretari të paktën 24 orë para fillimit të seancës plenare dhe t’u jenë shpërndarë deputetëve të tjerë...”, Kryetari i Komisionit përgjegjës për Ekonominë dhe Financat, depozitoi përmes shkresës nr. 2841, datë 17.07.2019, amendamentin e nevojshëm për ndryshimin e nenit 17 dhe 18 të projektligjit.

Mos paraqitja e këtij amendamenti nga ana e Kryetarit të Komisionit për Ekonominë dhe Financat do të ishte një papërgjegjshmëri, që do të krijonte antikushtetueshmëri dhe do ti jepte këtij ligji fuqi prapavepruese për disa dispozita të tij duke krijuar kështu edhe probleme serioze në zbatim.

Në dekretin e tij, Presidenti i Republikës ka theksuar në mënyrë të përsëritur, prezencën e amendamentit 24 orë përpara seancës plenare, por duket nuk ka patur në konsideratë përcaktimet e Rregullores së Kuvendit për këtë qëllim dhe mbi të gjithë nuk ka përlllogaritur siç duhet afatet dhe përcaktimet e tjera kushtetuese të përcaktuara nga nenet 84 dhe 155 të saj.

Gjithashtu në dekretin e Presidentit, theksohet fakti se, kërkesa për amendament nuk është e justifikuar dhe arsyetuar sa i takon qëllimit real dhe objektiv se përse kërkohen realisht këto amendamente.

Lidhur me këtë argument të Presidentit, evidentojmë se së pari neni 75 i Rregullores së Kuvendit, nuk ka përcaktuar detyrimin për justifikimin apo dhënien e argumentave lidhur me amendamentin e paraqitur, por pavarësisht nga kjo rezulton se Presidenti i Republikës nuk ka shqyrtuar me kujdes gjithë procesin e miratimit të këtij amendamenti në seancë plenare.

Përpara procesit të votimit të amendamentit në seancë plenare, nga Kryetari i Kuvendit i është dhënë fjala Kryetarit të Komisionit për Ekonominë dhe Financat në cilësinë e propozuesit të amendamentit, për të dhënë shpjegimet e nevojshme lidhur me të. Po në seancë plenare Kryetari i Komisionit për Ekonominë dhe Financat, në prezencë të anëtarëve të Këshillit të Ministrave, ka dhënë shpjegimet e detajuara lidhur me nevojën që ka diktuar paraqitjen e këtij amendamenti, i cili lidhej ngushtësisht me respektimin e afateve kushtetuese dhe shmangien e dhënies fuqi prapavepruese të ligjit. Më pas, ky amendament është hedhur për votim dhe është miratuar.

Për gjithë sa më sipër, vlerësohet se pretendimi i ngritur nga Presidenti i Republikës për ndryshim të qëllimshëm të afatit të projektligjit është tërësisht i paargumentuar dhe abuziv.

Përcaktimi i afatit 1 tetor 2019, ishte në harmoni me logjikën e propozimit të qeverisë, pra lënia e një kohe (dispozite tranzitore) që do të mundësonte hartimin e akteve nënligjore. Diferenca mes hyrjes në fuqi të ligjit dhe hyrjes në fuqi të neneve specifike që trajtojnë kufizimin e zhvillimit të projekteve të koncesionit/PPP në formën e propozimeve të pakërkuara, (nenit 2, nenit 8 pika 1 dhe nenit 10 të projektligjit) si në variantin e sjellë nga Këshilli i Ministrave ashtu edhe sipas amendamentit të paraqitur në seancë plenare, mbajtën në konsideratë pikërisht nevojën e një afati rreth 3 muaj si kohë të nevojshme për hartimin e dispozitave nënligjore. Thënë ndryshe, nuk ka patur asnjë shmangie të vullnetit të qeverisë apo Kuvendit në shtyrjen e këtij afati, asnjë prapaveprim por thjeshtë përgjegjshmëri institucionale.

Lidhur me pretendimet se Kuvendi i Shqipërisë me pranimin e amendamenteve të deputetit propozuar 24 orë përpara seancës, rezulton se i ka anashkaluar analizat, propozimet, dhe rekomandimet e raporteve të institucioneve ndërkombëtare dhe se nenet 17 dhe 18 të ligjit nr. 50/2019, nuk përmbushin qëllimin objektiv të vetë ligjit; krijojnë një hapësirë kohore të përshtatshme për thirrje për aplikime të reja koncesionare; nuk janë në harmoni me qëllimin fillestar të qeverisë dhe ligjvënësit, Komisioni për Ekonominë dhe Financat vlerëson se janë të pabazuara dhe aargumenton si më poshtë:

Konkluzioni i sipërcituar i Presidentit është thjeshtë një hipotezë, pa asnjë bazë provueshmërie dhe që realisht përbën thjeshtë një akuzë jo të qenësishme.

Së pari, siç u shpjegua në mënyrë të hollësishme edhe më lart, propozimi i amendamentit ishte një nevojë e kushtëzuar nga dispozitat kushtetuese për të mos lejuar dhënien e fuqisë prapavepruese të ligjit si dhe respektimin e përcaktimeve kushtetuese lidhur me hyrjen në fuqi të ligjit.

Së dyti, çfarë përbën edhe një argument tjetër tepër të rëndësishëm përkundrejt pretendimeve dhe “akuzave” që përcjell Presidenti i Republikës përgjatë gjithë dekretit, lidhet në fakt me frymën reale të përcjellë nga qeveria, Komisioni për Ekonominë dhe Financat dhe ligjvënesi lidhur me kufizimin e zhvillimit të projekteve të koncesionit/PPP në formën e propozimeve të pakërkuara, në një sërë sektorësh.

Ishte pikërisht kjo qeveri e cila me qëllim pasqyrimin e disa problematikave të konstatuara gjatë zbatimit të ligjit ekzistues, si dhe për të vënë në zbatim disa rekomandime të institucioneve të ndryshme financiare ndërkombëtare në këtë fushë si FMN, Banka Botërore dhe SIGMA-OECD për reduktimin e përdorimit të procedurës së propozimeve të pakërkuara në identifikimin dhe zhvillimin e objekteve të koncesionit/PPP, propozoi heqjen e mundësisë së zhvillimit të projekteve të koncesionit/PPP në formën e propozimeve të pakërkuara, në një sërë sektorësh. Më konkretisht u propozua që kjo procedurë nuk do të përdorej në propozimet e pakërkuara në ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale me rëndësi të veçantë, si dhe në një sërë sektorësh të tjerë të ekonomisë. Gjithashtu u propozua heqja e bonusit për propozimet e pakërkuara.

Komisioni për ekonominë dhe financat si dhe seanca plenare, mirëpritën dhe përkrahën këtë propozim duke e miratuar atë. Kjo do të thotë se vullneti për kufizimin e kësaj procedure ishte i qenësishëm dhe real.

Për sa më lart, “akuzimi” se shtyrja e afteve është bërë me qëllim për të krijuar mundësi që në këto muaj të aplikohet për këtë procedurë është absurd.

Në kushtet kur qeveria ka vullnet për reduktim të kësaj procedure, kur projektligji i propozuar po prej saj ishte në procedurë miratimi, dhe për më tepër në kushtet kur ishte miratuar ligji nr. 50/2019 dhe pritej vetëm dekretimi, nuk bën asnjë sense logjik pretendimi i Presidentit.

Nuk duhet harruar fakti se për miratimin e kësaj procedure nuk mjafton vetëm aplikimi apo paraqitja e një propozimi të pakërkuar. Për miratimin e këtij propozimi kërkohen dhe nevojiten sipas ligjit një tërësi procedurash dhe ndërveprim dy palësh. Në këto kushte edhe nëse do të paraqiteshin në këto 3 muaj (korrik-tetor) propozime të pakërkuara vullneti i qeverisë, është të mos i pranojë, dhe në këto kushte një propozim nuk mund të konsiderohet rrisk nga Presidenti.

Presidenti i Republikës në dekret ka pretenduar gjithashtu, për fluks të aplikimeve dhe propozimeve të pakërkuara që janë paraqitur apo mund të paraqiten për shkak të mundësisë që jep neni 17 dhe 18 i ligjit nr. 50/2019.

Në fakt Presidenti nuk ka dhënë informacion nëse realisht ka patur kërkesa/aplikime. Në këto kushte është e vështirë të kuptohet nëse realisht ka patur kërkitime të tilla apo ky është thjeshtë një hamendësim i qëllimshëm. Presidenti i Republikës kërkon të arsyetojë dekretin me hamendësim për ngjarje që nuk kanë ndodhur por sipas tij mund të ndodhin në të ardhmen.

Ky është një argument pa sense dhe absurd që nuk mund të shërbejë për të kthyer mbrapsh një ligj.

Ministria e Financave dhe Ekonomisë lidhur me këtë pretendim të Presidentit, i cili u ringrit edhe nga përfaqësues të opozitës gjatë shqyrtimit të dekretit në komision, sqaroi se gjatë kësaj periudhe nuk ka patur oferta të pakërkuara dhe se realisht shtyrja e afatit ishte e nevojshme për qëllim të hartimit të akteve nënligjore.

Një element tjetër i konstatuar, lidhur me këtë dekret, konsiston në faktin se pavarësisht se Presidenti i Republikës në pamje të parë e ka kthyer ligjin nr. 50/2019, me pretendimin dhe argumentimin se shtyrja e afatit përmes amendamentit të neneve 17 dhe 18 është bërë me qëllim për ti dhënë mundësi aplikuesve të përfitojnë për periudhën e shtyrjes së afatit (korrik – tetor), në fakt dhe realisht përmes kthimit të ligjit nr. 50/2019, referuar kërkesës së Presidentit se: “Kuvendi duhet me patjetër që të rishikojë dispozitat e nenit 17 dhe 18 të ligjit, të cilat shtyjnë në kohë aplikimin e këtyre kufizimeve”, Presidenti i Republikës, nuk ka bërë asgjë tjetër, veçse në fakt shtyn automatikisht datën e hyrjes në fuqi të ligjit nr. 50/2019 dhe për rrjedhojë edhe afatin 1 tetor 2019, të përcaktuar për hyrjen në fuqi të nenit 2, nenit 8 pika 1 dhe nenit 10 të ligjit nr. 50/2019.

Bazuar në pikën 1 dhe 3 të nenit 84 të Kushtetutës, Presidenti i Republikës shpall ligjin e miratuar brenda 20 ditëve nga paraqitja e tij dhe ligji hyn në fuqi me kalimin e jo më pak se 15 ditëve nga botimi i tij në Fletoren Zyrtare. Në rast se Kuvendi do të miratonte kërkesën e Presidentit për rishikimin e neneve 17 dhe 18, procedura e dekretimit ripërsëritet, pra duhet të respektohet afatet kushtetuese të sipërcituara. Gjithashtu, ligji nr. 78/2014 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Qendrës së Botimeve Zyrtare” në nenin 8 të tij ka përcaktuar disa afate për botimin në Fletoren Zyrtare të akteve që në varësi të situatës shkojnë 5-10 ditë. Pra gjithsej përllogariten 40-45 ditë të nevojshme që ligji të hyjë në fuqi në përputhje me dispozitat kushtetuese të sipërcituar dhe për të shmangur premisën për dhënien fuqi prapavepruese këtij ligji.

Arsyetimi i mësipërm, lidhet ngushtësisht edhe me nenin 74 pika 1 të Kushtetutës, që përcakton se sesioni parlamentar fillon të hënën e parë të muajit shtator, pra më 2 shtator 2019. Për këtë arsye edhe në rast se dekreti i Presidentit objekt shqyrtimi do të shqyrtohej në seancë plenare më 2 shtator 2019 (çfarë praktikisht është e pamundur) afati kushtetues i referuar dhe përllogaritur më lart do të kërkonte të paktës 35-40 ditë kalenderike për hyrjen e ligjit në fuqi, pra përtej datës 1 tetor 2019.

Për sa më lart, pavarësisht pretendimeve dhe argumentave të Presidentit të Republikës, realisht përmes kthimit të ligjit nr. 50/2019, diktohet shtyrja edhe e datës 1 tetor 2019, si afat i hyrjes në fuqi të kufizimit të zhvillimit të projekteve të koncesionit/PPP në formën e propozimeve të pakërkuara, në një sërë sektorësh. Kjo shtyrje padyshim që nuk është vullnet i ligjvënësit dhe as i Këshillit të Ministrave.

Për gjithë sa më lart, Komisioni për Ekonominë dhe Financat, me votat e shumicës së anëtarëve të komisionit të pranishëm, vendosi rrëzimin e Dekretit nr. 11251, datë 5.08.2019, “Për kthimin e ligjit nr. 50/2019 "Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 125/2013, "Për koncesionet dhe partneritetin publik privat", të ndryshuar”.

KRYETAR

Arben AHMETAJ