



**REPUBLIKA E SHQIPËRISË
KUVENDI**

Komisioni për Ekonominë dhe Financat

Tiranë, më 17.2.2015

R A P O R T

◦ PËR DEKRETIN NR.8899, DATË 16.1.2015 TË PRESIDENTIT TË REPUBLIKËS “PËR KTHIMIN PËR RISHQYRTIM NË KUVEND TË LIGJIT NR.181/2014 “PËR DISA NDRYSHIME DHE SHTESA NË LIGJIN NR.9665, DATË 18.12.2006, “PËR HUAMARRJEN SHTETËRORE, BORXHIN SHTETËROR DHE GARANCITË SHTETËRORE TË HUASË NË REPUBLIKËN E SHQIPËRISË”

Komisioni për Ekonominë dhe Financat, në mbledhjen e datës 17 shkurt 2015, shqyrtoi dekretin nr.8899, datë 16.1.2015 të Presidentit të Republikës “Për kthimin për rishqyrtim në Kuvend të ligjit nr.181/2014 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr.9665, datë 18.12.2006, “Për huamarrjen shtetërore, borxhin shtetëror dhe garancitë shtetërore të huasë në Republikën e Shqipërisë”.

Kuvendi e shqyrton dekretin e Presidentit të Republikës mbështetur në nenin 85 të Kushtetutës¹ dhe nenit 86 të Rregullores së Kuvendit².

¹ *Neni 85 i Kushtetutës:*

1. *Presidenti i Republikës ka të drejtë ta kthejë ligjin për rishqyrtim vetëm një herë.*
2. *Dekreti i Presidentit për rishqyrtimin e një ligji e humbet fuqinë, kur kundër tij votojnë shumica e të gjithë anëtarëve të Kuvendit.”.*

² *Neni 86 i Rregullores së Kuvendit:*

Dekreti i Presidentit të Republikës për rishqyrtim ligji

1. *Kur Presidenti i Republikës, në përputhje me nenin 85 të Kushtetutës, rikthen ligjin për rishqyrtim në Kuvend, Kryetari i Kuvendit e kalon menjëherë atë për shqyrtim në komisionin përgjegjës që e ka shqyrtuar fillimisht.*
2. *Komisioni përgjegjës e shqyrton dekretin vetëm për çështjet e paraqitura nga Presidenti i Republikës dhe brenda 8 javëve nga data e fillimit të shqyrtimit paraqet raportin e tij. Ky raport përmban mendimin e komisionit dhe, sipas rastit, edhe propozime për nene të veçanta të ligjit.”.*

Një ndër dispozitat kryesore që kundërshtohet nga dekreti është dispozita e nenit 6³ të këtij ligji, e cila i jep Ministrin të Financave të drejtën që të lidhë kontrata të huamarrjes shtetërore apo të emetojë instrumente borxhi të brendshëm dhe të jashtëm brenda kufijve të huamarrjes, të përcaktuar në ligjin për buxhetin vjetor përkatës.

Argumentet mbi të cilat mbështetet dekreti për të kundërshtuar këtë ligj paraqiten në relacionin shoqërues të tij, ku theksohet se:

- Rregullimet ligjore në ligjin 181/2014 janë rezultat i një interpretimi të gabuar të neneve 121⁴, 156⁵ dhe 159⁶ të Kushtetutës, duke e cenuar atë.

Duke iu referuar këtyre neneve, si dhe duke kundërshtuar argumentet që jepen në relacionin e projektligjit, dekreti arrin në përfundimin se borxhi i brendshëm dhe i jashtëm, si dhe garancitë shtetërore duhet të autorizohen me ligj.

- Sipas dekretit, ligji nr.181/2014 nuk arrin të paraqesë qartë se cilat standarde të tregjeve ndërkombëtare në menaxhimin e huas shtetërore adreson dhe se si këto standarde do të zbatohen në kontekstin e tregut shqiptar.

- Në relacionin e dekretit theksohet se ligji nr.181/2014 nuk është transparent dhe i jep ekzekutivit pushtet të pakufizuar në marrjen e borxhit. Kjo vërehet në:
 - mospërcaktimin e kushteve dhe mënyrave për marrjen e borxhit;
 - disa problematika në rastet e tejkaloimit të kufijve të marrjes borxh;
 - mungesën e përkufizimit të instrumenteve financiare;
 - disa përjashtime nga rregullat e prokurimit publik.

³ Paragrafi i fundit i nenit 6 të ligjit nr. 181/2014, që ndryshon nenin 26 të ligjit ekzistues:

“Ministri i Financave ka të drejtë të lidhë kontrata të huamarrjes shtetërore apo të emetojë instrumente borxhi të brendshëm dhe të jashtëm për sa kohë respektohen kushtet e përcaktuara në ligjin për buxhetin vjetor përkatës. Ministri i Financave nuk mund të lidhë kontrata të huamarrjes shtetërore apo të emetojë instrumente borxhi të brendshëm dhe të jashtëm kur tejkaloen kufijtë e huamarrjes, të përcaktuar në ligjin për buxhetin vjetor përkatës. Në rast se lind nevoja të tejkaloen kufizimet e ligjit për buxhetin vjetor, miratimi i tyre bëhet vetëm nga Kuvendi i Republikës së Shqipërisë.”.

⁴ Neni 121 i Kushtetutës, shkronja “ç”:

1. Ratifikimi dhe denoncimi i marrëveshjeve ndërkombëtare nga Republika e Shqipërisë bëhet me ligj në rastet kur ato kanë të bëjnë me:

ç) marrjen përsipër të detyrimeve financiare nga Republika e Shqipërisë.”.

⁵ Neni 156 i Kushtetutës:

Shteti mund të marrë e të garantojë hua dhe kredi financiare, kur autorizohet me ligj.”.

⁶ Neni 159 i Kushtetutës:

Parimet dhe procedurat për hartimin e projektbuxhetit, si dhe për zbatimin e buxhetit përcaktohen me ligj.”.

Vlerësimi i Komisionit.

Mendimi i shumicës.

Lidhur me pretendimin e paraqitur në relacionin shoqërues të dekretit, se “rregullimet ligjore në ligjin 181/2014 janë rezultat i një interpretimi të gabuar të neneve 121, 156 dhe 159 të Kushtetutës”, shumica në Komision është e mendimit se:

Neni 156 i Kushtetutës përcakton se shteti mund të marrë e të garantojë hua dhe kredi financiare, kur autorizohet me ligj.

Ndërkohë, në nenin 7 të ligjit nr.9665, datë 18.12.2006 “Për huamarrjen shtetërore, borxhin shtetëror dhe garancitë shtetërore të huasë në Republikën e Shqipërisë” përcaktohet qëllimi i marrjes së borxhit. Sipas këtij neni, Ministri i Financave, në emër të Këshillit të Ministrave, merr hua për të financuar deficitin buxhetor të shtetit, për të financuar mungesën e përkohshme të likuiditetit; për të rrefinancuar borxhin shtetëror, të nënshkruar më parë; për të paguar garancitë shtetërore; për të paguar koston e emetimit të borxhit shtetëror; si dhe për të përballuar koston e shkaktuar nga fatkeqësitë natyrore dhe emergjenca të tjera.

Nisur nga qëllimi i marrjes së borxhit, mendoj se për të vijuar arsyetimin, duhet t’i referohemi nenit 159 të Kushtetutës, i cili përcakton se parimet dhe procedurat për hartimin e projektbuxhetit, si dhe për zbatimin e buxhetit përcaktohen me ligj.”.

Ligji që trajton parimet dhe procedurat për hartimin e projektbuxhetit është ligji nr.9936, datë 26.6.2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”. Në nenin 57 të këtij ligji përcaktohet se Këshilli i Ministrave është i vetmi autoritet në nivel qendror që ka të drejtën e marrjes së huave për financimin e projekteve të investimeve nga institucionet ndërkombëtare, shtetet ose personat juridikë. Gjithashtu, ai është i vetmi autoritet që jep garanci shtetërore të huasë.

Ministri i Financave përfaqëson Këshillin e Ministrave në marrëveshjet e huave dhe të garancive shtetërore ndërkombëtare dhe është i vetmi autoritet, që ka të drejtën e marrjes së huave, brenda limiteve të përcaktuara në ligjin e buxhetit vjetor nga persona juridikë dhe/ose fizikë. Ministri i Financave është autoriteti, që emeton instrumentet e huasë dhe negocion në marrëveshje huaje shtetërore dhe garancie shtetërore të huasë. Ai ka të drejtën e zgjedhjes së llojit të instrumenteve financiare, të karakteristikave dhe kushteve të tyre. Për marrëveshjet e huasë, që parashikojnë politika monetare, merret, paraprakisht, mendimi i Bankës së Shqipërisë.

Mbështetur në këtë nen, procedura e marrjes borxh është si më poshtë:

Ministri i Financave zgjedh llojin e instrumenteve financiare, karakteristikat dhe kushtet e tyre. Më pas, ai emeton instrumentet e huasë dhe negocion në marrëveshje huaje shtetërore dhe garancie shtetërore të huasë.

Gjithashtu, në nenin 18 të ligjit nr. 160/2014 “Për buxhetin e vitit 2015” përcaktohen kufijtë e huamarrjes dhe të garancive shtetërore të huasë, si dhe stoku i borxhit shtetëror dhe atij të garantuar

të shtetit.⁷

- Nëninin 30 të ligjit nr.8269, datë 23.12.1997 “Për Bankën e Shqipërisë”, të ndryshuar, përcaktohet se Banka e Shqipërisë, brenda kufijve të parashikuar në këtë nen, mund t’i japë kredi ose hua Qeverisë së Republikës të Shqipërisë me maturime, të cilat nuk kalojnë gjashtë muaj. Për çdo kredi ose hua duhet të përfundohet marrëveshja me shkrim e kredisë ose e huasë midis Qeverisë së Republikës të Shqipërisë, përfaqësuar nga Ministri i Financave dhe Bankës së Shqipërisë. Marrëveshja duhet të përcaktojë qartë shumën kryesore të kredisë ose të huasë, maturimin e saj, normat e aplikuara të interesit dhe kushte e shpenzime të tjera të mundshme. Në këtë nen përcaktohen edhe kufijtë e kredive ose huave që Banka e Shqipërisë i jep Qeverisë e Republikës së Shqipërisë, si dhe procedurat përkatëse në rast të tejkalimit të tyre. Gjithashtu, në nenin 32 të këtij ligji theksohet se Banka e Shqipërisë mund të blejë dhe të shesë letra me vlerë të Qeverisë së Republikës të Shqipërisë.

Siç rezulton nga dispozitat e mësipërme, huamarrja e brendshme nuk i nënshtrohet ratifikimit me ligj nga Kuvendi. Kjo huamarrje mbështetet në marrëveshjen midis Bankës së Shqipërisë dhe Ministrisë së Financave dhe realizohet nëpërmjet instrumenteve, me të cilat Banka e Shqipërisë ndërhyr në treg për realizimin e politikës monetare. Këto instrumente përcaktohen në Dokumentin e Politikës Monetare të Bankës së Shqipërisë⁸ dhe orientohen drejt përmbushjes së objektivit operacional të saj. Instrumentet që përdoren janë: operacionet e tregut të hapur, lehtësirat e përhershme dhe minimumi i rezervës së detyruar. Në operacionet e tregut të hapur, më shpesh përdoren marrëveshjet e riblerjes (REPO) dhe marrëveshjet e anasjellta të riblerjes, të cilat kanë objekt tregtimin e letrave me vlerë të Qeverisë në tregun primar dhe sekondar. Pala tjetër në këtë proces shitblerjeje përbëhet nga Banka e Shqipërisë ose bankat e nivelit të dytë. Këto letra me vlerë janë kryesisht bono thesari (me maturim nga një javë deri në 365 ditë), si dhe obligacione (me maturim 2, 3, 5, 7 e 10 vjet). Obligacionet 10-vjeçare u emetuan për herë të parë në vitin 2014.

Struktura aktuale e stokut të borxhit të brendshëm përbëhet nga:

- bono thesari rreth 45 %;
- obligacione rreth 50 %;

⁷ Neni 18 i ligjit nr. 160/2014 “Për buxhetin e vitit 2015”:

Kufiri për rritjen vjetore të totalit ekzistues të borxhit të shtetit dhe atij të garantuar të shtetit, në dobi të palëve të treta përfutuese, për vitin 2015, është 89 466 milionë lekë, i dhënë me hollësi si më poshtë:

1. Për huamarrjen vjetore neto, për mbështetjen buxhetore nga burime të brendshme dhe të huaja, deri në 53 874 milionë lekë.

2. Për huamarrjen neto, për financimin e projekteve të huaja, deri në 18 951 milionë lekë.

3. Për rritjen vjetore të garancive të shtetit, në dobi të palëve të treta përfutuese, deri në 16641 milionë lekë, nga e cila garancitë për energjinë 15 600 milionë lekë, përfshirë edhe ripagesat.

** Stoku i borxhit shtetëror vlerësohet të arrijë deri në 1 011 555 milionë lekë.*

Stoku i borxhit të garantuar vlerësohet të arrijë 74 364 milionë lekë.

⁸ http://www.bankofalbania.org/web/Dokumenti_i_Politikes_Monetare_7190_1.php?kc=0,2,9,0,0

garanci rreth 5 %.

Aktualisht, për huamarrjen ndaj subjekteve të huaja (shtete, organizata ndërkombëtare publike, subjekte juridike publike e private) ndiqet praktika e ratifikimit rast pas rasti me ligj nga Kuvendi. Në disa raste kjo procedurë zgjat procesin, ngurtëson normën e interesit dhe e deklaron publikisht atë përpara se të ndodhë transaksioni në tregjet financiare. Si rrjedhojë, ajo prek konfidencialitetin e termave të referencës së kredive dhe ndikon në rritjen e kostos së tyre.

Për të evituar këto mangësi, ligji 181/2014 i referohet ligjit vjetor të buxhetit dhe parashikon të ndiqen dy procedura të ndryshme, si më poshtë:

- Ministri i Financave ka të drejtë të lidhë kontrata të huamarrjes shtetërore apo të emetojë instrumente borxhi të brendshëm dhe të jashtëm brenda kufijve të përcaktuar në ligjin për buxhetin vjetor përkatës.
- Në rast se këta kufij lind nevoja të tejkalohen, miratimi i këtyre kontratave apo emetimi i instrumenteve të borxhit të brendshëm e të jashtëm bëhet vetëm nga Kuvendi.

Kjo procedurë rrit fleksibilitetin e procesit të tregtimit të instrumenteve financiare në tregun ndërkombëtar, ndikon në rritjen e numrit të pjesëmarrësve dhe të konkurrencës në treg, duke krijuar mundësi për norma interesi më të ulëta dhe, si rrjedhojë reduktim të kostos së kredive.

Sipas dekretit, ligji nr.181/2014 nuk arrin të paraqesë qartë se cilat standarde përkatëse të tregjeve ndërkombëtare në menaxhimin e huas shtetërore po adreson dhe se si këto standarde do të zbatohen në kontekstin e tregut shqiptar.

Disa nga praktikat ndërkombëtare të huamarrjes shtetërore janë si më poshtë:

Shtetet e Bashkuara të Amerikës.⁹

Roli i Kongresit.

Deri në Luftën e Parë Botërore, qeveria amerikane kishte nevojë për miratimin nga Kongresi, sa herë që dëshironte të merrte hua para nga publiku. Kongresi përcaktonte numrin e letrave me vlerë që mund të emtohen, datën e maturimit dhe interesin që duhet të paguhej mbi to. Me Aktin e Dytë të Lirisë së Obligacioneve të 1917, Thesarit të SHBA iu dha një kufi i borxhit i shprehur si një tavan, brenda të cilit ai mund të merrte hua nga publiku pa kërkuar pëlqimin e Kongresit. Thesarit iu dha, gjithashtu, e drejta për të vendosur datat e maturimit, nivelet e normave të interesit dhe llojin e instrumenteve që do të ofronte. Shuma totale e parave që mund të huazohen nga qeveria pa autorizim të mëtejshëm nga Kongresi është e njohur si totali i borxhit publik subjekt për t'u kufizuar. Çdo shumë mbi këtë nivel duhet të marrë miratimin shtesë nga dega legjislative. Në shtator 2013 taveri i borxhit ishte 16.699 trilion \$. Kur shpenzimet dhe interesat e kalojnë këtë limit, Presidenti duhet t'i kërkojë Kongresit të ngrëjë kufirin përsëri.

⁹ <http://www.investopedia.com/articles/04/011404.asp>

Mali i Zi

Në Mal të Zi, kjo çështje është e përcaktuar me Ligjin për Buxhet dhe përgjegjshmëri fiskale¹⁰

Sipas nenit 50 të këtij ligji, shteti mund të marrë hua në nivelin e huamarrjeve vjetore, të përcaktuar me ligjin vjetor të Buxhetit të Shtetit.

Huamarrja sipas paragrafit 1 të këtij neni do të thotë ndërmarrje e detyrimeve financiare që rrjedhin nga marrëveshjet e kredisë, lëshimi i letrave me vlerë të borxhit dhe garancive.

Qeveria vendos për huatë, në përputhje me ligjin vjetor të buxhetit të shtetit.

Neni 51 i këtij ligji parashikon se Qeveria mund të marrë përsipër borxhin me ligj të veçantë apo me ligjin vjetor të Buxhetit të Shtetit.

Shteti mund të marrë hua, ndër të tjera, për financimin e shpenzimeve të buxhetit të shtetit në përputhje me ligjin vjetor të buxhetit.

Marrëveshjet dhe aktet e tjera të huamarrjes shtetërore nënshkruhen nga Ministri i Financave.

Neni 52 parashikon se Qeveria, me propozim të Ministrisë së Financave, vendos bazat për negociatat dhe përfundimin e marrëveshjeve afatgjata të kredisë me institucionet financiare ndërkombëtare, shumëpalëshe, dypalëshe dhe kreditorë të tjerë. Ministria e Financave dorëzon në Qeveri një raport mbi negociatat e kredisë shoqëruar me formulimin e kontratës së kredisë, për marrjen e vendimeve.

Sllovakia.

Këshilli Kombëtar i Republikës Sllovaqe nuk ratifikon çdo marrëveshje huaje shtetërore me kreditorët e huaj. Menaxhimi financiar i Republikës Sllovaqe administrohet nga Buxheti i Shtetit. Akti i Buxhetit të Shtetit për vitin në vazhdim (i miratuar nga Këshilli Kombëtar), përcakton, ndër të tjera, kreditë shtetërore, sasinë e tyre dhe periudhën e tyre. Akti i Buxhetit të Shtetit përcakton nëse Qeveria e Republikës Sllovaqe është e autorizuar të marrë hua kuadër nga Institucionet Financiare. Për shembull: Akti i Buxhetit të Shtetit për vitin 2015 thekson që Qeveria e Republikës Sllovaqe autorizohet të marrë kredi nga Banka Evropiane e Investimeve dhe Banka për Zhvillim e Evropës (për periudhën e caktuar dhe në sasi të caktuar).

Sipas nenit 7 (4) të Kushtetutës së Republikës Sllovaqe miratimi i Këshillit Kombëtar është i nevojshëm, ndër të tjera, për traktatet ndërkombëtare ekonomike të natyrës së përgjithshme, Një miratim i Këshillit Kombëtar të Republikës Sllovaqe kërkohet para ratifikimit të tyre. "(Presidenti i Republikës Sllovaqe ratifikon traktatet ndërkombëtare).

Lidhur me pretendimin e paraqitur në relacionin e dekretit se "nuk ekziston asnjë përkufizim i instrumenteve financiare, gjë që vë në dyshim edhe procesin e marrjes së borxhit", shumica në Komision është e mendimit se:

¹⁰ ("Official Gazette of Montenegro", no. 20/14 as of 25 April 2014, no. 56/14 as of 24 December 2014)

Për këtë çështje duhet t'i referohemi ligjit nr.9879, datë 21.2.2008 "Për titujt". Në nenin 3 të këtij ligji përcaktohet se "titujt janë instrumente financiare, të cilat emetohen dhe tregtohen për sigurimin e fitimit, nëpërmjet administrimit të të drejtave, që rrjedhin nga zotërimi i tyre. Në termin "tituj" përfshihen pa kufizim aksionet, obligacionet e shoqërive tregtare dhe të pushtetit vendor, bonot e thesarit dhe obligacionet e emetuara nga shteti shqiptar, titujt e emtuar nga Banka e Shqipërisë, dëftesat tregtare, aksionet ose kuotat e fondeve të investimit, si dhe instrumente të tjera financiare, të krahasueshme me aksionet dhe obligacionet dhe që vlerësohen dhe miratohen si të tilla nga Autoriteti i Mbikëqyrjes Financiare."

Në nenin 4 të këtij ligji theksohet se "titujt e borxhit janë instrumente, të cilat provojnë të drejtat dhe detyrimet e lindura nga marrëdhënia debitor-kreditor, ndërmjet emetuesit dhe mbajtësit të titullit".

Në nenin 5 të këtij ligji përcaktohet e drejta për të emtuar tituj. Titujt, të quajtur ndryshe në ligje të tjera si "letra me vlerë", emetohen nga Këshilli i Ministrave, përfaqësuar nga Ministria e Financave, Banka e Shqipërisë, njësitë e qeverisjes vendore, shoqëritë tregtare, si dhe nga persona të tjerë juridikë. Titujt emetohen në lek ose në monedhë të huaj.

Më tej, ky ligj trajton rregulla të plota për secilin prej titujve, duke përcaktuar elementët përbërës, emetimin, transaksionet me tituj, mbrojtjen e të drejtave të mbajtësve të tyre, mbrojtjen e investitorëve etj.

- *Lidhur me përjashtimin nga rregullat e prokurimit publik të procedurave të përzgjedhjes së subjektit privat kreditor, të këshilltarve, agjentëve fiskalë dhe ndërmjetësve të borxhit shtetëror, e cila sipas dekretit, në kushtet kur nuk miratohet rast pas rasti me ligj, duhet të bëhet në ligjin për prokurimin publik, shumica në Komision është e mendimit se:*

◦ Në nenin 7 të ligjit nr.9643/2006 "Për prokurimin publik", të ndryshuar përcaktohen rastet e përjashtimit nga rregullat e prokurimit publik. Sipas shkronjës "ç" të këtij neni:

"Ky ligj nuk zbatohet në kontratat e shërbimit publik për:

ç) shërbimet financiare për shitjen, blerjen apo transferimin e titujve ose instrumenteve të tjera financiare, veçanërisht veprimet e autoritetit kontraktor për akumulimin e vlerave monetare apo të kapitalit, si dhe shërbimet e bankës qendrore;"

Marrja e borxhit nga subjektet private kreditore realizohet nëpërmjet instrumenteve financiare. Gjithashtu, këshilltarët, agjentët fiskalë dhe ndërmjetësit e borxhit shtetëror kryejnë shërbime financiare për shitjen, blerjen apo transferimin e titujve ose instrumenteve të tjera financiare. Pra ky përjashtim nga rregullat e prokurimit publik është parashikuar në nenin 7, shkronja "ç" të ligjit për prokurimin publik.

Konkluzion.

Mendimi i shumicës.

1. Ligji nr.181/2014 sjell risi dhe përmirëson procedurat e huamarrjes shtetërore dhe të garancive shtetërore të huasë, duke rritur fleksibilitetin e huamarrjes së vendit tonë në tregun financiar

ndërkombëtar. Kjo masë do të ndikojë në reduktimin e kostos së huamarrjes, dhe si rrjedhojë edhe të nivelit të borxhit publik. Ajo do të krijojë më shumë hapësirë për rritjen e kreditimit ndaj biznesit vendas dhe si rrjedhojë për rritjen e investimeve, punësimit dhe zhvillimin ekonomik të vendit. Këto objektiva përbëjnë edhe disa prej rekomandimeve më të rëndësishme të institucioneve financiare ndërkombëtare, si FMN e Banka Botërore, si dhe të Progres Raportit të Komisionit European për Shqipërinë.

2. Për përputhshmërinë e projektligjit me Kushtetutën është shprehur Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, i cili e ka miratuar atë.

Mendimi i pakicës.

Deputetët e opozitës u shprehën dakord me dekretin e Presidentit të Republikës, si dhe me argumentet që jepen në relacionin shoqërues të tij. Ata ishin të mendimit se ligji nr.181/2014 është në kundërshtim me nenet 121 dhe 156 të Kushtetutës.

Përfundim.

Komisioni nuk e miratoi dekretin e Presidentit të Republikës me shumicë votash.

RELATORI

Anastas ANGJEDI

KRYETARI

Erion Braçe